

4B. Les budgets annexes des collectivités locales

1. Budgets annexes : définitions et précaution d'utilisation

Parallèlement au budget principal qu'elles élaborent, les collectivités locales peuvent créer des régies pour suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) ou pour individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA) relevant de leurs compétences. Ces régies ont pour objet d'établir le coût réel d'un service et, s'agissant des SPIC, de s'assurer qu'il est financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité. On peut alors qualifier de "budget annexe" le budget d'une régie, créé en vertu des dispositions de l'article L. 2221-1 et suivants du CGCT, distinct du budget proprement dit, mais voté par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. Il se distingue en cela des budgets « autonomes », ou « propres », qui sont votés par l'organe délibérant de la régie. Il n'existe pas de définition législative des budgets annexes.

Les organes délibérants peuvent créer une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ses services publics. Pour suivre toute compétence d'un SPA, les collectivités peuvent, si elles le souhaitent, créer un budget, alors soumis à l'instruction budgétaire de la collectivité de rattachement (ex : M14 pour les communes). S'agissant d'un SPIC, le recours au budget annexe constitue en revanche une obligation (article L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT). Ces budgets doivent être équilibrés et sont soumis à une instruction spécifique M4. Les collectivités ne peuvent pas prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre du SPIC.

L'interprétation de certains ratios doit se faire avec précaution, du fait de la structure particulière des comptes des budgets annexes. Ces budgets sont en effet créés pour gérer certaines activités précises, dont l'équilibre budgétaire peut être très spécifique. Par exemple, une activité de lotissement, associée à des opérations d'aménagement qui s'étalent sur plusieurs années, va entraîner des dépenses sans contrepartie pendant plusieurs années puis une recette importante l'année de vente du terrain une fois aménagé. Les ratios d'endettement qui en résultent peuvent en être artificiellement affectés, selon l'année considérée.

Les définitions des agrégats comptables selon les différentes nomenclatures comptables (instructions budgétaires) sont détaillées dans le tableau mis en ligne avec l'ouvrage.

2. Principaux résultats

Avec un montant de 30,5 Md€, les dépenses totales des budgets annexes des collectivités locales représentent (y compris remboursements d'emprunts) l'équivalent de 11 % des dépenses totales de leurs budgets principaux. Pour les groupements de communes à fiscalité propre cette proportion est beaucoup plus importante (49 %), de même que pour les syndicats (24 %). Les budgets annexes des communes sont en revanche nettement moins conséquents (5 %) ; ceux des départements (2 %) et des régions (1 %) restent marginaux.

En 2021, les dépenses de fonctionnement des budgets annexes des collectivités (y compris les syndicats) augmentent plus vite (+ 4,3 %) que celles des budgets principaux (+ 2,6 %).

Poids des budgets annexes

Exercice 2021		Nombre de budgets	Dépenses totales (y compris remboursements d'emprunts)	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement (hors remboursements d'emprunts)
Ensemble des collectivités locales (y compris syndicats)	Budgets principaux (BP)	45 519	268,6 Md€	189,6 Md€	63,4 Md€
	Budgets annexes (BA)	36 254	30,5 Md€	18,7 Md€	8,9 Md€
	BA / BP (en %)	80%	11%	10%	14%
Communes	Budgets principaux (BP)	34 965	100,4 Md€	71,5 Md€	22,5 Md€
	Budgets annexes (BA)	25 792	4,5 Md€	2,6 Md€	1,3 Md€
	BA / BP (en %)	74%	5%	4%	6%
GFP	Budgets principaux (BP)	1 265	40,4 Md€	27,4 Md€	10,3 Md€
	Budgets annexes (BA)	8 300	19,7 Md€	12,8 Md€	5,1 Md€
	BA / BP (en %)	656%	49%	47%	50%
Départements	Budgets principaux (BP)	95	72,7 Md€	57,8 Md€	11,4 Md€
	Budgets annexes (BA)	361	1,7 Md€	1,2 Md€	0,4 Md€
	BA / BP (en %)	380%	2%	2%	4%
Régions et CTU	Budgets principaux (BP)	17	37,5 Md€	22,6 Md€	13,2 Md€
	Budgets annexes (BA)	19	0,4 Md€	0,1 Md€	0,2 Md€
	BA / BP (en %)	112%	1%	1%	2%
Syndicats	Budgets principaux (BP)	9 177	17,5 Md€	10,3 Md€	5,9 Md€
	Budgets annexes (BA)	1 782	4,24 Md€	2,02 Md€	1,82 Md€
	BA / BP (en %)	19%	24%	20%	31%

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion, y compris les EPSM (M22). Montants calculés hors gestion active de la dette.