

Guide pratique de l'élaboration, de l'adoption et de l'exécution des budgets locaux

*Mis à jour le 13 février 2024
Modifications signalées en bleu*

L'autonomie financière locale est une composante juridique du principe constitutionnel de libre administration. Elle a été constitutionnalisée, lors de la réforme du 28 mars 2003, par l'introduction dans la Constitution d'un article 72-2.

Conformément à l'article 72-2 de la Constitution, les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Le respect des règles qui encadrent les budgets des collectivités locales est assuré notamment par le contrôle qu'assure, le préfet, pour le compte de l'État.

Prévu aux articles [L. 1612-1](#) à [L. 1612-20](#) du Code général des collectivités territoriales (CGCT), le contrôle budgétaire est exercé par le préfet, en liaison avec les chambres régionales des comptes (CRC).

L'objectif de ce contrôle est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif) :

- date d'adoption et de transmission du budget (articles L. 1612-2 et L. 1612-8 du CGCT) ;
- équilibre réel du budget (articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du CGCT) ;
- date de vote, équilibre et rejet éventuel du compte administratif (articles L. 1612-12 à L. 1612-14 du CGCT) ;
- inscription et mandatement d'office des dépenses obligatoires (articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du CGCT).

Sont ainsi concernés: les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux, dont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le présent guide a pour objet de rappeler les règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et de répondre aux questions les plus couramment rencontrées par les acteurs locaux.

Il doit également permettre aux collectivités locales d'identifier les points qui doivent faire l'objet d'une attention particulière pour répondre aux exigences légales qui font l'objet d'une vérification au titre du contrôle budgétaire.

Chaque fiche consacrée à une thématique précise sa base légale et ses modalités d'application.

Fiche n° 1	Calendrier budgétaire
Fiche n° 2	Budget primitif (BP)
Fiche n° 3	Décisions modificatives (DM) et Budget supplémentaire (BS)
Fiche n° 4	Le compte de gestion (CG)
Fiche n° 5	Le compte administratif (CA)
Fiche n° 6	Le compte financier unique (CFU)
Fiche n° 7	La reprise ou l'affectation des résultats
Fiche n° 8	Le rapport d'orientation budgétaire (ROB)
Fiche n° 9	Le débat d'orientation budgétaire (DOB)
Fiche n° 10	Adoption et mesures de publicité des actes budgétaires
Fiche n° 11	Équilibre budgétaire
Fiche n° 12	Les opérations d'ordre budgétaire
Fiche n° 13	Dépenses d'investissement et de fonctionnement avant le vote du
budget primitif	
Fiche n° 14	Dépenses imprévues
Fiche n° 15	Restes à réaliser (RAR)
Fiche n° 16	Lignes de trésorerie
Fiche n° 17	Les emprunts
Fiche n° 18	Reprise de l'excédent d'investissement en section de fonctionnement
Fiche n° 19	Les provisions
Fiche n° 20	Les amortissements
Fiche n° 21	Le rattachement des produits et des charges à l'exercice
Fiche n° 22	Note de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles
Fiche n° 23	Les budgets annexes
Fiche n° 24	Prise en charge exceptionnelle des dépenses d'un SPIC dans le budget général de la collectivité de rattachement
Fiche n° 25	Reversement exceptionnel d'un excédent d'exploitation d'un budget annexe SPIC vers le budget général
Fiche n° 26	Vote des taux de fiscalité directe locale et contributions fiscalisées
Fiche n° 27	Le référentiel M.57
Fiche n° 28	Adoption du règlement budgétaire et financier lors du passage en M57
Fiche n° 29	La dématérialisation des documents budgétaires
Fiche n° 30	Étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement
Fiche n° 31	IBC 2024 : mise en ligne des instructions actualisées et des maquettes
Fiche n°32	Les placements

15 avril	Date limite de vote du budget. Dans les communes de 3 500 habitants et plus et les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, un débat d'orientation budgétaire doit être organisé dans les deux mois précédant le vote du budget. Ce délai est porté à 10 semaines pour les communes appliquant le référentiel M57.
30 avril	Date limite de transmission au représentant de l'État du budget primitif.
1er juin	Date limite de transmission par le comptable du compte de gestion à la collectivité.
30 juin	Date limite de vote du compte administratif.
15 juillet	Date limite de transmission au représentant de l'État du compte administratif
31 décembre	Clôture de l'exercice Date limite d'adoption des décisions modificatives permettant d'ajuster les crédits d'investissement pour mandater les dépenses engagées avant le 31 décembre.
21 janvier	Date limite de l'adoption des décisions modificatives permettant l'ajustement des crédits de fonctionnement pour mandater les dépenses engagées avant le 31 décembre et l'inscription des crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections ou entre les deux sections du budget.
26 janvier	Ces décisions modificatives doivent être transmises au représentant de l'État au plus tard le 26 janvier.
31 janvier	Date limite des opérations opérées par le comptable

Ce calendrier s'applique de la même façon aux communes, à leurs groupements intercommunaux, aux centres communaux d'action sociale et aux caisses des écoles.

Il reste inchangé dans le cadre de la généralisation du référentiel M.57 (sauf pour le délai maximal laissé à la collectivité pour adopter son budget primitif après la tenue du DOB).

En vertu du principe d'unité budgétaire, le budget principal et les budgets annexes doivent **être votés** au cours d'une seule et **même séance**. Par conséquent, **tous les budgets** (principal et annexes) **doivent être transmis simultanément**.

Le budget primitif constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel de la collectivité.

Il doit être voté par l'assemblée délibérante **avant le 15 avril** de l'année à laquelle il se rapporte (loi du 2 mars 1982) et transmis au représentant de l'Etat **dans les 15 jours qui suivent son approbation.**

Par cet acte, l'ordonnateur est autorisé à effectuer les opérations de recettes et de dépenses inscrites au budget, pour la période qui s'étend **du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année civile.** Ce **principe d'annualité budgétaire** comporte quelques aménagements pour tenir compte d'opérations prévues et engagées mais non dénouées en fin d'année.

D'un point de vue comptable, le budget se présente en deux parties, **une section de fonctionnement** et une **section d'investissement.** Chacune de ces sections doit être présentée **en équilibre**, les recettes égalant les dépenses.

Schématiquement, la section de fonctionnement retrace toutes les opérations de dépenses et de recettes nécessaires à la **gestion courante** des services de la collectivité. L'excédent de recettes par rapport aux dépenses, dégagé par la section de fonctionnement, est utilisé en priorité au remboursement du capital emprunté par la collectivité, le surplus constituant de l'**autofinancement** qui permettra d'abonder le financement des investissements prévus par la collectivité.

La section d'investissement présente les **programmes d'investissements nouveaux ou en cours.** Ces dépenses sont financées par les ressources propres de la collectivité, par des dotations et subventions et éventuellement par l'emprunt. La section d'investissement est par nature celle qui a vocation à modifier ou enrichir le patrimoine de la collectivité.

Le vote du budget primitif doit intervenir :

- avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique,
- avant le 30 avril lors des années de renouvellement des conseils municipaux.

Obligation de communication du projet de budget primitif

L'obligation de communiquer le projet de budget 12 jours avant le début des débats s'impose à toutes les collectivités qui ont adopté la M57 par dérogation au droit commun pour les communes et leurs groupements (5 jours ou 3 jours pour les communes de moins de 3500 habitants conformément aux articles L.2121-11 et L.2121-12 du CGCT), dont celles qui sont exemptées de présenter un DOB.

Le délai s'entend en jours calendaires.

Ce délai de convocation concerne uniquement le budget primitif. Les règles de droit commun (5 jours francs, ou 3 jours francs pour les communes de moins de 3500 habitants conformément aux dispositions des articles L.2121-11 et L.2121-12 du CGCT) s'appliquent à toutes les autres délibérations budgétaires des entités du bloc communal (décisions modificatives, budget supplémentaire, compte administratif ou compte financier unique).

Délai de transmission

Le budget doit être transmis au préfet dans un délai de quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption conformément aux dispositions de l'article [L. 1612-8](#) du CGCT.

A défaut, il est fait application des dispositions de l'article [L. 1612-2](#) du CGCT qui dispose que le représentant de l'État dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes.

Présentation du budget

Le budget des communes de 3 500 habitants et plus (ainsi que celui des CCAS), est **voté par nature** et comporte une **présentation croisée par fonction**.

Le budget des communes de 10 000 habitants et plus, est voté soit :

- par nature croisée par fonction ;
- par fonction croisée par nature.

Les syndicats intercommunaux à vocation unique votent leur budget exclusivement par nature mais peuvent prévoir une présentation croisée par fonction.

Dans le cadre de la généralisation de la M.57, ce référentiel met à disposition des collectivités un plan de compte par fonction enrichi par rapport aux autres instructions budgétaires et comptables.

Conformément à l'article [L.5217-10-5](#) du CGCT, le budget est voté :

- soit par nature avec une présentation croisée par fonction ;
- soit par fonction avec une présentation croisée par nature.

L'article L.5217-10-5 du CGCT n'est pas applicable aux communes et groupements de moins de 3 500 habitants ainsi qu'à leurs établissements publics ; ces entités continuent donc à voter leur budget par nature, conformément à l'article [L.2312-3](#) du CGCT. Ils ont cependant la possibilité de le présenter librement avec une présentation croisée par fonction dès lors que la maquette budgétaire le leur permet.

En vertu de l'article [D.5217-10](#) du CGCT, les services publics faisant l'objet d'une activité unique érigés en établissements publics ou gérés en budgets annexes ne sont pas soumis à la présentation croisée par fonction (leur budget est voté par nature).

Les annexes au budget sont toujours obligatoires et sont décrites aux articles [L.5217-10-13](#) et [L.5217-10-14](#) du CGCT. Il n'y a pas d'évolution significative au regard

de celles que les collectivités et leurs groupements produisent dans le cadre des autres instructions budgétaires et comptables.

Un point d'attention peut toutefois être porté sur l'annexe relative aux autorisations de programme et d'engagement qui diffère notamment des annexes existant en M14 et en M52. Il est à noter qu'en M57, il n'est pas possible d'adopter d'autorisation de programme ou d'engagement en dehors d'une délibération budgétaire, sauf pour les communes et les groupements de moins de 3500 habitants et leurs établissements qui ne feraient pas application du régime défini à l'art. [L.5217-10-7](#) et conserveraient ainsi leur régime propre prévu à l'article L2311.3 du CGCT..

Les communes et les EPCI de moins de 3 500 habitants ainsi que leurs établissements publics sont pour leur part dispensés d'appliquer l'article [L.5217-10-14](#) du CGCT.

Néanmoins, par renvoi de l'article [L.5217-10-13](#) du CGCT, les dispositions de l'article [L.2313-1](#) du CGCT continuent à s'appliquer. A ce titre, les communes et les EPCI de moins de 3500 habitants restent soumis à l'obligation d'assortir leurs documents budgétaires d'états portant sur leur situation patrimoniale et financière ainsi que sur leurs différents engagements. Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit également toujours être produite en accompagnement du budget primitif et du compte administratif.

Les prévisions inscrites au budget primitif peuvent être modifiées en cours d'exercice par l'assemblée délibérante, qui vote des **décisions modificatives**. Comme pour toute délibération, elles ne sont exécutoires qu'après transmission au représentant de l'Etat.

Les décisions modificatives ont pour but d'ajuster des prévisions du budget primitif.

En effet, les décisions modificatives :

- sont des délibérations qui viennent modifier les autorisations budgétaires initiales, soit pour intégrer des dépenses ou des ressources nouvelles, soit pour supprimer des crédits antérieurement votés ;
- répondent aux mêmes règles d'équilibre et de sincérité que le budget primitif et peuvent être également transmises par le Préfet à la Chambre régionale des comptes ;
- font partie intégrante du budget et doivent respecter la maquette budgétaire applicable à celui-ci, par une présentation section par section en différenciant nettement les dépenses et les recettes, notamment pour l'investissement où les articles de recettes et dépenses sont identiques. Cependant, elles ne doivent reproduire que les pages de la maquette impactées par les nouvelles autorisations, y compris les annexes conformément à l'article [L. 2313-1](#) du CGCT ;
- peuvent être votées à tout moment après le vote du budget primitif . Les décisions modificatives sont possibles jusqu'au 21 janvier de l'année N+1, pour le règlement des dépenses engagées avant le 31 décembre en section de fonctionnement, et pour les opérations d'ordre des deux sections; dans ce cas, elles doivent être transmises au représentant de l'État avant le 26 janvier N+1 à défaut, elles seraient sans effet et non exécutoires ;
- ne peuvent en aucun cas servir à reprendre les résultats.

Le maire peut effectuer des transferts de crédits à l'intérieur d'un même chapitre dans la mesure où le budget a été voté par chapitre.

La modification des inscriptions budgétaires entre les chapitres est de la compétence exclusive du conseil municipal. Aucune délégation ne peut être accordée au maire à ce titre.

Le nombre de décisions modificatives n'est pas limité et est laissé à la libre administration de chaque collectivité.

Dans le cadre du référentiel M. 57, en matière de décisions modificatives, il n'y a pas de changement, l'article L.1612-11 du CGCT trouve toujours à s'appliquer. Toutefois, lors du vote du budget primitif, l'assemblée délibérante peut déléguer à l'exécutif la possibilité d'effectuer des virements de crédits de chapitre à chapitre dans la limite de 7,5% des dépenses réelles de la section concernée.

De cette manière, il n'est plus nécessaire d'adopter des décisions modificatives pour procéder à des virements de crédits entre chapitres, sauf lorsque le plafond

fixé par la délibération de délégation de l'assemblée délibérante a été atteint.

Le **budget supplémentaire** est généralement établi au second semestre de l'année. C'est une décision modificative spécifique qui permet la reprise des résultats de l'exercice budgétaire précédent lorsque le budget primitif a été voté sans reprise de résultat. Il permet l'ouverture de crédits supplémentaires non prévus au budget primitif et leur financement ou l'ajustement de dépenses ou de recettes du budget primitif du même exercice.

Comme pour les décisions modificatives, il ne doit pas générer un déséquilibre du budget primitif.

Le budget supplémentaire est la première délibération budgétaire adoptée après le vote du compte administratif (vote du compte administratif qui intervient au plus tard le 30 juin).

Sa présentation est identique à celle du budget primitif.

Il doit être conforme à la délibération d'affectation des résultats antérieurs et comporte les restes à réaliser en dépenses et en recettes.

Le budget supplémentaire doit, comme le budget primitif et les décisions modificatives, répondre aux principes d'annualité, d'universalité, d'équilibre et de sincérité.

Il peut faire, le cas échéant, l'objet d'une saisine par le Préfet de la Chambre régionale des comptes dans les mêmes conditions que les autres documents budgétaires (Conseil d'État n° 60678 du 23 décembre 1988).

Il est recommandé de le présenter sous la forme d'une maquette budgétaire pour éviter tout risque de déséquilibre. C'est aussi la garantie d'une présentation claire, précise et unique des ajustements votés lors d'une seule séance sur plusieurs thématiques de dépenses ou de recettes.

Avant le 1^{er} juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, le comptable établit un **compte de gestion** par budget (budget principal et budgets annexes).

Le compte de gestion **retrace les opérations budgétaires** en dépenses et en recettes, selon une présentation analogue à celle du compte administratif.

Il comporte :

- **une balance générale** de tous les comptes tenus par le comptable (comptes budgétaires et comptes de tiers notamment correspondant aux créanciers et débiteurs de la collectivité)
- **le bilan comptable** de la collectivité, qui décrit de façon synthétique l'actif et le passif de la collectivité ou de l'établissement local.

Le compte de gestion est également **soumis au vote de l'assemblée délibérante** qui peut constater ainsi la stricte concordance avec le compte administratif . Ce premier examen est suivi d'un second contrôle effectué par le juge des comptes. La reddition annuelle des comptes est une **charge de fonction et une obligation d'ordre public**.

Le vote du compte de gestion est préalable à celui du compte administratif (CE, 3 novembre 1989, Gérard Ecorcheville).

Le compte de gestion fait partie des pièces justificatives exigibles au titre du contrôle de légalité et doit être obligatoirement transmis avec le compte administratif (article [D. 2343-5](#) Code général des collectivités territoriales).

A défaut d'une transmission complète, les copies des états suivants du compte de gestion, doivent être a minima **transmises en même temps que le compte administratif** :

- la page portant le nom de la collectivité (p 1) ;
- les résultats budgétaires de l'exercice (p 22*) ;
- les résultats d'exécution du budget principal et des budgets annexes (p 23 et suivantes*) ;
- la page portant les signatures (p 56*).

** Le numéro des pages est donné à titre indicatif, un nombre de budgets annexes important pouvant, par exemple, décaler cette numérotation.*

L'ordonnateur rend compte annuellement des opérations budgétaires qu'il a exécutées.

A la clôture de l'exercice budgétaire, qui intervient au 31 janvier de l'année N+1, il établit le **compte administratif** du budget principal ainsi que les comptes administratifs correspondant aux différents budgets annexes.

Le compte administratif :

- Rapproche les prévisions ou autorisations inscrites au budget (au niveau du chapitre ou de l'article selon les dispositions arrêtées lors du vote du budget primitif) des réalisations effectives en dépenses (mandats) et en recettes (titres) ;
- Présente les résultats comptables de l'exercice ;
- Est soumis par l'ordonnateur, à l'assemblée délibérante, pour approbation et arrêté définitif par un vote avant le 30 juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, mais après le vote du compte de gestion.

Les montants inscrits au compte administratif doivent être **en stricte concordance** avec ceux figurant au compte de gestion, **au centime près**.

Appréciation du déficit du compte administratif

L'article L. 1612-14 du C.G.C.T. prévoit que « *Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10% des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine* ».

Cet article vise à s'assurer que la réalisation en exécution du budget de la collectivité locale n'a pas été effectuée en déficit.

Conformément aux dispositions de la circulaire NOR LBLB0310001C du 3 janvier 2003 relative à l'appréciation du déficit du compte administratif, l'équilibre du compte administratif s'apprécie au niveau du budget principal et de l'ensemble des budgets annexes (SPA et SPIC). Le déficit résulte ainsi de la somme algébrique des résultats des deux sections de l'ensemble des budgets, principal et annexes (SPIC et SPA) rapportés aux recettes réelles de fonctionnement du budget principal et des budgets annexes SPIC et SPA.

En conséquence, dans chaque compte administratif, les soldes des deux sections se compensent ; un excédent en section d'investissement peut ainsi équilibrer un déficit de la section de fonctionnement, et inversement. Les résultats à prendre en compte comprennent les restes à réaliser en recettes et en dépenses.

Toutefois, si le compte administratif du budget principal fait apparaître un déficit, et que ce déficit n'apparaît plus lorsqu'il est procédé à l'examen consolidé des comptes, il faut veiller, lors de l'adoption du budget primitif, à ce que ledit budget soit voté en équilibre et que les règles afférentes aux mouvements financiers entre les budgets soient respectées.

Le vote du compte administratif

Le compte administratif est voté avant le 30 juin suivant l'exercice auquel il se rapporte et transmis au représentant de l'État avant le 15 juillet.

A défaut, ce dernier saisit, selon la procédure prévue par l'article [L. 1612-5](#) du CGCT, la Chambre régionale des comptes lors du plus proche budget voté par la collectivité.

Conformément aux dispositions de l'article [L.2121-14](#) du CGCT, lors de la séance où le compte administratif du maire (ou président) est débattu, le conseil municipal élit son président.

Dans ce cas, le maire ou le président peut assister à la discussion, mais il doit se retirer au moment du vote. La présence de l'exécutif lors du vote l'entache d'illégalité (CE 18 nov. 1931, Leclert et Lepage : Rec. CE 992).

Au vu de ce qui précède, l'exécutif ne doit pas être comptabilisé dans les membres présents, ni dans les suffrages exprimés ou les abstentions (article [L. 2121-17](#) du CGCT).

Il en découle également que la procuration détenue par l'exécutif ne peut être comptabilisée dans les suffrages exprimés.

Par ailleurs, le maire ou le président ne peut pas donner procuration à un membre du conseil pour le vote du compte administratif.

Les abstentions, les votes blancs, ou les membres qui se retirent avant le vote ou qui refusent de voter, ne sont pas pris en compte dans le calcul des suffrages exprimés.

Cas particulier : le maire en exercice peut présider la séance au cours de laquelle est examiné le compte administratif de son prédécesseur. Il peut participer à la délibération et au vote intéressant ce compte administratif.

Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Lorsque le compte administratif fait l'objet d'un rejet par l'assemblée délibérante, le représentant de l'État saisit sans délai la chambre régionale des comptes (CRC) qui rend son avis sous 1 mois conformément aux dispositions de l'article [L. 1612-12](#) du CGCT.

Si le projet de compte administratif joint à la délibération de rejet est conforme au compte de gestion établi par le comptable, il est substitué au compte administratif pour la mise en œuvre des dispositions prévues aux articles [L. 1424-35](#), [L. 2531-13](#) et

[L. 4434-9](#) et pour la liquidation des attributions au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article [L. 1615-6](#) du CGCT. Dans le cas contraire, le compte de gestion est substitué au compte administratif non conforme.

Lorsque le compte administratif a été voté, la reprise des résultats est obligatoire.

Les résultats doivent être reportés ou affectés dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif, en tout état de cause avant la clôture de l'exercice suivant (article [L.2311-5](#) du CGCT).

Budget vert des collectivités locales

L'[article 191](#) de la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 prévoit que le compte administratif ou le compte financier unique des entités publiques locales de **plus de 3500 habitants qui mettent en œuvre l'instruction budgétaire et comptable M57** présente, à compter de l'exercice 2024 (**comptes produits en 2025**), un état annexé permettant de mesurer l'impact des **dépenses d'investissement** pour la transition écologique.

Cette annexe ne remet pas en cause les modalités de vote des budgets locaux. Il s'agira d'un document de présentation des dépenses exécutées cotées selon une méthodologie et un formalisme en cours de détermination entre les directions des ministères concernés, en collaboration avec les associations représentatives des élus locaux.

La mise en œuvre de cette cotation environnementale des dépenses publiques locales s'inscrit dans une démarche progressive et évolutive, concertée avec les collectivités locales, qui sera amenée à se développer et à se préciser d'année en année.

Les premiers travaux doivent aboutir avant la fin du premier semestre 2024 :

- à la publication d'un décret fixant le périmètre des comptes concernés, ainsi que les axes d'analyse environnementale à retenir pour l'exercice 2024,
- à la mise à disposition d'éléments de méthode, de référentiels de cotation partagés et d'un modèle d'annexe aux documents budgétaires.

La production de l'annexe se fera sous la responsabilité de l'ordonnateur selon les mêmes modalités que celles qui prévalent pour les autres annexes budgétaires (état de la dette, état du personnel, état des engagements financiers, etc.).

Si l'obligation de produire cette nouvelle annexe ne s'impose qu'aux entités de plus de 3500 habitants, celles de moins de 3500 habitants qui appliquent le référentiel M57 pourront également, si elles le souhaitent, produire une telle annexe à condition de mettre en œuvre une présentation croisée nature/fonction.

Les collectivités les plus avancées dans des travaux de type « budget vert » pourront réaliser l'exercice sur un périmètre plus large que celui qui sera défini pour l'année 2024, notamment coter les dépenses de fonctionnement.

1. L'expérimentation du CFU

L'article 242 de la loi de finances pour 2019, modifié par la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 (article 137) dispose qu'un compte financier unique (CFU) peut être mis en œuvre, à titre expérimental, par les collectivités territoriales et leurs groupements volontaires, à compter de l'exercice budgétaire 2021 et pour une durée maximale de trois exercices budgétaires. Ce CFU se substitue, durant la période de l'expérimentation, au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

Une convention entre l'État et les exécutifs habilités par une décision de l'assemblée délibérante de chaque collectivité ou groupement de collectivités retenu précise les conditions de mise en œuvre et de suivi de l'expérimentation. Un bilan de l'expérimentation sera transmis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 15 novembre 2023. Cette expérimentation s'applique également aux services d'incendie et de secours.

L'expérimentation est répartie en 3 vagues et compte actuellement 2486 entités expérimentatrices.

- la vague 1 concerne les comptes des exercices 2021, 2022 et 2023, 76 collectivités y participent ;
- la vague 2 concerne les comptes des exercices 2022 et 2023, 1805 collectivités y participent ;
- la vague 3 concernera les comptes des exercices 2023, 605 collectivités y participeront.

Le CFU opère une simplification attendue puisqu'il s'agit de fusionner le compte administratif et le compte de gestion en supprimant les doublons et en rationalisant l'information financière.

Le CFU suppose pour les collectivités deux prérequis, l'adoption du référentiel M.57 et la dématérialisation des documents budgétaires.

De ce fait, les documents relatifs à la clôture des comptes prennent une forme nouvelle. Les maquettes du CFU sont définies par arrêté.

Différentes maquettes ont été mises à jour pour les comptes de l'exercice 2023 :

CFU M57 par nature : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/finances-locales/CFU/Maquette_CFU_Nature_01_01_2023.pdf

CFU M57 par fonction : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/finances-locales/CFU/Maquette_CFU_Fonction_01_01_2023.pdf

CFU M57 simplifiée pour les communes de moins de 3500 h : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/finances-locales/CFU/Maquette_CFU_M57A_01_01_2023.pdf

CFU M4 : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/finances-locales/CFU/Maquette_CFU_M4_01_01_2022.pdf

Le compte administratif et le compte de gestion ne faisant plus qu'un seul document, le compte financier unique est soumis aux mêmes conditions d'adoption que le compte administratif et doit donc être présenté avant le 30 juin de l'exercice.

Il est considéré comme adopté lorsqu'il est constaté l'absence d'une majorité de vote se prononçant à son encontre conformément à l'article [L.1612-12](#) du CGCT.

Le contrôle de la sincérité des comptes ainsi que du déficit est facilité dans la mesure où les mentions qui composent traditionnellement le compte de gestion d'un côté et le compte administratif de l'autre sont dans le même document. Le travail de concordance sera de cette manière plus aisée.

Une [documentation en ligne](#), en particulier la [FAQ CFU/TotEM](#), régulièrement actualisée, est disponible sur le site Collectivités locales.

2. La généralisation du CFU

L'expérimentation du compte financier unique (CFU) ouverte par l'article 242 de la loi de finances pour 2019 sur la période 2020-2023 a donné lieu à un bilan remis par le Gouvernement au Parlement. Sur la base des constats positifs et des propositions formulées, l'[article 205](#) de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 généralise le CFU au plus tard pour les comptes de l'**exercice budgétaire 2026**.

Les [entités admises par arrêté du 13 décembre 2019](#) dans l'expérimentation du CFU devront produire un CFU sur leurs comptes de l'exercice 2024 et au-delà.

Pour les autres entités, sous instruction M57 ou M4 (collectivités territoriales, groupements, établissements publics locaux, services d'incendie et de secours, centres de gestion de la fonction publique territoriale, Centre national de la fonction publique territoriale, associations syndicales autorisées), elles pourront dès leurs comptes 2024 produire un compte financier unique et devront basculer au CFU au plus tard au titre de l'exercice 2026.

Dans les deux cas, l'application du référentiel M57 (ou M4 pour les SPIC) et la dématérialisation des documents budgétaires au format XML vers la Préfecture sont des prérequis.

Le CFU se substitue au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

3. Budget vert des collectivités locales

L'[article 191](#) de la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 prévoit que le compte administratif ou le compte financier unique des entités publiques locales de plus de 3500 habitants qui mettent en œuvre l'instruction budgétaire et comptable M57 présente, à compter de l'exercice 2024 (**comptes produits en 2025**), un état annexé permettant de mesurer l'impact des **dépenses d'investissement** pour la transition écologique.

Cette annexe ne remet pas en cause les modalités de vote des budgets locaux. Il s'agira d'un document de présentation des dépenses exécutées cotées selon une méthodologie et un formalisme en cours de détermination entre les directions des ministères concernés, en collaboration avec les associations représentatives des élus locaux.

La mise en œuvre de cette cotation environnementale des dépenses publiques locales s'inscrit dans une démarche progressive et évolutive, concertée avec les collectivités locales, qui sera amenée à se développer et à se préciser d'année en année.

Les premiers travaux doivent aboutir avant la fin du premier semestre 2024 :

- à la publication d'un décret fixant le périmètre des comptes concernés, ainsi que les axes d'analyse environnementale à retenir pour l'exercice 2024,
- à la mise à disposition d'éléments de méthode, de référentiels de cotation partagés et d'un modèle d'annexe aux documents budgétaires.

La production de l'annexe se fera sous la responsabilité de l'ordonnateur selon les mêmes modalités que celles qui prévalent pour les autres annexes budgétaires (état de la dette, état du personnel, état des engagements financiers, etc.).

Si l'obligation de produire cette nouvelle annexe ne s'impose qu'aux entités de plus de 3500 habitants, celles de moins de 3500 habitants qui appliquent le référentiel M57 pourront également, si elles le souhaitent, produire une telle annexe à condition de mettre en œuvre une présentation croisée nature/fonction. Les collectivités les plus avancées dans des travaux de type « budget vert » pourront réaliser l'exercice sur un périmètre plus large que celui qui sera défini pour l'année 2024, notamment coter les dépenses de fonctionnement.

Fiche n° 7 :L'affectation ou la reprise anticipée des résultats

Les règles de l'affectation des résultats sont énoncées aux articles [L.2311-5](#) et [R. 2311-11](#) et suivants du CGCT.

L'affectation des résultats de l'exercice N-1 s'effectue en N, à la clôture de l'exercice, **après le vote du compte administratif.**

Seul le **résultat excédentaire de la section de fonctionnement** au titre des réalisations du compte administratif fait l'objet d'une affectation par décision de l'assemblée délibérante en cas de besoin de financement de la section d'investissement. Le résultat de fonctionnement à affecter est le résultat cumulé, c'est-à-dire le résultat de l'exercice N-1 (différence entre les titres et mandats émis en N-1) tenant compte du report du résultat de fonctionnement de l'exercice N-2.

L'affectation de résultat décidée par l'assemblée délibérante doit couvrir en priorité le besoin de financement de la section d'investissement N-1, tel qu'il apparaît au compte administratif. Ce besoin de financement est le cumul du résultat d'investissement de clôture N-1 (déficit ou excédent qui sera reporté en dépenses ou en recettes sur la ligne codifiée 001 du budget N, soit en D001 ou en R001 ») et des restes à réaliser (RAR) N-1 (en dépenses et en recettes).

Pour déterminer le besoin de financement de la section d'investissement à l'issue d'un exercice budgétaire, il convient :

- de s'assurer que le déficit ou l'excédent de clôture de la section d'investissement au compte administratif est identique à celui qui apparaît au compte de gestion ;
- de s'assurer que les RAR ont été **sincèrement** évalués.

Ainsi, si le solde des RAR est excédentaire (recettes > dépenses), il peut diminuer d'autant le besoin de financement. À l'inverse, si le solde des RAR est déficitaire (dépenses >recettes), il accroît alors le besoin de financement.

Si l'excédent de fonctionnement N-1 est supérieur au besoin de financement de la section d'investissement, il peut être affecté, au choix de l'assemblée délibérante, soit en complément au besoin de financement, soit simplement reporté en section de fonctionnement sur la ligne codifiée 002 (en R002).

Le complément au besoin de financement entraîne une diminution du résultat de fonctionnement reporté à la ligne 002 pour le même montant et un virement entre les chapitres 021 « virement de la section de fonctionnement » et 023 « virement à la section d'investissement » (ou chapitres 951 et 953 en cas de vote par fonction) du budget N.

En effet, le virement prévu fait partie du plan de financement des investissements, il doit donc être utilisé conformément aux prévisions, sauf si une décision modificative d'annulation intervient pour une opération.

Si l'excédent de fonctionnement cumulé N-1 apparaissant au compte administratif ne suffit pas pour couvrir le besoin de financement de la section d'investissement, cet excédent doit lui être affecté en totalité et aucun solde ne peut être reporté en section de fonctionnement sur la ligne 002 du budget N. Dans ce cas, la collectivité doit mobiliser d'autres ressources de fonctionnement pour équilibrer cette section au budget N ou bien elle doit limiter les dépenses prévisionnelles de ladite section.

La réalisation de l'affectation en N du résultat excédentaire N-1 de la section de fonctionnement nécessite l'émission d'un titre de recettes au compte « 1068 », justifié par la délibération d'affectation. En cas de surplus non affecté au besoin de financement de la section d'investissement, le report ne nécessite pas l'émission d'un titre mais se limite à une inscription sur une ligne 002 du budget N (en R002).

Si la section d'investissement ne nécessite aucun besoin de financement, le résultat excédentaire N-1 de la section de fonctionnement est inscrit en report sur la ligne 002 du budget N, en R002, aucune délibération n'est nécessaire.

De même, si **le résultat de la section de fonctionnement est déficitaire**, aucune délibération n'est requise, le déficit est inscrit en report sur la ligne 002, en D002.

Le solde d'exécution de la section d'investissement du compte administratif N est purement et simplement reporté, quel qu'il soit, en section d'investissement sur la ligne 001 du budget primitif N (« D001 » pour un déficit et « R001 » pour un excédent).

Un budget qui intégrerait une affectation de résultat effectuée en méconnaissance des règles rappelées ci-dessus (et en particulier sur la base d'un besoin de financement de la section d'investissement incorrectement évalué ou insuffisamment comblé) serait **insincère donc déséquilibré et susceptible d'être déferé à la chambre régionale des comptes**.

Exemples :

- 1er exemple

Excédent de fonctionnement : + 60 000 €

Déficit d'investissement : - 50 000 €

Solde des RAR : + 20 000 €

Le besoin de financement est de 30 000 € puisque le déficit d'investissement est diminué par le solde positif des RAR. Il est inscrit sur la ligne 001, en D001.

L'excédent de fonctionnement est imputé en partie au compte 1068 « excédent de fonctionnement capitalisé » pour couvrir le besoin de financement de 30 000 €.

Le surplus de 30 000 € peut être affecté en complément au compte 1068 pour financer de nouvelles dépenses d'investissement ou reporté sur la ligne 002 (R002) de la section de fonctionnement pour financer de nouvelles dépenses de fonctionnement.

- 2e exemple

Excédent de fonctionnement : + 30 000 €

Excédent d'investissement : + 10 000 €

Solde des RAR : – 50 000 €

Bien que le report d'investissement soit positif, le besoin de financement inscrit sur la ligne 001, en D001, est de 40 000 € (10 000 – 50 000). L'excédent de fonctionnement étant inférieur au besoin de financement, il doit être affecté en totalité au compte 1068 « excédent de fonctionnement capitalisé ». Des recettes nouvelles ou une réduction des dépenses devront compenser l'insuffisance de financement de la section d'investissement pour l'équilibrer.

Cas particulier de la reprise anticipée des résultats, avant le vote du compte administratif (article L2311-5 §4 du CGCT)

Les résultats peuvent être estimés à l'issue de la journée complémentaire, au 21 janvier, avant l'examen du compte de gestion et l'adoption du compte administratif.

Ainsi, l'assemblée délibérante peut, au titre d'un exercice clos et avant l'adoption de son compte administratif, procéder à une reprise anticipée des résultats.

La reprise anticipée des résultats doit respecter les règles d'affectation de la procédure normale et notamment :

- la reprise des différents éléments faisant l'objet de l'affectation des résultats (restes à réaliser, solde négatif des résultats de l'exercice antérieur, besoin de financement de la section d'investissement) ;
- les résultats doivent être repris ou affectés dans leur totalité : il ne peut y avoir de reprise partielle ;
- l'affectation en réserve au compte « 1068 » reste une prévision jusqu'à la production de la délibération d'affectation des résultats définitive, intervenant après le vote du compte administratif.

La reprise anticipée des résultats nécessite la production :

- d'une fiche de calcul de résultat prévisionnel établie par l'ordonnateur et attestée par le comptable ;
- du compte de gestion (états II-1 et II-2) ou à défaut d'une balance et d'un tableau des résultats de l'exécution du budget visé(e) par le comptable ;
- de l'état des restes à réaliser, signé par l'ordonnateur et le comptable.

Lors du vote du compte administratif, les résultats sont définitivement arrêtés. L'assemblée délibérante doit, lorsque les résultats font apparaître une différence avec les montants repris par anticipation, procéder à la régularisation dans la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif.

En tout état de cause, une délibération d'affectation des résultats définitive doit intervenir après le vote du compte administratif, qu'il y ait ou pas différence avec

la reprise anticipée, afin de pouvoir exécuter le titre de recettes sur le compte « 1068 ».

Dans le cadre du référentiel M.57, la procédure de reprise anticipée et d'affectation des résultats est définie à l'article [L.5217-10-11](#) du CGCT .

En outre, l'article L.5217-10-12 du CGCT autorise toujours le transfert de l'excédent d'investissement apparu après la reprise des résultats vers la section de fonctionnement selon les modalités définies à l'article D.5217-15 du CGCT.

L'article [D. 2312-3](#) résultant du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, précise le contenu, les modalités de publication et de transmission du **rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire**.

Contenu

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, ce rapport doit comporter :

- les orientations budgétaires dont les hypothèses de prévisions sont étayées en matière fiscale, de tarification, de subventions et sur les relations financières avec le groupement de rattachement.
- les engagements pluriannuels envisagés, basés sur les prévisions de dépenses et de recettes et les orientations en matière d'autorisation de programme.
- les informations sur la structure et la gestion de l'encours de dette et le profil visé de l'encours pour la fin de l'exercice.
Ces orientations doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice budgétaire.

Les communes de **plus de 10 000 habitants**, les établissements publics de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3 500 habitants, les métropoles, **doivent également produire des informations relatives :**

- à la structure des effectifs,
- aux dépenses de personnel (éléments sur les traitements indiciaires, régimes indemnitaires, bonifications indiciaires, heurs supplémentaires rémunérées et avantages en nature),
- à la durée de travail (articles [L. 2312-1](#) et [L. 5211-36](#)),
- l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice budgétaire concerné. Le rapport peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au 10^e § de l'art. 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.



La loi de programmation des finances publiques (FPFP) n° 2018-32 du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022, parue au journal officiel du 23 janvier 2018, contient de nouvelles règles concernant le débat d'orientation budgétaire.

Le II de l'article 13 de la loi susvisée dispose :

« À l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

- L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes. »

L'instruction ministérielle [INTB1806599](#) du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques donne (page 7) la définition des dépenses réelles de fonctionnement à appliquer :

« Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice considéré entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement de la collectivité ou de l'établissement. Elles correspondent aux débits nets des comptes de classe 6, à l'exception des opérations qualifiées « d'ordre budgétaire », qui n'ont pas de conséquence directe sur la trésorerie. Les dotations aux amortissements et provisions, ne sont pas prises en compte, de même que les valeurs comptables des immobilisations cédées et les différences sur réalisation (positives) transférées en investissement.

Les atténuations de produits (chapitre 014) ne sont pas retenues dans la définition du législateur des dépenses réelles de fonctionnement, à la différence des atténuations de charges (chapitre 013) qui sont comptabilisées en déduction des charges. »



L'obligation de transmission du rapport au représentant de l'État s'applique à l'ensemble des collectivités de 3500 habitants et plus, (article [L. 2312-1](#) du CGCT).

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, une transmission au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre, est également obligatoire, dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante.

Il est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville, dans les quinze jours suivant la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition par tout moyen (article [D.2312-3-C](#)).

Le rapport sur les orientations budgétaires est transmis par l'EPCI aux maires des communes qui en sont membres dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante.

Il est mis à la disposition du public au siège de l'EPCI, dans les quinze jours suivants la tenue du DOB. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen (article [D.5211-18-1-C](#)).

En effet, les seuils existants à l'article [L.2312-1](#) du CGCT sont maintenus. A ce titre, les entités de plus de 10 000 habitants, dont les EPCI comptant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, doivent également mentionner dans leur rapport une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Les communes et les établissements publics de moins de 3 500 habitants ainsi que les EPCI ne comportant aucune commune de plus 3 500 habitants continuent à ne pas être soumis à l'obligation de présenter un rapport sur les orientations budgétaires dans le cadre du référentiel M.57.

L'article [L.5217-10-4](#) du CGCT encadre les modalités de présentation des orientations budgétaires. Tout en renvoyant aux dispositions de l'article L.2312-1 du CGCT, l'article L.5217-10-4 du CGCT modifie le délai prévu dans lequel doit se tenir le débat d'orientation budgétaire avant le vote du budget primitif.

Fiche n° 9 :LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE (DOB)

art. L 2312-1 du CGCT complété par l'article 107 de la loi n° 20156991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Toute délibération, relative à l'adoption du budget, qui n'aura pas été précédée d'un DOB distinct, est entachée d'illégalité et pourra être annulée par le juge.

Le budget primitif est voté au cours d'une séance ultérieure et distincte, le débat d'orientation budgétaire **ne peut intervenir ni le même jour ni à la même séance que le vote du budget**. La tenue du débat d'orientation budgétaire le même soir que le vote du budget justifie l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité. (TA. de Versailles – 16 mars 2001 – M. Lafon c/commune de Lisses).

Le DOB doit être présenté dans les deux mois qui précèdent le vote du budget mais ne fait pas l'objet d'un vote.

Ce délai est ramené à 10 semaines avant le vote du budget primitif pour les collectivités territoriales et leurs groupements concernés ayant adopté le référentiel M.57. [Le délai s'entend en jours calendaires.](#)

Le budget est réputé non valablement voté si ce débat n'a pas eu lieu.

Le DOB doit porter, tant sur le budget principal de l'entité que sur les budgets annexes. En tout état de cause, il n'y a pas lieu de tenir des DOB spécifiques pour les budgets annexes.

Délibération prenant acte de la tenue du DOB

La note d'information du 25 octobre 2016 relative aux évolutions en matière de contrôle budgétaire ci jointe, qui précise qu'*il est pris acte du débat d'orientation budgétaire par une délibération spécifique de l'assemblée délibérante, comme en disposent les articles L.2312-1, L.3312-1 et L. 4312-1 du CGCT. Cette délibération, doit faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante. Ainsi, par son vote, l'assemblée délibérante prend non seulement acte de la tenue du débat mais également de l'existence du rapport sur la base duquel se tient le DOB.*

La délibération précise que son objet est la tenue du DOB sur la base d'un rapport et fait apparaître la répartition des voix sur le vote."

Au vu de ce qui précède, il n'y a pas de vote à l'issue du DOB sur les orientations budgétaires en tant que telles, mais sur la délibération prenant acte de la tenue de ce débat.

La délibération fait apparaître la répartition des voix à l'occasion du vote, dans les conditions du droit commun.

Il revient à l'organe délibérant de prendre acte de la tenue du DOB précédant le vote du budget par une délibération ayant fait l'objet d'un vote, attestant de la tenue du débat sur la base d'un rapport et mentionnant la répartition des voix.

Quorum :

Le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente, soit la moitié +1, sans tenir compte des pouvoirs (art. [L.2121-17](#) du CGCT).

Ainsi, les procurations données aux conseillers ne sont pas à prendre en compte pour le calcul du quorum (TA Toulouse 28 juin 1987 Dubrez).

Par ailleurs, un membre du conseil municipal auquel une disposition légale interdit de prendre part au vote ne doit pas être pris en compte pour le calcul du quorum (CE, 22 mai 1896, commune de la Teste-de Buch).

Le budget et le compte administratif doivent être signés sur l'annexe IV D « *arrêté et signatures* » par tous les membres de l'assemblée délibérante présents lors de leur adoption y compris ceux qui ont voté contre ou se sont abstenus.

Le décompte des voix dans les documents budgétaires :

Sur la page IV D « Arrêté – signatures », les rubriques suivantes doivent être complétées (sans oublier la date de vote):

- Nombre de membres en exercice : il se réfère au nombre de membres présents élus lors du renouvellement du conseil, en tenant compte s'il y a lieu des démissions, décès... intervenus depuis cette date ;
- Nombre de membres présents : ce sont les membres assistant physiquement au conseil. *Les procurations ne comptent pas dans le calcul du quorum, TA Toulouse 28 juin 1987 Dubrez) ;*
- Nombre de membres votants : ce sont les membres ci-dessus participants au vote (à l'exclusion des abstentions) plus les pouvoirs ;
- Nombre de suffrages exprimés : décompte de tous les votes ;
- Nombre de suffrages pour ;
- Nombre de suffrages contre.

Le vote

Les délibérations des conseils municipaux se prennent à la majorité absolue des suffrages exprimés (soit plus de la moitié).

Les bulletins blancs et les abstentions ne sont pas comptabilisés dans les suffrages exprimés (article [L.2121-20](#) du CGCT).

Concernant plus particulièrement le vote du compte administratif, il est arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption (article [L.1612-12](#) du CGCT).

Mentions figurant dans les délibérations

Les délibérations transmises au contrôle de légalité, comportent certains éléments qui permettent notamment de vérifier le quorum, la non-participation à la délibération d'un conseiller personnellement intéressé à l'affaire :

- le nom de la collectivité ou du groupement ;
- le jour et l'heure de la séance ;
- le nom du président de séance ;
- les noms des conseillers présents et représentés ;
- l'affaire débattue ;
- le résultat du vote et la décision prise à la suite de ce résultat ;
- Le nombre de membres en exercice ;

Elles peuvent également contenir les mentions suivantes :

- la date d'envoi de la convocation ;
- l'exposé des motifs et des arguments ;
- les interventions des membres du conseil ;
- les visas.

Les mesures de publicité des documents budgétaires

D'une manière générale, les budgets sont déposés au siège de la collectivité et mis à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption.

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie, totale ou partielle, des budgets et comptes de la collectivité. Ce droit ne peut être refusé (CE, 11 janvier 1978, commune de Muret).

Les budgets locaux du département, des communes de 3 500 habitants et plus et leurs EPA et des EPCI comprenant une telle commune doivent, en outre, conformément aux articles L. 2313-1 et suivants du CGCT, être accompagnés d'annexes destinées à l'information du public.

Ces dernières portent sur :

- 1° les données synthétiques de la situation financière de la collectivité ;
- 2° la liste des concours attribués par la collectivité sous forme de prestations en nature ou de subventions (ce document est joint au seul compte administratif) ;
- 3° la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la collectivité (ce document est joint au seul compte administratif) ;
- 4° la liste des organismes pour lesquels la collectivité :
 - a) détient une part du capital ;
 - b) a garanti un emprunt ;
 - c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.
- 5° un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la collectivité ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;
- 6° la liste des délégataires de service public ;
- 7° un tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au « c » de

l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ;

8° une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article [L. 1414-1](#) du CGCT ;

9° une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat.

Par ailleurs, aux termes de l'article [L.2313-1](#), «une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation (...) ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice (...), la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif (...) sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ».

Le décret n° 2016-834 est pris pour l'application de cette disposition. Il fixe les conditions dans lesquelles les collectivités, en particulier les communes, et les EPCI doivent mettre en ligne les documents budgétaires et financiers susmentionnés.

Il prévoit ainsi que ces pièces doivent être mises en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe dans des conditions garantissant :

- leur accessibilité intégrale et sous format non modifiable ;
- la gratuité et la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement ;
- leur conformité aux documents soumis à l'organe délibérant de cette collectivité ;
- leur bonne conservation et leur intégrité.

Cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

Ces dispositions s'appliquent aux EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article [R.5211-41-1](#) du CGCT).

Conformément à l'article L [1612-4](#) du CGCT, le budget est en équilibre réel lorsque :

- la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère et,
- lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Le budget des collectivités doit être voté en équilibre réel : c'est-à-dire que le remboursement de l'annuité en capital de la dette doit être couvert par les ressources propres de la collectivité.

Les ressources propres sont des ressources définitives de la section d'investissement qui ne sont pas destinées à des dépenses d'investissement identifiées (les subventions et fonds de concours ne sont pas des ressources propres car ils servent à financer des équipements ciblés – les recettes d'emprunt ne sont pas non plus des ressources propres).

De ces ressources doit être déduit le besoin de financement de la section d'investissement constaté au compte administratif de l'exercice précédent (déficit d'investissement de clôture + solde des restes à réaliser), lequel doit être comblé par une affectation au compte « 1068 ».

1°/ Ressources propres sur exercice antérieur

- R001 Résultat d'investissement reporté
- R1068 Excédent de fonctionnement capitalisé

2°/ Ressources propres externes de l'année

- R 10221 Dotations
- R 10222 FCTVA
- R 10223 TLE
- R 10224 Versement PLD
- R 10225 Participation pour dépassement de COS
- R 10226 Taxe d'aménagement
- R 10228 Autres fonds globalisés
- R 13146, 13156, 13246, 13256 Attributions de compensation d'investissement
- R 138 Autres subventions (investissements non transférables dès lors que ces subventions ne sont pas octroyées pour financer des équipements précis)

3°/ Ressources propres internes de l'année

- R 15 Provisions pour risques et charges
- R 169 Primes de remboursement des obligations
- R 26 Participations et créances rattachées
- R 27 Autres immobilisations financières
- R 28 Amortissements des immobilisations
- R 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations
- R 39 Provisions pour dépréciations des stocks
- R 481 Charges à répartir
- R 49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers
- R 59 Provisions pour dépréciation des comptes financiers
- Chapitre 024/ 954 Produits des cessions
- Chapitre 021/ 951 Virement de la section de fonctionnement

Attention: Il faut déduire des ressources propres le chapitre en dépenses suivant : D020 (dépenses imprévues), et, selon les règles prudentielles, les comptes en dépenses suivants : D10 (dotations, fonds divers et réserves), D139 (subventions d'investissement transférées au compte de résultat), D15, 29, 39, 49 et 59,

L'évaluation au plus juste des ressources propres de la section d'investissement, nécessaires pour assurer la couverture de l'annuité d'emprunt en capital, oblige à prendre en compte le montant total des ressources visées aux 1°, 2° et 3° ci-dessus et à soustraire de ce total, non seulement le besoin de financement de la section d'investissement N-1 (déficit d'investissement de clôture + solde des restes à réaliser) mais aussi les dépenses prévisionnelles de ces comptes qui ont pour effet de diminuer les ressources propres.

La règle de l'équilibre budgétaire s'applique au budget principal mais également à chacun des budgets annexes.

Création d'un état de synthèse

Dans le cadre des Instructions Budgétaires et Comptables 2024, un état de synthèse de l'équilibre budgétaire a été créé (états IV. C1.1 en M57 et IV A4.1 en M4).

Cet état a pour objectif de faciliter la lecture des données, jusqu'à présent affichées au bas des états « Equilibre budgétaire – Dépenses » et « Equilibre budgétaire – Recettes », en reprenant sur un état unique les éléments permettant de déterminer la couverture ou non de l'annuité de la dette par des ressources propres :

- **Besoin/Excédent de financement de la section investissement N-1 : solde d'exécution N-1 de la section d'investissement (R001 ou D001) corrigé du solde des restes à réaliser au 31/12/N-1. Solde I sur la maquette ;**
- **Disponibilité des ressources propres provenant de l'exercice antérieur après couverture de l'éventuel besoin de financement de la section investissement N-1. Solde II sur la maquette ;**
- **Couverture de l'annuité de la dette par les ressources propres de l'exercice N. Solde III sur la maquette.**

Ce nouvel état présente le niveau de couverture de l'annuité de la dette par les ressources propres de l'exercice courant, donc sans prise en compte des éventuelles ressources propres de l'exercice antérieur. En cas d'absence d'équilibre (solde III négatif), il convient donc de vérifier la disponibilité de ressources propres de l'exercice antérieur (solde II).

Transmission obligatoire des annexes budgétaires relatives aux opérations financières

Les pages des opérations financières (A6-1 et 2 en M 14, A4-1 et 2 en M4 et C1-1 et 2 en M.57) doivent être jointes au budget.

Ces pages des opérations financières doivent être **équilibrées ou en excédent**.

Si un déficit apparaît, cela implique, en principe, que les ressources propres ne permettent pas de couvrir le remboursement en capital de la dette et que le budget n'est pas en équilibre réel au sens de l'article [L.1612-4](#) du CGCT.

S'agissant des ressources propres disponibles, conformément à l'instruction budgétaire et comptable, celles-ci sont constituées du cumul des ressources propres provenant des exercices antérieurs y compris les restes à réaliser et des ressources propres externes et internes.

Dans l'hypothèse d'un déficit, la collectivité est invitée à rechercher les mesures adaptées pour résorber le déficit après avoir vérifié l'ensemble des écritures pour écarter une erreur matérielle. En effet, lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, le représentant de l'État saisit la Chambre régionale des comptes (CRC) conformément aux dispositions de l'article [L. 1612-5](#) du CGCT.

Dans le cadre du référentiel M.57, les règles de l'équilibre réel du budget restent inchangées. Les articles L.1612-4 et L.1612-5 du CGCT s'appliquent de la même manière.

Ainsi, il doit toujours être observé que les inscriptions sont évaluées sincèrement. Chacune des sections doit être respectivement votée en équilibre en dépenses et en recettes. Enfin, le remboursement en capital des annuités de la dette doit bien être couvert par les ressources propres de l'entité.

Il doit être procédé au contrôle de l'équilibre réel du budget au moment du vote du budget primitif et lors de l'adoption de toute décision modificative, incluant le budget supplémentaire.

Pour les entités qui procèdent à la transmission dématérialisée de leurs budgets, le contrôle de l'équilibre est automatisé dans Actes budgétaires. Celui-ci peut être considéré comme un contrôle de premier niveau suffisant pour les entités qui ne nécessitent pas une vigilance particulière.

Une analyse supplémentaire peut toutefois être nécessaire avant la saisine de la chambre régionale des comptes notamment dans le calcul des ressources propres.

Contrairement aux opérations réelles qui se traduisent par des encaissements ou des décaissements effectifs, les opérations d'ordre budgétaire correspondent à des jeux d'écritures sans flux financiers réels et doivent par conséquent toujours être équilibrées en dépenses et en recettes.

Celles qui se traduisent par une dépense de fonctionnement et une recette d'investissement contribuent à dégager **un autofinancement**.

Celles qui se traduisent par une recette de fonctionnement et une dépense d'investissement ont pour effet de réduire **l'autofinancement**.

Le solde des opérations d'ordre de transfert entre sections représente l'autofinancement dégagé.

Il existe trois catégories d'opérations d'ordre :

1) les opérations d'ordre au sein de la même section du budget

- Le chapitre 041 équilibré en dépense et en recette retrace les opérations d'ordre à l'intérieur de la section d'investissement. Il s'agit par exemple du basculement des frais d'études et d'insertion suivis de réalisation au compte de travaux correspondant ;
- Le chapitre 043 retrace les opérations d'ordre à l'intérieur de la section de fonctionnement liées à la comptabilité de stock.

2) les opérations d'ordre entre les deux sections du budget

Les transferts entre sections passent par l'utilisation des chapitres 040 et 042

Ces opérations doivent impérativement être équilibrées entre elles :

- Dépenses au chapitre 040 = Recettes au chapitre 042 ;
- Dépenses au chapitre 042 = Recettes au chapitre 040

Les principales opérations d'ordre de transfert entre section sont :

- les dotations aux amortissements (dépense compte 68, recette compte 28) ;
- les dotations aux provisions (lorsque la commune a opté pour les provisions budgétaires, dépense compte 68, recette compte 15,29,39,49 ou 59) ;
- la reprise des subventions d'investissement au compte de résultat (dépense compte 139, recette compte 777) ;
- les travaux en régie (dépense compte 2..., recette compte 72) ;
- les transferts de charges (dépense compte 481, recette compte 79).

	DEPENSES		RECETTES
Section Investissement	041	←	041
	040	↘	040
Section Fonctionnement	042	↗	042
	043	←	043

3) les chapitres d'ordre sans exécution budgétaire

Ces chapitres ont pour unique fonction de matérialiser le financement de la section d'investissement soit par le résultat attendu de la section de fonctionnement (chapitres 021 et 023), ou par le produit escompté des cessions d'immobilisations (chapitre 024).

Les chapitres 021 « Virement de la section de fonctionnement » et 023 « Virement à la section d'investissement » permettent de virer des crédits de la section de fonctionnement à la section d'investissement mais ne donnent pas lieu à émission de titres et de mandats au cours de l'exercice.

Le chapitre 024 « Produits de cessions d'immobilisations » ne donne pas non plus lieu à émission de titres et de mandats mais permet de prévoir au budget les produits des cessions d'immobilisations en recettes de la section d'investissement.

Les opérations d'ordre de cessions d'immobilisation s'effectuent sur les chapitres d'ordres budgétaires 040 et 042 avec une ouverture automatique des crédits dans Hélios, en M14 comme en M57.

Il s'agit de :

- la valeur nette comptable des immobilisations cédées (dépense compte 675, recette compte 205, 208 (sauf 2087), 21x, 261, 266, 271 ou 272) ;
- les plus-values de cession d'immobilisation (dépense compte 676, recette compte 192) ;
- les moins-values de cession d'immobilisation (dépense compte 192, recette compte 776).

Dans le cadre du contrôle budgétaire, les collectivités doivent veiller à respecter l'équilibre entre les chapitres d'ordre budgétaires 042 et 040 au budget primitif et au compte administratif. En effet, le compte « 042 » en dépenses de fonctionnement doit être débité par le crédit du compte « 040 » en recettes d'investissement et le compte « 040 » en dépenses d'investissement doit être débité par le crédit du compte « 042 » en recettes de fonctionnement.

Il convient de vérifier, avant envoi des maquettes budgétaires, qu'il n'y a pas d'erreur matérielle expliquant un éventuel déséquilibre des sections.

Fiche n° 13 : DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT AVANT LE VOTE DU BUDGET

En application de l'article [L.1612-1](#) du code général des collectivités territoriales, **entre le 1^{er} janvier et avant le vote du budget**, l'exécutif d'une collectivité :

- est en droit 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 ;
- 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 ;
- peut, sur autorisation de l'organe délibérant, 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.

Il faut entendre par **crédits ouverts**, les crédits nouveaux votés au budget de l'exercice précédent. Ainsi, doivent être exclus, les restes à réaliser (RAR), le solde d'exécution de la section d'investissement reporté sur la ligne 001, en D001 ainsi que les dépenses imprévues.

Les crédits ouverts au budget précédent comprennent l'ensemble des inscriptions du budget primitif, du budget supplémentaire et des décisions modificatives.

Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption. Un état des dépenses engagées en vertu de cette autorisation doit être dressé par l'ordonnateur, adressé au comptable et joint au budget lors de sa transmission au préfet.

Conformément à l'article [L.1612-1](#) du CGCT, la délibération portant ouverture anticipée (avant le vote du budget) des crédits d'investissement doit préciser le montant et l'affectation des crédits, ce qui induit un détail au niveau du chapitre.

Si le budget n'est pas adopté au 15 avril, les autorisations accordées par l'assemblée délibérante n'ont plus aucune valeur juridique. Après cette date, l'ordonnateur ne peut plus engager, liquider et mandater les dépenses qui avaient fait l'objet de ces autorisations sur le budget précédent.

Le référentiel M.57, à l'instar des régions, instaure des spécificités dans l'application de l'article [L.1612-1](#) du CGCT qui continue à s'appliquer à l'ensemble des entités soumises au contrôle budgétaire.

Ainsi, les dispositions prévues à l'alinéa 5 de l'article [L.1612-1](#) du CGCT en matière de dépenses à caractère pluriannuel sont remplacées par l'application de l'article [L.5217-10-9](#) du CGCT. Celui-ci dispose que, jusqu'à l'adoption du budget, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissements prévues dans des

autorisations de programme ou dans des autorisations d'engagement ouvertes au cours des exercices antérieurs peuvent être engagées, liquidées et mandatées dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au tiers des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent.

L'article L.5217-10-9 du CGCT n'étant pas par principe applicable aux communes et groupements de moins de 3 500 habitants ainsi qu'à leurs établissements publics, ces entités ne l'appliquent que volontairement, par dérogation.

Dans le cas contraire, elles restent soumises à l'alinéa 5 de l'article L.1612-1 du CGCT qui dispose que « pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme ou d'engagement votée sur des exercices antérieurs, l'exécutif peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme ou d'engagement ».

Conformément aux dispositions de l'article [L.2322-1](#) du CGCT, des dépenses imprévues peuvent être inscrites au budget dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles de chaque section (hors restes à réaliser).

La règle de plafonnement des crédits pour les dépenses imprévues s'applique au budget principal et au budget annexe (BP, BS et DM).

Les dépenses imprévues de la section d'investissement ne peuvent pas être financées par l'emprunt mais par les ressources propres de la collectivité.

Les crédits pour dépenses imprévues sont employés par le maire ou le président qui en rend compte au conseil à la première séance qui suit l'ordonnancement.

Conformément aux dispositions de l'article [L.2322-2](#) du CGCT, ils ne peuvent être employés que pour faire face à des dépenses en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget.

Le cadre des dépenses imprévues en M.57 diffère de celui mis en œuvre par d'autres nomenclatures. Ainsi, à titre d'exemple, il n'est pas possible, comme le permet l'instruction M.14 par application de l'article L.2322-1 du CGCT, de voter des crédits de dépenses imprévues sur un chapitre spécifique de chaque section du budget jusqu'à hauteur de 7,5% des dépenses réelles prévisionnelles de la section. Néanmoins, le chef de l'exécutif peut disposer par délégation de l'assemblée délibérante de la possibilité de procéder à des mouvements de crédits de chapitre à chapitre, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel dans une limite ne pouvant excéder 7,5 % des dépenses réelles de chacune des sections.

En revanche s'agissant des autorisations de programme (AP) ou d'engagement (AE), le chef de l'exécutif ne peut pas procéder à des transferts d'autorisation de chapitre à chapitre. C'est pourquoi conformément à l'article [L.5217-12-3](#) du CGCT, lors du vote du budget ou d'une décision modificative, pourront être votées des AP et des AE de dépenses imprévues. Le montant de ces autorisations ne peut être supérieur à 2% des dépenses réelles de leur section.

Ces AP et AE sont des chapitres de leur section respective et n'ont pas de crédits de paiement afférents selon l'article [D.5217-23](#) du CGCT. Elles deviennent caduques automatiquement à la fin de l'exercice lorsqu'elles n'ont pas été engagées. Elles sont hors champ de la pluriannualité.

En cas de besoin, l'exécutif affecte l'AP ou l'AE sur le chapitre où la dépense est nécessaire (chapitre distinct du chapitre de dépenses imprévues) et utilise les crédits disponibles de ce chapitre (elle anticipe qu'elle n'aura pas besoin ultérieurement de ces crédits). Si ces crédits sont insuffisants, l'exécutif peut transférer des crédits depuis un autre chapitre de la section ainsi abondé par le mécanisme de fongibilité des crédits dans les limites autorisées par l'assemblée au sein de la section d'investissement et de la section de fonctionnement, dans la limite de 7,5% des dépenses réelles de chacune de ces sections.

Conformément aux dispositions de l'article D.5217-3 du CGCT, la date limite de prise en charge des décisions de mouvements de crédits entre chapitre pour l'exercice N est fixée au 31 janvier de l'exercice N+1. Ce délai complémentaire ne concerne pas les opérations intéressant la section d'investissement.

De nouvelles autorisations devront être votées à chaque exercice si l'usage de ces dotations pour dépenses imprévues est retenue.

En effet, l'autorisation de procéder à des virements de crédits entre chapitres étant fixée à l'occasion du vote du budget, elle est bien déterminée chaque année pour chaque exercice budgétaire. Sous réserve de s'assurer de bien les renseigner sur ce point, les maquettes réglementaires permettent aux collectivités de formaliser cette autorisation sans qu'il ne soit nécessaire de prévoir une disposition spécifique dans une délibération.

Transmission des virements de crédits

Le passage au référentiel M57 permet d'autoriser la mise en œuvre de virements de crédits entre chapitre par l'ordonnateur. Dans les échanges entre le comptable et l'ordonnateur, la transmission dématérialisée des virements de crédits via des flux XML n'est pas encore prévue. Des travaux sont toutefois en cours avec la DGFIP pour déployer cette évolution en 2026. Cela permettra également leur transmission dématérialisée vers Actes budgétaires.

A ce jour, des flux XML de virements de crédits sont transmis au comptable de manière à simplifier la prise en compte des mouvements dans HELIOS. Il s'agit de « DM techniques » qui conduisent à produire une maquette de DM, et non de virement de crédits, si elles sont transmises sur Actes budgétaires.

Il apparaît que certaines collectivités transmettent vers Actes Budgétaires ces virements de crédits sous forme de DM voire de BP. Ces flux sont donc intégrés sur Actes Budgétaires comme DM ou BP sans que l'applicatif soit prévu pour les traiter en les distinguant des autres actes budgétaires. Il est ainsi transmis à la préfecture des Yvelines, la maquette d'une DM ou d'un BP, qui ne constitue en aucun cas une décision de virement de crédits soumis au contrôle de légalité, et peut créer de cette manière de la confusion.

Dans ce type de situation, votre attention est attirée sur le fait que les actes reçus seront passés au statut « Annulé » car, les documents transmis ne constituent en aucun cas une décision de virement de crédits.

La collectivité concernée sera alors dans l'obligation de transmettre de véritables décisions de virement de crédits au format PDF via Actes Règlementaires.

Les restes à réaliser (RAR) correspondent :

- aux dépenses d'investissement engagées non mandatées, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements donnant lieu à l'établissement d'un état en fin d'année, signé par l'ordonnateur et le comptable. Cet état ouvrira les crédits budgétaires permettant leur paiement au début de l'exercice suivant, tant que le budget primitif n'est pas voté) ;
- aux dépenses de fonctionnement engagées n'ayant pas donné lieu à service fait, non mandatées et non rattachées à l'exercice en fin d'année
- aux recettes certaines d'investissement n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements.
- aux recettes certaines de fonctionnement, non mises en recouvrement ou rattachées à l'issue de la journée complémentaire.

Les RAR d'investissement sont pris en compte pour le calcul du solde du compte administratif et sont repris, pour un montant identique, dans le budget suivant.

Les RAR doivent être établis **de manière sincère**.

L'état des RAR, tant en dépenses qu'en recettes, **visé par l'ordonnateur et le comptable**, doit être transmis au représentant de l'État en annexe du budget primitif et/ou du compte administratif afin d'apprécier la sincérité des inscriptions au budget. Cet état est établi et visé par l'ordonnateur.

Les dépenses et les recettes inscrites en RAR **doivent être justifiées**. Dans le cadre du contrôle budgétaire, le représentant de l'État peut solliciter la communication de ces justificatifs, à l'appui des documents budgétaires afin d'apprécier la sincérité de ces inscriptions.

Il peut s'agir :

- pour les dépenses, d'actes qui concrétisent l'engagement juridique de la collectivité : contrats, conventions, marchés, délibérations.
- pour les recettes, de tout acte ou pièce permettant d'apprécier leur caractère certain : contrat de prêt, décision d'attribution de subventions... (CE, req. n° 160 257, 16 mars 2001, Commune de Rennes les Bains).

Les RAR interviennent dans le calcul du solde du compte administratif mais aussi du besoin ou de l'excédent de financement (article [R. 2311-11](#) du CGCT). Ils sont pris en compte dans l'affectation des résultats.

Il convient donc d'être particulièrement vigilant quant à leur sincérité et de ne pas les surestimer ou les sous-estimer.

Bien que constituant des sources de financement externe pour les collectivités locales, l'emprunt et les crédits de trésorerie obéissent à des régimes budgétaire et comptable différenciés.

Ainsi, les concours financiers externes des collectivités locales s'analysent soit comme des ressources budgétaires inscrites au compte 16, destinées au financement des investissements et relevant de ce fait du régime juridique et comptable des emprunts (voir infra), soit comme des concours de trésorerie, inscrits dès lors **hors budget** dans les comptes financiers de la classe 5 et destinés à la gestion de la trésorerie de la collectivité. Les lignes de trésorerie sont inscrites au compte 5193 « lignes de crédit de trésorerie », compte qui doit être soldé au 31 décembre.

Ces crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire : ils ne sont pas inscrits au budget (seuls leurs frais financiers sont inscrits au budget, ils sont enregistrés au compte 6615 « intérêts des comptes courants et de dépôts créditeurs »).

Ils ne financent que le décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes.

Les lignes de trésorerie permettent aux ordonnateurs une meilleure maîtrise de leurs flux financiers et un assouplissement des rythmes de paiements.

Elles sont recensées dans un tableau retraçant les opérations intervenues au cours de l'exercice précédent qui est joint obligatoirement au budget en **annexe A2-1** « détail des crédits de trésorerie ».

Cette annexe doit préciser les caractéristiques de chaque contrat, l'utilisation de chaque ligne de trésorerie, le solde total d'utilisation en cas de lignes multiples.

La délibération du conseil municipal mettant en place une ligne de trésorerie doit obligatoirement faire mention de son **montant**, de son **taux** et de sa **durée**.

Le conseil municipal peut donner au maire la délégation pour les réaliser sur la base d'un montant maximum autorisé (art [L. 2122-22](#) du CGCT). Cette délégation doit obligatoirement préciser le montant de cette ligne de trésorerie. Une délégation indiquant seulement que le maire est autorisé à contracter une ligne de trésorerie sur la base d'un montant maximum défini par le conseil municipal peut être sanctionnée par le juge administratif (CE, 2 février 2000, commune de Saint-Joseph).

La consolidation de lignes de trésorerie en emprunt

Certains concours financiers permettent, dans le cadre d'un même contrat à long terme et à l'intérieur de plafonds annuels dégressifs, de réaliser des opérations de trésorerie à l'intérieur de chaque exercice, consolidables en emprunts à long terme destinés au financement des investissements.

Ces concours financiers suivent le régime budgétaire et comptable détaillé par la circulaire du 22 février 1989. Les fonds prêtés sont suivis hors budget, dans les comptes financiers de la classe 5, jusqu'à la clôture de l'exercice budgétaire, puis peuvent être consolidés en fin d'exercice au compte budgétaire 16 « Emprunts ». Cette consolidation doit toujours se traduire par une délibération spécifique de l'assemblée délibérante ou de la commission permanente.

La consolidation de la ligne de trésorerie en emprunt s'effectue à la seule initiative de l'ordonnateur, par l'émission d'un titre de recette sur le compte 16. De même, le remboursement d'une ligne de trésorerie n'est pas une opération budgétaire mais un simple mouvement de trésorerie diligenté par l'ordonnateur. Il n'y a jamais de mandatement d'office pour le remboursement des lignes de trésorerie.

Les modalités de souscription d'un emprunt

Aux termes des articles [L.2337-3](#), [L.3336-1](#), [L.4333-1](#) et [L.5211-36](#) du CGCT, les communes, les départements, les régions et les EPCI peuvent recourir à l'emprunt. Le produit des emprunts constitue l'une des recettes non fiscales de la section d'investissement du budget des collectivités (article [L. 2331-8](#) du CGCT). Les emprunts correspondent au volume global des dettes contractées à plus d'un an pendant l'exercice.

Le recours à l'emprunt relève de la compétence de l'assemblée délibérante. Toutefois, cette compétence peut être déléguée au maire (article [L.2122-22](#) du CGCT), à la commission permanente ou au président du conseil départemental ([L.3211-2](#) du CGCT), à la commission permanente ou au président du conseil régional ([L.4221-5](#) du CGCT) et au bureau ou au président de l'EPCI (article [L.5211-10](#) du CGCT).

Lorsque l'assemblée délibérante délègue sa compétence en matière d'emprunt à l'exécutif, elle doit fixer avec précision la durée et le champ de la délégation, en particulier les caractéristiques essentielles des contrats que l'exécutif est autorisé à souscrire dans la perspective de financer les investissements prévus par le budget.

La délibération ou la décision de souscrire des emprunts ou des produits financiers en cas de délégation, est un acte unilatéral qui précède la signature du contrat, à peine de nullité de celui-ci.

Leur contenu doit être suffisamment précis pour que le contrat de prêt constitue une mesure d'exécution et que le représentant de l'État soit en mesure d'apprécier la légalité de l'emprunt.

En revanche, les délégations consenties à l'exécutif en matière de recours à l'emprunt expirent dès l'ouverture de la campagne électorale visant à renouveler l'organe délibérant.

Enfin, dans le cadre du rapport accompagnant le débat sur les orientations budgétaires, des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de la dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ainsi que le profil de l'encours de dette visé pour la fin de l'exercice doivent être présentées (articles [D.2312-3](#), [D.3312-12](#) et [D.4312-10](#) du CGCT).

L'emprunt, ressource budgétaire

Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations. Les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat. Ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin de financement de la section d'investissement prévu au budget.

Le contrôle des emprunts des collectivités locales s'exerce à travers le principe d'équilibre budgétaire prévu à l'article [L.1612-4](#) du CGCT. En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette. En outre, les dépenses imprévues inscrites à la section d'investissement du budget ne peuvent être financées par l'emprunt (article [L. 2322-1](#) du CGCT). **Sous cette réserve, le produit des emprunts prévu au budget primitif peut assurer l'équilibre de la section d'investissement.**

L'article [L.1612-1](#) du CGCT prévoit que l'exécutif de la collectivité peut, entre le 1er janvier de l'exercice et la date d'adoption du budget, « mettre en recouvrement les recettes », ce qui autorise le tirage des emprunts contractés avant le 31 décembre. Cette disposition ne permet cependant pas de passer **un nouveau contrat d'emprunt sur la base de prévisions de recettes du budget précédent, ce qui constituerait un engagement nouveau et non la simple mise en recouvrement de recettes précédemment engagées juridiquement.**

L'article L.1612-1 précise également que « jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 15 avril, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, l'exécutif de la collectivité peut, sur autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouvertes à l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette ».

Ces dispositions ne concernent pas l'emprunt qui est une recette de cette section. La délibération décidant de contracter des emprunts nouveaux pourrait être déférée devant le juge administratif, même si cette décision devait être régularisée au budget primitif suivant. **Ce n'est qu'après l'adoption du budget primitif que le maire pourra souscrire l'emprunt.**

Dans le cadre du contrôle budgétaire (articles [L.1612-1](#) à [L.1612-20](#) du CGCT), le préfet assure le respect de ces règles. L'autorité préfectorale ou toute personne ayant un intérêt pour agir peut contester la légalité des actes relatifs à l'emprunt devant le juge administratif.

L'imputation budgétaire

Les emprunts sont des dettes financières inscrites au passif du bilan. Ils sont enregistrés en section d'investissement, au compte 16 « emprunts et dettes assimilées »

Les crédits nécessaires au remboursement des annuités de l'emprunt, intérêts et capital, sont évalués au budget de façon sincère.

Le remboursement du capital est imputé en dépense au compte 16. Il doit être couvert par des ressources propres, ce qui constitue une condition essentielle de l'équilibre budgétaire (article [L.1612-4](#) du CGCT).

Les frais financiers, qu'il s'agisse des intérêts ou des frais financiers annexes, sont imputés au compte 66 en dépenses de la section de fonctionnement.

L'acquittement de la dette constitue une dépense obligatoire, qu'il s'agisse du remboursement du capital ou des frais financiers. Le prêteur est donc en droit d'utiliser les procédures d'inscription et de mandatement d'office pour obtenir le paiement des annuités en cas de défaillance de la collectivité locale (articles L. 1612-15 à L. 1612-17 du CGCT).

À l'inverse, les voies d'exécution de droit commun (saisies principalement) ne sont pas applicables à une collectivité ou à un établissement public local.

Fiche n° 18 :Reprise de l'excédent d'investissement en section de fonctionnement

Si une collectivité souhaite reprendre l'excédent d'investissement constaté au 31 décembre N - 1 en section de fonctionnement de l'exercice 2022, elle doit le faire dans les conditions prévues aux articles [L. 2311-6](#) et [D. 2311-14](#) du CGCT :

Pour l'application de l'article L. 2311-6, lorsque la section d'investissement du budget présente un excédent, peuvent être repris en section de fonctionnement :

- le produit de la cession d'une immobilisation reçue au titre d'un don ou d'un legs, à condition que celui-ci ne soit pas expressément affecté à l'investissement ;
- le produit de la vente d'un placement budgétaire. La reprise de ce produit est limitée à la part du placement financée initialement par une recette de la section de fonctionnement ;
- En outre, l'excédent de la section d'investissement résultant de la dotation complémentaire en réserves (compte 1068) prévue par le 2° de l'article [R. 2311-12](#) et constaté au compte administratif au titre de deux exercices consécutifs peut être repris en section de fonctionnement afin de contribuer à son équilibre (par exemple une dotation en N-4 et N-3).

Lorsque les conditions prévues aux alinéas précédents ne sont pas réunies, et en raison de circonstances exceptionnelles et motivées, la collectivité peut solliciter une décision conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales, qui peut porter sur un ou plusieurs exercices, afin de reprendre l'excédent prévisionnel de la section d'investissement en section de fonctionnement dès le vote du budget primitif.

Dans tous les cas, la reprise est accompagnée d'une délibération du conseil municipal précisant l'origine de l'excédent et les conditions d'évaluation de son montant."

L'article [L.2221-5](#) du CGCT dispose que « *les règles budgétaires et comptables des communes sont applicables aux régies municipales, sous réserve des modifications prévues par les décrets en Conseil d'État mentionnés aux articles [L. 2221-10](#) et [L. 2221-14](#) ».*

L'article 11 du décret n°2002-1008 du 15 juillet 2002 est venu modifier les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) relatif aux provisions et dépréciations. Il met fin à l'obligation de produire une délibération de l'assemblée délibérante à l'appui de la constitution, de l'ajustement, de la reprise des provisions et dépréciations et, le cas échéant, de leur étalement sur plusieurs exercices précédant la réalisation du risque ou la perte de valeur significative d'un actif.

Le principe comptable de prudence impose la constitution de provisions dès l'apparition d'un risque avéré, et de dépréciations dès l'apparition d'un indice de perte de valeur significative d'un actif. L'évaluation de la provision ou de la dépréciation doit faire l'objet de la meilleure estimation possible, tenant notamment compte, pour les provisions, de la probabilité de survenance et du montant du risque financier encouru. Les provisions et les dépréciations doivent également être ajustées annuellement, à la hausse ou à la baisse, pour donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de la commune. Les provisions et dépréciations sont incluses dans le périmètre des dépenses obligatoires de tous les niveaux de collectivités et leurs établissements et les métropoles.

Néanmoins, pour les communes et leurs établissements en dehors des métropoles, la réglementation ne prévoit que trois types de provisions obligatoires :

- pour les risques contentieux, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ;
- pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordé, dès l'ouverture d'une procédure collective à l'encontre des organismes bénéficiaires ;
- pour les créances présentant un risque d'irrécouvrabilité.

Toutefois, au-delà de ces cas de provisions qui entrent dans le périmètre des dépenses obligatoires, le maire peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré pour répondre au principe de prudence comptable.

Afin d'alléger la dépense annuelle relative à la constitution des provisions et dépréciations, le droit en vigueur offre la possibilité aux communes – et uniquement aux communes – de procéder à leur étalement sur plusieurs exercices "précédant la réalisation du risque". La décision de l'étalement de la provision prend la forme d'une délibération spécifique qui fixe les principes et les conditions de l'étalement de celle-ci.

Il faut en déduire que cet étalement budgétaire n'est possible que si la commune dispose de l'assurance raisonnable que le risque – et donc la sortie de ressources associées – ne surviendra qu'à l'issue de la période de constitution de la provision. L'échéancier d'étalement doit ainsi être motivé et établi dans la décision de constitution. Les crédits afférents devront être ouverts au budget des exercices suivants. L'étalement fait l'objet d'une mention spécifique sur l'état des provisions

joint au budget et au compte administratif.

D'une manière analogue, la réglementation offre une souplesse budgétaire aux métropoles en leur permettant de procéder à la neutralisation des provisions et dépréciations figurant dans le champ des provisions obligatoires des communes.

D'une manière générale, le décret susvisé rend désormais le maire ou le président compétent pour évaluer, constituer, ajuster, reprendre et étaler les provisions et dépréciations, dans la limite des crédits budgétaires disponibles. Une délibération, même si elle demeure toujours possible, n'est plus indispensable pour justifier les mouvements de provisions, conformément aux dispositions de l'article R2321-2 du CGCT pour les communes, D.3321-2 pour les départements, D.4321-2 pour les régions et D.5217-22 pour les métropoles.

La décision n'entre pas dans le champ des actes devant faire l'objet d'une transmission obligatoire au représentant de l'Etat dans les conditions définies à l'article L.2131-2 du CGCT pour les communes, L.3131-2 pour les départements ou L.4141-2 pour les régions. En revanche, la décision doit être transmise au représentant de l'Etat si celui-ci le demande en application de l'article L.2131-3 du CGCT pour les communes, L.3131-4 pour les départements et L.4141-4 pour les régions.

L'information de l'assemblée délibérante est garantie à travers les documents budgétaires : les provisions (montant, évolution, emploi) sont en effet retracées sur l'état des provisions constituées qui doit être joint aux délibérations budgétaires (article R.2321-2 du CGCT pour les communes, D.3321-2 pour les départements, D.4321-2 pour les régions, D.5217-22 pour les métropoles).

Enfin, il est précisé que l'assemblée délibérante reste seule compétente pour opter pour un régime budgétaire de provisions/dépréciations dérogatoire quand cela est rendu possible par la réglementation.

L'amortissement est une technique comptable qui permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des immobilisations et de dégager les ressources pour pouvoir les renouveler régulièrement. Ce procédé comptable permet d'étaler dans le temps la charge consécutive au remplacement des immobilisations.

1) des dépenses obligatoires

En application de l'article [L. 2321-2 – 27°](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), les amortissements constituent des dépenses obligatoires pour :

- le département ;
- les communes de 3 500 habitants et plus ainsi que leurs établissements publics (centre communal d'action sociale, caisse des écoles, etc.) ;
- les services publics industriels et commerciaux (SPIC) quelle que soit la population ;
- les groupements de communes dont la population totale est égale ou supérieure à 3 500 habitants.

Une collectivité qui n'y est pas contrainte réglementairement peut toutefois décider de procéder à des amortissements.

2) les biens concernés

Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, sont concernés :

- les biens meubles (meubles, véhicules, matériel de bureau, etc.) exceptés les collections et œuvres d'art ;
- les biens immeubles productifs de revenus ;
- les immobilisations incorporelles correspondant aux frais d'études non suivis de réalisation, aux frais de recherche et de développement et aux logiciels.
-

Cette liste est non exhaustive et l'assemblée délibérante est libre de décider d'étendre l'amortissement à d'autres catégories de biens.

3) la procédure

L'amortissement doit faire l'objet d'une délibération transmise au représentant de l'État dans l'arrondissement et au comptable public.

Elle fixe la durée d'amortissement selon la durée de vie probable des biens.

C'est une dépense obligatoire pour la collectivité.

- En M14

La durée d'amortissement est, généralement établie de manière linéaire.

Toutefois, une collectivité peut adopter un mode d'amortissement dégressif,

variable ou réel.

- En M57

Afin de bénéficier d'une meilleure information comptable, l'adoption de la M57 emporte l'application par principe de la règle du prorata temporis en tant que méthode de calcul des amortissements. Conformément à celle-ci, un actif doit être amorti dès lors que débute la consommation des avantages économiques ou du potentiel de service attaché, ce qui correspond généralement à la date de mise en service de l'actif. Cette règle vaut pour toute nouvelle acquisition à compter du passage en M57.

Néanmoins, dans la logique d'une approche par les enjeux, une entité peut justifier la mise en place d'un aménagement de la règle du prorata temporis (amortissement en "année pleine") pour les nouvelles immobilisations mises en service, notamment pour des catégories d'immobilisations faisant l'objet d'un suivi globalisé à l'inventaire (biens acquis par lot, petit matériel ou outillage, fonds documentaires...).

L'assemblée délibérante doit alors adopter une délibération listant les catégories d'immobilisation pour lesquelles la règle du prorata temporis n'est pas retenue au profit d'un calcul des amortissements en annuité pleine.

4) la durée d'amortissement

Pour chaque nomenclature comptable (M14 ou M57, M4, etc.), il existe un barème indicatif de la durée courante d'utilisation du bien (exemple : voiture 5 à 10 ans, mobilier 10 à 15 ans, logiciels 2 ans, matériel informatique 2 à 5 ans, réseau d'eau potable 30 à 40 ans, etc.).

5) la comptabilisation

Les dotations annuelles correspondent alors au coût d'acquisition divisé par la durée d'amortissement.

L'amortissement des immobilisations est une opération d'ordre budgétaire qui se réalise par l'inscription d'une dépense de fonctionnement au compte 68 et d'une recette strictement identique en section d'investissement au compte 28 correspondant au bien. Cela crée donc une charge nette pour la section de fonctionnement.

Cas des subventions d'équipement versées (compte 204):

L'amortissement des subventions d'équipement versées est obligatoire pour toutes les collectivités, quelle que soit leur catégorie démographique. Contrairement aux immobilisations corporelles, la subvention est sortie du bilan, par opération d'ordre non budgétaire, dès qu'elle est totalement amortie.

- En M14, la durée d'amortissement est fixée entre 5 et 40 ans selon la nature du bien concerné.

- En M57, la collectivité doit être en capacité de suivre le lien entre la subvention

octroyée et l'immobilisation concernée. A défaut, la subvention non affectée au financement d'une immobilisation identifiée constitue une charge à inscrire en section de fonctionnement (compte 657 « subventions »).

Les subventions d'équipement versées s'amortissent sur la durée d'utilisation attendue de l'immobilisation qu'elles financent, dès la mise en service de l'immobilisation concernée, dans le respect des durées d'amortissement maximales.

La charge d'amortissement des subventions versées peut faire l'objet d'une neutralisation budgétaire, totale ou partielle, décidée chaque année lors du vote du budget.

La neutralisation est constatée par un débit au compte 198 « neutralisation des amortissements » et un crédit au compte 7768 « neutralisation des amortissements des subventions d'équipement versées » en M14 ou 77681 « neutralisation des amortissements » en M57.

Cas des subventions d'équipement reçues : si les biens amortis ont été acquis ou réalisés à l'aide de subventions, celles-ci doivent faire l'objet d'une reprise progressive en section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan.

La reprise est constatée par l'inscription d'une recette au compte 777 et d'une dépense identique au compte 139.

La différence entre la dépense au compte 68 et la recette au compte 777 représente une charge nette pour la section de fonctionnement. De la même manière, la différence entre la recette au compte 28 et la dépense au compte C/139 constitue l'autofinancement annuel de la section d'investissement.

Depuis sa mise en place au 1er janvier 1997, la nomenclature M14 impose le rattachement à l'exercice des charges et produits liés à des services faits ou reçus au cours de l'exercice.

Les rattachements sont des opérations semi-budgétaires (un mandat ou un titre, sans titre ou mandat en contre-partie).

Leur comptabilisation est obligatoire mais peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur les résultats de l'exercice (en M14 et M57). L'ordonnateur doit être en mesure d'établir ce caractère non significatif (les instructions budgétaires et comptables ne précisant aucun seuil). Il importe également de conserver chaque année une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes.

- Rattachement de charges :

Le rattachement d'une charge à l'exercice N est effectué pour une dépense engagée sur N si d'une part, elle a donné lieu à un service fait sur l'exercice N (avant le 1er janvier N+1) et si d'autre part, la facture correspondante n'est pas été émise avant la fin de la journée complémentaire, soit au 31 janvier N+1.

A la fin de la journée complémentaire de l'exercice N, une charge est constatée par un mandat au débit du compte de classe 6 concerné et un crédit au compte 408 « fournisseurs-factures non parvenues ». L'écriture est contre-passée au début de l'exercice suivant N+1 par un débit du compte 408 et un mandat d'annulation au compte de classe 6.

S'agissant des intérêts d'emprunt courant sur une période ne correspondant pas à l'année civile, les intérêts courus non échus (ICNE) sont rattachés sur l'exercice N pour la quote-part courant jusqu'au 31 décembre N. Le rattachement est constaté par un mandat au compte 66112 « Intérêts – Rattachement des ICNE » et un crédit au compte 1688 « intérêts courus ». De même ; l'écriture est contre-passée au début de l'exercice N+1.

Ces dépenses obligatoires constituent une partie de l'autofinancement.

- Rattachement de produits :

Le rattachement d'un produit à l'exercice N est effectué pour une recette de fonctionnement correspondant à des prestations effectuées avant le 31 décembre , non mise en recouvrement en N.

En fin d'exercice N, une recette est constatée par un titre émis au compte de classe 7 concerné et un débit au compte de classe 4 adapté ; l'écriture est contre-passée au début de l'exercice N+1, par un crédit du compte de classe 4 et un titre d'annulation au compte de classe 7. Puis, le titre définitif est émis et mis en recouvrement.

En application de l'article [L. 2313-1](#) du CGCT :

« dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article [L. 2343-2](#), sont assortis en annexe :

1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune...

... dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

L'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2018 a notamment inséré pour les communes les deux alinéas suivants à l'article susvisé :

Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article [L. 2312-1](#), la notice explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article [L. 2121-12](#), sont mis en ligne sur le site internet de commune lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ».



Cette disposition s'applique à l'ensemble des communes ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Dans la mesure où cette présentation est annexée au budget primitif et au compte administratif, elle doit être transmise à la préfecture en même temps que les documents budgétaires.

La note de présentation pourra comporter les éléments suivants :

- éléments de contexte : économique, social, budgétaire, évolution de la population, etc. ;
- priorités du budget ;
- ressources et charges des sections de fonctionnement et d'investissement : évolution, structure ;
- montant du budget consolidé (avec les budgets annexes) ;
- crédits d'investissement et le cas échéant, de fonctionnements pluriannuels ;
- niveau de l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement) et niveau de l'épargne nette ;
- niveau d'endettement de la collectivité ;
- capacité de désendettement ;
- niveau des taux d'imposition ;
- principaux ratios ;
- effectifs de la collectivité et charges de personnel.

Ces éléments sont communiqués à titre indicatif et n'ont pas un caractère obligatoire.

Les budgets annexes constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaire. Ainsi, parallèlement au budget principal qu'elles élaborent, les collectivités peuvent créer des régies afin de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) relevant de leur compétence ou d'individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA) relevant de leur compétence¹. Ces régies ont pour objet d'établir le coût réel d'un service et, s'agissant des SPIC, s'assurer qu'il est financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité.

Ces régies peuvent se traduire d'un point de vue budgétaire et comptable, par un budget annexe, en fonction du mode de gouvernance choisi par la collectivité.

I. Périmètre et définition des budgets annexes

A titre liminaire, il convient de préciser qu'il n'existe pas de définition législative des budgets annexes. Les instructions budgétaires et comptables, en particulier la M4, apportent des précisions sur le périmètre des budgets annexes, sans toutefois apporter une définition critérisée. La définition d'un budget annexe a donc été précisée par la doctrine administrative.

Le budget annexe du budget principal d'une commune n'est pas indépendant (CE, 25 février 1998, Préfet de Haute-Corse, req. N° 168726).

On peut qualifier de budget annexe le budget d'une régie, créé en vertu des dispositions de l'article [L. 2221-1 et suivants](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), distinct du budget principal proprement dit, mais voté par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Par conséquent, les budgets annexes regroupent principalement :

- les budgets relevant d'une régie disposant de la seule autonomie financière en vertu des articles [L. 2221-11](#) et suivants du code général des collectivités territoriales (applicables à l'ensemble des collectivités locales en vertu des articles [L. 1412-1](#) et [L. 1412-2](#) du CGCT) ;
- les budgets relevant des régies simples ou directes, prévues par l'article [L. 2221-8](#) du CGCT (applicable à l'ensemble des collectivités locales en vertu des articles L.1412-1 et L. 1412-2 du CGCT). Pour mémoire, il s'agit de régies créées avant 1926, à autonomie restreinte ; la commune n'a pas l'obligation de constituer un conseil d'exploitation, quel que soit le nombre d'habitants, et les opérations de trésorerie sont confondues avec celles de la commune. Les seules exceptions ayant permis la création de régies simples après 1926 concerne les services d'eau et d'assainissement des communes de moins de 500 h.

¹ Articles L.1412-1 et L. 1412-2 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes peuvent créer des régies, soumises aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales

Les budgets annexes se distinguent des budgets autonomes ou propres qui sont établis par les régies disposant de l'autonomie financière et de la personnalité juridique. En effet, les budgets propres des régies disposant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ne sont pas votés par l'organe délibérant de la collectivité territoriale mais par l'organe délibérant de la régie.

II. Obligation ou faculté de créer un budget annexe

1) Le suivi d'un service public administratif (SPA) au sein d'un budget annexe est à la fois facultatif et non limité

En vertu, des articles [L. 2221-1](#) et [R. 2221-1](#), les organes délibérant peuvent créer une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ses services publics. Ainsi, les collectivités ont la possibilité de suivre un budget annexe pour suivre toute compétence d'un SPA.

Ces budgets annexes sont alors soumis à l'instruction budgétaire et comptable de la collectivité de rattachement (ex : la M14 pour les budgets annexes des SPA des communes en M14, ou M57 pour les budgets annexes des SPA des communes en M57).

2) S'agissant des services publics industriels et commerciaux (SPIC), le recours à un budget distinct du budget principal constitue une obligation

Les communes, les départements et leurs établissements publics sont obligés de constituer des budgets annexes ou propres pour la gestion de leurs services publics industriels et commerciaux (SPIC) conformément aux articles [L. 2224-1](#) et [L. 3241-4](#) du CGCT. Ces budgets annexes sont obligatoirement soumis à une instruction budgétaire et comptable M4. Ces budgets doivent, être équilibrés en recettes et en dépenses.

Dans le cadre du transfert des compétences eau et assainissement par des communes à leur EPCI, les EPCI s'inscrivent dans une démarche d'harmonisation des tarifs, redevances ou taxes qui en assurent le financement selon un principe de cohérence spatiale et économique (Réponse à la question écrite n°84734 publiée au JOAN 27/06/2006). Se pose également la question de la structure budgétaire à retenir dès lors que ces transferts de compétence entraînent le regroupement de plusieurs modes de gestion.

Une décision de la Cour administrative d'appel de Nantes (8 janvier 2021 Communauté de communes Domfront-Tinchebray Interco) est venue confirmer qu'aucune disposition ne permettait de créer plusieurs budgets annexes correspondant à plusieurs à modes de gestion différents pour un service unique. S'agissant d'un service d'assainissement, conformément aux dispositions des articles [L. 2224-2](#) et [R. 2221-69](#) du CGCT, qui imposent la création d'un budget annexe lorsqu'est constituée une régie à simple autonomie financière, « aucune de ces dispositions législatives, ni aucune autre disposition ne prévoit d'autre dérogation au principe de l'unité budgétaire et n'autorise, notamment, la création de plusieurs budgets annexes pour le service unique de l'assainissement géré par la communauté de communes ».

Il n'est donc pas possible de prévoir la création ou laisser subsister un budget annexe par mode de gestion pour un même service qui correspond à l'exercice d'une compétence. Le maintien de plusieurs budgets annexes excéderait le champ des dérogations possibles au principe d'unité budgétaire, tout en constituant une contrainte forte pour les EPCI qui sont de fait engagés dans des démarches d'harmonisation tarifaires.

Cette harmonisation ne pouvant intervenir à date du transfert, il est donc possible de suivre dans un budget unique des modes de gestion différents, le temps d'unifier les conditions tarifaires. Par conséquent, et pour préciser la réponse à la question écrite N° 26467 de Monsieur le Député Benoît Potterie du 11 février 2020, l'EPCI doit créer un budget annexe unique par service. Toutefois, il doit pouvoir retracer avec précision dans un suivi analytique les opérations de chaque mode de gestion de ce service pour se conformer aux différentes obligations afférentes aux SPIC, notamment celle tirée de la jurisprudence du Conseil d'Etat Société stéphanoise des eaux du 30 septembre 1996 selon laquelle la redevance de l'usager doit trouver sa contrepartie directe dans le service rendu.

Pour les collectivités qui ne remplissaient pas ces conditions pour l'exercice 2022, une mesure de tolérance est acceptée afin d'intégrer ces modalités de gestion au 1er janvier 2023.

3) Les opérations de lotissements ou d'aménagement de zone doivent être suivies au sein de budgets annexes

En outre, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, les opérations de lotissement réalisées par les communes ne constituent pas une mission de service public, mais l'exploitation du domaine privé de la collectivité et constituent des opérations à caractère industriel et commercial.

Ces budgets annexes sont soumis à l'instruction budgétaire et comptable de la collectivité de rattachement. En M14, un développement spécifique est consacré au suivi de ces activités.

4) Les activités soumises à la TVA peuvent être suivies sous forme de budget annexe

Afin de respecter les dispositions de l'article 201 orties du code général des impôts qui dispose que chaque service couvert assujetti à la TVA doit faire l'objet d'une comptabilité distincte s'inspirant du plan comptable général, il est préconisé par les instructions budgétaires et comptables que l'activité puisse être suivie de manière distincte. Par conséquent, les collectivités peuvent utiliser un budget annexe pour suivre cette activité.

5) Les prestations de services réalisées par un EPCI doivent être suivies au sein de budgets annexes

L'article L.5211-56 du CGCT prévoit que « sans préjudice des dispositions propres aux métropoles, aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale assure une prestation de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte, les dépenses

afférentes sont retracées dans un budget annexe au budget visé aux articles L.5212-18 à L.5212-21, L.5214-23 ou L.5216-8 selon le cas. Les recettes du budget annexe comprennent le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré et les contributions de la collectivité ou de l'établissement au bénéfice duquel la prestation est assurée.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la réalisation d'un investissement pour le compte d'une collectivité ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale, qui est retracée budgétairement et comptablement comme opération sous mandat au sein du budget principal ».

6) Les services relevant du secteur social et médico-social

Par analogie, en matière sociale, les services n'ayant pas la personnalité juridique et qui sont rattachés à une collectivité locale ou à un CCAS ou CIAS, en vertu des dispositions des articles [L. 315-1](#) à [L. 315-18](#) du code de l'action sociale et des familles, doivent être suivis sous forme de budgets annexes appliquant l'instruction M22 lorsqu'ils sont soumis à tarification ; dans le cas contraire, la collectivité peut opter pour la M14 ou la M57, selon la nomenclature qu'elle applique, ou la M22 (exemple : maison de retraite).

III. Financement d'un budget annexe

1) les SPA

Les budgets annexes des SPA ne sont pas soumis à des règles d'équilibre particulières. Pour équilibrer le budget annexe d'un SPA, la collectivité territoriale peut verser des subventions.

2) les SPIC

Les budgets annexes des SPIC sont votés en équilibre et doivent être financés par les recettes liées à l'exploitation de leur activité (redevance, tarification usager, etc...).

Les subventions sont interdites sauf exceptions législatives pour les communes.

Les articles [L. 2224-1](#) et [L. 3241-4](#) du CGCT prévoient que les budgets des SPIC communaux, intercommunaux et départementaux, exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

En conséquence, les articles [L. 2224-2](#) et [L. 3241-5](#) du CGCT font interdiction aux communes, à leurs groupements et aux départements de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC.

Ces dispositions sont applicables aux syndicats de communes (CE, 29 octobre 1997, Société sucrière agricole Colleville).

L'article [L. 2224-2](#) du CGCT prévoit toutefois des assouplissements à ce principe pour les seules communes et leurs groupements qui sont détaillés dans la fiche ci-après.

Fiche n° 24 :Prise en charge exceptionnelle des dépenses du SPIC dans le budget général de la collectivité de rattachement

L'article [L. 2224-1](#) du CGCT dispose que les budgets d'un Service Public Industriel et Commercial (SPIC), exploité en régie, affermé ou concédé par les collectivités, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

En outre, l'alinéa 1 de l'article [L. 2224-2](#) interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services.

Toutefois, l'alinéa 2 prévoit trois dérogations à ce strict principe de l'équilibre.

Ainsi, la collectivité de rattachement peut décider une prise en charge des dépenses du SPIC dans son budget général :

- si des exigences conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- si le fonctionnement du service public 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 ;
- si, lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Quelle que soit la dérogation à laquelle se réfère l'assemblée, il lui appartient, sous peine de nullité, de motiver et de justifier la prise en charge qu'elle envisage, notamment en fixant les règles de calcul et les modalités de versement ainsi que le ou les exercices concernés.

Cette prise en charge ne peut avoir pour effet de se traduire par une compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation. Elle revêt un caractère exceptionnel et ne saurait être pérennisée.

Par ailleurs, les derniers alinéas de l'article L. 2224-2 précisent que le principe d'équilibre n'est pas applicable aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans les communes de moins de 3 000 habitants ou de groupement de communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants ainsi qu'aux services publics d'assainissement non collectif lors de leur création et pour une durée limitée au maximum à quatre exercices. S'agissant des collectivités visées par ces derniers alinéas, la délibération motivée et la production de justifications n'est pas obligatoire.

Enfin, dans le cadre du transfert des compétences eau et assainissement aux intercommunalités, par exception à l'article L. 2224-2 du CGCT (article 30 de la loi 3DS), les budgets eau et assainissement pourront être subventionnés par le budget général de l'EPCI à FP lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ou pendant la période d'harmonisation des tarifs qui suit le transfert de compétence.

Fiche n° 25 : Reversement exceptionnel d'un excédent d'exploitation d'un budget annexe SPIC vers le budget principal

Le budget principal d'une collectivité de rattachement n'a pas vocation à équilibrer le budget SPIC. Inversement, le budget SPIC n'est pas censé alimenter le budget de la collectivité de rattachement.

Un SPIC étant financé par l'utilisateur, tout excédent budgétaire conjoncturel doit profiter à celui-ci, soit de manière indirecte par la prise en charge de dépenses du service, soit directement en diminuant les tarifs si la situation le permet.

Toutefois, une possibilité de reversement exceptionnel de l'excédent d'exploitation du budget annexe au budget principal a été expressément prévue par le 3° des articles [R. 2221-48](#) (et [90](#)) du CGCT.

Par ailleurs, le Conseil d'État a également fixé trois conditions cumulatives au reversement d'un excédent de fonctionnement d'un budget SPIC vers le budget principal de la commune de rattachement (CE, 9 avril 1999, Bandol) :

- excédent dégagé au sein du budget 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 ;
- le reversement de l'excédent n'est possible qu'après affectation des plus-values nettes de cessions en investissement et après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement ;
- enfin, le reversement n'est possible que si les excédents ne sont pas nécessaires au financement des dépenses d'investissement ou d'exploitation qui devraient être réalisées à court terme.

Dès lors, seuls les excédents exceptionnels résultant du fonctionnement d'un SPIC peuvent être reversés au budget principal de la collectivité de rattachement.

Dans l'hypothèse où les mouvements financiers n'ont pas été effectués conformément à ces dispositions, et que le budget principal est par ailleurs en équilibre apparent, il est fondé de remettre en cause la sincérité du budget dont l'équilibre serait obtenu au moyen d'une recette illégale (article [L 1612-4](#) du CGCT).

Le préfet peut alors saisir la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article [L. 1612-5](#) du CGCT et déférer au juge administratif les délibérations ayant procédé à des reversements illégaux.

I./ Le vote des taux de fiscalité directe locale

La date limite de transmission des délibérations des collectivités et leurs groupements relatives aux taux de fiscalité directe locale, est fixée au 15 avril au plus tard, en vue de la mise en recouvrement des impositions la même année.

Ces délais légaux impliquent que les taux d'imposition de l'année doivent être adoptés et transmis à cette date aux services de la préfecture au titre du contrôle de légalité en vue d'en informer les services fiscaux.

Cependant, lorsque les informations indispensables à l'établissement du budget (articles [D. 1612-1](#) et suivants du code général des collectivités locales - CGCT) n'ont pas été communiquées par le représentant de l'État aux collectivités avant le 31 mars, le délai est prolongé de quinze jours à compter de la date de communication de ces informations.

Le vote des taux doit obligatoirement faire l'objet d'une délibération, même en cas de maintien des taux votés l'année précédente.

Si une tolérance de quinze jours est admise pour les délais liés aux conditions matérielles de la réception de l'acte par l'administration (délais postaux, etc.), elle ne concerne cependant pas la date de vote des taux de fiscalité directe locale.

Ainsi, une délibération adoptée le jour même de la date limite prescrite par le législateur n'est pas entachée d'illégalité, y compris si sa transmission intervient après un délai de quinze jours. En effet, il est de jurisprudence constante que les délibérations fiscales prévues à l'article 1639 A du Code général des impôts peuvent être valablement adoptées le jour même de la date limite fixée par le législateur (CE, 10 mars 2003, req. N° 226662 et CAA de Nancy, 3 juin 2004, req. 99NC02095).

En revanche, une délibération qui serait adoptée après la date limite de vote (soit après le 15 ou le 30 avril les années de renouvellement des assemblées ou après le délai de 15 jours qui suit la date de communication des informations nécessaires à l'établissement du budget) serait clairement entachée d'illégalité, même si elle est transmise le jour même.

Dans ce cas, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente.

Le service de la fiscalité directe locale de la direction départementale des finances publiques des Yvelines adresse aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, un message d'information leur indiquant la disponibilité de leur état de notification « 1259 » des bases fiscales prévisionnelles sur le portail internet de la gestion publique (PiGP).

La transmission des délibérations au représentant de l'État doit intervenir le plus rapidement possible, afin que le contrôle de légalité de ces délibérations soit

effectué dans les jours suivants la date de prise des décisions concernées.

Il convient de transmettre au représentant de l'État, en un seul envoi, la délibération prise par l'assemblée délibérante, accompagnée de l'état fiscal «1259 » correspondant, dûment renseigné et signé par l'ordonnateur (maire/président), en un seul exemplaire original.

Pour les collectivités ayant opté pour la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité, la délibération devra être transmise via « @ctes », accompagné de l'état «1259 » dûment renseigné et signé en un seul exemplaire.

II./ Les contributions des communes associées

La contribution des communes associées constitue une dépense obligatoire pour les communes conformément à l'article [L. 5212-20](#) du CGCT.

En ce qui concerne les contributions syndicales fiscalisées, il est rappelé que lorsque le comité syndical d'un groupement décide de remplacer la contribution des communes par le produit des impôts, il appartient aux conseils municipaux, obligatoirement consultés dans un délai de quarante jours, d'adopter une délibération faisant part de l'accord ou du désaccord de leur collectivité à l'institution d'une contribution fiscalisée.

[La décision du comité syndical](#) doit intervenir avant le 15 avril de l'exercice et indiquer le montant de la contribution fiscalisée pour l'année.

A compter du 1er janvier 2022, les entités mentionnées par l'article 175 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale peuvent appliquer le régime dérogatoire du référentiel M.57 qu'ils l'aient ou non adopté avant l'exercice budgétaire 2022.

La généralisation en cours de la M.57 permettra d'harmoniser les règles budgétaires et comptables des entités locales.

A ce titre, pour faciliter la bascule à la M.57, sans imposer des règles budgétaires trop lourdes pour les collectivités de petite taille et de taille intermédiaire, il est apparu nécessaire de simplifier le « droit d'option » issu de l'article 106 III de la loi NOTRe.

Une foire aux questions concernant le référentiel M. 57 est à votre disposition pour illustrer des situations comptables particulières mais également présenter les questions susceptibles d'être posées par toute collectivité adoptant ce référentiel, dans le cadre du droit d'option ou de l'expérimentation du compte financier unique (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/le-referentiel-m57-la-foire-aux-questions>).

1) Ouverture du droit d'option à de nouvelles entités

Le III de l'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a ouvert un droit d'option aux collectivités territoriales dont les modalités ont été précisées dans le décret n° 2015-1899 du 30 décembre.

Ce droit d'option permet aux collectivités territoriales d'adopter par délibération le cadre budgétaire et comptable applicable aux métropoles, qui correspond au référentiel M.57, sauf concernant les dépenses obligatoires dont le régime propre à chaque catégorie de collectivité reste inchangé. Une fois ce régime adopté, ce choix est définitif.

Le référentiel M.57 propose des règles budgétaires assouplies et de nouvelles normes comptables, mises à jour tous les ans par la DGCL et la DGFIP en concertation avec les associations d'élus et les acteurs locaux. Il est le plus avancé en matière de qualité comptable puisque c'est le seul intégrant, depuis 2018, les dernières dispositions normatives examinées par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP).

Dès 2022, l'article 175 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, ouvre à de nouvelles entités la possibilité d'opter pour le passage à la M.57 :

- les groupements de collectivités et leurs établissements publics ;
- les services d'incendie et de secours ;
- les centres départementaux de gestion ;

- le centre national de la fonction publique territoriale ;
- les associations syndicales autorisées.

Ce référentiel M.57 a vocation à être généralisé et, par conséquent, à terme à se substituer aux instructions budgétaires et comptables actuelles, à l'exception de la M.4 applicable aux services publics industriels et commerciaux et de la M.22 applicable aux établissements et services publics sociaux ou médico-sociaux. Il constitue, avec la dématérialisation des actes budgétaires l'un des deux prérequis à l'expérimentation du compte financier unique prévu par l'article 242 de la loi de finances pour 2019.

2) Généralisation du référentiel M.57 et aménagement du régime

Cette ouverture du recours à la M.57 traduit la volonté d'envisager à terme son déploiement comme unique cadre budgétaire et comptable à l'ensemble du secteur public local à l'horizon 2024. Si l'adoption de la M.57 ne constitue pas une obligation à ce jour, sa généralisation progressive a été engagée par le réseau de la direction générale des finances publiques.

A ce titre, pour faciliter la bascule à la M.57, sans imposer des règles budgétaires trop lourdes pour les collectivités de petite taille et de taille intermédiaire, il est apparu nécessaire de simplifier le « droit d'option » issu de l'article 106 III de la loi NOTRe, ce qui est formalisé dans la loi 3DS. Pour y parvenir, les modalités de mise en œuvre du droit d'option précisées par le décret précité feront l'objet de modifications afin d'y intégrer les adaptations et les dérogations au regard des règles budgétaires et comptables du référentiel M.57 notamment pour les communes et groupements de moins de 3 500 habitants comme pour d'autres entités.

3) les dérogations prévues par la loi 3DS pour les communes et groupements de moins de 3 500 habitants

En premier lieu, l'obligation de produire, avant l'examen du budget, un rapport sur la situation en matière de développement durable, prévue à l'article [L.5217-10-2](#) du CGCT ne concerne pas les communes et groupements de communes de moins de 50 000 habitants.

L'article [L. 5217-10-5](#) du CGCT, qui impose une présentation croisée du budget, n'est pas applicable aux communes et groupements de moins de 3 500 habitants ainsi que leurs établissements publics. Ils continuent donc à présenter leur budget par nature. Néanmoins, ils ont la possibilité s'ils le souhaitent, de présenter leur budget par nature de manière croisée avec une présentation fonctionnelle.

Par principe, les dispositions de l'article [L. 5217-10-7](#) du CGCT ne s'appliquent pas aux communes et groupements de moins de 3 500 habitants ainsi qu'à leurs établissements publics. En matière de gestion pluriannuelle des crédits, ceux-ci conservent leur régime propre prévu à l'article [L.2311-3](#) du CGCT. Cependant, ils peuvent par dérogation décider d'appliquer les dispositions de l'article [L.5217-10-7](#) du CGCT ; auquel cas, ils appliquent le régime des métropoles.

Dans ce cadre, l'article [L. 5217-10-9](#) du CGCT offre la faculté au maire ou au

président de l'assemblée, avant le vote du budget, de liquider et mandater les dépenses d'investissement et de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent, dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au tiers des autorisations de programme ou d'engagement ouvertes au cours de l'exercice précédent. Si les communes et groupements de moins de 3 500 habitants et leurs établissements publics ne sont pas soumis aux dispositions de cet article, ils peuvent cependant, par dérogation, choisir de l'appliquer.

Le choix, pour les entités précitées de moins de 3 500 habitants, d'appliquer par dérogation le régime de gestion des autorisations de programme ou d'engagement des métropoles emporte pour elles l'obligation d'établir un règlement budgétaire et financier (RBF). Celui-ci, en vertu de l'article [L. 5217-10-8](#) du CGCT, doit préciser notamment les modalités de gestion des autorisations de programme et d'engagement, en particulier leurs règles de caducité et d'annulation ainsi que les modalités d'information du conseil sur la consommation des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

Les articles [L.5217-10-14](#) et [L.5217-10-15](#) du CGCT concernent la liste des annexes et n'ont pas vocation à s'appliquer aux communes et groupements de moins de 3 500 habitants ainsi qu'à leurs établissements publics. Par conséquent, ces entités n'ont pas à renseigner ces annexes.

Le plan de comptes M.57 dit développé peut s'avérer trop exigeant pour les communes de moins de 3 500 habitants. Aussi, un plan de comptes M.57 abrégé, adapté aux communes de moins de 3 500 habitants et à leurs établissements publics, est proposé dès le 1er janvier 2022. Néanmoins si ces entités le souhaitent, elles peuvent opter librement pour le plan de comptes développé.

4) Les dérogations prévues par la loi 3DS pour les nouvelles entités éligibles au droit d'option

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les centres départementaux de gestion (CGFPT) et les associations syndicales autorisées (ASA) ont désormais la possibilité de recourir au droit d'option prévu par l'article 106 III de la loi NOTRe modifiée. Dès lors qu'ils le choisissent, ils sont soumis au cadre budgétaire et comptable du référentiel M.57 sous réserve de certaines exceptions.

a) Le CNFPT et les CGFPT

Le CNFPT et les CGFPT ne sont pas soumis à l'article [L.5217-10-15](#) du CGCT. Dès lors, ils n'ont pas d'obligation de communication des comptes certifiés des organismes mentionnés au 4° de l'article [L.5217-10-14](#) du CGCT, ni d'obligation de transmission au représentant de l'Etat et au comptable de l'entité des comptes certifiés de ces organismes.

Le CNFPT et le CGFPT appliquent l'article L.5217-10-14 du CGCT, sans être soumis à toutes les dispositions de l'article : les annexes des documents budgétaires présentés par ces entités sont exemptées de la présentation de certaines données.

Les budgets des CGFPT doivent être votés par nature. Leurs budgets peuvent cependant comporter une présentation croisée par fonction.

b) Les SDIS

Les budgets des SDIS doivent être votés par nature. Leurs budgets peuvent cependant comporter une présentation croisée par fonction.

Les SDIS font application des dispositions de l'article [L. 3321-1](#) du CGCT, à l'exception des points 2° ; 3° ; 7° et 16°. En dehors de ces exceptions, ils sont donc soumis au même régime de dépenses obligatoires que les départements.

c) Les ASA

Les ASA qui choisissent d'adopter le cadre budgétaire et comptable du référentiel M.57 sont soumises aux dispositions applicables aux communes de moins de 3500 habitants, elles bénéficient des mêmes dérogations.

Fiche n° 28 :Adoption du règlement budgétaire et financier des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) lors du passage au référentiel M57

Le référentiel M.57 offre un cadre rénové en matière de gestion pluriannuelle telle qu'elle résulte des articles [L.5217-10-7](#) et [L.5217-10-9](#) du CGCT. A cet égard, l'article [L.5217-10-8](#) du CGCT pose l'obligation d'adopter un règlement budgétaire et financier (RBF) avant toute délibération budgétaire relevant de l'instruction M57.

Sont exemptés de cette obligation les communes et les groupements de moins de 3 500 habitants ainsi que leurs établissements publics n'adoptant pas la gestion pluriannuelle des crédits.

Néanmoins, s'ils décident par dérogation d'appliquer les articles L.5217-10-7 et L.5217-10-9 du CGCT, ils sont tenus à l'obligation d'adoption d'un RBF.

Le RBF doit en principe être adopté après le renouvellement de l'assemblée délibérante, mais pour les entités ayant adopté la M.57 en cours de mandat des membres de l'assemblée et qui ne disposent pas de RBF, **cette obligation doit être remplie lors de la séance qui précède celle du vote du premier budget primitif en M57.**

Le RBF est de forme libre mais doit obligatoirement prévoir :

- les modalités de gestion des autorisations de programme (AP), des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) y afférents ;
- les règles de caducité et d'annulation des AP et des AE ;
- les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels en cours de l'exercice

De manière facultative, l'article L.5217-10-8 du CGCT précise que le règlement peut également prévoir les modalités de report des crédits de paiement afférents à une autorisation de programme.

Dans le cadre du contrôle budgétaire, il sera vérifié que les entités appliquant la M.57, à qui cette obligation s'impose, aient bien adopté un RBF avant le vote de leur budget et qu'il comporte bien l'ensemble des points rappelés ci-dessus.

Pour les entités possédant déjà un règlement budgétaire et financier lors de leur passage en M.57, celui-ci devra être adapté s'il s'avère que n'ont pas été précisées ces mentions obligatoires.

I – Les prérequis à la dématérialisation des documents budgétaires et les modalités de transmission vers « Actes budgétaires »

La dématérialisation des actes budgétaires des collectivités est un pré-requis technique à la mise en œuvre du CFU. Les collectivités sont invitées à s'engager dans cette démarche de modernisation administrative.

A) Les prérequis techniques à vérifier avant de s'engager dans la démarche

La collectivité doit en premier lieu s'assurer auprès de son éditeur de progiciel de gestion financière de la possibilité d'adopter une solution de dématérialisation.

Elle doit par ailleurs acquérir une solution de transmission dématérialisée d'un opérateur homologué par le Ministère de l'Intérieur.

Elle a la possibilité de dématérialiser les maquettes de ses documents budgétaires avec l'application TotEM ou directement depuis son progiciel financier.

B) La collectivité doit signer une convention avec l'État et s'engager à dématérialiser l'ensemble de ses documents budgétaires

Dès lors que l'émetteur a dématérialisé son budget primitif pour un exercice, il s'engage à télétransmettre tous les autres documents budgétaires de l'exercice, et pour l'ensemble des exercices à venir. Cet engagement est fondé sur la convention relative à la télétransmission (comportant les clauses relatives à la transmission des documents budgétaires au format XML).

Cette obligation de transmission porte également sur toutes les étapes budgétaires des budgets annexes.

La convention de dématérialisation entre la collectivité et le représentant de l'Etat doit inclure les clauses relatives à la transmission dématérialisée des budgets au format XML.

L'ensemble des informations relatives à la télétransmission des actes sur le site de la préfecture des Yvelines sont disponibles en cliquant sur le lien suivant :

<https://www.yvelines.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Relations-avec-les-collectivites-locales/CTES-Aide-au-Contrôle-de-legalité-dematErialiSe>

C) Les modalités pratiques de télétransmission

Le fichier XML comportant les données budgétaires et les états annexés doit avoir été scellé par l'application TotEM ou par une fonctionnalité équivalente du progiciel de gestion financière.

Chaque enveloppe de télétransmission, constituant un acte budgétaire, ne doit contenir qu'un seul document budgétaire au format XML. Le budget principal et chaque budget annexe d'une collectivité sont donc envoyés séparément. Accompagnent chacun des budgets, dans la même enveloppe de télétransmission,

la délibération l'approuvant ainsi que les autres éléments susceptibles d'être annexés à ce budget (hors partie IV, contenue dans le flux XML) au format PDF.

L'enveloppe contenant le fichier XML constituant le budget doit être transmis vers la combinaison suivante :

- Nature 5. Documents budgétaires et financiers ;
- Matière 71. Décisions budgétaires.

Le non-respect de ces consignes entraîne obligatoirement l'échec de la télétransmission. La transmission du document budgétaire au format PDF est à proscrire.

II – Le rôle des préfectures dans l'accompagnement des entités souhaitant s'engager dans une démarche de dématérialisation des documents budgétaires

A) La préfecture est l'interlocuteur privilégié des collectivités dans la dématérialisation de leurs documents budgétaires

Des supports d'information et de documentation afin d'accompagner la collectivité dans la démarche de dématérialisation, sont mis à disposition sur le site collectivités-locales.gouv.fr

En complément de la documentation mise à disposition des collectivités, une adresse dédiée est accessible en cas de difficultés rencontrées dans la dématérialisation des documents budgétaires : dgcl-totem-colloc@dgcl.gouv.fr.

Dans le cadre de la généralisation du référentiel M.57, le tome 3 des instructions budgétaires et comptables relatif aux protocoles informatiques a également été enrichi d'éléments relatifs à la dématérialisation des documents budgétaires vers le représentant de l'Etat et le comptable public local.

B) La préfecture doit s'assurer d'une dématérialisation complète des documents budgétaires

Une dématérialisation incomplète des documents budgétaires est souvent constatée, avec une transmission partielle d'un exercice à l'autre et lors des différentes étapes du cycle budgétaire d'un exercice.

La transmission dématérialisée des documents budgétaires vers Actes budgétaires grâce à un opérateur de transmission homologué doit impérativement être effectuée au format normalisé de données XML. C'est ce format de données qui permet la réalisation des contrôles automatisés, avec une reprise des données des précédentes délibérations de l'exercice.

La transmission dématérialisée du document budgétaire au format PDF vers l'application @CTES est donc à proscrire, seule la transmission du flux XML vers Actes budgétaires permet la réalisation des contrôles automatisés.

**Fiche n° 30 :ÉTUDE D'IMPACT PLURIANNUEL SUR LES DÉPENSES DE
FONCTIONNEMENT POUR TOUT OPÉRATION EXCEPTIONNELLE
D'INVESTISSEMENT**

Le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi NOTRe a créé l'article D. 1611-35 du CGCT. Ce dernier prévoit qu'« *en application de l'article L 1611-9, l'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement* ».

L'article D. 1611-35 du CGCT précise le seuil, pour chaque niveau de collectivité, à partir duquel **cette étude d'impact doit être établie.**

L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur aux seuils suivants :

1° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 5 000 habitants, le seuil est fixé à 150 % des recettes réelles de fonctionnement ;

2° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100 % des recettes réelles de fonctionnement ;

3° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 15 000 et 49 999 habitants, le seuil est fixé à 75 % des recettes réelles de fonctionnement ;

4° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 50 000 et 400 000 habitants, le seuil est fixé à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 millions d'euros ;

5° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 400 000 habitants, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros ;

6° Pour les départements, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros ;

S'agissant des syndicats mixtes, le seuil applicable est celui de la collectivité membre de l'établissement public ayant la population la plus importante.

La population à prendre en compte est la population légale, telle qu'issue du dernier recensement effectué par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les recettes réelles de fonctionnement prises en compte pour le calcul du seuil s'entendent de celles de l'exercice budgétaire.

L'étude doit porter sur les dépenses de l'ensemble des budgets, c'est-à-dire le budget principal ainsi que les budgets annexes.

Les arrêtés d'actualisation des instructions M57 et M4 ont été publiés :

- [Arrêté du 21 décembre 2023](#) relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs ;
- [Arrêté du 21 décembre 2023](#) relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicable aux services publics industriels et commerciaux.

La M57 ayant vocation à devenir l'instruction unique, sauf pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) ainsi que les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), les instructions M14, M52, M61, M71, M831 et M832 n'ont pas été actualisées.

Les fiches détaillant les modifications apportées aux deux instructions ont également été mises en ligne :

- [Modifications de l'instruction M57 au 1er janvier 2024](#)
- [Modifications de l'instruction M4 au 1er janvier 2024](#)

Les instructions et les maquettes réglementaires 2024 sont accessibles sur les pages des instructions : [M57](#) ; [M4](#).

Enfin, les impacts de ces évolutions sur les maquettes dématérialisées via TotEM font l'objet d'une fiche pratique à destination des collectivités, accessible depuis [l'espace du projet Actes budgétaires](#).

La fiche évoque également l'application TotEM, dont la version 2 en cours de déploiement est nécessaire pour la production du CFU dématérialisé. Des anomalies sont en cours de correction, notamment en mode multi-utilisateurs, avec une nouvelle version attendue dans les meilleurs délais possibles.

Les collectivités territoriales et les établissements publics sont soumis à l'obligation de dépôt de fonds au Trésor (article 26-3 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001).

Des dérogations à l'obligation de dépôt de fonds sont admises à condition qu'elles soient prévues par la loi. Ainsi, l'article 116 de la loi de finances pour 2004 définit le régime de dérogation qui encadre les possibilités de placements par des règles relatives à l'origine des fonds, les modalités pratiques du placement et les produits accessibles.

1. Les conditions d'origine des fonds

1.1. Les dispositions communes

Peuvent faire l'objet d'un placement, les fonds qui proviennent uniquement :

- de libéralités ;
- de l'aliénation d'un élément du patrimoine dans l'attente de leur utilisation définitive ;
- d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité, de l'EPS ou de l'EPSMS. Il est nécessaire que la raison invoquée soit extérieure et que la collectivité ne puisse pas avoir le contrôle sur sa survenance, par exemple le retard dans la réalisation d'un chantier ou les difficultés d'approvisionnement en matières premières ;
- de recettes exceptionnelles dans l'attente de leur réemploi. Ces recettes exceptionnelles sont exclusivement : les indemnités d'assurance, les sommes perçues à l'issue d'un litige, les recettes provenant de ventes de biens tirés de l'exploitation du domaine réalisées à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, des dédits et pénalités reçus à l'issue d'un contrat.

Tous fonds ayant une autre origine ne peuvent pas faire l'objet d'un placement. Il en est ainsi des concours financiers publics (dotations, subventions, taxes versées par l'État, ...) qui ne peuvent pas être placés dans l'attente de leur emploi.

Il convient également de noter que les intérêts acquis lors d'un placement ne rentrent pas dans les catégories de fonds qui peuvent être placés. Ils ne peuvent par conséquent pas être intégrés au montant d'un nouveau placement.

Enfin, la réglementation ne prévoit pas de limitation dans le temps entre la réception des fonds et la possibilité de placer lesdits fonds.

1.2. Les dispositions particulières

À ces dispositions communes s'ajoutent des dispositions particulières pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes ainsi que les régies chargées de la gestion d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC).

L'article L. 5212-21-1 du CGCT dispose que les syndicats de communes peuvent déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État pour le montant du solde d'exécution de la section d'investissement de l'exercice précédent, dans la limite de la dotation aux amortissements des immobilisations exploitées dans le cadre d'un service public à caractère industriel et commercial. Ce dispositif permet aux syndicats qui financent des investissements au titre d'équipements à vocation

industrielle et commerciale qu'ils n'exploitent pas, de placer les recettes perçues pour financer l'équipement, dans l'attente de sa réalisation.

L'article 2221-5-1 du CGCT dispose que les régies et les établissements publics chargés de la gestion d'un service à caractère industriel et commercial peuvent placer les excédents de trésorerie générés par leur cycle d'activité.

Ces dispositions particulières sont précisées dans la circulaire du 22 septembre 2004 relative aux conditions de dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements.

2. Les produits de placement autorisés

Les produits accessibles aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics sont :

- les comptes à termes (CAT) rémunérés et ouverts auprès de l'État, dont les barèmes sont mis à jour mensuellement suite à la diffusion des taux par l'Agence France Trésor (AFT) ;
- les titres, libellés en euros, émis ou garantis par les États membres de l'Union européenne (UE) ou par les autres États parties à l'accord sur l'Espace Économique Européen (EEE) ;
- les parts ou actions d'OPCVM, libellées en euros, gérant exclusivement des titres émis ou garantis par les États membres de l'UE ou par les autres États parties à l'accord sur l'EEE.

3. Les modalités pratiques de placement

La décision de placement relève de l'organe délibérant, ou le cas échéant de l'exécutif sur délégation.

Les CAT ouverts auprès de l'État sont gérés par la DGFIP et ne peuvent pas être ouverts dans une autre banque commerciale.

S'agissant de l'acquisition et de la conservation des titres, les collectivités peuvent souscrire des produits de placement auprès de la DGFIP ou de l'établissement bancaire commercial de leur choix.

Lors de la souscription d'un titre auprès d'une banque commerciale, la transaction n'est pas un achat en bourse mais une « instruction de gré à gré » négociée auprès d'une salle de marché ; le bordereau d'instruction gré à gré, précédemment complété par la banque auprès de laquelle l'entité publique a décidé d'acquérir des titres, et le *broker sheet*, qui est le ticket d'exécution de l'opération remis par l'établissement financier choisi, seront adressés par le service financier (DSF) au prestataire de la DGFIP pour qu'il place les titres sur le compte-titre géré.

Lors de la souscription auprès de la DR/DDFiP, l'entité publique devra fournir l'ensemble des documents réglementaires (délibération, décision de placement...)

et la condition d'origine des fonds devra être respectée.

L'article L. 1618-2 du CGCT précise que « les valeurs mobilières détenues par les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont déposées exclusivement auprès de l'État ».

En conséquence, si les collectivités peuvent souscrire des produits de placement auprès la DGFIP ou de l'établissement bancaire de leur choix, elles doivent obligatoirement les déposer auprès de la DGFIP qui en assure la conservation. En d'autres termes, le compte-titre est obligatoirement ouvert auprès de la DGFIP.

Pour toute précision complémentaire, les collectivités sont invitées à se rapprocher de leur conseiller aux décideurs locaux.