



Conseil de normalisation
des comptes publics

LE PRESIDENT

5, PLACE DES VINS DE FRANCE
75573 PARIS CEDEX 12
FRANCE
TELEPHONE : + 33 1 53 44 22 80
E-mail : michel.prada@finances.gouv.fr

Paris, le 12 juin 2014

Le Président
du Conseil de normalisation
des comptes publics
à
Monsieur le Directeur
de la Direction de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages

Objet : avis préalable afférent au projet de décret en Conseil d'Etat modifiant les articles du code de la construction et de l'habitation relatifs aux dispositions financières et comptables applicables aux organismes d'habitation à loyer modéré et à l'arrêté d'application pour les articles concernant les offices publics de l'habitat à comptabilité publique.

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) a examiné le projet de décret en Conseil d'Etat modifiant les articles du code de la construction et de l'habitation relatifs aux dispositions financières et comptables applicables de manière commune aux offices publics de l'habitat et aux sociétés d'HLM, ainsi que l'arrêté d'application pour les articles concernant les offices publics de l'habitat à comptabilité publique. Ce projet de décret lui a été transmis le 1^{er} avril 2014 (une version mise à jour ayant été envoyée le 30 avril 2014) par le ministère du logement et de l'égalité des territoires.

1. Contexte

Les règles financières, budgétaires et comptables applicables aux organismes HLM sont déterminées par décret et codifiées dans le code de la construction et de l'habitation (art. L. 423-3 du code de la construction et de l'habitation – CCH). Elles figurent pour l'essentiel à la section I du chapitre III du titre II du livre IV du CCH (partie réglementaire, articles R. 423-1 à R. 423-78). Comme le souligne la notice du projet de décret, chaque famille d'organisme HLM (offices publics de l'habitat (OPH) à comptabilité publique, OPH à comptabilité commerciale, sociétés d'HLM) dispose en outre d'une instruction comptable qui lui est propre, et qui a fait l'objet d'un certain nombre d'avenants.

Selon les rédacteurs des projets de décret et conformément aux éléments figurant dans la notice de présentation de ces projets, ceux-ci simplifient les textes concernant les organismes HLM, en harmonisant les règles comptables leur étant applicables, et en supprimant une règle spécifique au secteur HLM, jugée obsolète par les professionnels, pour la remplacer par une nouvelle règle visant à encadrer l'équilibre financier¹. Ainsi, les amortissements dérogatoires, dispositif prévu aux articles R. 423-9 s'agissant des OPH et R. 423-70 pour les sociétés d'HLM, sont supprimés, et remplacés par un autre dispositif adossé à un ratio correspondant à l'autofinancement net rapporté au chiffre d'affaires. La notice précise que l'article R. 423-1-4, nouveau, définit désormais l'autofinancement net HLM, qui ne figurait jusqu'à présent que dans une annexe aux comptes annuels des organismes HLM.

2. Avis sur les dispositions de nature comptable du projet de décret

2.1 Réécriture des articles relatifs à la compétence du CNOCP dans les dispositions comptables des OPH à comptabilité publique

Dans la version transmise au Conseil, le projet de décret prévoit que les articles R. 423-7 et R. 423-68 soient modifiés et que deux articles spécifiques soient créés (R. 423-17-1 et R. 423-29) pour tenir compte de l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables (ANC). Le Conseil propose d'amender le projet d'article R. 423-17-1 pour tenir compte également de la création du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP).

Le CNOCP a en effet été créé par la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 (article 115) et cette création ne semble pas avoir été prise en

¹ Cette règle est commentée *infra* au paragraphe 2.2.

considération. La loi précise que le CNOCP est « *chargé d'émettre un avis préalable sur les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat et, sans préjudice des compétences de l'autorité mentionnée au a du 1° de l'article 152 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, des autres personnes publiques et des personnes privées financées majoritairement par des ressources publiques et notamment des prélèvements obligatoires* ».

Par ailleurs, le Conseil est compétent pour élaborer ou donner un avis sur les normes comptables qui déterminent notamment les principes de comptabilisation et d'évaluation des actifs et des passifs, ainsi que les modalités de présentation des comptes. Lorsque le Conseil valide des principes généraux, il n'est généralement pas consulté sur les sujets relatifs aux nomenclatures de comptes (plan comptable) et aux modalités de tenue des comptes, dès lors que ceux-ci mettent en application les principes de comptabilisation et d'évaluation évoqués *supra*. C'est pourquoi le Conseil propose de reformuler l'article R. 427-17-1 afin de préciser son champ de compétences. Les termes « règles comptables » au lieu de « normes comptables » ont été retenus dans la formulation proposée par cohérence avec l'article 54² du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le Conseil propose de supprimer dans le projet de décret en Conseil d'Etat la mention relative au compte financier, celui-ci étant défini, pour sa partie comptable, par les règles comptables fixées par arrêté ministériel après avis du CNOCP, et pour le plan de comptes, les modalités de tenue de comptes et les états réglementaires y afférents par arrêté ministériel. La rédaction proposée qui précise que le compte financier est constitué d'un bilan, d'un compte de résultat et d'autres documents annexes soulève de plus une certaine ambiguïté, puisqu'il n'est pas précisé si les documents annexes, auxquels il est fait référence, sont de nature comptable ou budgétaire. Les documents de nature comptable sont généralement constitués d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe complétant le bilan et le compte de résultat en donnant des informations comptables de nature qualitative et quantitative, conformément aux dispositions des règles de comptabilité générale. Les états relatifs au budget et donnant notamment une information sur l'exécution budgétaire sont de toute autre nature. La définition du compte financier devant préciser l'objet différent de ces documents annexes, il n'est donc pas approprié d'en donner une définition dans un décret en Conseil d'Etat, nécessairement réductrice.

² Article 54 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *Les règles comptables propres à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1^{er} sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget.* »

Ainsi le Conseil propose de modifier la notice du projet de décret et le projet de décret de la façon suivante³ :

Notice

Les articles R. 423-7 et R. 423-68 sont modifiés et deux articles spécifiques sont créés (R. 423-17-1 et R. 423-29) pour tenir compte, de l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables (ANC), ~~du rôle majeur de celle-ci, et de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 (article 115) créant le Conseil de normalisation des comptes publics.~~

Article R. 423-17-1

Les règles comptables applicables aux offices publics de l'habitat à comptabilité publique sont approuvées par arrêté ministériel pris dans les formes prévues au premier alinéa de l'article R. 423-7 après avis du Conseil de normalisation des comptes publics.

Le plan de comptes ~~comptable~~, les modalités de tenue des comptes et les états réglementaires y afférents applicables aux offices publics de l'habitat à comptabilité publique ~~est~~ sont approuvés par arrêté ministériel pris dans les formes prévues au premier alinéa de l'article R. 423-7.

~~Le compte financier est constitué d'un bilan, d'un compte de résultat et d'autres documents annexes déterminés par les instructions homologuées mentionnées au premier alinéa de l'article R. 423-7.~~

~~Les modalités de tenue des comptes et de présentation du compte financier sont fixées dans les mêmes conditions.~~

2.2 Suppression des amortissements dérogatoires

L'article actuel R. 423-9 (pour les OPH) du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que le cumul des amortissements techniques des biens amortissables doit être au moins égal au cumul des amortissements financiers. Selon les dispositions comptables actuelles du CCH, des amortissements dérogatoires doivent être le cas échéant constitués pour assurer le respect de cette règle dite de « l'équilibre des amortissements techniques et financiers » qui prévoit que les dotations globales cumulées aux comptes d'amortissement des immobilisations doivent être au moins égales au montant cumulé des remboursements des emprunts contractés pour le

³ Les ajouts apparaissent en gras et les éléments devant être supprimés sont rayés.

financement de celles-ci. La faculté de différer le remboursement du capital de certains emprunts ne dispense pas les offices de doter pendant cette période les comptes d'amortissements des immobilisations correspondantes. Dans le cas où, globalement, le cumul des amortissements pratiqués d'après les plans initiaux d'amortissements⁴ est inférieur au cumul des amortissements financiers, le CCH prévoit qu'il doit être procédé à la constitution de dotations aux amortissements dérogatoires en complément des dotations prévues initialement et dans la limite des valeurs amortissables. Ainsi, le ministère du logement et de l'égalité du territoire considère que les amortissements techniques traduisent la prise en compte de la dépréciation irréversible d'un immeuble et que les amortissements financiers correspondent au remboursement du capital d'un emprunt. Lorsque, ultérieurement, par le jeu normal des dotations aux amortissements résultant des plans initiaux d'amortissements, l'équilibre entre les amortissements techniques et les amortissements financiers tendra à se rétablir, le mécanisme prévu par le CCH permet que les amortissements dérogatoires soient ajustés par des reprises au compte de résultat.

Les rédacteurs des projets de décret ont fait le constat préalable que cette règle paraît aujourd'hui largement obsolète aux professionnels du secteur. Sa mise en place s'inscrivait en effet dans un cadre temporel où le parc locatif et les emprunts évoluaient peu une fois enregistrés au bilan. Or, depuis lors, de nombreuses évolutions sont intervenues : gestion active de la dette par les organismes HLM, programmes massifs de démolitions ou de ventes, et évolution de la comptabilisation des immobilisations selon la méthode dite « des composants », occasionnant des modifications profondes en matière comptable (régimes de dotations différenciés et des sorties d'actifs courantes par le biais du renouvellement des composants). De plus, selon le ministère de l'égalité du territoire et du logement, il ne paraît pas possible de faire le lien direct entre les organismes constituant des amortissements dérogatoires et ceux en santé financière délicate.

C'est pourquoi les rédacteurs des projets de décret suggèrent la suppression de cette règle. A la place, le ministère du logement et de l'égalité des territoires propose d'instaurer un indicateur à dimension prospective permettant d'analyser la santé financière d'un organisme HLM en évaluant sa capacité de remboursement. Lors de l'arrêté de leurs comptes annuels, les offices publics de l'habitat qui disposent d'un

⁴ Le conseil d'administration fixe le rythme d'amortissement des immobilisations en fonction de leur durée probable d'utilisation sans tenir compte de la règle dite de l'équilibre des amortissements techniques et financiers.

patrimoine locatif calculent un ratio correspondant à l'autofinancement net⁵, rapporté à la somme de leurs produits financiers et de leurs produits d'activité à l'exclusion de la récupération des charges locatives. Ce montant figure dans le rapport de gestion. Un arrêté conjoint des ministres chargés du logement, du budget, des finances et des collectivités territoriales précise le mode de calcul de ce ratio et fixe des taux de référence exprimés en pourcentage.

Le projet de décret propose de supprimer les amortissements dérogatoires et de mettre en place un autre dispositif de « contrôle » adossé à un ratio correspondant à l'autofinancement net rapporté au chiffre d'affaires.

Compte tenu de tous les éléments de contexte qui ont été avancés par le ministère du logement et de l'égalité des territoires et rappelées *supra*, le Conseil comprend la démarche entreprise par les rédacteurs des projets de décret. Par ailleurs, le Conseil est favorable à l'application des principes de droit commun lorsque cela se justifie et à la référence à des règles comptables homogènes entre les différentes entités. Le Conseil est en effet attaché à l'homogénéisation et à l'harmonisation des principes comptables dans les entités publiques. Ainsi, la suppression du recours aux amortissements dérogatoires dans le cadre de la règle dite de « l'équilibre des amortissements techniques et financiers » n'appelle pas d'observations dès lors que les amortissements dérogatoires ne correspondent pas à l'objet normal des amortissements comptables, ceux-ci étant la constatation de l'obsolescence progressive généralement liée au passage du temps de l'actif ainsi amorti.

2.3 Autres dispositions du projet de décret

Les autres modifications du projet de décret appellent les observations suivantes.

A titre liminaire, le Conseil de normalisation des comptes publics tient à souligner que, dans sa sphère de compétence, il n'est pas favorable à ce que les dispositions comptables soient précisées dans des décrets en Conseil d'Etat ou des décrets simples. En effet, dans le cadre de l'harmonisation des référentiels comptables des entités publiques, mission qui lui a été confiée par le législateur, le Conseil a vocation à élaborer des référentiels comptables communs applicables au plus grand nombre d'entités publiques, tout en prenant en compte les spécificités de certaines lorsque cela s'avère nécessaire. Afin de faciliter cette mission rendue très délicate par le nombre

⁵ L'autofinancement net correspond à la capacité d'autofinancement telle que définie par les règles de droit commun, de laquelle sont retranchés pour l'exercice considéré les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés.

d'entités publiques concernées, le Conseil n'est pas en faveur de l'insertion de dispositions comptables dans des textes de niveau supérieur à l'arrêté.

Concernant la reformulation de l'article sur la réévaluation des comptes des OPH qui introduit l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle préalable (article R. 423-11⁶ du CCH), le Conseil constate que cette disposition n'est pas motivée dans la notice et qu'elle n'entre pas dans son champ de compétence.

Sous réserve de la remarque liminaire, le Conseil n'a pas d'observations additionnelles sur la reformulation de l'article sur l'affectation des résultats pour plus de clarté (article R. 423-12⁷ du CCH).

Enfin, pour les raisons évoquées dans la remarque liminaire, le Conseil est favorable à la suppression de l'article R. 423-8⁸, les dispositions de cet article relevant d'un arrêté et non d'un décret en Conseil d'Etat.

⁶ Article R. 435-11 : « *Les ajustements de valeur des immobilisations corporelles et financières effectués dans le cadre de la réévaluation des comptes d'un office public de l'habitat sont soumis à autorisation préalable, par voie d'arrêté des ministres chargés du logement, des finances, du budget et des collectivités territoriales.* »

⁷ L'article R. 423-12 est ainsi rédigé : « *Le conseil d'administration de l'office délibère sur l'affectation du résultat de l'exercice clos. Avant d'être affecté, le résultat est retraité des plus ou moins-values nettes réalisées lors de la cession des biens immobiliers, dans les conditions fixées dans les instructions mentionnées au premier alinéa de l'article R. 423-7. Le résultat excédentaire est affecté par ordre de priorité : à l'apurement du compte de report à nouveau déficitaire, dans la limite du solde débiteur de ce compte ; à un compte de réserves, notamment pour la part du résultat affectée au financement des investissements ; au compte de report à nouveau créditeur. Le résultat déficitaire est imputé au compte de report à nouveau.* » Il est inséré un article R. 423-12-1, ainsi rédigé : « *Les dispositions de l'article R. 423-12 ne sont pas applicables aux activités exercées par l'office pour le compte d'un tiers. Le résultat de clôture de chaque activité exercée pour le compte d'un tiers est arrêté par délibération du conseil d'administration de l'office et est repris au cours de l'exercice suivant au compte de résultat prévisionnel de l'état prévisionnel annexe correspondant.* »

⁸ Article R. 423-8 : « *Les immobilisations sont comptabilisées soit pour leur valeur d'apport, soit pour leur coût d'acquisition, soit pour leur coût de production, soit, en cas d'échange ou de donation, pour leur valeur vénale.* »

3. Examen du projet d'arrêté fixant le mode de calcul et les taux appliqués aux dispositifs prévus à l'article R. 423-9 du code de la construction et de l'habitation

Le Conseil a pris connaissance du projet d'arrêté fixant le mode de calcul et les taux appliqués aux dispositifs prévus aux R. 423-9 du CCH. S'agissant de modalités de gestion, le Conseil n'est pas compétent sur ce sujet.

Michel Prada