

LES ESSENTIELS

Maîtriser la gestion budgétaire et comptable des CCAS/CIAS

Francis Prior
Consultant et formateur



territorial éditions



Maîtriser la gestion budgétaire et comptable des CCAS/CIAS

Les Centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques sociales en France, en étant à la fois gestionnaires de services médico-sociaux et intermédiaires entre la population et les politiques publiques de solidarité. Cet ouvrage vise à simplifier la compréhension et la gestion financière de ces structures, en détaillant leurs relations essentielles avec les communes, qu'il s'agisse de subventions, de mises à disposition de biens ou de services.

Avec l'introduction du référentiel M57, qui remplace la M14, de nouvelles règles de comptabilité et de gestion budgétaire s'appliquent désormais aux CCAS/CIAS. L'ouvrage insiste sur l'importance de produire des documents financiers de qualité, conformes aux principes de sincérité et d'image fidèle, pour renforcer la transparence et la rigueur de la gestion publique.

Ce guide pratique s'adresse tant aux élus qu'aux agents, quelles que soient leurs connaissances préalables, et suit une progression logique : délimitation des champs d'intervention, préparation budgétaire et exécution du budget. En apportant une méthode de formalisation des liens entre communes et CCAS, cet ouvrage constitue un outil précieux pour construire un dialogue financier solide et favoriser une gestion efficace des actions sociales au service des citoyens les plus fragiles.



Ancien directeur général des services en collectivités, **Francis Prior** est aujourd'hui consultant et formateur spécialisé dans les contrats et les comptabilités publics. Fort de plusieurs années d'expérience dans la mise en œuvre des politiques publiques locales, il accompagne désormais les élus et les agents dans l'optimisation des pratiques budgétaires et comptables, en mettant notamment l'accent sur le référentiel M57 et les relations entre communes et établissements publics et entre budget principal et budget annexes relevant de normes diverses (M4, M22, etc.). Il est consultant et formateur pour l'UNCCAS.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2273-5

© Aris Suwanmalee/adobeStock.com

Maîtriser la gestion budgétaire et comptable des CCAS/CIAS

Francis Prior
Consultant et formateur



territorial éditions

Référence TBK 404A



**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.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>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</p>
---	---



Sommaire

Préface de Luc Carvounas	p.7
Introduction	p.9

Partie 1 **Avant le budget**

Chapitre I

Rôle, place et action du CCAS	p.13
A - Un établissement public communal	p.13
1. Un établissement public ?	p.13
2. Communal ou intercommunal	p.13
3. Quel fonctionnement institutionnel ?	p.14
B - CCAS, quel rôle ?	p.15
1. L'animation de l'action sociale	p.15
2. Aide sociale	p.16
3. Les établissements et services médico-sociaux	p.16
C - La place du CCAS/CIAS	p.17
1. Par rapport au département	p.17
2. Par rapport à la commune	p.17

Chapitre II

Quelques mots sur la comptabilité et le budget	p.19
A - La séparation de l'ordonnateur et du comptable	p.19
B - La comptabilité générale : un classement	p.20
1. Le cadre général de la comptabilité	p.20
2. Les liens entre compte de résultat et bilan	p.24

C - Le budget : une décision	p.29
1. Assemblée délibérante et exécutif	p.29
2. La forme du budget	p.30
3. Les principes budgétaires	p.32
4. Budget principal et budgets annexes	p.34
5. Correspondance budget et comptabilité générale	p.35

Partie 2

Préparer et voter le budget

Chapitre I

Définir le périmètre du budget du CCAS	p.39
A - Respecter les principes juridiques	p.39
1. La personnalité morale du CCAS	p.39
2. L'autonomie budgétaire	p.39
B - La sincérité des budgets du CCAS et de la commune	p.40
C - Pour une convention commune / CCAS	p.40
1. Une convention cadre	p.40
2. Convention annuelle	p.44

Chapitre II

Le cadre budgétaire M57	p.45
A - Sections, chapitres, articles, pluriannualité	p.45
1. Sections et chapitres	p.45
2. Chapitres d'ordre et chapitres sans réalisation	p.51
3. Les articles du plan de comptes	p.54
4. Fongibilité des crédits	p.55
5. La pluriannualité	p.56
B - Le règlement budgétaire et financier	p.58
C - Présentation générale du budget	p.60
D - Pour les CCAS : la M57 des communes	p.66
1. Les amortissements et provisions	p.67
2. Les fonctions concernées par le CCAS	p.68
3. Budget principal et budgets annexes	p.69
E - L'année budgétaire	p.70
1. Budget principal	p.70
2. Budgets annexes	p.72
F - Préparation et vote du budget	p.74
1. Préparer le budget	p.74
2. Le budget de l'année	p.77
3. Le budget global d'une année	p.78

Partie 3

Exécution et clôture du budget

Chapitre I

Les différentes comptabilités de l'ordonnateur	p.83
A - Comptabilité d'engagement	p.83
1. Les engagements sur les crédits « classiques »	p.84
2. Les engagements sur autorisations pluriannuelles	p.85
3. Les engagements avant le vote du budget	p.86
B - La comptabilité des titres et mandats	p.86
1. La liquidation	p.87
2. Mandatement et titres de recettes	p.87
C - Les immobilisations du CCAS	p.90
1. Définition et aspects généraux	p.90
2. Évaluation des immobilisations et évolution	p.91
3. Sortie du bilan d'une immobilisation non financière	p.92
4. Transfert d'une immobilisation vers une personne morale	p.94
5. Transfert d'une immobilisation vers un budget annexe	p.96
D - Principales opérations budgétaires, semi-budgétaires et non budgétaires	p.97
1. Opérations budgétaires	p.97
2. Opérations semi-budgétaires	p.98
3. Opérations non budgétaires	p.98
4. Amortissements et provisions : régime budgétaire	p.98
E - Les modifications du budget en cours d'exercice	p.100
1. Décisions modificatives	p.100
2. Le budget supplémentaire	p.100

Chapitre II

Les résultats	p.101
A - Les opérations de fin d'exercice	p.101
1. Les rattachements et les restes à réaliser	p.102
2. Charges et produits constatés d'avance	p.104
3. Les subventions d'équipement reçues	p.105
4. Les charges à répartir	p.106
B - Le résultat à affecter	p.107
1. Le résultat à affecter du budget principal	p.107
2. Les résultats des budgets annexes	p.108

Chapitre III

Compte administratif et affectation du résultat	p.111
A - Le compte administratif du budget principal	p.112
1. Procédure	p.112
2. Contrôle	p.112
3. Le contenu du compte administratif	p.113
4. Les trois éléments clés du compte administratif	p.114
B - Les comptes administratifs des budgets annexes	p.116
1. Les services médico-sociaux à budget	p.117
2. Les services médico-sociaux à EPRD	p.117
3. Budget des résidences autonomie	p.117
C - L'affectation du résultat	p.118

Préface de Luc Carvounas

Président de l'UNCCAS

La comptabilité publique constitue bien plus qu'un ensemble de règles et de pratiques administratives ; elle est le reflet d'une ambition partagée de transparence, d'efficacité et de responsabilité dans la gestion des fonds publics. Pour les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et les Centres Intercommunaux d'Action Sociale (CIAS), ces enjeux prennent une dimension particulière. Au cœur des politiques sociales locales, les CCAS et CIAS incarnent la solidarité et l'équité dans les territoires. Ils œuvrent chaque jour pour accompagner les publics les plus fragiles, lutter contre les inégalités et renforcer le lien social. Dans ce contexte, la comptabilité M57, en tant que cadre budgétaire et comptable de référence, constitue un outil stratégique pour concrétiser ces missions dans une gestion modernisée, rigoureuse et adaptée aux besoins.

Adoptée comme le référentiel unique des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux, la M57 n'est pas simplement une évolution technique : elle traduit une véritable réforme culturelle. En remplaçant les nombreux cadres existants, elle apporte une simplification et une harmonisation qui facilitent la comparabilité, la transparence et le pilotage. Pour les CCAS et CIAS, souvent confrontés à des ressources limitées et des attentes croissantes, elle offre une opportunité majeure de clarifier les choix financiers et d'optimiser l'action publique.

Cependant, cette transition ne va pas sans défis. L'adoption du cadre M57 exige des efforts d'adaptation, une montée en compétence des équipes et une révision des pratiques budgétaires et comptables. À l'UNCCAS, nous avons conscience de ces enjeux. Depuis toujours, notre association s'engage à soutenir les CCAS et CIAS dans leur mission d'innovation sociale et de service public de proximité. Avec l'introduction de la M57, cet engagement prend une nouvelle dimension : il s'agit d'accompagner les structures dans cette transformation en mettant à leur disposition les outils, les ressources et les formations nécessaires pour tirer le meilleur parti de ce nouveau cadre.

C'est dans cet esprit que s'inscrit cet ouvrage. Conçu comme un guide pratique, il ambitionne d'éclairer les responsables de CCAS et CIAS, ainsi que leurs équipes, sur les principes fondamentaux et les implications concrètes de la M57. Il explore avec rigueur et pédagogie les aspects techniques de la comptabilité tout en mettant en lumière les leviers qu'elle offre pour une gestion plus efficiente et un pilotage renforcé. Cet ouvrage se veut également une invitation à considérer la comptabilité non pas comme une contrainte, mais comme une ressource précieuse au service de projets porteurs de sens et d'impact social.

En tant que président de l'UNCCAS, je tiens à saluer le travail de l'auteur, Francis Prior, formateur à l'Unccas depuis de nombreuses années, qui, par son expertise et son engagement, a su rendre accessible un sujet souvent perçu comme complexe. Je me réjouis également du partenariat avec les éditions Territorial qui témoigne de l'esprit de coopération qui nous anime et qui est utile à notre réseau : il est le fruit d'une volonté collective de partager les savoirs, d'échanger les bonnes pratiques et d'œuvrer ensemble pour des CCAS et CIAS toujours plus performants et innovants.

Au-delà de ses aspects techniques, cet ouvrage est une pierre de plus à l'édifice d'une action sociale locale ambitieuse et adaptée aux enjeux du XXI^e siècle. À une époque où les inégalités se creusent et où les crises – qu'elles soient sanitaires, économiques ou climatiques – fragilisent les plus vulnérables, il est impératif que nos structures d'action sociale puissent s'appuyer sur des outils modernes et efficaces. La M57, en consolidant les bases de la gestion financière, participe pleinement à cet impératif.

Je forme le vœu que ce livre inspire et accompagne les élus et les professionnels des CCAS et CIAS dans leur quotidien, qu'il leur donne les clés pour relever les défis de la transition comptable et qu'il contribue, à travers eux, à améliorer la vie des milliers de personnes qu'ils accompagnent chaque jour.



Luc Carvounas
Président de l'UNCCAS

A handwritten signature in blue ink that reads "Luc Carvounas" with a simple blue smiley face drawn below it.

Introduction

La gestion budgétaire et comptable des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) revêt une importance cruciale dans le paysage des collectivités locales françaises. Ces établissements publics, en charge d'une mission essentielle de solidarité et de cohésion sociale, sont au cœur des dispositifs d'aide aux plus vulnérables. Leur gestion rigoureuse et la transparence de leurs comptes conditionnent la pérennité et l'efficacité de leur action.

Dans un contexte marqué par des contraintes financières accrues et une demande croissante de services sociaux, les CCAS/CIAS doivent faire preuve d'une grande rigueur dans la gestion de leurs budgets. Cette rigueur est d'autant plus essentielle que la nature même de ces établissements, à la fois opérateurs directs et relais de politiques publiques, impose une gestion équilibrée entre autonomie locale et cadre réglementaire national.

Cet ouvrage s'adresse aux élus, responsables de CCAS/CIAS et agents publics qui souhaitent approfondir leurs connaissances en matière de gestion budgétaire et comptable. Il propose des outils pratiques pour comprendre, préparer, exécuter et clôturer le budget dans le respect des obligations juridiques et comptables spécifiques à ces structures. Il présente également les particularités du cadre budgétaire applicable, comme le référentiel M57, ainsi que les interactions entre la comptabilité générale et la gestion budgétaire, apportant des éclairages sur des notions clés telles que la pluriannualité, la comptabilité d'engagement et la gestion des immobilisations.

L'ouvrage est structuré de manière à accompagner les praticiens dans chaque étape du processus budgétaire.

La première partie aborde les fondamentaux, en expliquant le rôle et le fonctionnement des CCAS/CIAS, ainsi que les notions essentielles de comptabilité et de budget.

La deuxième partie est consacrée à la préparation et au vote du budget, en exposant notamment les principes juridiques à respecter et les particularités du cadre budgétaire M57.

Enfin, la troisième partie se concentre sur l'exécution et la clôture du budget, en détaillant les différentes comptabilités de l'ordonnateur, les opérations budgétaires en cours d'exercice et l'affectation des résultats. Cette progression logique permet d'offrir une vision complète et structurée du cycle budgétaire, tout en fournissant des repères clairs pour chaque étape.

En parcourant cet ouvrage, les praticiens pourront non seulement s'approprier les principes théoriques, mais aussi bénéficier de conseils concrets pour optimiser la gestion financière de leurs établissements. L'objectif est de leur offrir une vision claire et structurée des différentes étapes de la gestion budgétaire, tout en les outillant pour faire face aux enjeux de leur quotidien : anticipation des besoins financiers, gestion des résultats et affectation des excédents, tout en garantissant la sincérité et l'efficacité des comptes publics.

Partie 1

Avant le budget

Le centre communal d'action sociale tient une place particulière dans le paysage institutionnel local. Héritier des bureaux d'aide sociale, il s'inscrit dans une continuité historique qui accompagne le mouvement communal depuis son origine au XII^e siècle.

Établissement public à caractère administratif, le CCAS se distingue de la commune sur le plan juridique certes, mais bien plus encore par la composition de son conseil d'administration qui associe paritairement des élus municipaux et des personnalités désignées sur proposition d'associations d'action sociale.

Le caractère obligatoire du CCAS auprès de la commune souligne la nécessité de lui assurer un financement pérenne qui lui permette de mettre en œuvre les politiques d'action sociale que sa connaissance des besoins lui indique comme prioritaires dans le territoire municipal. Les deux personnes morales, commune et CCAS, doivent donc établir clairement les modalités de leur collaboration, et notamment des moyens partagés.

Ce financement alimente le budget du CCAS, indépendant de celui de la commune comme le sont les budgets de la communauté de communes ou de l'agglomération. Afin de faciliter leurs échanges, commune et CCAS disposent de la même « version » de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Chapitre I

Rôle, place et action du CCAS

Le CCAS n'est pas un service municipal ; il est un établissement public ce qui lui permet de développer une action singulière déterminée par son conseil d'administration, lequel, aux côtés d'élus du conseil municipal, voit siéger des administrateurs désignés en fonction de leur implication dans les divers champs de l'action sociale : intégration sociale, personnes handicapées, personnes âgées, etc.

A - Un établissement public communal

Le centre communal d'action sociale, le CCAS, se définit d'abord, sur le plan juridique, comme étant un établissement public communal à caractère administratif.

1. Un établissement public ?

Un établissement public est une personne de droit public ayant une vocation particulière dite spéciale. Il est distinct de l'administration ou de la collectivité qui l'a créé, il est donc doté d'une autonomie de gestion, notamment financière.

La spécialisation de l'établissement public fait qu'il est en charge exclusivement du domaine de l'action publique qui lui a été confié, à l'exclusion de tout autre, et ce contrairement aux communes qui ont compétence générale, c'est-à-dire qui peuvent agir dans tous les domaines intéressant la population du territoire municipal directement ou par l'intermédiaire de son intercommunalité.

2. Communal ou intercommunal

Le CCAS a une compétence territoriale liée à la commune. Sa compétence concerne l'action sociale et médico-sociale définie à l'article 116-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) : « *L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets.* »



Article L.123-5 du Code de l'action sociale et des familles

« Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande.

Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L.312-1.

Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L.121-6. »

Le centre intercommunal d'action sociale, le CIAS, au contraire, dispose certes d'une compétence géographique (le territoire de l'intercommunalité), mais aussi d'une compétence d'attribution (les parties de l'action sociale, et seulement celles-là, qui lui ont été transférées par les CCAS). Dans ce cas-là, le CCAS de chacune des communes peut tout à fait continuer à développer des actions qui ne sont pas considérées comme communautaires, et qui donc n'ont pas été transférées au CIAS.

3. Quel fonctionnement institutionnel ?

Le CCAS est administré par un conseil d'administration composé à parité entre des membres du conseil municipal (ou communautaire) élus à la proportionnelle (ou au scrutin majoritaire dans les CIAS) et des membres désignés par le président et proposés par les associations familiales (UDAF), de retraités et personnes âgées, de personnes handicapées et d'associations agissant dans le champ de l'insertion et de la lutte contre les exclusions.

Le conseil d'administration fonctionne exactement comme un conseil municipal au niveau des convocations, des délibérations ou des actes budgétaires.

B - CCAS, quel rôle ?

Comme tout établissement public, le CCAS est doté d'une mission particulière. Mais c'est la loi qui a défini les missions de cet établissement public local de manière très large en faisant du CCAS l'animateur « *d'une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* » (art. L.123-5 du CASF).

De manière plus systématique, l'article L.116-1 du CASF définit l'action sociale et médico-sociale comme tendant à « *promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* ».

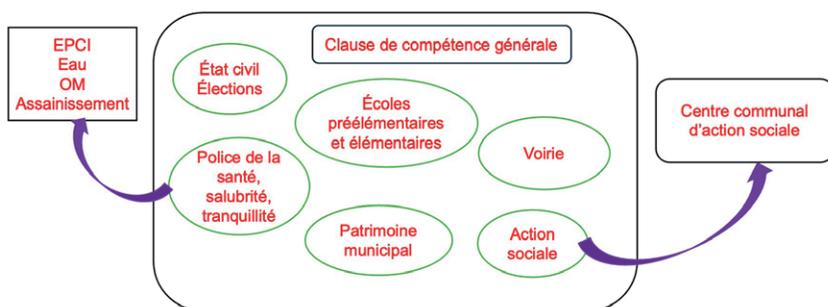


Figure 1 : Schéma d'exercice des compétences communales

1. L'animation de l'action sociale

Comme l'indique le CASF, « *le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* ».

Dans le territoire communal, voire intercommunal, le CCAS (ou le CIAS s'il en a la compétence) anime l'action sociale considérée comme visant « *l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* ». Le CCAS est en quelque sorte le « chef de file » de cet aspect des politiques publiques dont le but est d'éviter la « marginalisation » des personnes par rapport aux situations « normales » ou moyennes de la population. Sa mission est de maintenir la cohésion sociale dans le territoire. Il s'ensuit que les actions menées peuvent être d'une grande diversité suivant les contextes et les besoins locaux.

À ce titre, le CCAS doit mener l'analyse des besoins sociaux (ABS).

2. Aide sociale

Parmi les « outils » de l'action sociale figurent les aides sociales et les services et établissements médico-sociaux.

Pour les premières, on distingue l'aide sociale obligatoire et l'aide sociale facultative.

Dans son article L.123-5, le CASF prévoit que le CCAS « (Il) participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande ».

L'aide sociale légale est régie et imposée par la loi. Les acteurs doivent obligatoirement remplir et transmettre les dossiers concernant ces aides qui se déclinent en :

- aide sociale à l'enfance ;
- aide sociale aux personnes âgées ;
- aide sociale aux personnes handicapées ;
- aide sociale aux familles ;
- lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Il s'agit de dispositifs nationaux comme le RSA (revenu de solidarité active), la CMU (couverture maladie universelle), l'APA (allocation personnalisée d'autonomie), l'AAH (allocation aux adultes handicapés), l'aide au logement, etc.

L'aide sociale facultative relève des dispositifs mis en place par le conseil départemental ou le CCAS, voire le CIAS s'il en a la compétence. Il s'agit d'aides particulières comme l'aide au chauffage, au paiement de l'électricité, aides aux vacances, prises en charge de frais de séjour pour les enfants, etc.

3. Les établissements et services médico-sociaux

L'article L.123-5 du CASF dispose : « Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L.312-1. »

Les établissements et services médico-sociaux sont autorisés par les tarificateurs. Ils peuvent être gérés par des personnes morales privées ou publiques. Lorsqu'ils sont gérés par des personnes de droit public, ils constituent des établissements publics médico-sociaux, sauf dans deux cas :

- lorsqu'il s'agit de l'aide sociale à l'enfance (ASE), gérée par le département, qui peut établir une gestion du service non personnalisée avec un budget annexe ou pas ;