



Règlement Budgétaire et Financier de la Ville d'Avignon

Avant-Propos

Le règlement budgétaire et financier formalise et précise les principales règles de gestion financière qui résultent du Code général des collectivités territoriales (CGCT), de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et du décret n°2012-1246 du sept novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ainsi que l'ensemble des instructions budgétaires et comptables applicables aux communes et aux établissements publics locaux.

Il définit également des règles internes propres à la Ville d'Avignon dans le respect des textes énoncés ci-dessus et conformément à l'organisation des services. Ce règlement a pour vocation de rassembler et d'harmoniser les règles jusque-alors implicites ou disséminées dans diverses délibérations, décisions et notes internes de la Ville d'Avignon.

Le présent règlement s'impose donc à l'ensemble des Pôles, Directions et Services Gestionnaires de la Ville d'Avignon, en particulier à son Pôle financier. Il entend renforcer la cohérence et l'harmonisation des procédures budgétaires en vue de garantir la permanence des méthodes et des processus internes.

Il vise aussi à vulgariser le budget et la comptabilité afin de les rendre accessibles tant aux élus qu'aux collaborateurs non spécialistes tout en contribuant à développer une culture de gestion partagée.

Le présent règlement budgétaire et financier est amené à évoluer et sera complété en fonction des modifications législatives et réglementaires en vigueur ainsi que des nécessaires adaptation des règles de gestion. Il constitue en ce sens la base de référence et un guide de procédures du pôle financier.

Table des matières

Avant-Propos	2
Table des matières	3
1 – Le processus Budgétaire	5
1 – 1 - Le processus d'autorisation	5
1 – 1 – 1 – Définition du Budget Primitif	5
1 – 1 – 2 – Les autorisations de programme et les crédits de paiement (AP-CP)	10
1 – 1 – 3 – Les autres autorisations budgétaires	12
1 – 2 – Le processus de constatations de la consommation des crédits	14
1 – 2 – 1 – Le Compte de Gestion (CDG)	15
1 – 2 – 2 – Les restes à réaliser	15
1 – 2 – 3 – La reprise des résultats	16
1 – 2 – 4 - Le compte administratif	17
1 – 2 – 5 – Le compte financier unique ou CFU	18
2 – La gestion des crédits, la comptabilité d'engagement	19
2 – 1 – Les grandes classes d'imputations de recettes et de dépenses	19
2 – 1 – 1 – Les crédits réels de fonctionnement	20
2 – 1 – 2 - Les imputations déclinés pour les crédits d'investissement	23
2 – 1 – 3 – Les dépenses et recettes d'ordre	25
2 – 1 – 4 – Les opérations pour compte de tiers	28
2 – 2 – La comptabilité d'engagement	29
2 – 2 – 1 – Généralités	29
2 – 2 – 2 – Les engagements en crédits de paiement	31
2 – 2 – 3 – Les engagements pluriannuels	32
2 – 2 – 4 – La gestion du service fait	33
2 – 2 – 5 – La gestion des factures	34
2 – 2 – 6 – L'ordonnancement de la dépense	35
2 – 2 – 7 – L'ordonnancement des recettes	38
2 – 2 – 8 – Les provisions et les dépréciations	39
2 – 2 – 9 – L'ordonnancement des dépenses et des recettes avant le vote du budget ou après le 31 décembre	41
3 – La gestion du Patrimoine	42
3 – 1 – Les obligations de l'ordonnateur et du comptable	43
3 – 2 – La tenue de l'inventaire	44
3 – 3 – Les opérations liées aux immobilisations	46

4 – Les opérations hors-bilan	47
5 – Les régies	48
5 – 1 – La nomination des régisseurs	49
5 – 2 – Les obligations des régisseurs.....	50
5 – 3 – Le suivi et le contrôle des régies.....	50
6 – Réglementation commande publique.....	50
6 – 1 – Les phases amont à l’exécution financière d’un marché	51
6 – 1 – 1 – La définition du besoin.....	51
6 – 1 – 3 – Les procédures applicables	53
6 – 1 – 4 – La passation des marchés	53
6 – 1 – 5 – Les avenants.....	53
6 – 2 – L’exécution financière d’un marché	54
6 – 2 – 1 – Les ordres de service.....	54
6 – 2 – 2 – Les avances	54
6 – 2 – 3 – La sous-traitance.....	55
6 – 2 – 4 – Le paiement des factures et des acomptes	55
6 – 2 – 5 – La diminution du montant lié au marché	55
7 – Divers.....	56
7 – 1 – L’information et la dématérialisation.....	56
7 – 1 – 1 – La communication numérique des documents budgétaires	56
7 – 1 – 2 – La dématérialisation.....	56

1 – Le processus Budgétaire

Il convient de distinguer les procédures liées à l'autorisation des dépenses et des recettes, des procédures de constatation de la consommation des crédits et de la perception de ceux-ci.

1 – 1 - Le processus d'autorisation

1 – 1 – 1 – Définition du Budget Primitif

1 – 1 – 1 – 1 – Qualification

Le budget est l'acte par lequel le Conseil Municipal prévoit et autorise les dépenses et les recettes d'un exercice. Celui-ci débute le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre. Il convient de préciser que :

- En dépenses, les crédits votés sont limitatifs en ce sens que les engagements ne peuvent être produits que si les crédits ont été mis en place. Ils sont donc la limite haute de la consommation de crédits ;
- En recettes, les crédits votés sont évaluatifs. Le principe de sincérité impose de ne pas surévaluer les crédits. En revanche, les recettes réalisées peuvent être supérieures aux prévisions budgétaires.

Le budget comporte deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement. Chaque section se doit d'être présentée en équilibre tant en dépenses qu'en recettes.

Le budget est constitué de l'ensemble des décisions budgétaires annuelles et pluriannuelles se déclinant en Budget Primitif (BP), Budget Supplémentaire (BS) et Décisions Modificatives (DM). Ceux-ci sont transmis tant au service de la légalité de la préfecture qu'au Trésor Public afin de s'assurer du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Le principe de non-affectation impose qu'une recette déterminée ne peut être mobilisée pour financer une dépense particulière. Il n'existe donc pas, par principe, de corrélations entre recettes et dépenses sauf pour les recettes dites « grevées » qui sont précisées en annexe du budget.

Le budget est présenté par chapitre et article conformément à l'instruction comptable M57 en vigueur à la date du vote. Celui-ci est complété par un ensemble d'annexes dont l'annexe du personnel, l'état du patrimoine, les emprunts... qui retracent principalement les engagements de la Ville d'Avignon. Les annexes sont destinées à apporter les informations nécessaires à une meilleure compréhension du budget.

L'ensemble des documents budgétaires est édité au moyen d'une application financière mise à disposition par la DGFIP (Direction Générale des Finances Publiques) et par la DGCL (Direction Générale des collectivités locales). Cette application est nommée ToTEM ou Totalisation et Enrichissement des Maquettes. Elle fait partie du projet Actes budgétaires qui porte sur la dématérialisation de l'ensemble

de la chaîne budgétaire locale : depuis l'élaboration des budgets locaux puis leur transmission électronique jusqu'à leur contrôle par le représentant de l'Etat. Ainsi, le projet Actes Budgétaires s'inscrit dans une démarche de modernisation des relations entre les collectivités locales et les services de l'Etat.

Les budgets annexes, bien que distincts du budget principal, sont votés dans les mêmes conditions par l'assemblée délibérante. La constitution des budgets annexes suppose une délibération de l'assemblée délibérante se fondant soit sur des obligations réglementaires soit sur des considérations organisationnelles qui impose de suivre une comptabilité distincte.

La chaîne budgétaire procède donc d'un ensemble d'actes qui débutent par le débat d'orientation budgétaires (DOB).

En conclusion, en matière de la construction budgétaire, la Ville d'Avignon s'organise autour d'un budget principal et 5 budgets annexes : Activités Aquatiques, Restauration Scolaire, Locations Commerciales, Chambre Funéraire et Crématorium.

1 – 1 – 1 – 2 – Le Débat d'Orientation Budgétaire ou DOB

Toutes les communes de 3500 habitants et plus, ainsi que les EPCI et syndicats qui comprennent au moins une commune de 3500 habitants (article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales) et le département (article L. 3312-1 CGCT) doivent faire voter un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois avant le vote du budget.

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 et L. 3312-1 du CGCT. Cette délibération doit faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante.

Dans les deux mois précédant le vote du budget, le Maire doit présenter à l'assemblée délibérante un rapport d'orientations budgétaires (ROB) devant donner lieu à un débat. Ce rapport porte sur des orientations générales à retenir pour l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels en cours et à envisager. Il comprend donc un plan pluriannuel d'investissement (PPI) portant sur une la prévision des dépenses.

Le DOB permet donc aux élus d'obtenir plus d'informations sur la capacité financière de la collectivité afin de pouvoir prendre les meilleures décisions possibles en matière budgétaire notamment en fonction des contraintes propres de la Ville d'Avignon. De fait, il se doit de présenter une analyse rétrospective et prospectives des dépenses et des recettes par section ainsi que d'une présentation de la masse salariale.

Par définition le ROB communal comprend :

- Le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) ;
- La fiscalité locale qui tient compte des hypothèses d'évolution des taux ;
- Le contexte économique en lien avec le projet de loi de Finances et les dotations ;
- La gestion de la structure de l'endettement ;
- L'analyse rétrospective de la gestion financière.

En conclusion, l’approbation du Débat d’Orientation Budgétaire matérialisé principalement par son Rapport d’orientations est la phase initiale de la chaîne budgétaire. Il permet de définir les axes constitutifs de la préparation budgétaire et la stratégie politique de la ville en la matière.

1 – 1 – 1 – 3 – *Le Calendrier des actions à mener jusqu’au vote du budget primitif*

Comme il en a été fait état, le budget est prévu pour la durée de l’exercice qui commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre. Il peut être adopté jusqu’au quinze avril de l’exercice auquel il s’applique (ou jusqu’au 30 avril de l’année de renouvellement de l’assemblée délibérante en application de l’article L 1612-2 du CGCT).

Le calendrier prévisionnel budgétaire peut se présenter comme suit :

	Services	Directions Opérationnelles	Direction Financière	Direction Générale et élus	Assemblée délibérante
Juin n-1				Note de Cadrage	
Juillet-août n-1		Inscription des propositions budgétaires			
Septembre n-1	Transmission et recollement des fiches de projets	Analyse des besoins et des coûts liés			
Octobre n-1			Réunions budgétaires	Arbitrages	
Novembre n-1			Calcul de l’équilibre budgétaire rédaction des annexes et des rapports	Rapport d’Orientation Budgétaire	Débat d’orientation et vote du rapport
Décembre n-1					Vote du budget primitif

Le calendrier ci-dessus est présenté à titre indicatif. Il peut donc être modifié sous réserves des échéances légales. La Direction Financière est le garant du respect du calendrier budgétaire.

Si le vote du Budget Primitif a lieu en année N, la procédure d’ouverture anticipée des crédits s’applique (article 1612-1 du CGCT). Celle-ci consiste à pouvoir engager et mandater des recettes ainsi que percevoir des titres.

Il convient de distinguer deux procédures :

- Sans le vote de l’Assemblée Délibérante, il est possible de mettre en recouvrement les recettes et engager, liquider et mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite des crédits ouverts au budget précédent. Il est aussi possible de mandater les dépenses afférentes au

remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget ;

- L'Assemblée Délibérante peut autoriser une ouverture de crédits. L'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que jusqu'au vote du Budget Primitif, l'ordonnateur peut, sur autorisation de l'assemblée délibérante, engager et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent (sans prise en compte des crédits afférents au remboursement de la dette). Cette délibération doit obligatoirement préciser le montant et l'affectation des crédits. Cette autorisation de mandatement doit expliciter les dépenses envisagées, ce qui induit un détail au niveau de l'article. Il faut donc comprendre par « affectation », la détermination des dépenses d'investissement autorisées et la ventilation des sommes correspondantes aux chapitres et articles budgétaires d'imputation. 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. 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.

1 – 1 – 1 – 4 – La saisie des inscriptions budgétaires

La saisie des propositions budgétaires en dépenses et en recettes est effectuée par les Directions Opérationnelles. Les responsables des services et les directeurs veillent à ce que chaque montant inscrit puisse être justifié.

Ainsi, il appartient au service qui assurera la certification du « service fait » d'inscrire les propositions budgétaires dans l'application financière.

La Direction Financière veille à la cohérence entre l'objet des demandes budgétaires et les comptes utilisés et se tient à la disposition des Directions Opérationnelles. Elle traite les demandes et les arbitrages pour permettre la meilleure saisie possible du budget qui sera soumise au vote.

Une fois validée, le budget est généré à partir de l'application ToTEM ainsi que ses annexes. Il est complété par un rapport de présentation.

1 – 1 – 1 – 5 - Le vote du budget primitif

A titre liminaire, il convient de rappeler que Les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère, c'est-à-dire excluant toute majoration ou toute minoration (article L. 1612-4 du CGCT).

Les articles L1612-1 et 1612-2 du CGCT prévoient que le vote des budgets primitifs locaux doit intervenir avant 15 avril de l'exercice auquel ils s'appliquent, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants. Ces budgets doivent être transmis en préfecture au plus tard le 30 avril, ou le 15 mai dans le cadre d'un renouvellement municipal.

L'Assemblée délibère sur le vote du budget primitif soit par nature soit par fonction. Cette modalité de présentation ne peut être modifiée qu'une seule fois au plus tard à la fin du premier exercice budgétaire complet suivant le renouvellement de l'assemblée. A la date de la rédaction du présent RBF, l'établissement a opté pour un vote par nature.

Les crédits sont votés par chapitre. Toutefois l'assemblée délibérante peut décider de voter par article et doit alors le spécifier. En dehors des chapitres prévus à la M57, les programmes sont soumis au vote.

Par définition, le programme est constitué par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature (opérations). Ce programme peut également comprendre des subventions d'équipement versées. L'opération correspond à un projet d'investissement identifié. Elle peut être « votée » et dans ce cas l'opération est un chapitre budgétaire. Elle peut être indicative (pour information) : dans ce cas, elle apparaît au budget comme un simple élément d'information. A la date du présent RBF, l'établissement des opérations repose sur des champs analytiques.

Le budget primitif est approuvé à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de partage égal des voix et sauf en cas de scrutin secret, la voix du président de séance est prépondérante (article L2121-20 du CGCT).

Les élus doivent disposer des éléments suffisants pour leur permettre de voter en toute connaissance. Par ailleurs les citoyens doivent également pouvoir comprendre les enjeux du budget adopté par la commune. L'article L.2313-1 du CGCT prévoit en ce sens qu'une note de présentation brève et synthétique, retraçant les informations financières essentielles, est jointe au budget primitif et au compte administratif.

Le budget est complété par une présentation croisée par fonction et des annexes présentant notamment les engagements de la collectivité.

Le budget est voté en équilibre réel (article 1612-4 du CGCT) pour chacune de ses deux sections fonctionnement et investissement. Il doit donc traduire la capacité de la Ville à financer l'ensemble de ses engagements financiers présents et à venir (cf. reports de crédits). Les ressources propres définitives doivent permettre le remboursement de la dette.

Les restes à réaliser calculés lors de la production du compte administratif sont repris dans le cadre du vote du budget primitif ou à défaut dans un budget supplémentaire.

A noter que les opérations d'ordre doivent être votées en équilibre. Ainsi, les opérations d'ordre (notamment les articles 139/777 et 68/28) supposent la prise en compte de

Dépenses d'ordre de fonctionnement au chapitre 042 = Recettes d'ordres d'investissement au 040

Recettes d'ordre de fonctionnement au chapitre 042 = Dépenses d'ordres d'investissement au 040

Ces mouvements précisent particulièrement les amortissements tant en matière de dépenses que de recettes qui constitue une dépense obligatoire. La mise en œuvre de la nomenclature budgétaire et financière impose un calcul des amortissements au prorata-temporis à partir de la date de mise en service. Les services opérationnels estiment les amortissements en années pleine et les amortissements complémentaires issus des mises en service à la suite de l'acquisition de biens amortissables. Les modalités de calcul font l'objet d'une vigilance particulière par le service auquel les services opérationnels auront transmis les informations nécessaires, claires et précises.

Enfin, il convient de préciser qu'une annexe du budget primitif décrit les subventions et les mises à disposition des biens de la Ville d'Avignon aux personnes de droit privé.

Le CGCT (articles L.1612-6 et L.1612-7) autorise toutefois un sur-équilibre budgétaire. Il est ainsi admis un excédent de la section d'investissement quelle qu'en soit l'origine, et un excédent de la section de fonctionnement provenant uniquement des résultats du compte administratif de l'exercice précédent.

En conclusion, le budget devient exécutoire dès la publication et la transmission au représentant de l'Etat dans le département mais uniquement à compter du 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique. Enfin, suite au vote du budget, celui-ci est transmis au Trésor Public.

1 – 1 – 2 – Les autorisations de programme et les crédits de paiement (AP-CP)

1 – 1 – 2 – 1 Généralités

Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent être encadrées à partir d'autorisations de programmes (AP) et de crédits de paiements (CP)

La gestion en AP/CP repose sur les articles *L. 2311-3*, *L. 1612-1*, et *R2311-9* du Code Général des Collectivités Territoriales. Ainsi, les Autorisations de Programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la collectivité ou à des subventions d'équipements versées à des tiers.

L'Autorisation de Programme (AP) constitue la limite supérieure des dépenses concourant à la réalisation d'un projet ou d'un ensemble de projets d'une même politique qui peuvent être engagées pour le financement des investissements.

L'Autorisation de Programme est l'expression d'un véritable acte budgétaire en ce sens qu'elle constitue un acte d'autorisation. L'assemblée délibérante autorise l'engagement de la dépense dans la limite d'un plafond. C'est aussi un acte de prévision. En effet, une gestion financière saine exige une estimation prévisionnelle des dépenses, qu'elles soient annuelles ou pluriannuelles, dans le respect du principe de sincérité budgétaire. L'AP est en principe pluriannuelle mais elle peut être annuelle et demeure valable.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant un exercice pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. De fait, l'équilibre budgétaire de la section d'investissement ne s'apprécie qu'en tenant compte seulement des seuls crédits de paiement.

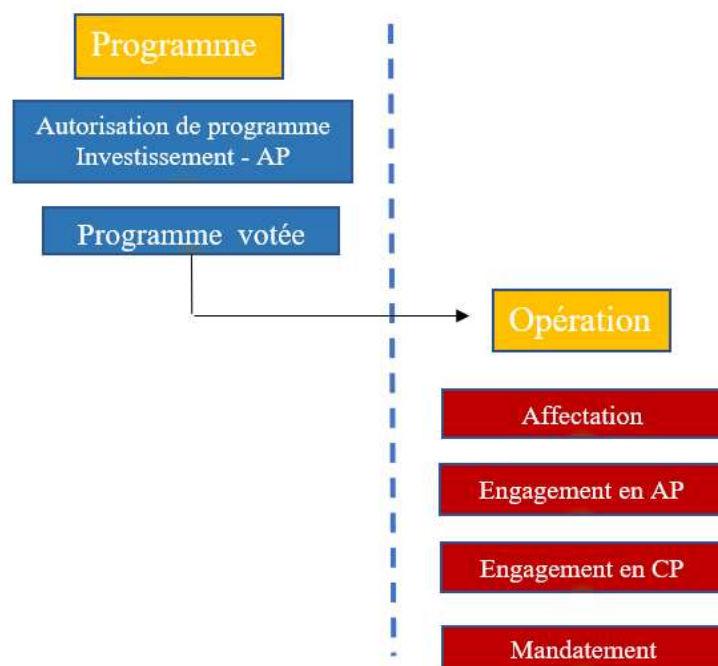
La somme des crédits de paiement annuels doit être inférieur ou égale à tout moment au montant de l'AP de l'exercice. Elle représente la limite maximale de liquidations autorisée pour l'exercice N. La création et la modification des autorisations de programmes sont soumis au vote de l'assemblée délibérante notamment à l'occasion du vote du budget ou des décisions modificatives en ce sens que les AP constituent une annexe au budget. Elle suppose toutefois une délibération spécifique. Seul le montant global de l'AP fait l'objet d'un vote. L'échéancier de l'AP ou de l'opération liée sont indicatifs.

Par définition, une AP peut financer une ou plusieurs opérations. L'opération est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Cette opération peut également comprendre des subventions d'équipement versées. La répartition des crédits de paiement entre opérations d'une même AP est modifiable à tout moment sous réserve du vote par chapitre. Il est alors traité de Fongibilité des opérations.

Les AP sont créées à partir de données financières telles que la notification d'un marché. Le chiffrage de l'AP est la réalisation en coût complet. Elle peut comporter de là un poste aléas ainsi qu'un poste révision. Il est possible de revaloriser une AP sous réserve d'un vote par l'assemblée délibérante (cf. Révisions) ce qui supposera si nécessaire un ajustement des crédits de paiement. Dans tous les cas,

l'AP sera clôturée lors de la réception financière de la dernière opération financée ou au terme de sa durée prévue (cf. forclusion)

Le financement des AP peut se présenter comme suit :



1 – 1 – 2 – 2 – La gestion des Autorisations de Programmes

La délibération relative au vote d'une autorisation de programme est rédigée par la Direction Financière et validée par la Direction Générale.

Dans tous les cas, une délibération annuelle relative aux autorisations de programme sera présentée à l'approbation de l'assemblée délibérante à l'occasion de l'adoption du budget.

Cette délibération présentera un état des AP en cours et leurs éventuels besoins en révision d'une part et d'autre part la création de nouvelles AP ainsi que les financements des opérations afférentes.

Une Autorisation de Programme se caractérise par :

- un objet,
- un budget de rattachement,
- un millésime correspondant à l'année de son vote initial,
- une durée de vie,
- un programme auquel elle est liée,
- un montant (à terminaison),
- un échéancier prévisionnel des Crédits de Paiement,
- les financements associés,
- une Direction Opérationnelle responsable.

1 – 1 – 2 – 3 – Modifications et ajustement des crédits de paiement

Dans l'hypothèse où une autorisation de programme finance plusieurs opérations, le rééquilibrage des crédits s'effectue prioritairement par des virements de crédits de paiement au sein des opérations de l'autorisation de programme.

Si la modification de crédit de paiement au sein d'une autorisation de programme ne concerne pas l'exercice en cours, les ajustements de CP interviendront lors de la préparation du budget n+1.

L'augmentation ou la diminution de CP sur l'exercice en cours doit être constatée par une décision modificative soit préalable soit dans la limite des virements de crédits entre chapitre prévus par une délibération en application de la réglementation relative à la M57.

L'ajustement des crédits de paiement à la hausse ou à la baisse doit permettre de valoriser les taux d'exécution budgétaire. Même si les autorisations de programme ne visent que les dépenses, ces diminutions ou augmentations impliquent une symétrie entre les dépenses et les recettes du budget en cause. De plus, si cet ajustement n'a pas fait l'objet d'un engagement pendant l'exercice, les crédits de paiement non utilisés feront l'objet d'une annulation et ne seront pas reportés.

1 – 1 – 2 – 4 – Les autorisations d'engagement

Les dotations affectées aux dépenses de fonctionnement peuvent comprendre des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP).

Cette faculté est réservée aux seules dépenses résultant de conventions, contrats, marchés, délibérations au titre desquelles l'établissement s'engage au de-là d'un exercice budgétaire à verser une subvention, participation ou rémunération à un tiers. Il convient de préciser que les dépenses afférentes au financement de la masse salariale sont exclues du champ des AE.

Comme pour les AP, les AE constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour financer les dépenses mentionnées ci-dessus. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent aussi être révisées.

Les crédits de paiement parallèlement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'exercice en cours pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE correspondantes. De fait, l'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement s'apprécie uniquement au travers des seuls crédits de paiement.

1 – 1 – 3 – Les autres autorisations budgétaires

1 – 1 – 3 – 1 - Le budget supplémentaire

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

Il intègre les résultats de l'exercice précédent. A ce titre, il présente la même structure que le 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 vote du budget supplémentaire permet également d'ajuster les dépenses ou les recettes qui seraient intervenues depuis le vote du budget primitif.

Le budget supplémentaire est soumis aux mêmes conditions d'inscription et de vote que le budget primitif ainsi que de transmission au représentant de l'état pour devenir exécutoire.

1 – 1 – 3 – 2 - Les décisions modificatives

La décision modificative a pour but d'ajuster des prévisions du budget primitif sans toutefois remplir la fonction de report de crédits. Elles permettent des ajustements, tout au long de l'année, en fonction d'impératifs juridiques, économiques et sociaux initialement difficiles à prévoir.

Elle prévoit des dépenses nouvelles en contrepartie soit de suppressions de crédits de paiement antérieurement votées, soit de l'existence de ressources nouvelles.

Le nombre de décisions modificatives n'est pas limité. Il est laissé à la libre administration de chaque collectivité. Elles peuvent être votées à tout moment après le vote du budget primitif sans dépasser la date du 21 janvier de l'année qui suit l'exercice budgétaire au titre de la « journée complémentaire » pour les dépenses de fonctionnement uniquement. Dans ce cas, la décision devra être impérativement transmise au représentant de l'Etat avant le 26 janvier. Au-delà de ces dates une décision modificative est sans effet et non exécutoire.

La décision modificative s'impose dès lors que le montant d'un chapitre préalablement voté doit être modifié. Seules les dépenses et recettes non prévues et non prévisibles au budget primitif peuvent être normalement inscrites en décision modificative au titre du respect du principe de sincérité du budget.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la M57, il est néanmoins possible de faire des virements de crédits de chapitre au sein de la même section dans la limite du taux voté par l'assemblée délibérante pour un maximum légal de 7.5% à l'exclusion des dépenses de personnel.

La Direction des Finances recense les demandes de crédits complémentaires proposées et motivées par les directions opérationnelles. Ces demandes sont arbitrées en dernier ressort par le Maire sur proposition du Directeur Général qui procède alors à leur inscription pour le soumettre au vote de l'assemblée délibérante.

Le budget supplémentaire comme les décisions modificatives ne doivent pas générer le déséquilibre du budget primitif.

Par ailleurs, les annexes budgétaires qui seraient modifiées lors d'une décision modificative ou par le budget supplémentaire doivent être réactualisées et soumises au vote de l'assemblée délibérante.

1 – 1 – 3 – 3 – Les virements de crédits

Il existe trois types de virement de crédits :

1 - Les virements de crédits consistent principalement à retirer un montant disponible d'une ligne budgétaire pour l'affecter à une autre ligne budgétaire au sein d'un même chapitre globalisé. Celle-ci fait l'objet d'une demande de la Direction Opérationnelle à la Direction des Finances en appui du Secrétariat Général. L'ensemble des virements de

crédits peuvent être constatés en fin d'année dans le cadre d'une décision modificative technique qui sera transmise au Trésor Public afin de faciliter le rapprochement du compte de gestion et du compte administratif.

2 – Il convient de ne pas confondre le virement de crédits et le transfert de crédits de la section de fonctionnement vers la section d'investissement qui est possible. Pour ce faire, il convient d'abonder les chapitres d'ordre 023 « virement à la section d'investissement » et 021 « virement de la section de fonctionnement » d'un même montant. Le premier étant une dépense et le second une recette. La décision modificative, qui crée ainsi une recette à la section d'investissement, ne doit pas générer de déséquilibre dans la section de fonctionnement.

A noter que le droit commun interdit la reprise d'excédents d'investissement en section de fonctionnement. Cependant des procédures dérogatoires ont néanmoins été prévues selon les articles L. 2311-6 et D. 2311-4 du CGCT lorsque l'excédent résulte :

- du produit de la vente d'un placement budgétaire, pour la part issue à l'origine de la section de fonctionnement ;
- du produit de la vente d'un bien reçu en don ou en legs ;
- d'une dotation complémentaire en réserve constituée en début d'exercice par un report de fonctionnement en réserve sur le compte 1068 au titre de deux exercices consécutifs.

Toutefois, il se peut qu'une recette d'investissement n'ait pas été prévue au budget primitif et vienne ainsi accroître les recettes d'investissement. Dans ce cas les deux chapitres 021 et 023 peuvent être diminués pour des montants identiques.

Enfin, en fin d'exercice budgétaire, s'il s'avère que les prévisions de transferts de la section de fonctionnement vers la section d'investissement ont été surévaluées, il est possible de réduire leur montant. Les chapitres 023 et 021 précités seront diminués à montant égal. Des liquidités seront ainsi dégagées pour des dépenses de fonctionnement uniquement. Pour préserver l'équilibre de la section d'investissement, cette diminution devra impacter des dépenses d'investissement.

3 – L'instruction budgétaire et comptable M57 prévoit de disposer d'une plus grande souplesse budgétaire en permettant à l'assemblée délibérante de déléguer à l'ordonnateur la possibilité de procéder à des mouvements de crédits entre chapitre de la même section à l'exclusion des dépenses de personnel dans la limite de 7.5% du montant des dépenses réelles de chacune des sections. Dans ce cas, l'ordonnateur est tenu d'informer l'assemblée délibérante des mouvements de crédits lors de la plus proche assemblée.

En conclusion, en dehors du premier type, les deux autres sont soumis au vote ou à l'information en assemblée délibérante.

1 – 2 – Le processus de constatations de la consommation des crédits

Il existe trois types de comptes qui permettent de constater la réalisation effective de la consommation des crédits en recettes et en dépenses et qui reposent sur le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

1 – 2 – 1 – Le Compte de Gestion (CDG)

L'article L.1612-12 du CGCT dispose que « L'arrêté des comptes de la collectivités territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif (...) après transmission au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale.

Avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, le comptable public établit le compte de gestion par budget voté. Ce compte retrace l'ensemble des opérations budgétaires en dépenses et en recettes. Le compte de gestion comporte impérativement :

- Une balance générale de tous les comptes tenus par le Trésorier (comptes budgétaires, de tiers notamment qui correspondent aux tiers de la collectivité) ;
- Le bilan comptable de la Ville d'Avignon qui décrit de façon synthétique l'actif et le passif.

Le compte de gestion est présenté par le comptable public. Il correspond au bilan (actif / passif) de la collectivité et rassemble tous les comptes mouvementés au cours de l'exercice accompagnés des pièces justificatives correspondantes. L'assemblée délibérante entend, débat et arrête les comptes de gestion (budget principal et budgets annexes) préalablement au vote du compte administratif. Lors du vote, l'assemblée délibérante se doit de s'assurer de la stricte concordance entre le compte administratif et le compte de gestion. .

La Direction des Finances s'assure de la concordance entre le compte de gestion et le compte administratif. Ce travail est préalable à la formalisation du compte administratif. Elle mène toutes les diligences nécessaires en liaison avec le comptable public pour établir cette concordance.

Les délibérations du compte de gestion et du compte administratif doivent être distinctes car l'ordonnateur peut prendre part au vote du compte de gestion mais pas à celui du compte administratif.

1 – 2 – 2 – Les restes à réaliser

Les restes à réaliser sont des dépenses engagées juridiquement mais non mandatées ou des recettes juridiquement certaines mais qui n'ont pas encore donné lieu à l'émission d'un titre. Il n'est pas possible de constater des restes à réaliser pour des opérations d'ordre que ce soit en dépenses ou en recettes.

Dans le cadre de la section de fonctionnement, les restes à réaliser sont rattachés à l'année n-1.. Ils majorent ou minorent les résultats de l'année précédente mais ils seront mandatés ou encaissés en année n.

Pour ce faire, la Direction des Finances établit une liste des engagements en fonctionnement et les transmet à aux directions opérationnelles. Celles-ci inscrivent le montant réalisé ainsi que la date de service fait. Sur cette base, le service financier établit des mandats de rattachement transmis au trésor public l'année n et des mandats de contrepassation en année n+1. Il a été établi que ne peut constituer un reste à réaliser qu'un engagement supérieur ou égal à 3 000 euros TTC.

Les restes à réaliser de la section d'investissement sont pris en compte dans l'affectation du résultat. Le besoin en financement de la section d'investissement est corrigé des restes à réaliser en dépenses et en recettes dans le cadre de la reprise du résultat.

Pour ce faire, la Direction des Finances transmet aux directions opérationnelles une liste des engagements en investissement pour que ces derniers valident les restes à réaliser.

Il est à noter que les restes à réaliser en investissement sont inopérants si l'opération est financée par une AP.

A titre de rappel, il convient de noter :

- Le FCTVA ne peut être inscrit au titre des restes à réaliser en recettes que si l'arrêté d'attribution est daté de l'année n-1 et qu'il a été reçu dans les premiers jours de la nouvelle année budgétaire ;
- L'emprunt ne peut constituer un reste à réaliser en recette que si le contrat a été signé avant le 31 décembre n-1. Un courrier de réservation de crédit en faveur de la collectivité qui fixe le montant d'emprunt et précise le délai de validité de la promesse peut également servir de titre justificatif.

En conclusion, les restes à réaliser supposent un point de vigilance particulier. En effet, s'ils ne sont pas repris correctement, ils sont susceptibles de fausser l'équilibre budgétaire. En matière de fonctionnement, ils ne peuvent en aucune manière constituer une réserve de crédits pour l'année n+1.

1 – 2 – 3 – La reprise des résultats

Au vu du compte de gestion et des restes à réaliser à inscrire au compte administratif, il est possible en premier lieu de calculer le besoin en financement de la Ville d'Avignon qui s'établit, comme suit :

Résultat d'investissement en n-1 – RAR en dépenses + RAR en recette = besoin en financement qui supposera ou non l'affectation du résultat au titre de l'article 1068.

Si ce résultat est positif ou nul, il n'y a pas besoin de financement.

Si ce résultat est négatif, il est nécessaire de recourir au 1068 par prélèvement sur l'excédent de fonctionnement n-1.

S'il existe un excédent de fonctionnement au compte administratif, le déficit de la section de fonctionnement doit obligatoirement être couvert par une affectation au 1068.

Si l'excédent de fonctionnement le permet, il est possible de doter l'article 1068 d'un montant supérieur au besoin de financement calculé.

Sauf exceptions très encadrées, la reprise d'excédents d'investissement en section de fonctionnement est prohibée.

L'article D2311-14 du CGCT dispose « pour l'application de l'article L2311-6, lorsque que la section d'investissement du budget présente un excédent, peuvent être repris en section de fonctionnement

- Le produit d'une cession d'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 financé initialement par une recette de fonctionnement.*

En outre, l'excédent de la section d'investissement résultant de la dotation complémentaire prévue en réserves prévue par le 2° de l'article R2311-12 et constaté au compte administratif au titre de deux exercices constitutifs peut être repris en section de fonctionnement afin de contribuer à son équilibre.

Dans tous les cas, la reprise est accompagnée d'une délibération de l'organe délibérant précisant l'origine de l'excédent et les conditions d'évaluation de son montant ».

1 – 2 – 4 - Le compte administratif

Le compte administratif présente les résultats de l'exécution budgétaire de l'exercice. Il procède à cet effet à la comparaison :

- Des montants votés et des montants exécutés par chapitre et par article ;
- Du total des émissions de titres de recettes et des mandats sur chaque subdivision du budget y compris les mandats et les titres de rattachement.

Le compte administratif fait aussi apparaître :

- Les restes à réaliser des dépenses et des recettes par section (rattachements en fonctionnement et reports en investissements). A noter qu'il convient de présenter un état des restes à réaliser (RAR) au 31 décembre de l'année d'exercice visé préalablement par le comptable public ;
- Les résultats de l'exercice budgétaire (déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections).

Comme pour le budget primitif, le compte administratif comporte des annexes obligatoires dont les entrées et sorties de patrimoine.

Le compte administratif est soumis au vote de l'assemblée délibérante au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire considéré après le vote du compte de gestion. L'article R 2121-14 du CGCT dispose « Dans les séances où le compte administratif est débattu, le conseil municipal élit son président » De fait, ce président ne peut être l'ordonnateur. Celui-ci peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion mais il doit se retirer au moment du vote du compte administratif. De plus l'article R 2121-8 précise « la délibération relative au compte administratif est transmise par le président de séance au préfet ou au sous-préfet ». Par voie de conséquence, l'ordonnateur ne peut signer ni le compte administratif ni la délibération afférente.

Le compte administratif est formalisé, comme pour le budget primitif, par la génération d'un PDF et d'un flux xml à partir d'une application financière nommée ToTEM. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le département à partir de la procédure Actes-budgétaire. Les délibérations sont quant à elles télétransmises sur Actes.

1 – 2 – 5 – Le compte financier unique ou CFU

Le CFU a pour vocation à devenir, depuis 2024, la nouvelle présentation des comptes locaux pour les élus et les citoyens. Sa mise en œuvre vise différents objectifs ; savoir :

- Favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière. A ce niveau, force est de constater que l'obligation de se doter d'un RBF répond partiellement à cet objectif ;
- Améliorer la qualité des comptes ;
- Simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable sans remettre toutefois en cause leurs champs de compétences respectifs.

Ainsi, le CFU est un document commun à l'ordonnateur et au comptable qui se substitue au compte administratif et au compte de gestion. Il remplit les mêmes fonctions de rendus comptes que les précédents documents liés à l'exécution budgétaire. Il a pour vocation de supprimer les doublons entre ces deux comptes et de fournir une information enrichie grâce au rapprochement des données d'exécution budgétaire et d'informations patrimoniales qui se complètent afin de mieux appréhender la situation financière du budget concerné.

En matière de simplification, le CFU entend être totalement dématérialisé.

Le CFU se compose ainsi :

- La première partie vise les informations générales et synthétiques. La volonté est de mettre en évidence, dès le début du document, une vue panoramique sur les informations clés de la situation financière du budget. Il convient de noter une présentation renouvelée des ratios dont l'ajout du taux d'épargne nette ainsi que le calcul de la capacité de désendettement, une nouvelle présentation des résultats, du bilan et le compte de résultat synthétique ainsi que la mise en exergue des taux de contributions et des produits afférents.
- La seconde partie vise l'exécution budgétaire proprement dite et dispose d'une vue « d'ensemble » présentant les grands équilibres fournis par l'ordonnateur et les vues détaillées issues des travaux du comptable public. Il est à noter que la procédure énoncée ci-dessus permet un contrôle automatique de ces données.
- Les états financiers constituent la troisième partie. L'objectif est de renforcer la vision patrimoniale afin de dépasser la seule constatation des écarts liés à l'autorisation budgétaire.
- Enfin, la quatrième partie a pour objet les états annexés. Ils complètent les informations sur le cadre budgétaire par exemple la présentation croisée ou encore les autorisations de programmes, sur des sujets comptables tels que les états liés à la dette, les provisions, et enfin sur la gestion proprement dite lié au budget telle que la liste des concours, les actions de formation, ...

En conclusion, une des grandes réformes liées au CFU revient au renforcement des contrôles automatisés entre le comptable public et l'ordonnateur qui sera développé dans l'état des Contrôles du Compte Financier (ECCF). Ainsi, 8 contrôles seront opérés à partir de deux grands Items :

- Les contrôles de cohérences des Etats Patrimoniaux (CCEP) dont la cohérence entre les totaux de l'actif et du passif N du bilan et ceux du bilan synthétique ;
- Les contrôles de concordances de l'exécution budgétaire (CCEB).

Les résultats de ces contrôles en cas d'anomalies sont restitués dans une édition spéciale.

En conclusion la mise en œuvre du CFU se fera pour la ville d'Avignon à compter du budget 2026 soit le vote en CA pour la fin du premier semestre 2027.

2 – La gestion des crédits, la comptabilité d'engagement

L'arrêté du 26 avril 1996 pose les principes de la comptabilité d'engagement. Ainsi, son article premier dispose : « *L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique.* »

Et son article deux précise : « *La comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice ; elle est tenue au minimum au niveau de vote des crédits budgétaires déterminé par l'assemblée délibérante.*

Lors de la liquidation de la dépense, il est procédé au contrôle du montant de l'engagement initial ; si celui-ci s'avère insuffisant, il y a lieu de prendre un engagement complémentaire permettant le paiement de la dépense dans la limite des crédits budgétaires ouverts ; s'il est supérieur à la dépense liquidée, il est réduit à due concurrence. »

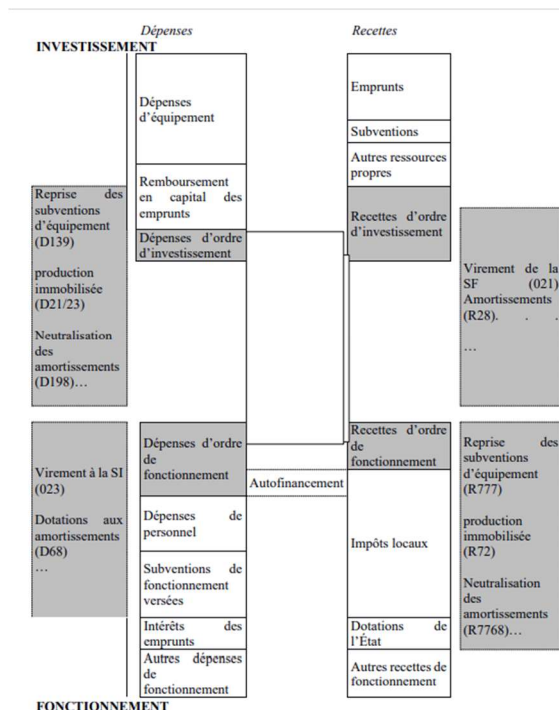
Le principe de la comptabilité d'engagement est obligatoire pour les dépenses et facultatif pour les recettes même si cette comptabilité peut constituer un atout non négligeable en matière de reporting et de recouvrement.

De même, le principe axiologique de la comptabilité d'engagement repose sur la qualité des imputations comptables puisque c'est le choix de l'imputation qui conditionne les disponibles. Il convient à ce niveau de rappeler l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique qui impose au comptable public d'exercer la prise en charge d'un mandat à l'aune d'un contrôle de l'exact imputation sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

2 – 1 – Les grandes classes d'imputations de recettes et de dépenses

Les classes d'imputation se distinguent dans un premier temps entre ce qui relève du réel (encaissement et décaissement) de ce qui ressort de l'ordre (opération principalement patrimoniale). Ces dernières se caractérisent par le fait qu'elles n'occasionnent aucun mouvement financier. Elles alimentent des chapitres, des articles ainsi que des fonctions.

Par ailleurs, le vote du budget étant conditionné en deux sections, il convient donc de distinguer les crédits de fonctionnement et d'investissement. Cette distinction peut se présenter comme suit :



2 – 1 – 1 – Les crédits réels de fonctionnement

La circulaire NOR/INT/B/O2/00059C du 26 février 2002 de la DGCL définit les règles d'imputation des dépenses du secteur public local. Il est à noter que cette circulaire n'a pas été remise en cause par la mise en œuvre de la norme comptable M57. Si celle-ci porte uniquement sur les dépenses, il va de soi que les recettes en sont intimement liées puisqu'elles concourent à les financer.

2-1-1-1- Les imputations relatives aux recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement correspondent à des recettes qui n'ont pas vocation à rester à l'actif de la collectivité. De fait, ce sont des recettes non durables qui sont destinées par nature à financer les dépenses de fonctionnement. Elles comprennent notamment des prestations facturées sur la base d'une tarification soumise à délibération, des impôts et taxes, des subventions accordées ainsi que des contributions.

En matière de prévision, les produits issus des impositions, des reversements et des dotations de l'Etat font l'objet d'une communication de la part de l'Etat et autres contributeurs et suppose donc une saisie par la Direction financière dans l'application informatique sous réserve que la communication soit préalable au vote du budget. Sinon la saisie se fait sur la base d'une prévision évaluative.

Pour les autres recettes, la prévision est évaluative et donc est soumise au principe de prudence et de sincérité, ce qui suppose qu'elles ne doivent pas être surévaluées et dans une moindre mesure sous-évaluées.

En matière de tarification, les recettes supposent une vigilance particulière en matière d'évaluation au regard des réalisations passées et de l'évolution des tarifs.

Chaque Direction Opérationnelle doit veiller à la bonne perception des recettes qu'elle a inscrites. Toutefois, en vertu du principe de non-affectation, la prévision et/ou l'encaissement de ces recettes ne peuvent justifier l'octroi de crédits supplémentaires en dépenses.

2 – 1 – 1 – 2 – Les imputations liées aux dépenses de fonctionnement

La principale dépense de fonctionnement repose sur la masse salariale et donc pour une large partie du chapitre 012. La prévision budgétaire et la saisie dans l'application financière sont assurées par la direction des ressources humaines dans le respect de l'enveloppe globale définie par le cadrage budgétaire mais aussi à l'aune des postes ouverts.

Les dépenses de personnel se caractérisent par un caractère pluriannuel lié au statut de la fonction publique territoriale mais aussi dépendant des décisions de l'Etat et de la définition des besoins ponctuels de la Ville d'Avignon.

Le tableau des effectifs fait partie intégrante des annexes obligatoires au budget. Il est fourni par la Direction des Ressources Humaines à la Direction de Finances au format ToTEM. La Direction des finances assure sa consolidation. Il convient de bien s'assurer de la bonne complétude des postes budgétaires et des postes pourvus ainsi des motifs de contrat.

Le train de paye est organisé mensuellement selon un planning convenu avec le comptable public. Le mandatement de la paye est effectué directement par la Direction des Ressources Humaines. Il convient de distinguer deux trains de paye ; savoir :

- La rémunération des agents ainsi que les indemnités des élus. A noter que ce mandatement est complété par un fichier HOPAYRA qui constitue la bande de virement que le Trésor Public envoie à la Banque de France afin de procéder aux paiements des salaires ;
- Le paiement des comptes de caisses dont les URSAFF, la CNRACL, qui peut être décalé mais qui doit intervenir avant le cinq du mois prochain correspondant au dépôt de la Déclaration Sociale Nominative aux différentes caisses (cf. DSN) ;
- A noter que les flux de paye sont transmis sous le format PES_V2 comme tous les autres mandats et titres, ils disposent en outre d'un flux xml et de différentes pièces justificatives fournies au trésor public (arrêtés, décisions, délibérations,).

Une veille particulière est menée en matière de traitement des rejets et des annulations qui correspondent aux commandements du Trésor Public de ne pas prendre en compte ou de minorer une dépense soumise à son contrôle. De façon analogue, un suivi sera assuré en matière de recettes (IJ, remboursements divers) et des conventions de mise à disposition dont les informations de base sont évidemment traitées par la Direction des Ressources Humaines.

En conclusion, le mandatement de la paye est particulier en ce sens qu'il est largement encadré et suppose des points de vigilance particuliers sous peine de procéder au traitement des agents avec du retard.

Pour les autres dépenses de fonctionnement, il convient de noter les éléments suivants :

- L'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire donne la définition suivante des subventions qui sont « *des contributions de toute nature (...) décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général* ». Ce sont des dépenses courantes de fonctionnement. Elles correspondent aux prévisions de l'article par nature 657 qui se déclinent en M57 comme suit :

6568 Autres participations
657 Subventions
6573 Subventions de fonctionnement aux organismes publics
65731 État
65732 Régions
65733 Départements
65734 Communes
657341 Communes membres du GFP
657348 Autres communes
65735 Groupements de collectivités et collectivités à statut particulier
657351 GFP de rattachement
657358 Autres groupements
65736 Établissements et services rattachés

34

657361 Caisses des écoles
657362 CCAS
657363 à caractère administratif
657364 à caractère industriel et commercial
6573641 aux budgets annexes et aux régies dotées de la seule autonomie financière
6573642 aux régies dotées de la personnalité morale
6573643 aux fermiers et aux concessionnaires
6573644 aux syndicats exploitant un SPIC
65737 SNCF
65738 Autres établissements publics
657381 Autres établissements publics locaux
657382 Organismes publics divers
6574 Subventions de fonctionnement aux personnes, aux associations et aux autres organismes de droit privé
65741 Ménages
65742 Entreprises
65748 Autres personnes de droit privé

Les subventions dont le montant est supérieur à 23.000 euros supposent obligatoirement de faire l'objet d'une délibération ainsi que d'une convention. Il convient de souligner que toute subvention doit obligatoirement faire l'objet d'un engagement et que celui-ci est rattachable à un exercice dans la limite de 90 jours.

- Pour les autres imputations issues principalement au chapitre 011. Les charges sont constituées par les biens et services consommés par la collectivité pour les besoins de son activité. S'agissant de dépenses portant sur des biens déjà immobilisés, celles-ci ont le caractère de charges si elles ont pour effet de maintenir ces biens dans un état normal d'utilisation jusqu'à la fin de leur durée d'utilisation. Les nomenclatures budgétaires et comptables précisent, au niveau de certains comptes de la section de fonctionnement, la nature des dépenses imputables à la classe 6 : pharmacie, habillement, fournitures de bureau, de voirie, documentation administrative ... Bien que les nomenclatures comptables ne soient pas exhaustives, notamment au niveau des appellations des matériels, elles peuvent utilement servir de guide à la détermination du critère d'imputation. Le critère de durée peut permettre d'apprécier les imputations issues de la classe 6. Ainsi, les dépenses qui se consomment par le premier usage, telles que les fournitures de bureau (achat de crayons, gommes, petites agrafeuses...) doivent être comptabilisées en charges. Il en est de même du petit outillage, qui peut être considéré comme entièrement consommé dans l'exercice de son acquisition. La principale difficulté repose sur la définition de ce qui relève de l'investissement ou du fonctionnement en matière de gros entretien et d'amélioration. Il convient de noter à ce

niveau que toute dépense qui prolonge la durée de vie d'un bien, qui l'améliore ou qui augmente sa valeur implique une imputation de dépense en investissement et non en fonctionnement. Enfin, le remboursement des intérêts des emprunts constitue une dépense de fonctionnement. A ce niveau, si le contrat d'emprunt n'a pas été signé au premier janvier, il conviendra de rattacher la quote-part du remboursement des intérêts qui n'ont pas encore eu lieu sur le budget n+1. Cette dépense suit les règles de rattachement. Il est alors traité d'ICNE pour Intérêts Courus mais Non Echus.

2 – 1 – 2 - Les imputations déclinés pour les crédits d'investissement

2 – 1 – 2 – 1 – *Les recettes d'investissement*

Les recettes d'investissement sont composées de ressources propres définitives dont le FCTVA, des subventions d'équipement, des amendes de police, des recettes issues de l'emprunt, de cessions patrimoniales ainsi que de l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement.

Les recettes d'investissement sont destinées à financer des opérations se caractérisant par leur caractère durable. Les recettes affectées à des opérations (votées ou non votées) sont inscrites au budget au regard d'un engagement juridique (arrêté de subvention d'équipement, convention, dotation,) et d'autre part au regard des montants inscrits en dépenses.

En matière de prévisions, elles sont proposées et saisies par les Directions Opérationnelles. En application du principe de non-affectation, la prévision et l'encaissement des recettes ne peuvent justifier l'octroi de crédits supplémentaires en dépenses.

Dans le cadre spécifique de l'emprunt, la recette liée à celui-ci est destinée à financer uniquement les dépenses d'investissement. Le remboursement en capital grève la section d'investissement tandis que les intérêts sont constatés en fonctionnement.

Il convient en matière d'emprunt de préciser les éléments suivants :

- Depuis la loi du 2 mars 1982, les collectivités disposent d'une large autonomie en matière d'emprunt. Ainsi, il est possible de noter la liberté pleine et entière d'appréciation de l'opportunité de recourir à l'emprunt. Celles-ci choisissent, alors, librement le montant, le taux et la personne morale à laquelle elles s'adressent pour se financer. Le préfet ne peut s'opposer aux emprunts dont les conditions lui apparaissent défavorables aux intérêts de la collectivité si aucune illégalité n'est relevée.
- Au niveau du droit applicable, il convient de retenir que c'est l'assemblée délibérante de la collectivité qui est compétente pour contracter un emprunt, mais elle peut déléguer ce pouvoir à l'exécutif local. Par ailleurs, contrairement à la position de l'Union européenne, la France a décidé de placer l'emprunt local en dehors du champ d'application du Code des marchés publics, mais, dans les faits, il y a une mise en concurrence préalable.
- En matière d'encadrement, la collectivité ne peut recourir à l'emprunt que pour couvrir ses besoins d'équipement. En aucun cas, l'emprunt ne peut combler un déficit de la section de fonctionnement.
- Enfin, le remboursement du capital emprunté doit se faire conformément à la règle de l'équilibre propre de la section d'investissement. Ainsi, il est interdit de rembourser l'emprunt par l'emprunt et impose, alors, de couvrir le remboursement du capital par des ressources

propres à la section d'investissement. La Loi du 26 juillet 2013 a entendu préciser les caractéristiques liées à l'emprunt notamment en matière de prévisibilité des taux variables.

Il convient de distinguer les emprunts des crédits de trésorerie. Ces derniers se distinguent des emprunts en ce sens qu'ils n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. Ces crédits ont pour objectif de financer un éventuel décalage entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Dès lors, ils ne sont pas soumis au régime juridique des emprunts. Pour faire face à des besoins ponctuels de trésorerie, la collectivité peut, alors, ouvrir une ligne de crédits auprès d'une banque : il s'agit d'un crédit dont le plafond et la durée sont déterminés et de fait liés à l'exercice budgétaire.

La gestion de la trésorerie doit, cependant, être suffisamment efficace : en effet, il faut que les fonds disponibles permettent de couvrir l'ensemble des dépenses qui arrivent à échéance ; dès lors, une trésorerie en excédent important peut être le signe d'une gestion à améliorer ; et peut constituer un choix pertinent si les caractéristiques de l'emprunt proposé par un banquier contribuent à stabiliser voire améliorer le taux global de la dette.

En conclusion, la ville d'Avignon, depuis 2024, s'est inscrite dans une politique de recherche de prêts structurés dès lors qu'elle pouvait associer des opérations présentant un caractère certain en matière de cohésion sociale ou de développement durable. Ce faisant, elle opère différents recours à l'emprunt tout au long de l'année fléché sur les opérations de développement durable et/ou solidaire privilégiant des taux moindres.

2 – 1 – 2 – 2 – Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement correspondent à la constatation des modifications de la valeur ou de la structure des biens immobilisés ou immeubles, et des créances et des dettes à long ou moyen terme. D'autres dépenses revêtent le caractère d'investissement dans la mesure où leur volume constituerait une charge trop importante pour être imputée à la section de fonctionnement en un seul exercice (frais d'aliénation, frais d'émission des emprunts, frais d'études et de recherche).

Les dépenses d'investissement peuvent aussi se définir comme des acquisitions de biens meubles considérés comme des immobilisations par nature dans la mesure où elles remplissent des conditions de durabilité et de consistance selon la circulaire NOR/INT/B/02/00059/C du 26 février 2002. Il convient de noter que cette circulaire fournit une liste non exhaustive. De fait, des biens peuvent être imputés en section d'investissement par une délibération spécifique même si leur valeur unitaire est inférieure à 500 euros selon les articles L.2122-21, L3221-2 et L4231-2 du CGCT. A terme, il appartiendra au conseil municipal de statuer en la matière.

Le fait d'affecter des dépenses à la section d'investissement constitue un enjeu non négligeable pour la Ville. En effet, les dépenses d'investissement sont par définition éligibles au fond de compensation de la TVA (cf. FCTVA) sous réserves des autres conditions d'éligibilité fixées par les articles L.1615-1 et -12 du CGCT.

L'assemblée délibérante dispose de la capacité d'opter pour le vote d'une ou plusieurs opérations en section d'investissement. Ces opérations sont constituées par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux, de frais d'études aboutissant généralement à la construction d'un ou plusieurs ouvrages. Cette opération peut également comprendre des subventions d'équipements versées. Toutefois, la notion d'opération concerne exclusivement les dépenses réelles d'investissement. L'assemblée délibérante dispose alors de l'option de voter l'opération en déduction

des chapitres 20,21, 23 et 204. Il est alors fait état d'une opération « chapitrée ». L'assemblée délibérante peut aussi opter pour une présentation de l'opération pour information.

2 – 1 – 3 – Les dépenses et recettes d'ordre

2 – 1 – 3 – 1 - Généralités

Ces dépenses et recettes d'ordre sont réparties tant dans la section de fonctionnement que d'investissement.

Lors de l'exécution budgétaire, la collectivité effectue des opérations réelles ou des opérations d'ordre. Les opérations d'ordre budgétaires se caractérisent par le fait qu'elles concernent toujours à la fois une opération de dépense obligatoire et une opération de recette budgétaire pour un montant identique. Les dépenses ou recettes réelles ont un impact direct sur la trésorerie de la Ville d'Avignon, il s'agit d'encaissements et de décaissements effectifs. A l'inverse les opérations d'ordre non budgétaires n'ont pas de conséquences sur la trésorerie de la Ville d'Avignon.

Par voie de conséquence, il est possible de les assimiler à des jeux d'écritures qui ne donnent lieu ni à encaissements ni à décaissements. Les opérations d'ordre sont de deux types : - les opérations de transfert entre sections : le compte 042, en dépenses de fonctionnement, est un chapitre globalisé permettant de retracer les provisions pour risques et charges ainsi que les amortissements. Ce compte s'équilibre avec le compte 040 en recettes d'investissement et inversement. - Les opérations au sein d'une même section : le compte 043, en section de fonctionnement permet un transfert entre les dépenses et les recettes de cette section. Sont retracés sous ce compte les opérations liées à la comptabilité de stock comme celles afférentes aux lotissements. Le compte 041, en section d'investissement, est mouvementé selon les mêmes principes et retrace principalement les opérations patrimoniales. Ces opérations sont retracées dans les documents budgétaires (budget et compte administratif). Elles apparaissent en recettes et en dépenses dans chacune des sections et doivent être équilibrées entre elles comme suit :

	Opérations d'ordre en dépenses	Opérations d'ordre en recettes
Section d'investissement (SI)	041 ←	→ 041
	040 ↘	↗ 040
Section de fonctionnement (SF)	042 ↘	↗ 042
	043 ←	→ 043

Les amortissements sont les opérations d'ordre les plus communes. Elles consistent à constater la variation de patrimoine de la Ville. Selon les articles L 2321-2 27°,28° et R 2321-1 du CGCT, il existe trois types d'amortissement à savoir :

- L'amortissement des immobilisations incorporelles et corporelles ;
- L'amortissement des subventions d'équipement versées ;
- La reprise des subventions transférables reçues au compte de résultat.

2 – 1 – 3 – 2 – L'amortissement des immobilisations incorporelles et corporelles

Il est possible de préciser que l'amortissement est, « *défini d'une manière générale comme étant la réduction irréversible, répartie sur une période déterminée, du montant porté à certains postes du bilan* ». L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. C'est en raison des difficultés de mesure de cet amoindrissement que l'amortissement consiste généralement en l'étalement, sur une durée probable de vie, de la valeur des biens amortissables. La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée. Au bilan, les amortissements sont présentés en déduction des valeurs d'origine de façon à faire apparaître la valeur nette comptable des immobilisations.

Le calcul de l'amortissement est opéré sur la valeur toutes taxes comprises de l'immobilisation pour les activités relevant du budget général de la Ville s'il est TTC et sur la valeur hors taxes pour les activités assujetties à la TVA.

L'amortissement est calculé pour chaque catégorie d'immobilisations, au prorata du temps d'utilisation à partir de la mise en œuvre du principe de prorata-temporis. La date du mandat est retenue comme date de début d'amortissement pour toutes les immobilisations à l'exception des immeubles. Par ailleurs, l'assemblée délibérante établit un tableau d'amortissement qui sert à déterminer le montant des dotations à inscrire chaque année au budget (dépense compte 6811+recettes compte 28xx).

En principe, l'amortissement est linéaire (les dépréciations sont réparties de manière égale sur la durée de vie du bien). Tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf exception liée à la fin d'utilisation du bien (cession, affectation, mise à disposition, réforme ou destruction du bien). Le plan d'amortissement lié à l'immobilisation ne peut, en principe, être modifié qu'en cas de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien, ce qui suppose que cette modification doit nécessairement faire l'objet d'une délibération.

L'article R.2321-1 du CGCT précise les dépenses obligatoires et les dotations aux amortissements des immobilisations. Il convient de distinguer les biens incorporels dont les frais d'études, d'insertion des biens corporels constituer notamment de biens meubles (ex : matériel de bureau,). Sont également amortissables par les collectivités et établissements visés ci-dessus les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif (ex : un atelier relais).

Il convient de noter que l'assemblée délibérante est libre de décider d'étendre l'amortissement budgétaire à d'autres catégories de biens.

En matière de durées d'amortissement, celles-ci font l'objet d'une délibération qui fixe la période par catégorie de biens amortissables. Ils existent toutefois des exceptions telles que :

- des frais relatifs aux documents d'urbanisme visés à l'article L.121-7 du code de l'urbanisme qui sont amortis sur une durée maximale de 10 ans ;
- des frais d'études et des frais d'insertion non suivis de réalisation qui sont amortis sur une durée maximale de 5 ans ;
- des frais de recherche et de développement qui sont amortis sur une durée maximale de 5 ans ;
- des brevets qui sont amortis sur la durée du privilège dont ils bénéficient ou sur la durée effective de leur utilisation si elle est plus brève ; -

- des subventions d'équipement versées qui sont amorties sur une durée maximale de 5 ans lorsque le bénéficiaire est une personne de droit privé, ou de quinze ans lorsque le bénéficiaire est un organisme public. La délibération relative à la durée d'amortissement est transmise au comptable.

Par voie de conséquence le passage à la M57 a supposé la définition d'un nouveau tableau d'amortissement s'appuyant principalement sur la durée de vie « pratique » par catégorie de biens en cause qui a fait l'objet d'une délibération complémentaire et le paramétrage de l'application financière. Il conviendra en outre de compléter cette délibération par la notion de bien de faible valeur qui correspond à un bien qui est amorti sur une durée de 12 mois à compter de sa mise en service.

En matière de comptabilisation, la constatation de l'amortissement des immobilisations constitue une opération d'ordre budgétaire. Les comptes d'amortissement des immobilisations (subdivisions des comptes 28XXX dans le cadre d'une affectation de biens) sont crédités, en fin d'exercice, par le débit du compte 6811 "Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles" ou du compte 6871 "Dotations aux amortissements exceptionnels des immobilisations

Lors de la cession, de la destruction ou de la réforme d'un bien amortissable, les amortissements constatés sont repris par le crédit du compte d'immobilisation concerné pour déterminer la valeur nette du bien. Il s'agit d'une opération d'ordre non budgétaire passée par le comptable au vu des informations qui lui sont données par l'ordonnateur. Toutefois, et contrairement aux autres immobilisations, lorsque les frais d'études, les frais de recherche et de développement, les frais d'insertion ou les subventions d'équipement versées sont totalement amortis, le comptable solde le compte 2803 ou 2804 en le débitant par le crédit du compte de classe 2 correspondant (opération d'ordre non budgétaire).

2 – 1 – 3 – 3 – L'amortissement des subventions d'équipement versées

En application des dispositions prévues à l'article L 2321-2-28° du CGCT, les subventions d'équipement versées par la collectivité (imputées à la subdivision intéressée du compte 204) sont obligatoirement amorties. La nomenclature M57 a apporté de nouvelles règles de gestion :

- Il est rappelé le suivi individualisé des subventions d'investissement versées ;
- Comptabilisation à l'actif aux comptes 204x ou 2324 si l'entité versante a la capacité de suivre le lien entre la subvention octroyée et l'immobilisation acquise ; sinon compte 657x « Subventions ». A noter qu'en cas de conditions de réalisation la subvention sera d'abord retracée au compte 2324 (immobilisations incorporelles en cours) puis transférer au compte 204x à la date à laquelle l'immobilisation financée est mise en service chez le bénéficiaire.
- Amortissement à compter de la date de mise en service de l'immobilisation chez l'entité bénéficiaire. Par simplification, il est possible de retenir la date du mandat de la subvention comme début d'amortissement.
- Durée d'amortissement égale à celle d'utilisation attendue de l'immobilisation financée (dans le respect des durées d'amortissement maximales du CGCT). Ainsi, l'article L 2321-2-28° du CGCT dispose que les subventions d'équipement versées par la collectivité (imputées à la subdivision intéressée du compte 204) sont obligatoirement amorties, dès l'année

suivante, sur une durée maximale de 5 ans lorsque le bénéficiaire est une personne de droit privé, ou de 15 ans lorsque le bénéficiaire est un organisme public.

2 – 1 – 3 – 4 – La reprise des subventions transférables reçues au compte de résultat

Les subventions et fonds d'investissement reçus servant à financer un équipement devant être amorti sont qualifiées de fonds et subventions transférables et imputés en recettes au compte 131 (subventions d'équipement transférables) ou au compte 133 (fonds affectés à l'équipement transférables – ex : DGE, amendes de police, PVR, ...). Leur reprise au compte de résultat permet d'atténuer la charge de la dotation aux amortissements des biens acquis ou réalisés et, in fine, de solder les comptes de subventions au bilan. Cette reprise impérative consiste en un amortissement « inversé » par rapport à l'amortissement des biens réalisés ou acquis à l'aide des subventions et fonds transférables. Il s'agit d'une dépense de la section d'investissement et d'une recette concomitante pour la section de fonctionnement. La reprise au résultat d'une subvention d'équipement transférable reçue constitue une opération d'ordre budgétaire, se traduisant par une recette au compte 777 (fonctionnement) et une dépense au compte 139 (investissement).

Dans le cadre de la création d'une fiche mère, il peut être utile de pouvoir associer le bien immobilisable et ses différentes subventions transférables à des fins d'un meilleur contrôle budgétaire dans le logiciel financier.

2 – 1 – 4 – Les opérations pour compte de tiers

Certains organismes publics peuvent effectuer des opérations financières et comptables au profit de tiers sans avoir de marge de manœuvre sur ces opérations. Ces organismes agissent alors « pour le compte d'un tiers ».

Il convient de noter que ces opérations sont une exception au principe de non-affectation. En effet, les recettes liées ont pour objectif de procéder aux remboursements des dépenses mandatées par l'établissement.

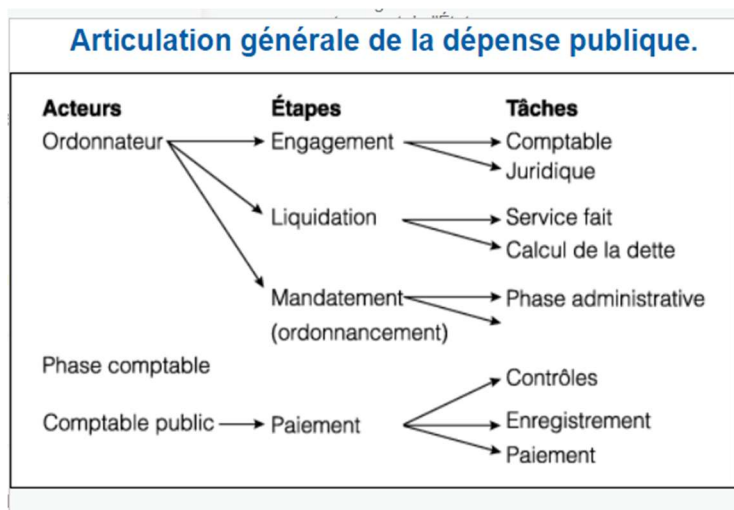
Les opérations pour compte de tiers se pilotent par la trésorerie et sont donc imputées en compte de classe 4 (454). Ils sont donc soumis à une autorisation budgétaire. Ces opérations supposent un numéro de convention ainsi que la définition d'un tier mandant. De fait, ils sont particulièrement encadrés. Ils visent, à titre d'exemple, des travaux pour périls imminents, des constructions en lieu et place d'une collectivité qui dispose de la compétence, ...

Par définition, une opération pour compte de tiers doit dans la mesure du possible s'équilibrer à la fin des travaux, ce qui peut lui conférer un caractère pluriannuel.

En conclusion, dans la mesure où les opérations pour compte de tiers représentent principalement des travaux pour autrui, il semble important de pouvoir disposer d'un plan de trésorerie lié.

2 – 2 – La comptabilité d'engagement

Elle peut se présenter comme suit :



En l'état, il convient de préciser les différentes phases propres à l'exécution comptable.

2 – 2 – 1 – Généralités

L'article 51 de la loi du 6 février 1992 codifiée en termes identiques aux articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose à l'ordonnateur de tenir une comptabilité des dépenses engagées. L'engagement des recettes est donc optionnel même si elle peut permettre un meilleur recouvrement.

La notion d'engagement comptable permet de garantir qu'aucune décision de nature financière n'est autorisée en l'absence de crédits budgétaires et ainsi d'assurer le respect par l'établissement de ses engagements juridiques auprès des tiers. La tenue d'une comptabilité d'engagement est une obligation qui incombe à l'ordonnateur de la collectivité.

Cette comptabilité d'engagement doit permettre à tout moment de connaître :

- Les crédits ouverts en dépenses et en recettes ;
- Les crédits disponibles à l'engagement ;
- Les crédits disponibles au mandatement ;
- Les dépenses et recettes réalisées.

De fait, la comptabilité d'engagement est un principe qui permet de matérialiser la chaîne comptable lors de l'exécution notamment des dépenses et de répartir les tâches entre les services de la Ville d'Avignon. Le préalable à l'engagement comptable est l'engagement juridique qui est l'acte par lequel l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Cette première obligation se matérialise par un acte contractuel tels un bon de commande, un marché

public, une convention voire certains arrêtés ou encore délibérations. L'engagement comptable précède ou est concomitant à l'engagement juridique. Il permet de s'assurer de la disponibilité des crédits qui permettra de financer l'engagement juridique.

Pour ce faire, l'engagement comptable doit être obligatoirement constitué de :

- Un montant prévisionnel des dépenses. Si l'engagement dépasse le délai de 90 jours, le montant peut connaître une actualisation ou une révision de son prix selon l'index idoine ;
- Un tiers concerné par la prestation, le service ou les travaux (cf. Opérateurs économiques, titulaires, sous-traitant, co-traitant,) ;
- Une imputation dans le sens réglementaire du terme (cf. hors analytique), ce qui mobilise un chapitre ou une opération chapitrée, une fonction et un article.

L'engagement préalable est une donnée essentielle qui suppose une saisie dans l'application financière.

En matière d'engagement, il est possible de déterminer une organisation de la génération d'engagement au travers de différents circuits de validation, en fonction des services et des montants.

En outre, la création de l'engagement suppose des accès à différentes applications dont celle liée à la création d'un bon de commande qui génère tout à la fois les engagements juridique et comptable ainsi que celle qui permet de créer un engagement comptable sans devoir formaliser un engagement juridique. Cette approche suppose que le RBF soit pris en compte dans le paramétrage initial de l'application financière mais aussi que des contrôles réguliers soient effectués en matière d'octroi des droits.

L'engagement permet de répondre à plusieurs objectifs essentiels :

- Vérifier l'existence de crédits sur les bonnes lignes budgétaires notamment celles affectées au service demandeur, ce qui peut nécessiter en cas de carence la saisie de virement de crédits voire un arbitrage au niveau de la direction ;
- Déterminer les crédits disponibles au regard des objectifs attendus par le service notamment ;
- Pouvoir rendre compte de l'exécution budgétaire mais aussi des marges de manœuvre existantes (cf. Crédits disponibles) ;
- Permettre une bonne gestion des opérations de clôture ou de fin d'exercice notamment au niveau des restes à réaliser ;
- Contrôler l'exécution sur marché si nécessaire.

L'engagement suppose une ou plusieurs validations, visa et approbation ainsi qu'un contrôle extérieur.

Enfin, un engagement suppose de déclarer la TVA afférente à la commande où à l'achat d'un bien. Même si le montant budgétaire de l'engagement est égal au montant toutes taxes comprises, il est important que l'engagement comptable retrace la TVA. Il existe un intérêt manifeste dans le cadre de la section d'investissement afin de faciliter le calcul du FCTVA. Il en est de même au niveau de l'engagement au sein de la section de fonctionnement dans la mesure où le montant de l'engagement

sera rapproché du montant de la facture qui, si elle provient d'une personne morale de droit privé, fera apparaître le ou les taux de TVA.

Une fois ces préalables exposés, il convient de distinguer les engagements de crédits de paiement des engagements d'autorisation de programme.

La comptabilité d'engagement repose sur la notion de tiers. Par définition, « un tiers est une personne physique ou morale qui dispose d'un lien juridique avec l'établissement ».

Il peut être soit débiteur (cf. recette) soit créancier (cf. Dépenses). La qualité de la saisie d'un tiers dans l'application financière est essentielle pour s'assurer de la bonne exploitation de la chaîne d'exécution. De ce fait, les services opérationnels saisissent les différents tiers et le service financier, garant de la conformité des saisies des tiers, valide les demandes afin notamment de limiter l'existence de doublon. En outre, la domiciliation est une donnée essentielle notamment en matière de recouvrement, ce qui suppose de s'assurer de la mise à jour de celle-ci régulièrement.

2 – 2 – 2 – Les engagements en crédits de paiement

A titre liminaire, les engagements en CP sont les engagements nécessairement liés à un exercice budgétaire contrairement à un engagement en AP qui est pluriannuel. Ainsi, l'engagement en CP est le seul qui puisse être rapproché d'une facture.

Il existe trois types d'engagement en CP :

- L'engagement anticipé se rapporte à des dépenses dont la réalisation est certaine mais dont l'engagement juridique n'a pas encore été formalisé. Cet engagement constitue une réserve de crédit en ce sens qu'il permet de définir le tiers, le montant et l'imputation.
- L'engagement provisionnel est aussi une réserve de crédits comme le premier mais ne suppose pas de déterminer le tiers. Il peut par exemple être utilisé dans le cadre d'un contrôle renforcé du train de paye pour statuer sur les restes disponibles.
- L'engagement ponctuel est celui qui est nécessairement lié à un engagement juridique impliquant à terme le paiement d'un prix selon une imputation prédéterminée. De fait, seul ce dernier type d'engagement peut permettre le décaissement d'une facture mais aussi faire l'objet d'un report ou d'un rattachement.

En cas d'existence d'engagement anticipé ou provisionnel, il conviendra de créer si nécessaire un engagement ponctuel et de le lier au premier pour déduire le montant disponible et donc actualiser la réserve de crédits.

Il est rare que les services opérationnels utilisent les deux premiers types d'engagements.

En matière de dépenses, il convient de souligner :

- L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise que « *l'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale (...) crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire* ».
- L'engagement est effectué par et sur les crédits du service qui aura à s'assurer de la vérification du service fait. Ce postulat part du constat que l'opérateur qui effectue le bon de commande est certainement le plus à même de contrôler le bon de livraison ;
- L'engagement comptable, dans l'application financière suppose d'être saisi avant la livraison des fournitures, le démarrage des prestations ou encore le début des travaux. Il va de soi qu'il peut exister des exceptions telles que les travaux d'urgence. Toutefois, cette dérogation suppose une motivation explicite ;
- Dans le cadre de la mise en œuvre d'un marché public, la date de création de l'engagement est la même que la date de notification ou, pour les travaux, de l'ordre de service.
- Selon la nature de l'engagement, il convient d'y associer les pièces justificatives idoines comme un devis, un contrat, ...

En matière d'engagement de recettes, force est de souligner que celui-ci est facultatif hors déclaration des restes à réaliser. Toutefois, il peut être un instrument efficace en matière de contrôle de gestion notamment, par exemple, en matière d'engagement des recettes de subventions. En la matière, en engageant la recette d'une subvention à percevoir, il est dès lors plus facile de disposer d'extraction des restes du tout au long de l'exercice en cours.

2 – 2 – 3 – Les engagements pluriannuels

Il convient de distinguer la décision d'affectation de l'engagement en AP.

Par définition, l'affectation correspond à une réservation des crédits pluriannuels nécessaires à la réalisation d'une ou plusieurs opérations ou dépenses d'investissement identifiée en termes de contenu, de coût et de délais.

Elle traduit ainsi la décision de l'ordonnateur de bloquer comptablement, par une tranche de financement, un montant des crédits de l'AP déterminés pour une opération d'acquisition, de réalisation ou d'attribution d'un concours financier lorsque cette opération est réalisée par un tiers.

Elle est obligatoirement préalable à tout engagement juridique de dépense et doit être mentionnée dans le projet de délibération autorisant la dépense. La tranche de financement constitue aussi le niveau de réservation des crédits requis pour justifier la suffisance ou l'insuffisance de crédits propres à un engagement contractuel passé selon le Code des marchés publics (critère permettant de qualifier une offre inacceptable, Article 35, I,1°. CGCT)

La décision d'affectation comporte obligatoirement :

- un objet,
- une AP à laquelle elle est liée,
- une opération,
- un échéancier de crédits de paiement,
- un montant (en coût à terminaison).

A ce niveau, il conviendra d'amender le présent RBF pour déterminer le mode opératoire lié à la gestion des affectations.

L'engagement comptable est une opération qui consiste à s'assurer de la disponibilité des crédits et à les figer jusqu'à l'intervention des paiements. Il permet de vérifier si le montant non encore engagé suffira à faire face à un nouvel engagement.

L'AP concernée doit avoir été obligatoirement affectée au préalable. Plus précisément, il intervient avant ou lors de la création d'une obligation vis-à-vis d'un tiers, formalisé par la signature d'une convention, d'un marché, d'un bon de commande ou tout autre document de nature juridique engageant la collectivité au paiement d'une dépense.

L'engagement comptable d'une AP est pluriannuel en principe, donc effectué au niveau de la part d'AP affectée quel que soit l'exercice au cours duquel interviendront les paiements. On parle alors d'engagement d'AP millésimé.

L'engagement en AP, contrairement à l'engagement ponctuel, ne peut être rapproché d'une facture et donc ne concourt pas directement à son décaissement. De fait, il conviendra de lier lors de la création de l'engagement en CP l'engagement en AP. Pour ce faire, il existe alors pour l'établissement plusieurs options possibles ; savoir :

- Lors de la création du Bon de Commande, l'application financière devra être paramétrée de manière à créer un choix entre la création d'un engagement en AP ou un engagement en CP ;
- Lors du rapprochement avec la facture, soit l'engagement en CP sera préexistant soit il conviendra de le créer en le liant avec l'engagement en AP.

En conclusion, par leur nature même, les engagements en AP sont pluriannuels. De fait, lors des travaux de fin d'exercice, il conviendra de statuer s'il faut solder ces engagements ou s'ils doivent être encore actifs pour l'exercice n+1 du fait du maintien de l'engagement juridique. C'est sur cette base, que les reports ne sont plus nécessaires.

2 – 2 – 4 – La gestion du service fait

Le constat ou la certification du « service fait » est une étape obligatoire préalable au rapprochement d'une facture. La certification est effectuée par le service gestionnaire sous la responsabilité de la Direction Opérationnelle.

Cette étape s'objective par la présence d'un bon de livraison, d'un compte-rendu d'intervention ou de toute pièce permettant d'attester que le service rendu, le bien livré ou les travaux effectués ont bien été réalisés pour le compte de la collectivité.

Le contrôle consiste donc à certifier que :

- La quantité livrée est conforme à la quantité prévue constituant l'engagement juridique ;
- Les éléments constitutifs de l'engagement juridique sont conformes au bien livré, au service rendu ou aux travaux effectués.

Cette étape est préalable au décaissement de la facture puisque c'est cette certification qui atteste du service rendu. A titre d'exemple, dans le cadre des marchés d'entretien ou de maintenance, l'établissement doit être en mesure de s'assurer que les prestations ont été effectivement réalisées dans le cadre de l'exécution du marché aux dates et selon la fréquence prévue contractuellement. Le prestataire le matérialise, lors de chaque passage, par une annotation sur un carnet d'entretien ou tout autre support prévu contractuellement. Ce document matérialise donc le service fait et assure la traçabilité du contrôle de la Ville d'Avignon sur son prestataire.

La constatation du service fait se matérialise dont par l'enregistrement dans la comptabilité des dépenses engagées à cette date.

En outre, si le service fait n'est que partiel, il conviendra de déterminer la date et le montant minoré.

La constatation du service fait est d'autant plus importante lors des opérations de fin d'exercice puisque c'est sur cette base que seront retenues les dépenses rattachables.

2 – 2 – 5 – La gestion des factures

L'ordonnance n°2014-697 du 26 juin 2014 impose, depuis le 1er janvier 2020, l'utilisation obligatoire pour toute entreprise ou société émettant une facture d'y procéder sous forme électronique, via l'utilisation du portail internet Chorus Portail Pro mis à disposition par le Ministère des Finances.

Par voie de conséquence, la première étape liée à la gestion des factures repose sur leur enregistrement comme suit :

- Les entreprises, sociétés, collectivités, disposent d'un compte Chorus Portail Pro qui leur permet d'émettre des factures ou des avis de somme à payer ;
- Chaque compte Chorus suppose d'être lié à un numéro de SIRET (et non de SIREN). De fait, ne pourront être intégrés dans l'application financière que les factures dont le tiers a été préalablement enregistré avec le bon numéro de SIRET ;
- L'établissement peut saisir directement ou intégrer les factures déposées soit en mode manuel (flux xml à intégrer) soit en mode API (Interface de programmation d'application).

Une fois la facture intégrée, plusieurs options sont possibles :

- L'enregistrement consiste à lui donner un numéro d'ordre en vue de son paiement ;
- Le recyclage permet de prendre en charge la facture mais dans un autre budget (SIRET différent) ;
- Le refus constate que la facture n'est pas destinée à l'établissement, ce qui suppose une mise à jour dans chorus (information du déposant du motif de refus).

Le rapprochement consiste à lier la facture enregistrée à un engagement en CP. A ce stade, il existe plusieurs options :

- 1 – La facture correspond à l'engagement en CP et à son service fait. L'établissement dispose de l'ensemble des pièces justificatives. Il peut donc procéder à son décaissement ;

2 – La facture correspond à un engagement en CP mais ne dispose pas des pièces justificatives. Le service gestionnaire dispose de la capacité de surseoir à statuer (cf. suspension) pour ne pas faire courir les délais de paiement supposant une information auprès de la société. Il va de soi que cette procédure s'inscrit dans une durée encadrée par l'ordonnateur qui est de 30 jours.

3 – La facture ne correspond pas à l'engagement en CP notamment au regard de la certification du service fait. Le service gestionnaire procède à sa suspension jusqu'à la conformité du service fait en totalité. Son décaissement sur la base doit nécessairement correspondre à ce qui a été effectivement livré.

4 – La facture ne correspond à aucun engagement en CP, aucun service fait. Elle ne peut être donc décaissée. Le service opérationnel procède à son rejet et le motive en envoyant les motifs à l'entreprise ainsi qu'une copie au service financier.

5 – La facture suppose la mobilisation de crédits de fonctionnement et de crédits d'investissement. Il conviendra soit de la rejeter car non conforme au marché, ... Soit de la traiter deux fois pour distinguer un décaissement en fonctionnement et un décaissement en investissement.

La facture d'avoir ou « note de crédit » est un document comptable émis par la société qui informe l'établissement de la rectification ou de l'annulation de la facture et de son remboursement total ou partiel. Chorus Portail Pro permet de gérer les avoirs émis par les sociétés au profit de la Ville d'Avignon.

En cas d'avoir, il est possible :

1 – De l'adosser à une facture. Celle-ci ira en diminution du décaissement de cette dernière et constituera en elle-même une pièce justificative portant sur la minoration du prix ;

2 – Au terme de l'exercice, tous les avoirs n'ayant pas fait l'objet d'un adossement feront l'objet d'une demande de remboursement sous la forme d'un titre. Il convient donc que l'application financière puisse identifier tous les avoirs restant dû en fin d'année et les générer sous forme de titre de paiement.

L'ensemble des factures rapprochées seront regroupées dans un bordereau provisoire (ou pré-bordereau) en vue de leur liquidation.

2 – 2 – 6 – L'ordonnancement de la dépense

2 – 2 – 6 – 1 - Généralités

La liquidation désigne l'action visant à proposer une dépense après certification du service fait et le rapprochement avec un engagement en CP. L'ensemble des factures ou tout autre élément devant être décaissé par le Trésor Public est à ce stade en statut « liquidation » dans l'application financière et dispose d'un numéro de pré-mandat (pièce provisoire) et de pré-bordereaux (n° provisoire)

L'ordonnancement consiste à numéroté les pré-mandats (factures rapprochées inscrites dans un pré-bordereau provisoire) pour qu'ils deviennent définitifs. Cette numérotation est partagée avec le Trésor Public. En cas de problème de numérotation, il conviendra de fournir un certificat administratif justifiant du problème de numérotation. Cette situation ne peut concerner que les manques de numérotation. En aucun cas, un même numéro ne peut faire référence à deux ou plusieurs mandats.

La numérotation des mandats et titres commence par 01 lors de l'ouverture de l'exercice. Il en va de même pour les bordereaux de recettes et de dépenses ainsi que pour les annulations (mandat et titre et bordereaux liés).

L'ordonnancement, une fois la numérotation effectuée, permet de générer un flux PES_V2. Ce flux dispose des éléments nécessaires au décaissement de la facture :

- Numéro de Mandat et Bordereau ;
- Eléments constitutifs au tiers dont l'adresse et l'IBAN pour pouvoir procéder au virement ;
- Imputation dont nécessairement l'article et éventuellement l'opération ;
- Montant HT et TTC dû ;
- Pièces justificatives au format PDF (dont l'intégralité des pièces afférentes au marché pour le premier mandat sur marché) encadrées par le décret du 29 décembre 1962 confirmé par la loi du 2 mars 1982. La liste des pièces justificatives devant être fournie par l'ordonnateur a été précisée par le décret n°2016-33 du 20 janvier 2016). En la matière, chaque mandat doit donc comporter les pièces portant justification juridique de la dépenses (délibération, convention, marché, avenant,) ainsi que les pièces attestant de la validité de la créance (facture, décompte,).

A noter que ce flux issu de l'ordonnancement peut disposer d'un ou plusieurs mandats dans la limite de 80Mo (obligation technique).

Ce flux est déposé sur le parapheur électronique pour permettre la signature par l'ordonnateur ou toute personne ayant pouvoir. Pour se faire, la signature est soumise aux règles de sécurité et de confidentialité RG++. Le bordereau est donc soumis à une signature électronique obligatoire à l'exception de la transmission de pièce justificative autonome.

Enfin, le flux est transmis sur la plateforme HELIOS pour être pris en charge par le comptable public qui instruit alors le mandat en vue de procéder au paiement des factures après contrôle (par lot ou hiérarchisé de la dépense selon la nature de la dépense). Si lors du contrôle, le comptable public constate qu'il n'est pas possible de procéder au décaissement, il en avise l'ordonnateur qui procédera au rejet du mandat dans l'application financière.

Le comptable public ou l'ordonnateur peuvent aussi procéder à des opérations d'annulation ou de réduction d'un mandat préexistant. Ces mandats d'annulation font l'objet d'une numérotation spécifique selon le même format que précédemment. Ils doivent comporter la mention du mandat en cause ainsi que toutes les pièces justificatives propres à justifier de cette opération comptable.

A titre dérogatoire,

- Le mandat peut être effectué après paiement (prélèvements, remboursement de la dette, électricité,). Cette dérogation fait l'objet d'un document transmis par le comptable public pour pouvoir les intégrer dans l'application financière (cf. débit d'office) ;
- Dans l'hypothèse où le budget dispose d'une activité HT alors que celui-ci est TTC, il est possible de créer une série spéciale tant en numéro de mandat que de bordereau pour

distinguer cette activité de l'activité principale. Il va de soi que cette dérogation est encadrée puisqu'elle supposerait normalement la création d'un budget annexe. Celle-ci est prévue pour des activités de faibles montants.

Les articles L2192-10 et R21-92-10 du code de la commande publique prévoit en cas de retard du paiement d'une facture le paiement d'une indemnité forfaitaire de 40 euros ainsi que l'application d'un taux de 8% (au jour de l'approbation du présent règlement) au prorata-temporis des jours de retard. Il est ainsi traité de délais globaux de paiement.

Les délais globaux courent à compter de la date de dépôt de la facture dans Chorus. Ils sont déterminés par un délai de trente jours au terme duquel les intérêts moratoires sont dus. Ils se répartissent comme suit :

- 10 jours pour les services opérationnels, gestionnaires de crédits : certification du service fait, vérification des montants, transmission des pièces justificatives ;
- 10 jours pour la Direction des Finances notamment aux fins de vérification des éléments nécessaires au bon mandatement (numéro SIRET, RIB, adresse, ...), mandatement, mise en signature des bordereaux avant transmission au comptable public ;
- 10 jours pour le comptable public pour procéder au paiement.

Comme il en a été fait état, le délai global peut être suspendu en cas notamment d'absence de pièces justificatives devant être fournies par le créancier.

En conclusion, une dépense n'ayant pas fait l'objet d'un quelconque paiement peut être soumise à la déchéance quadriennale. Ainsi, la nomenclature M57 précise qu'« est prescrite toute dépense non payée dans un délai de quatre ans, à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis, conformément à la loi 68- 1250 du 31 décembre 1968. Les créanciers peuvent être relevés de leur prescription par délibération motivée de l'assemblée délibérante. Le montant des mandats atteints par la déchéance quadriennale est inscrit au crédit du compte 773 « Mandats annulés ou atteints par la déchéance quadriennale » si le mandat concerne une dépense de fonctionnement et au compte d'investissement initialement débité s'il concerne une dépense d'investissement. Dans la comptabilité budgétaire, cette opération est traitée comme au paragraphe précédent ».

2 – 2 – 6 – 2 – Le mandatement de la paye

Le décaissement du train de paye fait l'objet d'un traitement particulier. Celui-ci peut se présenter comme suit :

1 – Le train de paye est généré à partir de l'application Ressources Humaines de la collectivité. Ce faisant, cette application génère :

- Un flux interface du mandatement qui va créer les pré-mandats (dépenses provisoires avant liquidation) disposant du mandatement de la paye des titulaires et non titulaires, le mandatement des indemnités des élus, le mandatement des comptes de caisses (URSAFF, IRCANTEC,).

- Un flux XHL destiné au trésor Public pour permettre le contrôle des éléments du mandatement ;
- Un flux HOPAYRA qui revient à la bande de paiement permettant le virement par bénéficiaires des traitements et indemnités ;
- Les pièces justificatives (arrêté, nomination, contrat de travail,) permettant au comptable public de pouvoir statuer sur la dépense.

2 – La mise à disposition de ces différents flux est déterminée par un agenda convenu entre le comptable public et l’ordonnateur qui établit notamment les dates de présentation du mandatement ainsi que les dates de mise en paiement.

L’intégration des éléments de mandatement de la paye dans l’application financière est assurée par la Direction des Ressources Humaines qui procède à l’ordonnancement de celles-ci. La paye suppose la signature dans le parapheur électronique par l’ordonnateur ou toute personne ayant reçu délégation par lui.

Il convient de noter que, depuis 2021 et la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative, il convient de s’assurer que les montants déclarés dans la DSN correspondent bien au montant du mandatement, ce qui peut supposer des régularisations lors des opérations de fin d’exercice.

2 – 2 – 7 – L’ordonnancement des recettes

Comme il en a déjà été fait état, l’engagement des recettes est facultatif même s’il peut constituer toutefois un élément intéressant en matière de gestion et de recouvrement.

En dehors des éléments communs aux dépenses (numérotation, annulation et rejet), il semble important de préciser les éléments suivants :

- Comme pour les dépenses, les recettes font l’objet de pré-bordereaux dédiés qui permettent leur numérotation jusqu’à leur soumission dans le parapheur ;
- En matière de gestion des recettes, il convient de distinguer les tiers publics des tiers privés. En effet, les ASAP (ou Avis de Somme à payer) sont directement générés à partir du flux PES portant sur l’ordonnancement pour les tiers publics tandis que, pour les tiers privés, il convient de générer un flux complémentaire qui sera transmis à un centre éditique qui rematéralisera et transmettra en version « papier » les ASAP. Cette approche suppose un paramétrage spécifique dans l’application financière ;
- Les tiers font l’objet d’une saisie dans l’application financière soit par saisie directe soit par import de tiers. Toutefois, afin de faciliter certaines intégrations d’interface, il est possible de mandater des recettes en intégrant directement une liste de destinataires qui ne sont pas dans l’application financière. Cette approche vise la génération de pré-recettes en masse à partir d’un seul et unique tiers (divers créancier).
- En exception du principe de non-affectation, les recettes grevées sont des recettes perçues et affectées à des dépenses spécifiques. Il est ainsi possible de citer l’article L 332-9 du code de l’urbanisme en matière de participation au programme d’aménagement d’ensemble mais aussi des fonds européens ou encore de certains dons et leg. A noter que la comptabilisation de ces recettes fait l’objet d’une annexe spécifique au compte administratif (L 2313-1 du CGCT) ;

- Comme pour les dépenses, il convient de porter un point de vigilance en matière de TVA par la création si nécessaire de numérotation spéciale ou d'un budget annexe selon le volume en cause puisque le montant de ces titres fera alors l'objet d'une déclaration de TVA.
- La base du montant du titre est le plus souvent tributaire de tarifs votés par l'assemblée délibérante chaque année. Les tarifs sont appliqués soit à partir d'une régie de recettes soit par émission de titres et ASAP de recettes envoyées directement aux redevables. Dans le cas d'une régie de recettes, les impayés font alors l'objet de l'émission d'un titre pour s'assurer de l'encaissement des montants dus. Par ailleurs, du fait du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, ce dernier procède au recouvrement des recettes de la Ville d'Avignon. A la différence des dépenses, il n'existe pas une nomenclature des pièces justificatives liées à l'encaissement des recettes. Toutefois, il peut être demandé à l'établissement toute pièce justificative ouvrant droit à l'encaissement des recettes.
- Les recettes peuvent aussi faire l'objet d'annulation ou de rejet. Il existe en outre une procédure spécifique nommée admission en non-valeur (article 6541 et 6542) qui permet de constater qu'une créance n'a pas pu être recouvrée par le comptable supposant une délibération spécifique de l'assemblée délibérante, puis au mandatement des sommes correspondantes.
- En matière de subventions reçues, il convient de souligner que celles-ci doivent faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où la plupart sont encaissables sous réserve de la présentation de différents états de dépenses. De fait, un suivi particulier est à mettre en œuvre notamment si la subvention est liée à des règles de durée afin d'éviter une éventuelle forclusion (perte de tout ou partie de la subvention du fait de son extinction).

Ainsi, le suivi des subventions d'investissement est directement géré par un service du pôle financier qui procède à la constitution de la plupart des dossiers de demande et apporte une assistance technique si nécessaire.

Enfin, le vote du compte administratif suppose qu'il n'est plus possible de pouvoir inscrire des dépenses et des recettes à compter de sa transmission à la préfecture. Ce faisant, afin de pouvoir prendre en compte d'éventuelles évolutions, il conviendra d'émettre un titre sur exercice antérieur pour corriger un mandat et un mandat sur exercice antérieur pour corriger les montants d'un titre.

2 – 2 – 8 – Les provisions et les dépréciations

En application des principes comptables de prudence et de sincérité, l'établissement doit être en mesure de comptabiliser les pertes financières probables. Ainsi, les provisions permettent de constater un risque ou une charge probable pouvant s'étaler sur une ou plusieurs années. Dès la survenance d'un risque comme un litige par exemple, l'établissement provisionne sur l'exercice en cours ce qui revient à enregistrer en compte de résultats une dotation (charge non décaissée) d'un montant égal au risque évalué.

L'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome 1, page 126) dispose : « Les dépréciations des immobilisations procèdent de la constatation d'un amoindrissement de la valeur d'un élément de l'actif immobilisé résultant de causes dont les effets ne sont pas irréversibles. La dépréciation d'un actif est la constatation que sa valeur actuelle est devenue inférieure à sa valeur nette comptable (la valeur actuelle étant la valeur la plus élevée de la valeur vénale ou de la valeur d'usage). La valeur nette comptable d'une immobilisation correspond à sa valeur brute diminuée des amortissements cumulés et des dépréciations. Ainsi, à la différence des provisions pour risques et charges, les dépréciations sont portées, comme les amortissements, en déduction de la valeur des postes de l'actif du bilan qu'elles concernent. L'entité doit apprécier à chaque clôture des comptes s'il existe un indice quelconque montrant qu'une immobilisation a pu perdre notablement de sa valeur. »

A titre d'exemple, la constatation d'une dépréciation peut se présenter comme suit :

Exercice	Base Amortissable	Dotations aux amortissement	Amortissements cumulés	Valeur actualisée	Dépréciation	VNC
n	100	20	20			80
n+1	100	20	40	48	12	48
n+2	48	16	56			32
n+3	48	16	72			16
n+4	48	16	88			0

En conclusion, seules les provisions font l'objet d'une présentation spécifique dans le budget et le compte administratif. Elles en constituent une annexe spécifique.

2 – 2 – 9 – L'ordonnancement des dépenses et des recettes avant le vote du budget ou après le 31 décembre

L'article L. 1612-1 du CGCT dispose que le Maire, du 1^{er} janvier de l'exercice jusqu'à l'adoption du budget, est autorisé à mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement (hors autorisation d'engagement) dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente. Il est en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget. En outre, en l'absence d'adoption du budget avant le 15 avril (30 avril pour l'année du renouvellement des organes délibérants), ou jusqu'à l'adoption du budget, l'ordonnateur peut engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement (hors autorisation de programme), sous réserve d'une délibération par l'organe délibérant 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.

La journée complémentaire est encadrée par les articles L. 1612- 11, D. 5217-3, R. 71-111-2 et R. 72-102-2 du CGCT. Elle est facultative. Elle permet de prolonger fictivement la journée comptable du 31 décembre de l'année n jusqu'au 31 janvier de l'année n+1. Cela ne vise que la section de fonctionnement afin de prendre en compte les services fait en cours de l'exercice considéré. Elles ne peuvent être effectuées qu'en cohérence avec les crédits disponibles. Parallèlement, durant la même période, il est possible de pouvoir procéder à une décision modificative concernant le fonctionnement et les écritures d'ordre selon les conditions énoncées infra.

3 – La gestion du Patrimoine

Par définition, le patrimoine correspond à l'ensemble des biens meubles ou immeubles, matériels ou immatériels dont financier, en cours de production ou achevés, en propriété ou en jouissance de la Ville d'Avignon. Un bien pour être comptabilisé en immobilisation suppose de répondre à cinq critères cumulatifs :

- Le bien est destiné à rester durablement. Il ne doit donc pas être consommé au premier usage ;
- Le bien doit être un élément identifiable même s'il ne correspond pas à l'activité de la Ville;
- Le bien est porteur d'avantages économiques futurs ou correspond à un actif non générateur de trésorerie et ayant un potentiel de service (article 211-1 du PCG « sont considérés comme des éléments d'actifs, pour les entités du secteur public, les éléments utilisés pour une activité ou pour la partie d'activité autre qu'industrielle et commerciale, et dont les avantages futurs ou la disposition d'un potentiel de services attendus profiteront à des tiers ou à l'entité conformément à sa mission ou à son objet ».) ;
- Le bien est un élément contrôlé par l'établissement. Le droit de propriété n'est pas suffisant ni indispensable pour la comptabilisation d'une immobilisation. Ainsi, l'établissement peut bénéficier de biens mis à sa disposition qu'il devra à terme rendre ;
- L'évaluation doit être déterminée avec une fiabilité suffisante. La valorisation qu'elle soit négative ou positive est un élément essentiel pour s'assurer de la bonne gestion de l'actif mais aussi de la bonne tenue comptable.

Afin de compléter cette définition, il est possible également d'indiquer un seuil (500€) en dessous duquel la comptabilisation se fait systématiquement en charge (à l'exception des biens figurant au sein de l'annexe 1 de la circulaire du 26 février 2002 et encore l'amortissement des biens de faible valeur).

Ce patrimoine nécessite un ensemble d'écritures permettant de retracer une image fidèle, complète et sincère de la tenue comptable de la Ville d'Avignon. Cette bonne tenue participe également à la sincérité des comptes dont l'équilibre budgétaire ainsi que le juste calcul des recettes.

Le patrimoine suppose donc à la fois un mandatement en section d'investissement et un titre dans la même section si le bien est subventionné à l'exception des dons, acquisitions à titre gratuit ou encore échanges sans soulte.

Le patrimoine étant, par sa nature même, amené à évoluer, il va de soi que cette évaluation suppose de le constater par différentes écritures. Ainsi, à titre d'exemple, un bien sinistré va supposer plusieurs écritures prenant notamment en compte la participation si nécessaire de l'assurance ou encore la perte de sa valeur patrimoniale.

Les acquisitions de l'année à titre onéreux ou non ainsi que les sorties sont retracées dans une annexe du compte administratif.

Le patrimoine est retracé au travers de trois inventaires :

- L'inventaire financier qui est confié à l'ordonnateur et qui fait l'objet de deux annexes dans le compte administratif (méthode d'amortissement et entrée et sortie) ;
- L'inventaire du comptable issu d'une inscription à partir notamment du mandatement en investissement et de l'envoi d'un flux inventaire (cf. indigo inventaire) permettant une mise à jour régulière ;
- L'inventaire physique qui revient à un comptage manuel de tous les éléments de l'actif présent au sein de la Ville d'Avignon. Il retrace donc la réalité physique des biens ainsi que leur localisation au niveau de chaque service gestionnaire.

Il convient, de noter que l'inventaire physique suppose des corrections dans l'inventaire financier et donc dans l'inventaire comptable. Il n'est donc pas possible de remplacer l'inventaire du comptable public par l'inventaire physique même si celui-ci reflète au mieux l'actif de la Ville.

La bonne tenue de l'inventaire permet à l'ordonnateur :

- De mettre en œuvre ou d'améliorer sa stratégie patrimoniale grâce à une meilleure connaissance de l'état général de ses immobilisations ;
- Améliorer ses décisions de gestion afin notamment d'adapter comme le pilotage des grosses réparations ou des dépenses de renouvellement ;
- Définir une stratégie d'occupation (location ou vente) de ses biens immobiliers.

3 – 1 – Les obligations de l'ordonnateur et du comptable

En matière d'immobilisation, la responsabilité du suivi incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Il s'agit d'une responsabilité forte en ce sens que l'ordonnateur ne peut s'en exonérer et que la Chambre régionale des comptes procède, lors du contrôle de gestion, à des observations régulières sur la tenue de l'inventaire.

L'ordonnateur est donc chargé du recensement des biens et de leur identification tout au long de leur durée de vie. Il importe donc que celui-ci s'attache à un suivi exhaustif de la réalité des immobilisations et ajuste si nécessaire son inventaire comptable en comparaison des données physiques présentes au sein de la collectivité. En ce sens, l'ordonnateur a donc tout à la fois la charge de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable.

Le comptable public, en application des articles 53 et suivants du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, s'assure :

- De la bonne tenue de l'actif immobilisé notamment dans le cadre du rapprochement du compte administratif et du compte de gestion ;
- De la bonne tenue de la comptabilité générale patrimoniale.

Pour ce faire, le système d'information Hélios retrace différents fichiers des immobilisations au sein d'un module dit module inventaire tandis que l'ordonnateur se doit de disposer dans son application financière d'un module destiné à la gestion de ses immobilisations et d'ouvrir les droits idoines aux utilisateurs.

Afin de permettre une concordance entre l'inventaire du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur, trois éléments sont transmis par l'ordonnateur au comptable :

- Les Flux PES de mandatement (mandat et titre) dès lors qu'ils concernent l'investissement ;
- Les Flux Indigo Inventaire qui permet une transmission du numéro de l'inventaire saisi par l'ordonnateur pour permettre notamment de mettre à jour les codifications entre les deux entités ;
- L'annexe entrée-sortie du compte administratif.

3 – 2 – La tenue de l'inventaire

Les immobilisations concernées par le recensement selon les modalités décrites ci-après sont celles enregistrées en classe 2, qu'il s'agisse d'immobilisations incorporelles (subdivisions du compte 20), d'immobilisations corporelles (subdivisions des comptes 21, 22, 23 et 24) ou d'immobilisations financières (subdivisions des comptes 26 et 27). Par voie de conséquence, l'inventaire concerne aussi les immobilisations construites sur le sol d'autrui ou encore celles réalisés dans le cadre d'un bail emphytéotique.

Chaque élément de patrimoine est référencé sous un numéro d'inventaire unique ou numéro d'identification. Il est composé de :

- Un millésime correspondant à l'année d'acquisition ;
- Un numéro d'ordre commençant à 00001 au début de l'exercice.

Le numéro d'inventaire est donc un identifiant numérique ou alphanumérique permettant d'individualiser une immobilisation ou un groupe d'immobilisations (lots, biens de faible valeur,). Dans la mesure où ce numéro doit retracer l'ensemble de la vie d'une immobilisation, il doit impérativement être unique pour une immobilisation donnée.

A partir du numéro d'inventaire, tant le comptable public que l'ordonnateur doivent être en mesure de suivre l'évolution historique d'une immobilisation déterminée :

- Lors de l'acquisition (entrée du bien dans le patrimoine) ;
- Lors de la constatation éventuelle de la dépréciation par le biais de la procédure de dépréciation ou encore mécaniquement à partir de la procédure d'amortissement ;
- Lors de la sortie de celle-ci qu'il s'agisse d'une cession à titre onéreux, gratuit de la réforme ou encore de la destruction.

Les fiches immobilisations retracent donc l'évolution de la valeur nette comptable du bien notamment pour les immobilisations amortissables. En sus, de la constatation de la dépense, il semble aussi important de pouvoir associer à la fiche inventaire les subventions finançant le bien.

Chaque numéro d'inventaire doit être attribué à l'émission du mandat d'acquisition du bien ou au plus tard lors du vote du compte administratif.

Une fiche inventaire identifiée ne peut porter que sur un seul compte par nature (études travaux en cours, immobilisation définitive). Le principe est le suivant :

- Il est possible de créer une immobilisation sur une étude. Celle-ci dispose d'un numéro d'inventaire. Elle peut être suivie de travaux ou non. Dans la négative, le compte définitif sera le compte lié aux études.
- Si l'immobilisation est suivie de travaux, il sera possible de rajouter d'autres mandats au 23 (cf. travaux en cours).
- Dans le cadre de l'achèvement des travaux, il conviendra de transférer l'immobilisation travaux en cours en une immobilisation définitive disposant d'un compte définitif au 21. A noter que la date de ce transfert constituera la date de mise en service si le bien est amortissable.

Il appartient donc à l'ordonnateur d'être particulièrement vigilant dès le stade de la prévision budgétaire afin de prévoir les crédits suffisants à la subdivision du compte correspondant au type de travaux à réaliser. En cas d'erreur identifiée sur le compte 23 et d'impossibilité pour le comptable de transférer au compte 21 définitif, l'ordonnateur doit émettre dans tous les cas, un mandat d'annulation et ré émettre un mandat sur la bonne imputation au compte 23. Aucune ré imputation budgétaire via un certificat administratif n'est autorisée au cours de l'exercice.

En outre, la fiche inventaire doit distinguer :

- Les biens nettement individualisables ;
- Les biens acquis par lots ;
- Les biens de faible valeur ; A noter la notion de « primo équipements » qui visent certain bien dont la valeur unitaire est inférieure à 500 euros TTC et qui sont constamment renouvelés et peuvent être conservés à l'actif pour une quantité et une valeur fixe si leur valeur et leur composition ne varient pas sensiblement (Exemple, de l'équipement en vaisselle d'une cantine lors de sa création) ;
- Les biens financiers ;
- Les travaux en cours, les travaux en régie (ou production immobilisée) ainsi que les adjonctions.

En matière d'adjonction, il convient de préciser les éléments suivants :

- si le bien principal et l'adjonction ne font l'objet l'un et l'autre d'aucun amortissement et/ou de dépréciations, et si ces immobilisations sont imputées à un même compte par nature, un même numéro d'inventaire est attribué au bien principal et à l'adjonction,
- dans tous les autres cas de figure, le bien principal et l'adjonction sont attributaires d'un numéro d'inventaire différent. Afin de pouvoir rattacher l'adjonction au bien principal, il est recommandé à l'ordonnateur soit d'utiliser une codification particulière au sein même du numéro d'inventaire (en intégrant des données alphanumériques telles que les mentions « HV » pour toutes les immobilisations relatives à l'hôtel de ville, par exemple), soit d'adopter une architecture de type « fiche mère » / « fiche fille ».
- L'assemblée délibérante, sur proposition de l'ordonnateur, fixe la durée d'amortissement de l'adjonction. Avec les nouvelles normes comptables en matière d'actifs et de passifs, il appartient aux collectivités de fixer les durées d'amortissement correspondant à la durée probable d'utilisation du bien. Toutefois, dans certains cas de figure, et afin de caler le tableau d'amortissement de l'adjonction sur celui du bien principal, l'assemblée peut décider de fixer la durée d'amortissement de l'adjonction sur la durée résiduelle d'amortissement du bien principal.

En matière d'avance, comme pour toute immobilisation, ces avances font l'objet d'une attribution de numéro d'inventaire. Au vu des pièces justifiant l'exécution des travaux, les comptes d'avances (comptes 238 ou 237) sont soldés et virés, par opération d'ordre budgétaire, aux comptes

d'immobilisations en cours (comptes 231 ou 232). Ces immobilisations en cours doivent alors être attributaires du même numéro d'inventaire que celui originellement attribué aux avances imputées aux comptes 237 et 238.

3 – 3 – Les opérations liées aux immobilisations

En matière d'acquisition, il convient de distinguer :

- Les acquisitions à titre onéreux. Les immobilisations sont comptabilisées à leur coût d'acquisition qui revient à l'acquisition du prix d'achat et des frais accessoires (Ex : TVA non récupérable, frais de transport, d'installation,). Les frais accessoires peuvent aussi concerner le coût d'une démolition, les travaux en cours devenus ensuite définitifs. Il est alors traité du principe de comptabilisation du coût historique ;
- Les acquisitions à l'euro symbolique. A noter que budgétairement l'acquisition à l'euro symbolique peut s'analyser comme une subvention reçue en nature.
- Les biens historiques et culturels font l'objet d'une réglementation spécifique. En aucun cas, ils ne sont amortissables.
- Les acquisitions à titre gratuit supposent de distinguer les bien reçus à titre de dotation ou d'apport (ex : la Ville d'Avignon reçoit des bien matériel de la ville) des subventions reçues en nature qui supposent une évaluation préalable pour pouvoir l'inscrire au compte 132 ou suivant.

En matière d'immobilisations mises à disposition ou reçues en affectation, celles-ci répondent à une comptabilisation spécifique sachant qu'elles sont susceptibles de connaître une restitution.

Il va de soi que l'établissement peut aussi affecter ou mettre à disposition dans le cadre d'un transfert ou encore affermer ou concéder un ou plusieurs biens qui seront alors comptabilisé au compte 24. L'ensemble des opérations se traduit alors par des opérations non budgétaires supposant donc qu'il n'y aura pas d'émission de mandat ou de titre mais une comptabilisation à partir de la valeur nette comptable.

Dans le cadre de « la vie du bien », la valeur nette comptable peut évoluer au regard du bien. Il est alors possible de traiter des amortissements, des provisions et des dépréciations des immobilisations qui ont déjà été traités supra.

Dans le cadre des sorties des immobilisations, il convient de distinguer :

- Les cessions à titre onéreux, pour l'euro symbolique ou à titre gratuit. Il convient de noter que l'article D.2331-3 du CGCT encadre les écritures liées aux cessions à titre onéreux qui suppose la distinction entre une différence positive ou négative en fonction de la valeur nette comptable du bien cédé et du montant de la cession.
- La réforme est une opération qui permet de sortir un bien après réintégration des amortissements ;
- La prise en compte des immobilisations sinistrées suppose de différencier l'hypothèse où le bien peut faire l'objet d'une indemnisation ou non. A noter que si l'indemnité d'assurance est versée l'exercice suivant celui du sinistre ou du vol, le bien doit être sorti de l'actif l'année même du sinistre. De fait, les produits attendus par la compagnie d'assurance feront l'objet en fin d'exercice d'une inscription au compte 4687 « autres produits à recevoir » ;

La M57 attache une importance particulière à l'actif et à la capacité de la Ville d'Avignon à mieux maîtriser ses biens. De fait, une évolution majeure revient à l'application de l'amortissement au prorata-temporis et la mise en œuvre d'une approche par composantes.

4 – Les opérations hors-bilan

Le principe de fiabilité des comptes suppose que le « lecteur extérieur » ou les élus disposent d'informations financières suffisamment précises et exhaustives pour comprendre :

- L'évolution des charges et des produits ;
- Les principaux éléments du patrimoine ;
- Les engagements financiers auxquels la collectivité est tenue ou risque de l'être. Dans ce cas, il convient de définir ces engagements contractés par l'établissement pouvant générer à terme une dépense sans que l'on connaisse précisément le montant de la réalisation et si cet engagement va se concrétiser et/ou que l'on ne soit pas en mesure d'en évaluer le montant. En ce sens, ces engagements se distinguent des provisions.

Les opérations hors-bilan représentent ces engagements financiers dès lors qu'ils sont susceptibles de présenter un impact financier significatif. De fait, la fiabilité des comptes sera aussi évaluée au regard de la qualité des informations présentées par ce type d'engagements.

Un engagement hors-bilan suppose l'appréciation de trois critères à savoir :

- des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance de l'actif de la Ville d'Avignon ;
- des engagements entraînant des conséquences financières sur les exercices à venir ;
- des engagements subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures.

En matière de présentation, ils constituent des annexes à la présentation des comptes comme suit :

- Les emprunts garantis ;
- Les contrats de crédit-bail ;
- Les contrats de partenariat public privé ou PPP (arrêté du 16 décembre 2010) ;
- Les engagements donnés et reçus ;
- Les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention ;
- Les subventions versées dans le cadre du budget ;
- L'état des autorisations de programme et des autorisations d'engagement ;
- Les recettes grevées d'une affectation spéciale.

Ces comptes sont prévus dans la M57 à la classe 8 se présentant comme suit :

CLASSE 8 – COMPTES SPÉCIAUX

80 ENGAGEMENTS HORS BILAN

- 801 Engagements donnés par la collectivité
 - 8015 Engagements sur garanties d'emprunt
 - 8016 Engagements de crédit-bail restant à courir
 - 80161 Crédit-bail mobilier
 - 80165 Crédit-bail immobilier
 - 8017 Subventions à verser par annuités (annuités restant à courir)
 - 8018 Autres engagements donnés
- 802 Engagements reçus par la collectivité
 - 8026 Redevances de crédit-bail restant à recevoir
 - 80265 Crédit-bail immobilier
 - 8027 Subventions à recevoir par annuités (annuités restant à recevoir)
 - 8028 Autres engagements reçus

Ces comptes sont tenus en partie simple par l'ordonnateur. En toute logique, les engagements sont enregistrés au compte 801 pour les données et 802 pour les reçus.

A titre d'exemple, dans le cadre d'un contrat de crédit-bail mobilier de 10.000 euros, il est prévu le paiement d'une redevance annuelle de 3.300 euros pendant trois ans et d'une levée d'option de 100 euros.

Exercice	Compte 80161		Engagement financier
	Débit	Crédit	Reste à financer
N	3300,00	10000,00	6700,00
N+1	3300,00		3400,00
N+2	3300,00		100,00
N+3 Levée d'option	100,00		0,00

L'établissement dispose d'un réel intérêt à définir ses propres règles de gestion propre à s'assurer du meilleur suivi possible de ses engagements hors bilan.

5 – Les régies

Par définition, seuls les comptables de la Direction Générale des Finances Publiques sont habilités à gérer les dépenses et les recettes des collectivités et des établissements publics dont ils ont la charge. Ce principe connaît une exception avec les régies d'avances et de recettes. Ainsi, des agents placés sous l'autorité de l'ordonnateur et sous la responsabilité du comptable public peuvent exécuter différentes opérations liées à de l'encaissement et du décaissement et à la tenue de la comptabilité de la régie. Celles-ci sont évidemment encadrées et supposent un contrôle spécifique.

La création, la modification et la suppression d'une régie sont de la compétence du conseil municipal ou par délégation du maire. De fait, lorsque cette compétence a été déléguée, les régies sont alors créées par décision, faisant l'objet, ensuite, d'une restitution à l'assemblée délibérante. A Avignon, le conseil municipal a consenti une délégation au Maire. Par ailleurs, l'avis conforme du comptable public est une formalité substantielle préalable à la décision de création.

L'acte constitutif d'une régie (ou d'une sous-régie) comporte un certain nombre de dispositions nécessaires à la définition des opérations confiées au responsable de la régie (régisseur titulaire, mandataire suppléant, régisseur intérimaire) ainsi que des conditions d'exécution des opérations relatives à son organisation et à son fonctionnement, soit en encaissement (régie de recettes), soit en paiement (régie d'avance), soit en encaissement et décaissement (régie mixte) dont, entre autres :

- l'avis conforme du comptable public pour tout acte relatif à la création, la modification, la suppression et la nomination des personnes dans le cadre de la régie ;
- l'acte constitutif doit comporter, notamment, la date de début, de fin, ou la période d'activité (en cas de régie temporaire), l'adresse de la régie, la direction opérationnelle de rattachement ;
- l'acte constitutif doit aussi préciser de la manière la plus précise possible l'objet même de la régie c'est-à-dire les opérations qui seront réalisées par son intermédiaire ;
- Le cas échéant, il renvoie au montant du régime indemnitaire reconnaissant la responsabilité du régisseur titulaire, régisseur intérimaire et du mandataire suppléant ;
- et les moyens autorisés pour encaisser les recettes (numéraire, chèque, carte bancaire, prélèvement...) ou payer les dépenses (numéraire, chèque...)
- et la fréquence de versement, au comptable, des fonds des fonds encaissés (régie de recettes)
- et le montant de l'avance consentie (régie d'avance)
- et les conditions générales de production des justificatifs d'opérations ;

La responsabilité des gestionnaires publics, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 s'étend aux opérations des régisseurs.

5 – 1 – La nomination des régisseurs

Les régisseurs (titulaire ou intérimaire), leurs mandataires (suppléant, sous régisseur, mandataire stricto sensu) sont nommés par arrêté de l'ordonnateur (le maire) sur avis conforme et préalable du comptable. Cet avis peut être retiré à tout moment, par celui-ci, s'il est avéré que le régisseur n'exerce plus ses fonctions dans le respect de la réglementation en vigueur.

Les régisseurs sont fonctionnellement sous la responsabilité des directions opérationnelles qui sont chargées pour le compte de l'ordonnateur du contrôle d'opportunité et de légalité des recettes encaissées ou des dépenses payées par le régisseur. Les opérations effectuées doivent être engagées dans l'application financière notamment en dépense selon les dispositions supra. L'application financière supposera la création d'un tiers spécifique (tiers de régie disposant du code fourni par le comptable public) afin d'identifier les mandats et titres sur régie.

Il convient de noter que sont exclues de plein droit des régies de recettes les taxations et les cessions de biens qui supposent, pour ces derniers, des écritures spécifiques ainsi qu'une délibération.

Le régisseur de recettes a l'obligation de verser son encaisse dès que le montant de celle-ci atteint le maximum autorisé par l'acte de création ou de manière périodique (au moins 1 fois par mois). Le versement de l'encaisse est obligatoire :

- en fin d'exercice sans pour autant que le reversement soit nécessairement le 31 décembre ;
- en cas de remplacement du régisseur titulaire par le régisseur intérimaire ou mandataire suppléant ;
- en cas de changement de régisseur ;
- à la clôture de la régie.

Concernant les régies de dépenses ou d'avance, le montant maximum de l'avance mis à disposition du régisseur ne doit excéder le quart du montant prévisible des dépenses annuelles à payer. Ce faisant, l'acte de création doit nécessairement préciser ce montant maximum. Par ailleurs, il est possible d'assortir ces régies de moyens de paiement spécifiques dont une carte bancaire selon des conditions particulières. Afin de pouvoir reconstituer une régie, c'est-à-dire disposer du montant disponible au régisseur, il convient d'émettre des mandats de régie qui permettent au comptable public d'intégrer les dépenses au compte de gestion.

5 – 2 – Les obligations des régisseurs

Les régisseurs doivent se conformer en toute probité à l'ensemble des obligations liées à leurs fonctions. En sus des obligations liées à l'exercice des fonctions de tout fonctionnaire, les responsables d'une régie (régisseur titulaire, mandataire suppléant, régisseur intérimaire) ont une responsabilité des opérations liées à leurs régies qui entrent dans le périmètre de la responsabilité des gestionnaires publics.

Ainsi, en cas de perte ou de vol, en cas de disparition des fonds de valeurs qui lui ont été confiés, en cas de perte des pièces justificatives qui lui ont été remises, le régisseur assume la pleine responsabilité de cela. Dans ce contexte de responsabilité, il leur est recommandé d'être vigilant pour pouvoir affirmer leur positionnement et de concrétiser tous les moyens utiles pour ce faire.

A de fins d'amélioration continue des procédures de la ville, celle-ci vient d'acquérir un progiciel de gestion des régies en cours de déploiement.

5 – 3 – Le suivi et le contrôle des régies

Le contrôle des régies est assuré conjointement par l'ordonnateur et le comptable. Pour l'ordonnateur, il dispose de toute latitude pour organiser un contrôle sur pièces ou sur place. Outre chaque direction opérationnelle, la direction compétente au sein des Finances de la Ville est aussi associée au contrôle des régies pour s'assurer du suivi des encaissements ainsi que des décaissements. Celle-ci assure un rôle de conseils et de facilitations.

En sus des contrôles sur pièces, le comptable exerce un contrôle, notamment lors de la régularisation des écritures. Il exerce alors un contrôle sur place en présence ou non de la direction compétente au sein des Finances de la Ville. Il est tenu de fournir différents rapports de vérification qui permettent de s'assurer de la bonne tenue des régies mais aussi de proposer des améliorations du processus si nécessaire.

6 – Réglementation commande publique

La politique des achats s'inscrit dans le cadre du code de la commande publique (CCP), qui regroupe l'ensemble des règles applicables aux marchés publics et aux concessions, ainsi que des textes relatifs

à la sous-traitance et à la maîtrise d'ouvrage publique. (CCP, art. L. 1 et s., L. 2000-1 et s., R. 2100-1 et s.).

Elle vise à assurer une utilisation efficiente et responsable des deniers publics, en garantissant la sécurité juridique des contrats, la transparence des procédures, l'égalité de traitement des candidats et la prise en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. (CCP, art. L. 1, L. 3, L. 2111-1).

La collectivité respecte, pour l'ensemble de ses contrats de la commande publique, la distinction entre marchés publics et concessions, telle qu'organisée par le CCP, qui consacre une deuxième partie aux marchés publics (art. L. 2000-1 et s.) et une troisième partie aux concessions (art. L. 3000-1 et s.).

6 – 1 – Les phases amont à l'exécution financière d'un marché

6 – 1 – 1 – La définition du besoin

La définition du besoin constitue une phase préalable obligatoire à tout achat public. En tant que contrat de la commande publique, le marché doit permettre de satisfaire les besoins et d'assurer l'efficacité de la commande publique ainsi que la bonne utilisation des deniers publics, conformément aux articles L. 1 et L. 3 du code de la commande publique.

La nature et l'étendue des besoins doivent être définis avant tout lancement de procédure de passation, en tenant compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, pour les contrats répondant à un besoin d'un montant estimé supérieur ou égal aux seuils européens, en application de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique.

En matière de marchés, les besoins sont précisés dans les pièces techniques (notamment le cahier des clauses techniques particulières – CCTP), qui doivent décrire clairement la nature (travaux, fournitures, services ; ponctuels, récurrents ou continus) et l'étendue (quantité, qualité) des prestations.

Pour les concessions, l'exigence de précision est moindre, mais l'autorité concédante doit tout de même décrire suffisamment les caractéristiques essentielles de la concession et en donner une estimation sur la durée totale du contrat.

Les marchés publics intègrent, dès la phase de définition du besoin, des considérations environnementales et sociales, en cohérence avec l'article L. 2111-1 du code de la commande publique et la Charte de l'environnement de 2005, afin de favoriser les achats publics durables et les achats éco-responsables.

Les services prescripteurs veillent notamment à :

- privilégier des fournitures et prestations à faible impact environnemental (par exemple : véhicules électriques, bacs de tri sélectif, végétaux économes en eau) lorsque cela est pertinent au regard du besoin ;
- intégrer, lorsque possible, des critères ou conditions d'exécution relatifs à la performance environnementale ou sociale, sous réserve du respect des principes d'égalité de traitement et de transparence.

6 – 1 – 2 – La préparation des marchés

6.1.2.1 – Études préalables et sourcing

Des études et échanges préalables avec les opérateurs économiques peuvent être organisés, dans le cadre des « études et échanges préalables avec les opérateurs économiques » prévues par l'article R. 2111-1 du code de la commande publique, afin de mieux cerner les solutions existantes et de calibrer le besoin, sous réserve de ne pas fausser la concurrence ni méconnaître les principes de l'article L. 3 du CCP.

Ainsi, les services peuvent recourir au « sourcing¹ » pour préparer la passation d'un marché, conformément aux articles R. 2111-1 et R. 2111-2 du code de la commande publique.

Ces démarches consistent notamment à :

- réaliser des études de marché et des consultations préalables ;
- solliciter des avis techniques ou économiques ;
- informer les opérateurs économiques des projets d'achat et des exigences envisagées.

Lorsque ces études et échanges préalables ont contribué à la définition du besoin, l'acheteur doit prendre des mesures appropriées pour éviter toute distorsion de concurrence (diffusion d'informations équivalentes à tous les candidats potentiels, adaptation des délais, etc.) et mentionner ces mesures dans le rapport de présentation.

Lorsqu'un opérateur économique a participé, directement ou indirectement, à la préparation d'un marché (par exemple dans le cadre d'études préalables ou d'une mission d'assistance), l'acheteur doit, en application de l'article R. 2111-2 du code de la commande publique et de la jurisprudence européenne, prendre des mesures pour éviter que cette participation ne fausse la concurrence (communication d'informations, ajustement des délais, etc.), l'exclusion n'étant envisageable qu'en dernier ressort.

6.1.2.2 – Rôle des organes communaux dans la préparation

La préparation des marchés, incluant la définition des critères de choix, le découpage éventuel en lots, la détermination des modalités d'exécution et de paiement, est conduite par les services, sous la responsabilité du Maire ou de son délégué, dans le cadre des délégations consenties par le conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Le conseil municipal conserve la compétence pour adopter le budget et, le cas échéant, autoriser la conclusion des contrats n'entrant pas dans le champ des délégations, notamment les concessions sous forme de délégation de service public.

6.1.2.3 – Intégration de la programmation et de la stratégie d'achat

Dans une logique de bonne gestion, une programmation prévisionnelle des achats peut être établie, notamment pour les dépenses récurrentes et les investissements structurants, en veillant à la cohérence avec les objectifs budgétaires et les orientations pluriannuelles.

¹ « études et échanges préalables avec les opérateurs économiques »

Cette programmation permet d'anticiper les procédures, de mutualiser les achats lorsque pertinent, et de mieux intégrer les objectifs de développement durable et d'efficacité énergétique.

6 – 1 – 3 – Les procédures applicables

Le choix de la procédure de passation (procédures formalisées, procédures adaptées, etc.) est effectué en fonction de la nature et du montant estimé du besoin, dans le respect des règles de seuils prévues par le code de la commande publique. Les services doivent veiller à l'agrégation pertinente des besoins de même nature afin de déterminer correctement les montants estimés et d'éviter tout découpage artificiel de marchés, contraire aux principes de transparence et d'égalité d'accès.

Les procédures formalisées et adaptées doivent respecter les exigences de publicité et de mise en concurrence définies par le code de la commande publique, sous réserve des cas limitativement prévus de recours à des procédures négociées sans publicité ni mise en concurrence préalables. Les avis de publicité et les documents de consultation doivent refléter fidèlement la définition du besoin, les critères de sélection et d'attribution, ainsi que les conditions essentielles d'exécution, dans le respect des principes de transparence et de non-discrimination.

6 – 1 – 4 – La passation des marchés

Les marchés sont signés par le Maire, représentant légal de la commune, sur délégation du conseil municipal, ou par le ou les adjoints ou les agents ayant reçu une délégation à cet effet dans les conditions prévues par les articles L. 2122-21 et L. 2122-22 du CGCT.

Lorsque le conseil municipal a délégué au Maire la compétence pour conclure certains marchés, celui-ci rend compte à l'assemblée délibérante de l'exercice de cette délégation, dans les conditions fixées par le CGCT.

Les marchés et concessions sont formalisés par écrit (dès 25 000€ HT) et comportent au minimum : l'objet, le prix ou les modalités de détermination du prix, la durée, les conditions d'exécution et de paiement, prévues par le code de la commande publique. En matière de concession, l'autorité concédante doit, au stade de la passation, avoir suffisamment décrit les caractéristiques essentielles de la concession (périmètre géographique, durée, investissements attendus).

Les critères d'attribution sont définis en amont dans les documents de la consultation. Ils peuvent notamment intégrer des considérations environnementales, sociales ou relatives à l'emploi local, dans le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité. L'analyse des offres est conduite par les services compétents, sous le contrôle de l'autorité signataire, en veillant à l'égalité de traitement des candidats et à la traçabilité des choix opérés (rapports d'analyse, tableaux comparatifs, etc.).

Dans la phase de passation des marchés publics, la commission d'appel d'offres intervient dans la procédure : elle valide d'abord les candidatures, puis analyse et classe les offres selon les critères fixés par l'acheteur, avant de désigner l'offre économiquement la plus avantageuse, qui s'impose en principe à l'exécutif pour l'attribution du marché, sous réserve de la possibilité pour ce dernier de renoncer à la procédure ou de la déclarer sans suite, dans les conditions prévues par le droit de la commande publique.

6 – 1 – 5 – Les avenants

Les modifications des marchés et concessions en cours d'exécution, notamment par avenant, doivent respecter les conditions prévues par le code de la commande publique, afin de ne pas remettre en cause l'équilibre initial du contrat ni contourner les règles de publicité et de mise en concurrence.

Les avenants ne peuvent avoir pour effet de bouleverser l'économie générale du contrat ou de modifier substantiellement son objet, sauf dans les cas limitativement prévus par le code de la commande publique (par exemple, prestations supplémentaires devenues nécessaires et imprévisibles, modifications de faible montant, etc.).

Les avenants sont approuvés par l'autorité ayant signé le marché ou la concession, dans la limite des délégations consenties par le conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Lorsque l'avenant entraîne une augmentation égale ou supérieure à 5% du montant initial, l'avis préalable de la commission d'appel d'offres doit être recueillie avant la passation de l'acte juridique.

Tout avenant doit faire l'objet d'une analyse préalable de son impact budgétaire, en lien avec le service finances, afin de garantir le respect des règles de l'équilibre budgétaire de la commune, notamment celles issues de l'article L. 1612-1 du CGCT relatives à l'équilibre réel du budget.

Les avenants sont transmis au comptable public avec les pièces justificatives nécessaires, afin de permettre le contrôle de la régularité de la dépense et du respect des crédits ouverts.

6 – 2 – L'exécution financière d'un marché

6 – 2 – 1 – Les ordres de service

Les ordres de service constituent les actes par lesquels le maître d'ouvrage ou son représentant donne des instructions au titulaire pour le démarrage, la poursuite, la modification ou la suspension des prestations, dans le respect des stipulations contractuelles.

Ils doivent être écrits, datés, numérotés et notifiés au titulaire, afin d'assurer la traçabilité des décisions et de permettre le contrôle de l'exécution.

Les ordres de service sont signés par le représentant du pouvoir adjudicateur désigné dans le marché (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, responsable de service), dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés par le contrat et par les décisions du Maire.

6 – 2 – 2 – Les avances

Le versement d'avances au titulaire d'un marché ou d'une concession est encadré par les dispositions du code de la commande publique, qui fixent les conditions de leur octroi, leur montant minimal ou maximal et les garanties éventuelles à exiger. La commune peut prévoir, dans les pièces du marché, le versement d'une avance obligatoire ou facultative, en fonction de la nature du contrat, de son montant et de sa durée, dans le respect des textes applicables.

Toute avance doit être prévue contractuellement et faire l'objet d'un mandat spécifique, émis par l'ordonnateur et contrôlé par le comptable public. La Direction Marchés Publics vérifie, avant tout versement, le respect des conditions d'octroi de l'avance (montant, garanties, échéancier de remboursement) et le service Finances vérifie la disponibilité des crédits budgétaires, en conformité avec l'article L. 1612-1 du CGCT relatif à l'équilibre budgétaire.

6 – 2 – 3 – La sous-traitance

La sous-traitance est possible dans les conditions prévues par le code de la commande publique, sous réserve de l'acceptation du sous-traitant et de l'agrément de ses conditions de paiement par la commune. Le titulaire doit déclarer ses sous-traitants et les prestations sous-traitées, dans les formes prévues par les documents du marché.

La personne publique veille à ce que les modalités de paiement des sous-traitants, qu'il s'agisse d'un paiement direct par le maître d'ouvrage ou d'un paiement par le titulaire, respectent les règles définies par le code de la commande publique et les stipulations du contrat.

Le service financier contrôle la conformité des demandes de paiement impliquant des sous-traitants (pièces justificatives, agréments, décomptes), en lien avec le comptable public, afin de prévenir tout risque de paiement irrégulier.

6 – 2 – 4 – Le paiement des factures et des acomptes

Les paiements des sommes dues au titre des marchés et concessions (acomptes, soldes, règlements partiels) sont effectués dans les conditions prévues par le code de la commande publique et la réglementation relative aux délais de paiement des acheteurs publics.

Le Maire, en sa qualité d'ordonnateur, ou son représentant, émet les mandats de paiement après vérification du service fait par les services prescripteurs et du respect des stipulations contractuelles (quantités, prix, pénalités, retenues de garantie, etc.).

Le comptable public exerce un contrôle de la régularité de la dépense (existence de la créance, disponibilité des crédits, pièces justificatives) avant de procéder au paiement, conformément aux règles de la comptabilité publique.

Chaque paiement doit être accompagné des pièces justificatives prévues par la réglementation (facture, décompte, attestation de service fait, décision de pénalités, avenants, etc.), conservées par les services et mises à disposition des organes de contrôle (chambre régionale des comptes, ordonnateur, comptable public).

6 – 2 – 5 – La diminution du montant lié au marché

La personne publique peut appliquer des pénalités de retard ou des réfections en cas de mauvaise exécution, dans les conditions prévues par le code de la commande publique et par les clauses du contrat, sous réserve de respecter le principe de proportionnalité et les droits de la défense du titulaire. Ces pénalités ou diminutions de prix doivent être prévues contractuellement (clause pénale, barème de réfaction) et faire l'objet de décisions écrites, motivées, notifiées au titulaire et intégrées dans les décomptes et mandats.

Les clauses de variation de prix (révision, actualisation) peuvent conduire à une diminution du montant à payer, en fonction des indices ou paramètres prévus au contrat. Toute diminution de prix résultant de ces mécanismes doit être calculée conformément aux stipulations contractuelles et contrôlée par le service financier, afin de garantir la bonne utilisation des deniers publics.

Les diminutions de prix, qu'elles résultent de pénalités, de réfections ou de mécanismes de variation, doivent être prises en compte dans la gestion budgétaire et comptable, en veillant au respect de l'équilibre budgétaire prévu par l'article L. 1612-1 du CGCT.

Les services financiers tiennent une traçabilité des montants initiaux, des modifications et des montants effectivement mandatés, afin de permettre un suivi précis des engagements et des paiements.

7 – Divers

7 – 1 - L'information et la dématérialisation

7 – 1 – 1 – La communication numérique des documents budgétaires

L'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dit la Loi NOTRe a créé de nouvelles dispositions en matière de transparence et de responsabilité financière des collectivités locales.

Les documents de présentation financiers prévus dans les nouvelles dispositions tels que le budget primitif, le compte administratif ou encore le rapport d'orientation budgétaire ont pour vocation d'être mis en ligne sur le site internet de la collectivité après adoption par l'assemblée délibérante.

Le décret N°2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales est venu préciser les modalités de mise en ligne dont leur accessibilité intégrale, un format non modifiable, leur gratuité et leur conformité aux documents soumis à l'assemblée territoriale.

Par ailleurs, l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) est un lieu de collecte, d'analyse et de partage des informations sur les finances et les gestions publiques locales. Ses missions sont définies à l'article L1211-4 du CGCT. Il met à disposition à partir d'un portail (<https://data.ofgl.fr>) les principaux indicateurs des comptes de gestion des collectivités locales.

7 – 1 – 2 – La dématérialisation

Depuis 2005, à l'initiative de la Direction Générale des Finances publiques (DGFIP), l'Etat, les associations nationales des élus locaux ainsi que le juge des comptes, les collectivités locales sont amenées à connaître un mouvement national en vue de réduire la transmission papier mais aussi favoriser la transparence des comptes publics locaux à partir de leur numérisation.

Comme il en a été fait état dans le présent règlement, la clef de voute de la production budgétaire et financière repose sur la capacité de l'organisme à se doter d'un système d'informations en adéquation avec les besoins de la Ville d'Avignon. Pour se faire-la collectivité-est dotée :

- D'une application financière permettant la saisie des éléments budgétaires et la mise en œuvre de la chaîne d'exécution ;
- D'une application Rh permettant de générer le mandatement de la paye ainsi que les pièces justificatives nécessaires à son décaissement ;

- D'un parapheur électronique permettant de s'assurer du lien entre l'ordonnateur et le comptable via Hélios (Protocole PES_V2, PES_ASAP,) ;
- Un lien de l'application financière avec le logiciel ToTEM en vue de formaliser les flux budgétaires ;
-
- D'une passerelle de transmission vers le représentant de l'Etat dans le département (Act et Act Budgétaire).

Cette production suppose :

- La définition de droits pour les utilisateurs dont les accès, les modalités d'intervention, les circuits de validation ;
- La mise à disposition d'un parc informatique suffisant devant prendre aussi en compte les impératifs de travail à distance ;
- Les impératifs de sécurité informatique ainsi que le respect du règlement général de la protection des données.

Les principaux textes encadrant la dématérialisation sont :

- [Circulaire MICC1719763C – DGP/SIAF/2017/002 du 30 juin 2017](#) portant sur les mesures de simplification relatives à la conservation des pièces comptables et pièces justificatives des comptes par l'ordonnateur dans les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements et les établissements publics de santé
- [Instruction du 30 juin 2017 relative à la conservation des pièces comptables et pièces justificatives des comptes par l'ordonnateur dans les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements et les établissements publics de santé](#) (NOR MICC1719763C)
- [Instruction NOR CPAE1717330J du 12 juin 2017](#) relative à la valeur probante des pièces justificatives et des documents comptables dématérialisés
- [Arrêté du 7 octobre 2015](#) relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations des organismes publics pris en application du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
- [Arrêté du 17 juin 2013](#) fixant la liste des titres spéciaux de paiement dématérialisés en application de l'article L. 525-4 du code monétaire et financier
- [Arrêté du 13 octobre 2011](#) modifiant l'arrêté du 26 octobre 2005 portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs
- [Arrêté du 27 juin 2007](#) portant application de l'article D.1617-23 du CGCT relatif à la dématérialisation des opérations en comptabilité publique
