



4 questions pour comprendre le règlement budgétaire et financier



Jusqu'à présent, seuls les régions, les départements et les métropoles avaient l'obligation de se doter d'un règlement budgétaire et financier (RBF). Le référentiel M57 a étendu cette obligation aux communes, à leurs groupements et à leurs établissements pour améliorer la gestion pluriannuelle et la transparence de l'information budgétaire et comptable.

Quelle collectivité est soumise à l'obligation d'adopter un RBF ?

L'adoption d'un RBF est obligatoire **pour toutes les entités** appliquant l'instruction budgétaire et comptable M57 (communes, établissements publics, départements, régions, centres de gestion, services départementaux d'incendie et de secours, notamment), **à l'exception des communes et des groupements de moins de 3 500 habitants** ainsi qu'à leurs établissements publics, et des associations syndicales autorisées ; pour ces derniers, l'adoption d'un RBF est facultative. Elle est conditionnée à la volonté d'appliquer le régime des AP-AE institué par l'article L.5217-10-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et précisé par le référentiel M57. En l'absence de RBF, ces entités soit ne font pas usage des autorisations de programme et d'engagement, soit les mettent en œuvre dans les conditions prévues par l'article L.2311-3 du CGCT.

Dans l'hypothèse où une commune ou un groupement dépasserait le seuil des 3 500 habitants suite à un recensement général ou complémentaire de population, conformément à l'article L.2311-4 du CGCT, elle **dispose d'un exercice budgétaire**, à compter de la date de publication des résultats, **pour se conformer à l'obligation** d'adopter un règlement budgétaire et financier.

Pour les entités soumises à l'obligation d'adoption d'un RBF instituée par l'article L.5217-10-8 du CGCT, **il n'existe aucune dérogation**. L'absence d'autorisation d'engagements ou de programme accordés par l'assemblée délibérante ou la volonté de ne pas y recourir à une date donnée, ne constituent pas un motif de dérogation ; d'une part, cela n'exclut pas d'y recourir à l'avenir et, d'autre part, cela ne remet pas en cause l'obligation de prévoir les modalités d'information de l'assemblée sur la gestion des engagements pluriannuels qui peuvent exister en dehors des autorisations de programme ou d'engagement et qui font l'objet d'une inscription sur l'état des restes à réaliser.

Par conséquent, toutes ces entités doivent se doter d'un RBF y compris si elles n'ont pas encore envisagé de recourir à des autorisations de programme et d'engagement dans les conditions définies à l'article L.5217-10-7 du CGCT.

Quel est le périmètre d'application du RBF ?

Les règles liées à la pluriannualité définies dans le RBF s'appliquent au **budget principal et à tous les budgets annexes appliquant l'instruction budgétaire et comptable M57**. Cela n'exclut pas dans ce règlement budgétaire unique pour toute l'entité morale de prévoir des règles spécifiques propre à un ou plusieurs budgets annexes.

La collectivité ou l'établissement public pourra, s'il le souhaite, prévoir dans son RBF des dispositions spécifiques propres à ses budgets annexes, en particulier pour **ses services à caractère industriel et commercial (SPIC) et ses établissements sociaux ou médico-sociaux (ESMS)**, dans le respect de la réglementation budgétaire et comptable applicable à ces services. En effet, les cadres budgétaires et comptables de ces entités sont respectivement régis par les dispositions des instructions M4 et M22.

Un point d'attention : les ESMS n'ont pas la possibilité d'utiliser le régime des AP-AE en raison de l'absence de disposition le permettant. Par conséquent, les dispositions du RBF relatives au cadre pluriannuel n'auront pas de portée pour ces services. En revanche, les SPIC ont bien la possibilité d'utiliser des AP-AE et, en l'absence de disposition spécifique dans le RBF les concernant, ils sont soumis aux dispositions relatives au cadre pluriannuel que doit obligatoirement comporter le RBF.

Les établissements publics locaux qui disposent d'une personnalité morale et d'un budget propre, les CCAS, les caisses des écoles, les régies personnalisées **sont soumis à l'obligation d'adopter un RBF lorsque leur collectivité de rattachement est soumise à la même obligation** et ce, dans les mêmes conditions. A l'inverse, les établissements publics rattachés à une commune ou un groupement de moins de 3 500 habitants n'a pas l'obligation d'adopter un RBF.

Quand le RBF doit-il être voté ?

En principe, l'adoption du RBF intervient **avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit le renouvellement de l'assemblée**. Le RBF peut néanmoins être révisé à tout moment au cours de la mandature par un nouveau vote de l'assemblée délibérante.

Dans le cadre du déploiement du référentiel M57, quand bien même il ne s'agit pas d'une année de renouvellement des organes délibérants, l'entité qui adopte le référentiel M57 doit obligatoirement se doter d'un RBF : celui-ci doit être adopté au plus tard **avant le vote du premier budget primitif en M57**. Il est préconisé d'adopter le RBF lors de la séance qui précède celle consacrée à l'adoption du premier budget primitif en M57.

Une collectivité qui disposerait déjà d'un RBF avant le passage au référentiel M57 doit s'assurer qu'il comporte bien les dispositions rendues obligatoires par l'article L.5217-10-8 du CGCT. Dans le cas où celui-ci répond déjà à ces exigences, la collectivité n'a pas l'obligation de prévoir une nouvelle adoption ou de réviser son RBF. En revanche, elle doit le prévoir si le RBF ne répond pas à ces exigences.

Le RBF et le respect des délais légaux de son adoption entrent dans le champ du contrôle de légalité des actes exercé par les services préfectoraux. L'absence de règlement budgétaire et financier ou l'absence en son sein des dispositions obligatoires¹ peut conduire à fragiliser la portée des autorisations de programme ou d'engagement votées par l'assemblée délibérante. En effet, si les règles de caducité ne sont pas fixées, la durée des autorisations accordées à l'exécutif ne serait pas précisément définie, conduisant à interroger la régularité des engagements pris. De même, l'absence de précision sur les modalités d'information de l'assemblée pourrait conduire à limiter le niveau d'information des élus et ainsi affecter leur droit à l'information.

Que contient un RBF ?

L'élaboration d'un RBF est un **exercice assez libre**, dans la limite du respect des deux obligations rappelées ci-après. L'absence de RBF-type s'explique notamment par la volonté de préserver cette liberté voulue par le législateur. En effet, les collectivités restent libres de déterminer la durée de caducité de leurs autorisations de programme et d'engagement, pourvu qu'elles en définissent une, ainsi que les modalités d'annulation de ces autorisations budgétaires. En outre, la loi autorise également à prévoir des règles de report de crédits et offre en cela la faculté de définir, notamment, le périmètre des opérations susceptibles d'être concernées.

Il est toutefois possible de donner quelques **lignes directrices** :

- Le RBF n'est pas un guide de procédures internes ; il a pour objectif de **préciser les éléments** sur lesquels les élus doivent poser un choix.

- Un RBF peut s'en tenir *a minima* à la **prescription légale qui se limite à deux obligations** :

- préciser les modalités de gestion des AP-AE et des CP y afférent, notamment les règles relatives à l'annulation des AP et des AE (hormis pour les AP et AE de dépenses imprévues qui deviennent obligatoirement caduques en l'absence d'engagement constaté avant la fin de l'exercice) ;

- préciser les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative).

Un point d'attention : les collectivités doivent apporter un soin particulier pour **définir les durées de validité des AP-AE votées**. En effet, une durée trop courte peut poser des difficultés opérationnelles pour prévoir les engagements. À l'inverse, une durée trop longue peut conduire à un stock d'AP-AE « disponibles pour engagement » constitutif d'importants risques de soutenabilité, s'il n'est pas proportionné à la capacité de paiement de la collectivité. Par conséquent, il est préconisé d'**ajuster la durée de validité des AP-AE avec la capacité d'engagement réel de la**

¹ Modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents, et modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

collectivité. De même, les règles d'annulation des AP-AE doivent permettre de maîtriser le risque d'accumulation d'AP-AE.

En dehors de ces deux obligations, la législation prévoit aussi la « possibilité » de **préciser les modalités de report des crédits** afférents à une autorisation de programme.

Outre l'utilité de préciser les règles de gestion pluriannuelle des crédits, le RBF peut présenter l'avantage de :

- décrire **les règles que se fixe la collectivité** dans le respect de la réglementation applicable (vote du budget, exécution du budget, information des élus et des citoyens) ;
- **rappeler les normes, les principes et méthodes budgétaires, comptables et financiers** et ainsi constituer un référentiel commun et une culture de gestion partagée par les élus et l'administration (évaluation des provisions et dépréciations, amortissements, dérogation à certaines règles comptables dans le respect du principe d'importance relative : seuil de rattachement, immobilisations de faible valeur, suivi globalisé de certains biens) ;
- **apporter des précisions jugées nécessaires par la collectivité au cadre réglementaire national, et préciser les choix de la collectivité** sur les options qui lui sont offertes par la réglementation (régime des provisions et dépréciations, choix pour une collectivité de moins de 3 500 habitants de mettre en œuvre les rattachements, l'amortissement de certains types de biens ...).

Avant l'introduction de la M57, le Comité national de fiabilité des comptes locaux avait élaboré un « *Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements*² ». Ce **guide** peut constituer une base de travail utile, spécialement les **éléments de gestion pluriannuelle de crédits des régions**, ceux-ci ayant été repris par le référentiel M57.

Il est recommandé que le RBF précise **les règles budgétaires et financières appelées à durer au cours de la mandature**. Rechercher l'exhaustivité pourrait conduire à la nécessité de prévoir de réviser par délibération le RBF à chaque changement de pratique ou, en cas d'absence de révision du RBF, de fragiliser certaines décisions de l'ordonnateur.

Focus sur... Le référentiel M57 et la gestion pluriannuelle des crédits : qu'est-ce qui change ?

L'adoption d'AP-AE est une technique budgétaire qui déroge au principe d'annualité et permet de mettre en œuvre des projets à caractère pluriannuel tout en préservant l'équilibre du budget et les capacités financières d'une entité. Sa mise en œuvre est **facultative**.

Les autorisations de programme (**AP**) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des **investissements**. Elles demeurent valables, sans limitation

de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. L'engagement est défini par l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique comme l'acte juridique par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local 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. Par conséquent, si une entité locale décide d'inscrire une dépense pluriannuelle d'investissement dans une autorisation de programme, l'acte d'engagement juridique associé, par exemple une décision d'attribution de subvention d'équipement ou la signature d'un marché de travaux, n'est possible que si le montant de cette dépense n'excède pas le montant des autorisations de programme adopté par l'assemblée délibérante.

Les autorisations d'engagement (**AE**) constituent la limite supérieure des dépenses de fonctionnement qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses **résultant de conventions, de délibérations ou de décisions**, au titre desquelles l'entité s'engage au-delà d'un exercice budgétaire dans le cadre de ses compétences pour le versement d'une subvention, d'une participation ou d'une rémunération à un tiers, à l'exclusion des frais de personnel. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

N.B. : en mettant en œuvre le régime des AP-AE institué par l'article L.5217-10-9 du CGCT, les communes sont autorisées à gérer des **subventions versées aux organismes privés en AE** (faculté qui leur était interdite dans le régime prévu par l'article L.2311-3 du CGCT).

Les crédits de paiement (**CP**) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

Le référentiel M57 fait donc évoluer la définition des AP, des AE et des CP qui s'inscrivent dans leur cadre, surtout au regard du régime des AP-AE des communes. En particulier, le régime d'AP-AE « en mode M57 » se distingue du régime précédent par :

- l'obligation de les adopter exclusivement dans le cadre d'une **délibération budgétaire** ;
- une **meilleure information** de l'assemblée délibérante ;
- la faculté de définir les règles de gestion des AP-AE, en particulier leur durée de **caducité** et les règles relatives à leur **annulation**.

Le tableau ci-dessous dresse la comparaison entre les deux régimes de gestion pluriannuelle des crédits.

	Régime antérieur (L.2311-3 du CGCT)	Régime M57 (L.5217-10-9 du CGCT)
Vote des AP-AE	Vote des AP-AE dans une délibération distincte du vote du budget (BP/DM)	Obligation de voter les AP-AE uniquement dans le cadre d'une délibération budgétaire

		(BP/DM).
Affectation des AP-AE	Aucune précision sur l'affectation des AP-AE	Les AP-AE sont affectées par chapitres voire par articles. Les maquettes des délibérations budgétaires permettent de prévoir l'ouverture de dotations d'AP-AE au niveau de chaque chapitre.
AP/AE de dépenses imprévues ³	Inexistant	Des dotations d'AP/AE de dépenses imprévues n'excédant pas 2 % des dépenses réelles de chaque section peuvent être votées lors de l'adoption du BP ou d'une DM. Elles sont transférées sur le ou les chapitres budgétaires sous dotés en crédits nécessaires à l'engagement d'une dépense à caractère pluriannuel imprévue. Elles servent seulement à l'engagement d'une dépense et ne sont pas pourvues de crédits de paiement. Elles deviennent obligatoirement caduques en l'absence d'engagement constaté avant la fin de l'exercice.
Information de l'assemblée	État de la situation des AP-AE joint aux documents budgétaires	Un bilan de la gestion pluriannuelle des crédits (format libre) est présenté à l'occasion du vote du compte administratif, en plus de l'état de la situation des AP-AE joint aux documents budgétaires.

L'article L. 5217-10-8 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose l'**adoption d'un règlement budgétaire et financier** (RBF) pour définir les modalités de mise en œuvre de cette gestion pluriannuelle M57.

³ Voir sur ce sujet la fiche-pratique publiée sur NAUSICAA par le Bureau CL1B le 12 octobre 2022 intitulée « 4 questions pour comprendre les dotations relatives aux dépenses imprévues ».