R A P P O R T

d'information du Conseil communal au Conseil général de la Ville de Boudry à l'appui de la réévaluation du patrimoine administratif et financier

---

Résumé
Le présent rapport d'information a pour objectif de vous présenter les enjeux et résultats de la réévaluation comptable de l'ensemble des biens immobiliers du patrimoine administratif (PA) et financier (PF), incluant les terrains communaux, les forêts, les bâtiments et les participations.

Rapport n° : CG-0290.630-1
Date : 19 mars 2018
Dicastère : Services administratifs et des finances

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport d'information a pour objectif de vous présenter les enjeux et résultats de la réévaluation comptable de l'ensemble des biens immobiliers du patrimoine administratif (PA) et financier (PF), incluant les terrains communaux, les forêts, les bâtiments et les participations. Cette adaptation comptable prend effet au 1er janvier 2017.

Ce rapport vous est présenté avant l'adoption des comptes 2017, car les effets financiers de la réévaluation ont un impact important sur le bilan 2017. La réévaluation n'a en revanche aucun impact sur les comptes d'exploitation.

Une réévaluation d'actifs ou de passifs revient à augmenter ou diminuer leur valeur comptable au bilan pour les remettre à leur « vraie valeur ». Ceci a pour corollaire de modifier les fonds propres du bilan. La différence entre l'ancienne valeur et la nouvelle, inscrite au bilan, est appelée « réserve latente » dans le sens où elle n'était pas visible à la lecture des comptes.

L'issue de l'ensemble de ce retraitement est manifestement positive. Il a semblé nécessaire au Conseil communal de mettre en lien ce rapport d'information avec le budget 2018.

CONTEXTE ET BASES LÉGALES

La réévaluation des actifs et passifs du bilan découle de la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC[1]) du 24 juin 2015 et de son règlement général d'exécution (RLFinEC[2]) du 20 août 2015. L'ensemble des postes du bilan doit être évalué selon le principe de « l'image fidèle », selon les articles 55 et 56 de la LFinEC et les articles 61 et 62 du RLFinEC.
Le retraitement du patrimoine imposé par le passage au Modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) a pour but de rendre la situation financière des collectivités plus transparente, en montrant cette « image fidèle » de leur patrimoine (actifs) et de leurs dettes (passifs) c'est-à-dire une image aussi objective que possible de la réalité.

Dans le détail, la réévaluation porte sur :

- Les immeubles du patrimoine administratif et financier ;
- Les actions, parts sociales et participations du patrimoine administratif et financier ;
- Les terrains du patrimoine administratif et financier ;
- Les forêts et les vignes.

La réévaluation du patrimoine administratif et financier donne lieu à des réserves de réévaluation importantes. L'affectation de ces plus-values est prévue dans la législation (RLFinEC) et sera également présentée ci-après dans ce rapport.

A ce titre, l'article 62 du RLFinEC indique à propos du patrimoine administratif :

> Alinéa 3 :
>
> *Les bénéfices de retraitement sont portés à la réserve liée au retraitement du patrimoine administratif dans le capital propre. Après retraitement complet des postes du bilan, cette réserve est utilisée, dans l'ordre de priorité, pour:*

[1] La LFinEC est disponible ici : http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/601.pdf
[2] Le RLFinEC est disponible ici : http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/6010.pdf

a) couvrir les engagements nets figurant au bilan en raison du passage aux normes du MCH2 (provisions pour heures supplémentaires, vacances non prises, engagements envers prévoyance.ne, retraites des magistrats, etc.) ;

b) absorber tout ou partie des montants d'amortissements excédentaires générés par la réévaluation du patrimoine administratif, calculés sur 20 ans au minimum ;

c) résorber le découvert éventuel, à raison de 50% au minimum du solde positif restant.

Alinéa 4 :

L'éventuel solde résiduel après exécution des opérations décrites aux lettres a à c de l'alinéa qui précède peut être affecté à une réserve de politique conjoncturelle.

Pour le patrimoine financier, la législation n'est pas aussi précise, mais une pratique vraisemblablement analogue à celle du patrimoine administratif sera adoptée par le Conseil d'Etat.

Organe de révision

L'ensemble de la réévaluation effectuée par le service des finances de la commune, a été validée par l'organe de révision mandaté par le Conseil communal, la fiduciaire NéoCap, en dates du 26 septembre 2017 et du 9 mars 2018. Dans ses conclusions, il reconnaît la légalité et la pertinence de la démarche entreprise par la Commune en matière de réévaluation. Le rapport de vérification est joint en annexe.

MÉTHODES DE RÉÉVALUATION

Les méthodes de réévaluation sont différentes selon les actifs réévalués. La réévaluation menée par le service des finances a nécessité la coordination avec plusieurs services : le service technique communal et celui de la gérance d'immeubles ainsi que les services étatiques pour les forêts et les vignes.

A l'appui des méthodes d'évaluation connues, il faut relever que la « vraie valeur » d'un actif, qui devrait correspondre à son prix sur le marché, est très difficile à déterminer de manière totalement exacte, car elle n'est véritablement établie qu'au moment de sa réalisation, par exemple lors de la vente d'un immeuble. Ceci est d'autant plus marqué dans le cas du patrimoine administratif, lequel n'a aucune référence de prix de marché en tant que tel. Le cas est différent avec le patrimoine financier, dont la valeur vénale est théoriquement réalisable par la vente du bien.

Bâtiments du patrimoine administratif

Le patrimoine administratif est constitué par l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers dont la commune se sert pour exécuter les tâches dévolues aux services publics. Une tâche est dite publique lorsqu'elle est décrite ou définie dans une loi, un règlement ou un arrêté (article 4 RLFinEC).

Les biens constituant le domaine public et le patrimoine administratif sont inaliénables et n'ont qu'une valeur d'usage.

Les actifs figurant dans le patrimoine administratif sont portés au bilan s'ils génèrent une utilité économique future ou s'ils sont consacrés à la réalisation de tâches publiques et que leur valeur peut être établie de manière fiable. Ils sont inscrits au bilan au coût d'acquisition ou de fabrication et amortis linéairement selon la durée d'utilité admise (article 46 RLFinEC) ; les taux d'amortissement appliqués pour les nouveaux investissements sont basés sur ceux qui figurent à l'annexe du RLFinEC. Les valeurs résiduelles des biens mis au rebut sont à enregistrer comme amortissements non planifiés.

Les immeubles du patrimoine administratif sont réévalués conformément à l'article 46 alinéa 6 RLFinEC, soit à la valeur d'assurance incendie multipliée par un coefficient de 0.7.

Selon l'article 46 al 4 de la RLfinEC, les terrains non agricoles, les terrains agricoles, les vignes et les forêts du patrimoine administratif peuvent être réévalués après une durée minimale de 20 ans.

Le montant de la plus-value issu de la réévaluation des bâtiments du patrimoine administratif atteint la somme de CHF 19'714'584.00.

Bâtiments du patrimoine financier

Le patrimoine financier est constitué de l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers dont la commune a la libre disposition. Cela signifie qu'ils ne sont pas nécessaires pour l'accomplissement des tâches publiques de la collectivité ; cette dernière peut utiliser leur rendement ou le produit de leur vente à la couverture de charges financières de la collectivité.

Les actifs figurant dans le patrimoine financier sont portés au bilan s'ils génèrent une utilité future et que leur valeur peut être établie de manière fiable. Ils sont inscrits au coût d'acquisition ou de fabrication lors du premier établissement du bilan. Les évaluations ultérieures s'effectuent à la valeur vénale, à la date de clôture du bilan, en sachant qu'une réévaluation systématique de la situation financière s'effectue tous les ans (liquidités, titres et participations), alors que celle des autres immobilisations aura lieu périodiquement, au minimum tous les cinq ans (article 55 LFinEC).

Auparavant, le patrimoine financier était amorti jusqu'à atteindre la valeur de l'estimation cadastrale. Dès 2011 les amortissements ont été stoppés par une directive du Service des communes dans l'attente de la nouvelle loi sur les finances.

Dès qu'une valeur économique s'avère inférieure au montant pour lequel un actif est inscrit au bilan, une réévaluation devra toutefois être effectuée (article 45 RLFinEC).

Les immeubles du patrimoine financier sont évalués selon la méthode de la valeur de rendement (article 45 RLFinEC) qui consiste à capitaliser les états locatifs au 1er décembre sur la base d'un taux de capitalisation qui prend en compte l'état du bâtiment.

Pour ce faire, un taux de capitalisation par immeuble a été défini.

Le montant de la plus-value issue de la réévaluation des bâtiments du patrimoine financier atteint la somme de CHF 1'607'305.00.

Terrains du patrimoine financier et administratif et forêts

La difficulté de la réévaluation des terrains provenait de l'inexistence d'un inventaire de ces biens à jour. La valeur au bilan au 31.12.2016 des terrains ne se réfère ainsi à aucune liste, mais consiste en un « pot commun » des terrains communaux. A l'exception du terrain des Buchilles conservé au prix d'acquisition de 2012, les terrains du patrimoine financier et administratif ont été valorisés à leur valeur cadastrale.

Pour les forêts et les vignes, les services de l'Etat ont été à même de remettre un inventaire détaillé et chiffré ainsi qu'un prix à l'hectare pour les zones agricoles.

Il a été nécessaire de lister l'ensemble des biens appartenant à la commune de Boudry à partir des données du registre foncier. L'ensemble des biens-fonds a ainsi fait l'objet d'un examen pour savoir s'il s'agissait d'un terrain constructible, d'un terrain du patrimoine administratif ou financier par exemple. Pour ce faire, une grande partie des terrains a été visualisée avec le géoportail du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN) par le Service financier de notre commune.

Il a notamment été nécessaire d'affecter les typologies ci-dessous à chaque terrain :

ZHHD	Zone habitation haute densité
ZHMD	Zone habitation moyenne densité
ZM	Zone mixte
ZMAL	Zone mixte d'ancienne localité
ZAE	Zone d'activité économique
ZHFD	Zone de haute et faible densité
ZUP	Zone d'utilité publique
ZP2	Zone de protection communale de la nature et du paysage

Les hypothèses de travail menant à la réévaluation ont été les suivantes :

1. Pas de réévaluation des terrains du patrimoine administratif relevant du domaine public (par exemple, les routes et trottoirs) ;
2. Pas de réévaluation des terrains indissociables des bâtiments (la valorisation du terrain est incluse dans la réévaluation du bâtiment) ;

La valeur des différents terrains correspond aux prix pratiqués lors des dernières transactions, en gardant une approche prudente des prix.

Compte tenu de ces éléments, **le montant de la plus-value issu de la réévaluation des terrains atteint la somme de CHF 570'922.00, vignes comprises qui n'ont pas bénéficié de montants de réévaluation.**

Le montant de la plus-value issu de la réévaluation des forêts CHF 1'610'000.00.

<u>Actions, parts sociales et participations du patrimoine administratif et financier</u>

Les actions et parts sociales sont évaluées à la valeur boursière.

Les titres qui n'ont pas de cours sont valorisés à la part de la Commune aux fonds propres figurant au dernier bilan bouclé de l'entité concernée (article 45 RLFinEC) après distribution des dividendes. Ce dernier cas de figure concerne la majorité de nos participations.

Les participations n'ont toutefois pas fait l'objet d'une réévaluation lorsque les critères suivants sont remplis cumulativement :

1. Leur valeur nominale est inférieure ou égale à 1'000.- francs ;
2. Elles relèvent d'une pratique de politique régionale (soutien à des activités).

Les participations suivantes n'ont ainsi pas été réévaluées et ont été amorties à CHF 1.-:

- Cave des Coteaux ;
- Interface PME ;
- Aéroport de Neuchâtel SA ;
- Coopérative agricole et viticole;
- Caves Châtenay-Bouvier SA

Il apparaît peu pertinent de vouloir attribuer une valeur de marché à des participations qui ne trouveraient pas, ou très difficilement, d'acquéreurs du fait de la particularité de ce type de participation.

Compte tenu de ces éléments, **le montant de la plus-value issu de la réévaluation des participations du patrimoine administratif atteint la somme de CHF 2'406'770.00 et le montant de la plus-value issu de la réévaluation des participations du patrimoine financier CHF -14'225.00.**

RÉSULTATS

Synthèse

La synthèse de la réévaluation du bilan, hors droit de superficie, est présentée dans le tableau ci-dessous :

Nature	Bilan au 31.12.2016	Plus-value	Bilan au 1.1.2017
	CHF	CHF	CHF
Bâtiments PA	15'497'419	19'714'584	35'212'003
Bâtiments du PF	6'085'523	1'607'305	7'692'828
Participations PA	1'094'752	2'406'770	3'501'522
Participations PF	14'230	-14'225	5
Terrains PA	3'166'678	570'922	3'737'600
Terrains PF	36'800	47'500	84'300
Forêts PA	1'160'000	1'610'000	2'770'000
TOTAUX	**27'055'401**	**25'942'856**	**52'998'257**

Le montant de la plus-value issu du retraitement atteint 24.3 millions pour le patrimoine administratif et 1.6 millions pour le patrimoine financier. **Les tableaux en annexe présentent le détail de ces montants.**

Affectation des bénéfices du retraitement PA

L'affectation de la plus-value issue de la réévaluation est prévue par la législation, telle qu'indiqué précédemment.

Le retraitement des biens du patrimoine administratif conduisant à une attribution à la réserve de réévaluation et les prélèvements à celle-ci peuvent être présentés comme suit:

Total PA	20'918'849	24'302'275	45'221'124
Total PF	6'136'553	1'640'581	7'777'133
TOTAUX	**27'055'401**	**25'942'856**	**52'998'257**

Le montant à conserver sur la **plus-value** générée par la réévaluation des **bâtiments du patrimoine administratif** (soit la moitié de 24'302'275) permettra de financer pendant 20 ans les amortissements supplémentaires qui sont liés à cette plus-value (RLfinEC art. 62 alinéa 3 lettre b), à savoir CHF 12'151'137.00, soit CHF 0.608 million par année. Les terrains, participations et forêts du patrimoine administratif ne sont pas concernés.

La plupart des engagements nets au bilan (provision pour heures supplémentaires et vacances, engagements envers « Prévoyance.ne », provision pour intérêts courus, ducroire sur débiteurs, ducroire sur impôts) inscrits par le passage aux normes MCH2 a été couvert par les bénéfices des exercices 2015 et 2016. Resterait potentiellement à couvrir une part des engagements pour « Prévoyance.ne ». Si l'article de la loi sur la caisse de pensions pour la fonction publique du canton de Neuchâtel (« Prévoyance.ne »), du 24 juin 2008, qui fondait l'obligation de provisionner le passage du

taux de couverture de 80% à 100% a été abrogé par le Grand Conseil, cette même loi fonde toujours l'obligation de capitaliser partiellement la caisse à hauteur de 80%, conformément aux exigences de la loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. La recommandation du MCH2 précise que seule la part employeur du plan de recapitalisation est concernée.

Le risque financier découlant d'un changement de régime de primauté de la caisse de pension pour la fonction publique du canton de Neuchâtel « Prévoyance.ne » n'étant pas encore connu de manière fiable, il a été admis que le solde de la réserve soit conservé dans l'attente de pouvoir créer une provision en toute connaissance de cause. Non chiffré de manière définitive à ce jour, le montant nécessaire pour couvrir cet engagement envers la caisse est estimé à 2 millions.

Après les deux affectations précitées effectuées, le solde du retraitement du patrimoine administratif pourra être affecté à la réserve de politique conjoncturelle.

Selon l'article 50, al 3 de la LFinEC, une attribution à la réserve de politique conjoncturelle, au moment des comptes, ne peut avoir lieu si la réserve ne dépasse pas le 5% des charges brutes du dernier exercice clôturé. Toutefois, cette limite doit être considérée hors retraitement du Patrimoine.

Affectation des bénéfices du retraitement PF

Le retraitement des éléments du patrimoine financier en suivant le principe de la « vraie valeur » a généré une plus-value nette de CHF 1'640'581.00, qui a été inscrite dans une réserve spécifique figurant dans les fonds propres au passif du bilan.

Réserve de réévaluation du PF	
Plus-value totale	**1'640'581**
Montant à conserver pour des réévaluations futures	-820'291
du PF (réserve de fluctuation de valeurs)	
Solde à maintenir à la réserve selon directive SCOM en vue	820'291
d'une affectation	

Le solde de la réserve sera viré par moitié pour d'éventuels ajustements de valeurs futurs de biens du patrimoine financier. L'autre moitié sera vraisemblablement affectée en 2018 pour le risque de « Prévoyance.ne », à l'instar du patrimoine administratif, en fonction du montant final à provisionner.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA RÉÉVALUATION

La réévaluation du bilan est un exercice particulier qui est justifié par le principe de « l'image fidèle ». Il est vrai qu'avec les nombreux amortissements supplémentaires, les bilans des collectivités publiques ont eu la fâcheuse tendance à contenir des réserves latentes importantes. De ce point de vue, la réévaluation est un avantage en termes de transparence et de vision réelle des « richesses » d'une collectivité.

La réévaluation du patrimoine administratif, qui génère la plus grande plus-value, est toutefois à relativiser, puisque les valeurs estimées après réévaluation sont difficilement réalisables et il n'y a, par définition, pas de marché pour ces biens (par exemple pour les collèges). L'application de la loi aboutit à ces principes, mais il faut avoir conscience des limites de l'exercice. Il faut s'imaginer que chaque vente de terrain devra correspondre au moins à la valeur réévaluée. Si celle-ci est trop élevée, le risque est important de devoir enregistrer des pertes dans le compte d'exploitation.

Dès lors, une approche prudente laisse une marge de réévaluation qui peut s'avérer utile en temps voulu. En effet, seule la première réévaluation est faite « au bilan », sans passer par les comptes d'exploitation. Les réévaluations ultérieures feront l'objet d'écritures dans le compte d'exploitation, si la situation du marché le justifie.

Enfin, tous ces montants, importants en regard de notre collectivité, ne doivent pas faire oublier qu'ils ne sont que des bénéfices comptables. A moins de vendre des biens du patrimoine financier, avec les pertes de revenus que cela engendre, les montants des réserves n'amélioreront pas la situation financière de la commune. Ils serviront surtout à augmenter les valeurs au bilan (hausse du patrimoine financier et des autres actifs), et alimenter la réserve de politique conjoncturelle. Cependant, l'utilisation de ces réserves ne permettra pas de diminuer la dette puisque les montants concernés consistent en des écritures comptables sans aucune opération de trésorerie.

CONCLUSION

En conclusion, il est proposé au Conseil général de prendre connaissance des effets financiers de la réévaluation du bilan avec effet au 1er janvier 2017, ainsi que des possibilités d'affectation du bénéfice de retraitement du patrimoine administratif et financier.

Le Conseil communal vous remercie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre acte du présent rapport d'information.

Boudry, le 22 mars 2018

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président	Le secrétaire
Daniel Schürch	*Jean-Michel Buschini*

Le rapport du réviseur, annexe du présent rapport est disponible sur le site internet de la commune, www.boudry.ch, rubrique Conseil général, "rapports et procès-verbaux".