



Comptabilisation du coût des travaux de reconstruction des ponts municipaux dont la gestion est assumée par le gouvernement du Québec

Introduction

Une demande a été formulée de la part des municipalités concernant la façon de comptabiliser les travaux de reconstruction des ponts depuis la publication du décret 1176-2007 en janvier 2008 qui transfère la gestion des ponts municipaux au gouvernement du Québec.

Contexte

Les ponts représentent des infrastructures comptabilisées actuellement dans les immobilisations des municipalités. Avec l'adoption du décret 1176-2007, le gouvernement du Québec assume la gestion de ces ponts. Les obligations du gouvernement à l'égard des ponts comprennent donc l'inspection, l'évaluation structurale, les réparations, les remplacements et l'entretien régulier de ces ouvrages.

Plusieurs municipalités signent une entente avec le gouvernement du Québec pour la reconstruction de ponts compris sur leur territoire. Elles se questionnent sur la façon dont elles doivent comptabiliser ces travaux, considérant que le gouvernement du Québec paie une partie et qu'elles assument l'autre partie, soit :

- (1) à titre d'immobilisations pour le montant global;
- (2) à titre d'immobilisations pour le montant partiel comportant uniquement la partie payée par la municipalité;
- (3) à titre de dépense de fonctionnement en tant que contribution au ministère des Transports si on considère que les ponts ne constituent plus des immobilisations de la municipalité mais plutôt des immobilisations appartenant au gouvernement du Québec.

Analyse

Propriété et contrôle

Le décret 1176-2007 énonce que le gouvernement assume la gestion de certains ponts municipaux. Il ne transfère pas la propriété des ponts au gouvernement du Québec. Dans la *Loi sur la voirie (L.R.Q., V-9)*, on aborde la gestion de routes et de ponts et il y est mentionné que les routes construites ou reconstruites par le gouvernement en vertu de la présente loi ou de la Loi sur la voirie sont, restent ou deviennent la propriété des municipalités locales sur le territoire desquelles elles sont situées. Toutefois, le ministre peut, à l'égard d'une route dont il n'est pas propriétaire mais dont il a la gestion, poser tous les actes et exercer tous les droits d'un propriétaire; il est investi des pouvoirs nécessaires à ces fins et assume les obligations y afférant. Dans une entente examinée entre le gouvernement et une municipalité concernant la reconstruction, il est mentionné que le gouvernement a la gestion de la « Structure ».

Le chapitre *SP 1000 – Fondements conceptuels des états financiers* du Manuel de comptabilité pour le secteur public énonce au paragraphe .35 que les actifs sont les ressources économiques sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et qui sont censées lui procurer des avantages économiques futurs.

La caractéristique qui pose une interrogation est celle spécifiant que la municipalité doit contrôler l'accès aux avantages économiques futurs. En effet, étant donné le pouvoir octroyé au ministère des Transports (MTQ) en matière de gestion de l'infrastructure, on peut être enclin à penser que ce dernier contrôle l'accès aux avantages. Ainsi, c'est le MTQ qui décide si le pont demeure ou non en opération, s'il ferme pour reconstruction, ou si des limitations de charges doivent être imposées. Tel que mentionné dans le « Guide de comptabilisation et de présentation des immobilisations corporelles » de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, la notion de contrôle exercé sur l'avantage économique que procure un élément d'actif est une question importante pour déterminer si cet actif doit être inscrit dans les états financiers d'une Administration locale.

Il convient donc d'examiner les indicateurs de contrôle suivants :

- (1) L'Administration municipale est-elle la bénéficiaire des avantages économiques futurs rattachés à l'immobilisation? Oui.
- (2) Les dispositions des lois ou les modalités d'un contrat transfèrent-elles à l'Administration locale la quasi-totalité des avantages et des risques inhérents à la propriété? Les avantages sont effectivement transférés. Quant aux risques inhérents à la propriété, les obligations en matière d'inspection, d'évaluation structurale, de réparations, de remplacement et d'entretien relèvent plutôt du gouvernement.

- (3) L'Administration municipale est-elle responsable de la performance, de la disponibilité et de l'entretien de l'immobilisation? Oui, dans l'entente examinée, la municipalité a décidé d'accroître la performance par l'ajout de 2 voies et l'entente mentionne que la ville doit continuer d'entretenir la chaussée, les trottoirs, le drainage et l'éclairage. Elle doit également entretenir à ses propres frais et pour son propre compte, les ouvrages des belvédères et parapets. Elle doit notamment maintenir en bon état et exécuter diligemment, voir à et faire exécuter l'entretien pour prévenir la dégradation ou la détérioration de ces ouvrages et toutes réparations requises ou utiles, rendues nécessaires par force majeure ou compte tenu du vieillissement normal ou d'accident ayant affecté l'aspect architectural de ces ouvrages.
- (4) L'Administration locale s'expose-t-elle à tous les risques liés à l'obsolescence, aux dommages environnementaux, aux dommages non assurés ou à la condamnation de l'immobilisation? Non. Les risques liés à l'obsolescence sont partagés entre le gouvernement et la municipalité, la partie de la municipalité étant décrite au point (3).
- (5) L'Administration locale utilise-t-elle l'actif de façon continue pour la production ou la fourniture de biens et services? Oui.
- (6) Lorsque des tiers ont fait un usage important de l'actif, l'Administration locale est-elle en mesure de restreindre cet usage? Non applicable.
- (7) L'Administration locale doit-elle prendre en charge les coûts de construction de l'immobilisation ainsi que les conséquences financières ou autres des dépassements de délais ou des retards d'exécution résultant d'événements indépendants de sa volonté au cours de la période de construction, ou les coûts des réparations effectuées après la période couverte par la garantie? Oui, en partie car les coûts sont répartis entre les deux autorités. Toutefois, toutes les autres conséquences sont la responsabilité de la municipalité puisqu'il est spécifié dans l'entente examinée que le MTQ est dégagé de toutes responsabilités durant les travaux et de toutes responsabilités ou réclamations découlant desdits travaux.

Le paragraphe SP 1000.43 du Manuel de comptabilité pour le secteur public mentionne que les immobilisations corporelles sont des actifs non financiers ayant une existence matérielle et :

- (1) qui sont destinés à être utilisés pour la production de biens ou la prestation de services, pour l'administration, à être donnés en location à des tiers, ou bien à servir au développement ou à la mise en valeur, à la construction, à l'entretien ou à la réparation d'autres immobilisations corporelles;
- (2) dont la durée de vie utile s'étend au delà de l'exercice;
- (3) qui doivent être utilisés de façon durable;
- (4) qui ne sont pas destinés à être vendus dans le cours normal des activités.

Les ponts en question dans l'entente examinée remplissent, à notre avis, encore toutes les conditions pour être constatés à titre d'immobilisations par les municipalités puisque l'intervention du gouvernement se fait principalement pour une question de sécurité notamment par l'acceptation des plans et des devis des travaux de réfection devant être effectués à la structure. D'ailleurs, dans l'entente en question, l'ajout de voies n'est pas en lien avec la sécurité et ne constitue pas un élément que le gouvernement était prêt à payer.

Traitement comptable

Les travaux de reconstruction des ponts peuvent être des améliorations auquel cas ils doivent être capitalisés, ou des dépenses d'entretien. Pour distinguer l'entretien des améliorations, mentionnons que les améliorations augmentent le potentiel de service alors que l'entretien permet uniquement de maintenir le potentiel de service. La notion de potentiel de service fait référence à la capacité de production ou de service d'une immobilisation corporelle, cette capacité étant normalement déterminée en fonction d'attributs tels que la capacité de production physique, la qualité des extrants, les frais de fonctionnement y afférents et la durée de vie utile. Les travaux spécifiés dans l'entente examinée aux fins de ce document incluent l'ajout de deux nouvelles voies ce qui accroît effectivement le potentiel de service. Ces travaux sont donc considérés comme étant des améliorations et les coûts doivent être capitalisés.

La seconde question porte sur la valeur devant être inscrite au titre de cette amélioration. Doit-on inclure uniquement la portion assumée par la municipalité ou doit-on plutôt constater la totalité du montant?

L'entente analysée mentionne que la municipalité assume la maîtrise des travaux, le paiement des fournisseurs et doit faire approuver au préalable les plans et devis des travaux par le gouvernement du Québec. Le ministère s'engage quant à lui à verser directement à la municipalité une contribution financière d'un montant déterminé en remboursement des travaux conformes et du coût des services professionnels des fournisseurs.

Le chapitre *SP 3410 – Paiements de transfert* définit les paiements de transfert comme des sommes transférées par un gouvernement à un autre gouvernement, au titre desquelles le gouvernement cédant :

- (1) ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'une opération d'achat/vente;
- (2) ne prévoit pas être remboursé ultérieurement, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un prêt;
- (3) ne prévoit pas toucher un produit financier, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un placement.

Parmi les types de transferts, il y a les transferts relatifs à des frais partagés. Ils sont définis comme étant des transferts effectués au titre du remboursement de dépenses admissibles en vertu d'une entente de partage de frais conclue entre le gouvernement cédant et le bénéficiaire.

L'entente décrite plus haut rencontre les caractéristiques d'un revenu de transfert relatif à des frais partagés. Dans cette optique, il est adéquat pour une municipalité de constater à titre d'immobilisation la totalité des coûts encourus par la municipalité et le MTQ et de constater conséquemment un revenu de transfert pour les coûts remboursés ou supportés par le MTQ.

Conclusion

Les municipalités demeurent propriétaires des ponts tel qu'il est mentionné dans la *Loi sur la voirie* et bénéficient toujours des avantages y afférents. Les critères d'un actif pour ces villes sont rencontrés. La somme devant être constatée à titre d'immobilisation correspond au coût total des améliorations et le montant versé ou supporté par le gouvernement du Québec doit être considéré comme un revenu de transfert relatif à des frais partagés.

Cette analyse constitue l'interprétation de la Direction générale des finances municipales considérant l'entente examinée. Il convient dans tous les cas de considérer l'ensemble des éléments d'une entente conclue avec le gouvernement du Québec pour la reconstruction d'un pont afin de s'assurer que celle-ci répond effectivement à une entente de partage de frais.