

Traitement SEC 2010 d'investissements immobiliers publics locaux organisés par Ecetia Intercommunale

Description du projet

Dans sa lettre du 24 août 2016, Ecetia Intercommunale sollicite l'avis de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) concernant la qualification SEC 2010 d'investissements immobiliers publics locaux organisés par Ecetia Intercommunale dans le cadre de son activité de gestion d'immeubles, en ce compris leur rénovation et leur éventuelle location à ses coopérateurs communaux, provinciaux et autres pouvoirs publics. Une documentation complète bien qu'encore à l'état de projet, comprenant notamment les règlements généraux d'intervention, l'accord-cadre « type » du projet, le cahier spécial des charges d'un marché de concession et les modèles de bail de location, a été transmise à l'ICN.

Le projet dont il est question consiste à confier à un partenaire privé la réalisation et l'exploitation d'un complexe immobilier répondant aux besoins d'une unité publique, et dont Ecetia Intercommunale, classée dans le secteur des administrations publiques (S.13), ne dispose actuellement pas dans son parc immobilier dans le cadre de son activité de gestion.

Ce type de projet ne s'appliquera qu'aux immeubles « non-dédiés », c'est-à-dire un immeuble non spécifique à la prestation d'une activité de service public, ayant une valeur marchande, susceptible d'un usage alternatif ou mixte public, privé et/ou commercial et non-subsidié ou dont le subventionnement pourrait être obtenu indifféremment par un partenaire public ou privé (seraient concernés dans ce projet des immeubles de bureaux ou encore des complexes destinés à accueillir des activités de type industriel comme, par exemple, un service ou une entreprise de travaux publics et/ou privés).

L'unité publique souhaitant prendre part au projet devra transférer (par mode de mutation d'un apport en capital) à Ecetia Intercommunale le terrain sur lequel elle souhaite ériger le complexe immobilier. Aux fins de permettre au partenaire privé de réaliser le complexe immobilier et de l'exploiter, Ecetia Intercommunale s'engage à constituer au profit du partenaire privé un droit d'emphytéose d'une durée de minimum 50 ans sur le terrain. Une fois érigé, Ecetia Intercommunale s'engage alors à prendre ce complexe immobilier en location pour une durée pouvant varier de 9 à 15 ans, et ne pouvant être renouvelée par tacite reconduction, auprès du partenaire privé et à le donner en sous-location à l'unité publique ciblée, selon le principe « back-to-back »¹.

Dans le cadre du contrat de location, le partenaire privé prend à sa charge les obligations d'entretien et de réparations à effectuer au complexe immobilier (telles que les réparations à la toiture et au gros œuvre, la peinture et menuiseries extérieures, aux installations techniques, etc. et l'entretien de la structure du bâtiment, de la façade, du toit, des installations sanitaires et HVAC et des ascenseurs et autres équipements techniques), autres que les petites réparations locatives et de menu entretien et les réparations résultant du fait d'Ecetia et/ou de l'unité publique à l'origine de la demande. Toutes les assurances relatives au complexe immobilier sont souscrites par le partenaire privé.

Si au terme d'un bail, l'unité publique et/ou le partenaire privé décide de ne pas prolonger entre eux la relation locative, il appartient à ce dernier de chercher à ses risques de nouveaux locataires jusqu'au terme du droit d'emphytéose, à partir duquel le complexe immobilier revient gratuitement à l'unité publique à l'initiative de la demande du complexe immobilier.

¹ Ce principe implique que l'unité publique à l'origine de la demande du complexe immobilier ne pourra se prévaloir d'aucune autre revendication à l'égard d'Ecetia Intercommunale que celles que cette dernière pourra revendiquer à l'égard du partenaire privé, et réciproquement, que l'unité publique prendra à sa charge toute revendication justifiée du partenaire privé à l'égard d'Ecetia Intercommunale et qui résulterait d'un manquement quelconque de l'unité publique.

Avis de l'ICN

L'ICN a analysé les informations mises à sa disposition au regard du SEC 2010 et du *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD), édition 2016.

En particulier, il convient d'analyser si le projet doit être considéré au sens du SEC 2010 comme une location simple (auquel cas l'impact sur le solde de financement des administrations publiques se limite au paiement du loyer à chaque période) ou comme un crédit-bail (auquel cas un investissement initial doit être enregistré impactant négativement le solde de financement des administrations publiques, les paiements de loyer sont considérés comme étant des paiements d'intérêt sur le crédit octroyé par le bailleur et un remboursement de principal). Cette distinction s'opère par la détermination du propriétaire économique de l'actif considéré – à savoir celui supportant la grande majorité des risques et avantages liés à l'actif.

Le fait que le projet ne s'applique qu'à des immeubles « non-dédiés » et que la partie des risques et des avantages économiques liés à l'exploitation de l'immeuble sont supportés par le partenaire privé à travers les obligations de réparation et d'entretien, la souscription aux assurances et la perception des revenus locatifs générés tend vers un enregistrement en tant que location simple, mais n'exclut pas un enregistrement en tant que crédit-bail. En effet, d'autres mécanismes peuvent transférer une partie des risques et avantages au locataire.

Ainsi, la durée de la location doit également être prise en compte dans l'analyse et s'éloigner le plus possible de la durée de vie de l'actif considéré. Dans le cadre du projet considéré, le fait que la période de location soit comprise entre 9 et 15 ans, sans pouvoir être tacitement reconduite, laisse au partenaire privé le risque de perdre une partie des revenus pouvant être générés par l'exploitation de l'actif jusqu'au terme de l'emphytéose mais aussi la possibilité de générer éventuellement des revenus supplémentaires en profitant librement des conditions de marché à l'issue du bail initial. Le fait que l'actif revienne gratuitement à l'unité publique au terme de l'emphytéose diminue quelque peu les risques et avantages potentiels que le partenaire privé pourrait supporter à la fin du projet. Toutefois, la durée de l'emphytéose prévue dans le projet (de minimum 50 ans) contrebalance cette perte de risques/avantages potentielle.

Il conviendrait également de mesurer le rapport entre les paiements du loyer versés par l'unité publique (transitant via Ecetia Intercommunale) vers le partenaire privé et la valeur d'investissement initial réalisé par le partenaire privé lors de la réalisation de l'actif considéré afin d'évaluer complètement les risques pris par le partenaire privé dans le cadre du projet. Cette information n'est toutefois pas disponible à l'heure actuelle, les documents transmis à l'ICN étant encore à l'état de projet.

Au vu de ce qui précède, l'ICN est d'avis que le projet considéré pourrait être enregistré comme une location simple dans les comptes des administrations publiques – l'impact sur le solde des administrations publiques se limitant dès lors au paiement des loyers à chaque période. Cet avis devra toutefois être confirmé 'au cas par cas' selon les différents éléments analysés – la spécificité de l'actif réalisé, la durée de location, la durée d'emphytéose, le rapport entre les loyers et l'investissement initial – qui, en soi ou combinés, peuvent mener à un partage des risques et avantages liés à l'exploitation de l'actif considéré.

Finalement, l'enregistrement dans les comptes des administrations publiques ne tiendra compte que d'un seul contrat de location exercé directement entre le partenaire privé et l'unité publique à l'initiative de la réalisation de l'actif étant donné le caractère purement 'organisateur du projet' qu'Ecetia Intercommunale se limite à jouer. Seuls les paiements des canons de l'emphytéose du partenaire privé vers Ecetia Intercommunale (à qui le terrain a été transféré par l'unité publique) seront enregistrés comme des transactions entre Ecetia Intercommunale et le partenaire privé.

Cet avis est basé sur l'information transmise à l'ICN en août 2016 et devra être confirmé ultérieurement suite à la conclusion du contrat.