



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Markus Bapst

QA 3106.13

Amortissements minimaux des infrastructures

I. Question

Le règlement d'exécution de la loi sur les communes prévoit, en son article 53, les taux minimaux d'amortissement annuel.

Dans cet article, le taux minimal d'amortissement prescrit est de 4 % pour les réseaux de distribution d'eau potable et de canalisations d'évacuation des eaux, pour les stations d'épuration des eaux ainsi que pour les aménagements routiers et chemins. Les prêts souscrits pour de telles infrastructures sont donc amortis après 25 ans.

Cette durée d'amortissement ne concorde pas avec les durées d'utilisation, pour une part bien plus longue, de ces infrastructures. Ceci concerne en premier lieu les réseaux de distribution d'eau potable et les canalisations d'évacuation des eaux usées (80 ans). S'agissant des installations liées à l'épuration des eaux, il faut distinguer entre l'infrastructure de base (ouvrages) et les équipements (machines). Ces dernières ont une espérance de vie bien moindre que les ouvrages.

Concernant les infrastructures vouées à la distribution d'eau potable et à l'évacuation des eaux usées, des fonds de rénovation sont alimentés dans le cadre de systèmes de taxes modernes. Ces fonds doivent garantir à long terme le bon fonctionnement et le maintien des installations.

La brève durée d'amortissement prescrite équivaut pratiquement à une multiplication par deux du financement des rénovations. Autrement dit, la même génération alimente un fonds et génère du même coup des « réserves latentes » du fait de la courte période d'amortissement des ouvrages mentionnés.

Pour ce qui touche aux routes communales, se pose la question de savoir combien de temps de tels ouvrages durent en moyenne jusqu'au moment où ils doivent être totalement refaits.

A cet égard, les questions suivantes se posent :

■ Comment ont été fixés à l'origine les taux minimaux annuels pour l'amortissement de bâtiments et d'installations ?

■ Le Conseil d'Etat ne partage-t-il pas le point de vue selon lequel, notamment pour les infrastructures de distribution d'eau potable et d'évacuation des eaux usées, les durées d'amortissement devraient être prolongées ?

■ Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il la situation s'agissant des infrastructures routières ? Y a-t-il dans le canton de Fribourg des enquêtes menées à propos des routes communales ? Un rythme d'amortissement de 25 ans n'est-il pas trop court ?

4 janvier 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le député Markus Bapst souhaite connaître les fondements sur la base desquels ont été fixés les taux d'amortissement légaux en vigueur. Or, ceux-ci ont été définis lors de l'élaboration du règlement d'exécution du 28 décembre 1981 de la loi sur les communes (RELCo, RSF 140.11) à la suite d'une procédure de consultation. Le contexte de l'époque se caractérisait par le fait que l'endettement des communes était jugé préoccupant et bien des communes avaient encore dans leurs bilans des dettes à amortir dont le bien avait perdu l'entier de sa valeur. Pour bon nombre d'autorisations de financement, le taux d'amortissement légal avait été fixé à 2 % sur la base de la législation précédente. Le principe consistant à se référer à la durée de vie présumée de l'actif n'était dès lors souvent pas respecté. Les nouveaux taux devaient remédier à cette situation. En outre, il était relevé que vers la fin du cycle de vie d'un investissement, les frais d'entretien tendent à augmenter plus fortement, raison pour laquelle les taux devaient être fixés plutôt de manière prudente.

L'intervenant soulève ensuite trois questions relatives à la durée de vie des infrastructures communales de base (évacuation et épuration des eaux usées, distribution de l'eau potable et réseau routier) et par conséquent la détermination des taux d'amortissement. Se référant à l'article 53 al. 1 RELCo, le député s'interroge notamment sur le bien-fondé d'amortir ce type d'infrastructures en 25 ans au maximum, soit à raison de 4 % annuellement.

En premier lieu, il convient de rappeler que les taux d'amortissement, définis par la législation sur les communes, concernent les investissements qui font l'objet d'une autorisation de financement octroyée par le Service des communes. Ces taux s'appliquent aux emprunts nets contractés pour le financement des infrastructures et non pas aux objets ou aux biens inscrits au patrimoine communal comme tels. En d'autres termes, les taux d'amortissement annuels minimaux fixés dans la législation sur les communes déterminent les montants des remboursements effectifs des dettes contractées pour les investissements réalisés ; on parle d'amortissement financier.

Parallèlement, en référence à la législation cantonale sur les eaux (eaux usées) et plus spécifiquement à la réglementation communale type édictée par le Service de l'environnement, il est précisé la durée de vie des différentes installations y relatives. Ainsi, pour le calcul des taxes d'épuration, il y a lieu de tenir compte des dépréciations des biens afin d'assurer le financement du maintien de leur valeur ; on parle d'amortissement comptable. Les taux d'amortissement minimaux calculés sur la valeur de remplacement des installations sont les suivants :

- > 1,25 % pour les canalisations (durée de vie : 80 ans)
- > 3,00 % pour les stations d'épuration (33 ans)
- > 2,00 % pour les ouvrages spéciaux, tels que bassins d'eaux pluviales et stations de pompage (50 ans)

L'intervenant semble partir de l'idée qu'il existe un cumul entre les amortissements du RELCo et la constitution du fonds de renouvellement prévu par la législation spéciale. Or tel n'est pas le cas, comme en atteste l'article 42 al. 1 de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux, RSF 812.1) qui a la teneur suivante (soulignement ajouté pour les besoins de la présente réponse) :

¹La taxe de base annuelle sert à couvrir :

- a) les frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite le maintien de la valeur des installations d'évacuation et d'épuration des eaux ;
- b) les coûts pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux (équipement de base) à réaliser selon le PGEE.

Le système prévu signifie donc que les amortissements servent d'abord à rembourser les dettes et ensuite seulement à constituer le fonds de renouvellement.

Les mêmes considérations s'appliquent au domaine de l'eau potable, étant donné que les bases légales récemment mises en place contiennent des dispositions analogues à l'article qui vient d'être cité (cf. art. 32 al. 1 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable [LEP, RSF 821.32.1]).

Cela dit, les taux d'amortissements financiers d'une part et le contrôle de l'endettement des communes d'autre part feront certainement l'objet d'un réexamen lors des travaux relatifs à l'élaboration d'une nouvelle loi sur les finances communales. Ces travaux sont actuellement en cours et la discussion pourra avoir lieu dans le cadre de la mise en consultation de ce projet et au-delà.

Fort de ces considérations, le Conseil d'Etat répond, dans le délai prolongé avec l'accord de l'intervenant, aux questions posées comme suit :

1. Vu le caractère purement financier des taux d'amortissements légaux et afin de tenir compte du fait que bien des ouvrages bénéficiaient de subventions, les taux devaient être fixés avec prudence, compte tenu du fait qu'il s'agissait de taux minimaux.
2. L'amortissement des ouvrages d'évacuation des eaux et d'eau potable tient d'ores et déjà compte de la durée de vie des installations. La législation spéciale mise en place dans ces deux domaines correspond au principe invoqué par l'intervenant, à savoir la durée de vie des installations.
3. La troisième question concerne les infrastructures routières. Des enquêtes ne sont pas menées par l'Etat au sujet des routes communales. La durée d'amortissement des routes cantonales, fixée dans le règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat, est de 20 ans, ce qui est plus court que l'amortissement des infrastructures routières communales (25 ans). Les coûts liés à ces amortissements de routes cantonales affectent le compte de résultat, pour lequel un équilibre est exigé. Les amortissements effectués par l'Etat permettent de dégager une marge d'autofinancement. Une réduction de ces amortissements aurait pour conséquence certes un allègement du compte de résultat mais elle affecterait ainsi l'autofinancement en compromettant peu à peu le financement à venir des infrastructures. Une telle politique serait contradictoire avec la volonté de maintenir les investissements à un niveau élevé.

En ce qui concerne les routes communales, l'amortissement minimal fixé par la législation (4 %) se rapporte au remboursement des éventuelles dettes contractées pour leur financement. Cependant cet amortissement n'est en l'état pas exigé dès lors que le financement est assuré par d'autres sources (liquidités suffisantes, réserves constituées, etc.).

Pour conclure, le Conseil d'Etat rappelle que l'introduction du modèle comptable harmonisé MCH2 dans les communes, prévue pour l'année 2016, entraînera des modifications dans les taux d'amortissement obligatoire, le patrimoine administratif devant désormais être amorti selon la durée d'utilité (cf. la recommandation 12 de la Conférence des Directeurs cantonaux des finances à ce sujet).