



La Porte du Hainaut
Communauté d'Agglomération

REGLEMENT BUDGETAIRE ET FINANCIER 2020-2026

Annexe à la délibération du 6 février 2023

Table des matières

INTRODUCTION.....	2
1. Le budget.....	3
1.1 Les principes budgétaires	3
1.2 Le vote du budget	5
1.3 Le cycle budgétaire	5
2. L'exécution budgétaire et comptable.....	8
2.1 La comptabilité d'engagement	8
2.2 L'exécution du budget en dépenses et en recettes	8
2.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	9
2.4 Les restes à réaliser	9
3. La gestion de la pluriannualité	10
3.1 Le plan pluriannuel d'investissement (PPI).....	10
3.2 Le plan pluriannuel de fonctionnement (PPF)	11
3.3 Les autorisations de programme (AP) et les autorisations d'engagement (AE) – Les crédits de paiement (CP)	11
3.3.1 Typologie des AP et des AE	12
3.3.2 Modalités d'adoption des AP et des AE	12
3.3.3 Gestion des AP et des AE	13
3.3.4 Clôture des AP et des AE	13
4. La gestion patrimoniale	14
4.1 L'inventaire et l'état de l'actif.....	14
4.2 Le traitement des frais d'études et des travaux en cours	14
4.3 L'amortissement.....	15
4.4 Les provisions	15
4.5 Les opérations pour compte de tiers.....	16
5. La gestion de la dette propre et de la dette garantie	17
5.1 La dette propre	17
5.2 La gestion de trésorerie.....	18
5.3 La dette garantie.....	18
6. Les régies	20

INTRODUCTION



Au 1^{er} janvier 2021, La Porte du Hainaut a adopté la nomenclature budgétaire et comptable M57 (délibération du Conseil communautaire n° 20/144 du 16 novembre 2020) afin d'être en mesure de mener l'expérimentation du compte financier unique en 2022/2023 (Délibération du Conseil communautaire n° 21/247 du 18 octobre 2021). Elle s'est ainsi dotée d'outils modernes et actualisés en matière de gestion financière et budgétaire, d'information et d'analyse au service

du territoire et de ses habitants, mais aussi des élus communautaires et des structures auxquelles elle est liée.

La nomenclature M57 prévoit l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier.

Ce règlement permet de regrouper dans un document unique les règles fondamentales qui s'appliquent à l'ensemble des acteurs intervenant dans le cycle de gestion annuelle et pluriannuelle.

En tant que document de référence, il permet d'harmoniser et de renforcer la cohérence des règles budgétaires et de gestion. Il traite donc de la gestion annuelle, de la gestion pluriannuelle et de la comptabilité d'engagement.

Il précise les règles de gestion nécessaires à la mise en œuvre des politiques communautaires.

Il se veut interactif et pragmatique en ce que les utilisateurs peuvent formuler des propositions d'amélioration. Il est un référentiel commun que chaque service communautaire doit s'approprier.

Il est adopté par l'assemblée délibérante pour la durée du mandat et ne peut être révisé que par elle.

Enfin, sauf dispositions expressément mentionnées, les règles qui suivent s'appliquent à la totalité du périmètre budgétaire et financier communautaire.

Références juridiques :

- ➔ *Article L.5217-10-8 du Code Général des Collectivités Territoriales*
- ➔ *Instruction budgétaire et comptable M57*
- ➔ *Délibération du Conseil communautaire n°20/144 du 16 novembre 2020 adoptant la nomenclature budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2021*
- ➔ *Délibération du Conseil communautaire n°21/247 du 18 octobre 2021 autorisant la signature de la convention pour l'expérimentation du compte financier unique à compter de 2022*

1-Le budget

Le budget est un acte réglementaire qui délimite le cadre dans lequel va s'exercer la gestion pour la période de référence.

C'est aussi un acte politique qui, dans les conditions de vote déterminées par l'assemblée délibérante, autorise les dépenses et les recettes pour les actions et politiques communautaires.

C'est enfin un document d'information à destination des élus et des citoyens, devoir d'information fortement renforcé depuis la loi dite ATR de 1992 au travers des annexes budgétaires.

Il s'appuie sur un socle matérialisé par le principe de la séparation ordonnateur et comptable édicté par le décret du 29 décembre 1962 : celui qui paie (le comptable public agent de la Direction Générale des Finances Publiques) n'ordonne pas et que celui qui ordonne (le Président de la CAPH) ne paie pas.

Le comptable public, pour payer une dépense ou encaisser une recette, exerce un contrôle de régularité et doit donc disposer de pièces justificatives juridiques et/ou financières fournies par l'ordonnateur et dont la typologie est prévue par le décret n°2022-505 du 23 mars 2022.

1.1 Les principes budgétaires

- L'annualité et l'antériorité budgétaire

Le budget est prévu et voté chaque année pour une année civile, soit du 1^{er} janvier au 31 décembre (principe d'annualité).

Cependant, des aménagements à ce principe sont prévus :

- o La journée complémentaire permet de continuer à payer des dépenses et à encaisser des recettes relevant de l'année précédente jusqu'au 31 janvier de l'année suivante. Cependant, et afin de permettre une clôture de la gestion plus rapide, la date limite appliquée à la CAPH a été fixée au 15 janvier.
- o Les dépenses et les recettes de fonctionnement de l'année civile qui n'auraient pas pu être payées dans l'année faute de réception de la facture (mais pour lesquelles le service fait a été constaté) doivent faire l'objet d'un rattachement à l'exercice auquel elles se rapportent. Ce mécanisme comptable permet de faire peser sur le résultat de l'exercice la totalité des dépenses et des recettes de l'exercice, même si elles sont payées l'année suivante (cf. supra).

L'antériorité budgétaire sous-tend que pour être exécuté du 1^{er} janvier au 31 décembre, le budget doit être voté avant le 31 décembre de l'année précédente. L'aménagement de ce principe permet de le voter jusqu'au 15 avril de l'année suivante (30 avril en cas de période électorale). En conséquence, et afin de permettre la continuité du service public, les dépenses et les recettes provisoires peuvent être engagées dans la limite du budget de fonctionnement voté l'année précédent et du quart des crédits (hors dette) d'investissement, sous réserve de l'autorisation de l'assemblée délibérante. En matière de subventions versées, la délibération doit prévoir une liste nominative et limitative des versements à effectuer avant le vote du budget.

La gestion pluriannuelle des crédits permet de s'affranchir du cadre restreint de la gestion annuelle des crédits pour mieux répondre aux exigences modernes de la gestion locale. Un règlement spécifique y sera consacré.

- L'unité budgétaire

Cette règle veut que toutes les opérations soient suivies au sein d'un seul et unique document, le budget communautaire.

Pour des raisons fiscales (TVA), juridiques (services publics industriels ou commerciaux, régies à personnalité juridique et/ou financière) ou comptables (tenue d'une comptabilité de stocks) notamment, mais aussi organisationnelles propres à la collectivité (suivi de services ou équipements stratégiques), les collectivités disposent, outre du budget principal, d'un certain nombre de budgets annexes.

Les règles budgétaires exposées dans ce document leur sont applicables. Ils peuvent cependant dépendre de nomenclatures comptables et budgétaires différentes selon leur statut (M4 et ses dérivés pour les services publics industriels et commerciaux par exemple).

La CAPH a jusqu'ici ouvert des budgets annexes afin de suivre les inventaires de terrains aménagés dans le cadre de création de zones d'activité, et/ou pour répondre à la nécessité d'individualiser des services administratifs assujettis à la TVA.

- L'universalité et la spécialisation

Le budget communautaire doit comprendre l'ensemble des dépenses et des recettes en vertu du principe d'universalité. Cette règle suppose donc à la fois l'interdiction de contracter une dépense et une recette (chacune d'entre elles doit figurer au budget pour son montant intégral) et d'affecter une recette à une dépense (l'ensemble des recettes du budget finance l'ensemble des dépenses).

Cependant, certaines taxes ou redevances sont, de par la loi, affectées à des dépenses particulières.

La spécialisation des crédits interdit que des crédits ouverts dans un chapitre budgétaire déterminé puissent être utilisés pour une dépense prévue à un autre chapitre.

Cependant, afin de permettre une fongibilité des crédits, ce principe est atténué dans le cadre de la M57 : le Conseil communautaire peut déléguer au Président de l'exécutif la possibilité de procéder à des virements de crédits de chapitre à chapitre (à l'exclusion des dépenses de personnel) dans la limite de 7,5% des crédits de chacune des sections. Dans ce cas, l'information des mouvements de crédits opérés doit obligatoirement être faite auprès de l'assemblée délibérante à la plus proche séance.

Par délibération du Conseil communautaire n° 20/144 du 16 novembre 2020, le Conseil communautaire a délégué à M. le Président la possibilité de procéder à des virements de chapitre à chapitre dans la limite de 7,5% des dépenses de fonctionnement et de 7,5% des dépenses d'investissement.

- La règle de l'équilibre du budget

L'équilibre du budget est acquis sous 2 conditions :

- * Chacune des deux sections est elle-même votée en équilibre ;
- * L'autofinancement dégagé en recettes d'investissement (constitué du prélèvement sur les recettes de fonctionnement, des dotations aux amortissements et aux provisions, et des recettes propres) couvre le remboursement en capital de la dette inscrit en dépenses.

Pour vérifier cette règle, il faut que l'évaluation des dépenses et des recettes soient sincères, sans surévaluation ou sous-évaluation manifestes.

L'équilibre du compte administratif prend en compte également les reports de dépenses et de recettes sur l'exercice suivant.

Un compte administratif est dit en déséquilibre lorsque le déficit global, tous budgets confondus, reports inclus, est supérieur à 5% des recettes de fonctionnement du budget agrégé. Dans ce cas, le préfet saisit la Chambre Régionale des Comptes qui doit proposer à la collectivité des mesures de redressement.

1.2 Les grands principes comptables

La séparation entre l'ordonnateur et le comptable est un principe fondateur de la comptabilité publique. L'ordonnateur (le président) est chargé d'engager, liquider et ordonnancer les dépenses et les recettes, tandis que le comptable public, agent de l'Etat, contrôle et exécute les opérations de décaissement dans la limite des crédits inscrits au budget, et d'encaissement.

Les autres principes comptables relèvent :

- De la régularité : les opérations sont conformes aux lois et aux règlements
- De la permanence des méthodes d'une année sur l'autre
- L'image fidèle : les comptes donnent une représentation réaliste du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière de la CAPH
- De la prudence : les estimations ne doivent pas avoir pour résultat de surévaluer les actifs ou les produits ni sous-évaluer les passifs ou les charges

1.3 Le vote du budget

Le budget communautaire est voté par chapitre comptable et la présentation doit s'enrichir d'une présentation fonctionnelle répondant à la classification la plus fine de l'instruction comptable et budgétaire M57.

En complément, les autorisations d'engagement (AE) en section de fonctionnement et les autorisations de programme (AP) en section d'investissement constituent un instrument de gestion permettant de gérer globalement les enveloppes financières d'opérations tout en répartissant ces dépenses par exercice budgétaire sous forme de crédits de paiement (CP) votés annuellement (cf. point 3).

Cette programmation permet à la CAPH de mieux gérer le décalage qui existe entre l'annualité budgétaire, et la réalisation pluriannuelle des opérations en section d'investissement et des contrats pluriannuels en section de fonctionnement, dans le respect de la comptabilité d'engagement.

Les inscriptions budgétaires correspondent aux CP votés par le Conseil communautaire.

1.4 Le cycle budgétaire

- Le budget primitif est le premier document budgétaire de l'année.

Son vote doit cependant être précédé d'un débat d'orientations budgétaires, dans un délai maximum de 2 mois. Les débats, qui ne donnent pas lieu à un vote, s'appuient sur un rapport d'orientations budgétaires détaillant, outre les grandes orientations du budget :

- Les engagements pluriannuels envisagés,
- La structure et les éléments de gestion de la dette,
- Une présentation de la structure et de l'évolution des personnels et des effectifs,
- L'évolution prévisionnelle de l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Le rapport d'orientations budgétaires (ROB) apporte également un éclairage spécifique sur :

- L'évolution du contexte socio-économique national et local,
- Les tendances des finances locales,
- Les perspectives budgétaires,
- Les prospectives budgétaires.

Le ROB fait l'objet d'une délibération spécifique transmise au représentant de l'Etat ainsi qu'aux communes membres de la CAPH. Il est également mis à disposition du public via le site internet de la CAPH.

Le budget primitif est le seul budget obligatoire et peut se suffire à lui-même s'il reprend les résultats de l'année précédente, tels qu'ils apparaissent au compte administratif voté préalablement.

Le projet de budget primitif fait l'objet d'une présentation détaillée et répond aux principes budgétaires présentées ci-avant. Il s'articule autour de deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement. Même s'il est voté au niveau du chapitre, le budget doit faire apparaître les articles budgétaires tels qu'ils figurent à la nomenclature budgétaire et comptable M57. Y figure également les annexes réglementaires destinées à informer l'assemblée délibérante.

Les crédits budgétaires sont limitatifs en dépenses. Ces dernières doivent également respecter les obligations réglementaires en matière de dépenses interdites (ex : dépenses liées au culte) et les dépenses obligatoires.

Les crédits budgétaires sont estimatifs mais ils doivent faire l'objet d'une évaluation sincère.

- Afin de prendre en compte les aléas et les besoins d'ajustement en cours d'année, le Conseil communautaire peut adopter des décisions modificatives (DM) au cours de l'année. Elles doivent répondre aux mêmes exigences que le budget primitif, notamment en termes d'équilibre. Elles peuvent ainsi modifier l'affectation de crédits entre les chapitres, abonder un chapitre de crédits supplémentaires ou acter une modification d'AP ou d'AE pour les crédits de l'année.
- Par délibération n°20/144 du Conseil Communautaire adoptant la M57 au 1^{er} janvier 2021, et conformément aux dispositions relatives à la nomenclature budgétaire et comptable afférentes, le Président de la CAPH est autorisé à procéder à des mouvements de crédits entre chapitres hors décisions modificatives et hors dépenses de personnel, dans la limite de 7,5% des dépenses de chaque section. Un état récapitulatif des mouvements opérés doit alors être présenté au Conseil communautaire à sa plus proche séance. Cette disposition n'a pas été appliquée à ce jour.
- Le budget supplémentaire est une décision modificative particulière qui permet la reprise des résultats de l'exercice précédent tels qu'ils figurent au compte administratif ou au compte financier unique. Il doit respecter les mêmes règles que le budget primitif et ne peut être voté qu'après approbation du compte administratif ou compte financier unique et le cas échéant la délibération d'affectation du résultat.

- Le compte administratif est le document budgétaire qui fait la synthèse des réalisations de l'exercice auquel il se rapporte. Il présente en annexe un bilan de la gestion pluriannuelle. Il doit être voté avant le 30 juin de l'année N+1. Il constate le résultat de l'exercice qui sera repris au budget supplémentaire N+1. Il doit être concordant avec le compte de gestion, tenu par le Comptable public qui doit le transmettre à la CAPH au plus tard le 1^{er} juin de l'année N+1. Par délibération, l'ordonnateur constate l'adéquation avec le compte administratif.
- A compter du 1^{er} janvier 2022 (délibération 21/247 du 18 janvier 2021), la CAPH expérimente le Compte Financier Unique (CFU), document qui a vocation à remplacer le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable. Le premier compte financier unique sera présenté en juin 2023 et présentera l'exécution de l'année 2022.

Le CFU a vocation à devenir, à partir de 2024, la nouvelle présentation des comptes locaux pour les élus et les citoyens, si le législateur en décide ainsi. Sa mise en place vise plusieurs objectifs :

- favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière ;
- améliorer la qualité des comptes ;
- simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable, sans remettre en cause leurs prérogatives respectives.

En mettant davantage en exergue les données comptables à côté des données budgétaires, le CFU permettra de mieux éclairer les assemblées délibérantes et pourra ainsi contribuer à enrichir le débat démocratique sur les finances locales.

Le budget est transmis au représentant de l'Etat dans les quinze jours suivant son adoption.

2-L'exécution budgétaire et comptable

2.1 La comptabilité d'engagement

Le Code Général des Collectivités Territoriales prévoit que les collectivités ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses. La tenue de cette comptabilité est de la responsabilité de l'ordonnateur.

L'engagement juridique est l'acte par lequel la CAPH crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle découlera une charge financière. Cette obligation peut résulter d'un contrat, d'une commande, d'un acte de vente, d'une délibération, ...

L'engagement comptable doit précéder ou être concomitant à l'engagement juridique. Il permet de réserver les crédits nécessaires au futur décaissement de la charge financière induite par l'engagement juridique.

L'engagement comptable peut être ajusté jusqu'au moment de la liquidation de la dépense.

L'engagement comptable est opéré par la direction des finances avant signature des bons de commande, lors du visa à apposer sur tout contrat inséré dans le circuit de signature ou dès réception d'un mail pour les besoins immédiats.

Au sein de la CAPH, la dématérialisation totale de la chaîne comptable, la mise en œuvre du parapheur électronique et l'élaboration de procédures en cas d'intervention dans des délais brefs (besoins immédiats ou procédure d'urgence) permettent un suivi régulier des engagements.

Les services et directions opérationnels sont chargés de suivre l'état des crédits disponibles dont ils ont la gestion via l'accès qui leur est ouvert au logiciel comptable.

En fin d'exercice, la liste des engagements non soldés est transmise à chaque direction pour apurement. Les engagements peuvent être reportés s'ils sont inscrits en section d'investissement (cf. supra).

En section de fonctionnement, ils peuvent faire l'objet de rattachements (cf. supra) ou sont recopiés sur l'année suivante, à charge pour le service d'inscrire les crédits nécessaires à leur couverture au budget primitif concerné.

2.2 L'exécution du budget en dépenses et en recettes

La liquidation consiste à vérifier tous les éléments de calcul de la créance ou de la dette par rapport aux engagements, juridique et comptable.

En matière de dépenses, le service à l'origine de l'engagement juridique a la charge de certifier le service fait et informe la direction des finances par le moyen le plus approprié de la date d'exécution de la prestation : bon de livraison pour des marchandises, date de réception de l'étude, carnet d'entretien... La constatation du service fait se matérialise par l'enregistrement de cette date dans la comptabilité des dépenses engagées.

Sous la responsabilité de l'ordonnateur, intervient la phase d'ordonnancement qui donne lieu à l'émission d'un mandat ou d'un titre de recettes.

Le comptable public est chargé du paiement des dépenses et du recouvrement des recettes au vu des éléments transmis par l'ordonnateur pour justifier de la régularité de la dépense ou de la recette.

2.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné l'intégralité des charges et produits qui s'y rapportent.

Le rattachement ne concerne que la section de fonctionnement.

Les dépenses engagées pour lesquelles le service a été fait avant le 31 décembre sans que la facture ne soit parvenue font l'objet d'un rattachement à l'exercice. Sont également rattachés les produits dont les droits sont acquis au cours de l'exercice et qui n'ont pu être comptabilisés.

L'instruction comptable M57 prévoyant que seuls les montants ayant une incidence significative sur le résultat doivent être rattachés, la CAPH a fixé le seuil de rattachement à 1 000 € TTC par délibération n°19/194 du 21/10/2019.

Les rattachements font l'objet d'une analyse au 30 juin de l'exercice en cours et sont apurés au plus tard le 31 juillet. Les factures qui arriveraient après cette date devront alors être engagées sur les crédits de l'année en cours.

2.4 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Seuls les crédits d'investissement annuels sont concernés à la CAPH.

L'état des restes à réaliser est établi au 31 décembre de l'exercice, puis arrêté en toutes lettres et visé par le Président de la CAPH et le comptable public, pour être transmis à la Sous-Préfecture.

Ils font l'objet d'une inscription systématique en report de crédits lors du vote du budget supplémentaire de l'exercice N+1.

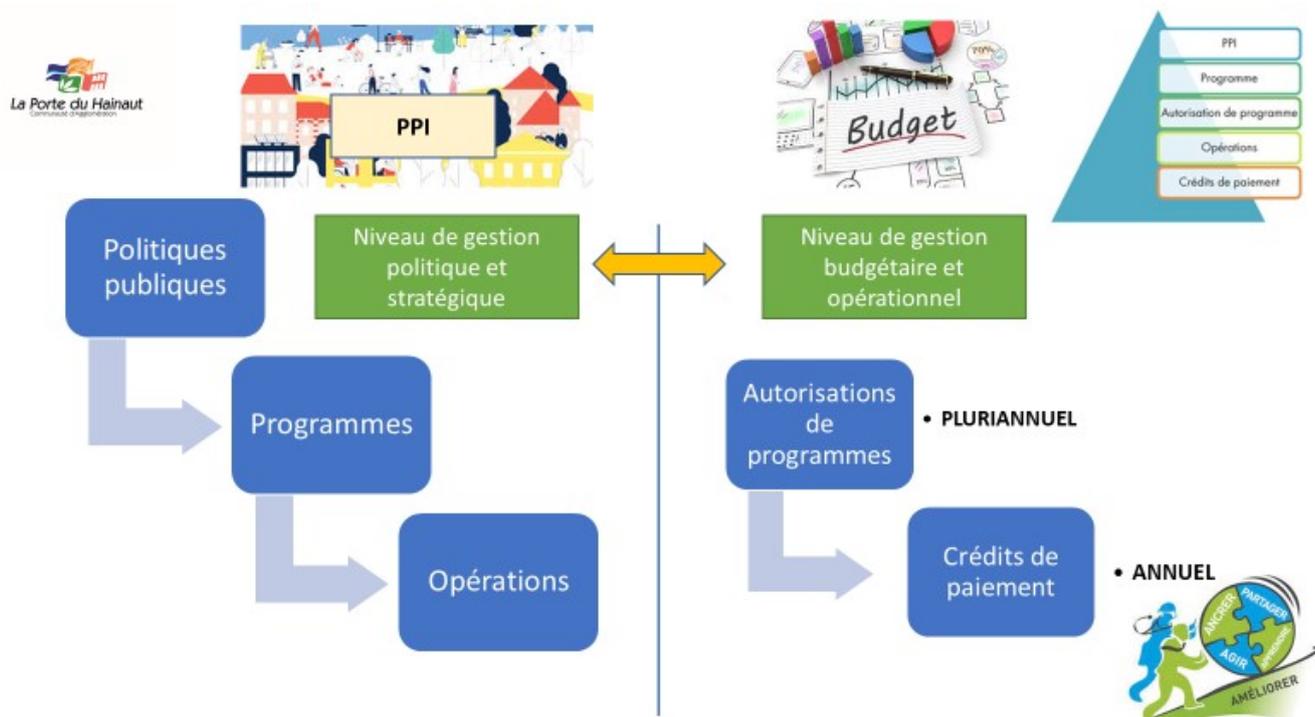
Les reports de l'exercice N à l'exercice N+1 ne peuvent faire l'objet d'un second report de N+1 à N+2, sauf cas exceptionnel dûment justifié.

Chaque année, la Direction des Finances de la CAPH fixe le calendrier de fin d'exercice, notifié à l'ensemble des services communautaires, dont l'objectif est d'apurer les opérations de l'exercice en cours en ayant recours le moins possible à la journée complémentaire.

Cette dernière qui s'étale du 1^{er} janvier au 31 janvier N+1, permet en effet de liquider et mandater les dernières factures de l'exercice précédent en section de fonctionnement. Elle allonge cependant l'exécution et ne permet pas une gestion optimale des opérations de rapprochement des comptabilités et de production des comptes.

3-La gestion de la pluriannualité

La Communauté d'Agglomération de La Porte du Hainaut porte une vision prospective du développement de son territoire et de ses engagements. Elle utilise donc les outils qui permettent de matérialiser cette vision pluriannuelle en gestion pluriannuelle : Plans Pluriannuels d'investissement et de fonctionnement, gestion en AP/CP et en AE/CP.



3.1 Le plan pluriannuel d'investissement (PPI)

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est un outil d'analyse financière prospective qui permet à la CAPH de planifier ses investissements sur le mandat et de chiffrer les engagements qui affecteront le mandat suivant.

C'est un outil de pilotage budgétaire pour les élus communautaires qui disposent ainsi d'une analyse transversale et prévisionnelle des besoins en investissement de l'agglomération. Il facilite alors les besoins d'arbitrer, de prioriser, de rationaliser la dépense publique et permet d'éviter les doublons.

Le PPI doit être mis à jour tous les ans et prendre en compte les modifications et réalisations au cours de l'exercice, notamment suite à des décisions budgétaires modificatives par exemple. Le PPI structure ainsi une partie importante du débat d'orientations budgétaires annuel (DOB). Il s'articulera également avec la gestion des AP/CP afin d'obtenir une trajectoire des dépenses d'investissement de la collectivité la plus précise possible.

Il est établi en dépenses et en recettes.

3.2 Le plan pluriannuel de fonctionnement

La CAPH étudiera la pertinence et la faisabilité de la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de fonctionnement.

Reprenant les grandes lignes budgétaires et comptables il participera à l'analyse de la solvabilité des finances communautaires en ce qu'il reprendra les coûts induits des dépenses d'investissement et donnera une image de la capacité d'autofinancement des investissements.

3.3 Les Autorisations de Programme (AP) et les Autorisations d'Engagement (AE) – Les Crédits de Paiement (CP)

Mettre en œuvre une méthodologie d'AP et AE/CP permet à la CAPH de s'engager juridiquement sur plusieurs exercices tout en respectant les principes de l'annualité budgétaire et la comptabilité d'engagement. En cela c'est un engagement permettant aux élus de se prononcer sur des programmes pluriannuels tout en appréhendant le coût global des opérations et d'afficher la traduction budgétaire des engagements politiques.

En ce sens, cette méthodologie permet de concilier 3 logiques : politique (traduction du projet politique), financière (gestion budgétaire pluriannuelle, prospective) et technique (réalisation d'un programme pluriannuel).

Les Autorisations de Programme (AP) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution en section d'investissement. Elles correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la CAPH, ou des subventions d'équipement versées.

Les Autorisations d'Engagement (AE) constituent la limite supérieure de dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des dépenses de fonctionnement. Elles sont réservées à des dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles La Porte du Hainaut s'engage au-delà d'un exercice budgétaire, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers. Les AE ne peuvent cependant pas s'appliquer ni aux frais de personnel, ni aux subventions versées à des organismes privés.

Références juridiques :

- ➔ *Article L.2311-3 du Code Général des Collectivités Territoriales*
- ➔ *Article R.2311-9 du Code Général des Collectivités Territoriales*

Toute nouvelle AP ou AE ouverte sur décision du Conseil communautaire doit être couverte par des crédits sur plusieurs exercices.

Les AP et les AE ne font l'objet d'aucune inscription budgétaire. Elles représentent l'engagement comptable global de l'opération concernée.

Les crédits de paiement (CP) correspondent à la limite supérieure des dépenses qui peuvent être mandatées sur un exercice budgétaire, dans le cadre d'une AP ou d'une AE. Ils sont obligatoirement déterminés par année budgétaire.

Cette méthodologie impose ainsi de combiner :

- o la sphère pluriannuelle : PPI/programme/AP => création d'engagements pluriannuels
- o la sphère annuelle ou budgétaire : opérations/CP => création d'engagements annuels

Les AP/CP et les AE/CP doivent être détaillées en annexe du budget. Elles sont gérées en dépenses et en recettes.

3.3.1 Typologie des autorisations de programme et des autorisations d'engagement

Il existe plusieurs typologies d'AP :

- Les AP de projet financent des projets d'investissement individualisés, non récurrents et limités dans le temps. Ces AP ont une durée de vie correspondant à celle des projets. Une AP peut regrouper plusieurs projets répondant à une même politique communautaire afin de permettre une fongibilité des crédits. Les subventions et autres recettes feront l'objet d'un suivi en recettes selon la même structure que les dépenses.
- Les AP de programme financent un ensemble cohérent d'opérations récurrentes concourant à mettre en œuvre une politique publique communautaire sur une durée indéterminée (ex : programme de réhabilitation des médiathèques communautaires). Elles sont subdivisées par opérations. Chaque nouvelle opération fera l'objet d'une affectation à l'AP correspondante par délibération du Conseil communautaire. Les recettes seront suivies selon la même structure que les dépenses.
- Les AP de contrat financent un ou plusieurs engagements financiers contractuels pour lesquels la CAPH n'assure pas la maîtrise d'ouvrage afin de faciliter le suivi pluriannuel des participations communautaires contractualisées (ex : subventions versées dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, fonds de concours...). Ces AP peuvent être millésimées. Les recettes seront suivies selon la même structure que les dépenses.

Ne sont pas concernées par des AE/CP, toutes dépenses de la CAPH liées :

- à la rémunération du personnel (interdit par les textes) ou les indemnités des élus,
- aux subventions versées aux personnes de droit privé (interdit par les textes)
- aux dépenses courantes ne nécessitant pas la passation de marchés publics pluriannuels,
- aux dépenses liées à la gestion de la dette et aux opérations financières.

La seule typologie d'AE/CP concernera donc les AE de gestion qui financent un ou plusieurs engagements contractuels pluriannuels concourant à la gestion des politiques publiques communautaires. Il n'est pas prévu de suivre les recettes dans le cas d'AE.

3.3.2 Modalités d'adoption des AP et AE

Les AP et les AE sont votées par une délibération distincte de celle du vote du budget ou d'une décision modificative.

La délibération doit préciser l'objet de l'autorisation, son montant et la répartition pluriannuelle des crédits de paiement. Le cumul des CP doit être égal au montant de l'autorisation.

Cependant, conformément à l'article L.1612-1 du code Général des Collectivités Territoriales, dans le cas d'un vote du budget primitif de l'année N postérieur au 31/12/N-1, l'exécutif peut liquider et mandater (et le comptable public peut payer) les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une AP ou une AE, votée sur des exercices antérieurs, dans la limite des CP prévus au titre de l'exercice N.

Les autorisations sont votées par opérations et les crédits de paiement par chapitre.

Chaque autorisation se caractérise par sa typologie, un millésime correspondant à l'année de son vote, un objet, une durée prévisionnelle, un montant, un échéancier prévisionnel de consommation en crédits de paiement.

Une autorisation (AP ou AE) peut comprendre plusieurs opérations/projets/ actions.

La M57 autorise le vote d'autorisations de dépenses imprévues en fonctionnement et en investissement. Pour chacune de sections, leur montant ne peut être supérieur à 2% des dépenses réelles de la section concernée.

Le Conseil communautaire demeure compétent pour réviser (augmentation ou diminution du montant, modification de la durée) ou annuler les autorisations de programme ou d'engagement.

3.3.3 Gestion des AP et AE

Afin de faciliter la gestion des AP/CP et AE/CP et d'éviter une déconnexion progressive entre les montants votés et les CP inscrits au budget, la CAPH décide de fixer les règles de gestion suivantes en matière de report d'une année sur l'autre (lissage) ou de caducité.

- Règle de caducité

La caducité se définit comme le délai maximum au-delà duquel une autorisation de programme ou d'engagement ne peut plus être engagée.

- ✓ Une AP de projet doit avoir été entièrement engagée avant le 31 décembre N+3 (N étant l'année de vote de l'autorisation).
- ✓ Au sein d'une AP de programme, les opérations devront être engagées à hauteur de 50% minimum de leur coût au plus tard 3 ans après leur affectation à l'AP.
- ✓ Pour une AP de contrat, l'engagement doit intervenir concomitamment au vote du budget pour le millésime concerné ou l'année du CP concerné.
- ✓ S'agissant des AE, l'engagement est autorisé sur la durée ferme du marché, et pour celles concernant des contrats de faible envergure financière, l'engagement pourra être opéré pour chaque millésime.

Avant toute proposition de délibération d'annulation ou de modification d'une AP ou d'une AE, une analyse conjointe finances/service opérationnel concerné sera effectuée, et une dérogation de prorogation accordée sur avis motivé de la Commission des Finances.

- Règles de lissage

Le lissage ou ajustement des CP d'une AP consiste à mettre à jour les phasages par exercice et par ligne d'opération de l'échéancier des CP sans modifier le montant total de l'AP.

Le lissage est opéré en fin d'exercice sur la base des réalisations de l'année et des impacts du décalage opérationnel de l'opération sur le rythme de dépenses et/ou de recettes. Il fait l'objet d'un arbitrage en Commission des Finances sur proposition motivée de la direction des Finances et de la direction opérationnelle concernée.

Le Conseil communautaire est informé des modifications apportées aux CP lors de la présentation du bilan annuel des AP/CP et des AE/CP présenté au budget primitif lors du vote des AP/CP de l'année.

3.3.4 Clôture des AP/CP et des AE/CP

Une autorisation est clôturée lorsque toutes les opérations qui lui sont liées sont intégralement soldées. Il est alors procédé à la sortie du stock d'autorisations après avoir égalisé les montants engagés et mandatés sur l'autorisation.

La clôture interdit toute nouvelle opération de gestion sur cette autorisation.

Le Conseil communautaire est le seul compétent pour clôturer une autorisation.

4-La gestion patrimoniale

4.1 L'inventaire et l'état de l'actif

Les immobilisations comprennent tous les biens et valeurs destinés à rester durablement dans le patrimoine de la CAPH.

Leur suivi est assuré conjointement par l'ordonnateur et le comptable public. Ce suivi conjoint doit permettre d'obtenir un résultat identique, régulier et sincère.

La gestion de l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens, est de la responsabilité de l'ordonnateur, chargé de recenser les biens et de les identifier.

L'obligation de tenir un inventaire, découlant de l'Instruction Budgétaire et Comptable M57, porte sur les biens acquis à compter du 1^{er} janvier 1997. Elle concerne :

- Les biens corporels ;
- Les biens incorporels ;
- Les immobilisations non financières destinées à servir de façon durable l'activité de la CAPH.

Les informations concernant les entrées et les sorties des biens de l'inventaire figurent en annexe du compte administratif.

Le comptable public est responsable de l'enregistrement des biens et de leur suivi à l'actif du bilan. A ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre.

4.2 Le traitement des frais d'études et des travaux en cours

Les frais d'études (chapitre 20) et les travaux en cours (chapitre 23) sont des comptes de transition qui doivent, en fin d'opération, intégrer un compte d'imputation définitive (chapitres 20 ou 21) qui permet de faire la synthèse de la valeur de l'immobilisation.

Ainsi, les frais d'études contribuant à la réalisation d'un projet d'investissement sont imputés en compte 2031. Ils doivent être transférés, dès commencement des travaux, à la subdivision concernée du compte de travaux (chapitre 23) par opération d'ordre budgétaire.

Ainsi en fin d'exercice, les services opérationnels sont destinataires d'une liste d'études en cours afin d'en préciser le traitement comptable :

- Les études ne sont pas terminées et elles restent au compte 2031 ;
- Les études sont terminées mais les travaux n'ont pas commencé : si les travaux n'ont pas démarré dans un délai maximum de 3 ans, les dépenses sont amorties sur une période de 5 ans. Durant 3 ans, les dépenses demeurent en compte 2031 ;
- Des études ont été initiées mais le projet est abandonné ou reporté à plus de 3 ans : les dépenses font l'objet d'un amortissement sur 5 ans. Cette règle s'applique en cas d'erreur d'imputation (la dépense relevait du compte 617 – études en section de fonctionnement) ;
- Les études sont terminées et les travaux ont démarré : les dépenses sont transférées à un compte du chapitre 23 par opération d'ordre budgétaire, nécessitant l'émission d'un mandat et d'un titre de recettes. Cette opération rend les frais d'études éligibles au FCTVA selon les règles d'éligibilité propres à la procédure de contrôle automatisée en vigueur depuis 2021 à la CAPH.

A la fin des travaux, lorsque toutes les dépenses ont été payées, les dépenses du compte de travaux en cours doivent être transférées au compte d'immobilisation définitive par opération d'ordre non budgétaire.

La direction des finances opère le transfert dans le logiciel comptable afin de mettre à jour l'inventaire et informe le comptable public des opérations via un état récapitulatif des dépenses et des recettes transférées et un certificat administratif. Le comptable passe les écritures non budgétaires dans sa comptabilité afin de mettre en conformité l'état de l'actif.

4.3 L'amortissement

L'amortissement est la constatation d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps ou de l'évolution des techniques. Les amortissements permettent d'obtenir une meilleure appréciation du coût des biens amortis tout en assurant une partie du financement de leur renouvellement au terme de la période d'utilisation.

L'obligation de sincérité des comptes exige que cette dépréciation soit constatée. La M57 prévoit l'application du prorata temporis : le bien est amorti à partir de son acquisition ou sa mise en service, contrairement à la M14 qui fait démarrer l'amortissement à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante.

Les dotations aux amortissements des immobilisations constituent une dépense obligatoire.

La CAPH a fixé, par délibération n°20/114B du 9 novembre 2020, les catégories de biens amortissables et leurs durées d'amortissement, tous budgets confondus. Toute modification ou ajout d'une rubrique fera l'objet d'une délibération au Bureau communautaire, reprenant l'intégralité de la politique d'amortissement communautaire afin de faciliter l'accès à l'information.

Tous les biens dont la valeur est inférieure à 500 € HT sont considérés comme biens de faible valeur et sont amortis en une année.

4.4 Les provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le Plan Comptable Général. Il permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. Ainsi, la CAPH se doit d'inscrire la dotation nécessaire au plus proche acte budgétaire suivant la connaissance ou l'évaluation du risque. Les provisions constituent une dépense obligatoire.

La CAPH applique le régime de droit commun des provisions semi-budgétaires conformément à la délibération n°20/078 du Conseil communautaire du 14 septembre 2020. Ce régime comptabilise une dépense qui fait l'objet d'un mandat afin de mettre une dotation en réserve qui reste disponible pour financer la charge induite par la matérialisation du risque. Une délibération du Conseil communautaire est nécessaire pour inscrire la recette au budget. Si la provision est inférieure à la dépense issue de la matérialisation du risque, l'écart est financé par le budget.

Si le risque ne se matérialise pas ou s'il se matérialise pour un montant inférieur à la provision constituée, une délibération du Conseil communautaire en prévoit la reprise au budget. Cette recette ou partie de recette non consommée finance alors librement la section de fonctionnement.

Conformément aux dispositions de l'article R.2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée dans les cas suivants :

- Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la CAPH, à hauteur du montant estimé par la CAPH de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru;
- Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du Code de Commerce pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordées par la CAPH à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation estimé par la CAPH ;
- Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la CAPH. Les créances irrécouvrables correspondent aux titres émis par une collectivité mais dont le recouvrement ne peut être mené à son terme par le comptable. Les créances inscrites depuis plus de 2 ans aux comptes contentieux feront l'objet d'une provision pour dépréciation de compte de tiers.

En-dehors de ces cas, la CAPH peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

Elle peut, par une délibération spécifique qui fixe les principes et les conditions de l'étalement de la provision, choisir d'étaler la constitution d'une provision dans le temps.

Les provisions ont un caractère provisoire et leur reprise doit être effectuée dans un délai raisonnable après la survenance du sinistre ou en cas de disparition du risque.

Une délibération du Conseil communautaire est nécessaire pour la constitution, la modification ou la reprise d'une provision.

Un état annexé au budget primitif et au compte administratif permet de suivre l'état de chaque provision constituée. Il en décrit le montant, le suivi et l'emploi.

4.5 Les opérations pour compte de tiers

La CAPH intervient parfois pour le compte de tiers (communes,..). Les opérations sous mandat sont alors suivies comptablement aux subdivisions du compte 458.

Le compte « 4581 » retrace les opérations sous mandat en dépenses, le compte « 4582 » étant son pendant en recettes.

Chaque opération trouve à être comptabilisée dans une subdivision du 458 à créer, qui constitue alors un chapitre budgétaire : en cas d'insuffisance de crédits, une décision modificative sera requise.

Toutes les dépenses afférentes à l'opération devront être comptabilisées à la subdivision afférente à l'opération, toutes les recettes suivront la même règle. En fin d'opération, les dépenses et les recettes doivent être équilibrées et l'opération comptable doit être soldée.

Les biens doivent être remis au mandant. Un état récapitulatif de toutes les dépenses et toutes les recettes, établi par la direction des finances et certifié par le comptable public est transmis au mandant et à son comptable public.

Les immobilisations correspondantes ne figurent pas à l'actif et à l'inventaire de la CAPH, mandataire, et ont vocation à intégrer l'actif et l'inventaire de la collectivité mandante.

5-La gestion de la dette propre et de la dette garantie

5.1 La dette propre

L'article L.2331-8 du CGCT précise que les emprunts constituent des recettes non fiscales pour financer la section d'investissement.

Le Président de la CAPH est, par délégation du Conseil communautaire, chargé de procéder, dans les limites fixées par celui-ci, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget ainsi qu'aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts.

L'Assemblée délibérante est informée des caractéristiques des emprunts et des produits financiers souscrits lors de la présentation du budget primitif et/ou du compte administratif.

La gestion de la dette de la CAPH repose sur un recours à des établissements de crédit variés, une structuration diversifiée de la dette pour atténuer l'exposition au risque de taux et la mobilisation de produits simples et visibles à long terme.

La Porte du Hainaut se fixe les principes de gestion suivants :

- Possibilité de recourir à des emprunts à taux variables en fonction des opportunités du marché et en respectant un équilibre non strict entre emprunts à taux fixes et emprunts à taux variables ;
- Se sécuriser en diversifiant ses sources de financement ;
- Emprunter sur des maturités adaptées à la nature des projets à financer.

La Porte du Hainaut pourra recourir aux produits de financement suivants :

- Des emprunts bancaires à taux fixe et/ou à taux variables ;
- Des emprunts revolving.

Les index de référence des contrats d'emprunts pourront être :

- Le taux fixe ;
- Les indices monétaires de la zone Euro (Euribor, €STR ...) ;
- Les taux du livret A et du Livret d'Épargne Populaire (LEP).

Ces emprunts pourront comporter une ou plusieurs caractéristiques ci-après :

- la faculté de passer du taux variable au taux fixe ou du taux fixe au taux variable ;
- la faculté de modifier une ou plusieurs fois l'index relatif au calcul du ou des taux d'intérêt ;
- la faculté de procéder à des tirages échelonnés dans le temps avec la possibilité de remboursement anticipé et/ou de consolidation ;
- la faculté de remboursement in fine ou de remboursement linéaire.

La CAPH pourra également procéder à des émissions obligataires sous forme d'émissions obligataires de titres mutualisés d'emprunts obligataires groupés avec d'autres collectivités publiques (Agence France Locale notamment).

Ces émissions devront répondre aux caractéristiques suivantes : couverture à moyen ou long terme et assurant au mieux une correspondance entre la durée d'amortissement de l'investissement financé (actif) et la durée de remboursement du capital qui le finance (passif) libellé en euros, avec une possibilité d'un amortissement linéaire et, le cas échéant, d'un différé d'amortissement et/ou d'intérêts, à taux d'intérêt fixe et/ou variable.

La CAPH pourra enfin procéder à des consultations via des plateformes digitales spécialement dédiées telles que Capvériant (dont la Banque des Territoires est actionnaire à 28,5%) ou Loanboox pour des emprunts répondant strictement aux caractéristiques énumérées pour des emprunts à consultation « classique ». L'objectif sera alors de diversifier les sources de financement via une procédure dématérialisée, sécurisée et plus efficiente que le circuit classique.

Bien que les marchés de services financiers ne soient pas soumis au Code de la Commande Publique, les consultations d'emprunt seront réalisées auprès d'au-moins 3 établissements de crédit.

La CAPH publie les caractéristiques de sa dette selon la typologie fixée par la Charte Gissler lors du vote du Budget Primitif et du Compte Administratif et s'engage à limiter tous les nouveaux financements ainsi que les produits de gestion qui s'y rattacheront aux familles 1-A et 1-B.

Référence juridique :

➔ *Circulaire interministérielle IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.*

5.2 La gestion de trésorerie

L'objectif de la gestion active de la trésorerie est de garantir à tout moment la solvabilité de la CAPH pour un coût financier minimisé.

Pour faire face à des besoins ponctuels en disponibilités, La Porte du Hainaut pourra avoir recours à l'ouverture d'une ou plusieurs lignes de crédit de trésorerie destinées à faire face à un besoin ponctuel et éventuel de disponibilités. Elle équivaut à un droit de tirage permanent auprès d'un établissement de crédit en une ou plusieurs fois, pour la durée d'un an renouvelable.

Les modes de contractualisation englobent à la fois les modes classique (consultation par mail aux partenaires bancaires) et digital (utilisation de plateformes spécialisées).

Le Président de la CAPH est, par délégation du Conseil communautaire, chargé de procéder, dans les limites fixées par celui-ci, à la réalisation de ces lignes de trésorerie.

Ces opérations sont suivies dans les comptes financiers tenus par le comptable public.

Un tableau retraçant les opérations correspondantes intervenues au cours de l'exercice précédent est joint en annexe au compte administratif.

5.3 La dette garantie

La garantie d'emprunt est un engagement hors bilan par lequel la CAPH accorde sa caution à un organisme dont elle veut faciliter le recours à l'emprunt en garantissant aux prêteurs le remboursement en cas de défaillance du débiteur.

Tout accord de garantie d'emprunt est précédé d'une analyse financière des comptes du demandeur.

La décision d'octroyer une garantie d'emprunt est obligatoirement prise par le Bureau communautaire (délibération D22104 du 27 juin 2022).

Le contrat de prêt ou, le cas échéant, l'acte de cautionnement est ensuite signé par le représentant de la CAPH (sauf en cas de dispositif spécifique).

Les garanties d'emprunt accordées à des personnes morales de droit privé sont soumises aux dispositions de la loi du 5 janvier 1988 modifiée dite « loi Galland ». Elle impose aux collectivités trois ratios prudentiels conditionnant l'octroi de garanties d'emprunt :

- La règle du potentiel de garantie : le montant de l'annuité de la dette propre ajouté au montant de l'annuité de la dette garantie, y compris la nouvelle annuité garantie, ne doit pas dépasser 50% des recettes réelles de fonctionnement ;
- La règle de division des risques : le volume total des annuités garanties au profit d'un même débiteur ne peut aller au-delà de 10% des annuités pouvant être garanties par la collectivité ;
- La règle du partage des risques : la quotité garantie ne peut couvrir que 50% du montant de l'emprunt contracté par l'organisme demandeur. Ce taux peut être porté à 80% pour des opérations d'aménagement menées en application des articles L.300-1 à L.300-4 du Code de l'Urbanisme.

Ces ratios sont cumulatifs.

Les limitations introduites par les ratios Galland ne sont pas applicables pour les opérations de construction, acquisition ou amélioration de logements réalisées par les organismes d'habitation à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ou subventionnées par l'Etat (article L.2252-2 du CGCT).

L'ensemble des garanties d'emprunt fait obligatoirement l'objet d'une communication qui figure dans les annexes du budget primitif et du compte administratif.

6-Les régies

Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable connaît un aménagement avec les régies d'avances et de recettes.

Si, conformément aux principes de la comptabilité publique, le comptable public est le seul habilité pour manier les fonds publics des collectivités locales, il est toutefois admis que des opérations peuvent être confiées à des régisseurs qui agissent sous sa responsabilité.

Le régisseur les effectue sous sa responsabilité personnelle : il est redevable sur ses deniers propres en cas d'erreur. Il est soumis aux contrôles de l'ordonnateur et du comptable. Il doit souscrire une assurance et peut être soumis à cautionnement. Il peut recevoir en contrepartie une indemnité spécifique.

Cependant, l'ordonnance 2022-408 du 22 mars 2022 vient modifier le régime de responsabilité des décideurs locaux. La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public tombe à compter du 1^{er} janvier 2023, entraînant avec elle la fin du régime de cautionnement des régisseurs. Désormais chaque gestionnaire est responsable des erreurs qui auraient été commises. L'indemnité versée au régisseur devient ainsi une indemnité de fonction.

Le régisseur est nommé par arrêté du Président sur avis conforme du comptable public de la CAPH. C'est un agent communautaire mais, exceptionnellement et sur avis motivé, une personne externe peut assumer cette responsabilité.

Il existe trois sortes de régies :

- La régie de recettes : elle facilite l'encaissement des recettes et l'accès des usagers à un service de proximité ;
- La régie d'avances : elle permet le paiement immédiat de la dépense publique dès le service fait pour des opérations simples et répétitives ;
- La régie d'avances et de recettes : elle conjugue les deux aspects précédents.

La régie peut être permanente ou temporaire.

Excepté dans le cas des régies, tout maniement de fonds (numéraire, chèques) est strictement interdit.

Référence juridique :

- ➔ *Décret n°2005-1601 du 19 décembre 2005 et par l'instruction interministérielle n°06-031A-B-M du 21 avril 2006.*