



Isabelle COLLIGNON
Directrice du projet « Expérimentation
du compte financier unique »
(Direction générale des finances
publiques)



Philippe GAC
Chef du bureau CL1B
« Comptabilités locales »
(Direction générale des finances
publiques)

Modernisation comptable dans le secteur public local : en route pour 2024

Mots-clés : finance locales - comptabilité publique locale - M57 - compte financier unique - certification

La situation financière locale est l'objet de beaucoup d'attention, et ce, bien avant la période de crise sanitaire actuelle. Le besoin de données financières et comptables fiables, de qualité éprouvée, n'en devient que plus patent. Si de nombreux progrès ont d'ores et déjà été réalisés par les collectivités et les administrations, plusieurs initiatives majeures sont en cours pour moderniser la comptabilité locale, ayant toutes 2024 pour horizon : le nouveau référentiel M57, le compte financier unique, l'accompagnement de la certification et l'amélioration de la qualité des comptes.

Porté par les dispositions de l'article 110 de la loi NOTRe du 7 août 2015 portant expérimentation de la certification des comptes locaux, le secteur public local s'inscrit, depuis quelques années, dans un vaste mouvement de modernisation comptable.

Ce mouvement porte, tout à la fois, sur l'élaboration d'un référentiel comptable et des états financiers associés rénovés (bilan, compte de ré-

sultat, annexe), sur une réforme des conditions de présentation des comptes aux assemblées délibérantes et sur de nouveaux dispositifs d'appréciation de la sincérité des comptes.

Ces dispositifs, fortement articulés, ont pour objectif commun l'amélioration de la qualité des comptes des collectivités locales, et, au-delà, de l'information financière des citoyens.

Dossier

> Les finances
des communes

Pour autant, ces réflexions s'inscrivent dans un contexte, plus général, de déploiement de la certification des comptes au sein de la sphère publique, initié, pour l'État, par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), puis progressivement étendu aux régimes de base de sécurité sociale, aux établissements publics nationaux (dont les universités) et, depuis 2014, aux établissements publics de santé les plus importants.

Au regard des enjeux financiers qu'il génère et des attentes des citoyens en termes de qualité de l'information produite, le secteur public local, malgré ses spécificités, tant politiques qu'organisationnelles, comme l'a souligné le Comité de fiabilité des comptes locaux, « *ne peut rester durablement à l'écart de ce mouvement à l'oeuvre pour toutes les autres administrations publiques*¹ ».

Ainsi, les travaux actuellement conduits par les administrations (DGFIP ; DGCL), en relation avec le normalisateur, avec la participation active des ordonnateurs locaux, des comptables publics et des juridictions financières ont vocation à s'enrichir mutuellement et à s'inscrire dans une perspective de trajectoire de moyen terme (2024).

Sans prétendre à l'exhaustivité des outils visant à l'amélioration de la qualité des comptes locaux², cet article vise ainsi à présenter trois axes majeurs de modernisation comptable du secteur public local « à horizon 2024 » que sont :

- la mise en œuvre d'un cadre comptable réformé et harmonisé (le référentiel M57),
- une production rénovée des comptes locaux (le compte financier unique),
- le déploiement de nouveaux dispositifs de fiabilisation des comptes locaux liés à l'expérimentation de la certification des comptes.

1 Un cadre comptable rénové : l'harmonisation des instructions budgétaires et comptables et la généralisation du référentiel M57 au 1^{er} janvier 2024

L'actuel cadre réglementaire du secteur public local se caractérise par la multiplicité des instructions budgétaires et comptables applicables selon les catégories de collectivités locales (M14, M52, M61, M71, M831 et M832)³.

Les travaux menés, depuis 2017, par les administrations (DGFIP ; DGCL) concourent à définir et à mettre en œuvre, en concertation étroite avec les associations d'élus et les acteurs locaux, un cadre comptable local modernisé et unifié : le référentiel M57.

Ce référentiel permet le suivi budgétaire et comptable d'entités publiques locales variées, appelées à gérer des compétences relevant de plusieurs niveaux (régions ; départements ; communes et intercommunalités), tout en conservant certains principes budgétaires applicables aux référentiels M14, M52 et M71.

Sur le plan comptable, il constitue ainsi le référentiel le plus avancé en termes de qualité comptable puisque c'est la seule instruction intégrant, depuis 2018, les dernières dispositions normatives examinées par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

Sur le plan budgétaire, ce référentiel M57 retient plus spécialement, lorsqu'il existe des divergences, les dispositions applicables aux régions, les plus récentes et jugées les plus pertinentes pour la gestion locale ; pour autant, ce référentiel

ne remet pas en cause les principales règles budgétaires en vigueur (équilibre par section ; débat d'orientation budgétaire ; vote du budget par nature ou par fonction ; existence de chapitres budgétaires globalisés ; chapitres de dépenses imprévues ; etc.).

Ces caractéristiques ont abouti, fort logiquement, à ce que ce référentiel M57 constitue le support des expérimentations du compte financier unique et de la certification des comptes.

Enfin, le référentiel M57 a vocation à être appliqué, à partir du 1^{er} janvier 2024, par toutes les catégories de collectivités locales (régions ; départements ; SDIS ; centres départementaux de gestion de la formation professionnelle ; métropoles et EPCI ; communes et établissements publics locaux), à l'exception des services industriels et commerciaux et des établissements du secteur hospitalier, social et médico-social.

A. À terme, un seul référentiel pour l'ensemble des collectivités territoriales

S'inscrivant dans une démarche de modernisation du corpus comptable et des outils budgétaires, le référentiel M57 est porteur de simplification administrative en ce qu'il vise à l'abrogation des autres instructions budgétaires et comptables (M14, M52, M61, M71, M831 et M832).

¹ Cf. Note de problématique « Une trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes et de l'information comptable des collectivités locales à « horizon 2023 » » validée par le Comité de fiabilité des comptes locaux du 15 octobre 2019.

² Cf. déploiement des services facturiers au sein des collectivités locales, mise en œuvre de nouvelles formes de contrôle de la dépense au travers du contrôle allégé en partenariat, etc.

³ Les instructions budgétaires et comptables, portées par arrêté interministériel DGFIP / DGCL, regroupent, en un seul opus, l'ensemble des dispositions comptables (principes comptables ; commentaires des comptes ; schémas comptables et plans de comptes) et budgétaires applicables au secteur public local.

Le référentiel budgétaire et comptable M57 s'applique ainsi déjà :

- de plein droit, par la loi, aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, à la collectivité de Corse et aux métropoles ; depuis le 1^{er} janvier 2019, il est applicable de plein droit à la Ville de Paris, collectivité à statut particulier issue de la fusion entre la commune et le département de Paris.

- par droit d'option, à toutes les collectivités locales, leurs établissements publics locaux et l'ensemble des établissements publics mentionnés à l'article L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en application de l'article 106 de la loi « NOTRe » ;

- par convention avec la Cour des comptes, aux collectivités locales qui entrent dans le champ d'expérimentation de la certification des comptes publics (période 2020-2022), en application de l'article 110 de la loi « NOTRe » ;

- par convention pour les collectivités locales expérimentatrices du compte financier unique (article 242 de la loi de finances pour 2019).

Au 1^{er} janvier 2020, 142 collectivités locales appliquent ce référentiel M57.

B. Un référentiel M57 intégrant progressivement les nouvelles normes comptables

S'inscrivant pleinement dans le mouvement en cours de modernisation et de convergence des comptes publics vers des normes harmonisées et les plus proches possibles de celles de la comptabilité d'entreprise, le cadre comptable du référentiel M57 prend appui sur les travaux en cours du CNoCP relatifs à l'élaboration du recueil des normes comptables applicables aux entités publiques locales, dont l'achèvement est programmé pour début 2021.

L'intégration progressive (2018 – 2021) des normes comptables au sein du référentiel M57⁴ tient compte de la période d'expérimentation de la certification des comptes (exercices 2020 à 2022).

Ainsi, les principales évolutions comptables au 1^{er} janvier 2018, puis au 1^{er} janvier 2019, ont notamment porté sur la définition des immobilisations, leurs modalités de comptabilisation et d'amortissement, sur la suppression des charges et produits exceptionnels ou sur les conditions de traitement des subventions d'investissement versées⁵.

Les prochaines évolutions normatives intégrées à compter de l'exercice 2021, tenant compte des

contraintes organisationnelles et applicatives induites tant pour les collectivités locales concernées que pour les services de la DGFIP (mises à jour de l'application HELIOS) concernent les produits, les créances de l'actif circulant et les biens historiques et culturels.

Enfin, si le référentiel M57 est porteur de normes comptables rénovées, il convient de souligner :

- d'une part, qu'il prend appui sur les principes comptables mis en œuvre lors du précédent cycle de réforme du cadre comptable des collectivités locales (cf. mise en œuvre de la M14, puis de la M52 et de la M71) ;

- d'autre part, qu'il ne remet pas en cause certains dispositifs spécifiques aux collectivités locales (traitement des plus ou moins-value de cession ; dispositifs de neutralisation budgétaire).

C. La nécessaire prise en compte des caractéristiques des collectivités locales de « petite taille »

Les collectivités locales de « petite taille » (plus de 32 200 communes de moins de 3 500 habitants dont 18 700 communes de moins de 500 habitants) ne peuvent, par principe, être exclues de ce mouvement de modernisation comptable ; pour autant, l'ensemble des normes comptables ne saurait être appliqué, à titre obligatoire, au 1^{er} janvier 2024, par ces entités (apparaît-il opportun d'imposer à une collectivité locale de « petite taille » de comptabiliser des événements postérieurs à la clôture, de procéder à l'amortissement des travaux de voirie ou de produire une annexe au sens du projet de norme 1 « États financiers » ?).

C'est la raison pour laquelle l'application du référentiel M57 par ces entités requiert une expertise particulière de la part des administrations au regard des principes et règles comptables.

Une première étape a été franchie par la définition d'un plan de comptes abrégé pour les collectivités de moins de 3 500 habitants, mis en œuvre au 1^{er} janvier 2022⁶ (en soulignant que ces collectivités pourront, si tel est leur besoin, appliquer le plan de comptes développé M57).

La seconde étape sera celle de la définition des normes comptables que ces entités devront obligatoirement appliquer ; dans le cadre des travaux du normalisateur, ce point sera défini, en 2021, par la DGFIP et la DGCL, après concertation avec les représentants des associations d'élus.

⁴ 12 des 17 normes examinées par le CNoCP intégrées au référentiel M57 applicable au 1^{er} janvier 2021.

⁵ Cf. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/referentiel-budgetaire-et-comptable-m57>

⁶ Pour mémoire, les collectivités locales de moins de 500 habitants peuvent, aujourd'hui, appliquer un plan de comptes abrégé.

D. Des états financiers M57 rénovés (bilan ; compte de résultat) et novateurs (annexe)

Le référentiel M57 est également porteur d'états financiers profondément rénovés (bilan ; compte de résultat ; annexe), conformément aux critères retenus dans le projet de norme 1 du recueil des normes comptables des entités publiques locales du CNoCP⁷.

Ainsi, le compte de résultat d'une collectivité locale appliquant la M57 ne présente plus de résultat exceptionnel (même si le plan de comptes comprend des subdivisions des comptes 67 et 77, tenant compte des spécificités du secteur local, reclassés, *in fine*, dans les rubriques idoines).

Le référentiel M57 introduit l'annexe, nouvel état comptable pour les collectivités locales, ayant vocation à compléter et à commenter les informations contenues dans le bilan et le compte de résultat afin de faciliter la compréhension de ces documents ; il s'agira d'éclairer le lecteur des comptes (citoyen, créancier, fournisseur, élu, juge des comptes...) sur l'évolution du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité.

L'annexe fournit ainsi des informations sur les faits marquants de l'exercice écoulé, sur le périmètre des états financiers, sur les principes et les méthodes comptables utilisées ; elle doit également expliquer les variations significatives observées sur les actifs, les passifs, les charges, les produits et les engagements hors bilan par rapport à l'exercice précédent.

L'annexe constitue ainsi une composante essentielle et indissociable des états financiers soumis à la certification des comptes ; c'est la raison pour laquelle, au-delà de l'exercice de certification des comptes, il n'est, à ce stade des réflexions, pas envisagé de la rendre obligatoire, en 2024, pour toutes les collectivités, quelle que soit leur taille.

Enfin, la présentation d'états financiers agrégés (bilan ; compte de résultat), intégrant les données du budget principal M57 et des budgets annexes (M57 ; M4 ; M22) d'une même entité locale fait l'objet de réflexions de la part de la DGFIP en vue d'une mise en œuvre « à horizon 2024 ».

E. Les conditions de généralisation du référentiel M57 au 1er janvier 2024

L'élaboration du référentiel M57 a entraîné, depuis 2017, d'importants travaux réglementaires et applicatifs pour la DGFIP, en relation avec la DGCL.

Sa généralisation au 1^{er} janvier 2024 requiert de poursuivre plusieurs « chantiers », notamment :

- l'harmonisation de certaines dispositions budgétaires et comptables du code général des collectivités territoriales (amortissement ; provisionnement ; neutralisation ; etc.) ;
- l'intégration des dernières normes comptables, validées par le normalisateur (immobilisations corporelles, charges, passifs non financiers et fonds propres), sans oublier la mise en œuvre de l'amortissement des travaux de voirie, voire le nouveau traitement comptable des biens mis à disposition ou affectés ;
- la mise à jour du plan de comptes M57 en vue d'y intégrer les spécificités des différentes catégories d'entités locales (caisses des écoles, centres communaux d'action sociale, services départementaux d'incendie et de secours, centres de gestion de la fonction publique territoriale, CNFPT, etc.) ;
- l'adaptation, en conséquence, de l'application HELIOS de tenue des comptes locaux.

Après avoir initié, dès 2019, un cycle de formation à l'attention du réseau des comptables publics, puis mis en ligne périodiquement une base documentaire riche et actualisée destinée, tant aux ordonnateurs qu'aux comptables publics (diaporamas de présentation ; foire aux questions ; fiches techniques), la DGFIP expertise, dans la perspective de la généralisation au 1^{er} janvier 2024, les conditions de déploiement d'un dispositif d'accompagnement adapté aux collectivités locales.

Chantier d'ampleur (plus de 94 000 « budgets collectivités »⁸), la généralisation du référentiel M57 nécessitera d'organiser des phases régulières de concertation avec les représentants des associations d'élus ; un dispositif de mise en œuvre anticipée, d'ici le 1^{er} janvier 2024, est envisagé pour des collectivités locales volontaires⁹.

⁷ Cf. tome IV du référentiel M57, intégré au 1^{er} janvier 2019.

⁸ Budgets principaux et budgets annexes, aujourd'hui suivis dans l'application HELIOS.

⁹ Cf. encadré sur « Le passage vers la M57, un défi accessible »

Le passage vers la M57, un défi accessible

Au-delà des travaux de transposition liés au changement de plan de comptes, et contrairement aux craintes parfois exprimées, l'adoption du référentiel M57 ne constitue nullement un obstacle insurmontable ; il suppose une phase préparatoire, requérant une approche concertée entre l'ordonnateur et le comptable public, en lien avec l'éditeur de la collectivité locale.

Ainsi, au-delà des questions de transposition de comptes, selon nombre de collectivités ayant basculé en M57, ce passage est considéré comme une « *marche bien moins haute que le passage vers les référentiels M14, M52 et M71* ».

Pour autant, il requiert quelques points de vigilance (prise de délibération de l'organe délibérant en N-1 pour une application au 1^{er} janvier N ; traitement préalable pour les collectivités concernées du compte 1069 ; travaux préparatoires à la reprise des balances d'entrée sur les comptes d'immobilisations).

Enfin, s'il est recommandé d'effectuer les travaux de fiabilisation de l'actif lors du passage au référentiel M57, ces derniers ne constituent nullement un prérequis obligatoire à son adoption.

2 Une réforme de la production et de la présentation des comptes des collectivités locales autour du déploiement du compte financier unique

Le compte financier unique (ou CFU) est l'un des projets de modernisation comptable qui doit, à moyen terme et si le législateur le décide, concerner l'ensemble des entités publiques locales, quels que soient leurs statuts et leur taille. C'est dire l'enjeu de ce projet contribuant au déploiement d'une « nouvelle gestion publique ». C'est dire aussi la nécessité d'expérimenter d'abord, avec des collectivités volontaires, le contour et les modalités de production de ce compte financier, afin d'être ensuite en mesure de généraliser ce document unifié, plus simple et plus lisible qu'aujourd'hui.

A. Un constat partagé : la nécessité de simplifier la présentation actuelle des comptes locaux

Aujourd'hui, selon des dispositions de l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif (...) après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale.* »

Malgré le soin apporté à leur confection, la coexistence du compte administratif établi par l'ordonnateur et du compte de gestion produit par le comptable public pose question depuis longtemps. En cause bien souvent le caractère trop volumineux de ces deux documents, leur re-

dondance partielle, le fait qu'aucun ne procure à lui seul une vue globale de la situation budgétaire, financière et comptable de la collectivité. Des observateurs soulignent l'intérêt souvent distant que leur portent les assemblées délibérantes. D'aucuns relèvent enfin un paradoxe, apparent, dans la sphère locale : les collectivités disposent d'un seul référentiel pour la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale (« monisme ») et présentent pourtant deux jeux de comptes.

A la suite de recommandations émanant depuis plusieurs années tant de la Cour des comptes que de rapports de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'Administration (IGA), un consensus s'est dégagé en faveur du compte financier unique pour les collectivités locales. Cependant, comme le précisait le rapport IGF-IGA d'août 2017 consacré au sujet, une expérimentation préalable était nécessaire. Comme le soulignait le Président de la République dans son discours au congrès des maires de France le 19 novembre 2019, « *simplifier, c'est complexe, parce que supprimer un texte, une circulaire, c'est s'assurer qu'il ne servait à rien* ».

B. Le lancement d'un compte financier unique, d'abord expérimental

Permise par l'article 242 de la loi de finances pour 2019, l'expérimentation du CFU est conduite sous l'égide du Comité de fiabilité des comptes locaux, instance partenariale présidée par la di-

Dossier

> Les finances
des communes

rection générale des finances publiques en lien étroit avec la direction générale des collectivités locales, et qui rassemble les représentants des associations d'élus, des comptables publics, des juridictions financières et des experts de l'AFI-GESE.

L'expérimentation s'étendra sur trois exercices, à partir de 2021 (la crise sanitaire liée à la Covid-19 a entraîné un décalage d'un an par rapport au calendrier initial), en deux « vagues » : la première portera sur les exercices 2021 à 2023 et la seconde sur les exercices 2022 et 2023. Le Gouvernement devra rendre, d'ici fin 2023, un rapport au Parlement afin qu'il puisse décider d'une possible généralisation à partir de l'exercice 2024.

Plus de 500 collectivités (régions, départements, EPCI, communes, syndicats) et de toutes tailles se sont portées volontaires pour participer à l'expérimentation. Ce succès prouve que le CFU correspond à une attente des collectivités. Il est un moteur puissant pour l'action collective.

Le Comité a défini les deux prérequis attendus des expérimentateurs :

- d'une part, adopter le référentiel budgétaire et comptable M57 (pour les budgets concernés par l'expérimentation, sauf pour les budgets des services publics industriels et commerciaux qui conservent leur référentiel M4) puisque la M57 est appelée à être généralisée à toutes les collectivités,
- d'autre part, appliquer la dématérialisation des documents budgétaires, afin de permettre la confection d'un CFU entièrement dématérialisé.

Un groupe de travail pluridisciplinaire s'est réuni dès la fin de l'année 2018 pour préparer concrètement le cadre du CFU expérimental, en élaborant les maquettes de CFU et en proposant les principes afférents au circuit informatique de construction du CFU. Après un important travail des équipes en charge de la réglementation et de la fiabilité des comptes locaux, les équipes informatiques de la DGFIP et de la DGCL sont à pied d'œuvre et les éditeurs de logiciels se préparent aussi à accompagner leurs clients dans cette évolution.

C. Objectifs du CFU expérimental dans le secteur public local

Le CFU remplacera le compte administratif et le compte de gestion, en rationalisant et en modernisant les informations contenues dans ces deux documents. Il sera ainsi un document commun (en ce sens « unique »¹⁰) aux deux acteurs de la chaîne financière locale. Il permettra de rapprocher des données budgétaires, comptables et financières, afin de mettre en évidence leur complémentarité et de les valoriser auprès de leurs destinataires¹¹.

Trois grands objectifs sont assignés au CFU :

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

L'atteinte de certains objectifs sera bien sûr progressive, dans une dynamique de progrès initiée dès la phase expérimentale.

À qui s'adresse le CFU ?

Attardons-nous sur la question des destinataires du CFU, légitimement soulevée dès le début des travaux : en effet, la refonte de la présentation des comptes locaux conduit à se demander si le futur CFU répondra bien aux attentes de ses utilisateurs. Mais quels sont-ils ? Plusieurs axes d'analyse permettent de les identifier.

On se réfère tout d'abord aux utilisateurs des comptes administratifs et de gestion auxquels le CFU va se substituer. Actuellement, l'ordonnateur et le comptable rendent chacun compte sur leur périmètre de compétence, le document produit étant à la fois un rendu de comptes pour l'assemblée délibérante et un outil pour les autorités en charge de contrôles. Chaque document donne lieu à un vote de l'assemblée délibérante. Le compte administratif permet ainsi de rendre compte à l'assemblée délibérante de l'exécution du budget qu'elle a voté, de l'éclairer sur certains thèmes particuliers, en produisant les fameuses « annexes » du compte administratif. Il est également un support de contrôle pour la préfecture. Le comptable doit, quant à lui, produire ses comptes au juge des comptes, leur reddition annuelle étant une charge de fonction et une obligation d'ordre public.

¹⁰ Le terme « unique » du CFU expérimental ne signifie pas un seul compte financier pour la collectivité en tant que personne morale, mais un compte financier commun à l'ordonnateur et au comptable.

¹¹ Cf. encadré sur « A qui s'adresse le CFU ? »

On relève ensuite que l'identification de l'utilisateur des comptes est une question classique en comptabilité générale. Le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) y a répondu pour la sphère publique dans son « cadre conceptuel des comptes publics » de 2016 : les utilisateurs « premiers » de l'information comptable (également nommés « lecteurs » des comptes) sont les citoyens et leurs représentants. Bien sûr, ce cadre conceptuel évoque d'autres utilisateurs, qu'ils soient internes ou externes à l'entité, mais il considère que le premier d'entre eux est le citoyen. En comptabilité d'entreprise, on considère généralement que le principal utilisateur des états financiers est un « apporteur de fonds », actuel ou potentiel, donc un tiers qui souhaite agir vis-à-vis de l'entreprise (en investissant ou en lui octroyant un prêt...) et qui a dès lors besoin de comptes pour être éclairé dans sa prise de décision. Dans le secteur public, l'enjeu est avant tout d'informer le citoyen et ses représentants, de « rendre compte », dans un cadre standardisé, de l'utilisation des fonds publics.

Si l'on conjugue cette double perspective, le CFU s'adresse aux assemblées délibérantes, aux organes de contrôle et au citoyen, et doit leur fournir un rendu de comptes pertinent. L'enjeu de l'expérimentation est précisément de travailler à la pertinence de l'information produite.

Les objectifs fixés au CFU appellent quelques commentaires :

- Transparence et lisibilité semblent parfois antinomiques. Un exemple permet d'illustrer les choix effectués pour la période expérimentale, celui de l'information à donner aux assemblées et plus largement au citoyen sur les subventions de fonctionnement accordées. La transparence et l'exigence de vérification du bon emploi des fonds publics conduisent à prévoir un exposé exhaustif de ces concours, des bénéficiaires et des montants ainsi alloués. Tel est l'objet d'une des annexes actuelles du compte administratif, souvent volumineuse, mais porteuse d'informations souvent jugées sensibles. La lisibilité à laquelle sont habitués les spécialistes du chiffre inviterait plutôt à une présentation synthétique de ces subventions dans les comptes, si leurs montants sont significatifs. Les discussions à ce sujet ont fait émerger une perspective : celle de présenter des informations synthétiques dans le compte financier sous réserve que le lecteur du CFU puisse disposer du détail, s'il le souhaite, en « open data ». Cette solution, prématurée à ce stade du développement de l'open data, pourrait être envisagée en « cible ».

- La qualité comptable n'est pas, pour le CFU, un prérequis, mais en sera une conséquence. En effet, la mise en visibilité de certaines données, notamment patrimoniales, conduira naturellement les acteurs à rectifier les éventuelles anomalies qui pourraient ainsi être détectées. L'idée est alors d'enclencher un mécanisme vertueux

où, en rendant l'information visible et utilisable, on améliore sa qualité.

- Sans remettre en cause la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, le CFU, qui leur sera commun, renforcera leur partenariat dans le respect de leurs prérogatives, chacun étant responsable de la production d'une partie des informations.

D. Quelle est la structure du CFU expérimental ?

Pour répondre aux objectifs fixés par le comité de pilotage, le groupe de travail CFU a préparé :

- des maquettes de CFU selon une structure similaire, en 4 parties¹². Quatre maquettes seront disponibles : CFU sous instruction M57 par nature ou par fonction, CFU sous instruction M4 pour les services publics industriels et commerciaux et CFU sous référentiel M57 abrégé (pour les collectivités de moins de 3500 habitants),
- un circuit informatique permettant d'obtenir un CFU totalement dématérialisé. Le CFU sera disponible dans l'application dite « CDG-D » de la DGFIP, où la collectivité pourra le récupérer pour le transmettre à la Préfecture.

À terme, le CFU participera à un bloc d'information financière locale modernisé et cohérent composé d'un rapport sur le CFU (dans lequel la collectivité pourra mettre en exergue certains éléments clés de sa gestion financière), du CFU lui-même et des données ouvertes (*open data*).

¹² Cf. encadré sur « Les 4 parties du CFU ».

Les 4 parties du CFU

- la partie I. « Informations générales et synthétiques » fournit d'entrée des données essentielles, notamment une nouvelle vue d'ensemble des résultats, des ratios rénovés, le périmètre de la collectivité, les taux et produits afférents, un bilan synthétique sous forme de tableau ;
- la partie II. « Exécution budgétaire » est porteuse d'importantes simplifications puisqu'elle supprime les doublons, rénove les états d'exécution budgétaire et permet des contrôles de concordance automatiquement embarqués dans les outils (globalement, les informations synthétiques émanent de l'ordonnateur tandis que la présentation détaillée provient du comptable) ;
- la partie III. « États financiers » comprend les comptes annuels au sens de la comptabilité générale (bilan, compte de résultat, et annexe pour les collectivités qui sont soumises à cette obligation) ;
- la partie IV. « États annexés » contient dès la phase expérimentale des simplifications, qui pourront être plus importantes encore en cible, grâce aux retours d'expérience des collectivités expérimentatrices et aux travaux qui sont conduits pendant la période expérimentale sur ce sujet. Certaines des données figurant dans le compte administratif n'ont pas été supprimées dans la première mouture du CFU car elles participent de la bonne information du citoyen et ne sont pas encore accessibles en *open data*. Néanmoins, grâce au développement du numérique, la situation pourrait évoluer à « l'horizon 2024 ».

L'architecture budgétaire n'est pas modifiée pendant l'expérimentation : il y aura donc un CFU pour le budget principal et un CFU pour les budgets annexes (sauf ceux relatifs aux services publics sociaux et médico-sociaux, aux CCAS ou caisses des écoles).

E. Une trajectoire pluriannuelle de progrès

L'expérimentation s'inscrit dans une trajectoire de progrès afin de préparer le « CFU cible » susceptible d'être généralisé à partir de 2024, en s'appuyant sur la dynamique de l'expérimentation.

Ainsi, pour l'exercice 2021, environ 80 collectivités vont expérimenter un CFU sous M57 par nature, et donner leur appréciation de ce compte dématérialisé et rationalisé. En 2022, plus de 400 collectivités entreront dans le dispositif et des maquettes complémentaires seront expérimentées. La période d'expérimentation sera aussi mise à profit pour poursuivre la rationalisation des états annexés à horizon 2024.

Le retour d'expérience de tous les acteurs engagés dans le projet sera précieux pour nourrir le rapport au Parlement et améliorer le CFU pour une information pertinente au service des assemblées délibérantes et des citoyens.

3 De nouveaux dispositifs de fiabilisation des comptes autour de la certification des comptes locaux

La rénovation des dispositifs de fiabilisation des comptes constitue le complément indispensable aux évolutions relatives au cadre comptable et à la production des comptes locaux.

Les dispositifs d'appréciation de la qualité des comptes locaux peuvent s'articuler, aujourd'hui, autour de l'expérimentation de la certification des comptes, mais aussi de « dispositifs alternatifs à la certification des comptes ».

Leur déploiement, à « horizon 2024 », devra être envisagé au regard de la diversité des collectivi-

tés locales, des enjeux financiers associés et de leur adéquation aux moyens alloués.

Enfin, la DGFIP poursuit parallèlement ses travaux de rénovation de l'indice de qualité des comptes locaux qu'elle produit.

A. La certification des comptes locaux, objectif majeur en termes de qualité des comptes

La certification des comptes vise à garantir, par un tiers indépendant, la qualité et la sincérité des

comptes d'une entité et permet de s'assurer que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière » (article 47-2 de la Constitution).

L'exercice de certification des comptes constitue ainsi le dispositif le plus abouti en termes de qualité des comptes d'une entité, au regard de la transversalité qu'engendre sa mise en oeuvre, de son approche par cycles et processus et par le nécessaire déploiement des dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques qu'il intègre.

Après l'État et ses établissements publics, et à l'instar des établissements publics de santé¹³, le dispositif expérimental de certification des comptes locaux, piloté par la Cour des comptes, vise ainsi à améliorer sensiblement la qualité des comptes du secteur public local en s'appuyant sur le nécessaire renforcement des relations entre l'ordonnateur et le comptable public, gage de réussite de l'exercice.

. Un périmètre de 25 collectivités locales expérimentatrices

L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a défini les conditions d'organisation du dispositif d'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales.

Placé sous le pilotage de Cour des comptes, ce dispositif vise à « expérimenter des dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements » ; plus spécifiquement, selon les termes de l'article 110 de la loi Notré, « cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés ».

Ce dispositif est expérimenté, sur la période 2017-2023, auprès d'un panel de 25 collectivités locales, de toutes tailles, de toutes catégories (2 régions, 6 départements, 10 communes, 7 établissements publics de coopération intercommunale dont une métropole), réparties sur l'ensemble du territoire national¹⁴.

. D'importants travaux menés sur la période 2017-2023

La Cour des comptes, dans le cadre de sa mission d'accompagnement des collectivités locales

concernées, réalise « des diagnostics visant à évaluer la régularité et la sincérité des comptes de la collectivité, ainsi que la fidélité de l'image qu'ils donnent de sa situation financière et du résultat de ses opérations ».

Ces diagnostics comportent une première phase, le « diagnostic global d'entrée » (2017), puis une phase d'examens « ciblés » (2018-2020) qui portent notamment sur l'organisation comptable et financière de la collectivité, les processus de gestion ayant une incidence significative sur les comptes, le système d'information financière de la collectivité et l'efficacité de son contrôle interne.

La phase d'examen ciblé, en cours d'achèvement, a abouti à la présentation de 26 rapports et à la formulation de recommandations à l'attention tant des collectivités locales concernées que des administrations de l'État (DGFIP ; DGCL).

Au regard des recommandations formulées, et dans le respect du principe de libre administration, les collectivités locales élaborent un plan d'action pluriannuel et en assurent l'exécution. Parallèlement, la DGFIP et la DGCL, dans une démarche concertée, ont priorisé les conditions de mise en oeuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes.

À l'issue de cette phase d'accompagnement par les juridictions financières, des commissaires aux comptes et des experts-comptables mèneront l'exercice de certification sur les comptes des exercices 2020, 2021 et 2022 ; cette phase est mise en oeuvre par les collectivités locales sur la base des dispositions du référentiel M57¹⁵.

Cette phase expérimentale nécessite, enfin, d'adapter le calendrier de clôture des comptes des collectivités locales en vue d'intégrer un nouvel acteur, le commissaire aux comptes ou expert comptable, en charge de la certification des comptes locaux. Les travaux menés par la DGFIP, en relation avec la DGCL, présentés en Comité de fiabilité des comptes locaux, aboutissent ainsi à proposer une réduction de la journée complémentaire ; ils conduisent également à expertiser les conditions de traitement de certaines opérations enregistrées post journée complémentaire au regard du contexte juridique et budgétaire spécifique dans lequel s'inscrivent les collectivités locales.

Parallèlement, en application des dispositions de l'article 110 de la loi Notre, un bilan intermédiaire, intégrant celui de la Cour des comptes, a été transmis par le Gouvernement au Parlement (fin du 1^{er} trimestre 2019)¹⁶ ; à l'issue de l'expé-

¹³ Cf. dispositions de l'article 17 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 et du décret n° 2013-1239 du 23 décembre 2013 ayant défini les établissements publics de santé (EPS) soumis à la certification de leurs comptes (fixation à 100 M€ d'euros de produits sur les trois dernières années pour le seuil à partir duquel les établissements sont soumis à cette obligation).

¹⁴ Cf. arrêté du 10 novembre 2016, publié au Journal Officiel du 17 novembre 2016, fixant la liste des collectivités territoriales et groupements.

¹⁵ Au 1^{er} janvier 2019, 24 des 25 collectivités locales appliquent le référentiel M57.

¹⁶ Cf. encadré sur « Les premiers constats opérés dans le cadre du bilan intermédiaire (2019) ».

rimentation (2023), il appartiendra au Parlement de se prononcer sur les suites à réserver à cette

expérimentation sur la base d'un bilan définitif remis par le Gouvernement.

Les premiers constats opérés dans le cadre du bilan intermédiaire (2019)

L'article 110 de la loi NOTRe dispose que « l'expérimentation fait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans [...], puis d'un bilan définitif au terme de huit ans à compter de la promulgation de la présente loi. »

Le bilan intermédiaire, intégrant celui de la Cour des comptes, transmis par le Gouvernement au Parlement à l'issue du 1er trimestre 2019, met en évidence la forte mobilisation des acteurs autour du projet d'expérimentation de la certification des comptes, marquée, d'une part, par la nécessité pour les collectivités locales d'instaurer une gouvernance adaptée en vue de structurer la démarche de certification des comptes sur le moyen terme, d'autre part, par l'accompagnement spécifique dont ont fait l'objet les collectivités autour d'une offre de service de la DGFIP « jugée satisfaisante » et par un accompagnement des juridictions financières « unanimement apprécié » et, enfin, par une redynamisation du lien ordonnateur-comptable.

Par ailleurs, les recommandations formulées, en 2017, par la Cour des comptes dans le cadre des diagnostics globaux d'entrée (DGE), constituent un premier état des lieux robuste visant à définir une trajectoire vers la certification des comptes des collectivités locales.

La DGFIP et la DGCL partagent le constat d'ensemble de la Cour des comptes, et tout particulièrement celui que le projet de certification des comptes des collectivités locales nécessite une démarche progressive et structurée de long terme au regard de son caractère transversal et de l'importance des chantiers à mener (normatif et réglementaire ; applicatifs ; déploiement des dispositifs de contrôle interne).

Le bilan intermédiaire souligne, par ailleurs, que le contrôle interne constitue « le socle de la démarche de certification des comptes » ; la revue du contrôle interne effectuée dans le cadre des DGE a ainsi mis en lumière la nécessité de fiabiliser et consolider les procédures. Ce constat est partagé par les collectivités, qui voient dans le renforcement du contrôle interne une démarche vertueuse et par la DGFIP, au regard des conclusions tirées de la certification des comptes des établissements publics de santé.

Les travaux sur le cycle des immobilisations, qui concentre les plus grandes défaillances constatées, sont l'occasion de poser les bases d'une meilleure connaissance de l'actif immobilisé.

Le bilan intermédiaire préconise, enfin, les suites attendues de l'expérimentation :

- tenir compte d'un nécessaire temps de préparation et d'adaptation pour les acteurs concernés par le processus de certification des comptes (collectivités locales ; administrations de l'État) ;
- proposer des aménagements spécifiques pour les collectivités de « petite » taille (en matière de certification des comptes, de normes comptables et de plan de comptes) ;
- envisager d'expérimenter des dispositifs alternatifs à la certification des comptes.

B. L'émergence de « dispositifs alternatifs », expérimentés et pilotés par la DGFIP, pour une approche adaptée à l'hétérogénéité des collectivités locales

Comme le souligne le bilan intermédiaire, des « dispositifs alternatifs à la certification des comptes » ont, parallèlement, vocation à être expérimentés auprès de collectivités locales volontaires, au cours de la période 2019-2022, dans la perspective de présenter, dans le cadre

du rapport définitif du Gouvernement au Parlement, une cartographie la plus complète des différentes formules possibles en matière d'assurance de la qualité des comptes locaux.

Sur la base des conclusions des travaux menés par le comité de fiabilité des comptes locaux, la DGFIP pilote ainsi, depuis 2019, l'expérimentation de deux dispositifs alternatifs à la certification, afin d'anticiper la question des dispositifs applicables par les collectivités locales qui ne seraient pas concernées par une certification légale de leurs comptes¹⁷.

¹⁷ Cf. encadré « Les expérimentations de deux dispositifs alternatifs, pilotées par la DGFIP, en quelques chiffres »

Parallèlement, 3 des 25 collectivités participant à l'expérimentation pilotée par la Cour des comptes vont également tester des modes de fiabilisation alternatifs à la certification.

Enfin, la DGFIP poursuit parallèlement ses travaux de rénovation de l'indice de qualité des comptes locaux qu'elle produit¹⁸.

• La délivrance d'une « attestation de fiabilité » des comptes¹⁹

L'« attestation de fiabilité » a pour objectif de formuler une attestation d'assurance de la qualité des comptes, délivrée par un professionnel du chiffre, comprenant un volet « conformité au référentiel comptable » et un volet « contrôle interne ».

La DGFIP a ainsi proposé à des collectivités, préalablement identifiées et volontaires, une offre de service consistant à conduire un diagnostic

conjoint de la qualité des comptes préalable à la signature d'une convention de service comptable et financier ou d'un engagement partenarial ; cet audit conjoint est mené sur deux des sept cycles au choix de la collectivité²⁰. La collectivité adhérente s'engage, après mise en œuvre d'un plan d'actions, à demander, à l'échéance du processus (2022), soit une attestation de fiabilité délivrée par un professionnel du chiffre, soit un audit conjoint de suivi (ne valant pas « attestation de fiabilité ») sur les comptes de l'exercice 2021.

Les conclusions de ces travaux sont portées à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Sans préjuger des conclusions de cette expérimentation, ce dispositif pourrait, « à horizon 2024 », être proposé, principalement, aux collectivités de plus de 10 000 habitants non intégrées au périmètre de certification de leurs comptes.

Les expérimentations de deux dispositifs alternatifs, pilotées par la DGFIP, en quelques chiffres

L'attestation de fiabilité

Au 31 décembre 2019, 47 collectivités se sont engagées dans l'expérimentation de l'attestation de fiabilité ainsi réparties : 2 régions ; 3 départements ; 2 services départementaux d'incendie et de secours ; 2 syndicats ; 1 métropole ; 11 EPCI ; 26 communes (dont 15 de plus de 10 000 habitants).

Les cycles les plus demandés sont les immobilisations (27), puis les produits et créances (18), les charges et dettes (16), les régies (17), la trésorerie (10) et les fonds propres (6) ; le cycle des stocks n'a pas été choisi.

Les audits conjoints se sont poursuivis jusqu'à la fin du 1^{er} trimestre 2020.

La synthèse de la qualité des comptes

Une première expérimentation a été initiée en 2020 (post-élections municipales) sur les comptes de l'exercice 2019, auprès de 6 collectivités volontaires, identifiées par la DGFIP afin de tester la démarche et l'outil.

Le panel d'expérimentation sera élargi en 2021 et en 2022, selon des modalités en cours de définition.

• La présentation de la synthèse de la qualité des comptes devant l'assemblée délibérante

La réglementation du secteur public local ne prévoit aucune communication du comptable public à l'assemblée délibérante en dehors du compte de gestion sur chiffres, contrairement aux établissements publics nationaux et aux établissements publics locaux d'enseignement.

Les comptables publics des collectivités locales disposent pourtant d'une connaissance de leurs collectivités, d'outils et d'indicateurs qui peuvent être mobilisés dans le cadre d'une présentation relative à la qualité comptable qui pourrait être délivrée à la collectivité (indice de qualité des comptes locaux, contrôles comptables automa-

tisés de l'application HELIOS, restitutions du contrôle hiérarchisé de la dépense, situation de l'inventaire, etc.).

Formule alternative à la certification des comptes, la synthèse sur la qualité des comptes consiste en une présentation orale devant l'assemblée délibérante (ou la commission des finances) dans le cadre de l'approbation du compte de gestion et du compte administratif (et, en cible, du compte financier unique). Elle porte exclusivement sur la qualité comptable des comptes de l'exercice clos de la collectivité locale ; les travaux menés sont strictement limités à l'examen de la qualité comptable de thèmes pré-sélectionnés et à leur conformité à l'instruction budgétaire et comptable en vigueur.

¹⁸ Cf. encadré « La rénovation de l'indice de qualité des comptes locaux »

¹⁹ Cf. charte de fiabilisation des comptes de 2014.

²⁰ Fonds propres, régies, immobilisations, trésorerie, produits et créances, charges et dettes, stocks.

Dossier

> Les finances
des communes

Elle met en exergue, de façon objective, aussi bien les principaux points positifs que négatifs et valorise les travaux de fiabilisation comptable entrepris par la collectivité locale (ainsi que les résultats obtenus) ; le comptable public (ou le conseiller aux décideurs locaux) s'attache à expliciter les enjeux et, dans la mesure du possible, à proposer une démarche de progrès pour les thèmes dont la qualité comptable demeure perfectible.

Elle a vocation à s'appuyer sur un modèle normalisé examinant différentes thématiques centrées sur la qualité comptable (principaux postes du bilan, certains principes comptables comme le rattachement des charges à l'exercice par exemple, examen des soldes comptables ...) et réalisé avec des outils dédiés du comptable. Le choix d'un exercice normé permet de sécuriser les ordonnateurs comme les comptables et garantit que chaque collectivité soit traitée de façon identique.

Cette synthèse ne porte que sur la qualité comptable : elle n'aborde ni la gestion, ni l'analyse financière.

D'exigence moindre que l'attestation de fiabilité, ce dispositif n'emporte pas la délivrance d'une assurance dans la mesure où le rapport la synthèse sur la qualité des comptes n'a pas vocation à formuler un avis sur les dispositifs de contrôle interne mis en œuvre par l'ordonnateur ; si elle ne constitue pas une attestation de fiabilité, cette synthèse s'inscrit, par la publicité qui est donnée à la qualité comptable, dans la démarche d'amélioration de la fiabilité des comptes locaux et le renforcement du partenariat ordonnateur/comptable.

Au cours de la phase expérimentale, une articulation devra être recherchée avec le dispositif de communication autour du compte financier unique (« rapport sur le compte financier unique »).

Sans préjuger des conclusions de cette expérimentation, ce dispositif pourrait, « à horizon 2024 », être proposé aux collectivités dont la population est comprise entre 3 500 et 10 000 habitants.

La rénovation de l'indice de qualité des comptes locaux

Sans constituer un outil d'assurance de la qualité des comptes, l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) demeure cependant, pour la DGFIP, un levier important de la qualité comptable destiné à toutes les collectivités locales (et tout particulièrement aux collectivités de moins de 3 500 habitants) ; il est ainsi, depuis 2012, le seul indicateur de performance de la DGFIP retraçant la qualité comptable dans le secteur public local au sein du projet annuel de performance.

Les travaux de rénovation de l'indicateur, initiés en 2018, dans le prolongement des orientations du Comité de fiabilité des comptes locaux s'inscrivent dans un objectif de simplification et de meilleure appropriation par les ordonnateurs ; ils visent, d'une part, à améliorer la composition et le périmètre de l'indicateur et à fluidifier sa production, d'autre part, à rénover les conditions de sa publication à l'attention de l'ensemble des collectivités locales.

L'indice de pilotage comptable (IPC), en remplacement de l'IQCL, présente les caractéristiques suivantes :

- un périmètre plus large de collectivités, en intégrant notamment les ESMS ;
- la prise en compte des contrôles comptables automatisés (CCA), embarqués dans l'application HELIOS et leur traduction en points de contrôle dans le nouvel indicateur ;
- la suppression de la présentation en 4 domaines pour retenir une approche par thème, plus proche d'une approche par cycle comptable, autorisant une lecture plus aisée ;
- la production d'une note chiffrée sur 100, aisément évocatrice pour le pilotage en interne.

Les réflexions menées aboutissent ainsi à proposer 35 points de contrôle répartis sur 7 thématiques, en prenant parti de les restreindre à des points de contrôles incontestables (respect de la réglementation) ; à titre d'illustration, les items relatifs aux « délais sur mouvements » sont supprimés.

L'indice de pilotage comptable (IPC) entrera en vigueur à compter de l'exercice 2021.

Enfin, au-delà des aspects techniques, la DGFIP poursuit ses travaux en matière de communication des données issues de cet indicateur ; depuis fin 2018, à des fins de comparaison, les données « par catégories de collectivités » sont ainsi mises en ligne sur le site collectivites-locales.gouv.fr. En cible, l'objectif demeure de pouvoir communiquer les données individuelles des collectivités locales.

Conclusion

Ce mouvement de modernisation comptable du secteur public local est très ambitieux ; il bénéficie des apports des réformes comptables menées au cours des années 1990 et 2000 (généralisation des instructions budgétaires et comptables M14, puis M52 et M71, notamment).

La modernisation en cours ancre encore plus profondément les principes comptables précédemment adoptés par l'intégration de nouvelles normes comptables ; il va aussi plus loin en réformant profondément les conditions de production des comptes locaux et en rénovant les modalités de leurs contrôles par un nouvel acteur, le certificateur, répondant ainsi à des attentes souvent exprimées dans le secteur public local.

Cette modernisation du cadre comptable, sans remettre en cause les prérogatives respectives de l'ordonnateur et du comptable public, doit permettre de renouveler leurs relations dans un objectif commun de production de comptes locaux de qualité.

Le réseau de la Direction générale des finances publiques et des comptables publics, en cours d'évolution au regard de l'émergence d'un nouvel acteur (le conseiller aux décideurs locaux), sera en mesure d'accompagner les collectivités locales dans cette démarche de modernisation comptable aux multiples approches (généralisation de la M57 ; développement du compte financier unique ; certification des comptes et déploiement de dispositifs adaptés de fiabilisation des comptes) à horizon 2024. ■