

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

Section Gestion comptable publique n° 14-0013

NOR : FCPE1419420J

Instruction du 22 juillet 2014

AVIS DU DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA DUREE DES
DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC EN MATIERE D'EAU, D'ASSAINISSEMENT OU DE DECHETS
(DECISION COMMUNE D'OLIVET)

Bureaux CL-1A et CL-2B

RÉSUMÉ

Cette instruction présente un modèle-type de l'avis du DDFiP, saisi en application de l'instruction n° 10-029-M0 du 7 décembre 2010. Elle comporte également un modèle-type du rapport d'analyse qui sera transmis à l'ordonnateur, aux services en charge du contrôle de légalité et au comptable assignataire de la collectivité concernée. Elle contient des précisions sur la méthode à suivre et sur les éléments à prendre en considération.

Date d'application : Immédiate

DOCUMENTS À ABROGER

Néant

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE 1 : LA NOTICE EXPLICATIVE.....	4
Section 1 : Introduction.....	4
Sous-Section 1 : Sur la question posée.....	4
Sous-Section 2 : Sur les éléments fournis à l'appui de la demande.....	4
Section 2 : Les rappels juridiques.....	5
Sous-Section 1 : Les bases juridiques de l'avis du DDFIP.....	5
Sous-Section 2 : La méthode de calcul.....	6
Section 3 : L'analyse de l'amortissement économique.....	6
Sous-Section 1 : L'étude des restes à amortir comptables.....	6
Sous-Section 2 : Le solde de trésorerie.....	8
A.Les charges et les recettes du délégataire.....	8
I.Les charges indépendantes de la durée du contrat.....	8
II.Les charges qui prennent fin avec le contrat.....	8
III.S'agissant des recettes.....	8
B.Le recours à la notion de cashflow.....	8
Section 3 : La synthèse du rapport d'analyse.....	9
Section 4 : Modèle de l'avis du DDFIP.....	9
CHAPITRE 2 : MODÈLES-TYPES.....	9
Annexes.....	10
Annexe n° 1 : Modèle-type du courrier à adresser à l'ordonnateur.....	10
Annexe n° 2 : Modèle-type du rapport d'analyse.....	11
Annexe n° 3 : Modèle-type de l'avis du DDFIP.....	17

INTRODUCTION

L'arrêt du 8 avril 2009, Commune d'Olivet¹ met à la charge du directeur départemental des finances publiques (DDFiP), une nouvelle mission en matière de délégation de service public (DSP). Cette décision, notamment au regard de ses conséquences pour les DDFiP, a été diffusée par l'instruction du 7 décembre 2010². Depuis le 8 avril 2009, les DDFiP peuvent être saisis par une collectivité qui a signé, avant 1995, une convention de délégation de service public en matière d'eau, d'assainissement ou de déchets, pour une durée supérieure à 20 ans (avenants compris) et qui arriverait à terme au-delà du 2 février 2015, en vue d'indiquer si la convention peut aller jusqu'à son terme ou, au contraire, si elle est caduque.

Depuis la diffusion de l'instruction, de nombreux DDFiP ont été conduits à formuler des avis en vue d'apporter leur soutien aux collectivités. Ces avis, bien qu'obligatoires, ne sont pas conformes : la collectivité décide seule de suivre ou non l'avis du DDFiP et il relève de sa seule responsabilité de prendre une délibération constatant le maintien ou au contraire la caducité d'un contrat.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que le DDFiP soit consulté en dehors du champ de la loi Barnier relative à l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets.

Compte tenu des nombreuses demandes et au regard de la nécessité de garantir un traitement homogène des analyses, la Direction Générale a élaboré une méthodologie que vous trouverez en annexe. De même, sont présentées les conditions dans lesquelles doivent être faites les analyses mentionnées.

Vous trouverez donc, dans la présente instruction, une notice explicative de l'avis que doit rendre le DDFiP comportant certaines mises en garde et conseils. Cette notice sera accompagnée de trois modèles-types : courrier à adresser à l'ordonnateur, rapport d'analyse et avis du DDFiP.

RAPPELS³ :

Le présent document est une méthodologie qui pourra être mise en oeuvre lors de l'analyse des justifications conduisant à la production d'un avis du DDFiP.

La demande d'avis est faite par la collectivité au DDFiP. Celui-ci demande au service SPL de procéder à l'analyse.

Une fois l'analyse effectuée par le service en charge du SPL, dans quelques dossiers où la situation serait particulièrement complexe ou au regard des enjeux, la MEEF pourra, sur justifications du DDFiP, être saisie afin d'apporter son soutien dans le cadre d'un visa.

Vous trouverez ci-après un modèle type de rapport d'analyse qui sera transmis à la collectivité en vue de la prise de décision. En revanche, au regard des éléments susceptibles d'être couverts par le secret des affaires, il devra n'être communiqué qu'aux seuls membres du conseil municipal et aux seules personnes chargées du contrôle des actes des collectivités. Ce rapport revêtu de la mention « confidentiel » accompagnera un avis dont vous trouverez également un modèle ci-après.

1 Conseil d'Etat, Ass, 8 avril 2009, n° 271737 et n°271782 Compagnie générale des eaux c/ Commune d'Olivet

2 n°10-029-M0

3 Cet encart doit être retiré du rapport d'analyse.

CHAPITRE 1 : LA NOTICE EXPLICATIVE

La notice explicative porte sur un modèle-type d'avis et de rapport d'analyse comprenant :

- une introduction,
- 1^{ère} partie sur les rappels juridiques,
- 2^{ème} partie sur l'analyse de l'amortissement économique,
- 3^{ème} partie sur la synthèse du rapport d'analyse,
- un modèle d'avis.

Section 1 : Introduction

Cette introduction a pour objet de préciser le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'avis que doit formuler le DDFiP sur une convention de délégation de service public (DSP) en matière d'eau, d'assainissement, déchets ou ordures ménagères dont la durée est supérieure à vingt ans et dont le terme expire au-delà du 2 février 2015.

Sous-Section 1 : Sur la question posée

Pour s'inscrire dans le cadre de la décision Commune d'Olivet, l'avis doit avoir pour unique objet de répondre à la question suivante :

- Le contrat de DSP sera-t-il caduc au 3/2/2015 ?

Ainsi, la question qui seule rentre dans le cadre d'une véritable analyse Olivet est la suivante : le contrat sera-t-il caduc au 3 février 2015 ?

Toutefois, dans la mesure du possible, vous êtes invités à répondre dans trois autres cas :

- À quelle date le contrat sera-t-il caduc si les conditions financières actuelles sont maintenues ?
- À quelle date le contrat sera-t-il caduc si les tarifs sont renégociés conformément à la proposition d'avenant jointe à la saisine ?
- À quel tarif devrait être facturé le tarif aux usagers pour que le contrat s'achève à une date que la collectivité indique ?

Ces questions peuvent faire l'objet d'une réponse mais celle-ci n'a pas les effets qui sont rappelés par l'instruction du 7 décembre 2010. Il vous appartient donc de décider de mener ou non une analyse sur l'un de ces trois cas. En tout état de cause, vous veillerez à répondre à la collectivité, y compris pour lui notifier votre refus d'instruction.

Sous-Section 2 : Sur les éléments fournis à l'appui de la demande

Votre rapport devra mentionner l'ensemble des pièces qui ont été demandées. Une liste non exhaustive vous est fournie dans la notice.

En vue de son analyse, le DDFiP doit être mis en présence

- Obligatoirement :

- de la lettre de saisine
- du rapport de la collectivité portant sur les éléments factuels, l'opportunité...
- du contrat et de ses avenants (de préférence, version consolidée),
- des délibérations ayant un impact financier,
- du tableau des emprunts et tableau d'amortissement des investissements réalisés
- du tableau des flux de trésorerie (cashflows)

- Le cas échéant :

- des comptes d'exploitation prévisionnels jusqu'à la date d'échéance du contrat et jusqu'à la date de caducité présumée. En cas de demande, les comptes annuels de résultat et d'exploitation (CARE) avant et après renégociation des tarifs pourront être fournis,
- des rapports annuels du délégataire
- d'un document établissant le montant des redevances pour occupation du domaine éventuellement versées par le délégataire
- du tableau d'amortissement du droit d'usage, (notamment, en cas d'affermage ou de régie intéressée)
- de la formule d'amortissement
- du projet d'avenant de renégociation
- du tableau relatif aux conséquences des variations de tarifs du délégataire pour l'utilisateur

ATTENTION :

Les éléments qui sont mentionnés comme obligatoires, à savoir **la lettre de saisine, le rapport de la collectivité portant sur les éléments factuels, l'opportunité..., le contrat et ses avenants accompagné des délibérations ayant un impact financier, les tableaux des emprunts et d'amortissement des investissements réalisés, et ceux des cashflows** sont indispensables. À défaut de production d'un de ces documents, vous ne pourrez pas instruire la demande. Dans ce cas, vous l'indiquerez à l'ordonnateur et lui rappellerez les effets de l'absence d'avis (cf : instruction du 7 décembre 2010, précitée).

Section 2 : Les rappels juridiques

Pour cette partie, l'instruction du 7 décembre 2010 pourra être utilement consultée.

À titre liminaire, il est rappelé que l'avis du DDFiP, s'il est obligatoire lorsque la collectivité décide de maintenir la durée prévue au contrat, n'en est pas pour autant conforme. Dès lors, l'analyse du DDFiP est un outil d'aide à la décision qui n'a pas vocation à être diffusé en dehors de l'organe exécutif de la collectivité. En effet, **certaines des données qui ont conduit à la formulation de l'avis sont susceptibles d'être couvertes par le secret des affaires. Il vous est donc demandé de veiller à ce que seul l'organe délibérant de la collectivité (et les structures en charge du contrôle de leurs actes) soit mis en possession de votre analyse en apposant la mention « confidentiel » sur votre rapport d'analyse.**

Sous-Section 1 : Les bases juridiques de l'avis du DDFiP

L'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que :

« Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.

[...]

Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par le directeur départemental des finances publiques, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante compétente avant toute délibération relative à la délégation. »

Le Conseil d'Etat, dans la décision Commune d'Olivet (8 avril 2009)⁴, donne une interprétation nouvelle de la limitation de durée de la DSP. Ainsi, il rappelle que la limitation de durée vise à garantir un intérêt général qui est la remise en concurrence des acteurs et, in fine, une meilleure gestion des deniers publics. Le cas particulier qui était étudié portait sur la gestion de l'eau et de l'assainissement qui font l'objet d'une loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », laquelle interdit toute DSP supérieure à 20 ans, sauf justifications particulières présentées au DDFiP. Dans cette décision, le Conseil a indiqué que l'application de la loi Barnier, sans être rétroactive, devait être considérée comme immédiate.

Dès lors, ce sont les DSP conclues en matière d'eau, d'assainissement ou de traitement des déchets avant la loi dite « Loi Barnier » pour une durée supérieure à 20 ans qui sont visées : elles ne pourront plus être régulièrement exécutées à compter du 3 février 2015, sauf justifications particulières présentées au DDFiP.

Dans le prolongement de cette décision, plusieurs arrêts ont été rendus.

- Maison Comba du 11 août 2009⁵. Cette décision est essentielle car elle apporte des précisions sur la notion de durée normale d'amortissement. Ainsi, le juge indique qu'*« il résulte de ces dispositions que la durée normale d'amortissement des installations susceptible d'être retenue par une collectivité délégante, peut être la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers, que cette durée coïncide ou non avec la durée de l'amortissement comptable des investissements »*. C'est dans cette décision que le Conseil d'Etat donne une définition de ce qu'est la durée normale d'amortissement qui conditionne la durée de la DSP. Il s'agit de la durée nécessaire au délégataire pour que ses charges puissent être financées par ses recettes d'exploitation. À la lecture de cette décision, il apparaît que l'amortissement comptable, s'il est un des éléments de l'analyse, ne saurait être le seul.

- La décision Commune de Chartres, du 8 février 2010 est également venue apporter des précisions. Ainsi, la durée normale d'amortissement court à compter de l'achèvement des investissements et de la mise en service de l'équipement : *« qu'il résulte de ces dispositions que la durée normale d'amortissement des installations susceptible d'être retenue par une collectivité délégante peut être la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des*

⁴ L'instruction n° 10-029-M0 du 7 décembre 2009, décrit les conséquences juridiques de cette décision sur les contrats en cours.

⁵ CE, 8 août 2009, n° 303517

contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers, que cette durée coïncide ou non avec la durée de l'amortissement comptable des investissements ; que, de plus, le point de départ de l'amortissement étant la date d'achèvement des investissements et de mise en service de l'ouvrage, il convient, afin d'évaluer la durée maximale de la délégation, d'ajouter le temps nécessaire à la réalisation de ces investissements à leur durée normale d'amortissement ».

- Par la suite, le Conseil d'Etat a rappelé qu'un contrat peut prévoir une durée inférieure à la durée normale d'amortissement, moyennant une indemnisation⁶.

- La décision Commune de Douai⁷ apporte également des précisions sur la propriété des biens dans le cadre d'une DSP et sur le calcul de la somme qui fait l'objet d'une indemnisation au titre des biens non amortis.

D'autres décisions sont intervenues par la suite et il est souligné que la notion de caducité n'est pas cantonnée aux contrats inclus dans le domaine de la loi Barnier. Il n'est donc pas exclu, même si la jurisprudence est susceptible d'évoluer, que l'avis du DDFiP soit demandé pour d'autres secteurs d'activité.

Sous-Section 2 : La méthode de calcul

La jurisprudence Commune d'Olivet vise à déterminer **si le contrat est ou non caduc au 3 février 2015**. Ainsi, le DDFiP est chargé de vérifier deux conditions cumulatives :

- Est-ce que les charges sont égales ou inférieures aux recettes de toute nature se rapportant au service ?
- Existe-t-il des restes à amortir ?

On peut résumer ainsi les conséquences de l'avis par le schéma suivant :

	présence de restes à amortir	absence de restes à amortir
charges > recettes	contrat non caduc	contrat non caduc
charges < recettes	contrat non caduc	contrat caduc

Section 3 : L'analyse de l'amortissement économique

Sous-Section 1 : L'étude des restes à amortir comptables

À titre liminaire, il est rappelé que l'ensemble des restes à amortir doit être pris en compte, y compris lorsque des investissements immatériels sont réalisés.

Le recensement doit donc être fait avec soin.

La décision Commune de Douai précitée apporte des précisions qui peuvent utilement être mises en œuvre par le DDFiP pour l'instruction des demandes.

En comptabilité, l'amortissement est calculé selon la méthode suivante :

$$\text{montant de l'amortissement} = \frac{\text{coût global de l'immobilisation}}{\text{durée d'utilisation à compter de la date de mise en service du bien}}$$

Or, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans la décision Maison Comba, ce seul calcul n'est pas suffisant pour déterminer la durée du contrat.

La décision Commune de Douai précise que « *Considérant, enfin, que lorsque la personne publique résilie la convention avant son terme normal, le délégataire est fondé à demander l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour anticipé des biens à titre gratuit dans le patrimoine de la collectivité publique, en application des principes énoncés ci-dessus, dès lors qu'ils n'ont pu être totalement amortis ; que lorsque l'amortissement de ces biens a été calculé sur la base d'une durée d'utilisation inférieure à la durée du contrat, cette indemnité est égale à leur valeur nette comptable inscrite au bilan ; que, dans le cas où leur durée d'utilisation était supérieure à la durée du contrat, l'indemnité est égale à la valeur nette comptable qui résulterait de l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat ; que si, en présence d'une convention*

⁶ CE, 4 juillet 2012, n° 352417

⁷ CE, Assemblée, 21 décembre 2012, n° 342788

conclue entre une personne publique et une personne privée, il est loisible aux parties de déroger à ces principes, l'indemnité mise à la charge de la personne publique au titre de ces biens ne saurait en toute hypothèse excéder le montant calculé selon les modalités précisées ci-dessus ».

Ainsi, le DDFiP devra apprécier la valeur économique du bien par référence à la valeur nette comptable (VNC), qui est la différence entre le coût global d'origine de l'immobilisation et le total des amortissements déjà pratiqués.

Deux situations peuvent se présenter au DDFiP

- La VNC est égale à zéro avant le 3 février 2015 :

Dans ce cas, le bien a été amorti. Il ne figure plus dans la catégorie des restes à amortir.

- La VNC n'est pas égale à zéro au 3 février 2015 :

Deux cas peuvent se présenter dans cette situation :

- La durée du contrat est supérieure ou égale à la durée de vie du bien :

Dans ce cas, la VNC inscrite au bilan suffit pour déterminer le montant des restes à amortir pour le bien concerné.

- La durée du contrat est inférieure à la durée de vie du bien :

Dans ce cas, le reste à amortir correspond à la VNC résultant d'un amortissement calculé sur la durée du contrat, et il convient alors de se référer au choix effectué par les parties.

Celles-ci peuvent avoir choisi le versement d'une indemnité en fin de contrat pour limiter les tarifs appliqués aux usagers (ex : CE, 4/7/2012 CA Chartres Métropole).

Elles peuvent également avoir choisi d'utiliser la technique de l'amortissement de caducité. Il s'agit d'un « suramortissement », qui se caractérise par la comptabilisation, outre l'amortissement normal des biens, d'une dotation visant à compenser le coût pour le délégataire de la remise à titre gratuit de ceux-ci à la collectivité territoriale en fin de contrat.

Dès lors que la durée de vie des biens est supérieure à la durée de la DSP, cette technique offre la possibilité au délégataire de reconstituer les capitaux qu'il a investis et d'éviter d'avoir à constater une perte d'égal montant.

L'amortissement de caducité est également utilisé pour les biens non amortissables (terrains) qui reviennent au délégant en fin de contrat.

Dans le cadre de l'instruction de son avis, le DDFiP doit impérativement tenir compte des choix opérés par les parties pour déterminer les restes à amortir.

Exemples :

1^{er} cas : Concession de 50 ans signée le 3 février 1985. Installation: valeur 50 000. Fin du contrat : 3 février 2035. Amortissement comptable: 50 ans

Amortissement/an = $50\,000/50 = 1\,000/\text{an}$.

Le DDFiP devra donc vérifier si la somme des amortissements comptables permet d'atteindre une VNC égale à 0 au 3 février 2015.

À défaut, la VNC est à ajouter aux restes à amortir.

Au cas d'espèce, au 3 février 2015, le contrat aura fait l'objet d'amortissements comptables pendant **30 ans**. Dans ce cas, **le cumul des amortissements = $30 \times 1\,000 = 30\,000$**

Le montant qui reste à amortir est donc calculé par le DDFiP en soustrayant de la valeur d'installation du bien, le cumul des amortissements au 3 février 2015, soit au cas d'espèce,

$$\text{VNC} = 50\,000 - 30\,000 = 20\,000$$

Cette VNC sera inscrite dans la catégorie des restes à amortir.

2nd cas : Concession de 25 ans signée le 3 février 1990. Durée de vie : 40 ans sur le plan comptable. Valeur : 50 000

Amortissement comptable : $50\,000/40 = 1\,250/\text{an}$

Ainsi, au 3 février 2015, la somme des amortissements comptables sera de $1\,250 \times 25 = 31\,250$

Deux hypothèses :

- Si la collectivité a procédé à un amortissement de caducité :
 - solde à amortir avant « suramortissement » : $50\,000 - 31\,250 = 18\,750$
 - amortissement de caducité qui vient s'ajouter à l'amortissement normal :
 - $18\,750/50 = 750/\text{an}$

Au titre des amortissements comptables et de caducité, le 3 février 2015, le bien aura fait l'objet d'amortissements à hauteur de :

$$\text{amortissements} = (1\,250 + 750) \times 25 = 50\,000$$

Or, la valeur d'entrée du bien étant de 50 000, le délégataire a bien amorti intégralement son investissement. Le bien ne figurera donc pas dans la catégorie des restes à amortir.

- Si la collectivité a choisi de verser une soulte, il faudra mettre dans la catégorie des restes à amortir $50\,000 - 1\,250 \times 25 = 18\,750$.

Sous-Section 2 : Le solde de trésorerie

A. Les charges et les recettes du délégataire

Ces informations sont issues du compte annuel de résultat de l'exploitation (CARE).

En ce qui concerne les charges du délégataire à prendre en considération, il faut distinguer celles qui sont indépendantes de la durée du contrat de celles qui prennent fin avec celui-ci.

I. Les charges indépendantes de la durée du contrat

Ce sont notamment :

- Les droits d'entrée mis à la charge du délégataire (avant leur interdiction par la loi Barnier de 1995 en matière d'eau, d'assainissement et de déchets). Leur montant figure normalement dans la convention de DSP concernée par la jurisprudence « commune d'Olivet ». Le tableau d'amortissement transmis par la collectivité permet de connaître la somme qui reste due éventuellement au délégataire au titre de ces droits d'entrée ;

- Les reprises d'annuités d'emprunt dont le montant figure également de manière générale dans la convention. Le tableau d'amortissement de ces emprunts fait apparaître le montant du capital restant dû et corrélativement la somme revenant au délégataire ;

- Les prestations à la charge du délégataire : entretien, réparation et renouvellement des installations et matériels, construction et extension de bâtiments, ...

- Les obligations de service public : il s'agit des charges consécutives aux obligations mises à la charge du délégataire par le contrat afférentes soit aux investissements imposés par la collectivité, soit aux tarifs plafonnés appliqués aux usagers.

II. Les charges qui prennent fin avec le contrat

Ce sont notamment :

- Les frais de fonctionnement (charges de personnel, loyers, frais d'entretien et de fournitures, ...) ;
- Les redevances d'occupation du domaine public ;
- Les droits d'usage d'équipements ou d'installations mises à la disposition du délégataire, ...)

III. S'agissant des recettes

Il y a lieu de prendre en compte :

- Les encaissements perçus des usagers ;
- Les subventions d'équipement ;
- Les avances remboursables ;
- Les compensations d'obligations de service public.

B. Le recours à la notion de cashflow

Il convient d'apprécier la situation financière du délégataire et sa capacité à dégager une trésorerie suffisante, à la fois pour couvrir les amortissements des installations et équipements mais également pour réaliser un bénéfice raisonnable, au moyen de la notion de cashflow ou flux de trésorerie.

Cette notion d'analyse financière se calcule à partir du résultat net d'exploitation auquel :

- on ajoute les dotations nettes aux amortissements et aux provisions sur actifs immobilisés ;
- on retire les plus-values de cessions d'actifs éventuelles ;
- on ajoute les moins-values sur cessions d'actifs éventuelles ;
- on retire la variation du besoin en fonds de roulement (BFR).

Il est rappelé que la variation du BFR correspond à la différence du BFR entre les dates de clôture et de début d'exercice.

Le BFR résulte de la différence entre les actifs circulants ou d'exploitation (stocks + créances clients) et le passif circulant ou d'exploitation (dettes fournisseurs + dettes fiscales et sociales + autres dettes non financières) et correspond au besoin en liquidités nécessaires au fonctionnement de l'entreprise.

Ce BFR est financé par le fonds de roulement (FR) qui correspond à la différence entre les ressources stables de l'entreprise (capital, réserves, dettes à long terme) et les actifs immobilisés (immobilisations, matériels, ...) et qui permet lorsqu'il est positif de dégager des liquidités pour financer l'exploitation. Dès lors que le délégataire de service public ne peut dégager un FR suffisant pour couvrir son BFR, il lui faut se procurer la trésorerie nécessaire pour combler la différence.

La notion de cashflow représente l'ensemble des flux de liquidités générés par l'activité économique du délégataire de service public. Il permet d'appréhender à la fois la solvabilité et la pérennité de celui-ci. C'est aussi un moyen de connaître la capacité de l'entreprise à financer les investissements qu'elle a mis en œuvre dans le cadre de la DSP.

Pour apprécier la durée du contrat permettant de garantir l'économie générale de celui-ci, il est nécessaire de bâtir le tableau rétrospectif et prospectif des cashflows qu'il a générés aux différentes dates d'interruption possibles de ce contrat.

La comparaison entre les soldes de trésorerie et les restes à amortir éventuels à différentes dates permet de définir celle à laquelle on peut estimer que le contrat a atteint son équilibre économique, et doit être considéré comme caduc le 3 février 2015 ou peut être prorogé. Il est rappelé que l'équilibre du contrat s'apprécie sur toute la durée de celui-ci et que préconiser la caducité du contrat alors que des restes à amortir demeurent entraîne la mise à la charge de la collectivité d'une indemnité.

Dans le cas où le contrat est considéré comme caduc au 3 février 2015, il convient de rappeler que les parties ne peuvent le prolonger que de deux façons : soit en mettant à la charge du délégataire de nouveaux investissements ou de nouvelles obligations d'exploitation, soit en diminuant la rémunération de celui-ci par une baisse des tarifs appliqués aux usagers.

Section 3 : La synthèse du rapport d'analyse

Cette partie constitue la synthèse des éléments présentés dans le rapport. Le DDFiP se prononce sur le sort du contrat en précisant la caducité éventuelle.

L'avis du DDFiP figurera dans un document dédié (cf : modèle d'avis ci-après)

Section 4 : Modèle de l'avis du DDFiP

L'avis du DDFiP reprend de manière synthétique les charges et les recettes. Il précise aussi l'état des restes à amortir et se prononce sur la caducité ou non du contrat. Il doit être daté et signé du DDFiP.

Une copie est adressée aux services préfectoraux et au comptable assignataire de la collectivité concernée.

CHAPITRE 2 : MODÈLES-TYPES

Les modèles-types présentés en annexe sont destinés à aider les DDFiP. Ceux-ci sont libres de s'inspirer ou non de ces modèles.

Si le rapport est confidentiel et doit, en conséquence, porter la mention « confidentiel », l'avis qui résulte peut être transmis par l'ordonnateur à ses interlocuteurs.

Il est rappelé qu'il appartient aux services en charge du secteur public local d'instruire ces avis et que les missions d'expertise économique et financière (MEEF) peuvent, le cas échéant, sur des dossiers complexes ou à enjeux, être saisies d'une demande de visa du DDFiP motivée.

LE SOUS-DIRECTEUR DU CONSEIL FISCAL,
FINANCIER ET ECONOMIQUE

ERIC BARBIER

Annexes

Annexe n° 1 : Modèle-type du courrier à adresser à l'ordonnateur


DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

DIRECTION RÉGIONALE OU DÉPARTEMENTALE
DES FINANCES PUBLIQUES DE XXXXXXXXXXXX
X, RUE XXXXX
00000 VILLE
TÉLÉPHONE : 00 00 00 00 00
MÉL. : balf du service

XXX, le

Civilité Prénom NOM

Adresse

CP VILLE

POUR NOUS JOINDRE :

Affaire suivie par : XXX
Téléphone : XXX
Télécopie : XXX
Réf : XXX

Objet : Votre demande d'avis concernant la convention de délégation de service public conclue le, en matière d'eau/ d'assainissement/ de déchets/ d'ordure ménagère entre la Commune/ l'Etablissement public... et la société....

PJ : -Rapport d'analyse confidentiel
- Avis relatif à la délégation de service public visée en objet

Madame/ Monsieur

Par courrier en date du..., vous m'avez saisi d'une demande d'avis sur la durée de la convention de délégation de service public conclue entre la Commune/ l'Établissement Public... conformément à la décision du Conseil d'Etat du 8 février 2009.

Vous trouverez en pièce jointe un rapport d'analyse confidentiel ainsi que l'avis que vous avez sollicité.

Je me tiens à votre disposition pour tout renseignement complémentaire et vous prie d'agréer, Madame/Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Fonction

Prénom NOM

Grade



Annexe n° 2 : Modèle-type du rapport d'analyse



RAPPORT D'ANALYSE CONFIDENTIEL

Dans le cadre de l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 février 2009, l'avis du DDFiP de a été sollicité par la collectivité.... afin de déterminer si le contrat de délégation de service public conclu le entre ladite commune et, délégataire, peut être maintenu dans sa durée telle qu'elle figure à l'article de la convention de délégation de service public.

A ce titre, il est rappelé que l'avis du DDFiP, s'il est obligatoire, n'est pas conforme. Ainsi, la collectivité de ... décidera seule de maintenir ou résilier le contrat ou prendra acte de sa caducité à compter du 3 février 2015.

Méthode d'analyse

Le DDFiP doit mettre en relation les charges de toutes natures du délégataire et ses recettes. Il doit également s'assurer qu'il n'y a plus de restes à amortir.

Précisions sur la portée de l'avis

L'avis du DDFiP est un examen a posteriori d'une situation qui a déjà fait l'objet d'un engagement juridique. Il en résulte que son contrôle ne porte pas sur l'opportunité de maintenir le contrat en l'état mais sur la possibilité, au regard des flux financiers, de continuer à l'exécuter au-delà de 2015.

Ainsi, aux termes de la jurisprudence Commune d'Olivet, le DDFiP ne détermine pas la « bonne durée ». Il vérifie si, au 3 février 2015, les charges sont couvertes par les recettes d'exploitation et s'il n'y a plus de restes à amortir. Si la réponse est positive, le contrat est caduc.

De même, le DDFiP n'a pas vocation à se prononcer sur le caractère raisonnable ou non du bénéfice qui relève des relations contractuelles. Cette appréciation relève de la seule collectivité.

Enfin, le DDFiP est, lorsqu'il est saisi en application de l'arrêt Commune d'Olivet, un expert qui apprécie les chiffres qui lui sont fournis, sans en vérifier la véracité. Les éléments présentés le sont sous la responsabilité de la collectivité.

Présentation de la convention :

- Objet (service géré, collectivité concernée) et forme juridique (affermage, concession ...)
- Date de signature et modifications par avenant

Rappel de la question de l'ordonnateur :

La Commune de ... souhaite savoir si son contrat de délégation de service public en matière d'eau/ d'assainissement/ de gestion des déchets sera caduc au 3 février 2015.

Pièces fournies au DDFiP à l'appui de la demande:

Pièces devant être fournies⁸	Pièces fournies⁹
Lettre de saisine *	
Rapport de la collectivité portant sur les éléments factuels, l'opportunité *	
Le contrat et ses avenants * (de préférence, version consolidée)	
Délibérations ayant un impact financier* (tarif, prolongation...)	
Tableau des flux de trésorerie (cashflows) *	
Tableau des emprunts *	
Tableau d'amortissement des investissements réalisés *	
Compte d'exploitation prévisionnels* (avant et après renégociation des tarifs, le cas échéant)	
Montant des redevances pour occupation du domaine * éventuellement versées par le délégataire, le cas échéant	
Les rapports annuels du délégataire, le cas échéant	
Formule d'amortissement, le cas échéant	
Avenant de renégociation, le cas échéant	
Tableau relatif aux conséquences des variations de tarifs du délégataire pour l'utilisateur, le cas échéant	
Autres	

*NB: les pièces signalées par un * sont obligatoires. A défaut de production de l'une d'elles, le DDFiP ne peut instruire la demande. S'agissant des DSP relevant du domaine de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères et des autres déchets, l'absence d'avis du DDFiP sur les contrats de DSP emporte la suspension des paiements à partir du 3/2/2015.*

ATTENTION

Pour cette analyse, au regard des seuls éléments transmis, le DDFiP a tenu compte des charges réelles du délégataire. Il a ainsi pris en compte l'ensemble des charges dues au 2 février 2015.

Celles-ci comprennent, d'une part, toutes les charges d'investissement qui ont fait l'objet d'un engagement juridique par le délégataire conformément aux dispositions du contrat de délégation de service public et, d'autre part, l'ensemble des charges de fonctionnement donnant lieu à un paiement pour un service fait constaté jusqu'au 2 février 2015 inclus.

Il n'a pas tenu compte des frais liés à la reprise du personnel, ni à ceux occasionnés par la rupture anticipée des contrats du délégataire avec ses fournisseurs.

8 En cas d'absence des pièces obligatoirement transmises, le DDFiP devra refuser de donner son avis et rappeler les conséquences de l'absence d'avis (cf : instruction n° 10-029 du 7/12/2010, point 3.1.2).

9 Lorsque la pièce a été fournie, la case est cochée,

1^{ère} partie : Les rappels Juridiques

L'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que :

« Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre ».

[...]

Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par le directeur départemental des finances publiques, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante compétente avant toute délibération relative à la délégation ».

Le Conseil d'Etat, dans la décision Commune d'Olivet (8 avril 2009), rappelle que la limitation de durée vise à garantir un intérêt général qui est la remise en concurrence des acteurs et, in fine, une meilleure gestion des deniers publics. Le cas particulier qui était étudié portait sur la gestion de l'eau et de l'assainissement qui fait l'objet d'une loi du 2 février 1995, dite "loi Barnier", laquelle interdit toute DSP supérieure à 20 ans, sauf justifications particulières présentées au DDFiP. Dans cette décision, le Conseil a indiqué que l'application de la loi Barnier, sans être rétroactive, devait être considérée comme immédiate.

Les DSP conclues en matière d'eau, d'assainissement ou de traitement des déchets avant la loi dite « Loi Barnier » pour une durée supérieure à 20 ans ne pourront donc plus être régulièrement exécutées à compter du 3 février 2015, sauf justifications particulières présentées au DDFiP. L'instruction n° 10-029-M0 du 7/12/2010, décrit les conséquences juridiques de cette décision sur les contrats en cours.

Dans le prolongement de cette décision, plusieurs arrêts ont été rendus.

La décision Maison Comba du 11 août 2009 apporte des précisions sur la durée normale d'amortissement, laquelle ne coïncide pas nécessairement avec l'amortissement comptable, mais vise à permettre au délégataire de couvrir ses charges grâce à ses recettes d'exploitation.

Cette décision doit être rapprochée de la jurisprudence du juge en matière d'indemnisation du titulaire dont le contrat a été résilié. Ainsi, c'est à deux titres que le titulaire du contrat est indemnisé : le manque à gagner, d'une part, et les dépenses engagées, d'autre part. L'avis du DDFiP porte sur les dépenses engagées jusqu'au terme normal du contrat, lequel est déterminé en fonction de la durée normale du contrat.

Il tient donc compte de l'ensemble des charges qui sont payées ou dues par le délégataire jusqu'au jour de la fin du contrat.

Ces charges sont de diverses natures, comme le montrera le rapport d'analyse ci-après.

Pour le cas particulier des biens, la décision Commune de Douai¹⁰ apporte des éléments permettant au DDFiP de procéder à son analyse.

Ainsi, en cas de silence de la convention, les biens nécessaires au service public, lesquels sont des biens de retour, reviennent gratuitement à la collectivité, sauf à ce que la convention en dispose autrement.

Au cas présent, le DDFiP a donc examiné les dispositions contractuelles en la matière.

L'arrêt Commune de Chartres, du 8 février 2010 indique que la durée normale d'amortissement court à compter de l'achèvement des investissements et de la mise en service de l'équipement. Par la suite, le Conseil d'Etat a rappelé qu'un contrat peut prévoir une durée inférieure à la durée normale d'amortissement (CE, n°352 417, 4/7/2012), moyennant une indemnisation.

L'avis que rend le DDFiP vise, conformément à la jurisprudence évoquée, à vérifier que les charges du délégataire sont couvertes par ses recettes d'exploitation et qu'il ne demeure pas d'investissements non amortis. L'avis ne se prononce pas sur les éventuelles indemnisations qui pourraient être mises à la charge de la personne publique en cas de contentieux. L'approche retenue est donc la mise en perspective des restes à amortir et le solde de trésorerie de l'opération.

ATTENTION

Les chiffres fournis par l'ordonnateur sont réputés exacts. Le DDFiP n'a pas à vérifier la véracité des éléments transmis: ceux-ci relèvent de la seule responsabilité de la collectivité saisissante.

¹⁰ CE, Assemblée, n° 342788, 21/12/2012

2^{ème} partie : L'analyse de l'amortissement économique

1. L'étude des restes à amortir comptables

Recensement des éléments du patrimoine (éléments issus du tableau des restes à amortir fourni).

Les chiffres mentionnés dans le tableau sont exprimés en euros TTC/HT¹¹.

Service concerné (au jour de l'examen, avenants compris)	Nature des biens retour, reprise, propre	A la prise d'effet du contrat		A la fin de l'exercice de l'année qui précède l'examen		au 2/2/2015		au terme du contrat	
Travaux de construction		Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie
Travaux d'entretien "lourds"		Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie
Autre		Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie	Equipement concerné	Charge non encore amortie
Total									

NB : En cas de biens de reprise, il importe de tenir compte du montant de la soulte éventuellement revue au regard des conditions économiques résultant de la fin anticipée du contrat.

2. L'étude du solde de trésorerie (cashflow)

1 Les charges

ATTENTION :
Le DDFiP n'a pas à connaître les éventuelles indemnités qui seraient dues par le délégataire en cas de résiliation de ses contrats avec ses fournisseurs.

(i) Les charges du délégataire, quelle que soit la durée du contrat

▪ Droits d'entrée mis à la charge du délégataire¹²

Le montant de ces droits est généralement indiqué dans la convention. Le tableau d'amortissement des droits d'entrée transmis par la collectivité sera utilisé pour connaître la somme qui reste due au délégataire.

▪ Reprise des annuités d'emprunt

Le montant de ces droits est généralement mentionné dans la convention. Le tableau d'amortissement des annuités d'emprunt transmis par la collectivité sera utilisé pour connaître la somme qui reste due au délégataire.

¹¹ Indiquer selon les chiffres fournis TTC ou HT.

¹² Si les droits d'entrée sont interdits depuis 1995 en matière d'eau, d'assainissement et de déchets, ils sont autorisés pour tous les autres services publics. En tout état de cause, ils étaient autorisés pour les contrats concernés par la décision Commune d'Olivet.

■ Prestations à la charge du délégataire (entretien et grosses réparations, renouvellement, constructions...)

	Nature des travaux	Effectués par	Au frais de	Montant HT
Dispositions contractuelles	Construction			
Dispositions contractuelles	Entretien/ grosses réparations			
Dispositions contractuelles	Renouvellement : -matériels tournant -génie civil -canalisations -branchements			
Dispositions contractuelles	Renforcement / extension			

NB : les éléments listés ci-dessus doivent permettre de tenir compte des évolutions de la réglementation.

■ Obligations de service public

Il s'agit des obligations nécessitant des investissements qui sont imposés au délégataire du fait de son rôle d'exploitant du service public (ex : frais pour raccordement d'habitations isolées...). La collectivité a estimé que le montant des charges au titre des obligations de service public sont €.

■ Divers

(ii) Les charges du délégataire qui prennent fin avec le contrat

■ Les redevances pour occupation du domaine public payées jusqu'au 2/2/2015- jusqu'au terme contractuel- jusqu'à la date demandée par la collectivité

■ Les frais de fonctionnement

■ Divers

2. Les recettes

- Recettes issues des personnes publiques

Subventions d'équipement	Avances remboursables	Compensations d'obligations de SP	Divers

- Recettes issues des usagers

Ces informations figurent dans le compte annuel de résultat de l'exploitation (CARE), le plan de financement et au vu des délibérations.

CAS PARTICULIER : RENEGOCIATION DES TARIFS¹³

Au regard des recettes prévisionnelles, avant et après renégociation des tarifs et des conditions financières, il apparaît que le solde des recettes est de....

¹³ Paragraphe à supprimer ou à maintenir dans le rapport en fonction de la question posée par l'ordonnateur et des éléments communiqués (ex : projet d'avenant).

3^{ème} partie : La synthèse du rapport d'analyse

Au 3 février 2015, à la lecture de ces éléments, il apparaît que :

CHARGES RESTANT		RECETTES VERSÉES	SOLDE DE TRÉSORERIE
Amortissables	Non amortissables		

Les chiffres ci-dessus sont exprimés en euros HT

1. À compter du 3 février 2015, le solde de trésorerie est positif, une fois les charges payées et les recettes encaissées. Par ailleurs, il n'y a plus de reste à amortir.

Le contrat est caduc à compter du 3 février 2015.

2. À compter du 3 février 2015, le solde de trésorerie est positif, une fois les charges payées et les recettes encaissées. Néanmoins, il y a des restes à amortir.

* Au cas d'espèce, le DDFiP a constaté que le solde de trésorerie est supérieur aux restes à amortir et suffit à couvrir ces derniers. Dès lors, le contrat est caduc à compter du 3 février 2015.

* Au cas d'espèce, le DDFiP a constaté que le solde de trésorerie est inférieur aux restes à amortir et qu'il ne permet pas de couvrir ces derniers. Dès lors, le contrat n'est pas caduc à compter du 3 février 2015 .

3. À compter du 3 février 2015, le solde de trésorerie est négatif, une fois les charges payées et les recettes encaissées. Par ailleurs, il y a des restes à amortir.

Le contrat n'est pas caduc au 3 février 2015.

4. À compter du 3 février 2015, le solde de trésorerie est négatif, une fois les charges payées et les recettes encaissées. Néanmoins, il n'y a plus de restes à amortir¹⁴.

* Au cas d'espèce, le DDFiP a constaté que le solde des restes à amortir est supérieur au solde de trésorerie et suffit donc à couvrir le déficit de trésorerie. Dès lors, le contrat est caduc à compter du 3 février 2015.

* Au cas d'espèce, le DDFiP a constaté que le solde des restes à amortir est inférieur au solde de trésorerie et ne permet pas de couvrir le déficit de trésorerie. Dès lors, le contrat n'est pas caduc à compter du 3 février 2015.

A XXXX, le XXXXXX

Qualité du signataire (DDFiP)

¹⁴ Deux cas sont possibles. Le DDFiP choisira la formule adaptée au cas d'espèce

Annexe n° 3 : Modèle-type de l'avis du DDFiP



XXX , le XXX

Avis du DDFiP

Vu la saisine du.... reçue le ... concernant la délégation de service public entre la Commune/l'établissement public **XXXX** et la société **XXXX** tendant à vérifier la validité du contrat au delà du 3 février 2015, au regard de la décision du 8 avril 2009, Commune d'Olivet, par laquelle le Conseil d'Etat a indiqué que les conventions en matière d'eau, d'assainissement, de déchets et déchets ménagers qui ont été conclues avant le 3 février 1995 pour une durée supérieure à vingt ans et arrivant à échéance après le 3 février 2015, sont caduques sauf justifications particulières présentées au DDFiP,

Au regard des éléments fournis, tels que récapitulés ci-dessous :

Charges		Recettes	Etat des restes a amortir
Amortissables	Non amortissables		
Solde			

Les chiffres ci-dessus sont exprimés en euros HT

Le DDFiP du , est d'avis de répondre que :

Le contrat peut être maintenu à compter du 3 février 2015:

Oui* Non*

Au regard de la question posée et compte tenu des justifications présentées :

- *Le contrat peut être maintenu jusqu'à son terme contractuel:*

Oui* Non* Sans objet*

- *Le contrat, si les tarifs sont renégociés tels que dans le projet d'avenant fourni, peut aller jusqu'à son terme contractuel*

Oui* Non* Sans objet*

- Le contrat, si la durée est maintenue, pourra conduire à l'application des tarifs proposés dans le cadre du projet d'avenant

Oui*

Non*

Sans objet*

- Le contrat sera caduc à compter de , si les conditions financières sont maintenues

Oui*

Non*

Sans objet*

Le contrat sera caduc à compter du 3 février 2015:

Oui*

Non*

-* Choisir la mention adéquate

A XXXX, le XXXXXX

Qualité du signataire (DDFiP)

NB: copie de cet avis est transmise au Représentant de l'Etat dans le Département et au comptable assignataire de la commune / de l'établissement.