

# REGLEMENT BUDGETAIRE ET FINANCIER

## SOMMAIRE

<i>Introduction</i> .....	3
<b>TITRE I - LE CADRE REGLEMENTAIRE</b> .....	4
<b>I-1 Les grands principes budgétaires</b> .....	4
1. Le principe d'annualité .....	4
2. Le principe d'universalité .....	4
3. Le principe d'unité .....	4
4. Le principe de spécialité .....	4
5. Le principe d'équilibre .....	4
<b>I-2 L'instruction budgétaire</b> .....	5
<b>I-3 Les documents budgétaires</b> .....	5
<b>TITRE 2 - L'ELABORATION DU BUDGET</b> .....	7
<b>II-1 La présentation du budget</b> .....	7
<b>II-2 La composition du budget</b> .....	7
<b>II-3 Les dépenses obligatoires</b> .....	8
<b>II-4 Les provisions</b> .....	8
<b>II-5 La gestion pluriannuelle</b> .....	9
<b>TITRE III – LE VOTE DU BUDGET</b> .....	10
<b>III-1 Le calendrier budgétaire</b> .....	10
<b>III-2 Le préalable obligatoire : la tenue du débat d'orientations budgétaires</b> .....	11
<b>III-3 Le vote du budget</b> .....	11
<b>TITRE IV – L'EXECUTION DU BUDGET</b> .....	12
<b>IV-1 Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable</b> .....	12
<b>IV-2 La comptabilité d'engagement</b> .....	12
<b>IV-3 Les écritures de fin d'année</b> .....	13
<b>IV-4 Le service fait</b> .....	13
<b>IV-5 Les dépenses d'investissement et l'amortissement</b> .....	13

## *Introduction*

*Présenté et adopté par le conseil municipal, le règlement budgétaire et financier expose les règles de gestion budgétaire et comptable applicables à la commune de Joinville-le-Pont.*

*Rendu obligatoire par l'adoption de la norme comptable M57 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, il permet de formaliser les règles applicables, d'harmoniser les procédures et la terminologie utilisés et ainsi d'améliorer le processus de préparation et d'exécution du budget.*

## **TITRE I - LE CADRE REGLEMENTAIRE**

### **I-1 Les grands principes budgétaires**

#### **1. Le principe d'annualité**

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées, par l'assemblée délibérante, les recettes et les dépenses d'un exercice (article L2311-1 du CGCT). Cet exercice est annuel et couvre en principe l'année civile du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.

Par exception, le conseil municipal peut voter des autorisations de programme pluriannuelles qui précisent également le montant des crédits annuels de paiement<sup>1</sup>.

#### **2. Le principe d'universalité**

Le budget reprend toutes les dépenses et toutes les recettes, sans contraction ni affectation d'une recette à une dépense.

#### **3. Le principe d'unité**

Le budget est un document unique qui regroupe l'ensemble des dépenses et des recettes, quel que soit le service concerné.

*Le compte financier unique regroupe à partir de 2022 le compte administratif et le compte de gestion.*

Cependant, il existe un budget annexe du cinéma : service public administratif (SPA) culturel, ce budget bénéficie d'une subvention du budget principal ; des écritures comptables permettent de refacturer les frais portés par la commune (frais de personnel, frais de fonctionnement)

A noter que le centre communal d'action social (CCAS) est un établissement public indépendant de la commune, doté d'une personnalité juridique propre, même s'il reçoit une subvention de la commune. Le budget principal du CCAS a lui-même un budget annexe, le budget des résidences autonomie.

#### **4. Le principe de spécialité**

Les dépenses et recettes sont autorisées pour un objet particulier, par nature.

Le respect de ce principe de spécialité permet d'assurer la sincérité du budget, en s'assurant que sont inscrites les dépenses et les recettes de façon précise et fiable, selon les informations connues à la date du vote du budget.

Conformément à l'article 47-2 de la Constitution, « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

#### **5. Le principe d'équilibre**

Le budget doit comporter autant de recettes que de dépenses.

---

<sup>1</sup> Voir le point II-5 La gestion pluriannuelle

Plus précisément, le budget est considéré en équilibre réel, conformément à l'article L 1612-4 du CGCT, « lorsque :

1. 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,
2. 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. »

## I-2 L'instruction budgétaire

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le budget principal et le budget annexe du cinéma appliquent l'instruction budgétaire et comptable M57 <sup>2</sup>.

Cette nouvelle nomenclature fusionne les normes applicables à différentes collectivités (commune, département, région, EPCI), notamment les natures et les fonctions. L'instruction M57 reprend les principes budgétaires déjà connus de la M14.

La nomenclature par nature est détaillée dans un plan de comptes normalisé, inspiré du plan comptable général appliqué par la comptabilité privée. Les comptes sont ainsi numérotés :

- comptes de la classe 1 : capitaux propres, emprunt, subventions d'équipement reçues...
- comptes de la classe 2 (immobilisations) : dépenses d'équipement, subventions d'équipement versées...
- comptes de la classe 4 : opérations pour les tiers
- comptes de la classe 6 : charges [ou dépenses] de fonctionnement
- comptes de la classe 7 : produits [ou recettes] de fonctionnement

Les autres comptes ne sont utilisés que par le comptable public.

La nomenclature par fonction permet de classer les dépenses et les recettes par secteur d'activité. Il existe 8 grandes familles de fonctions :

0. Services généraux
1. Sécurité
2. Enseignement, formation professionnelle et apprentissage
3. Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs
4. Santé et Action sociale
5. Aménagement des territoires et habitat
6. Action économique
7. Environnement
8. Transports

## I-3 Les documents budgétaires

---

<sup>2</sup> Le centre communal d'action sociale applique l'instruction M57 et le budget des résidences autonomie l'instruction M22.

Il existe trois types de documents :

- le budget primitif prévoit les recettes et les dépenses pour l'année. Il doit être voté avant le 15 avril.
- la(es) décision(s) modificative(s) ajustent les prévisions en recettes et en dépenses
- le compte financier unique retrace l'exécution des recettes et des dépenses de l'année écoulée. Il doit être voté avant le 30 juin de l'année suivante.

Tous ces documents doivent respecter la forme des maquettes prévues par l'instruction comptable, qui impose également des informations statistiques et des annexes : états de dettes, états du personnel, état des subventions versées, état des autorisations de programme et crédits de paiement (APCP) etc.

Ils sont présentés au conseil municipal en annexe d'une délibération qui en reprend les grandes lignes et font l'objet d'un vote.

Chaque budget (budget principal et budget annexe) fait l'objet de délibérations et de maquettes distinctes.

A ce jour, la commune n'a pas recours au budget supplémentaire. Il s'agit d'une décision modificative particulière qui intègre au budget les résultats de l'exercice passés après le vote du compte financier unique. A Joinville-le-Pont, ces résultats font l'objet d'une reprise anticipée et sont intégrés dans le budget primitif, conformément aux articles L 1612-32 et L 2311-5 du CGCT.

## TITRE 2 - L'ÉLABORATION DU BUDGET

Le budget, c'est l'acte par lequel le conseil municipal prévoit et autorise les dépenses et les recettes d'un exercice budgétaire. C'est le document qui traduit les choix politiques du conseil municipal en termes comptables ; il décline les orientations décidées par la municipalité.

### II-1 La présentation du budget

Le budget est divisé

- en deux sections : fonctionnement et investissement
- puis en chapitres : par ex. charges de personnel, frais financiers etc...
- enfin en articles ou natures : ex. alimentation, maintenance, travaux dans les écoles etc.

Dans un souci d'information, le budget est présenté par nature <sup>3</sup> et il est assorti d'une présentation croisée par fonction.

La fonction est le secteur concerné : écoles maternelles, bibliothèque, crèches etc.

*La nomenclature par nature comme la nomenclature fonctionnelle sont définies et imposées par la norme M57<sup>4</sup>.*

### II-2 La composition du budget

SECTION DE FONCTIONNEMENT	
DEPENSES	RECETTES
Charges de personnel	Impôts et taxes
Charges à caractère général et charges courantes	Dotations et subventions
Charges exceptionnelles	Produits des services et du domaine
Charges financières	Produits exceptionnels
Virement à la section d'investissement	Excédent de l'exercice précédent

  

SECTION D'INVESTISSEMENT	
DEPENSES	RECETTES
Dépenses d'équipement	Subventions et dotations
Remboursement des emprunts	Emprunt
	Cessions de patrimoine
	Virement de la section de fonctionnement

<sup>3</sup> Le budget pourrait également être présenté par fonction. C'est au choix de la collectivité.

<sup>4</sup> Voir le point I-2 L'instruction budgétaire

### II-3 Les dépenses obligatoires

Conformément à l'article L 2321-2 du CGCT, la commune doit prévoir, notamment :

- l'entretien de l'hôtel de ville et les frais de bureau et d'impression ; les dépenses d'entretien des voies communales ;
- les indemnités de fonction, les charges sociales et les frais de formation des élus ;
- [les charges de personnel] la rémunération des agents communaux, les contributions et les cotisations sociales afférentes ; la cotisation au budget du Centre national de la fonction publique territoriale ; les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale ; les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ; la retenue à la source ;
- les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours ;
- les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ;
- les dépenses des services communaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé ; les dépenses liées à la police de la salubrité ;
- les frais de livrets de famille ;
- la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation ;
- les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ; la part contributive de la commune aux dépenses de la rénovation du cadastre au cas d'exécution à la demande du conseil municipal ;
- les prélèvements et contributions sur les biens et revenus communaux ;
- les dotations aux amortissements des immobilisations et des subventions d'équipement versées ;
- les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers ;
- les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- l'acquittement des dettes exigibles.

### II-4 Les provisions

La commune constitue des provisions pour risques et charges lorsqu'elle constate la réalisation probable d'un risque ou d'une charge nécessitant une sortie de ressources sur un prochain exercice.

Il s'agit par exemple de l'ouverture d'un contentieux ou lorsque le recouvrement des titres est compromis, malgré les diligences effectuées par le comptable public.

A Joinville-le-Pont, les provisions sont semi-budgétaires <sup>5</sup> (elles n'impactent que la section de fonctionnement).

Les provisions sont recensées et comptabilisées chaque année ; elles peuvent être ajustées.

Elles sont votées par délibération du conseil municipal, puis reprises chaque année en annexe du budget et du compte financier unique.

---

<sup>5</sup> Par exception au droit commun, elles peuvent être budgétaires, c'est-à-dire inscrites en dépense de fonctionnement (042) et recette d'investissement (040).

## II-5 La gestion pluriannuelle

Les autorisations de programme d'investissement<sup>6</sup> sont pluriannuelles. Elles sont déclinées en crédits de paiement annuels.

Les **autorisations de programme** (AP) sont votées par le conseil municipal, par délibération distincte, conformément à l'article L 1612-29 du CGCT, pendant la même séance que l'adoption du budget, dont une annexe reprend toutes les autorisations de programme en cours.

La délibération précise, outre l'objet de l'AP, son montant et la répartition prévisionnelle par exercice des **crédits de paiement**.

A Joinville-le-Pont, plusieurs autorisations de programme ont été constituées pour engager des projets sur plusieurs années.

Elles ont une durée limitée, déterminée en fonction de l'ampleur du projet.

Elles peuvent être révisées et/ou prolongées par le conseil municipal, notamment lors du vote du budget primitif qui prévoit l'inscription des crédits de paiement de l'année.

La gestion en AP permet :

- d'engager la collectivité sur le montant total du projet concerné au-delà du principe d'annualité,
- et plus concrètement de pouvoir payer les factures afférentes pendant le premier trimestre de l'année, avant le vote du budget primitif qui a lieu en avril, dans la limite des crédits de paiement autorisés pour l'année dans la délibération d'ouverture de l'AP

Les crédits de paiement qui n'ont pas été consommés au 31 décembre ne font pas l'objet de reports sur l'année suivante. Ils sont réinscrits dans le(s) budget(s) suivant(s) et font l'objet d'une mise à jour dans le cadre de la délibération de révision de l'AP le cas échéant.

Enfin, le conseil municipal est informé à plusieurs reprises de la gestion pluriannuelle de la commune :

- dans le rapport d'orientations budgétaires, figurent les orientations pluriannuelles en matière d'investissement et d'autorisation de programme avec notamment la présentation d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI);
- à l'occasion de l'adoption du budget primitif, un état récapitulatif est joint en annexe de la maquette budgétaire en plus de l'adoption d'une délibération distincte portant création ou révision des autorisations de programme ;
- à l'occasion de l'adoption du compte financier unique, un état récapitulatif est joint en annexe de la maquette budgétaire ;
- et à chaque décision modificative, si une autorisation de programme doit être créée ou révisée, un état récapitulatif est joint en annexe de la maquette budgétaire en plus de l'adoption d'une délibération distincte portant création ou révision des autorisations de programme.

---

<sup>6</sup> Il serait également possible de créer des autorisations d'engagement en fonctionnement.

## TITRE III – LE VOTE DU BUDGET

### III-1 Le calendrier budgétaire

#### **Préparation**

##### **Avant la mi-juillet :**

Un premier cadre budgétaire et financier est fixé par M. le Maire sur la base de différents scénarii de perspectives financières intégrant l'évolution de la masse salariale, de la programmation pluriannuelle des investissements, de l'évolution des dépenses de fonctionnement,...

##### **Pendant l'été et avant fin octobre :**

Préparation par les services des propositions budgétaires : recensement des besoins et saisie de la préparation budgétaire dans le logiciel comptable

##### **Novembre - décembre :**

Tenue de réunions de présentation et d'arbitrage administratifs et politiques

##### **Février-mars :**

Débat d'orientations budgétaire

##### **Avant le 15 avril (sauf année de renouvellement du conseil municipal) :**

Présentation des budgets au conseil municipal et vote

##### **Juin – Décembre**

Si besoin : décision modificative par le conseil municipal

#### **Exécution**

##### **A partir de janvier (ou fin décembre) :**

Emission des premiers engagements comptables et bons de commande

##### **Début janvier :**

Reports et rattachements des engagements de l'année passée.

##### **Pendant le 1<sup>er</sup> trimestre**

Possibilité de dépenser jusqu'à 100 % des dépenses de fonctionnement et 25 % des dépenses d'investissement de l'exercice précédent (si délibération du conseil municipal)

*Points réguliers sur les engagements non soldés*

##### **Au plus tard le 31 décembre :**

Dernières écritures comptables

##### **Au plus tard le 30 juin :**

Vote du compte financier unique de l'année précédente

### III-2 Le préalable obligatoire : la tenue du débat d'orientations budgétaires

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) est obligatoire depuis la loi du 6 février 1992, reprise à l'article L 2312-1 du CGCT. Il a été renforcé par la loi du 7 août 2015 dite loi NOTRe.

Conformément à l'article L 1612-26 du CGCT, dans un délai de 10 semaines précédant l'examen du budget primitif, le Maire doit présenter au conseil municipal un rapport 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.* »

### III-3 Le vote du budget

Le budget est voté par **chapitre**<sup>7</sup>. A l'intérieur de ce chapitre, l'ordonnateur pourra, si nécessaire, faire des virements de crédits entre les natures, sans revenir devant le conseil municipal.

Au-delà du chapitre, une décision modificative votée par le conseil municipal est nécessaire pour ajouter des crédits en dépenses. Il n'existe pas de limite en recettes.

A Joinville-le-Pont, le budget est également voté par **opération** d'équipement.

L'opération d'équipement est constituée par un ensemble de dépenses d'investissement relatives à un même ouvrage ou projet d'investissement : études, travaux sur l'année, équipements et travaux pluriannuels.

Votée en conseil municipal, elle est considérée comme un chapitre, au sein duquel il est possible de faire des virements de crédits.

A Joinville-le-Pont, il y a plusieurs opérations qui peuvent coïncider avec une autorisation de programme pluriannuelle.

Le budget est voté à la majorité des suffrages exprimés, le quorum étant apprécié au moment de la mise en discussion.

Conformément à l'article L 1612-26 du CGCT , « *Le projet de budget de la collectivité territoriale est préparé et présenté par le maire ou le président de l'assemblée délibérante qui est tenu de le communiquer aux membres de l'assemblée délibérante avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen de ce budget* ».

A noter que le compte financier unique est voté selon des modalités particulières : le maire doit se retirer au moment du vote et n'est plus compté parmi les présents.

---

<sup>7 7</sup> Le budget pourrait également être voté par fonction ou par nature. C'est au choix de la collectivité.

## **TITRE IV – L'EXECUTION DU BUDGET**

Le budget est le cadre de l'exécution des dépenses et des recettes.

### **IV-1 Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable**

**L'ordonnateur**, c'est-à-dire le Maire, ou l'adjoint par délégation, engage, liquide et ordonne les dépenses et les recettes ; le comptable public, verse ou encaisse les fonds.

Ainsi, après validation de la facture (ou du montant à percevoir) par le service concerné, le service financier la mandate (ou titre) : il prépare le bordereau de mandatement (ou de titre) qui est signé électroniquement par l'adjoint au Maire.

Le **comptable public**, agent de l'Etat, responsable du Service de gestion comptable de Vincennes, reçoit, par voie dématérialisée, le bordereau. Il est chargé d'exécuter, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses, dans la limite des crédits ouverts par le conseil municipal.

Il vérifie les pièces justificatives, les mentions obligatoires de la facture, le respect des clauses des marchés publics conclus par la commune si la facture y est rattachée, la nature comptable utilisée. Il ne vérifie pas l'opportunité des dépenses et des recettes.

Depuis le décret 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, la commune a un **délai global de paiement** maximum de trente jours à compter de la réception de la facture.

Ce délai est théoriquement réparti en 10 jours pour le service, puis 10 jours pour le service des finances, puis 10 jours pour le Service de Gestion Comptable de Vincennes (Ex Trésor public). Au-delà, la commune doit verser des intérêts moratoires.

En recette, le comptable public est chargé de recouvrer le montant par tout moyen de paiement : paiement par internet, par chèque ou espèces. A défaut, il met en œuvre les poursuites nécessaires, si le montant total des dettes pour un même usager est supérieur à 15 €.

Par exception, une même personne peut être à la fois ordonnateur et comptable : le **régisseur**. Nommé par l'ordonnateur en accord avec le comptable public, il a une double responsabilité.

Le régisseur d'avance (ou de dépense) peut à la fois décider d'acheter une fourniture et la payer ; le régisseur de recettes peut à la fois constater une recette et encaisser l'argent.

En tant qu'ordonnateur, il doit ensuite faire valider sa dépense ou sa recette comptablement : sa dépense ou sa recette fera l'objet d'un bordereau signé par l'adjoint au Maire.

En tant que comptable, il doit tenir sa caisse à jour et se soumettre aux contrôles réguliers du comptable public, notamment en fin d'année.

### **IV-2 La comptabilité d'engagement**

La tenue d'une comptabilité d'engagement est obligatoire pour les dépenses et recommandée pour les recettes.

L'engagement juridique est l'acte par lequel la commune crée ou constate une obligation de laquelle résultera une charge, le plus souvent au regard d'un document contractuel (marché public).

Parallèlement, l'ordonnateur doit créer un engagement comptable pour s'assurer de la disponibilité des crédits. Il précise nécessairement le montant, le tiers et l'imputation budgétaire.

*A Joinville-le-Pont, chaque service saisit, dans le logiciel comptable, ses bons de commande. Lorsque ce bon de commande est visé par la ligne hiérarchique et signé par un élu, il devient un engagement comptable.*

Elle permet de connaître en temps réel l'utilisation des crédits votés et d'anticiper les besoins de crédits supplémentaires.

### **IV-3 Les écritures de fin d'année**

Grâce à la tenue d'une comptabilité d'engagement, il est possible :

- de rattacher comptablement des dépenses de fonctionnement réalisées, mais non facturées et les recettes de fonctionnement certaines, mais non encaissées.
- de reporter les dépenses et les recettes d'investissement engagées sur l'exercice, mais non facturées ou encaissées au 31 décembre.

Conformément au principe d'annualité, la commune rattache au bon exercice budgétaire les dépenses et les recettes de fonctionnement. Ne sont rattachées que les dépenses et les recettes de fonctionnement qui ont fait l'objet d'un service fait (attesté par les services), mais dont la facture n'est pas encore réceptionnée.

Par souci d'alléger ces écritures, seuls les engagements supérieurs à 760 € peuvent être rattachés.

En investissement, les engagements peuvent être reportés à l'exercice suivant : travaux déjà engagés, subventions notifiées etc.

Ces reports sont additionnés aux nouvelles demandes de l'exercice pour constituer un budget d'investissement équilibré.

### **IV-4 Le service fait**

La certification du service fait est la première étape de la validation de la facture. Le service qui a fait la commande peut seul attester du service fait, c'est-à-dire de la conformité de la livraison ou à la prestation à sa commande.

Dans le cadre de la dématérialisation des procédures, les factures sont validées et visées électroniquement.

A noter que les factures sont également réceptionnées par voie électronique, après leur dépôt par les fournisseurs sur la plate-forme CHORUS PRO.

### **IV-5 Les dépenses d'investissement et l'amortissement**

Les dépenses d'investissement enrichissent le patrimoine : soit il s'agit d'un nouveau bien, soit de dépenses liées à un ancien bien, dont elles augmentent la valeur ou prolongent la durée de vie.

Il s'agit du mobilier, des équipements, travaux dans les bâtiments et sur la voirie...

La circulaire du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local précise en annexe quels sont les biens meubles qui sont comptabilisés en investissement. Pour les autres, le montant permettra de choisir (seuil de 500 €).

Elles sont distinctes des dépenses de fonctionnement qui sont récurrentes, éphémères, permettant la gestion courante des services et des bâtiments : fluides, frais d'entretien des bâtiments, repas de cantine, charges de personnel, frais financiers, subventions de fonctionnement aux associations etc...

Les dépenses [et les recettes] en investissement font l'objet d'écritures **d'amortissement**.

L'amortissement est le mécanisme comptable qui permet de tenir compte de la durée de vie d'un bien. Il s'agit d'inscrire chaque année, sur la durée de vie théorique du bien :

- une dépense de fonctionnement
- et une recette d'investissement.

A l'issue de cette durée de vie, le bien a une valeur nette comptable nulle et il est possible de racheter un bien équivalent. De fait, les amortissements se cumulent et permettent d'acheter d'autres biens chaque année.

Les durées d'amortissement sont fixées par délibération.