

Réforme budgétaire et comptable des régions : instruction M71

Le réforme de l'instruction budgétaire et comptable des régions s'inscrit dans le mouvement de rénovation des procédures budgétaires et comptables des collectivités et établissements publics locaux.

Initiée il y a quelques années, elle vise à doter les régions d'une nouvelle instruction budgétaire et comptable, la M71.

En effet, celles-ci étaient les dernières entités du secteur local à ne pas disposer d'une instruc-

tion renouvelée : en 1987 les HLM, en 1988 les hôpitaux, en 1990 les SPIC, en 1997 les communes, en 2004 les départements et les SDIS. Fruit d'une concertation entre les administrations (DGCL et DGCP) et les directeurs financiers des régions représentés dans un groupe technique spécifique, cette réforme est actuellement en cours d'expérimentation depuis le 1^{er} janvier 2005 dans 20 régions métropolitaines et depuis le 1^{er} janvier 2006 dans trois régions d'outre-mer.

Cette expérimentation doit permettre de progresser davantage dans la mise au point de cette instruction et d'ajuster les dispositifs budgétaires et comptables en fonction des échanges avec les représentants des régions. Les nombreux travaux qui doivent encore être finalisés donneront lieu à la consultation préalable du CNC sur le plan de comptes et à la publication des textes définitifs (loi, décrets, arrêtés). Elle s'inscrit ainsi dans la continuité du mouvement de rénovation des comptabilités locales (I) tout en prenant en compte les spécificités des régions, justifiant ainsi une approche originale (II).

Cette réforme est actuellement en cours d'expérimentation depuis le 1^{er} janvier 2005 dans 20 régions métropolitaines et depuis le 1^{er} janvier 2006 dans trois régions d'outre-mer. Les nombreux travaux qui doivent encore être finalisés donneront lieu à la consultation préalable du CNC sur le plan de comptes et à la publication des textes définitifs (loi, décrets, arrêtés).

I/ L'INSTRUCTION M71 S'INSCRIT DANS LA POURSUITE DU MOUVEMENT DE PATRIMONIALISATION DES COMPTES PUBLICS LOCAUX :

A/ La M71, une nouvelle étape de la rénovation des comptes publics :

1 - un environnement juridique évolutif...

- lois de décentralisation : principes d'autonomie de gestion et d'indépendance financière → outils comptables fiables et performants pour les gestionnaires ;
- loi du 6 février 1992 (ATR) : gestion pluriannuelle des opérations budgétaires → dispositif d'autorisations de programmes et de crédits de paiement donnant une portée nouvelle à la notion d'engagement et à la tenue de la comptabilité d'engagement ;
- article 52 du décret du 29/12/1962 portant règlement général de la comptabilité publique : la comptabilité des régions doit s'inspirer du PCG
- des dispositions à attendre dans le mouvement actuel de décentralisation...

2 - ...offrant aux régions un système budgétaire et comptable modernisé et de nouvelles techniques de gestion

- après la généralisation à l'ensemble des communes et des EPCI de l'instruction M14 et de la M52 aux départements, la modernisation devait également profiter aux régions ;

- une rénovation budgétaire et comptable autour du double principe :
 - démarche de clarification des règles au regard des évolutions juridiques
 - recherche d'un maximum d'homogénéité avec les instructions comptables renouvelées des autres collectivités

Ainsi la M71 participe t'elle à la modernisation des règles budgétaires et comptables tout en s'inscrivant dans la continuité des instructions comptables renouvelées.

B/ Ce mouvement s'accompagne bien entendu de l'introduction du concept de patrimonialité des comptes

Rappel de la Loi du 7 janvier 1983 aux textes législatifs successifs : transfert de compétences
→ les régions disposent d'un patrimoine important.

Objectif de la réforme : un enrichissement de l'information financière indispensable aux gestionnaires locaux et à leurs partenaires tout en tenant compte des spécificités de la région.

1- Une approche patrimoniale renforcée par l'instauration d'un amortissement généralisé doublé du principe de neutralisation.

2- Une approche patrimoniale confortée par une plus grande sincérité de la notion de résultat.

1- Une approche patrimoniale renforcée par l'instauration d'un amortissement généralisé doublé du principe de neutralisation

- amortissement généralisé sans obérer la capacité d'épargne des régions ;
- indicateur de capacité à renouveler le patrimoine ;
- neutralisation budgétaire pour les bâtiments publics (administratifs et scolaires) et les subventions d'équipement versées : impact limité de l'amortissement sur l'autofinancement en terme de rigidité.

2- Une approche patrimoniale confortée par une plus grande sincérité de la notion de résultat

- le principe : le résultat d'un exercice ne doit contenir que les éléments dont le fait générateur est intervenu au cours de l'exercice ;

- d'où l'introduction du principe de correction du résultat :
 - procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ;
 - procédure des produits et charges constatés d'avance ;
 - dispositif d'étalement de certaines charges ;
 - modernisation de la procédure de détermination du résultat et de son affectation : virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement pour couvrir le besoin de financement de cette section.

II/ LA PRISE EN COMPTE DES SPECIFICITES DES REGIONS JUSTIFIE DE SURCROIT UNE APPROCHE ORIGINALE.

A/ Ces spécificités ont conduit parfois à s'écarter des modalités définies pour d'autres collectivités

1- une nomenclature fonctionnelle retraçant spécifiquement les principales politiques régionales

- une nomenclature fonctionnelle ayant pour objectif :
 - soit de compléter l'information financière lorsque le budget est voté par nature,
 - soit de servir de base à la définition des chapitres et des articles budgétaires lorsque celui-ci est voté par fonction ;
- dont les principes de construction sont identiques à ceux des communes et des départements : découpage en fonctions, sous-fonctions et rubriques...
- mais qui s'en écarte toutefois pour développer et décrire les actions spécifiques de la région notamment en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, de transport, d'aménagement des territoires.

2- une gestion régionale plus responsabilisée et plus opérationnelle

- instauration du principe de provisions de droit commun face aux risques éventuels, lesquelles procurent une véritable mise en réserve budgétaire en raison de leur caractère semi-budgétaire (à l'inverse des provisions réglementées).
- fongibilité accrue des crédits pour donner plus de souplesse à l'exécutif : dans la limite de 7,5% des dépenses réelles prévisionnelles de chacune des sections, sur autorisation du conseil régional, le président du conseil régional peut procéder à des mouvements de crédits de chapitre à chapitre.
- suppression des dépenses imprévues dans le budget mais possibilité de voter des AP et des AE

- de “dépenses imprévues” dans la limite de 2% des dépenses réelles de la section.
- pour certaines immobilisations qui présentent un caractère exceptionnel (matériel ferroviaire par exemple), l’assemblée délibérante détermine la durée d’amortissement la plus appropriée pour assurer le renouvellement de ce matériel. Cette disposition vaut également lorsque la région n’acquiert pas l’équipement en propre mais verse une subvention à un tiers qui assure le service.
 - création de trois chapitres globalisés d’opérations d’ordre dans le cadre du vote par nature à l’instar de ce qui se fait pour le vote par fonction. Ils permettent de mettre en évidence les opérations réelles et de regrouper et mieux gérer les crédits d’ordre.

B/ Par ailleurs, l’importance de la contribution de la région dans le financement des équipements publics et privés a conduit à définir une solution proche de celle retenue pour les départements, avec toutefois une particularité :

1- Les enjeux de ce mode d’action des régions pour contribuer à l’équipement des autres collectivités sont connus

- les sommes correspondantes représentent une part importante de la section d’investissement des régions ;
- les modes de financement et de gestion actuels doivent pouvoir être maintenus sans restriction, qu’il s’agisse du financement par l’emprunt ou de la gestion en autorisation de programme et crédits de paiement.

2- Une solution proche de celle retenue pour les départements

- enregistrement de la subvention versée en immobilisation incorporelle (subdivision créée dans le compte 204)
- amortissement de celles-ci selon qu’elles sont versées par les régions au secteur privé ou à des organismes publics.

3- Un traitement spécifique dû au contexte historique régional

- il a été retenu, pour les régions, la possibilité de neutraliser la charge d’amortissement de ces subventions, compte tenu du contexte historique antérieur, les régions étant autorisées à ne pas amortir ces subventions en M51.

C/ Enfin, l’instruction prend en compte un élément structurant des comptes régionaux : la pluriannualité

1- En introduisant la notion d’autorisation d’engagement (et de crédits de paiement)

- extension de la gestion pluriannuelle existant en section d’investissement à certaines dépenses de fonctionnement. Cette demande, formulée à l’origine par les régions au cours des travaux, a été jugée intéressante par les départements, qui ont pu la mettre en œuvre avant les régions, compte tenu des calendriers respectifs des deux réformes.

2- En mettant en valeur cette gestion pluriannuelle dans le document budgétaire

- les documents budgétaires donnent une place particulière aux autorisations de programmes et autorisations d’engagement, conformément aux souhaits forts exprimés par les représentants des régions, s’agissant d’un élément extrêmement structurant de la vie politique et financière de ces collectivités.

L’instruction prend en compte un élément structurant des comptes régionaux : la pluriannualité.

En introduisant la notion d’autorisation d’engagement (et de crédits de paiement).

En mettant en valeur cette gestion pluriannuelle dans le document budgétaire.