

Passage à MCH2

Règles de mise en œuvre

En regard des nouveautés et modifications apportées, le passage aux normes MCH2 est une étape cruciale pour les collectivités locales. En premier lieu, le principe de « vérité du bilan », dénommé aussi « image fidèle du bilan » ou « true and fair view », est essentiel et peut-être le plus important des règles de mise en œuvre, touchant tant les biens des collectivités locales appartenant au patrimoine financier, dont la commune peut disposer librement, que ceux concernant le patrimoine administratif, nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques.

Réévaluation périodique du patrimoine financier

La réévaluation du patrimoine financier est réalisée sur la base de la valeur vénale (valeur monétaire en cas de vente ; art. 43 OFCo). Or, le calcul de la valeur vénale n'est pas toujours aisé, mais les informations existent souvent dans la commune ou peuvent être obtenues sans grands frais auprès d'institutions expertes en matière immobilière. Il s'agit aussi de préciser que les biens du patrimoine financier ne sont pas soumis à l'amortissement, contrairement au patrimoine administratif (voir point suivant).

Le patrimoine financier est défini au sens étroit. Dans ce fait, dès lors qu'une politique publique et/ou sociale est poursuivie, le bien concerné fait partie du patrimoine administratif. Par exemple, les immeubles locatifs servant un but d'aide au logement pour maintenir de jeunes couples dans la commune ou la détention d'une auberge communale pour conserver un lieu de rencontre de la population font partie du patrimoine administratif. Au besoin, il conviendra de corriger l'attribution de certains biens.

Si les éléments du patrimoine financier n'ont, selon les prescriptions en vigueur jusqu'ici, jamais été réévalués, et qu'ils ont été inscrits au bilan à leur valeur d'acquisition ou de production, l'introduction du MCH2 et la réévaluation qui lui est liée vont faire ressortir des réserves substantielles. L'inverse est cependant aussi possible, dans la mesure où une valeur inscrite au bilan doit être corrigée vers le bas. Le solde net de ces opérations de réévaluation unique au passage à la nouvelle loi constitue la réserve liée à la réévaluation du patrimoine financier (voir plus loin).

Il est important de rappeler que la réévaluation de ce patrimoine doit être opérée dès lors qu'une variation de la valeur, à la hausse ou à la baisse, est connue. On peut prendre pour exemple la variation de valeur de titres, actions ou obligations, détenus par la collectivités.

Réévaluation unique du patrimoine administratif

La réévaluation du patrimoine administratif a pour objectif principal – et souvent mis en avant dans la mise en œuvre de MCH2 – le respect du principe de l'image fidèle du bilan. Il s'agit d'un retraitement unique, c'est-à-dire qu'il n'intervient que la première année au passage à MCH2, et qui est déterminé sur l'année et sur la valeur initiale d'acquisition ou de construction du bien.

Le patrimoine administratif fait l'objet d'une dépréciation de sa valeur (amortissement comptable) déterminée en fonction de la durée d'utilisation. Pour rappel et comme le fixait déjà les dispositions financières de la législation sur les communes précédemment, l'amortissement des biens est linéaire : cela signifie que les

montants annuels de l'amortissement du bien sont identiques durant toute sa durée d'utilisation. Si l'Annexe A1 de l'OFCo détermine les différentes catégories des biens et la fourchette des amortissements, le modèle « Tableau des immobilisations » fourni par le SCom fixe dans le détail l'amortissement de chaque objet. Ces taux ne sont pas laissés à l'appréciation des collectivités locales.

La réévaluation du patrimoine administratif suppose les opérations suivantes :

- < établissement de l'inventaire matériel (physique) des biens de la collectivité
- < détermination de l'année d'acquisition ou de construction de chacun des biens
- < établissement de l'inventaire comptable des biens
- < détermination de la valeur au 1^{er} janvier 2021 des biens, tenant compte de l'amortissement comptable à opérer depuis leur acquisition ou construction

La législation précise que la recherche historique de la valeur d'acquisition ou de construction ne doit pas excéder 20 ans (art. 44 OFCo) ; exceptionnellement, en cas de motifs valables, cette période pourrait être étendue. Par contre, la collectivité locale ne peut faire l'économie de l'établissement de son **inventaire matériel** : il apparaît en effet essentiel que la commune ait une vision détaillée et totale de son patrimoine.

Si des éléments du patrimoine administratif ont fait l'objet, selon les prescriptions en vigueur jusqu'ici, d'amortissements supplémentaires et qu'ils sont inscrits au bilan à 1 franc pour mémoire, l'introduction du MCH2 et la réévaluation qui lui est liée vont mettre au jour des réserves substantielles. L'inverse est cependant aussi possible, dans la mesure où un bien n'a jamais été amorti comptablement au bilan et dont la valeur au 1^{er} janvier 2021 doit dès lors être corrigée vers le bas. Le solde net de ces opérations de réévaluation unique au passage à la nouvelle législation permet de constituer une réserve de réévaluation relative au patrimoine administratif. Cette réserve est utilisée afin d'assumer le « réamortissement » comptable du bien, sans impacter négativement le résultat du compte de résultats, mais assurant de respecter le principe de l'image fidèle du bilan en présentant la valeur réelle des biens existants.

Les règles en matière de réserve de réévaluation sont définies ci-dessous.

Réserve de réévaluation : constitution et utilisation

Les réserves de réévaluation constituées au passage à MCH2, pour le patrimoine financier et pour le patrimoine administratif, doivent être comptablement distinctes. Bien qu'elles fassent chacune partie du capital propre (fortune) de la collectivité, elles n'ont pas la même durée d'utilisation.

La réserve de réévaluation du patrimoine financier est constituée lors de la réévaluation de ce même patrimoine, ainsi que celle des provisions existantes et des comptes de régularisation. Les bénéfices qui en résultent sont comptabilisés comme réserve au bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2021 (compte 2960x *Réserve liée au retraitement PF*), elle est dissoute au bilan de clôture au 31 décembre 2021 et intégrée au **capital propre non affecté** (compte 29990 *Résultats cumulés*).

La réserve de réévaluation du patrimoine administratif est constituée lors de la réévaluation des biens de ce même patrimoine. Les bénéfices qui en résultent sont comptabilisés comme réserve au bilan d'ouverture (compte 2950x *Réserve liée au retraitement PA*) ; cette réserve sert exclusivement à compenser la charge supplémentaire des « réamortissements » due à la réévaluation. Cette réserve est donc intégrée au **capital propre affecté**. Sauf requête exceptionnelle, le solde de cette réserve doit être dissoute dans les 10 ans ; ce solde augmentera alors le capital propre non affecté (compte 29990 *Résultats cumulés*).

Si, exceptionnellement, le patrimoine administratif avait été surévalué, il en résulterait une réserve négative. La différence de retraitement négatif doit être directement comptabilisée sur le capital propre à la clôture du premier exercice. En cas de différence négative très élevée, une diminution par tranche annuelle pourrait être opérée, mais au maximum sur une période de 10 ans.

Financements spéciaux : constitution et utilisation

La constitution de financements spéciaux, précédemment dénommés « réserves obligatoires », requiert une base légale. Le financement spécial est l'affectation obligatoire de moyens à la réalisation d'une tâche publique définie. Dans ce sens, il existe un lien causal entre la tâche (prestation) et la contreprestation fournie par le bénéficiaire (financement). Il ne doit en principe pas y avoir de financement de cette prestation par le ménage commun, à savoir l'impôt, dès lors que les législations spécifiques prévoient un autofinancement des tâches par les taxes.

Pour exemples, les législations fixent l'autofinancement des tâches *710 Approvisionnement en eau potable* et *720 Traitement des eaux usées* à 100%, alors que le domaine *730 Gestion des déchets* doit au minimum être couvert à 70%. D'autres tâches pourraient faire l'objet de financements spéciaux, telle la gestion de parkings payants ou d'un réseau d'électricité. Il est toutefois à relever que cela ne concernerait que très peu de domaines complémentaires, mais dans tous les cas une base légale, même provenant de la collectivité elle-même (tel un règlement communal de portée générale), est nécessaire.

La constitution de financements spéciaux provient de bénéfices résultant de la tâche concernée, considérant que le principe de la comptabilisation intégrale des coûts relatifs à la tâche doit être respecté. Cela signifie que, en parallèle des charges d'exploitation, d'amortissement des infrastructures, éventuellement de l'intérêt de la dette contractée y relative, il y a lieu de tenir compte d'un intérêt calculatoire (intérêt fictif) applicable aux avances ou aux engagements pour les financements spéciaux.

Ces éléments précités sont indispensables à la détermination correcte des taxes. Sur ce dernier point, les législations spéciales, notamment la loi sur les eaux (LCEaux ; RSF 812.1) ainsi que la loi sur l'eau potable (LEP ; RSF 821.32.1), précisent que les taxes prélevées doivent prévoir une part pour l'attribution aux financements spéciaux concernés.

L'attribution aux financements spéciaux ainsi que leur utilisation peuvent concerner deux applications distinctes :

- < Le financement spécial pour le maintien de la valeur (FSMV) est directement constitué par la taxe prélevée ; il est utilisé pour le financement des investissements (investissements nouveaux, réfections, rénovations, etc.) à réaliser.
- < Le financement spécial pour l'équilibre du compte (FSEC) est constitué par les bénéfices (après attribution au FSMV) résultant de la tâche ; il peut être utilisé pour couvrir d'éventuels déficits futurs.

Préfinancements constitués avant MCH2 : utilisation ou dissolution des réserves libres et des fonds

La législation sur les communes (LCo et RELCo) n'interdisait pas la constitution de préfinancements (réserves libres), affectés ou non, pour les investissements futurs. Afin de se conformer aux normes de la nouvelle législation (LFCo et OFCo), il y a lieu de fixer des règles quant à la dissolution des réserves libres existantes.

Concernant les réserves affectées, elles peuvent être maintenues pour autant que l'objet d'investissement et son financement ont été décidés par le législatif avant le 1^{er} janvier 2021. À défaut, respectivement en cas de maintien partiel de ces réserves, leur totalité ou le solde sont intégrés dans le compte 29990 *Résultats cumulés*. Le principe de la comptabilisation des valeurs au brut s'applique, à l'instar par exemple des immobilisations subventionnées. C'est la raison pour laquelle la dissolution de cette réserve s'appuie sur la méthode similaire de l'amortissement linéaire du bien concerné, le cas échéant de la subvention portée au passif, en fonction de la durée d'utilisation.

Concernant les fonds dépendants existants (legs, testaments, dons, donations ou autres fonds dits « spéciaux » sous l'ancien droit), la collectivité locale doit analyser si le but initial est respecté et toujours d'actualité. Dans le cas contraire, les montants doivent être dissous et intégrés au capital propre non affecté lors du premier exercice comptable MCH2.

Capitaux propres : constitution et utilisation

Le plan comptable distingue les différentes composantes du capital propre de la collectivité locale, qui inclut notamment les éléments traités précédemment, que l'on peut synthétiser comme suit :

2	PASSIF
20	Capitaux de tiers
...	
...	
29	Capital propre
290	Financements spéciaux
291	Fonds
292	<i>Réserves pour enveloppes budgétaires</i>
293	<i>Préfinancements</i>
294	<i>Réserves</i>
295	Réserve liée au retraitement (introduction MCH2)
296	Réserve liée au retraitement du patrimoine financier (PF)
298	Autres capitaux propres
299	Excédent (+) ou découvert (-) au bilan

Pour rappel, les **comptes grisés** ne peuvent pas être ouverts car non autorisés par la législation sur les finances des collectivités publiques fribourgeoises.

En premier ressort, le capital propre est constitué suite aux opérations suivantes :

- > Les financements spéciaux, les fonds ainsi que les préfinancements existants (réserves libres affectées) font partie des capitaux propres affectés et de ce fait ne peuvent être utilisés à d'autres fins.
- > La réserve de réévaluation du patrimoine administratif est affectée ; l'éventuel solde positif qui résulterait après les amortissements comptables opérés sera intégré dans le capital propre non affecté.
- > La réserve de réévaluation du patrimoine financier, après retraitement, est dissoute à la fin du premier exercice et intégrée au capital propre non affecté.

En second lieu, les résultats positifs du compte de résultats alimentent le capital propre non affecté.

L'existence d'un capital propre non affecté permet de répondre aux nouvelles règles en matière d'équilibre financier. Dans la législation précédente, l'exigence de l'équilibre budgétaire, comme principe de gestion financière, prévoyait exceptionnellement une dérogation dès lors que le déficit budgétaire n'excédait pas 5% du total des produits de fonctionnement.

La nouvelle législation sur les finances n'a pas retenu cette règle. Par contre, bien que le principe de l'équilibre financier demeure (art. 20 LFCo), un déficit budgétaire exceptionnel pourrait être présenté au législatif communal pour autant que la commune dispose d'un capital propre non affecté permettant de l'absorber (art. 21 LFCo). Toutes les mesures devront cependant être prises afin d'éviter que la commune se retrouve, après plusieurs exercices déficitaires, avec un capital propre négatif, à savoir un découvert au bilan.

Pour rappel, l'article 21 al. 3 LFCo précise que si le bilan affiche un découvert, qui peut résulter de la réévaluation des actifs dès l'entrée en vigueur du MCH2 et/ou du cumul de déficits du compte de résultats, celui-là doit être amorti au maximum sur cinq ans. Les budgets concernés par ces délais doivent tenir compte du montant nécessaire à l'assainissement du bilan à moyen terme.