

GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Guide d'application
de la M57

Christophe Dupuch

GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Guide d'application de la M57



Véritable boîte à outils à l'usage des décideurs locaux, des praticiens du budget et de la comptabilité publique locale, cet ouvrage apporte des réponses opérationnelles pour éclairer et sécuriser les décisions de gestion, construire le budget, et en assurer l'exécution dans le respect du cadre réglementaire et normatif.

L'auteur met en lumière, dans ces procédures, le rôle complémentaire des ordonnateurs et des comptables, soulignant ainsi l'importance d'une collaboration entre ces deux acteurs. À travers une analyse approfondie du fonctionnement des comptes – *qu'il s'agisse des opérations d'investissement ou des dépenses et recettes de fonctionnement* –, le lecteur est guidé tout au long du cycle budgétaire, de l'élaboration des comptes annuels, à la suite de la clôture de l'exercice budgétaire et comptable, aux modalités qui régissent l'affectation des résultats.

Cet ouvrage aborde les principales évolutions de la M57, tant sur les plans budgétaire que comptable. Il offre un éclairage sur la réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics, les enjeux liés à la mise en qualité comptable des comptes locaux et la mise en œuvre du compte financier unique (CFU).

Enfin, une dernière partie est consacrée à l'utilisation du plan de compte M57, illustrée de conseils pratiques et d'exemples concrets pour en faciliter l'application.

Ce livre est une ressource indispensable pour quiconque souhaite appréhender et maîtriser les fondamentaux de la gestion financière des collectivités locales.



Christophe Dupuch

possède une expérience de plus de trente ans en tant que fonctionnaire territorial. L'auteur a occupé des postes à responsabilité dans le secteur financier de différentes collectivités locales et a participé à la mise en œuvre de la démarche de certification des comptes à la Ville de Paris. Parallèlement, il intervient comme formateur interne pour l'AFIGESE, partageant ainsi son expertise avec les professionnels du secteur. Il contribue régulièrement aux travaux du CNOCP, participant activement aux discussions des évolutions des normes comptables applicables aux services publics locaux.

Les
réfé
ren
ces

territorial éditions

ISBN : 978-2-8186-2267-4

GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Guide d'application de la M57

Christophe Dupuch

territorial *éditions*

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'envoyer un mail à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



Il est interdit de reproduire
intégralement ou partiellement
la présente publication sans
autorisation du Centre Français
d'exploitation du droit de Copie.

CFC

20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70



© Territorial, Voiron – TREF 03A

ISBN: 978-2-8186-2267-4

ISBN version numérique: 978-2-8186-2268-1

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Octobre 2024
Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	5	
PARTIE 1	Le budget : un document normé et technique qui traduit des choix politiques	7
CHAPITRE 1	Les principes budgétaires	9
CHAPITRE 2	Le cadre budgétaire et comptable : le budget construit selon les dispositions du référentiel M57	25
CHAPITRE 3	Les règles internes définies par le règlement budgétaire et financier.....	45
PARTIE 2	L'exécution du budget mise en œuvre par deux acteurs complémentaires : l'ordonnateur et le comptable	51
CHAPITRE 4	Les principes budgétaires et comptables liés à l'ordonnancement des dépenses et des recettes.....	53
CHAPITRE 5	Opérations de fin d'exercice et production des comptes annuels.....	83
PARTIE 3	Quelles perspectives pour les budgets locaux ?.....	95
CHAPITRE 6	Le compte financier unique (CFU)	97
CHAPITRE 7	La certification des comptes locaux	101
PARTIE 4	L'utilisation du plan de compte M57 pour construire et exécuter le budget.....	107
CHAPITRE 8	La section d'investissement.....	109
CHAPITRE 9	La section de fonctionnement	133

Annexes

ANNEXE 1	Fiche action : améliorer les performances du recouvrement des produits locaux.....	165
ANNEXE 2	Exemple d'affectation du résultat.....	171
ANNEXE 3	Réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics.....	175
ANNEXE 4	Modèle de délibération pour l'adoption d'un compte administratif	179
ANNEXE 5	Modèle de délibération de gestion des amortissements en M57	183
ANNEXE 6	Modèle de délibération du compte de gestion	191
ANNEXE 7	Modèle de délibération pour l'adoption d'un règlement budgétaire et financier.....	193
ANNEXE 8	Circulaire INTBO200059C du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du service public local...	195
	Liste des abréviations	223
	Liste des comptes commentés.....	225
	Index	231
	Table des matières.....	237

Introduction

L'élaboration et le vote d'un budget communal, ou plus largement d'une collectivité locale, constituent une obligation annuelle pour les exécutifs locaux. Le budget prévoit et autorise les dépenses et recettes devant être exécutées durant l'année ou l'exercice, mais c'est aussi un acte politique qui donne un cadre financier permettant de réaliser les orientations politiques de la collectivité qui le vote.

Le processus d'élaboration interne du budget est un moment fort de la collectivité. Celui-ci doit être réalisé très précisément, dans le respect de nombreuses dispositions réglementaires et techniques afin d'en sécuriser le vote puis d'en garantir la bonne exécution. Certaines dispositions qui concourent à la construction du budget relèvent également de règles internes définies par la collectivité elle-même.

Les budgets locaux s'inscrivent dans un double cadre, budgétaire et comptable. La construction du budget puis son exécution vont ainsi répondre à la conjonction de principes budgétaires et de principes comptables, codifiés dans une instruction spécifique applicable au service public local.

L'exécution du budget fait également intervenir deux acteurs complémentaires, l'ordonnateur et le comptable, afin d'assurer la parfaite conformité à ces principes.

Les enjeux comptables prennent une importance particulière depuis la mise en place de l'instruction budgétaire et comptable M57. Les comptes annuels de la commune ou des autres collectivités qui traduisent l'exécution budgétaire et la situation patrimoniale de l'entité vont changer de format avec la généralisation future du compte financier unique qui doit répondre aux objectifs de plus grande lisibilité pour les lecteurs des comptes et de simplification administrative pour les acteurs qui en sont à l'origine.

Enfin, l'expérimentation à la certification des comptes locaux rend indispensable la mise en qualité comptable des comptes des collectivités et la fiabilisation des processus financiers internes. La qualité des états financiers intervient dès l'élaboration du budget avec la correcte imputation des dépenses et des recettes, mais également avec l'inscription des crédits nécessaires à la comptabilisation des opérations dites d'inventaire.

La qualité du processus d'élaboration budgétaire et l'exécution du budget en conformité avec les principes comptables reposent sur une bonne maîtrise du plan de compte M57. Celui-ci sera commenté dans une dernière partie dédiée.

PARTIE 1

Le budget : un document normé et technique qui traduit des choix politiques

Le budget d'une entité publique locale est avant tout un acte politique. Le budget de la commune fixe en effet les moyens que se donne l'assemblée délibérante de la collectivité pour réaliser ses actions et conduire ses politiques publiques. Sa construction et son vote par l'assemblée constituent des temps forts de la gestion de la collectivité.

Le budget va traduire, par des valeurs financières, les choix de gestion de la collectivité et les orientations politiques que l'exécutif entend conduire. Il prévoit ainsi l'ensemble des dépenses et des recettes en fonction d'éléments passés, mais également à venir. C'est également un acte de prévision.

Ainsi, selon les dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dans son article 7, « *le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses. Le cas échéant, il prévoit et autorise les emplois et engagements de dépenses* ».

Le budget une fois voté emporte un caractère limitatif pour les dépenses. Les dépenses ne peuvent être réalisées que dans la limite de l'autorisation budgétaire ouverte par le vote. Les recettes ont un caractère évaluatif, elles constituent de simples prévisions.

Le budget n'a pas un caractère figé au cours de l'exercice pour lequel il est voté, il peut être modifié, en dépenses et en recettes, en fonction de la connaissance d'informations nouvelles.

La construction du budget doit cependant répondre aux grands principes budgétaires et s'inscrit dans un cadre normatif très précis. Le budget est également élaboré en fonction des règles et dispositions définies par la collectivité.

Les principes budgétaires

Le budget, acte de prévision, acte d'autorisation donné à l'exécutif par l'assemblée délibérante, doit se conformer à un certain nombre de principes. Ceux-ci sont au nombre de quatre : annualité, unité, universalité, équilibre.

1.1 Le principe de l'annualité budgétaire

Le principe de l'annualité implique que le budget soit voté chaque année pour un an, appelé exercice. Le budget est donc constitué de l'ensemble des prévisions et autorisations de dépenses et de recettes ouvertes pour une année civile. Il est en conséquence limité dans le temps, pour la durée d'un exercice qui débute le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre N. Il s'exécute pour une période similaire.

Il convient de noter que ce principe s'accompagne d'un certain nombre d'aménagements, notamment pour des raisons opérationnelles et de continuité de gestion : journée complémentaire, report de crédits, possibilité de gestion pluriannuelle des crédits (autorisations d'engagement et autorisations de programme).

1.1.1 Le vote annuel et la prévision annuelle du budget

Le budget est voté chaque année pour un exercice budgétaire N qui s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre N. Il peut être adopté jusqu'au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique ou jusqu'au 30 avril, l'année du renouvellement de l'assemblée délibérante (CGCT, art. L.1612-2). Le budget est dit primitif dans la mesure où il peut connaître des ajustements tout au long de l'exercice.

En effet, il peut être modifié par un budget supplémentaire et/ou des décisions modificatives.

1.1.1.1 Les modifications par un budget supplémentaire

Le budget supplémentaire (BS) est l'acte d'ajustement et de report permettant à l'entité de retranscrire les résultats cumulés de l'année précédente (excédents, déficits...) dégagés par le compte administratif qui doit être adopté avant le 30 juin de l'exercice N+1. Le budget supplémentaire doit être voté lors de la première réunion de l'assemblée délibérante qui suit le vote du compte administratif. Le budget supplémentaire n'a pas lieu d'être si le compte administratif est voté en même temps que le budget primitif ou s'il y a eu reprise anticipée des résultats et que le compte administratif ne fait pas apparaître de différence avec les montants reportés par anticipation dans les conditions décrites à l'article L.5217-10-11 du Code général des collectivités territoriales. Le budget supplémentaire reprend la structure du budget primitif.

1.1.1.2 Les modifications par des décisions modificatives

Les décisions modificatives (DM) correspondent à la modification des prévisions inscrites au budget primitif ou au budget supplémentaire. Elles peuvent être adoptées à tout moment, après le vote du budget primitif. Des modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement peuvent être apportées au budget par l'assemblée délibérante pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections, dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire N (soit jusqu'au 21 janvier de l'année N+1).

1.1.1.3 Les délibérations relatives aux modifications budgétaires

Les délibérations relatives à ces modifications budgétaires doivent être transmises au préfet au plus tard cinq jours après le délai limite visé ci-avant, c'est-à-dire avant le 26 janvier de l'exercice N+1 (CGCT, art. L.1612-11). Les mandatements découlant des modifications budgétaires de l'exercice N ainsi décidées doivent être achevés au plus tard le 31 janvier de l'exercice N+1.

Les délibérations prises après le 21 janvier N+1 ou transmises postérieurement au 26 janvier N+1 n'ont, de par la loi, aucun effet juridique.

1.1.1.4 Autres aménagements du principe d'annualité

En outre, le principe d'annualité connaît un aménagement majeur avec la possibilité de voter au budget des autorisations de programme et/ou des autorisations d'engagement.

L'article L.5217-10-7 du Code général des collectivités territoriales offre la faculté d'adopter des autorisations de programme et des autorisations d'engagement.

Les autorisations de programme et les crédits de paiement

Les autorisations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent prendre la forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement. Les autorisations de programme (AP) correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par l'entité, ou encore à des subventions d'équipement versées à des tiers. Les AP sont définies

comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent également être révisées lors des votes des budgets supplémentaires ou décisions modificatives.

Les crédits de paiement (CP) correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement. L'assemblée délibérante est compétente pour voter les AP, les réviser et les annuler. Les AP sont votées au niveau du chapitre budgétaire.

L'assemblée délibérante affecte, au cours de l'exercice budgétaire, les AP à des opérations d'investissement. L'assemblée délibérante peut fixer des modalités de caducité et d'annulation automatique des AP dans le règlement budgétaire et financier (voir partie 1, chapitre 3).

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement

Les dotations affectées aux dépenses de fonctionnement peuvent comprendre des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement. Cette procédure est réservée aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles l'entité s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers et à l'exclusion des frais de personnel.

Les AE constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses de fonctionnement précitées. Elles demeurent valables sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Les crédits de paiement de fonctionnement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE correspondantes. Les modalités de vote et d'affectation des AE sont soumises aux mêmes règles que celles afférentes aux AP (cf. ci-avant). L'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

1.1.2 L'exécution annuelle du budget

Le budget s'exécute du 1^{er} janvier au 31 décembre (année civile). Toutefois, des dispositifs spécifiques permettent d'exécuter le budget avant son adoption et d'en poursuivre l'exécution sur l'exercice suivant.

1.1.2.1 L'exécution des dépenses avant l'adoption du budget

L'article L.1612-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que le président de l'exécutif de l'entité est en droit, du 1^{er} janvier de l'exercice jusqu'à l'adoption du budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement (hors autorisation d'engagement) dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente. Il est en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.

En outre, en l'absence d'adoption du budget avant le 15 avril (30 avril pour l'année du renouvellement des organes délibérants), ou jusqu'à l'adoption du budget, le président de l'exécutif de l'entité peut engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement (hors autorisation de programme), sous réserve de l'autorisation de l'entité précisant le montant et l'affectation des crédits, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent et à l'exception des crédits afférents au remboursement de la dette.

Pour les dépenses à caractère pluriannuel comprises dans une autorisation de programme ou dans une autorisation d'engagement, le président de l'exécutif de l'entité peut, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement, en cas de non-adoption du budget, liquider et mandater les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours des exercices antérieurs, dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre, égal au tiers des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent.

Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption ou de son règlement. L'article L.1612-1 du Code général des collectivités territoriales permet à l'exécutif jusqu'à l'adoption du budget primitif :

- de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente ;
- de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget ;
- sur autorisation de l'organe délibérant, d'engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette.

L'adoption des autorisations de programme et d'engagement ne modifie en rien cette règle. En effet, l'article L.5217-10-9 du Code général des collectivités territoriales prévoit que, *« lorsque la section d'investissement ou la section de fonctionnement du budget comporte soit des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP), soit des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (AE/CP), l'ordonnateur peut, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement en cas de non-adoption du budget, liquider et mandater les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours des exercices antérieurs, dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au tiers des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption ou de son règlement. Le comptable est en droit de payer les mandats émis dans ces conditions »*.

Dès lors, avant le vote du budget, le comptable peut payer, pour chaque chapitre, les dépenses qui visent à couvrir des engagements pris dans le cadre des AP/AE votées lors des exercices précédents. Ces dépenses peuvent être payées dans la limite d'un montant correspondant au tiers des AP/AE ouvertes au budget N-1 (budget primitif + budget supplémentaire + décisions modificatives). Les montants de référence par chapitre sont accessibles sur les états III A et III B du budget (colonnes « vote de l'assemblée sur les AP/AE » de la séance budgétaire).

1.1.2.2 La poursuite de l'exécution du budget après le 31/12/N : la journée complémentaire

La journée complémentaire se déroule du 1^{er} au 31 janvier de l'année N+1 (CGCT, art. L.1612-11, D.5217-3, R.71-111-2 et R.2102-2).

Bien qu'il ne s'agisse que d'une simple faculté, il est possible de prolonger fictivement la journée comptable du 31 décembre N jusqu'au dernier jour du mois de janvier de l'année N+1 pour suivre :

- l'exécution des opérations intéressant la section de fonctionnement, afin de permettre l'émission des mandats correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré et des titres de recette correspondant à des droits acquis à l'entité au cours dudit exercice ;
- l'exécution des opérations d'ordre de chacune des deux sections. Elle ne s'applique pas aux crédits de la section d'investissement pour régler les dépenses engagées non mandatées avant le 31 décembre N. Les crédits affectés aux dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés pour un exercice ultérieur. Les dépenses engagées non mandatées à la clôture de l'exercice N sont reportées au budget de l'exercice N+1. Elles peuvent être mandatées dans la limite des restes à réaliser de l'exercice N.

La journée complémentaire permet de sécuriser le processus d'arrêt des comptes annuels avec le comptable public.

Les reports ou restes à réaliser

À cet effet, l'exécutif fait établir, au 31 janvier de l'exercice N+1, l'état des dépenses qui, engagées avant le 31 décembre de l'année N dans la limite des crédits inscrits au budget, n'ont pas donné lieu à service fait et à mandatement avant la clôture de l'exercice N. Cet état des restes à réaliser vaut ouverture provisoire des crédits jusqu'à la reprise de ces derniers au budget N+1. Après le dépôt du projet de budget N+1, les créances qui ne figuraient pas sur cet état ne peuvent être payées qu'au moyen de crédits nouveaux votés par l'assemblée délibérante.

Les restes à réaliser en investissement

Les restes à réaliser (RAR) en investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette au 31 décembre de l'exercice N telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements.

Les RAR en dépenses sont justifiés par un état détaillé des dépenses engagées non mandatées établi au 31 décembre de l'année N ; en recettes, ils sont justifiés par un état faisant apparaître les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à émission de titres.

L'ordonnateur transmet un exemplaire signé de cet état au comptable assignataire qui vaut ouverture de crédits budgétaires pour les dépenses qui y sont mentionnées permettant ainsi leur exécution avant l'adoption du budget primitif de l'exercice N+1.

L'ordonnateur joint un exemplaire de cet état au compte administratif pour justifier le solde d'exécution de la section d'investissement à reporter. Les RAR constatés au compte administratif N doivent être repris à l'identique dans le budget primitif N+1 ou dans le budget supplémentaire en même temps que les résultats budgétaires cumulés de l'année N. Ils sont pris en compte dans l'affectation des résultats. En effet, le solde d'exécution de la section

d'investissement est corrigé des RAR en dépenses et en recettes ce qui permet de déterminer un excédent ou un besoin de financement à reporter.

Les restes à réaliser en fonctionnement

Les restes à réaliser en fonctionnement correspondent aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait et non mandatées ou n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement à l'exercice au 31 décembre N. En recettes, ils correspondent aux recettes certaines au 31 décembre N et non mises en recouvrement ou rattachées à l'issue de la journée complémentaire. Les RAR sont repris dans le budget primitif de l'exercice N+1 ou dans le budget supplémentaire en même temps que les résultats budgétaires cumulés de l'année N.

Le montant des RAR en section d'investissement comme en section de fonctionnement est déterminé à partir de la comptabilité d'engagement.

En principe, les crédits de paiement compris dans une autorisation d'engagement ou une autorisation de programme non engagés en fin d'exercice ont vocation à tomber. Toutefois, pour ces crédits de paiement, le règlement budgétaire et financier peut prévoir des règles spécifiques de reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre.

1.2 Le principe d'unité budgétaire

L'ensemble des dépenses et des recettes de l'entité doit figurer sur un document unique. Le principe d'unité budgétaire impose, d'une part, que toutes les dépenses et les recettes soient reprises dans le budget et, d'autre part, que le budget soit retracé par un seul document. L'unité budgétaire se justifie par le souci de lisibilité et de contrôle pour le citoyen, mais également la nécessité, pour les membres de l'assemblée délibérante, de pouvoir apprécier l'équilibre réel du budget de la collectivité.

Néanmoins, cette règle comporte deux exceptions :

- le budget primitif peut être modifié au cours de l'exercice par d'autres décisions budgétaires. Comme évoqué précédemment l'autorisation budgétaire votée peut être modifiée au cours de l'exercice ;
- certaines activités et certains services publics rattachés à la collectivité peuvent faire l'objet d'un suivi dans des budgets distincts annexes du budget principal. 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 exclusivement financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité. Un budget annexe porte ainsi le budget d'une régie, créé en vertu des dispositions de l'article L.2221-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, distinct du budget principal de la collectivité, mais voté par l'assemblée délibérante de celle-ci. 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