

Les régies, qu'elles soient dotées de la personnalité morale ou de la seule autonomie financière, sont soumises aux règles générales de la comptabilité publique, et notamment aux principes de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, de monopole du maniement des fonds par un comptable public ou sous sa responsabilité, de contrôle par les juridictions financières (chambre régionale des comptes). Exploitant des services publics à caractère industriel et commercial, la régie doit en outre se conformer aux obligations d'autonomie budgétaire et financière prévues par la CGCT.

1	La gestion budgétaire et financière.....	1
2	Le comptable et le maniement des fonds publics	3



1 La gestion budgétaire et financière

1.1 L'autonomie budgétaire des SPIC

Les articles L.2224-1 et 2 du CGCT imposent l'équilibre budgétaire des services publics à caractère industriel et commercial (dont l'eau et l'assainissement) et l'interdiction pour les collectivités de prendre en charge sur leur budget général (fiscalité) des dépenses au titre de ces services sauf dérogation (contraintes particulières de fonctionnement imposées par la collectivité ou de charges particulièrement lourdes entraînant une hausse excessive des tarifs, ainsi que les communes de moins de 3 000 habitants –et les EPCI constitués exclusivement de telles communes – et aussi – quelle que soit la taille des communes – les budgets des services publics d'assainissement non collectif (SPANC) au moment de leur création et pendant les cinq premiers exercices).

1.2 L'autonomie financière

Comme mentionné dans la fiche 1.2, l'article L.2221-4 du CGCT prévoit deux formes de régie :

- la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- la régie dotée de la seule autonomie financière.

Formellement, l'autonomie financière imposée aux régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial se traduit par l'établissement d'un budget propre doté de son propre compte de disponibilité au trésor (515) ; la régie devrait donc disposer d'une trésorerie distincte de celle de la collectivité (et des autres SPIC), y compris lorsque la régie n'est pas personnalisée.

Cette stricte autonomie financière conduit à ce que les éventuels excédents de trésorerie d'un service ne puissent pas être mobilisés pour réduire le recours à l'emprunt de budgets déficitaires en trésorerie (ce qui est largement plus coûteux que les maigres intérêts reversés éventuellement par le trésor public pour les trésoreries excédentaires). In fine un tel mécanisme n'est absolument

5. Comment organiser la gestion budgétaire, comptable et financière ?



pas pertinent en termes d'efficience de l'utilisation de l'argent public¹ et ne contribue qu'à enrichir les banques prêteuses au détriment des budgets des collectivités et donc des citoyens et des usagers. Mais, l'absence d'autonomie financière ne doit pas conduire à transférer l'endettement du budget général ou d'un autre service vers la régie : il faut donc que de tels prêts internes de trésorerie soient transparents et qu'en cas de besoin du budget « prêteur », sa trésorerie lui soit restituée ; certaines collectivités ont même mis en place des mécanismes de compensation entre budgets « prêteurs » et « emprunteurs » (sur la base des taux d'intérêt versés aux collectivités par le trésor public ou autre) ce qui a été approuvé par certaines Chambres régionales des comptes.

1.3 Le budget

Le budget de la régie doit être tenu conformément au plan de comptes arrêté par le ministre des finances et de l'intérieur, dite M49. Il est préparé par le directeur [art. R.2221-25 – régie personnalisée / R.2221-68 pour les régies non personnalisées].

Pour les régies dotées de la personnalité morale, le budget est voté par le conseil d'administration [art. R.2221-25], lequel délibère également sur les tarifs [art. R.2221-38].

Pour les régies dotées de la seule autonomie financière, le conseil municipal vote le budget de la régie et fixe les tarifs [R.2221-72].

1.4 Le compte financier de la régie

En fin d'exercice, le comptable établit le compte financier de la régie.

S'agissant de la régie dotée de la personnalité morale, le compte financier est présenté au conseil d'administration en annexe à un rapport du directeur donnant tous éléments d'information sur l'activité de la régie au cours du dernier exercice [art. R.2221-50]. Ce document, affirmé sincère et véritable, daté et signé par le comptable est présenté au juge des comptes et transmis pour information à la collectivité de rattachement dans un délai de deux mois à compter de la délibération du conseil d'administration [art. R.2221-52].

S'agissant d'une régie dotée de la seule autonomie financière, le compte financier est visé par l'ordonnateur, c'est-à-dire l'exécutif de la collectivité de rattachement, puis soumis pour avis au conseil d'exploitation accompagné d'un rapport donnant tous éléments d'information sur l'activité de la régie. Le compte financier est enfin présenté par l'exécutif à l'organe délibérant de la collectivité de rattachement [art. R.2221-92].

1.5 L'affectation du résultat

L'article L.2224-2 du CGCT interdit, sauf exceptions limitativement énoncées, aux collectivités organisatrices de prendre en charge sur le budget propre des dépenses au titre des services publics à caractère industriel et commercial quel que soit le mode de gestion d'ailleurs.

Les articles R.2221-48 et R.2221-90 du CGCT (applicables respectivement aux régies personnalisées ou dotées de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial) fixent les règles d'affectation des résultats de la section de fonctionnement. Si le résultat est déficitaire, il est ajouté aux charges de l'exercice. S'il est excédentaire, il est affecté prioritairement au financement des investissements, puis au financement des dépenses d'exploitation ou en report à nouveau. Ce n'est que s'il n'y a pas de « besoins » propres à la régie que le solde peut être reversé au budget de la collectivité de rattachement.

¹ Et n'est d'ailleurs pas imposé aux entreprises délégataires (pas d'obligation de créer des filiales par contrat ni même d'individualiser leur trésorerie par contrat...)



Quoi qu'il en soit, un tel reversement ne peut qu'être ponctuel : en application des principes d'équilibre budgétaire et d'adéquation des redevances des SPIC au coût du service rendu, il ne peut être dégagé d'excédents récurrents (sauf dans le cas d'une programmation pluriannuelle de travaux d'investissement prévue à l'article L.2224-11-1 du CGCT) et il faut alors baisser les tarifs. A fortiori si cet excédent se trouve transféré à la collectivité de rattachement pour financer des dépenses extérieures au service.

2 Le comptable et le maniement des fonds publics

2.1 La séparation ordonnateur - comptable

Conformément aux règles générales de la comptabilité publique, les régies sont soumises au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

L'ordonnateur d'une régie dotée de la personnalité morale est le directeur de la régie. Celui d'une régie dotée de la seule autonomie financière est l'exécutif de la collectivité.

2.2 Le comptable : comptable direct du trésor ou agent comptable

La comptabilité des régies dotées de la personnalité morale est tenue par un comptable direct du Trésor ou un agent comptable nommé par le Préfet sur proposition du conseil d'administration et après avis du Directeur Départemental des Finances Publiques [art. R.2221-30].

Pour les régies dotées de la seule autonomie financière, le comptable est en principe celui de la collectivité. Néanmoins, lorsque les recettes annuelles d'exploitation excèdent 76 225 €, la solution de l'agent comptable est également possible. Ce choix est acté par délibération de l'assemblée délibérante prise après avis du conseil d'exploitation et du trésorier-payeur général. Dans ce cas, l'agent comptable est désigné par le Préfet sur proposition de l'exécutif (mais apparemment sans l'avis du DDFIP) [art. R.2221-76].

Dans tous les cas, l'agent comptable est soumis aux mêmes règles et obligations qu'un comptable public : responsabilité personnelle et pécuniaire, contrôle de l'inspection générale des finances et du trésorier payeur général [R.2221-31&33 / 76]. Il dispose des mêmes prérogatives qu'un comptable direct du trésor, y compris en matière de recouvrement forcé (opposition à tiers détenteur,...).

Notons que l'agent comptable cumule les fonctions de comptable public et de chef des services de comptabilité d'un service public industriel et commercial. Ce n'est que pour cette dernière fonction qu'il est placé sous l'autorité du directeur [R.2221-31].

Enfin, tout comme le directeur, l'agent comptable est un agent de droit public (cf. fiche 6.1 « le statut des agents des régies et SPL »). Il est rémunéré par la régie (tout comme le personnel de l'agence comptable) et non par le trésor public comme c'est le cas des comptables directs et des agents des postes comptables.

La solution « agent comptable » est souvent retenue par les « grandes régies » créées récemment (par ex. Paris, Nice ou Montpellier) mais aussi des plus petites (Embrun) à la fois en raison des manques d'effectifs dans les postes comptables et pour disposer d'une meilleure réactivité notamment pour le recouvrement des factures.

2.3 La régie de recettes

Le monopole du comptable public pour le maniement des deniers publics est modéré par la possibilité de mettre en place une régie de recettes. Ainsi, conformément à l'article R.2221-14, l'ordonnateur de la régie (directeur dans le cas d'une régie dotée de la personnalité morale, exécutif dans l'autre cas) « peut, par délégation du conseil d'administration ou du conseil municipal



et sur avis conforme du comptable, créer des régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances soumises aux conditions de fonctionnement prévues aux articles R.1617-1 à R.1617-18. ».

Cette faculté est notamment utile lorsque la collectivité / la régie souhaite rendre possible un paiement des factures en espèces auprès de la régie ou mettre en place certains moyens « modernes » de paiement (paiement par Internet² notamment). Elle permet également un suivi plus fin des retards de paiement (et des impayés).

2.4 L'application et dérogations à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor

Les régies sont soumises à l'obligation générale de dépôt de leurs fonds au Trésor. Toutefois, elles peuvent bénéficier des dérogations suivantes :

- pour les fonds provenant de libéralités, aliénation d'un élément de leur patrimoine, emprunt dont l'emploi est différé, certaines recettes exceptionnelles,...) : dérogation de droit ou après autorisation du ministre du budget / DDFiP (Fonds des régies de recettes et/ou d'avances « sur un compte ouvert à La Poste ou dans un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen »), comme pour toutes les collectivités et leurs établissements publics [art. L 1618-2 du CGCT].
- pour les fonds qui proviennent des excédents de trésorerie résultant [du] cycle d'activité [des régies relatives à des services publics à caractère industriel ou commercial (personnalisée ou non)]. » [a) de l'art. L 1618-2 du CGCT].
- pour tout ou partie du fonds des seules régies SPIC dotées de la personnalité morale après « autorisation expresse de l'autorité compétente de l'État » (DDFiP) « sur un compte ouvert à La Poste (...) » (idem ci-dessus) [b) de l'art. L.2221-5-1 du CGCT].

5. Comment organiser la gestion budgétaire, comptable et financière ?

² Sachant que le Direction Générale des Finances Publiques a indiqué dans un communiqué du 30 août 2010, que les collectivités et leurs établissements publics peuvent désormais proposer le règlement des titres de recettes par carte bancaire sur Internet sans passer par une régie de recettes.