

Le Principe :

En vertu du principe d'unité budgétaire, le budget est un document unique dans lequel toutes les opérations d'un organisme sont retracées.

Cependant, l'article L 2221-1 du CGCT prévoit la possibilité pour une commune ou un syndicat de communes d'exploiter des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial.

La création de ce budget annexe est décidée par le conseil municipal ou l'assemblée délibérante de l'EPCI.

Les services gérés en budgets annexes n'ont ni personnalité morale ni autonomie financière. Ils ont un budget et une comptabilité distincts du budget et de la comptabilité de la commune.

Les exceptions :

3 exceptions au principe d'unité budgétaires sont les suivantes :

- les services à caractère industriel ou commercial (SPIC) – article L2224-1 du CGCT,
- les services assujettis à la TVA pour lesquels les budgets sont établis hors taxes,
- certains services relevant du secteur social et médico-social non érigés en établissements publics.

En dehors de ces cas de figure, tout budget annexe constitue une dérogation au principe d'unité budgétaire dépourvue de fondement juridique.

Les Budgets annexes des SPIC :

Un service public est considéré comme industriel et commercial quand il s'exerce dans un domaine ouvert à l'initiative privée, quand il est financé essentiellement par les redevances des usagers et également quand ses modalités de gestion révèlent une similitude avec les entreprises privées comparables.

Le budget annexe d'un SPIC s'équilibre en dépenses et en recettes qu'il soit concédé, affermé ou exploité en régie (article L 2224-1 du CGCT).

Une obligation d'autofinancement pèse sur les SPIC locaux. Le prix du service doit être calculé de telle façon qu'il corresponde au prix unitaire réel de la prestation ou du bien. La décision de l'assemblée délibérante de fixer le tarif de la redevance pour service rendu à un niveau insuffisant pour assurer l'équilibre financier dudit service serait irrégulière.

Afin de prévenir toute distorsion de concurrence et d'éviter que le service soit financé par les contribuables en lieu et place des usagers, il est donc strictement interdit aux collectivités territoriales, établissements publics locaux, EPCI ou syndicats mixtes de prendre en charge les dépenses d'un SPIC dans leur budget (L2224-2 du CGCT).

→ Cas dérogatoires à l'interdiction de financement des dépenses d'un SPIC par le budget principal de l'organisme public de rattachement (L 2224-2 du CGCT) :

1 – si les exigences de service public notamment en matière de continuité et d'égalité, conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement,

2 – si le fonctionnement du service exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs,

3 – en cas de sortie de la période de blocage des prix

4 – pour les services d'eau et d'assainissement des communes inférieures à 3 000 habitants et des EPCI comprenant uniquement des communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants.

Ces exceptions n'ont absolument pas pour vocation de combler purement et simplement un déficit du SPIC.

Cette subvention d'équilibre doit faire l'objet, pour les 3 premiers cas, d'une délibération de l'assemblée délibérante qui devra être motivée et devra préciser les conditions d'intervention financière de la collectivité en vue d'atteindre l'équilibre du service. Pour le dernier cas, aucun justificatif n'est demandé.

→ **Le reversement des excédents des budgets annexes SPIC au budget principal de l'organisme public de rattachement :**

3 cas :

1 – l'excédent dégagé au sein du budget annexe du SPIC doit être exceptionnel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé, destiné à faire financer par les usagers les dépenses du budget général de la collectivité de rattachement. La redevance, devant être proportionnelle au service rendu, a pour seule vocation de couvrir la charge du service. Elle ne saurait permettre la réalisation d'un bénéfice,

2 – le reversement de l'excédent n'est possible qu'après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement,

3 – le reversement n'est possible que si les excédents ne sont pas nécessaires au financement des dépenses d'investissement ou de fonctionnement qui devraient être réalisées à court terme.

Si l'organe délibérant décidait le reversement d'un excédent du budget annexe d'un SPIC à son budget principal sans répondre à ces 3 critères cumulatifs, il s'agirait d'une erreur manifeste d'appréciation. La délibération autorisant ce reversement serait entachée d'illégalité et susceptible d'un déferé au tribunal administratif.

Le budget équilibré grâce à une recette illégale, sera alors considéré comme insincère et susceptible d'une saisine de la Chambre Régionale des Comptes.

Les Budgets annexes des services assujettis à TVA :

Certains services, bien que relevant de l'activité normale de la collectivité, sont assujettis à la TVA soit de plein droit, soit sur option, soit avec un double régime suivant la nature des prestations. Il convient d'individualiser les opérations en vue de déterminer l'assiette de la TVA au sein d'un budget séparé. Toutefois, l'instruction M14 dispense de l'obligation de création d'un budget annexe la collectivité dont les services ne comportent que peu d'opérations, à l'exclusion des opérations d'investissement. Ils font alors l'objet d'un état récapitulatif au compte administratif qui retrace le total de leurs dépenses et recettes.

Il convient de noter que l'article L 2221-11 du CGCT rend facultatif pour les communes de moins de 500 habitants qui gèrent un service d'eau ou d'assainissement sous forme de régie simple ou directe, l'établissement d'un budget annexe au budget communal dès lors qu'elles produisent, en annexe au budget et au compte administratif, un état sommaire présentant, article par article, les montants des recettes et des dépenses affectées au service.