



Règlement Budgétaire et Financier (RBF)

SOMMAIRE

<u>TITRE I/ LE CADRE BUDGETAIRE</u>	3
1- <u>Les principes budgétaires</u>	3
2- <u>Le cycle budgétaire</u>	9
<u>TITRE II/ L'EXECUTION BUDGETAIRE</u>	10
1- <u>L'ordonnateur- La phase administrative</u>	10
2- <u>Le comptable – La phase comptable</u>	13
3- <u>Les opérations spécifiques</u>	13
<u>TITRE III- LA GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE</u>	15
1- <u>La gestion de la dette propre</u>	15
2- <u>La gestion de la trésorerie</u>	17
<u>TITRE IV- LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME OU D'ENGAGEMENT ET LES CREDITS DE PAIEMENT</u>	18
<u>TITRE V- LES OPERATIONS DIVERSES SPECIFIQUES</u>	25
1- <u>La gestion patrimoniale</u>	25
2- <u>Les provisions</u>	28

INTRODUCTION

L'instruction budgétaire et comptable M57 applicable au CMAS de la Ville de Troyes au 1er janvier 2024, rend obligatoire l'adoption d'un Règlement Budgétaire et Financier (RBF) par l'assemblée délibérante.

Celui-ci formalise et précise les principales règles de gestion financière qui résultent du Code Général des Collectivités Territoriales, de la loi organique relative aux Lois de Finances du 1er août 2001 et du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relative à la gestion budgétaire et comptable ainsi que les instructions budgétaires et comptables. Il définit également des règles internes de gestion propres à la ville dans le respect des textes sus mentionnés.

Ce référentiel commun assure la permanence des méthodes et la sécurisation des procédures de gestion pour la durée du mandat.

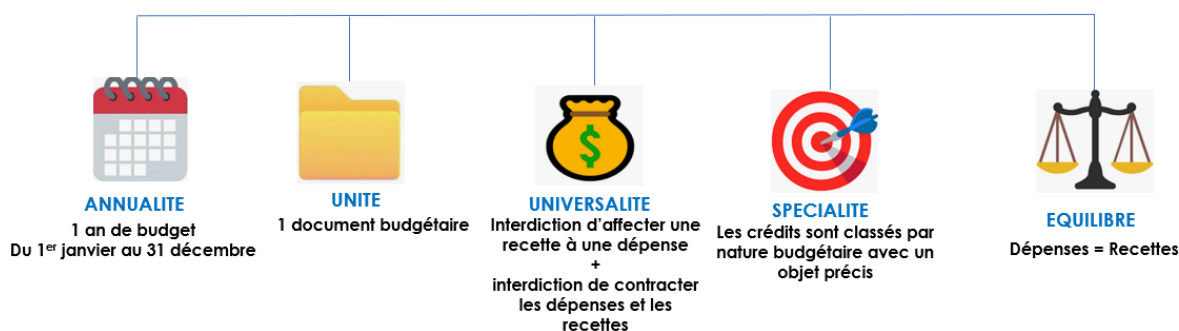
L'adoption de ce rapport intervient avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit le renouvellement de l'assemblée délibérante. Par ailleurs, ce dernier peut être révisé à tout moment au cours de la mandature par un nouveau vote de l'assemblée délibérante.

Ce règlement présente l'avantage de :

- Décrire les procédures de l'établissement public administratif, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre plus précisément possible,
- Créer un référentiel commun et une culture de gestion que les chefs de service et les services de l'établissement public administratif vont s'approprier,
- Rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes,

TITRE I- LE CADRE BUDGETAIRE

1- Les principes budgétaires



Le budget d'un établissement public administratif est voté pour 1 an, dans un seul document, avec des recettes et dépenses séparées, pour des objectifs précis et en équilibre.

L'annualité :

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées, par l'assemblée délibérante les recettes et les dépenses de l'établissement public administratif pour un exercice (article L2311-1 du CGCT). L'exercice couvre l'année civile du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Il existe toutefois des dérogations à ce principe :

- La « journée complémentaire » permet l'exécution du budget jusqu'au 31 janvier de l'année suivante.
- La gestion pluriannuelle des crédits avec l'utilisation des procédures des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) ou autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP).

L'unité :

L'ensemble des recettes et des dépenses de l'établissement public administratif doivent figurer dans un document unique.

Cette règle comporte une exception : certaines activités ou certains services publics peuvent faire l'objet d'un suivi dans des budgets annexes distincts du budget principal.

Le CMAS de la Ville de Troyes dispose actuellement d'un budget annexe pour les Résidences pour Personnes Agées (RPA).

L'universalité :

Le budget de l'établissement public administratif doit retracer l'ensemble des recettes et des dépenses.

Cette règle interdit :

- La contraction des recettes et des dépenses ;
- L'affectation d'une recette à une dépense.

Ce principe connaît quelques exceptions :

- Les taxes ou redevances affectées à des dépenses particulières.
- Les subventions reçues et affectées à un équipement ou une catégorie d'équipement.
- Les recettes finançant une opération pour compte de tiers sont affectées à cette opération.

La spécialité :

Les autorisations budgétaires sont classées par nature au sein d'un chapitre et leur montant est limitativement énoncé.

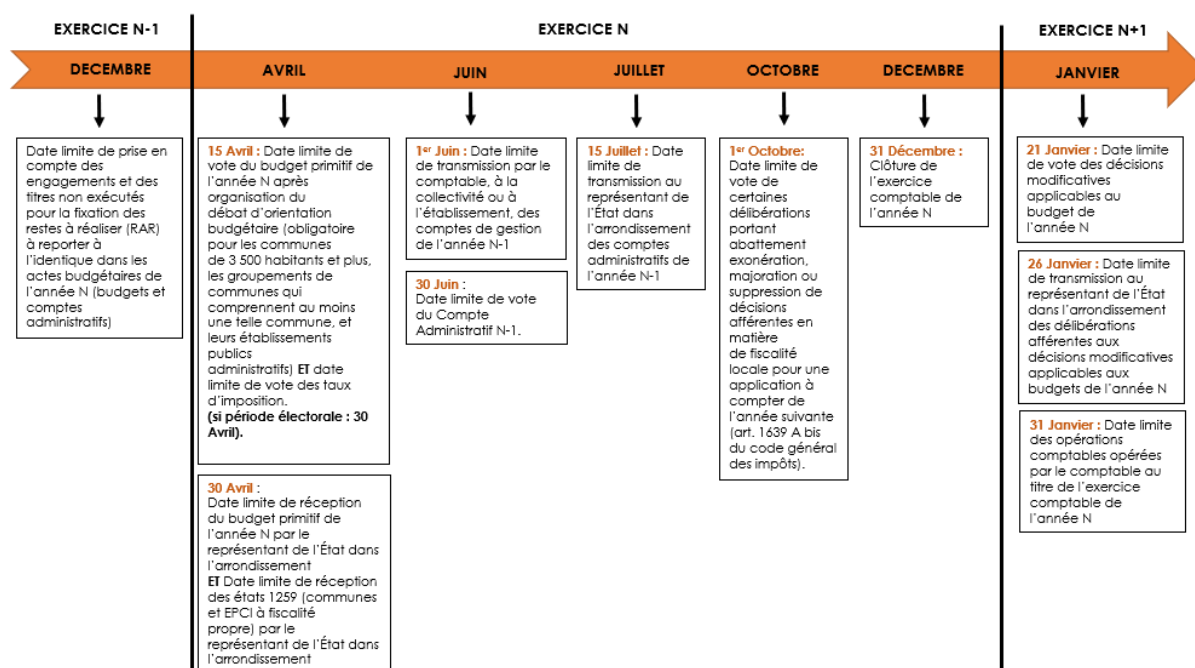
L'équilibre :

Cette règle est précisée par l'article L.1612-4 du CGCT :

« Le budget de la collectivité territoriale 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'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

L'évaluation des dépenses et des recettes doit être sincère, l'estimation doit être aussi fiable que possible.

2- Le cycle budgétaire



a- Mesures préalables au vote du budget

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

La section de fonctionnement : L'article L.1612-1 du CGCT précise que le Président du CMAS est en droit, du 1er janvier de l'exercice jusqu'à l'adoption du budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement (hors autorisation d'engagement) dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente. Il est en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.

La section d'investissement :

- ⇒ En l'absence d'adoption du budget avant le 15 avril (30 avril pour l'année du renouvellement des organes délibérants), ou jusqu'à l'adoption du budget, le Président du CMAS peut engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement (hors autorisation de programme), sous réserve de l'autorisation de l'assemblée délibérante précisant le montant et l'affectation des crédits, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent et à l'exception des crédits afférents au remboursement de la dette.
- ⇒ Pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme ou dans une autorisation d'engagement, le Président du CMAS peut, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement, en

cas de non-adoption du budget, liquider et mandater les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours des exercices antérieurs, dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au tiers des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent.

b- Les orientations budgétaires- Débat d'Orientations Budgétaires :

Conformément à l'article L.1612-26 du CGCT, le CMAS de la ville de Troyes organise en Conseil d'administration un débat *« sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. »*. Ce débat a lieu dans un délai de 10 semaines précédant l'examen du budget.

Le CMAS structure notamment son rapport d'orientation budgétaire autour d'un rappel du contexte dans lequel se déroule l'élaboration budgétaire (conjoncture économique et projet de loi de finance) et d'une présentation de la situation spécifique de l'établissement public administratif.

Ce débat de portée générale permet aux Administrateurs du Conseil d'administration d'exprimer leur opinion sur le projet budgétaire d'ensemble et au Président de présenter les choix budgétaires prioritaires pour l'année à venir ainsi que les engagements pluriannuels envisagés.

Rapports complémentaires :

- ⇒ La Loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes introduit l'obligation pour les collectivités de plus de 20 000 habitants de constituer un rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.
- ⇒ Pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, l'ordonnateur présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation (L.2311-1-1, L.3311-2, L.4310-1 du CGCT).

c- Budget Primitif (BP) :

Le budget primitif prévoit les recettes et dépenses de l'établissement public administratif–au titre de l'année. Il ouvre notamment les autorisations de programme, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Le budget primitif est l'acte qui prévoit et autorise la totalité des dépenses et des recettes pour une année civile (1er janvier au 31 décembre).

Lors de cette étape, il est possible d'intégrer les résultats provisoires de l'exercice précédent.

d- Budget Supplémentaire (BS) :

Le budget supplémentaire (BS) est une DM particulière.

Il a une double fonction :

- L'intégration des résultats et des restes à réaliser de la gestion de l'exercice précédent après que ceux-ci aient été définitivement arrêtés par l'adoption du compte administratif (ou CFU) du dernier exercice clos ;
- La correction du budget primitif de l'exercice en cours.

Si les résultats sont repris lors du BP, cette étape est sans objet.

e- Décision Modificative (DM) :

Au cours de l'exercice, les prévisions de dépenses et de recettes formulées au sein du budget primitif peuvent être amenées à évoluer et être revues lors d'une étape budgétaire spécifique dénommée « décision modificative ».

Cette décision, partie intégrante du budget de l'exercice, doit respecter les mêmes règles de présentation et d'adoption que le budget primitif.

f- Compte Administratif et CFU

A l'issue de l'exercice comptable, un document de synthèse est établi afin de déterminer les résultats de l'exécution du budget.

Sont ainsi retracées dans ce document les prévisions budgétaires et leur réalisation (émission des mandats et des titres de recettes).

Ce document doit faire l'objet d'une présentation par le Président du CMAS et doit être voté avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice concerné.

En parallèle, le comptable public établit un compte de gestion par budget voté (budget principal et budgets annexes).

Dans un souci de bonne gestion, les opérations comptables de clôture de l'exercice sont menées de pair entre le comptable public et l'établissement public administratif.

Le compte de gestion retrace les opérations budgétaires en dépenses et en recettes. Il comporte :

- Une balance générale de tous les comptes tenus par le comptable public (comptes budgétaires et comptes de tiers notamment correspondant aux créanciers et débiteurs de la collectivité).
- Le bilan comptable de l'établissement public administratif qui décrit de manière synthétique son actif et son passif. Le compte de gestion est soumis au vote du Conseil d'administration préalablement au vote du compte administratif, ce qui permet de constater la stricte concordance entre les deux documents.

Le Compte Financier Unique (à compter de l'exercice 2026)

Le Compte Financier Unique (CFU) devient obligatoire à partir des comptes de l'exercice budgétaire 2026, soit une production du CFU au plus tard au premier semestre 2027, pour toutes les entités publiques locales sous instruction budgétaire et comptable M57 en application de l'ordonnance du 12 juin 2025 relative à la généralisation du CFU.

Le CFU est un document commun à l'ordonnateur et au comptable public, qui se substitue au compte administratif et au compte de gestion.

Le vote sur le CFU constitue l'arrêté des comptes au sens de l'article L.1612-12 du CGCT. Ce vote remplace les votes qui intervenaient auparavant sur le compte administratif et sur le compte de gestion produits pour ces budgets.

Le CFU est soumis au vote de l'assemblée délibérante par le Président selon un calendrier et des modalités comparables à celles en vigueur pour le compte administratif. Ainsi, le CFU de l'exercice N doit être voté au plus tard le 30 juin N+1.

Le CFU à soumettre au vote de l'assemblée délibérante est le document définitif comprenant à la fois les données de l'ordonnateur et celles du comptable.

La maquette de CFU appliquée au budget principal et budgets annexes est la maquette CFU M57 par nature.

Le CFU est structuré en 4 parties :

1. Informations générales et synthétiques
2. Exécution budgétaire
3. Etats financiers
4. Etats annexés

3- Formalisme budgétaire

La présentation de l'ensemble des documents budgétaires officiels faisant l'objet d'un vote en assemblée délibérante et d'une transmission au contrôle de légalité doit répondre à un formalisme précis, tant sur la forme que sur le fond.

En effet, le budget se présente sous la forme de deux sections (fonctionnement / investissement) et le montant des dépenses et des recettes de chacune des deux sections doit être voté en équilibre.

Les dépenses et les recettes sont regroupées par chapitre budgétaire, ventilé chacun par articles.

L'établissement public administratif a opté pour un vote :

- par nature avec une présentation fonctionnelle,
- par chapitre en investissement et en fonctionnement,
- sans article spécialisé,
- sans opération d'équipement.

Règle de fongibilité des crédits :

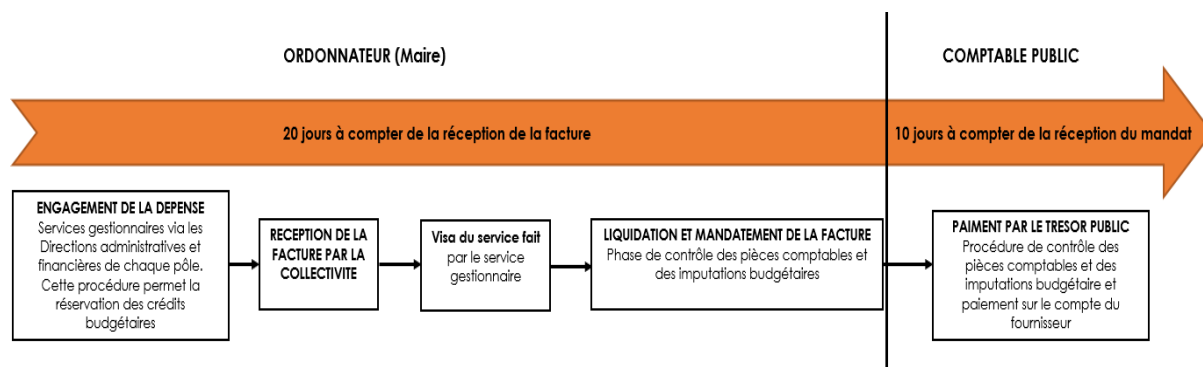
L'assemblée délibérante autorise le Président à procéder à des virements de crédits de chapitre à chapitre au sein de la même section dans la limite de 7,5% des dépenses réelles de la section à l'exclusion des dépenses de personnel et des opérations d'ordre.

Lorsque cette procédure est utilisée, le Président en informe l'assemblée délibérante lors de sa plus proche séance. Cet aménagement du principe de spécialité permet ainsi d'amender si besoin la répartition des crédits entre chaque chapitre afin d'ajuster au plus près les crédits au besoin en cours d'exécution du budget sans avoir recours de manière systématique à une délibération budgétaire.

TITRE 2– EXECUTION BUDGETAIRE

L'exécution budgétaire est confiée à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier s'occupe de la phase administrative (engagement, liquidation et mandatement), le second de la phase comptable (paiement des dépenses et recouvrement des recettes).

CHAINE COMPTABLE :



1- L'ordonnateur - La phase administrative

Le Président est l'ordonnateur principal du CMAS de la ville de Troyes. Il est chargé :

- D'engager, de liquider et de mandater les dépenses ;
- Démettre les titres de recettes.

Le Président peut déléguer sa signature. Ces délégations sont notifiées au Comptable public de la Ville.

Le Président peut réquisitionner le comptable afin de payer une dépense. Celui-ci ne peut refuser sauf :

- Absence de service fait.
- Insuffisance de crédits.
- Le règlement n'a pas un caractère libératoire.

En cas de paiement dans le cadre de la réquisition, la responsabilité de l'ordonnateur se substitue à celle du comptable.

Si l'ordonnateur s'ingère dans les fonctions du comptable, il devient comptable de fait et doit répondre de la gestion de fait devant la Chambre Régionale des Comptes et engage sa responsabilité pénale.

1-1- L'engagement

L'obligation de tenir une comptabilité d'engagement, traditionnellement appelée comptabilité de l'ordonnateur résulte des dispositions de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

Le défaut d'engagement préalable est une infraction qui peut être sanctionnée par la Cours de Discipline Budgétaire et Financière au même titre que l'imputation irrégulière tendant à dissimuler un dépassement de crédit ou le fait de procurer ou tenter de procurer un avantage injustifié à autrui. Les règles de la comptabilité publique interdisent à l'ordonnateur d'engager une dépense si le chapitre budgétaire n'est pas approvisionné. Afin d'éviter d'engager une dépense au-delà des crédits disponibles, il faut que l'engagement soit comptabilisé. Concrètement, pour chaque service, c'est le compte budgétaire qui est l'unité de mesure à ne pas dépasser sauf à procéder à un virement ou à un transfert.

L'engagement comptable précède ou est concomitant à l'engagement juridique. Il permet de s'assurer de la disponibilité des crédits pour l'engagement juridique que l'on s'apprête à conclure (signature d'un contrat, d'une convention, d'un bon de commande...). Il est constitué obligatoirement de trois éléments :

- un montant prévisionnel de dépenses,
- un tiers concerné par la prestation,
- une imputation budgétaire (chapitre, article et fonction).

Dans le cadre des crédits gérés en AP, l'engagement porte sur l'autorisation de programme et doit rester dans les limites de l'affectation ; Dans le cadre des crédits gérés hors AP, l'engagement porte sur les crédits de paiement inscrits au titre de l'exercice.

1-2- Le service fait

Le « **service fait** » correspond à la **réalisation effective** d'une prestation, d'une livraison ou d'un travail commandé par la collectivité. C'est le moment où la dépense devient **exigible**, c'est-à-dire que la collectivité est tenue de payer, car elle a bien reçu ce pour quoi elle s'était engagée. **Le « service fait » est une condition préalable à la liquidation : sans lui, la dépense ne peut pas être payée**

Cette étape permet de :

- **Conditionner le paiement** : Sans « service fait », la dépense ne peut pas être liquidée ni payée.

- **Éviter les paiements indus** : La collectivité ne paie que pour ce qui a été effectivement livré ou réalisé.
- **Respecter la réglementation** : Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose cette vérification avant toute liquidation.

La constatation du service fait :

- **Pour les biens** : Livraison effective, réception et vérification de la conformité (bon de livraison, procès-verbal de réception).
- **Pour les services** : Réalisation effective de la prestation (rapport d'activité, attestation de service fait, etc.).
- **Pour les travaux** : Réception des travaux par un procès-verbal de réception.

1-3- La liquidation

La liquidation est l'acte administratif par lequel l'établissement public administratif **vérifie et constate** qu'une dépense est due, exigible et payable. C'est une étape obligatoire avant le paiement effectif.

Les objectifs sont :

- **Contrôle de la légalité** : Vérifier que la dépense est conforme aux règles budgétaires et juridiques.
- **Contrôle de la régularité** : S'assurer que la dépense correspond à un engagement préalable (bon de commande, marché public, etc.).
- **Calcul du montant exact** : Déterminer le montant définitif à payer (après déduction des avances, acomptes, etc.).

1-4- Le mandatement et l'émission du titre

Acte par lequel l'ordonnateur **demande** au comptable public de payer la dépense liquidée.

1-5- Le paiement – La phase comptable

Le comptable public est un **agent de l'État** chargé de :

- **Contrôler** la régularité des dépenses avant paiement.
- **Exécuter** les paiements au nom de l'établissement public administratif.
- **Garantir** la sécurité des fonds publics.

2- Étapes de la phase de paiement

⇒ **Réception du mandat**

- Le comptable reçoit le **mandat** (ordre de payer) signé par l'ordonnateur, accompagné des pièces justificatives (facture, bon de livraison, procès-verbal de service fait, etc...).
- Le mandat précise le **bénéficiaire**, le **montant** et la **nature de la dépense**.

⇒ **Contrôle du comptable**

Le comptable vérifie :

- **La disponibilité des crédits** : La dépense est-elle inscrite au budget et les crédits sont-ils suffisants ?
- **La régularité de la dépense** : La procédure (engagement, liquidation, mandatement) a-t-elle été respectée ?
- **La légalité** : La dépense est-elle conforme aux règles juridiques et budgétaires ?
- **L'exactitude du montant** : Le calcul est-il correct ?

Exécution du paiement :

- Si tout est en règle, le comptable **ordonne le paiement** (virement, chèque, etc.).
- Le paiement est effectué sur le **compte bancaire de la collectivité**, géré par le Trésor public.

Si un problème est détecté :

- Le comptable peut **refuser le paiement** et demander des corrections à l'ordonnateur.

3- les opérations spécifiques de clôture d'exercice budgétaire

Rattachement :

Afin d'assurer le principe d'indépendance des exercices ainsi qu'une plus grande sincérité des résultats, l'instruction comptable introduit une procédure de rattachement des charges et des produits de la section de fonctionnement à l'exercice auquel ils se rapportent.

Cette procédure vise à intégrer dans le résultat toutes les charges relatives à des services faits et tous les produits correspondants à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés, en raison notamment de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. Ainsi les charges rattachées sont celles pour lesquelles la dépense est engagée et le service est fait avant le 31 décembre de l'année en cours.

Report :

L'état des restes à réaliser, établi par l'ordonnateur et arrêté à la clôture de l'exercice correspond aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Les reports N-1 figurent au budget primitif ou supplémentaire de l'année N.

Les crédits de paiement liés aux autorisations de programme ouvertes ne donnent pas lieu à des reports de crédits, mais peuvent faire l'objet d'un lissage.

TITRE III- GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE

1) Gestion de la dette

Le recours à l'emprunt est destiné exclusivement au financement des investissements.

La gestion de la dette repose sur un recours à des établissements de crédits variés. Le choix d'un établissement bancaire n'est pas soumis au code de la commande publique mais fait systématiquement l'objet d'une large consultation auprès des principaux prêteurs des collectivités locales.

Dans le souci de faciliter la gestion des affaires communales, l'article L.2122-22 du CGCT permet au Conseil d'administration de donner délégation de pouvoirs au Président dans différentes matières, notamment celle de « procéder, dans la limite des prévisions budgétaires, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus, tous budgets confondus, reports compris, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change et, pour l'ensemble de ces opérations, de passer tous les actes nécessaires ».

Monsieur le Président s'est vu déléguer par le Conseil d'administration le pouvoir de réaliser des emprunts et de procéder aux opérations de gestion s'y rattachant.

La gestion active de la dette menée par la Ville de Troyes s'inscrit dans le cadre défini par la Charte de bonne conduite dite « Charte Gissler » signée en 2009, ainsi que la circulaire du 25 juin 2010 publiée conjointement par les Ministères de l'Intérieur et de l'Economie et du Budget qui recommandent aux communes une grande vigilance dans la gestion de leur endettement et d'en améliorer la transparence.

Le CMAS s'inscrit également dans le cadre du décret n°2014-984 du 28 août 2014 pris en application de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires qui encadre quant à lui les conditions de souscription d'emprunts et de contrats financiers des collectivités territoriales en énumérant de façon limitative les indices sur lesquels ces emprunts peuvent être contractés. Il vient préciser par ailleurs les formules d'indexation autorisées par la loi.

Les modalités de consultation encadrant la délégation accordée à Monsieur le Président sont arrêtées selon les prescriptions suivantes :

- Les nouveaux emprunts, ou les renégociations d'emprunts, portent sur des produits classés « 1 » (Indices zone euro) concernant les indices

sous-jacents, et au maximum en « B » (Barrière simple sans d'effet de levier) s'agissant du risque de structures ;

- La consultation lancée auprès de plusieurs établissements bancaires porte sur des emprunts à taux fixes simples, si nécessaire à taux variables simples (Ester, T4M, TAG, TAM, Euribor, Livret A, Livret d'Epargne Populaire) ou flooré (floor) ou plafonnés (cap). Les contrats peuvent permettre, entre autres, une phase de mobilisation avec des tirages échelonnés en fonction des besoins, des remboursements anticipés et/ou des consolidations ;
- Des financements, sur enveloppes exceptionnelles offrant des taux préférentiels, peuvent être contractés ;
- La possibilité de recourir à des financements participatifs ;
- La possibilité d'utiliser une plateforme mettant en relation des institutions publiques et des investisseurs ;
- Le Président peut procéder à des renégociations ou à des remboursements anticipés d'emprunts en cours, avec ou sans indemnités selon les termes convenus avec l'établissement prêteur, et contracter tout contrat de prêt de substitution pour le refinancement des capitaux restants dus avec capitalisation ou non des indemnités, et plus généralement décider de toutes opérations financières utiles à la bonne gestion des emprunts de la dette, dont la conclusion d'avenants ;
- Le Président peut recourir, pour se prémunir le cas échéant contre d'éventuelles hausses des taux d'intérêts, ou inversement afin de profiter d'éventuelles baisses, à la réalisation d'opérations de couverture des risques de taux (Opérations de swap) sur les contrats d'emprunts constitutifs du stock de la dette, ainsi que sur les nouveaux emprunts à contracter sur l'exercice. Ces opérations de couverture ne porteraient que sur des produits classés « 1 » (Indices zone euro) concernant les indices sous-jacents, et « A » (Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement) s'agissant du risque de structures. Cette délégation porte également sur d'éventuelles décisions de retournement ou de sortie anticipée d'opérations.

Chaque année, une synthèse de la dette est présentée au conseil d'administration lors du Débat d'Orientation Budgétaire, du Budget Primitif et du Compte Administratif (ou CFU).

Lors des différentes étapes budgétaires (budget primitif, décisions modificatives, budget supplémentaire, compte administratif ou CFU), les documents budgétaires intègrent des annexes dédiées à l'état de la dette.

2) Gestion de la trésorerie

Les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire.

Les lignes de trésorerie ouvertes auprès d'un ou plusieurs établissements bancaires ont pour vocation à répondre à un besoin ponctuel et temporaire de liquidités lié à un décalage entre les encaissements et décaissements.

Une ligne de trésorerie a une durée maximum d'un an.

Le recours à des lignes de trésorerie repose sur une consultation à des établissements de crédits variés. Le choix d'un établissement bancaire n'est pas soumis au code de la commande publique mais fait systématiquement l'objet d'une large consultation auprès des principaux prêteurs des collectivités locales.

Les tirages s'effectuent en cas de nécessité uniquement. Le remboursement d'une ligne de trésorerie n'est pas une opération budgétaire mais un mouvement de trésorerie diligenté par l'ordonnateur. Dans ce cadre, les lignes de trésorerie ne sont pas inscrites au budget.

Néanmoins, au budget primitif et au compte administratif, une annexe retraçant le cumul des opérations réalisées au cours de l'exercice précédent est jointe obligatoirement au document budgétaire.

Le conseil d'administration peut donner au Président la délégation pour les réaliser sur la base d'un montant maximum autorisé (art. L.2122-22 du CGCT). Ce montant est fixé par délibération spécifique.

En fonction de l'analyse financière réalisée par la Direction des Finances, une ou plusieurs lignes de trésorerie peuvent être ouvertes dans la limite du montant maximum fixée par l'assemblée délibérante.

Les tirages se feront prioritairement sur la ligne de trésorerie la moins couteuse pour l'établissement public administratif.

TITRE IV- GESTION DE LA PLURIANNUALITE

1) Définition et principe des AP-AE/CP :

Avant d'aborder les règles spécifiques de gestion en AP-AE/CP, il est utile de rappeler quelques-unes des règles comptables issues des textes juridiques qui s'imposent à l'ensemble des collectivités territoriales.

Conformément aux articles L. 2311-3, L. 5217-10-8 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT), la collectivité recourt aux mécanismes suivants pour la gestion pluriannuelle de ses dépenses :

- **Autorisation de programme (AP)** : Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour une opération ou un programme d'investissement, votée par l'assemblée délibérante.
- **Autorisation d'engagement (AE)** : Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour une opération ou un programme de fonctionnement à caractère pluriannuel, votée par l'assemblée délibérante.
- **Crédit de paiement (CP)** : Limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées chaque année pour couvrir les engagements pris dans le cadre des AP ou des AE.

Modalités de vote et d'affectation des AP :

Les AP et AE sont votées par le conseil d'administration lors d'une étape budgétaire. Lors de l'ouverture d'une AP ou AE, il est indiqué l'intitulé de l'AP (nom de l'opération ou du projet), son montant et la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants. Les AP ou AE sont votées au niveau du chapitre budgétaire.

Il existe 2 types d'AP ou d'AE :

- Les AP ou AE de dépenses
- Les AP ou AE de recettes

En règle générale, l'affectation est automatiquement effectuée en totalité à la suite de la délibération d'ouverture. En revanche, si une autorisation de programme, ou autorisation d'engagement, comporte des sous-opérations (cas par exemple de phases de travaux successives qui s'échelonnent dans le temps, ou sur des sites différents) l'ordonnateur aura le choix d'ouvrir des affectations successives en fonction du calendrier de ces différentes sous-opérations dans la limite du montant global voté de l'AP ou de l'AE.

La mise en œuvre des autorisations de programme (AP), autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) répond aux enjeux suivants :

- **Clarifier le coût global des opérations pluriannuelles** : Permettre une vision exhaustive et transparente des dépenses engagées sur plusieurs exercices, en identifiant précisément l'impact financier de chaque projet.
- **Lisser la charge budgétaire** : Répartir de manière équilibrée, sur la durée de réalisation des opérations, les engagements financiers afin d'éviter les déséquilibres annuels et d'optimiser la gestion des ressources.
- **Améliorer la lisibilité financière** : Aligner les budgets votés sur les réalisations effectives, en assurant une cohérence entre les prévisions et les dépenses exécutées, pour une meilleure transparence envers les élus et les administrés.

Par ailleurs, ce dispositif renforce la **stratégie financière pluriannuelle** de la collectivité en intégrant, dans la planification budgétaire, les échéances prévisionnelles des opérations engagées. Il est rappelé que l'équilibre budgétaire annuel de la collectivité s'apprécie uniquement sur la base des crédits de paiement inscrits au budget de l'exercice, conformément aux règles comptables en vigueur.

2) Les règles de gestion

Les Autorisations de Programme (AP) et les Autorisations d'Engagement (AE)

Les règles de gestion qui suivent sont appliquées au budget municipal.

Cycle de vie :

Le déroulement classique de l'existence d'une autorisation de programme ou d'une autorisation d'engagement est le suivant :

1. L'autorisation de programme, ou autorisation d'engagement, est votée par le Conseil d'administration.
2. Le Président, ordonnateur de l'établissement public administratif, procède à l'affectation de chaque autorisation de programme ou autorisation d'engagement.
3. Les crédits sont engagés.
4. La ou les opérations sont réalisées.
5. Les dépenses sont liquidées et mandatées.
6. La ou les opérations sont soldées.
7. L'autorisation de programme ou l'autorisation d'engagement est clôturée.

En cas d'abandon des opérations avant leur démarrage, l'autorisation de programme ou l'autorisation d'engagement est annulée par l'Assemblée délibérante. Dans certains cas décrits ci-dessous l'autorisation de programme, ou l'autorisation d'engagement, peut être suspendue.

Création d'une autorisation de programme (ou d'engagement) :

Elle est réalisée par l'inscription dans le budget du CMAS de l'autorisation de programme (ou d'engagement) et la possibilité d'affecter les crédits. Seul le conseil d'administration peut créer une autorisation de programme, ou d'engagement. Une autorisation de programme, ou d'engagement, peut être créée uniquement par une décision budgétaire (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative).

Éléments nécessaires à la création d'une AP :

1- Montant d'une autorisation de programme (ou d'engagement) :

Le montant d'une autorisation de programme (ou d'engagement) est fixé dès l'origine, en fonction du mode de financement de la ou des opérations concernées. Seule la part du CMAS est prise en compte lorsque le CMAS n'est pas maître d'ouvrage. A l'inverse, la totalité de l'opération est prise en compte lorsque le CMAS est maître d'ouvrage. Dans ce cas, les participations extérieures éventuelles seront également inscrites en recettes et estimées dès l'origine.

2- Objet

Lors de la création d'un AP/CP il convient d'en déterminer l'objet et la destination des opérations qui seront réalisées.

3- Calendrier d'AP/AE

Le calendrier de l'AP/AE doit être effectué lors de sa création afin de déterminer l'engagement pluriannuel prévisionnel. Ce calendrier, au fur et à mesure de l'avancement du/des projet(s) peut être révisé. Cette révision devra être effectuée lors d'une décision budgétaire.

Modification d'une autorisation de programme (ou d'engagement) :

C'est la modification d'un des éléments déterminants d'une autorisation de programme (ou d'engagement), par exemple son objet (cas d'un redéploiement), son montant (en augmentation ou diminution de la limite supérieure des dépenses ou recettes autorisés par l'AP ou l'AE) ou sa durée (en cas d'allongement ou diminution de sa réalisation affectant directement l'échéancier prévisionnel des crédits de paiement).

Seul le Conseil d'administration peut modifier une autorisation de programme (ou d'engagement), et ce au moment d'une décision budgétaire (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative).

Le Conseil d'administration sera informé des modifications d'échéanciers des crédits de paiement (CP) prises lors de ces décisions modificatives.

Seul le premier échéancier prévisionnel des crédits de paiement ou la modification de ce dernier induite par une modification du montant de l'AP ou AE ou de sa durée est soumis au vote du conseil d'administration.

Clôture d'une autorisation de programme (ou d'engagement) :

C'est la fin normale d'une autorisation de programme (ou d'engagement). La clôture interdit toute nouvelle opération de gestion concernant l'autorisation de programme (ou d'engagement) : affectation, modification, engagement, mandatement.

L'autorisation de programme (ou d'engagement) clôturée est classée en historique ; La trace définitive de toutes les opérations de gestion est ainsi conservée.

La clôture d'une autorisation de programme (ou d'engagement) peut être prononcée lorsque toutes les opérations concernées de l'AP/AE sont intégralement soldées, c'est à dire que toutes les autorisations de programme (ou d'engagement) affectées en vigueur sont clôturées. La clôture d'une autorisation de programme (ou d'engagement) est définitive.

Seul le conseil municipal peut décider la clôture d'une autorisation de programme (ou d'engagement).

Annulation d'une autorisation de programme (ou d'engagement) :

L'annulation totale d'une autorisation de programme (ou d'engagement) est la conséquence de l'abandon des opérations concernées. L'annulation partielle d'une autorisation de programme (ou d'engagement) peut intervenir par exemple pour une AP ou une AE dont le coût de l'opération est inférieur à l'estimation initiale. Dans ces deux cas, c'est le conseil municipal d'administration qui prononce l'annulation totale ou partielle de l'autorisation de programme (ou d'engagement) lors d'une décision budgétaire (budget primitif, budget supplémentaire ou décision modificative).

Suspension d'une autorisation de programme (ou d'engagement) :

La suspension (ou "gel") d'une autorisation de programme (ou d'engagement) consiste à interdire toute affectation nouvelle : les engagements et les mandatements se poursuivent normalement pour toutes les autorisations de programme (ou engagement) déjà affectées.

La suspension peut, par exemple, intervenir dans l'attente de la clôture ou de l'annulation de l'autorisation de programme (ou d'engagement) par le conseil d'administration ou encore lorsqu'une opération ou un groupe d'opérations sont bloquées provisoirement en l'attente d'une décision ou d'une information essentielle à leur démarrage (découverte archéologique).

Caducité d'une autorisation de programme (ou d'engagement) :

Aucune règle de caducité hors les règles ci-dessus définies. Les AP/AE deviennent caduques dès leur clôture par l'assemblée délibérante.

Les Crédits de Paiement (CP)

Ouverture des crédits de paiement :

Les crédits de paiement sont ouverts par les décisions budgétaires (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative). Seul le Conseil d'administration a compétence pour ouvrir des crédits de paiement. Dans le cadre des règles comptables applicables les crédits de paiements sont votés par chapitre.

Entre la fin d'un exercice budgétaire et l'adoption du budget suivant l'article L 1612.1 du CGCT s'applique et définit les règles de liquidation des AP/CP : « Pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une AP votée sur des exercices antérieurs, l'exécutif peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiements prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'AP ». Cependant, en cas de modification de l'échéancier de paiement approuvée par l'assemblée délibérante, c'est cette dernière révision qui sera prise en compte pour apprécier la limite des CP.

Modification des crédits de paiement :

C'est le Conseil d'administration qui décide du transfert de crédits de paiement d'un chapitre budgétaire à l'autre. A l'intérieur d'un même chapitre budgétaire, l'exécutif peut effectuer des virements de crédits de paiement dans les limites autorisées par la réglementation applicable.

Plusieurs possibilités dans le cas de CP d'une AP/AE (hors modification du montant de l'AP) :

- Modification de la répartition des CP entre chapitres budgétaires à l'intérieur d'une même AP/AE : vote par décision modificative sans modification de l'échéancier de CP.
- Virement de CP entre deux AP/AE : modification de la ventilation des CP des AP/AE concernées (échéancier) et aucune décision n'est nécessaire : simple virement réalisé par l'exécutif. Néanmoins, l'assemblée délibérante est informée de la modification de l'échéancier des CP lors d'une délibération suivante relative aux AP-AE/CP et ce dans la limite du pourcentage de virements autorisés par délibération.
- En cas d'insuffisance de crédits de paiement sur un article, il est possible de recourir à des virements de chapitre à chapitre pour exécuter ces dépenses. L'assemblée délibérante doit avoir délégué préalablement à l'ordonnateur la

faculté de réaliser des virements de crédits dans la limite défini au CGCT (dans la limite fixée par l'article L.5217-10-6 du CGCT et par la conseil municipal).

Durée des crédits de paiement :

Les crédits de paiement sont ouverts pour un exercice budgétaire. Le solde des crédits de paiement non consommés – c'est-à-dire non mandatés - à la fin de l'exercice n'est pas reporté sur l'exercice suivant. Ces crédits tombent automatiquement sur la dernière année de l'échéancier si aucune réaffectation des CP par exercice budgétaire n'est effectuée.

L'engagement sur Autorisation de Programme ou sur AE :

L'engagement ne peut se faire que sur une autorisation de programme (ou d'engagement) qui a été préalablement affectée.

L'engagement est réalisé soit par la Direction des Finances sur demande écrite des services gestionnaires par l'intermédiaire d'une fiche navette qui sera mise à leur disposition, accompagnée des justificatifs nécessaires (engagement juridique : attribution des marchés publics, commande...), soit par la Direction gestionnaire du projet en possession de ces mêmes justificatifs dès lors qu'une procédure informatisée aura été mise en place.

Nota : après plusieurs années de mise en œuvre des AP-AE par la Collectivité, et suite à une augmentation du nombre d'opérations concernées, les engagements sur AP/AE sont progressivement décentralisés de la Direction des Finances (service Exécution Budgétaire) vers les services opérationnels. Ce déploiement est en cours et sera progressivement généralisé à l'ensemble des services.

La liquidation sur Autorisation de Programme ou sur AE :

La liquidation (ou pré-mandatement) se réalise, dans le logiciel comptable de la Collectivité, par création d'un engagement sur Crédits de Paiement, en rattachant la facture reçue à l'engagement sur autorisation de programme (ou AE) correspondante, suivant les procédures mises en place au sein de la collectivité.

Le mandatement définitif est toujours réalisé par la Direction des Finances.

Reports de Crédits de Paiement d'une Autorisation de Programme (ou AE) :

Les engagements sur AP ou AE étant « extra » budgétaires, c'est-à-dire ne dépendant pas du budget annuel alloué, demeurent en fin d'exercice budgétaire. Ainsi, ils sont réaffectés d'une année budgétaire à l'autre, avec leur part de crédits consommés et non consommés.

La clôture budgétaire marque seulement la fin de l'utilisation des CP d'une année pour le mandatement de l'engagement sur AP ou AE. Il est rappelé que

les crédits de paiements (CP) ne servent qu'au mandatement annuel des engagements sur AP ou AE, tant en dépenses qu'en recettes. Aussi, en principe, les CP non mandatés ne font pas l'objet d'une procédure de report budgétaire en fin d'exercice sauf rares exceptions que pourra justifier l'exécutif (exemple, le solde de marchés en toute fin d'AP ou AE ne justifiant pas une reprogrammation significative de CP...), et suivant les règles comptables des reports (engagement juridique et comptable constatés).

Généralement, les CP non consommés d'une année budgétaire N seront réinscrits sur la dernière année de l'échéancier des CP de l'AP ou AE, sauf proposition contraire des services de la Collectivité en charge du suivi de la réalisation de l'opération concernée par l'AP ou AE.

Le montant des crédits de paiement mandatés sur une année N, et constatés au compte administratif de l'année N, modifiera le montant de l'échéancier de l'AP ou AE générale au titre de cette année N.

Après clôture d'exercice budgétaire, le montant des crédits non engagés sur autorisation de programme (ou AE) n'a aucune incidence sur le montant de l'AP ou AE, sinon qu'elle offre de nouvelles possibilités d'engagement sur l'exercice N+1 au de l'AP ou AE.

TITRE V- LES OPERATIONS DIVERSES SPECIFIQUES

1- La gestion patrimoniale

1-1- Inventaire :

L'instruction budgétaire et comptable M57 vise à produire une image fidèle de l'état du patrimoine de l'établissement public administratif.

Au-delà de l'aspect réglementaire, la bonne connaissance de son patrimoine permet à l'ordonnateur de mettre en œuvre ou d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale et de déterminer les grandes orientations qu'il pourra donc mettre en œuvre sur le long terme.

La gestion de l'inventaire est de la responsabilité de l'ordonnateur ; Celui-ci est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification.

Les immobilisations suivies sont des dépenses imputables en section d'investissement (classe 2 du bilan), destinées à servir de manière durable l'activité de la collectivité qu'elles soient acquises en pleine propriété, affectation ou mise à disposition.

Sont aussi des dépenses d'investissement, les acquisitions de biens meubles considérés comme des immobilisations par nature, dans la mesure où ils remplissent des conditions de durabilité et de consistance.

Les immobilisations regroupent :

- les immobilisations corporelles,
- les immobilisations en cours,
- les immobilisations incorporelles,
- les immobilisations financières.

Pour effectuer le suivi des biens acquis, un numéro d'inventaire doit être attribué par l'ordonnateur à chaque bien individualisable afin de connaître le coût historique de chaque élément du patrimoine.

Il existe deux exceptions à ce principe :

a- La notion de lots :

Le lot se définit comme une catégorie homogène de biens dont le suivi comptable individualisé ne présente pas d'intérêt, puisqu'ayant, à la fois :

- Une même durée d'amortissement ;
- Une même imputation comptable ;
- Une acquisition sur le même exercice budgétaire (par le biais d'une seule ou plusieurs commandes).

Cette commodité ne doit pas faire obstacle à la possibilité par la suite de procéder à une sortie partielle au sein d'un lot. Pour la valoriser, la méthode dite du "coût moyen" est utilisée consistant artificiellement à donner la même valeur à chaque élément du lot.

b- Les biens de faible valeur :

Conformément à l'instruction M57, le conseil d'administration a la faculté de définir un coût budgétaire unitaire en dessous duquel les immobilisations acquises au cours de l'exercice sont amorties en totalité sur un an (au cours de l'exercice suivant).

Ce seuil a été fixé à 1 000 € TTC (et 1 000 € HT pour les budgets assujettis à la TVA) par délibération afin de garantir un suivi minimal des dépenses concernées.

1-2- Amortissements :

L'amortissement des immobilisations permet de comptabiliser la dépréciation irréversible des actifs. C'est un procédé comptable permettant de constituer un autofinancement nécessaire au renouvellement des immobilisations. L'obligation d'amortissement ne concerne pas les terrains, les constructions, les biens historiques et culturels ainsi que les participations et avances versées. L'amortissement des réseaux et installations de voirie est facultatif.

La concordance et la sincérité des comptes de l'ordonnateur et du comptable pour l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée.

Les durées d'amortissement sont fixées par nature comptable, en fonction de leur rythme de dépréciation technique et dans le respect des règles édictant des durées d'amortissement obligatoires ou maximales. Les durées d'amortissement par type de bien sont prise par délibération spécifique de la collectivité.

L'application du prorata temporis impose le début de l'amortissement à la date de mise en service du bien. Par simplification, cette dernière sera fixée au premier jour du mois suivant la date du mandat.

1-3- Neutralisation :

Les dotations aux amortissements participent ainsi à l'équilibre et à la sincérité du budget. L'instruction M57 permet toutefois aux collectivités de mettre en œuvre un dispositif de neutralisation budgétaire de l'amortissement des subventions d'équipement versées.

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57, ce dispositif de neutralisation est adopté par la collectivité.

1-4- La sortie des immobilisations du patrimoine et écritures comptables de sortie

Que l'immobilisation soit cédée à titre onéreux, à l'euro symbolique ou à titre gratuit ou qu'elle fasse l'objet d'une procédure de réforme, l'ordonnateur doit reprendre le même numéro d'inventaire que celui initialement attribué à l'immobilisation concernée lors de son entrée dans le patrimoine de l'établissement public administratif.

Les réformes de biens mobiliers qui précédemment faisaient l'objet d'une délibération peuvent dorénavant se faire par procès-verbal signé par le Président et adressé au comptable en rappelant les mentions suivantes :

- Le numéro d'inventaire comptable
- La désignation du bien
- L'année d'acquisition
- La valeur d'acquisition
- Le montant des amortissements
- La valeur nette comptable

La constatation de la sortie du patrimoine du bien mobilier ou immobilier se traduit par des opérations d'ordre budgétaire (avec constatation d'une plus-value ou moins-value le cas échéant traduisant l'écart entre la valeur nette comptable du bien et sa valeur de marché).

Les sorties d'actif constatées au cours de l'exercice font l'objet d'une annexe au Compte Financier Unique (CFU). Les cessions patrimoniales sont prévues en recettes d'investissement sur un chapitre dédié 024 mais ce chapitre ne présente pas d'exécution budgétaire.

Les titres de recettes émis lors de la réalisation de la cession sont comptabilisés sur le compte 775 qui ne présente pas de prévision. Par ailleurs, les écritures de régularisation de l'actif (constat de la VNC et de la plus ou moins-value) ont la spécificité de s'exécuter sans prévision préalable (y compris en dépenses).

LES BIENS IMMEUBLES

Concernant les biens immeubles, les cessions donnent lieu à une délibération mentionnant l'évaluation qui a été faite de ce bien par France Domaine et doivent être accompagnées obligatoirement d'un acte de vente. Les écritures de cession sont réalisées par la Direction des Finances. Il est important de préciser la valeur nette comptable du bien cédé et d'indiquer s'il s'agit d'une cession totale ou partielle. Dans ce dernier cas, la valeur nette comptable cédée sera calculée au prorata de la surface cédée. Cependant, si le bien partiellement cédé avait une valeur nette comptable (VNC) symbolique, cette même valeur peut être appliquée aussi bien à la VNC cédée qu'à son solde.

2- Les provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il permet de constater une dépréciation ou un risque. Le CMAS de la ville de Troyes applique le régime des provisions budgétaires par dérogation au régime de droit commun (provision semi-budgétaire). Les provisions constituent une dépense obligatoire conformément aux dispositions de l'article R2321-2 du CGCT :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance,
- dès l'ouverture d'une procédure collective pour les organismes titulaires d'une garantie d'emprunt ou ceux pour lesquels la Ville a pris part au capital,
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur le compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

En dehors de ces cas, le Président peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. La révision est ajustée en fonction de l'évolution du risque. Elle donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque celui-ci n'est plus susceptible de se réaliser. Le montant de la provision ainsi que son évolution et son emploi sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif ou CFU.

Le type de provision est valable durant toute la durée du mandat conformément aux dispositions réglementaires.

En revanche, la méthode de provisionnement sera prise par délibération spécifique et pourra faire l'objet de révision en cas de nécessité.