



DOSSIER D'EXPERTS

GESTION ET FINANCES LOCALES

La M57 en pratique

23 fiches pour passer de la norme à l'action

Sous la coordination de **Marie-Christine Baranger**

Administratrice de l'Afigese,

Co-pilote du groupe de travail « *Qualité des comptes et certification* »



territorial éditions

La M57 en pratique

23 fiches pour passer de la norme à l'action

Tout ce que les collectivités doivent savoir pour appliquer la M57 efficacement.

La M57 est désormais le référentiel budgétaire et comptable unique des collectivités territoriales. Son application nécessite non seulement une maîtrise des règles, mais aussi une capacité à les mettre en œuvre dans des contextes opérationnels variés.

Ce guide est conçu pour répondre aux besoins concrets des praticiens : agents des services financiers, directeurs, cadres, élus ou étudiants. Structuré en deux grandes parties - les règles budgétaires puis les règles comptables - l'ouvrage propose une lecture progressive et pratique de la M57. Chaque chapitre présente les principes clés, les points de vigilance, les bonnes pratiques et des exemples concrets pour passer de la norme à l'action.

Rédigé par des professionnels expérimentés issus de différentes collectivités, sous l'égide de l'Afigese, ce livre constitue une véritable boîte à outils pour :

- sécuriser les procédures comptables et budgétaires,
- mieux dialoguer avec les partenaires (comptables publics, CRC...),
- fiabiliser les comptes,
- gagner en autonomie dans la gestion financière locale.

Un outil de référence pour maîtriser la M57 dans un contexte de responsabilisation croissante des ordonnateurs et de leurs équipes.

Ouvrage coordonné par **Marie-Christine Baranger**, administratrice de l'Afigese,
Co-pilote du groupe de travail « *Qualité des comptes et certification* ».

Avec les contributions de :

Marie-Christine Baranger, administratrice de l'Afigese, co-pilote du groupe de travail
« *Qualité des comptes et certification* »

François Berry, chargé de mission certification des comptes - Métropole Aix-Marseille-Provence

Isabelle Chevron-Gonçalves, responsable qualité comptable - Région Auvergne-Rhône-Alpes

Lydia Clave, responsable accompagnement et expertise comptable - Ville de Lyon

Régis Delattre, chef du service expertises financières - Métropole Européenne de Lille

Christophe Dupuch, adjoint à la cheffe du service de l'expertise comptable - Ville de Paris

Nathalie Jolliot, adjointe au responsable du service finances - Département de Meurthe-et-Moselle

Jérôme Noiret, directeur général adjoint - Département de la Somme

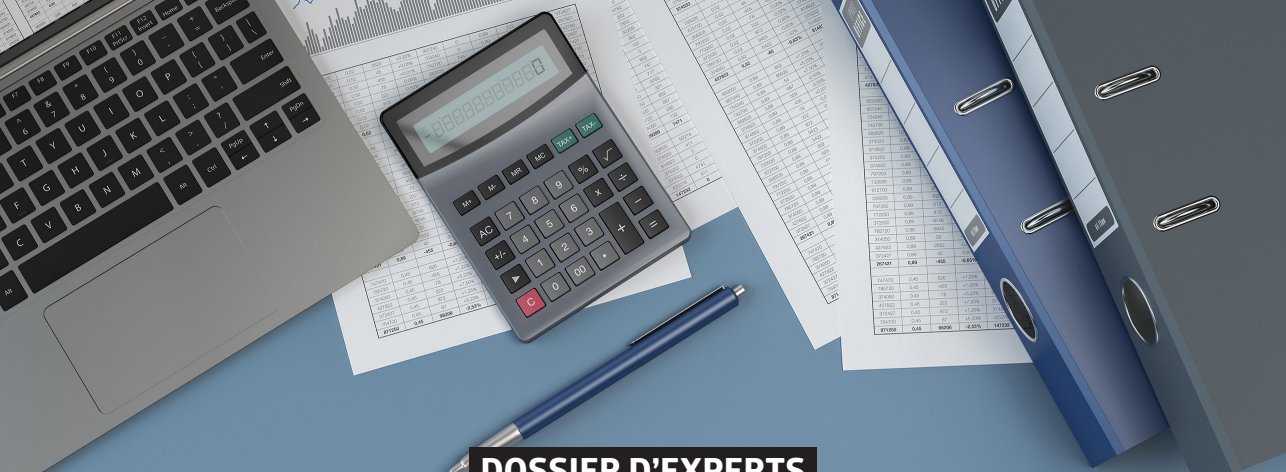
Fabrice Pierre-Abelé, directeur général adjoint - Grand Soissons Agglomération et Ville de Soissons

Isabelle Villeroux, directrice de mission - Bordeaux Métropole

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2357-2

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

GESTION ET FINANCES LOCALES

La M57 en pratique

23 fiches pour passer de la norme à l'action

Sous la coordination de **Marie-Christine Baranger**
Administratrice de l'Afigese,
Co-pilote du groupe de travail « *Qualité des comptes et certification* »

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 945A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



Il est interdit de reproduire
intégralement ou partiellement
la présente publication sans
autorisation du Centre Français
d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN: 978-2-8186-2357-2

ISBN version numérique: 978-2-8186-2358-9

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Octobre 2025

Dépôt légal à parution

Sommaire

	Préambule.....	5
	Introduction	7
PARTIE 1	Les règles budgétaires.....	9
CHAPITRE 1	Les principes budgétaires	11
CHAPITRE 2	Les documents budgétaires, élaboration et mise en œuvre....	53
PARTIE 2	Les règles comptables.....	89
CHAPITRE 3	Les comptes de charges et produits.....	91
CHAPITRE 4	Les comptes de bilan.....	119
CHAPITRE 5	Les opérations spécifiques.....	199
	Index	241
	Liste des acronymes	245
	Table des matières.....	247

Préambule

L'instruction budgétaire et comptable M57 constitue un cadre essentiel pour la gestion financière des collectivités territoriales. Elle offre des directives précises et des outils indispensables pour assurer une gestion rigoureuse et transparente des finances publiques.

Cet ouvrage collectif est le produit du groupe de travail « qualité des comptes et certification ».

Ouvrage collectif alliant théorie et pratiques, il est le fruit de l'expérience de chacun des rédacteurs, de leur participation aux différents travaux du conseil de normalisation des comptes publics, de la DGFIP et DGCL dans le cadre de la rédaction et des mises à jour de l'instruction M57.

Il constitue une approche pratique et accessible utilisable sous forme de fiches ou par mots-clés.

Cet ouvrage s'adresse à tous ceux qui, au quotidien, sont confrontés aux défis de la gestion budgétaire et comptable : élus, responsables financiers, comptables publics et autres acteurs impliqués dans la gestion des collectivités.

À travers des explications détaillées, des exemples concrets et des conseils pratiques, ce guide vise à faciliter la compréhension et l'application de l'instruction M57. Il met en lumière les principes fondamentaux, les procédures clés et les meilleures pratiques pour optimiser la gestion financière des collectivités.

En parcourant ces pages, vous découvrirez non seulement les aspects techniques de la M57, mais aussi les expériences, pratiques de ceux qui l'appliquent au quotidien. Nous espérons que ce livre deviendra une ressource précieuse pour tous ceux qui souhaitent approfondir leurs connaissances et compétences en matière de gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales.

Fruit des réflexions et travaux d'opérationnels, d'utilisateurs au quotidien, il s'adresse donc aux utilisateurs et opérationnels qui vivent la mise en œuvre de la M57 sur le terrain.

Il représente ce qu'est l'Afigese, une association au service de tous, mutualisant des usages et bonnes pratiques, venant en appui de l'ensemble des gestionnaires locaux.

Pascal BELLEMIN, président de l'Afigese

Introduction

Aujourd'hui généralisée, la nomenclature M57 permet à l'ensemble des collectivités territoriales de suivre un corpus de règles budgétaires et comptables identiques.

Le groupe de travail de l'Afigese « qualité des comptes et certification » a suivi les travaux du Conseil de normalisation des comptes publics relatifs au *Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales*, il a également participé à la mise à jour de l'instruction budgétaire et comptable M57 venant intégrer et expliciter les différentes normes comptables adoptées.

La M57 offre un référentiel budgétaire et comptable unique aux différentes collectivités territoriales en lieu et place des traditionnelles M14, 52, 71, 61, 157...

Le but de cet ouvrage, écrit par des praticiens, membres du groupe de travail de l'Afigese, est d'exposer les différents aspects budgétaires et comptables de la M57 en alliant les rappels réglementaires, à des points d'attention, de vigilance sur certaines opérations, ainsi qu'à de bonnes pratiques issues du « terrain ».

Il n'a pas pour but de se substituer à l'instruction budgétaire et comptable, mais d'apporter des explications et précisions dans la mise en œuvre des différentes dispositions, ainsi que des exemples dans certains cas.

L'ouvrage se compose de deux parties, une première budgétaire et une seconde comptable. Il est divisé en fiches thématiques, toutes structurées selon un plan identique :

- le rappel des règles (« de quoi parle-t-on ? ») ;
- les points de vigilance ;
- les bonnes pratiques.

Ces fiches ont vocation à être le plus pédagogique possible.

PARTIE 1

Les règles budgétaires

Cette première partie est consacrée aux règles budgétaires applicables aux entités publiques locales dans le cadre du référentiel M57. Elle vise à présenter les principes fondamentaux qui encadrent l'élaboration, la présentation, l'exécution et le contrôle des budgets locaux. Au-delà des obligations réglementaires, ces règles ont pour fonction de garantir la sincérité, la lisibilité et l'efficacité de la gestion publique.

Les fiches qui suivent permettent d'articuler à la fois les notions fondamentales (annualité, spécialité, unité, universalité, équilibre) et les modalités concrètes de préparation et de présentation du budget (débat d'orientation budgétaire, maquettes, comptes financiers uniques, annexes).

Les principes budgétaires

Le budget, acte de prévision et d'autorisation, reflète une double exigence : prévoir l'ensemble des recettes et des dépenses d'un exercice, et autoriser leur exécution par l'exécutif local. Il est encadré par un ensemble de principes fondamentaux qui en garantissent la rigueur et la transparence.

Quatre grands principes s'imposent à toute collectivité : l'annualité, l'unité, l'universalité et l'équilibre. À ceux-ci s'ajoutent les principes de spécialité des crédits et de sincérité budgétaire, qui précisent les conditions d'affectation des ressources et de fiabilité de l'information financière.

Chaque principe est présenté de façon autonome, avec des exemples, des points de vigilance et des mises en situation pour mieux en comprendre les implications pratiques.

Le principe de l'annualité budgétaire

1 L'annualité, c'est quoi ?

Le principe de l'annualité implique que le budget soit voté chaque année pour un an, appelé exercice. Le budget est donc constitué de l'ensemble des prévisions et autorisations de dépenses et de recettes ouvertes pour une année civile. Il est, en conséquence, limité dans le temps, pour la durée d'un exercice qui débute le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre N. Il s'exécute pour une période similaire.

Il convient de noter que ce principe s'accompagne d'un certain nombre d'aménagements, notamment pour des raisons opérationnelles et de continuité de gestion : journée complémentaire, report de crédits, possibilité de gestion pluriannuelle des crédits (autorisations d'engagement et autorisations de programme).

1.1 Le vote annuel et la prévision annuelle du budget

Le budget est voté chaque année pour un exercice budgétaire N qui s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre N. Il peut être adopté jusqu'au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique ou jusqu'au 30 avril, l'année du renouvellement de l'assemblée délibérante (CGCT, art. L. 1612-2). Le budget est dit primitif dans la mesure où il peut connaître des ajustements tout au long de l'exercice.

En effet, il peut être modifié par un budget supplémentaire et/ou des décisions modificatives.

1.1.1 Les modifications par un budget supplémentaire

Le budget supplémentaire (BS) est l'acte d'ajustement et de report permettant à l'entité de retranscrire les résultats cumulés de l'année précédente (excédents, déficits...) dégagés par le compte administratif qui doit être adopté avant le 30 juin de l'exercice N+1. Le budget supplémentaire doit être voté lors de la première réunion de l'assemblée délibérante qui suit le vote du compte administratif. Le budget supplémentaire n'a pas lieu d'être si le compte administratif est voté en même temps que le budget primitif ou s'il y a eu reprise anticipée des résultats et que le compte administratif ne fait pas apparaître de différence avec les montants reportés par anticipation dans les conditions décrites à l'article L. 5217-10-11 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Le budget supplémentaire reprend la structure du budget primitif.

1.1.2 Les modifications par des décisions modificatives

Les décisions modificatives (DM) correspondent à la modification des prévisions inscrites au budget primitif ou au budget supplémentaire. Elles peuvent être adoptées à tout moment, après le vote du budget primitif. Des modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement peuvent être apportées au budget par l'assemblée délibérante pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les

Le principe de l'annualité budgétaire

deux sections, dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire N (soit jusqu'au 21 janvier de l'année N+1).

1.1.3 Les délibérations relatives aux modifications budgétaires

Les délibérations relatives à ces modifications budgétaires doivent être transmises au préfet, au plus tard cinq jours après le délai limite visé ci-avant, c'est-à-dire avant le 26 janvier de l'exercice N+1 (CGCT, art. L. 1612-11). Les mandatements découlant des modifications budgétaires de l'exercice N ainsi décidées doivent être achevés, au plus tard, le 31 janvier de l'exercice N+1.

Les délibérations prises après le 21 janvier N+1 ou transmises postérieurement au 26 janvier N+1 n'ont, de par la loi, aucun effet juridique.

1.1.4 Autres aménagements du principe d'annualité

En outre, le principe d'annualité connaît un aménagement majeur avec la possibilité de voter au budget des autorisations de programme et/ou des autorisations d'engagement.

L'article L. 5217-10-7 du CGCT offre la faculté d'adopter des autorisations de programme et des autorisations d'engagement.

1.2 Les autorisations de programme, d'engagement et les crédits de paiement

1.2.1 Les autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP)

Les autorisations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent (ce n'est donc pas une obligation) prendre la forme d'autorisations de programme (AP) et de crédits de paiement (CP).

Les AP correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par l'entité, ou encore à des subventions d'équipement versées à des tiers. Les AP sont définies comme la limite supérieure des dépenses pouvant 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 également être révisées lors des votes des budgets supplémentaires ou décisions modificatives.

Les CP correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement. L'assemblée délibérante est compétente pour voter les AP, les réviser et les annuler. Les AP sont votées au niveau du chapitre budgétaire.

L'assemblée délibérante affecte, au cours de l'exercice budgétaire, les AP à des opérations d'investissement. L'assemblée délibérante peut fixer des modalités de caducité et d'annulation automatique des AP dans le règlement budgétaire et financier (voir ci-après « 2. Points de vigilance : le règlement budgétaire et financier (RBF) »).

Le principe de l'annualité budgétaire

1.2.2 Les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP)

Les dotations affectées aux dépenses de fonctionnement peuvent (ce n'est donc pas une obligation) comprendre des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP). Cette procédure est réservée aux seules 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 l'exercice de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers, à l'exclusion des frais de personnel.

Les AE constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses de fonctionnement précitées. Elles demeurent valables sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

IMPORTANT

Point d'attention

L'article L. 2311-3 du CGCT dispose que « *cette faculté est réservée aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions, au titre desquelles la commune s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers. Toutefois les frais de personnel et les subventions versées aux organismes privés ne peuvent faire l'objet d'une autorisation d'engagement* ».

Les subventions versées aux organismes privés par les communes ne peuvent donc faire l'objet d'AE.

Les CP de fonctionnement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE correspondantes. Les modalités de vote et d'affectation des AE sont soumises aux mêmes règles que celles afférentes aux AP (cf. ci-avant). L'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

1.2.3 Les avantages de la gestion en AP/AE – CP

La gestion pluriannuelle des finances locales présente plusieurs avantages. Elle permet de mieux visualiser le coût des opérations étalées sur plusieurs exercices, d'améliorer la lisibilité des finances et de faire coïncider les budgets votés avec les budgets réalisés, limitant ainsi les reports. De plus, elle facilite la stratégie financière en adossant la prospective sur des éléments concrets et établit une relation tripartite entre les élus, la direction des finances et les directions opérationnelles.

Un travail de programmation pluriannuelle, associé à une analyse financière prospective, est nécessaire pour permettre aux élus de comprendre les conséquences de leurs décisions sur les budgets futurs.

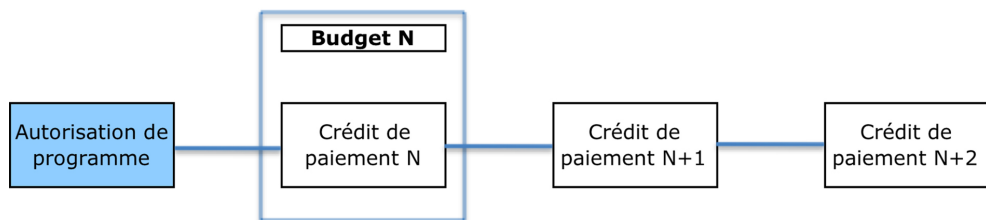


Schéma budgétaire des autorisations de programme