

DES CLARIFICATIONS RELATIVES A L'OBLIGATION DE CONSTITUER UN BUDGET ANNEXE

Dans le cadre de la réforme de la M14, le groupe de travail a d'abord porté sa réflexion sur les voies de simplification pour les opérations retracées dans des budgets annexes et plus particulièrement pour les opérations de stocks. La position de la Cour des comptes en la matière, ainsi que les marges de manœuvres restreintes sur les comptes de stocks, n'ont pas permis de dégager des simplifications sur ce point.

Les travaux ont alors porté sur la possibilité de réduire le nombre des budgets annexes existants. Ils ont abouti au maintien de l'obligation de constituer des budgets annexes dans les cas jusqu'ici définis par la loi et à un assouplissement de cette obligation en rendant facultative l'individualisation des activités assujetties à la TVA, à l'exception de celle d'aménagement et de lotissement. Ces nouvelles règles de constitution des budgets annexes ont été étendues aux départements et aux services départementaux d'incendie et de secours pour ce qui les concerne.

Par souci d'harmonisation des règles budgétaires et comptables entre les collectivités territoriales et leurs établissements, la clarification des règles de constitution des budgets annexes sera introduite en M71 à compter du 1^{er} janvier 2008. Même si ces dispositions concernent moins directement les régions, elles trouveront utilement à s'appliquer aux établissements publics régionaux.

I. Une obligation d'existence d'un budget annexe dans des cas précis :

A droit constant, les marges de manœuvres existantes pour atteindre l'objectif de simplification et de réduction des budgets annexes sont très restreintes.

La tenue d'un budget distinct ne peut être remise en cause pour le suivi des activités :

- des régies SPIC ;
- des services sociaux et médico-sociaux et les services d'aide ménagère à domicile soumis à tarification (règle de financement) ;
- des services publics administratifs gérés dans le cadre d'une régie à seule autonomie financière sur décision de l'assemblée délibérante.

Les travaux du Groupe de travail M14 ont dès lors porté sur la recherche de pistes de simplification dans deux domaines : les activités d'aménagement et celles assujetties à TVA.

II. Une possible réduction du nombre des budgets annexes des activités assujetties à TVA, à considérer avec précaution

A. Les opérations d'activités assujetties à la TVA

Si les dispositions du CGI ont servi de base à l'obligation inscrite dans les instructions de suivre les activités assujetties dans le cadre d'un budget annexe, il s'avère à l'analyse que ces dernières ne s'appliquent pas à tous les services assujettis à TVA.

En effet, le champ de l'article visé du CGI (qui prévoit que « chaque service couvert par l'option doit faire l'objet, conformément au CGCT, d'une comptabilité distincte s'inspirant du plan comptable général ») s'applique plus particulièrement aux SPIC qui sont effectivement soumis aux règles d'individualisation de leurs opérations dans un budget distinct.

En d'autres termes, les services et activités à caractère administratif assujettis à la TVA ne sont pas visés par ces dispositions. La réglementation fiscale relative à l'obligation de sectorisation n'impose pas non plus qu'il y ait deux comptabilités distinctes.

La tenue de deux ou de plusieurs comptabilités séparées n'est pas indispensable dès lors que la comptabilité du redevable, complétée le cas échéant par des registres annexes, fait apparaître distinctement les données comptables propres à chaque secteur de manière à justifier les mentions portées sur les déclarations de chiffres d'affaires.

Dès lors, pour les activités assujetties à TVA, il a été décidé d'étendre la règle permettant de suivre les activités assujetties à TVA dans le budget principal : les collectivités qui ne souhaitent pas créer de budgets annexes devront néanmoins suivre ces opérations par l'émission de séries distinctes de titres et de mandats hors taxes et les récapituler sur un état joint au compte administratif (intérêt pour distinguer les opérations hors taxes des opérations TTC confondu dans un même budget).

L'abandon du suivi des opérations dans un budget annexe doit s'accompagner, pour la région ou l'établissement public régional, de l'assurance de disposer en interne, des moyens nécessaires pour répondre aux obligations fiscales : registres annexes des données permettant d'établir et de justifier chaque déclaration (acquisitions, cessions montant des opérations imposées, non imposées.

Cette précision est importante afin que la collectivité ne s'expose pas, par méconnaissance, à des difficultés au regard du droit fiscal.

B. Les opérations d'aménagement

Les opérations d'aménagement ont pour objet de produire des terrains à bâtir pour organiser l'espace urbain et de les répartir entre activités économiques, logements et équipements publics.

Dans le cadre de ces opérations, la région ou l'établissement public régional acquiert les terrains, les divise, les viabilise et les commercialise.

Le suivi de ces opérations dans le cadre d'un budget annexe répond aux souhaits de la Cour des comptes, d'une part, de ne pas bouleverser l'économie du budget des collectivités du fait de ces opérations et, d'autre part, d'individualiser les risques financiers propres celles-ci.

Compte tenu de cette demande de la juridiction financière, la description de ces opérations dans un budget annexe et via une comptabilité de stocks ne pouvait être remise en cause.

En outre, des dispositions fiscales spécifiques imposent que chaque opération de d'aménagement de zone fasse l'objet d'un secteur distinct pour l'application des droits à déduction et d'une déclaration de TVA distincte.

Cela étant, la tenue de deux ou de plusieurs comptabilités séparées n'est pas indispensable, comme il a été indiqué précédemment au A).

Par mesure de simplification, il a donc été retenu de laisser la possibilité de retracer l'ensemble de ces **opérations dans un seul budget annexe** (dans un souci de réduire le nombre de budgets annexes).

Là encore, l'abandon du suivi des opérations dans un budget annexe doit s'accompagner, pour la région ou l'établissement public qui lui est rattaché, de l'assurance de disposer en interne, des moyens nécessaires pour répondre aux obligations fiscales.

III. Impact sur les textes et le plan de comptes M71

A. Les textes impactés

Arrêté pris en fin d'année 2007 modifiant l'Instruction budgétaire et comptable provisoire M71 :

- Tome II, Titre Ier, Chapitre 1 « Généralités ».

B. Les modifications du plan de comptes M71 au 1^{er} janvier 2008

Sans objet.