

Annexe n°5

INSTRUCTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE M57

TOME V

Les règles particulières applicables aux établissements publics communaux et de coopération intercommunale

Version en vigueur au 1^{er} janvier 2022

SOMMAIRE

TITRE 1 LES CENTRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX D’ACTION SOCIALE.....	5
CHAPITRE 1 RÈGLES INSTITUTIONNELLES ET MISSIONS.....	6
1. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU CENTRE D’ACTION SOCIALE.....	6
1.1. La présidence du conseil d’administration.....	6
1.2. La composition du conseil d’administration.....	6
1.3. Le fonctionnement du conseil d’administration.....	7
2. MISSIONS DU CENTRE D’ACTION SOCIALE.....	8
CHAPITRE 2 RÉGIME BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	10
1. LES NOMENCLATURES.....	10
1.1. La nomenclature par nature.....	10
1.2. La nomenclature par fonction.....	10
2. LES RÈGLES BUDGÉTAIRES.....	10
2.1. Le budget.....	10

2.2. Les ressources.....	11
2.3. Les obligations budgétaires.....	11
2.3.1. Les modalités de vote et de présentation du budget.....	11
2.3.2. L'amortissement, le provisionnement et le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	12
2.3.2.1. L'amortissement et le provisionnement.....	12
2.3.2.2. Le rattachement des charges et des produits.....	12
3. LES RÈGLES COMPTABLES.....	13
3.1. Comptabilité de l'ordonnateur.....	13
3.2. Comptabilité du comptable.....	13
4. GESTION EN BUDGET ANNEXE DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX.....	14
4.1. Conditions d'institution d'un budget annexe.....	14
4.2. Règles budgétaires applicables.....	14
4.3. Règles comptables applicables.....	14
5. BUDGETS ANNEXES DES SERVICES ASSUJETTIS À LA T.V.A.....	15
TITRE 2 LES CAISSES DES ÉCOLES.....	16
CHAPITRE 1 DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	17
1. LES RÈGLES INSTITUTIONNELLES ET LES MISSIONS.....	17
1.1. Organisation administrative.....	17
1.1.1. Composition du comité.....	17
1.1.2. Fonctionnement.....	18
1.2. Missions.....	18
2. LA NOMENCLATURE PAR NATURE.....	18
3. LES RÈGLES BUDGÉTAIRES.....	18
3.1. Le budget.....	19
3.2. Les ressources.....	20
3.3. Les obligations budgétaires.....	20
3.3.1. Les modalités de vote du budget.....	20
3.3.1.1. Principes généraux.....	20
3.3.1.2. Le vote du budget.....	21
3.3.2. L'amortissement, le provisionnement et le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	21
3.3.2.1. L'amortissement et le provisionnement.....	21
3.3.2.2. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	21
4. LES RÈGLES COMPTABLES.....	21
4.1. Comptabilité de l'ordonnateur.....	21
4.2. Comptabilité du comptable.....	22
5. DISPOSITIONS APPLICABLES EN CAS DE DISSOLUTION.....	22
5.1. Clôture du budget de la caisse des écoles.....	23
5.2. Intégration de l'actif et du passif de la caisse des écoles dissoute dans le budget de la commune.....	23
CHAPITRE 2 CAISSE DES ÉCOLES DES VILLES DE PARIS, LYON ET MARSEILLE.....	24
1. LES RÈGLES INSTITUTIONNELLES.....	24
2. LES RÈGLES BUDGÉTAIRES.....	24

3. LES RÈGLES COMPTABLES.....	24
-------------------------------	----

TITRE 3 LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE.....25

CHAPITRE 1 DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....26

1. LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'E.P.C.I.....26

2. LES COMPÉTENCES DES E.P.C.I.....26

2.1. Compétences obligatoires et compétences facultatives.....27

2.1.1. Les structures de type associatif.....27

2.1.2. Les structures à fiscalité propre.....27

2.2. Les compétences exclusives des communes.....27

2.3. Gestion des services publics administratifs et services publics à caractère industriel et commercial.....27

2.4. Conséquences budgétaires et comptables de la distinction entre service public administratif et service public industriel et commercial.....28

3. LES RELATIONS ENTRE L'E.P.C.I. ET SES COMMUNES MEMBRES.....29

3.1. La réalisation d'investissements dont l'E.P.C.I. n'est pas propriétaire.....29

3.2. La gestion d'un service pour le compte d'une commune ou de plusieurs communes.....29

3.3. Les transferts d'actif et de passif entre l'E.P.C.I. et ses communes membres.....30

3.3.1. Les transferts d'actif.....30

3.3.1.1. Le transfert en pleine propriété du domaine privé.....30

3.3.1.2. La dotation ou la subvention en nature.....30

3.3.1.3. La mise à disposition.....30

3.3.1.4. L'affectation.....31

3.3.2. Les transferts de passif.....31

4. LES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES.....31

4.1. Les dispositions budgétaires propres aux E.P.C.I.....31

4.1.1. Règles de vote et de présentation.....31

4.1.2. Cas particulier des syndicats à la carte.....32

4.2. Les dispositions comptables propres aux E.P.C.I.....32

4.2.1. Plans comptables.....32

4.2.2. Obligations comptables.....32

CHAPITRE 2 DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CERTAINS E.P.C.I.....33

1. LES E.P.C.I. AYANT UNE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT.....33

2. LES E.P.C.I. EXERÇANT UNE COMPÉTENCE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS.....33

3. LES E.P.C.I. EXERÇANT UNE COMPÉTENCE DANS LE SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT...33

3.1. Étendue de la compétence des groupements.....34

3.2. Conditions d'exercice de la compétence par les groupements.....36

4. LES E.P.C.I. EXERÇANT UNE COMPÉTENCE DE VOIRIE COMMUNALE.....37

TITRE 1

LES CENTRES COMMUNAUX ET

INTERCOMMUNAUX D'ACTION

SOCIALE

CHAPITRE 1

RÈGLES INSTITUTIONNELLES ET MISSIONS

Les centres d'action sociale sont régis par les articles L.123-4 à L.123-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ainsi que par les articles R.123-1 à R.123-38 du même code. Les centres d'action sociale de Paris, Lyon et Marseille ont un statut particulier fixé par les articles R.123-39 à R.123-65 du CASF.

Conformément à l'article L.123-6 du CASF, le centre d'action sociale constitue un établissement public communal ou intercommunal. Il dispose d'une personnalité juridique propre.

Un centre communal d'action sociale est créé dans toute commune de 1 500 habitants et plus. Il peut être créé dans toute commune de moins de 1 500 habitants au regard des dispositions de l'article 79 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui a instauré une simple faculté pour ces communes de moins de 1 500 habitants de disposer d'un CCAS. Par ailleurs, les communes peuvent choisir de gérer directement cette compétence en interne ou de la transférer en tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) lorsque l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'action sociale. L'article L. 123-4-1 du CASF issu de la loi NOTRe dispose que, lorsqu'il existe un CIAS, les compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lui sont transférées de plein droit. S'agissant des communautés de communes et des communautés d'agglomération, le transfert de la compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire au CIAS reste optionnel.

Les centres intercommunaux d'action sociale créés avant l'entrée en vigueur de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale par des établissements publics de coopération intercommunale ne disposant pas d'une fiscalité propre continuent à exercer, pour les communes concernées, les compétences mentionnées aux premier à quatrième alinéas de l'article L. 123-5 du CASF.

1. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU CENTRE D'ACTION SOCIALE

1.1. LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le centre communal d'action sociale (C.C.A.S.) ou le centre intercommunal d'action sociale (C.I.A.S.) est administré par un conseil d'administration présidé, selon le cas, par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

1.2. LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le conseil d'administration du centre d'action sociale comprend, outre son président, et en nombre égal :
des membres élus, selon le cas, en son sein, à la représentation proportionnelle par le conseil municipal (dans la limite de huit) ou en son sein au scrutin majoritaire par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (dans la limite de seize) ;

des membres nommés, selon le cas, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale parmi les personnes, non membres du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune ou les communes considérées.

Il doit y avoir parmi ces membres nommés : un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département et un représentant des associations de personnes handicapées du département.

Le nombre des membres du conseil d'administration est fixé par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Ils sont élus ou nommés à la suite de chaque renouvellement du conseil et pour la durée du mandat de ce conseil. Leur mandat est renouvelable.

1.3. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Les règles relatives au fonctionnement des centres d'action sociale sont prévues principalement par les articles L.123-6 à L.123-8 et R.123-16 à 123-26 du CASF.

Dès qu'il est constitué, le conseil d'administration élit en son sein un vice-président qui le préside, selon le cas, en l'absence du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le président du conseil d'administration prépare et exécute les délibérations du conseil ; il est ordonnateur des dépenses et des recettes du budget.

Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions ou sa signature au vice-président du conseil d'administration et au directeur du centre, lequel assiste aux réunions du conseil et en assure le secrétariat.

Le conseil d'administration fixe son règlement intérieur.

Il tient une séance par trimestre au moins, sur convocation du président, soit à son initiative, soit à la demande de la majorité des membres.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

En tant qu'établissements publics communaux ou intercommunaux, les C.C.A.S. et C.I.A.S. sont régis par le titre III « Actes des autorités communales et actions contentieuses » de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT), articles L.2131-1 à L.2131-8, pour ce qui concerne le caractère exécutoire de leurs actes et le contrôle de légalité du représentant de l'État dans le département.

Les délibérations du conseil d'administration ne sont soumises à un avis préalable que dans les deux cas suivants :

l'avis préalable du conseil municipal doit être obtenu pour un changement d'affectation des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers (article L.2241-5 du CGCT) ;

l'avis conforme du conseil municipal est nécessaire en matière d'emprunt (article L.2121-34 du CGCT).

En outre, ces organismes sont régis par le chapitre II " Garanties d'emprunts " du titre V du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, s'agissant de l'octroi de garanties d'emprunt (articles L 2252-1 à L 2252-3 du C.G.C.T).

En application de l'article R.123-21 du CASF, le conseil d'administration peut donner délégation de pouvoir à son président ou à son vice-président dans les matières suivantes :

1° Attribution des prestations dans des conditions définies par le conseil d'administration ;

2° Préparation, passation, exécution et règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services passés selon la procédure adaptée prévue à l'article L. 2123-1 du code de la commande publique ;

3° Conclusion et révision des contrats de louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

4° Conclusion de contrats d'assurance ;

5° Création des régies comptables nécessaires au fonctionnement du centre d'action sociale et des services qu'il gère ;

6° Fixation des rémunérations et règlement des frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ;

7° Exercice au nom du centre d'action sociale des actions en justice ou défense du centre dans les actions intentées contre lui, dans les cas définis par le conseil d'administration ;

8° Délivrance, refus de délivrance et résiliation des élections de domicile mentionnées à l'article L. 264-2.

Les décisions prises par le président ou le vice-président dans les matières énumérées ci-dessus sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du conseil d'administration portant sur les mêmes objets. Sauf disposition contraire figurant dans la délibération du conseil d'administration portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci doivent être signées personnellement par le président ou le vice-président. Les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'absence ou d'empêchement du président ou du vice-président, par le conseil d'administration.

Le président ou le vice-président doit rendre compte, à chacune des réunions du conseil d'administration, des décisions qu'il a prises en vertu de la délégation qu'il a reçue. Le conseil d'administration peut mettre fin à la délégation.

2. MISSIONS DU CENTRE D'ACTION SOCIALE

1) Les centres d'action sociale animent *une action générale* de prévention et de développement social dans la commune ou dans les communes considérées. Ils sont chargés de mener, tous les ans, une analyse des besoins sociaux de la population qui relève d'eux et notamment de ceux des jeunes, des familles, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté.

Cette analyse fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration et doit servir de référence pour la mise en œuvre d'une action sociale générale de prévention et de développement social dans la commune ou dans les communes considérées, ainsi que des actions spécifiques.

Les centres d'action sociale exercent leur action en liaison avec les services et institutions publics et privés de caractère social. A cet effet, ils peuvent mettre en œuvre des moyens ou des structures de concertation et de coordination.

Enfin, les centres d'action sociale peuvent intervenir sous forme de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature. La forme la plus courante de l'action des centres d'action sociale est constituée par la fourniture de secours en nature et en espèces afin de prévenir et de lutter contre tous modes d'exclusion sociale.

2) Au titre de leurs missions obligatoires, les centres d'action sociale participent à *l'instruction des demandes d'aide sociale*. Ils transmettent les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité (le préfet ou le président du conseil départemental). L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande (article L.123-5 du CASF).

A l'occasion de toute demande d'aide sociale, les centres d'action sociale procèdent aux enquêtes sociales en vue d'établir ou de compléter le dossier d'admission à l'aide sociale.

Les centres d'action sociale constituent et tiennent à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale, légale ou facultative, résidant sur le territoire de la commune ou des communes considérées. Les informations nominatives de ce fichier sont protégées par le secret professionnel.

3) Les centres d'action sociale participent également à l'instruction des demandes du revenu de solidarité active (articles L.262-14 à L.262-18 du CASF).

Le rôle du centre d'action sociale consiste à :

- recevoir les demandes d'allocation ;
- recueillir les demandes d'élection de domicile des personnes sans résidence stable ;
- instruire les demandes d'allocation déposées auprès de lui et participer à l'instruction des autres dossiers de demande.

Les centres d'action sociale peuvent également participer à d'autres dispositifs (aide médicale de l'État ; chantiers d'insertion ; dispositif de gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie ou dispositif départemental d'accueil des personnes handicapées) dans les conditions fixées par les dispositions légales et réglementaires qui les régissent.

4) Le centre d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune en application de l'article L.121-6 du CASF.

Conformément à l'article L.123-5 du CASF, les centres d'action sociale peuvent également créer et gérer des services non personnalisés, les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L.312-1. L'article R.314-78 I précise que « *chaque activité sociale ou médico-sociale relevant du I de l'article L. 312-1 qui est gérée par une collectivité territoriale ou un centre communal ou intercommunal d'action sociale est retracée dans un budget annexe de cette collectivité ou de cet établissement.* »

5) Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale a créé un centre intercommunal d'action sociale pour exercer la compétence action sociale d'intérêt communautaire qui lui a été transférée, les compétences exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale qui relèvent de l'action sociale d'intérêt communautaire susmentionnée sont transférées de plein droit au centre intercommunal d'action sociale.

Tout ou partie des autres attributions qui sont exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent également être transférées au centre intercommunal d'action sociale.

Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux, se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale, et à l'unanimité des centres d'action sociale des communes concernées.

CHAPITRE 2

RÉGIME BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

1. LES NOMENCLATURES

La présente instruction applicable aux centres d'action sociale comporte deux nomenclatures : une nomenclature par nature et une nomenclature par fonction. La nomenclature par fonction permet de servir l'annexe retraçant la présentation croisée du budget voté par nature du centre d'action sociale.

1.1. LA NOMENCLATURE PAR NATURE

Les centres d'action sociale appliquent le plan de comptes par nature figurant en annexe n° 1 du Tome I de la présente instruction M57.

Les principes généraux ainsi que les règles de fonctionnement de ces comptes sont décrits dans le Tome I, titres 1 à 11.

1.2. LA NOMENCLATURE PAR FONCTION

Les centres d'action sociale appliquent la nomenclature fonctionnelle figurant au Tome II de la présente instruction M57. Il convient de se reporter au titre 4 du Tome II qui présente les principes généraux de la nomenclature fonctionnelle et comporte les commentaires de la codification fonctionnelle. La nomenclature fonctionnelle figure en annexe 8 du Tome II.

Les codes fonctionnels correspondant à l'activité des centres d'action sociale relèvent en principe des fonctions 0 « Services généraux », 4 « santé et action sociale », et, pour les aides en faveur du logement, la fonction 5 « Aménagement des territoires et habitat ».

2. LES RÈGLES BUDGÉTAIRES

2.1. LE BUDGET

Les centres d'action sociale ont le caractère d'établissements publics communaux ou intercommunaux. A ce titre, ils sont régis par les articles L.1612-1 à L.1612-20 figurant dans le livre VI relatif aux « Dispositions financières et comptables » de la première partie du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ces dispositions concernent :

- les paiements des dépenses et les encaissements des recettes en début d'exercice (article L.1612-1 du CGCT) ;
- la date de vote du budget primitif, que le budget soit rattaché ou autonome (articles L.1612-2, L.1612-8 et L.1612-10 du CGCT) ;
- l'équilibre et la sincérité du budget (article L.1612-4 du CGCT) ;
- le déficit du compte administratif et ses conséquences (article L.1612-14 du CGCT) ;
- l'arrêté des comptes communaux (articles L.1612-12 et L.1612-13 du CGCT) et le vote du compte administratif ;
- les modifications budgétaires en fin d'exercice (article L.1612-11 du CGCT) ;
- les inscriptions d'office de dépenses obligatoires (article L.1612-15 du CGCT) ;
- les mandatements d'office (articles L.1612-16, L.1612-17 et L.1612-18 du CGCT).

Dans le cadre de l'exercice du droit d'option, le III de l'article 106 modifié de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République précise les modalités d'application des articles L. 5217-10-1 à L. 5217-10-15 et L. 5217-12-2 à L. 5217-12-5, en particulier les dispositions spécifiques concernant les C.C.A.S des communes ou groupements de moins de 3 500 habitants.

La procédure de reprise d'excédent d'investissement en section de fonctionnement prévue par l'article D. 5217-14 du CGCT s'applique aux CCAS.

Par ailleurs, les articles L.2121-34 et L.2312-1 s'appliquent aux C.C.A.S. De même, l'article L. 1411-13 que la loi du 6 février 1992 a étendu aux C.C.A.S. des communes de 3 500 habitants et plus et aux C.I.A.S. qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus trouve directement à s'appliquer conformément à l'article L. 1411-14.

Ces dispositions concernent :

- le recours à l'emprunt (article L.2121-34 du CGCT) ;
- le débat d'orientation budgétaire (article L.2312-1 du CGCT) ;
- la mise à disposition du public des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués (article L.1411-13 du CGCT).

2.2. LES RESSOURCES

Le Code de l'action sociale et des familles comporte certaines précisions relatives aux ressources budgétaires des centres d'action sociale :

- ils disposent des ressources des anciens bureaux de bienfaisance ;
- ils peuvent recevoir les dons et legs sur acceptation définitive du conseil d'administration

Par ailleurs, les C.C.A.S. disposent :

- des subventions allouées par la commune ;
 - du produit des prestations servies par le centre ;
 - des versements des organismes de Sécurité Sociale au titre de leur participation aux services gérés par le centre ;
 - du produit des prestations remboursables ;
 - des subventions d'exploitation et participations ;
 - des remboursements de frais liés à l'établissement de demandes de dossiers d'aide sociale légale ;
 - du tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières ;
 - des sommes encaissées par les casinos au titre des orphelins ;
 - des remboursements par le département, des frais exposés en matière de prestations d'aide sociale ;
- du produit des emprunts.

2.3. LES OBLIGATIONS BUDGÉTAIRES

2.3.1. Les modalités de vote et de présentation du budget

La définition des chapitres et articles obéit aux mêmes règles que celles retenues pour les communes : les chapitres et articles sont définis par référence au plan de comptes par nature et sont présentés dans le chapitre 2 « Les autorisations budgétaires » du titre 1 du Tome II de la présente instruction.

En outre, les modalités retenues pour le vote définies aux articles L5217-10-5 et D5217-4 du CGCT, notamment, le vote par opération et l'utilisation des chapitres globalisés, s'appliquent aux C.C.A.S. et aux C.I.A.S. Ainsi, ces derniers ont la faculté d'individualiser certaines opérations d'équipement au sein de la section d'investissement et ils doivent utiliser les chapitres globalisés :

- 011, 012 et 013 s'agissant des opérations réelles, des opérations d'ordre semi-budgétaires et des opérations de rattachement. Le chapitre 014 est sans objet pour les CCAS.

- 040, 041, 042, 043 s'agissant des opérations d'ordre budgétaires.

Sur ces points, il convient de se référer au Tome II, titre 1, chapitre 2 « Les autorisations budgétaires ».

Les règles relatives à la présentation fonctionnelle des documents budgétaires des C.C.A.S. et des C.I.A.S. sont celles présentées au titre 4 du Tome II de l'instruction M57, en particulier au chapitre 1 relatif aux principes généraux de la nomenclature fonctionnelle.

Les maquettes de budget des C.C.A.S. et C.I.A.S. sont les maquettes par nature de droit commun annexées à la présente instruction.

Le vote du budget s'effectue dans les conditions suivantes :

- les centres d'action sociale (à comptabilité rattachée ou non) des communes ou des groupements de moins de 3 500 habitants votent leur budget par nature sans présentation fonctionnelle. Si le conseil d'administration en décide ainsi, les documents budgétaires de ces centres d'action sociale peuvent comporter une présentation fonctionnelle.

- les centres d'action sociale des communes ou des groupements de 3 500 habitants et plus votent leur budget soit par nature soit par fonction. Si le budget est voté par nature, il comporte une présentation croisée par fonction établie au niveau le plus fin de la nomenclature fonctionnelle. S'il est voté par fonction, il est présenté au niveau le plus fin de la nomenclature fonctionnelle et comporte une présentation croisée par nature.

2.3.2. L'amortissement, le provisionnement et le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Il convient de se référer au Tome I, titre 2, les commentaires du compte 15 pour le provisionnement et au Tome I, titre 3, en particulier les commentaires du compte 28 pour l'amortissement.

2.3.2.1. L'amortissement et le provisionnement

La loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales rend applicable aux C.C.A.S. et C.I.A.S. des communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants, les amortissements et les provisions dans les mêmes conditions que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (articles L.2321-2 et 2321-3 du CGCT).

L'amortissement

Les dotations aux amortissements ont un caractère obligatoire pour les C.C.A.S. des communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour les C.I.A.S. dont la population totale est égale ou supérieure à ce même seuil.

Pour les autres organismes, les dotations aux amortissements ont un caractère facultatif.

Le provisionnement

Les dotations aux provisions ont un caractère obligatoire pour tous les centres d'action sociale.

2.3.2.2. Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est obligatoire pour les C.C.A.S. dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour les C.I.A.S. dont la population totale est supérieure ou égale à ce même seuil. Cette procédure est facultative pour les autres organismes.

3. LES RÈGLES COMPTABLES

Les règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes applicables aux C.C.A.S ou C.I.A.S sont identiques à celles appliquées par les communes leurs établissements ou les groupements qui ont opté pour le régime défini par le III de l'article 106 modifié de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'article L.123-8 du CASF dispose que les règles qui régissent la comptabilité des communes sont applicables aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Par conséquent, les règles applicables aux communes dans le cadre du III de l'article 106 modifié de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République sont applicables également aux C.C.A.S, sauf dispositions spécifiques rappelées au 2.1 du présent chapitre.

Le comptable de la commune assure les fonctions de comptable du C.C.A.S. et le comptable de l'établissement public de coopération intercommunale assure celles du C.I.A.S.

Les C.C.A.S. dont les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 30 489,80 euros, toutes activités confondues, peuvent décider que leurs opérations ne seront pas retracées dans un compte distinct et qu'elles feront l'objet d'une comptabilité annexée soit à la comptabilité de la commune de rattachement, soit à la comptabilité de la commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dont le comptable exerce les fonctions de comptable de l'E.P.C.I. (décret n° 87-130 du 26 février 1987).

Le budget adopté par le conseil d'administration est alors présenté en annexe du budget de la commune ; les comptes de l'établissement public communal sont arrêtés par son conseil d'administration et présentés en annexe des comptes de la commune de rattachement.

Dans ce cas, le compte de gestion du C.C.A.S. est annexé au compte de gestion de la commune à laquelle il est rattaché. Il en va de même pour le compte administratif..

Ces dispositions ne sont pas applicables aux centres d'action sociale ayant des activités qui font l'objet d'un budget annexe.

3.1. COMPTABILITÉ DE L'ORDONNATEUR

A l'instar du maire pour la commune, le président du centre d'action sociale tient la comptabilité pour les différentes phases des opérations relevant de l'ordonnateur. En particulier, le président est responsable de la comptabilité de l'engagement des dépenses (article L. 5217-12-4 du CGCT). Il convient de se référer au Tome II, titre 3, chapitre 1 « La comptabilité de l'ordonnateur ».

3.2. COMPTABILITÉ DU COMPTABLE

Sous réserve des dispositions de l'article 201 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, le comptable public est chargé seul et sous sa responsabilité d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus et de toutes les sommes dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le président jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. Tous les rôles de taxe, de sous-répartition et de prestations locales sont remis à ce comptable (article L.5217-12-5 du CGCT).

Les modalités de tenue de la comptabilité du receveur municipal sont exposées au Tome II, titre 3, chapitre 2 « La comptabilité du comptable public » de la présente instruction.

Conformément aux articles L.1617-2 et L.1617-3 du CGCT, le comptable peut suspendre le paiement d'une dépense et l'ordonnateur dispose à son égard d'un droit de réquisition (Cf. Tome II, titre 3, chapitre 2, paragraphe 6 « Mise en paiement des mandats »).

4. GESTION EN BUDGET ANNEXE DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX

4.1. CONDITIONS D'INSTITUTION D'UN BUDGET ANNEXE

Conformément à l'article L.123-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF), les C.C.A.S. ou les C.I.A.S. peuvent créer et gérer en services non personnalisés, dans le cadre d'un budget annexe, les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) mentionnés à l'article L. 312-1 du CASF.

Ces établissements et services comprennent notamment :

- les services médico-éducatifs qui reçoivent en internat, en externat ou en cure ambulatoire des jeunes handicapés ou inadaptés ;
- les établissements et services à destination des personnes âgées, des adultes handicapés ou inadaptés ;
- les établissements d'aide par le travail ;
- les maisons d'enfants à caractère social ;
- les structures d'hébergement en vue de la réadaptation sociale.

4.2. RÈGLES BUDGÉTAIRES APPLICABLES

Les règles budgétaires applicables aux ESSMS gérés en budgets annexes d'un CCAS ou d'un CIAS sont définies dans le CASF, aux articles R.314-1 à R.314-79 et R.314-210 à R.314-241.

En l'absence de dispositions spécifiques définies dans le CASF, les règles du code général des collectivités territoriales s'appliquent.

Les ESSMS peuvent appliquer, selon leur nature, deux cadres budgétaires différents :

- le cadre de budget prévisionnel ;
- le cadre d'état des prévisions des recettes et des dépenses (EPRD).

Le contrôle budgétaire des ESSMS rattachés juridiquement à un CCAS ou à un CIAS est assuré par le préfet qui est l'autorité de tutelle des centres¹ ; ce contrôle vise à s'assurer du respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des ESSMS.

Ce contrôle se distingue de celui exercé par l'autorité de tarification, qui est l'autorité publique chargée d'arrêter la tarification des prestations des ESSMS² et qui, à ce titre, dispose d'un pouvoir d'approbation financière et budgétaire. Les autorités de tarification des ESSMS sont le préfet (pour les ESSMS financés par l'Etat), le président du conseil départemental (pour les ESSMS financés par le département) et le directeur général de l'agence régionale de santé (pour les ESSMS financés par l'assurance maladie).

4.3. RÈGLES COMPTABLES APPLICABLES

Les règles comptables applicables aux ESSMS gérés en budgets annexes d'un CCAS ou d'un CIAS sont définies dans le CASF et dans l'instruction budgétaire et comptable M22, conformément aux dispositions de l'article R.314-5 du CASF³.

Ces règles sont établies en s'inspirant du plan comptable général.

¹ Le préfet exerce également le contrôle de légalité des ESSMS

² cf. articles L.314-7, R.314-3 et R.314-210 du CASF

³ L'instruction budgétaire et comptable M22 s'applique à l'ensemble des ESSMS mentionnés à l'article L.312-1 du CASF, qu'ils soient autonomes juridiquement ou rattachés à un CCAS, un CIAS ou une collectivité territoriale.

L'existence de deux cadres budgétaires (cadres d'EPRD et de budget prévisionnel) conduit à certaines spécificités dans le plan comptable M22 et le fonctionnement des comptes. Ainsi, si le plan comptable M22 est commun à l'ensemble des établissements et services, certains comptes ne sont ouverts que dans l'un ou l'autre des cadres budgétaires. Enfin, la nature budgétaire de certaines opérations diffère entre les deux cadres budgétaires.

5. BUDGETS ANNEXES DES SERVICES ASSUJETTIS À LA T.V.A.

Voir le Tome II, Titre 1, chapitre 1, § 2.2.2.

TITRE 2
LES CAISSES DES ÉCOLES

CHAPITRE 1

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Créés par une loi du 10 avril 1867 et rendus obligatoires par celle du 28 mars 1882, ces organismes avaient pour but initial de favoriser la fréquentation de l'école publique.

Le régime des caisses des écoles est défini au sein du code de l'éducation, aux articles L. 212-10 à L. 212-12 et R. 212-24 à R. 212-33-2.

La jurisprudence a qualifié les caisses des écoles d'établissements publics locaux autonomes (arrêt du Conseil d'État du 24 mai 1963 – Fédération Nationale de Conseils de parents d'élèves des écoles publiques).

1. LES RÈGLES INSTITUTIONNELLES ET LES MISSIONS

Conformément à l'article L.212-10 du Code de l'éducation, une caisse des écoles est créée par délibération du conseil municipal dans chaque commune ; plusieurs communes peuvent s'associer pour en créer une.

Elle a le caractère d'un établissement public communal.

1.1. ORGANISATION ADMINISTRATIVE

1.1.1. Composition du comité

La caisse des écoles est administrée par un comité.

Dans les communes autres que Paris, Lyon et Marseille, et autres que les communes associées visées à l'article R. 212-28 du code de l'éducation, le comité comprend :

- le maire (président) ;
- l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription ou son représentant ;
- un membre désigné par le préfet ;
- deux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal ;
- trois membres élus par les sociétaires réunis en assemblée générale ou par correspondance s'ils en sont empêchés.

Le conseil municipal peut, par délibération motivée, porter le nombre de ses représentants à un chiffre plus élevé, sans toutefois excéder le tiers des membres de l'assemblée municipale. Dans ce cas, les sociétaires peuvent désigner autant de représentants supplémentaires que le conseil municipal en désigne en plus de l'effectif normal (article R.212-26 du code de l'éducation).

Pour les caisses des écoles des communes associées mentionnées aux articles L.2113-14 et L.2113-17 à L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales, et les caisses des autres communes associées où le conseil municipal a décidé de faire application des articles L.2113-26 et L.2511-29 du code général des collectivités territoriales, le comité comprend, dans chacune de ces communes associées :

- des représentants de la commune (le maire délégué, président, et les membres du conseil consultatif ou de la commission consultative désignés par celui-ci) ;
- des membres élus par les sociétaires au scrutin uninominal à un tour, quel que soit le nombre de votants. Les candidats qui ont obtenu le plus de voix sont proclamés élus. La durée de leur mandat est fixée à trois ans. Ils sont rééligibles ;
- des membres de droit et des personnalités désignées.

Le nombre de membres de chacune des trois catégories prévues ci-dessus est égal au tiers du nombre des membres du conseil consultatif ou de la commission consultative sans toutefois pouvoir excéder dix. Lorsque ce tiers n'est pas un nombre entier, le nombre de membres est porté au nombre entier supérieur.

Sont membres de droit les inspecteurs de l'éducation nationale chargés de l'inspection des écoles de la commune associée.

Les personnalités désignées sont choisies pour moitié par le maire délégué et pour moitié par le préfet du département. Toutefois, lorsque le nombre de personnalités à désigner est un nombre impair, le maire délégué prononce une désignation de plus que le préfet (article R. 212-28 du code de l'éducation).

1.1.2. Fonctionnement

Le comité règle les affaires de la caisse.

Il se réunit au moins trois fois par an et chaque fois que la moitié, plus un de ses membres, l'aura demandé par écrit.

Il vote le budget qui est préparé par le président. Il délibère sur les comptes de l'exercice clos qui lui sont soumis avant le vote du budget.

Conformément à l'article R. 212-30 du code de l'éducation, le maire, président du comité de la caisse, est chargé de l'exécution des décisions du comité (dispositions issues des articles 2 et 3 du décret du 12 septembre 1960 modifié).

La répartition des secours est effectuée par la commission scolaire (article 17 de la loi du 28 mars 1882).

1.2. MISSIONS

L'objet de la caisse des écoles, tel qu'initialement défini à l'article 15 de la loi du 10 avril 1867, est de favoriser et de faciliter la fréquentation scolaire par l'attribution de récompenses aux élèves assidus et de secours aux élèves indigents ou peu aisés (fourniture de livres, vêtements, chaussures, aliments). Elle concourt au service de l'enseignement primaire public.

L'article L.212-10 du code de l'éducation, dont le premier alinéa énonce que la caisse est « *destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille* », élargit par ailleurs les domaines d'intervention des caisses des écoles. Il dispose en effet que les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés.

Les caisses des écoles peuvent étendre leurs activités à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés. A cette fin, la caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite éducative. Ainsi elles peuvent gérer des services sociaux importants tels que les colonies de vacances pour les enfants des écoles, les cantines scolaires ou les classes de découvertes. Enfin, conformément à l'article L. 212-11 du CGCT, les caisses des écoles peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des " chèques d'accompagnement personnalisé " dans les conditions prévues à l'article L. 1611-6 du code général des collectivités territoriales.

Elles sont, enfin, habilitées, le cas échéant, à organiser le transport scolaire des élèves des hameaux éloignés.

2. LA NOMENCLATURE PAR NATURE

Le budget de la caisse des écoles est présenté par nature.

Les caisses des écoles appliquent le plan de comptes par nature figurant en annexe n° 1 du Tome I.

Les principes généraux ainsi que les règles de fonctionnement de ces comptes sont décrits dans le Tome I, titre 1 à 11.

Il n'existe pas de nomenclature fonctionnelle pour les caisses des écoles.

3. LES RÈGLES BUDGÉTAIRES

Les règles du contrôle budgétaire auxquelles sont soumises les décisions de la caisse, ainsi que les règles d'exécution des recettes et des dépenses, sont celles qui sont applicables à la commune dont relève la caisse (article R. 212-31 du code de l'éducation).

3.1. LE BUDGET

Les caisses des écoles sont régies, en matière d'adoption et d'exécution des budgets, par les articles L.1612-1 à L.1612-20 figurant dans le livre VI relatif aux « Dispositions financières et comptables » de la première partie du code général des collectivités territoriales, ainsi que par les articles R.2321-4, R.2321-5 et R.2122-9 du code général des collectivités territoriales. Le décret pris en application du III de l'article 106 modifié de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République précise les modalités d'application des articles D5217-16, D5217-17, D5217-18 aux caisses des écoles.

Ces dispositions concernent :

- les paiements des dépenses et les encaissements des recettes en début d'exercice (article L.1612-1 du CGCT) ;
- la date de vote du budget primitif, que le budget soit rattaché ou autonome (articles L.1612-2, L.1612-8 et L.1612-10 du CGCT) ;
- l'équilibre et la sincérité du budget (article L.1612-4 du CGCT) ;
- le déficit du compte administratif et ses conséquences (article L.1612-14 du CGCT) ;
- l'arrêté des comptes communaux (articles L.1612-12 et L.1612-13 du CGCT) et le vote du compte administratif ;
- les modifications budgétaires en fin d'exercice (article L.1612-11 du CGCT) ;
- les inscriptions d'office de dépenses obligatoires (article L.1612-15 du CGCT) ;
- les mandatements d'office (articles L.1612-16, L.1612-17 et L.1612-18 du CGCT).

S'appliquent également aux caisses des écoles, les dispositions particulières suivantes relatives :

- *à la présentation et au contenu du budget ;*

Le budget est établi en section de fonctionnement et en section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses (article R. 2311-10 du CGCT) ; il est divisé en chapitres et articles ; les chapitres et articles sont définis par l'article L.5217-10-6 du CGCT ; les dépenses à caractère pluriannuel peuvent faire l'objet d'autorisations de programme ou d'engagement dans les conditions définies à l'article L5217-10-7 du CGCT pour les caisses des écoles créées par des communes de 3 500 habitants et plus. Pour les caisses des écoles relevant de communes de moins de 3 500 habitants, les dépenses à caractère pluriannuel peuvent faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante dans les conditions précisées par le décret pris en application du III de l'article 106 modifié de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

En revanche, le budget ne comporte pas de présentation fonctionnelle, même si la population de la commune de rattachement est de 3 500 habitants et plus. Le vote du budget est uniquement un vote par nature ; le vote par fonction n'est pas admis.

- *à l'adoption du budget ;*

Il est proposé par le président et voté par le comité.

Dans les caisses des écoles des communes de 3 500 habitants et plus, un débat d'orientation a lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget dans les conditions fixées par le règlement intérieur (article L.2312-1 du CGCT).

Les crédits sont votés par chapitre, et, si le comité en décide ainsi, par article. Hors le cas où le conseil d'administration a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le président peut effectuer des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre. Dans une limite fixée à l'occasion du vote du budget et ne pouvant dépasser 7,5 % des dépenses réelles de chacune des sections, le comité peut déléguer au président la possibilité de procéder à des mouvements de crédits de chapitre à chapitre, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel (article L. 5217-10-6 du CGCT). Dans ce cas, le président informe le comité de ces mouvements de crédits lors de sa plus prochaine séance.

- *à la publicité des budgets et des comptes ;*

Pour l'application de l'article L.2313-1 du CGCT, les documents budgétaires des caisses des écoles restent déposés au siège de l'établissement public (article R. 2313-6 du CGCT).

Pour les caisses des écoles des communes de 3500 habitants et plus, les documents budgétaires sont présentés dans les conditions prévues aux articles L. 5217-10-14. Le décret pris en application du III de l'article 106 modifié de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République précise les modalités d'application des articles D.5217-16, D.5217-17, D.5217-18 aux caisses des écoles.

Dans les caisses des écoles des communes et groupements de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis en annexes :

- de données synthétiques ;

L'article R.2313-7 du CGCT prévoit la production des données synthétiques suivantes : dépenses réelles de fonctionnement rapportées à la population, recettes réelles de fonctionnement rapportées à la population, et annuité de la dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Lorsque la caisse des écoles gère un ou plusieurs services non personnalisés en budget annexe, les ratios sont établis après consolidation des résultats du budget principal et des budgets annexes.

- de la liste des concours attribués aux associations (ce document est joint au seul compte administratif) ;
- le cas échéant, de la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes (ce document est joint au seul compte administratif) ;
- de la liste des organismes pour lesquels la caisse détient une part du capital, a garanti un emprunt ou a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme ;
- de la liste des délégués de service public ;
- du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c) de l'article L.300-5 du code de l'urbanisme ;
- d'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la caisse résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L.1414-1 du CGCT¹.

Les comités des caisses des écoles dont les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 15 000 € peuvent décider que leurs opérations ne seront pas retracées dans un compte distinct et qu'elles feront l'objet d'une comptabilité annexée à celle de la commune de rattachement.

Le budget adopté par le comité est alors présenté en annexe du budget de la commune ; les comptes de l'établissement public communal sont arrêtés par son comité et présentés en annexe des comptes de la commune de rattachement ; les fonctions d'ordonnateur sont assurées par l'ordonnateur de la commune de rattachement (article R.212-32 du code de l'éducation).

3.2. LES RESSOURCES

Les ressources de la caisse des écoles se composent :

- des fondations et souscriptions particulières et des cotisations volontaires de leurs membres ;
- des subventions de l'État et des collectivités publiques (commune, département) ;
- du produit des dons et legs, avec l'autorisation du préfet (article 15 de la loi sur l'enseignement primaire du 10 avril 1867), quêtes, fêtes de bienfaisance ;
- des dons en nature.

3.3. LES OBLIGATIONS BUDGÉTAIRES

3.3.1. Les modalités de vote du budget

3.3.1.1. Principes généraux

La définition des chapitres et articles obéit aux mêmes règles que celles retenues pour les communes : les chapitres et articles sont définis par référence au plan de comptes par nature et présentés dans le chapitre 2 « Les autorisations budgétaires » du titre 1 du Tome II de la présente instruction.

¹ En application de l'article L.1112-1 du code de la commande publique, les contrats de partenariat sont des marchés publics tels que prévus à l'article L.1414-1 du CGCT

En outre, les modalités retenues pour le vote du budget des communes à savoir, notamment, le vote par opération et l'utilisation des chapitres globalisés, s'appliquent aux caisses des écoles. Ainsi, ces dernières ont la faculté d'individualiser certaines opérations d'équipement au sein de la section d'investissement et elles doivent utiliser les chapitres globalisés :

- 011, 012 et 013 s'agissant des opérations réelles, des opérations d'ordre semi-budgétaires et des opérations de rattachement. Le chapitre 014 est sans objet pour les caisses des écoles ;
- 040, 041 et 042. Le chapitre 043 est sans objet pour les caisses des écoles.

Sur ces points, il convient de se référer au Tome II, titre 1, chapitre 2 « Les autorisations budgétaires ».

Les maquettes des décisions budgétaires des caisses des écoles sont les maquettes par nature de droit commun annexées à la présente instruction.

3.3.1.2 Le vote du budget

Les caisses des écoles (à comptabilité rattachée ou non) doivent voter leur budget par nature sans présentation fonctionnelle quelle que soit la population de la commune.

En particulier les caisses des écoles des communes de 3 500 habitants et plus ne peuvent pas voter leur budget par fonction, même si la commune a opté pour un vote du budget communal par fonction.

3.3.2. L'amortissement, le provisionnement et le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Pour l'ensemble des dispositions ci-après, il convient de se référer au Tome II, titre 3, chapitre 4. Par ailleurs, les dispositions relatives au champ d'amortissement sont présentées dans le Tome I, titre 3.

3.3.2.1. L'amortissement et le provisionnement

La loi n°94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales rend applicables aux caisses des écoles, les amortissements et les provisions dans les mêmes conditions que les communes (article L.2321-2 et L.2321-3 du CGCT).

L'amortissement

Pour les caisses des écoles des communes de 3 500 habitants et plus et les caisses des écoles intercommunales comprenant une commune de 3 500 habitants ou plus, les dotations aux amortissements des immobilisations, prévues et liquidées dans les conditions fixées à l'article R.2321-1 du CGCT, constituent conformément à l'article R.2321-4 du CGCT des dépenses obligatoires (les immobilisations à prendre en compte s'entendent de celles acquises à compter du 1er janvier 1999).

Pour les autres, les dotations aux amortissements ont un caractère facultatif.

Le provisionnement

En application de l'article R.2321-5, les dotations aux provisions effectuées dans les conditions des articles R.2321-2 et R.2321-3 du code général des collectivités territoriales constituent des dépenses obligatoires pour les caisses des écoles (article R.2321-5 du CGCT).

3.3.2.2. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est obligatoire pour les caisses des écoles dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants. Cette procédure est facultative pour les autres caisses des écoles.

4. LES RÈGLES COMPTABLES

Les règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes des communes s'appliquent aux caisses des écoles.

4.1. COMPTABILITÉ DE L'ORDONNATEUR

Les fonctions d'ordonnateur de la caisse des écoles sont assurées par l'ordonnateur de la commune de rattachement (article R.212-32 du code de l'éducation).

Le maire, président de la caisse des écoles, est chargé de l'exécution des délibérations du comité (R.212-30 du code de l'éducation).

Le président peut seul émettre des mandats (article L.2342-1 du CGCT).

Le président de la caisse des écoles tient la comptabilité de l'engagement des dépenses, dans les mêmes conditions que pour les communes (article L. 5217-12-4 du CGCT).

Sont obligatoires pour la caisse des écoles, les dépenses mises à sa charge par la loi (article L.2321-1 du CGCT).

4.2. COMPTABILITÉ DU COMPTABLE

Conformément à l'article L.212-12 du code de l'éducation, le comptable public assure gratuitement les fonctions de comptable des caisses des écoles publiques ou privées.

Les comités des caisses des écoles dont les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 15 000 € peuvent décider que leurs opérations ne seront pas retracées dans un compte distinct et qu'elles feront l'objet d'une comptabilité annexée à celle de la commune de rattachement (compte de liaison 453 « Caisses des écoles rattachées »).

Le comité peut, avec l'assentiment du receveur des finances, désigner un régisseur de recettes et de dépenses qui rend compte de ses opérations au comptable public (article L.212-12 du code de l'éducation).

Les fonctions de comptable des caisses des écoles dont les produits annuels excèdent 450 000 € peuvent être confiées à un comptable spécial (article R.212-24 du code de l'éducation).

Le comptable de la caisse des écoles est chargé seul, et sous sa responsabilité, d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la caisse et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le président jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. Tous les rôles de taxe, de sous répartition et de prestations locales sont remis à ce comptable (article L.2343-1 du CGCT).

Il ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement (article L.1617-2 du CGCT).

Lorsqu'un comptable suspend le paiement d'une dépense, le président peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme, sauf en cas d'insuffisance des fonds disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes (article L.1617-3 du CGCT).

L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

La liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée en annexe de l'article D.1617-19 du CGCT.

La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, les comptes de ces établissements publics communaux (article L.211-1 du code des juridictions financières).

5. DISPOSITIONS APPLICABLES EN CAS DE DISSOLUTION

En application de l'article L.212-10 du code de l'éducation, lorsque la caisse des écoles n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans, elle peut être dissoute par délibération du conseil municipal.

La caisse des écoles peut être dissoute lorsqu'elle n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes depuis plus de trois années, ce qui se traduit le plus souvent par l'absence de vote du budget. Cette dissolution concerne toutes les caisses des écoles, qu'elles soient comptablement rattachées ou non.

Les comptes de la caisse sont arrêtés à la date de la délibération du conseil municipal décidant de dissoudre celle-ci ; le cas échéant, l'actif et le passif de la caisse sont repris dans les comptes de la commune.

5.1. CLÔTURE DU BUDGET DE LA CAISSE DES ÉCOLES

Opérations de liquidation dans la comptabilité de la caisse des écoles

Les opérations de liquidation sont exécutées, au vu de la décision de dissolution, par le comptable de la caisse des écoles, comptable de la commune.

Il s'agit d'opérations d'ordre non budgétaires consistant à débiter les comptes de bilan créditeurs et à créditer les comptes de bilan à solde débiteur. A l'issue de ces opérations, tous les comptes de bilan doivent être soldés.

La balance comptable faisant apparaître ces opérations, accompagnée de la délibération de dissolution, est transmise, accompagnée de la décision de dissolution, par le comptable de la caisse à la direction départementale ou régionale des finances publiques qui transmet les documents, après les avoir visés, à la chambre régionale des comptes.

Arrêté des comptes de la caisse des écoles dissoute

Si le dernier acte réalisé par la caisse avant la période d'inactivité précédant sa dissolution a été le vote de son compte administratif, ce document constitue l'arrêté des comptes de la caisse, établissant les résultats de la caisse qui seront repris par la commune.

Si la caisse des écoles n'a pas adopté de compte administratif, l'arrêté des comptes est réalisé par un tableau des résultats et des éventuels restes à réaliser de la caisse, établi par le maire, accompagnés de la balance préalablement fournie par le comptable.

5.2. INTÉGRATION DE L'ACTIF ET DU PASSIF DE LA CAISSE DES ÉCOLES DISSOUTE DANS LE BUDGET DE LA COMMUNE

Reprise des résultats du budget de la caisse des écoles dans le budget de la commune

Dès la plus proche décision budgétaire suivant la dissolution de la caisse des écoles et l'arrêté des comptes de la caisse, le résultat de la section de fonctionnement sur la ligne budgétaire 002 « Résultat de fonctionnement reporté », et le solde d'exécution de la section d'investissement reporté sur la ligne budgétaire 001 « Solde d'exécution de la section d'investissement reporté », sont repris au budget de la commune.

La reprise est justifiée par la production, en annexe au budget de reprise, du compte administratif de la caisse, ou de l'arrêté des comptes de la caisse éventuellement établi par la commune à la suite de la délibération de dissolution.

Intégration des éléments d'actif et de passif dans la comptabilité de la commune

Le comptable reprend les comptes de bilan dans le budget principal de la commune par opérations non budgétaires.

Il justifie la différence entre la balance de sortie de l'exercice précédant la réintégration et la balance d'entrée du nouvel exercice par un état joint au compte de gestion de l'exercice au cours duquel la réintégration est opérée, appuyé de la balance de sortie de la caisse et de la délibération de dissolution.

Cet état fait apparaître, pour chaque compte concerné, la balance de sortie de l'exercice clos du budget de la commune, le montant de la modification correspondant à l'intégration du bilan de sortie de la caisse des écoles dissoute et le montant de la balance d'entrée du budget de la commune après réintégration.

CHAPITRE 2

CAISSE DES ÉCOLES DES VILLES DE PARIS, LYON ET MARSEILLE

1. LES RÈGLES INSTITUTIONNELLES

A Paris et dans les arrondissements ou groupes d'arrondissements de Lyon et Marseille où est instituée une caisse des écoles, le comité de la caisse des écoles comprend, conformément à l'article R. 212-27 du code de l'éducation, dans chaque arrondissement ou groupe d'arrondissements :

- des représentants de la commune ;
- des membres élus par les sociétaires au scrutin uninominal à un tour, quel que soit le nombre de votants. Les candidats qui ont obtenu le plus de voix sont proclamés élus. La durée de leur mandat est fixée à trois ans. Ils sont rééligibles ;
- des membres de droit et des personnalités désignées.

Le nombre des membres de chacune des trois catégories prévues ci-dessus est égal au tiers du nombre des membres du conseil d'arrondissement sans toutefois pouvoir excéder douze ; lorsque ce tiers n'est pas un nombre entier, le nombre des membres est porté au nombre entier supérieur.

Les représentants de la commune sont le maire d'arrondissement, qui a qualité de président, et les membres du conseil d'arrondissement désignés par celui-ci.

Sont membres de droit, les membres de l'Assemblée nationale élus dans les circonscriptions de l'arrondissement ou du groupe d'arrondissements et les inspecteurs et inspectrices départementaux de l'éducation nationale chargés de l'inspection des écoles de l'arrondissement ou du groupe d'arrondissements.

Les personnalités désignées sont choisies pour moitié par le maire d'arrondissement et pour moitié par le commissaire de la République du département ; toutefois, lorsque le nombre de personnalités à désigner est un nombre impair, le maire d'arrondissement prononce une désignation de plus que le préfet.

Le président du comité de la caisse est chargé de l'exécution des décisions du comité (article 3 du décret n° 60-977 du 12 septembre 1960 modifié, codifié à l'article R.212-30 du code de l'éducation).

Dans les arrondissements de Paris, il peut déléguer sa signature au chef des services économiques de la caisse des écoles de l'arrondissement (article R. 212-30 du code de l'éducation).

2. LES RÈGLES BUDGÉTAIRES

Les règles du contrôle budgétaire auxquelles sont soumises les décisions du comité de la caisse des écoles sont celles applicables à la commune dont relève la caisse.

3. LES RÈGLES COMPTABLES

Les règles concernant l'exécution des recettes et des dépenses sont celles applicables à la commune dont relève la caisse (article R. 212-31 du code de l'éducation).

Le comptable public assure gratuitement les fonctions de comptable des caisses des écoles publiques ou privées. Les opérations qu'il effectue en cette qualité sont décrites et justifiées dans un compte annexe qui est rattaché en un seul article aux services hors budget de la commune. Le comité ou conseil d'administration de la caisse des écoles peut, avec l'assentiment du receveur des finances, désigner un régisseur de recettes et de dépenses qui rend compte de ses opérations au receveur municipal (article L.212-12 du code de l'éducation).

TITRE 3

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

CHAPITRE 1

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'E.P.C.I.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) appartiennent à cinq catégories juridiques différentes

- les syndicats de communes ;
- les communautés de communes ;
- les communautés urbaines ;
- les communautés d'agglomération ;
- les métropoles.

Les syndicats mixtes, qui ne sont pas des EPCI, constituent une forme de coopération associant des communes et /ou des EPCI à d'autres personnes publiques. On distingue les syndicats mixtes fermés qui ne comprennent que des EPCI et/ou des communes (L.5711-1 et suivants du CGCT) et les syndicats mixtes ouverts qui comprennent au moins une collectivité territoriale ou un EPCI et éventuellement d'autres personnes publiques (L.5721-1 et suivants du CGCT).

Les syndicats mixtes fermés fonctionnent comme les syndicats de communes par renvoi de l'article L.5711-1 du CGCT. L'article L. 5722-1 du CGCT prévoit que les dispositions relatives aux finances communales sont applicables aux syndicats mixtes ouverts.

2. LES COMPÉTENCES DES E.P.C.I.

Les communes (disposent d'une compétence générale, reconnue par le législateur à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : elles règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions. La loi leur attribue des compétences précises et définies.

Les établissements publics ont une compétence d'attribution et demeurent régis par le principe de spécialité. Ils exercent les compétences qui leur ont été transférées par les communes.

Les E.P.C.I. sont par ailleurs soumis au principe d'exclusivité. Le transfert au profit de l'E.P.C.I. des compétences qui composent son objet entraîne le dessaisissement total des communes membres dans ces domaines (CE 16 octobre 1970, commune de Saint Vallier ; CE 5 octobre 1988, commune de Romagneu, CE 4 février 1994, syndicat intercommunal du collège Honoré de Balzac).

C'est la décision institutive qui détermine le champ d'intervention de l'établissement public de coopération intercommunale. L'obligation d'identifier précisément les compétences exercées par l'établissement public de coopération intercommunale est posée expressément par les textes régissant ces organismes. Ainsi, la loi impose aux conseils municipaux de déterminer précisément l'objet et l'étendue des attributions que les communes entendent transférer et qui seront fixés par l'arrêté préfectoral de création ou celui constatant une extension de compétences.

C'est la raison pour laquelle, en cas d'incertitude sur les compétences respectives d'un établissement public de coopération intercommunale et de ses communes membres, on se réfère en priorité à ces arrêtés préfectoraux et aux statuts.

2.1. COMPÉTENCES OBLIGATOIRES ET COMPÉTENCES FACULTATIVES

2.1.1. Les structures de type associatif

Les syndicats intercommunaux n'ont pas de compétence obligatoire. Leur objet est fixé par les communes membres lors de leur création ou par délibérations ultérieures.

2.1.2. Les structures à fiscalité propre

Elles ont un champ de compétences minimum obligatoires, auxquelles peuvent s'ajouter des compétences facultatives. Tel est le cas pour la communauté d'agglomération (article L.5216-5 du CGCT), la communauté de communes (article L.5214-16 du CGCT), la communauté urbaine (article L.5215-20 du CGCT), et la métropole (article L.5217-2). L'article 13 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a rendu facultatif pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération l'exercice des compétences dites « optionnelles ». Ces compétences continueront d'être exercées à titre supplémentaire par les communautés jusqu'à ce que ces dernières en décident autrement.

2.2. LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES DES COMMUNES

Certaines compétences sont obligatoires pour les communes : elles ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert, sous réserve de dispositions législatives contraires.

L'article L.2321-2 du CGCT rend obligatoire pour les communes les dépenses afférentes à ces compétences.

Ne peuvent donc être transférées aux groupements certaines compétences telles que :

- l'entretien de l'hôtel de ville communal (1° de l'article L.2321-2 du CGCT) ;
- le fonctionnement des services administratifs communaux : les dépenses de bureau, d'impression, de conservation des archives et de conservation du journal officiel sont à la charge de la commune, ainsi que la rémunération du personnel, les charges sociales y afférent et les indemnités de fonction des élus, les cotisations des communes à leur régime de retraite et leurs frais de formation (2°, 3°, 4°, 5°, 8°, 24° de l'article L.2321-2 du CGCT). Ainsi, les E.P.C.I. n'étant pas habilités à cet effet par la loi ne peuvent décider de gérer du personnel communal ;
- la police municipale et rurale (6° de l'article L.2321-2 du CGCT).

D'autres dépenses, obligatoires pour la commune, peuvent être transférées aux EPCI :

- les dépenses en matière d'éducation nationale (9° de l'article L.2321-2 du CGCT) relatives aux écoles, pour lesquelles les communautés de communes ont également compétence (4° du II de l'article L.5214-16 du CGCT) ainsi que les communautés urbaines (du 1° du I de l'article L.5215-20 ou 4° du L.5215-20-1 du CGCT) ;
- les dépenses d'entretien des voies communales, également dévolues à la communauté de communes (3° du II de l'article L.5214-16 du CGCT), à la communauté d'agglomération (1° du II du L.5216-5 du CGCT) et à la communauté urbaine (article L.5215-20 du C.G.C.T.) ;
- les dépenses des cimetières, dévolues à la communauté urbaine (b du 5° de l'article L.5215-20 du CGCT).

2.3. GESTION DES SERVICES PUBLICS ADMINISTRATIFS ET SERVICES PUBLICS À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Une activité d'intérêt général est présumée administrative. Le législateur n'a mentionné qu'à titre facultatif et exceptionnel l'exploitation directe par une commune ou un syndicat de services publics à caractère industriel et commercial (article L.2221-1 du CGCT).

Seuls les communes et les syndicats peuvent, d'une manière générale, décider d'exploiter des services industriels et commerciaux (1^{er} alinéa de l'article L.2221-1 du CGCT).

Les groupements à fiscalité propre ne peuvent le faire que dans le cadre d'une de leurs compétences obligatoires ou transférées par les communes ou exercées par un organisme auquel ils se substituent.

Ainsi, les compétences aménagement de l'espace, actions de développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement peuvent recouvrir des activités industrielles et commerciales telles que les zones d'aménagement, l'assainissement, la distribution d'eau, les ordures ménagères (selon le fonctionnement et le financement du service).

Les communautés urbaines ont parmi leurs compétences obligatoires des activités industrielles et commerciales telles que les transports urbains de voyageurs, l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères sous la réserve indiquée ci-dessus, les abattoirs et marchés d'intérêt national, les parcs de stationnement.

2.4. CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES DE LA DISTINCTION ENTRE SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF ET SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

L'article L.2224-2 du CGCT fonde les règles financières applicables aux services publics industriels et commerciaux : il est interdit aux communes, sauf exceptions justifiées, de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services.

Leur équilibre s'obtient par les recettes de leur exploitation, par analogie aux entreprises privées exerçant dans le même secteur.

La connaissance du coût du service, indispensable pour fixer le niveau de la redevance qui les finance, nécessite l'individualisation de leurs dépenses et de leurs recettes dans un budget distinct (article L.2224-1 du CGCT) et équilibré.

Les services publics de nature industrielle et commerciale doivent en conséquence disposer d'un budget distinct, annexé à celui de l'E.P.C.I.

Le comité règle l'organisation générale du service dans les conditions prévues à l'article R.2221-56 du CGCT et vote le budget (article R.2221-95 du CGCT).

Lorsque le syndicat ou l'E.P.C.I. a des vocations multiples, il établit un budget par service public industriel et commercial. Si l'une de ses activités a un caractère administratif, il a donc un budget relatif à celle-ci, appliquant la nomenclature M57, qui constitue en principe le budget principal, accompagné d'un ou plusieurs budgets annexes du ou des services à caractère industriel ou commercial en M4 ou dans l'un des plans comptables adaptés de la M4 (voir également Tome II, titre 1, chapitre 1, §2.1).

Les services publics industriels et commerciaux appliquent, à raison de leur qualification, la comptabilité M4 ou l'un des plans comptables spécifiques à certains secteurs d'activité :

- M41 pour les régies de distribution d'énergie électrique et gazière ;
- M43 pour les services de transports ;
- M44 pour les établissements publics fonciers locaux ;
- M49 pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement.

Un E.P.C.I. qui exerce l'une ou l'autre de ces activités établit pour chacune d'elles un budget annexe¹ dans la nomenclature appropriée, quelles que soient par ailleurs ses modalités de fonctionnement et les possibilités de subventionnement dont il bénéficie.

Cette activité industrielle et commerciale ne peut appliquer la présente instruction.

¹ Pour les services concédés, il n'y a pas lieu d'individualiser budgétairement les opérations qui ne retracent que les relations comptables avec le concessionnaire.

3. LES RELATIONS ENTRE L'E.P.C.I. ET SES COMMUNES MEMBRES

L'établissement public de coopération intercommunale est réputé agir en lieu et place de ses communes membres, dans le cadre de l'exercice d'une activité intercommunale relevant de sa ou de ses compétences.

Il peut arriver cependant que les opérations qu'il réalise n'aient pas vocation à s'insérer dans son patrimoine propre ou qu'il intervienne pour une ou plusieurs communes, membres ou non, et non pour l'ensemble.

Ces opérations font l'objet d'un traitement particulier.

3.1. LA RÉALISATION D'INVESTISSEMENTS DONT L'E.P.C.I. N'EST PAS PROPRIÉTAIRE

La loi ou la décision institutive de l'E.P.C.I., peut lui donner compétence dans certains domaines, alors qu'il ne peut devenir propriétaire des travaux et des ouvrages qu'il est amené à effectuer dans l'exercice de cette compétence.

Il en va ainsi par exemple :

- pour les établissements d'enseignement, pour lesquels le législateur a précisé que le département ou la région sont propriétaires des locaux dont ils ont assuré la construction et la reconstruction (article 14 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983). Un E.P.C.I. qui réalise des investissements dans ces locaux effectue des opérations pour compte de tiers ;
- lorsqu'un E.P.C.I. réalise, en dehors de l'exercice des compétences transférées mais dans le cadre de l'habilitation statutaire, pour le compte d'une commune non membre ou d'une commune membre, un équipement qu'il lui remet après achèvement, la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée du 12 juillet 1985 s'applique. La commune peut dans ce cadre confier à un EPCI le soin de réaliser en son nom et pour son compte des missions de maîtrise d'ouvrage publique relatives à une opération relevant et restant de la compétence communale.

Un EPCI qui réalise de tels investissements effectue des opérations pour le compte de tiers.

Ces investissements, dont l'E.P.C.I. n'a pas la propriété, ne s'inscrivent pas en immobilisations à l'actif de son patrimoine, mais dans un compte de la classe 4 (454, 456 ou 458) qui se trouve soldé à l'achèvement de l'opération (voir fonctionnement de ces comptes et commentaires des opérations pour compte de tiers au Tome II, titre 3, chapitre 3, § 4).

Lorsqu'un E.P.C.I. effectue des opérations pour compte de tiers en dehors des cas définis par la loi pour les communautés, il doit avoir reçu compétence dans le domaine où elles s'inscrivent ; il faut par ailleurs que ses statuts et l'acte constitutif l'autorisent à intervenir pour une ou plusieurs communes en dehors du strict cadre intercommunal.

Les investissements effectués doivent être pris en charge par la commune à laquelle ils sont destinés et non par l'ensemble des communes adhérentes, à moins que les statuts ou la décision institutive n'en décident autrement.

3.2. LA GESTION D'UN SERVICE POUR LE COMPTE D'UNE COMMUNE OU DE PLUSIEURS COMMUNES

Il convient de distinguer ce qui relève de services partagés et ce qui relève de prestations de services assurées par un EPCI.

La possibilité de constituer des services partagés est prévue à l'article L.5211-4-1 du CGCT sous certaines conditions : décision conjointe de la commune et de l'EPCI, l'intérêt du partage dans le cadre d'une bonne organisation des services, une convention entre l'établissement et la ou les communes concernées et l'absence d'application du code de la commande publique.

L'EPCI peut également assurer des prestations de services pour le compte d'une commune dans le cadre de l'article L. 5214-16-1 du CGCT sous certaines conditions : la constitution d'un budget annexe pour retracer les dépenses et les recettes relatives à la prestation, une convention si la prestation est assurée par une communauté de communes pour le compte d'une ou des communes membres et qu'elle lui confie la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions. Le code de la commande publique s'applique à ces conventions hors services « communs » de gestion de prestations rendues à titre onéreux (voir circulaire NOR /LBL/B/04/10075/C du ministère de l'Intérieur datée du 15 septembre 2004).

3.3. LES TRANSFERTS D'ACTIF ET DE PASSIF ENTRE L'E.P.C.I. ET SES COMMUNES MEMBRES

3.3.1. Les transferts d'actif

A tout moment, une commune membre peut décider de transférer des éléments de son actif à l'E.P.C.I.

Ce transfert doit s'analyser en fonction de l'objectif qui le motive : le transfert de propriété, la dotation, la mise à disposition, l'affectation.

3.3.1.1. Le transfert en pleine propriété du domaine privé

Le transfert de propriété prévu à l'article L.1321-3 du CGCT a pour la commune qui se dessaisit du bien le caractère d'une cession (voir Tome II, titre 3, chapitre 3 « Description des opérations spécifiques », § 1.3.). Le bien sort de son actif pour sa valeur nette comptable ; il est intégré pour cette même valeur dans le patrimoine de l'E.P.C.I par des opérations d'ordre non budgétaires enregistrées par le comptable, sur la base des informations du certificat administratif transmis par l'ordonnateur.

3.3.1.2. La dotation ou la subvention en nature

Elles entraînent un transfert de propriété au profit de l'E.P.C.I., sans contrepartie financière de ce dernier.

Le bien sort de son actif pour sa valeur nette comptable ; il est intégré pour cette même valeur dans le patrimoine de l'E.P.C.I par des opérations d'ordre non budgétaires enregistrées par le comptable, sur la base des informations du certificat administratif transmis par l'ordonnateur.

Ces opérations font l'objet d'une fiche d'écriture figurant en annexe n°44 du Tome I et de commentaires au Tome II, titre 3, chapitre 3, § 1.2.2.3. de la présente instruction.

La dotation intervient le plus souvent lors de la création de l'E.P.C.I.: il s'agit alors de la dotation initiale. Les textes institutifs doivent prévoir les conditions de son retour éventuel à la commune en cas de dissolution de l'E.P.C.I. Il peut y avoir ultérieurement des dotations complémentaires.

3.3.1.3. La mise à disposition

En application de l'article L.1321-1 du CGCT, le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition du bénéficiaire du transfert des biens meubles et immeubles utilisés, à la date du transfert, pour l'exercice de cette compétence.

La mise à disposition dans les cas obligatoirement prévus par la loi (enseignement, incendie) s'opère au profit du département ou de la région.

Lorsque la mise à disposition accompagne un transfert volontaire de compétences d'une commune vers un E.P.C.I., elle s'effectue dans les mêmes conditions budgétaires et comptables.

Il s'agit d'opérations d'ordre non budgétaires enregistrées par le comptable, sur la base des informations contenues dans le certificat administratif transmis par l'ordonnateur.

Ces opérations font l'objet d'une fiche d'écriture figurant en annexe n°47 du Tome I et de commentaires au Tome II, titre 3, chapitre 3, § 1.4.3.2. de la présente instruction.

La commune se trouve dessaisie des prérogatives et des obligations du propriétaire, qui sont conférées à l'E.P.C.I..

3.3.1.4. L'affectation

L'affectation peut intervenir, soit à la création de l'E.P.C.I., comme la dotation, soit à tout moment de son existence.

Elle se distingue de la dotation en ce qu'elle n'entraîne pas transfert de propriété.

Elle se distingue de la mise à disposition en ce qu'elle ne concerne pas des biens soumis au régime de la mise à disposition.

Il s'agit d'opérations d'ordre non budgétaires enregistrées par le comptable, sur la base des informations contenues dans le certificat administratif transmis par l'ordonnateur.

Ces opérations font l'objet d'une fiche d'écriture figurant en annexe n°46 du Tome I et de commentaires au Tome II, titre 3, chapitre 3, § 1.4.4. de la présente instruction.

La commune se trouve dessaisie des prérogatives et des obligations du propriétaire, qui sont conférées à l'E.P.C.I..

3.3.2. Les transferts de passif

Lors de la création d'un E.P.C.I. ou à l'occasion de sa transformation ou de l'adoption de compétences, les transferts d'actif peuvent s'accompagner de transferts de passif.

S'agissant d'opérations qui concernent les dettes de toute nature de l'E.P.C.I., ces transferts doivent recueillir l'accord de toutes les communes membres, matérialisé dans la décision institutive ou dans les délibérations concordantes ultérieures des communes adhérentes.

Les transferts de passif nécessitent, par ailleurs, l'accord du créancier de la commune, qui devient celui de l'E.P.C.I. Cet accord se traduit en principe par un avenant au contrat initial (de prêt, par exemple).

4. LES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

L'ensemble des dispositions régissant le cadre budgétaire et comptable des communes tel qu'il est décrit dans les Tomes I et II de la présente instruction, sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.), sous réserve des spécificités ci-après.

4.1. LES DISPOSITIONS BUDGÉTAIRES PROPRES AUX E.P.C.I

4.1.1. Règles de vote et de présentation

À l'exception des syndicats intercommunaux à vocation unique qui votent exclusivement par nature et peuvent prévoir une présentation croisée par fonction, les modalités de vote du budget des E.P.C.I. et des syndicats mixtes fermés sont les mêmes que celles des communes (articles R.5211-14 et R.5711-2 du CGCT).

Les E.P.C.I. de moins de 3 500 habitants votent leur budget par nature sans présentation fonctionnelle obligatoire, à moins que l'assemblée délibérante choisisse cette présentation.

Les E.P.C.I. de 3 500 habitants et plus ont le choix entre le vote par nature avec présentation fonctionnelle ou par fonction avec présentation croisée par nature.

4.1.2. Cas particulier des syndicats à la carte

Les syndicats à la carte de l'article L.5212-16 du code général des collectivités territoriales sont soumis aux mêmes règles de présentation budgétaire que les autres E.P.C.I. Toutefois, leur présentation budgétaire est complétée par un tableau récapitulatif croisant les comptes par nature et les compétences transférées par les communes adhérentes (article R.5212-1-1 du CGCT). Cet état permet de distinguer les dépenses d'administration générale des dépenses afférentes à chacune des compétences du syndicat et de calculer les contributions de chaque commune adhérente au regard des compétences qu'elle a effectivement transférées.

4.2. LES DISPOSITIONS COMPTABLES PROPRES AUX E.P.C.I

4.2.1. Plans comptables

Le plan de comptes par nature développé figurant en annexe n° 1 du Tome I est applicable à tous les E.P.C.I. (articles D.2311-2 et D.2311-3 du CGCT auxquels renvoie l'article R.5211-13 du CGCT). Par exception, les EPCI dont la population totale est inférieure à 3 500 habitants peuvent utiliser le plan de comptes par nature abrégé figurant en annexe n° 2 du Tome I conformément au décret pris en application du III de l'article 106 modifié de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Ce qui précède ne vaut que dans la mesure où l'établissement concerné exerce une activité à caractère administratif. Dans le cas où l'E.P.C.I. exercerait une activité à caractère industriel et commercial, l'instruction budgétaire et comptable M. 4 (ou ses dérivés) s'applique.

4.2.2. Obligations comptables

Le critère retenu pour les opérations comptables de fin d'exercice est celui de la population totale de l'E.P.C.I ou du syndicat mixte fermé.

Ainsi, ces établissements sont soumis à l'obligation d'amortir dès que leur population totale est égale ou supérieure à 3 500 habitants (articles L.2321 27° du CGCT).

Il en est de même pour le rattachement des charges et produits à l'exercice.

CHAPITRE 2

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CERTAINS E.P.C.I

1. LES E.P.C.I. AYANT UNE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

L'instruction budgétaire et comptable M 49 s'applique aux services de distribution d'eau potable et de gestion des réseaux d'assainissement et de stations d'épuration en raison de leur activité.

En conséquence, tout E.P.C.I. qui exerce une activité en ces deux domaines applique le plan de comptes M 49 au titre de ces services.

Conformément à l'article L.2224-6 du CGCT, les groupements de moins de 3 000 habitants peuvent gérer en commun l'eau et l'assainissement et établir à cet effet un seul budget pour les deux services.

Si une commune et un E.P.C.I. ou deux ou plusieurs E.P.C.I. exercent chacun une partie d'un service d'assainissement (par exemple, l'exploitation du réseau et celle de la station d'épuration), chaque partie constitue un service d'assainissement distinct, doté d'un budget propre équilibré en dépenses et en recettes. Chaque service donne lieu à la perception d'une redevance d'assainissement (article R.2333-121 du CGCT), affectée au financement des charges du service (article R.2333-131 du CGCT).

Chaque budget distinct applique le plan de comptes M 49, sans considération des possibilités de subventionnement dont il pourrait bénéficier.

Enfin, un E.P.C.I. qui vend de l'eau, non à des particuliers, mais à ses communes, constitue néanmoins un service de distribution d'eau à caractère industriel et commercial (CAA de Bordeaux, 8 février 1994, Commune d'Ardin).

2. LES E.P.C.I. EXERÇANT UNE COMPÉTENCE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS

Le plan de comptes M43 s'applique aux régies de transport public de personnes.

L'article L.1221-12 du code des transports, autorise, outre le financement par l'utilisateur, celui des collectivités publiques.

3. LES E.P.C.I. EXERÇANT UNE COMPÉTENCE DANS LE SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 organise le transfert des compétences dans le secteur de l'enseignement :

le département a la charge des collèges. Il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Il est propriétaire des locaux dont il a assuré la construction ou la reconstruction.

la région a la charge des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole visés à l'article L.811-8 du code rural. Elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Elle est propriétaire des locaux dont elle a assuré la construction ou la reconstruction.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a complété les responsabilités des conseils généraux et régionaux en matière de construction, d'entretien et de fonctionnement matériel des collèges et des lycées : les départements et les régions assurent l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement des élèves, dans les établissements dont ils ont la charge ; en vertu de ces dispositions, ils reçoivent la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans ces établissements.

L'État a la charge de la rémunération du personnel enseignant des écoles, des collèges, des lycées, des dépenses de personnel des collèges et des lycées (sous réserve des dispositions des articles L. 213-2-1, L. 214-6-1 et L. 216-1 du code de l'éducation) et des dépenses pédagogiques dont la liste est arrêtée par décret.

3.1. ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE DES GROUPEMENTS

En ce domaine, les groupements n'exercent pas une compétence de droit, dévolue aux communes, départements et régions.

Certains E.P.C.I. peuvent néanmoins se voir confier par les communes des compétences en matière de fonctionnement et d'entretien des équipements scolaires élémentaires et pré-élémentaires publics. Ainsi, en vertu de l'article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales, « la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire » font partie du groupe de compétences optionnelles qu'une communauté de communes peut exercer au lieu et place des communes membres. La compétence « lycées et collèges » dans les conditions fixées au titre Ier du livre II, au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation, est exercée de plein droit, en lieu et place des communes membres, par la communauté urbaine (article L.5215-20 du CGCT).

Par ailleurs, conformément à l'article L.5215-20-1 du CGCT, les communautés urbaines existant à la date de la promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 continuent d'exercer à titre obligatoire, au lieu et place des communes membres, la compétence « construction, aménagement et entretien des locaux scolaires » dans les zones et secteurs mentionnés aux 2° et 3° de l'article et réalisés ou déterminés par la communauté.

Par ailleurs, un E.P.C.I. peut se voir confier la construction ou la réparation d'un établissement public local d'enseignement par le département ou la région dans les conditions fixées aux articles L.216-5 et L.216-6 du code de l'éducation.

En vertu de l'article L.216-5 du code de l'éducation, la collectivité territoriale propriétaire ou le groupement compétent au lieu et place de celle-ci, s'il le demande, peut se voir confier de plein droit par le département ou la région la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un collège, d'un lycée, d'un établissement d'éducation spéciale, d'un établissement d'enseignement agricole de l'article L.811-8 du code rural existant à la date du transfert de compétence.

Cette opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement du département ou de la région conformément aux dispositions des articles L.213-1 et L. 214-1 du code de l'éducation.

Une convention entre le groupement et le département ou la région détermine les conditions, notamment financières, dans lesquelles est réalisée cette opération. Les sommes versées par la région ou le département ne peuvent être inférieures à celles que la région ou le département avait prévues d'y consacrer dans sa décision de financement au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) ou de la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.).

Lorsqu'il s'agit d'une opération de reconstruction ou d'extension, le groupement se voit également confier de plein droit, dans les conditions fixées par la convention, la responsabilité du fonctionnement de l'établissement pour une durée qui ne peut être inférieure à six ans ; à l'issue de cette période, le groupement conserve, s'il le souhaite, cette responsabilité dans les conditions mentionnées ci-dessus.

Dans les autres cas que ceux mentionnés ci-dessus, à la demande du groupement compétent en lieu et place de la collectivité propriétaire, la responsabilité du fonctionnement des établissements mentionnés ci-dessus, relevant du département ou de la région et existant à la date du transfert des compétences, lui est confiée de plein droit par la collectivité compétente pour une durée qui ne peut être inférieure à six ans. Une convention entre le groupement et le département ou la région fixe les modalités, notamment financières dans lesquelles cette demande est satisfaite. A l'issue de cette période, le groupement conserve s'il le souhaite, la responsabilité du fonctionnement de l'établissement dans les conditions mentionnées ci-dessus.

A défaut d'accord dans les cas prévus aux alinéas précédents sur le montant des ressources que le département ou la région doit verser au groupement au titre du fonctionnement de l'établissement, le département ou la région verse au groupement une contribution calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction de l'importance de l'établissement et des ressources dont il disposait antérieurement à ce titre.

Lorsqu'il est fait application de ces dispositions, la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées est effectuée au profit du département ou de la région, selon le cas (article L.216-5 du code de l'éducation).

Les mêmes modalités s'appliquent pour la construction et l'équipement, par la commune siège ou le groupement compétent au lieu et place de celle-ci, d'un collège, d'un lycée, d'un établissement d'éducation spéciale, d'un établissement d'enseignement agricole de l'article L.811-8 du code rural réalisé postérieurement à la date du transfert de compétences.

A défaut d'accord entre le groupement et le département ou la région sur la contribution au fonctionnement de l'établissement, le département ou la région verse au groupement une contribution calculée dans des conditions fixées par décret, en fonction du coût moyen par élève de l'ensemble des établissements de même nature (article L. 216-6 du code de l'éducation).

L'article L.216-8 du code de l'éducation prévoit que la collectivité territoriale propriétaire ou l'E.P.C.I. compétent continue à supporter la part lui incombant des dépenses d'investissement réalisées dans les établissements transférés à la région avant le 1^{er} janvier 1986 ou en cours à cette date.

Par ailleurs, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a étendu les compétences des E.P.C.I. dans le domaine éducatif.

Lorsqu'une commune transfère ses compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques à un E.P.C.I., celui-ci devient compétent pour déterminer la sectorisation scolaire (article L. 212-7 du code de l'éducation).

Par ailleurs, le mécanisme de répartition intercommunale des charges de fonctionnement des écoles publiques en cas de scolarisation d'élèves hors du territoire du groupement d'origine est également transféré de droit à l'E.P.C.I. en même temps que le transfert des compétences d'entretien et de fonctionnement des écoles (article L. 212-8 du code de l'éducation).

Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un E.P.C.I., le président de cet E.P.C.I. est substitué au maire de la commune de résidence pour apprécier la capacité d'accueil de ses établissements scolaires et donner l'accord à la participation financière (article L. 212-8 du code de l'éducation).

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a également introduit dans le code de l'éducation un article L.442-13-1 en vertu duquel, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'État l'un des contrats prévus aux articles L.442-5 et L.442-12 du code de l'éducation.

Enfin, l'article L.822-1 du code de l'éducation permet aux E.P.C.I. qui en font la demande d'assurer la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants.

3.2. CONDITIONS D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE PAR LES GROUPEMENTS

En vertu de l'article L.5211-5 III du CGCT, le transfert des compétences des communes membres à l'E.P.C.I. entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L.1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L.1321-2 et des articles L.1321-3, L.1321-4 et L.1321-5 du CGCT. Ces articles prévoient notamment la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées, y compris des bâtiments affectés à l'enseignement primaire. A l'occasion de la mise à disposition de ces biens, aucun transfert de propriété ou de droits réels immobiliers n'est opéré.

Les groupements ne sont pas propriétaires des ouvrages, travaux et équipements qu'ils réalisent dans les collèges et lycées.

Les investissements réalisés dans les collèges reviennent au département.

Les investissements réalisés dans les lycées et les établissements d'éducation spéciale reviennent à la région.

Ces investissements dont le groupement n'a pas la propriété n'entrent pas dans son patrimoine et ne s'inscrivent pas en immobilisations corporelles aux subdivisions du compte 21.

Ils sont remis respectivement au département ou à la région après leur achèvement. La circulaire n° NOR/INT/B/91/00190/C du 16 septembre 1991 définit les conditions et les modalités de ces transferts d'actifs.

En conséquence, les groupements ayant une compétence unique dans le secteur enseignement n'ont en section d'investissement, et au compte 21 de leur bilan, que les seules immobilisations corporelles qui leur appartiennent en propre, à l'exclusion de celles qui se rapportent aux établissements d'enseignement. Ces dernières sont intégrées dans le patrimoine du département ou de la région.

Toute construction, reconstruction ou extension réalisée depuis le transfert de compétence a le caractère d'une opération sous mandat, effectuée pour le compte du département ou de la région selon le cas, et imputée au compte 456 (voir Tome II, titre 3, chapitre 3, § 4).

L'opération sous mandat effectuée par le groupement doit respecter les conditions de forme et de contenu arrêtées par la loi du 22 juillet 1983, et, de manière plus générale, par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Les stipulations de la loi définissant le contenu de la convention ont un caractère obligatoire sous peine de nullité (« *La délibération autorisant la signature d'une convention qui méconnaîtrait les dispositions de l'article 5 de la loi du 12 juillet 1985 précitée, et dont l'ensemble des stipulations sont indivisibles, est, dès lors, entachée d'excès de pouvoir* » (CE 20 mai 1994, commune de Saint Egrève)).

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, figure au budget du groupement celles que prévoit la loi du 22 juillet 1983 précitée pour les collèges et les lycées, lorsque le département ou la région lui ont confié une opération de construction, de reconstruction, de grosses réparations ou d'extension, alors assortie de l'obligation d'en assumer le fonctionnement pendant une durée d'au moins six ans.

Les dépenses de fonctionnement sont couvertes par la contribution versée par le département ou la région.

Conformément à l'article L.822-1 du code de l'éducation, les biens appartenant à l'État ou à un établissement public et affectés au logement des étudiants peuvent être transférés, par arrêté du préfet, aux E.P.C.I. qui ont demandé à assumer la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants.

Ce transfert se fait à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires. La gestion de ces logements est assurée par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires territorialement compétent, dans le cadre d'une convention conclue entre celui-ci, d'une part, l'E.P.C.I. bénéficiaire du transfert, d'autre part.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, cette convention dresse un diagnostic de l'état des logements et détermine les obligations respectives des signataires.

4. LES E.P.C.I EXERÇANT UNE COMPÉTENCE DE VOIRIE COMMUNALE

☞ *La mise à disposition budgétaire et comptable de la voirie et des bâtiments affectés à l'enseignement primaire*

La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et la simplification de la coopération intercommunale a créé l'article L.5211-5 III du CGCT et a rappelé et clarifié l'obligation de procéder à la mise à disposition de l'ensemble des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées, quels que soient ces biens, y compris la voirie et les bâtiments affectés à l'enseignement primaire. La loi ne fait aucune distinction à cet égard. La transcription budgétaire et comptable des investissements réalisés en matière de voirie et de bâtiments affectés à l'enseignement primaire par un E.P.C.I. agissant dans l'exercice de ses compétences, est réalisée aux subdivisions suivantes du compte 217 :

En ce qui concerne la voirie :

- compte 21712 Terrains de voirie (compte 2171 « terrains » dans le plan de comptes M57 abrégé),
- compte 21751 Réseaux de voirie,
- compte 21752 Installations de voirie

En ce qui concerne les bâtiments d'enseignement primaire :

- compte 217312 Bâtiments scolaires (compte 2173 « constructions » dans le plan de comptes M57 abrégé).

☞ *La création de voies nouvelles ou de bâtiments nouveaux*

Les voies nouvelles ou les bâtiments nouveaux, affectés à l'enseignement primaire, créés par l'E.P.C.I. dans l'exercice de ses compétences, font partie du domaine public de l'EPCI en pleine propriété.

☞ *L'entretien de la voirie*

L'entretien de la voirie correspond en principe à une dépense de fonctionnement (voir Tome II, Titre 3, Chapitre 3, § 1.1.1.1.). C'est une dépense obligatoire pour la commune, en vertu de l'article L.2321-2 20° du CGCT Ce texte est applicable aux E.P.C.I. en vertu de l'article L.5211-36 du CGCT, lorsqu'ils sont compétents en matière de voirie.