



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES
FINANCES ET DE LA
SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET
NUMÉRIQUE

DIRECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES PUBLIQUES

Sous-direction en charge
de la réglementation, des comptabilités
locales et hospitalières et des activités
bancaires

Bureau des comptabilités locales et
hospitalières

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES
OUTRE-MER

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Sous-direction des finances locales
et de l'action économique

Bureau des budgets locaux et de
l'analyse financière

NOR n° ECOE2311826X

Expérimentation du compte financier unique (CFU)

**Bilan définitif de l'expérimentation du compte financier unique
en application de l'article 242 de la loi du 28 décembre 2018 de
finances pour 2019 modifié**

Novembre 2023

Sommaire du rapport

Introduction.....	6
I. Objectifs et contexte de l'expérimentation du compte financier unique (CFU).....	7
A. Le CFU poursuit un triple objectif de rationalisation de l'information, de lisibilité et de fiabilité des comptes et de simplification des procédures.....	7
1. La production du CFU vise à rationaliser l'information budgétaire et comptable.....	7
2. La production du CFU vise à améliorer la lisibilité de l'information et à constituer un levier de fiabilisation des comptes locaux.....	7
3. La production du CFU vise à simplifier les procédures entre l'ordonnateur et le comptable..	8
B. Un rapport de la mission IGF/IGA, point de départ d'une expérimentation définie par la loi, ayant suscité un nombre important de candidatures.....	9
1. Un rapport de la mission IGF/IGA a défini, en 2017, les contours d'une réforme évoquée de longue date.....	9
a) Une réforme attendue depuis les années 1990.....	9
b) Un rapport de la mission IGF/IGA de 2017 a défini les contours du compte financier unique.....	10
2. Le cadre de l'expérimentation du CFU a été défini par la loi.....	11
a) L'article 242 de la loi de finances pour 2019 a fixé le cadre de l'expérimentation du CFU	11
b) Initialement prévue sur deux « vagues », l'expérimentation du CFU a été élargie à une troisième « vague ».....	11
c) Le périmètre de l'expérimentation défini par la loi exclut certaines entités.....	12
3. L'arrêté interministériel du 13 décembre 2019 modifié a fixé la liste des expérimentateurs..	12
a) L'expérimentation a suscité l'intérêt d'un nombre important de collectivités locales.....	12
b) Ces expérimentateurs couvrent un panel diversifié de collectivités locales.....	13
c) La double expérimentation du CFU et de certification des comptes locaux a été rendue possible.....	14
II. L'expérimentation a nécessité la mise en place d'une gouvernance du projet afin de tester à la fois des maquettes, un circuit de confection du CFU et ses conséquences sur les échanges entre les différents acteurs.....	15
A. L'expérimentation a été placée sous le pilotage du Comité de fiabilité des comptes locaux.....	15
1. Une organisation en mode « projet ».....	15
2. La mise en place d'un groupe de travail CFU.....	15
3. D'importants travaux menés par la DGFIP et la DGCL sur les circuits applicatifs.....	16

B. Une expérimentation visant à tester principalement différentes maquettes budgétaires, un circuit informatique et les conséquences du CFU sur les pratiques des ordonnateurs et des comptables publics.....	16
1. Une mise en œuvre du CFU ne remettant pas en cause les prérogatives des acteurs concernés	16
2. Les pré-requis pour expérimenter la production d'un compte financier unique.....	17
3. Le circuit informatique de production du CFU a privilégié une production du CFU par l'application CDG-D SPL par consolidation de données provenant des systèmes d'information de l'ordonnateur et de celles issues de l'application HELIOS.....	18
4. La maquette du CFU M57 par nature constitue le « tronc commun » à partir duquel d'autres maquettes ont été déclinées pour tenir compte des spécificités de taille, d'activité et des modalités de vote des collectivités locales.....	19
a) La maquette du CFU par nature se compose de cinq parties.....	19
b) La maquette du CFU M57 par nature a été adaptée pour les entités de « petite » taille.....	20
c) La maquette du CFU M57 a été adaptée pour les collectivités votant leur budget par fonction.....	21
d) La maquette du CFU a été déclinée avec des adaptations pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC).....	21
C. L'accompagnement des acteurs par des actions de communication, la mise à disposition d'une documentation complète et l'organisation de formations.....	21
1. Le site internet des collectivités locales est le vecteur principal de communication auprès des expérimentateurs.....	22
2. Des actions de formations ont été conduites par le CNFPT auprès des collectivités locales et par la DGFIP auprès de son réseau de comptables publics.....	22
a) La formation des cadres des collectivités locales par le CNFPT.....	22
b) La formation des comptables publics par la DGFIP.....	22
3. Des actions de communication et d'accompagnement auprès des éditeurs de logiciels financiers.....	23
4. L'accompagnement des collectivités locales pour la dématérialisation de leurs délibérations budgétaires par les Préfectures.....	23
III. Les enseignements tirés de l'expérimentation du compte financier unique.....	24
A. La nouvelle architecture de restitution budgétaire et comptable.....	25
B. La pertinence du format de présentation des informations fournies dans le compte financier unique.....	25
1. États des résultats budgétaires.....	25
2. Exécution budgétaire.....	27
3. États annexés.....	28
4. Ratios.....	28

5. Présentation croisée « nature - fonction ».....	29
C. Un circuit informatique de confection du compte financier unique robuste ayant nécessité un temps d'adaptation de la part des collectivités locales.....	29
1. Les collectivités locales se sont progressivement appropriées le nouveau circuit informatique	29
2. Un nouveau circuit informatique n'ayant pas suscité de difficulté majeure pour les comptables publics.....	31
3. Un dispositif de production du CFU plus abouti que celui du compte financier des établissements publics de santé (EPS).....	31
D. Les nouvelles modalités d'échanges entre l'ordonnateur et le comptable public.....	32
1. Le CFU et la relation de travail entre l'ordonnateur et le comptable public.....	32
2. Le CFU et le délai de reddition des comptes.....	32
3. Le CFU et la fiabilisation des comptes locaux.....	33
E. L'appréhension du CFU par les services des Préfectures en charge du contrôle budgétaire.....	33
IV. Les perspectives de déploiement du compte financier unique (CFU).....	34
A. Propositions des parties prenantes.....	34
1. Avis et propositions des associations d'élus.....	34
2. Les recommandations de la Cour des comptes sur le CFU.....	34
3. Avis et propositions de l'AFIGESE.....	36
B. Les travaux à poursuivre pour une réussite de la généralisation du CFU.....	36
1. Élargir le périmètre des entités et faire évoluer les maquettes du CFU « cible ».....	36
a) Élargir le périmètre des entités.....	36
b) Faire évoluer les maquettes du CFU « cible ».....	37
2. Adapter les textes existants, en particulier les dispositions du code général des collectivités territoriales (et du code des juridictions financières).....	38
3. Poursuivre l'accompagnement des acteurs (éditeurs, collectivités locales).....	39
4. Accompagner le développement de la dématérialisation (collectivités locales ; comptables publics).....	39
a) Pour les collectivités territoriales et les établissements soumis au contrôle budgétaire.....	39
b) Pour les comptables publics.....	40
5. Améliorer le circuit de confection du compte financier unique pour en fluidifier la reddition	40
6. Améliorer la fiabilisation des comptes locaux par la production du CFU.....	41
7. Revoir le rôle des acteurs et les procédures.....	41
a) Revoir le rôle du DR/DDFIP en matière de visa sur chiffres des comptes.....	41
b) Faire évoluer les conditions de suivi de l'inventaire en comptabilité locale.....	42

C. Propositions du Gouvernement au Parlement.....	43
1. Sécuriser la généralisation du CFU en tant que mode de reddition des comptes à partir de l'exercice 2024 par une disposition en loi de finances pour 2024.....	43
2. Produire le compte financier unique en respectant les deux pré-requis mis en œuvre dans le cadre de l'expérimentation.....	44
3. Envisager, d'ici 2027, un déploiement par « vagues » sur trois exercices budgétaires afin de généraliser la production des comptes en mode « CFU » (sur les comptes de l'exercice 2026) ..	44
Conclusion.....	45
Liste des annexes.....	46
Annexe n° 1 – Article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié.....	47
Annexe n° 2 – Le circuit informatique de confection du CFU.....	48
Annexe n° 3 – Arrêtés et maquettes du compte financier unique expérimental.....	53
Annexe n° 4 – Liste des expérimentateurs CFU par « vagues ».....	54
Annexe n° 5 – Extrait du Guide du CFU « L'état des contrôles du compte financier » (ECCF).....	55
Annexe n° 6 – Retours d'expérience des associations d'élus.....	61
Annexe n° 7 – Retour d'expérience des juridictions financières.....	65
Annexe n° 8 – Retour d'expérience « Expérimentation du CFU » de l'Association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).....	66
Annexe n° 10 – Sommaire de la maquette « cible ».....	74
Annexe n° 11 – Illustration de certaines évolutions législatives à présenter en cas de généralisation du compte financier unique.....	77

Introduction

Plus de 68 000 personnes morales soumises au contrôle budgétaire, représentant près de 110 000 budgets locaux, produisent chaque année des comptes afin de restituer les opérations comptables et budgétaires de l'exercice écoulé. Spécificité de la sphère publique locale, ce rendu de compte se matérialise par deux documents : un compte administratif produit par l'ordonnateur de la collectivité et un compte de gestion produit par le comptable public.

Outre les redondances d'informations qu'elle génère, cette dualité est insatisfaisante sur le plan de la lecture et de la compréhension des enjeux budgétaires et comptables de l'entité par les élus, les corps de contrôle, ainsi que les tiers amenés à fonder des décisions économiques sur la base des comptes des entités publiques locales. En effet, aucun de ces documents ne contient la totalité des informations permettant au lecteur d'avoir une vision d'ensemble du patrimoine et des résultats de l'entité et d'en apprécier pleinement la régularité, la sincérité et l'image fidèle.

La question de la mise en œuvre d'un compte financier unique (CFU) est une interrogation ancienne dans la sphère publique locale, les premières réflexions en la matière remontant aux années 1990, notamment lors de la mise en application de l'instruction budgétaire et comptable M14 ; les limites du système actuel ont été rappelées dans le rapport IGF/IGA¹ relatif à « *La mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales* » (août 2017) et dans plusieurs rapports de la Cour des Comptes².

Aussi, le sujet acquiert-il aujourd'hui une acuité particulière au regard de l'exigence accrue de qualité des comptes publics locaux, à l'heure du déploiement des dispositifs de fiabilisation des comptes locaux (cf. rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'expérimentation de certification des comptes locaux³) et de la généralisation du référentiel M57 qui harmonise le cadre budgétaire et comptable des entités publiques locales. Par ailleurs, la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, entraînant la suppression du jugement des comptes produits par le comptable public, s'inscrit, au regard du renforcement des relations entre l'ordonnateur et le comptable public, dans les objectifs attendus de production d'un compte financier unique.

À la lumière de ces constats, le législateur a permis, par l'article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié, la mise en œuvre, à titre expérimental, d'un compte financier unique (CFU) par les collectivités territoriales et leurs groupements volontaires, par substitution au compte administratif et au compte de gestion, et par dérogation aux dispositions régissant ces deux documents.

En application des dispositions de cet article 242, le présent rapport dresse le bilan de l'expérimentation du CFU en présentant le contexte et les objectifs de l'expérimentation (I) ; il décrit, par ailleurs, l'organisation du projet et sa mise en œuvre opérationnelle en termes de pilotage, de documents budgétaires et comptables, de dématérialisation du circuit de production et d'accompagnement (II) avant de tirer les enseignements de l'expérimentation (III) et d'en présenter les perspectives (IV).

1 Cf. Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, août 2017.

2 Cf. Cour des comptes, Rapport public thématique : les finances publiques locales. La Documentation française, octobre 2013 et octobre 2015.

3 Cf. Journal officiel du 4 juillet 2023 : [Rapport relatif à l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales, en application de l'article 110 de la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.](#)

I. Objectifs et contexte de l'expérimentation du compte financier unique (CFU)

A. Le CFU poursuit un triple objectif de rationalisation de l'information, de lisibilité et de fiabilité des comptes et de simplification des procédures

1. La production du CFU vise à rationaliser l'information budgétaire et comptable

La comptabilité des collectivités territoriales se caractérise par une étroite liaison entre les référentiels budgétaires et comptables. Elle s'appuie sur la production d'un compte administratif par l'ordonnateur et d'un compte de gestion par le comptable public.

Le compte administratif, établi par l'ordonnateur, rend compte de l'exécution budgétaire de la collectivité et intègre des annexes fournissant des informations financières et de gestion.

Présenté pour approbation à l'assemblée délibérante de la collectivité, il est soumis au contrôle budgétaire assuré par le préfet, qui peut saisir la chambre régionale des comptes, en vue notamment de vérifier qu'il y a eu arrêté des comptes et de s'assurer de l'absence de déficit excessif du budget dans les conditions définies aux articles L. 1612-12 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Le compte de gestion, élaboré par le comptable public, retrace également l'exécution budgétaire et comptable et présente également l'ensemble de la comptabilité patrimoniale que le comptable public est seul à tenir. Il se traduit par la production du bilan et du compte de résultat de la collectivité. Il est arrêté par l'assemblée délibérante.

Pour autant, aucun de ces états financiers ne contient l'ensemble des informations permettant d'apprécier la sincérité des comptes d'une collectivité, ainsi que l'image fidèle, donnée par ces comptes, du patrimoine et des résultats de la gestion de cette dernière.

Enfin, l'absence d'informations synthétiques et le manque de lisibilité de certains états financiers ne favorisent guère l'intérêt des assemblées délibérantes (et des citoyens) pour les questions budgétaires, comptables et financières des collectivités locales. Ces états sont en effet trop volumineux pour être réellement lus et *a fortiori* utilisés par leurs principaux destinataires, les assemblées délibérantes et, au-delà, les citoyens.

La mise en place du CFU vise ainsi à une plus grande rationalisation de l'information.

2. La production du CFU vise à améliorer la lisibilité de l'information et à constituer un levier de fiabilisation des comptes locaux

Le CFU poursuit l'objectif d'optimiser la présentation des comptes des collectivités locales pour répondre aux exigences de lisibilité et de transparence de l'information financière (information patrimoniale non valorisée, redondances importantes entre le compte administratif et le compte de gestion au titre de l'exécution budgétaire, multiplicité des annexes, etc.) afin de faciliter leur appropriation par les assemblées délibérantes et les tiers, au-delà de la seule approche budgétaire, grâce à la valorisation des données patrimoniales actuellement produites par le seul comptable public au travers du bilan de la collectivité locale.

Sans remettre en cause leurs compétences respectives, et à l'instar du dispositif existant pour les hôpitaux⁴, le CFU est établi et validé conjointement par l'ordonnateur et le comptable public ; il constitue un levier important de fiabilisation des données comptables car sa production conjointe

4 Le dispositif utilisé par les établissements publics de santé est décrit en Partie III § C.3 du présent rapport.

impose une mise en cohérence entre les données produites (par exemple, des informations relatives aux actifs, qui aujourd'hui figurent à la fois au bilan de la collectivité et dans les annexes dédiées du compte administratif).

La qualité comptable ne constitue pas un pré-requis à la production du CFU, mais ce dernier peut très sensiblement la favoriser. L'idée est, en effet, que la mise en évidence de données (et possiblement de discordances) jusqu'ici restées méconnues, incitera naturellement les acteurs locaux à fiabiliser ces informations financières.

3. La production du CFU vise à simplifier les procédures entre l'ordonnateur et le comptable

Dans un contexte de dématérialisation de l'ensemble de la chaîne de la dépense publique locale, le CFU est porteur de simplifications administratives pour les collectivités locales et les comptables publics, en supprimant les doublons de données actuellement contenues dans les deux comptes et en limitant le nombre des annexes.

En effet, les dispositions actuelles, notamment l'article L. 1612-12 du CGCT, prévoient que l'ordonnateur – le maire ou le président – présente un compte administratif et que le comptable produit un compte de gestion. Au 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel les comptes sont produits au plus tard, l'organe délibérant approuve les comptes sur la base de deux documents volumineux et partiellement redondants⁵. Avec le CFU, l'ordonnateur et le comptable public établissent un document commun porteur de simplifications.

Le CFU ne modifie pas le rôle et les responsabilités de chaque acteur : il ne remet pas en cause le principe de séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable public, ni les contrôles auxquels chacun des acteurs est soumis ; en revanche, il les simplifie en intégrant des contrôles automatisés dont les résultats sont restitués sur l'état des contrôles du compte financier (ECCF) (cf. annexe n° 5).

Le CFU permet, enfin, de limiter la production du nombre d'états, avec un « gain » de 58 états par rapport au compte administratif et au compte de gestion sous instruction M57⁶ ainsi récapitulé :

- nombre d'états de la maquette du CFU M57 par nature (63 états) ;
- nombre d'états du compte administratif (110 états) et du compte de gestion (11 états), pour un total de 121 états.

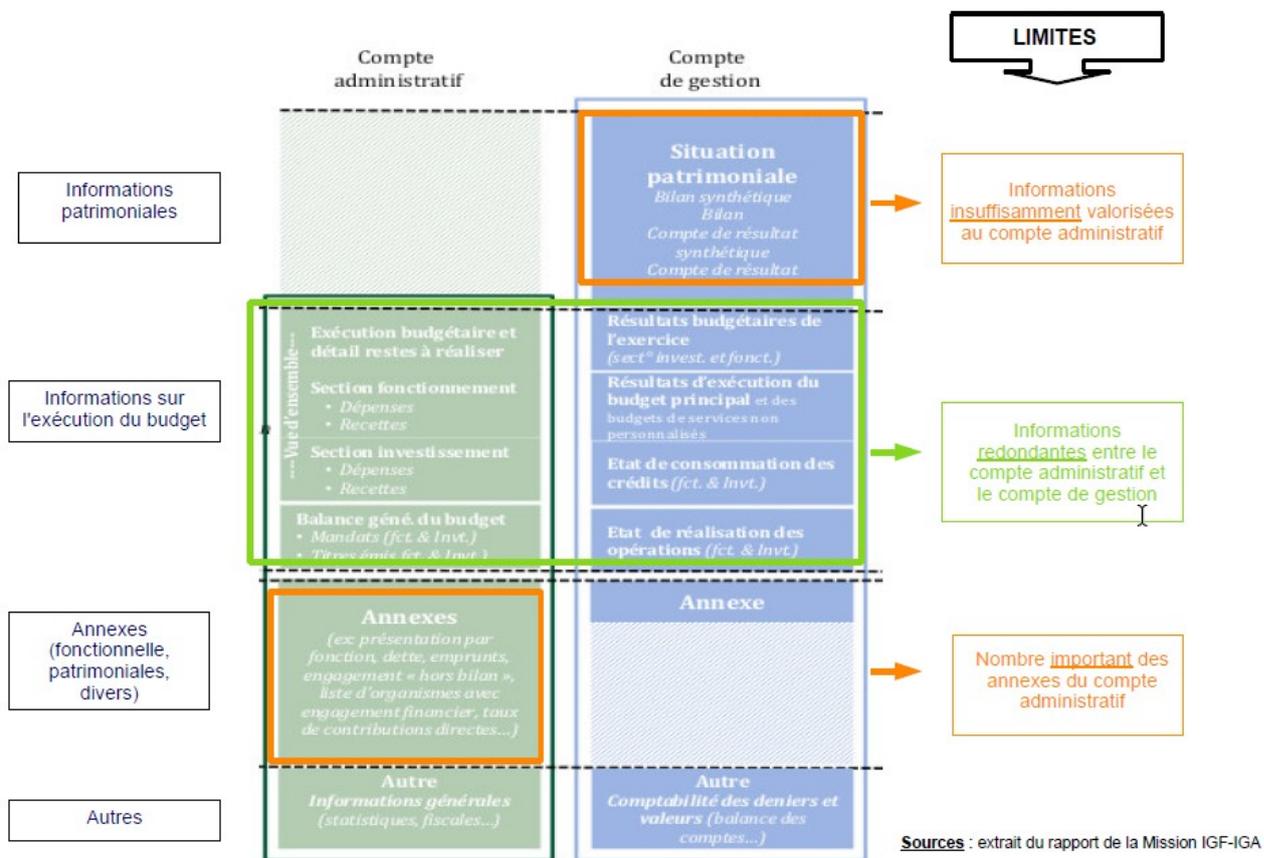
L'étude sur le CFU de la région des Pays de la Loire produit en 2022 permet de chiffrer à 241 pages, le gain en nombre de pages produites par le CFU :

- nombre de pages du CFU produit en 2022 (547 pages) ;
- nombre de pages du compte administratif (688 pages) et du compte de gestion (100 pages) produits en 2021, pour un total de 788 pages.

Le schéma ci-dessus permet de visualiser les limites du système actuel.

5 Seul le compte administratif est soumis à l'obligation d'être voté avant le 30 juin ; le compte de gestion doit être arrêté et transmis préalablement pour le 1^{er} juin au plus tard.

6 Étude portant sur la maquette du CFU M57 par nature sous plan de comptes M57 développé. Pour la maquette du CFU M57 sous plan de comptes M57 abrégé, le gain est de 73 états.



B. Un rapport de la mission IGF/IGA, point de départ d'une expérimentation définie par la loi, ayant suscité un nombre important de candidatures

1. Un rapport de la mission IGF/IGA a défini, en 2017, les contours d'une réforme évoquée de longue date

a) Une réforme attendue depuis les années 1990

L'idée d'instaurer un CFU a été évoquée dès le milieu des années 1990, lors des travaux de conception de l'instruction budgétaire et comptable M14 et depuis le début des années 2000 pour les premières analyses de fond.

En effet, dès 2000, dans le cadre des chantiers de rénovation de la gestion publique, une lettre de mission de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) mentionnait la production d'un CFU pour les « petites » communes ; les travaux menés ont abouti à ne pas restreindre l'approche aux seules « petites » communes. Un rapport de M. Pierre RICHARD de fin 2006, sous le volet « *Améliorer la qualité et l'accessibilité des informations budgétaires et comptables* » préconisait, enfin, de procéder à une expérimentation, d'une part, de la certification des comptes des collectivités locales et, d'autre part, de la mise en place d'un CFU en mettant en exergue les avantages attendus.

Sur la période 2012-2015, quatre rapports des missions de contrôle (IGF ; Cour des comptes) préconisent l'instauration d'un CFU, sur le fondement des principes de l'amélioration et de l'enrichissement des données financières à l'attention des élus, des citoyens et des tiers.

En outre, les rapports de la Cour des comptes sur « Les finances publiques locales » d'octobre 2013 et 2015 remettent en cause la co-existence de deux états financiers « *se recoupant partiellement* », « *dotés chacun de leurs états annexes* » et soulignent l'opportunité d'une mise en œuvre d'un CFU liée « *aux apports de la numérisation des données comptables et de la dématérialisation des documents* ».

Faute de maturité du contexte global, sa mise en œuvre s'est heurtée, tour à tour, à une certaine réticence des acteurs concernés (représentants des collectivités locales, administrations concernées), à des questions de positionnement (« enjeux de pouvoirs » au travers, notamment, de la définition des responsabilités respectives), d'organisation administrative (craintes d'une remise en cause de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable) et de faisabilité technique et informatique (nature des états à intégrer au CFU ; problématique de mise en œuvre).

Le passage au compte financier dans la sphère hospitalière, les travaux du CNOCP sur les états financiers des collectivités locales, l'extension progressive de la certification des comptes aux entités publiques locales, l'arrivée à maturité d'HELIOS, le développement de la dématérialisation ont constitué un contexte favorable à la reprise des réflexions sur le CFU à l'heure où un certain consensus des acteurs semblait, en outre, se dessiner.

Si l'accord des acteurs concernés, des représentants des collectivités locales et des juridictions financières était indispensable en amont, une étude préalable menée par un corps de contrôle sur les conditions de mise en œuvre d'un CFU sur les volets techniques, juridiques, organisationnel, informatique apparaissait également nécessaire.

C'est dans ce contexte qu'à l'initiative de la direction générale des finances publiques (DGFIP), le ministre de l'économie et des finances, le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics et le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales ont diligenté à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA), un audit relatif à la mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales.

b) Un rapport de la mission IGF/IGA de 2017 a défini les contours du compte financier unique

Dans leur rapport rendu public en août 2017, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA), s'appuyant sur une concertation menée auprès d'un large panel de parties prenantes : collectivités locales, associations représentatives d'élus (ARF, ADF, AMF, APVF, ADCF, France Urbaine), association des comptables publics, représentants des juridictions financières, services de l'État (DGFIP, direction générale des collectivités locales – DGCL), recommandent la mise en place du compte financier unique en lieu et place du compte administratif et du compte de gestion.

Dans son rapport, la mission IGF-IGA propose :

- la co-production d'un CFU par l'ordonnateur et le comptable public en identifiant leurs périmètres d'intervention respectifs, favorisant ainsi un renforcement des relations entre ces deux acteurs sans remise en cause du principe de séparation des fonctions ;
- répondant à l'objectif de simplification administrative, la rationalisation des annexes du compte administratif et la définition de nouveaux ratios financiers :

- sur le plan applicatif, une solution informatique s'appuyant sur un CFU produit par l'application HELIOS⁷ (sur la base de données communiquées par les collectivités locales) et un développement de l'accès en consultation de l'application HELIOS pour les ordonnateurs ;
- enfin, l'instauration d'une phase d'expérimentation du CFU avec une gouvernance assurée par le Comité de fiabilité des comptes locaux et un pilotage par la DGFIP.

2. Le cadre de l'expérimentation du CFU a été défini par la loi

Pour pouvoir se prononcer sur l'introduction de ce nouveau format de comptes, en apprécier toute la portée, tout en identifiant les éventuelles limites, le législateur a approuvé la mise en œuvre d'une expérimentation instituée par l'article 242 de la loi de finances pour 2019.

a) L'article 242 de la loi de finances pour 2019 a fixé le cadre de l'expérimentation du CFU

Pour évaluer l'opportunité d'une généralisation du CFU, le législateur a ouvert, en loi de finances pour 2019 (cf. annexe n° 1), une expérimentation du compte financier unique pour trois exercices au maximum à compter de l'exercice 2020.

Durant la période d'expérimentation, par dérogation aux dispositions législatives et réglementaires régissant ces documents, le CFU se substitue au compte administratif établi par l'ordonnateur et au compte de gestion établi par le comptable public dans le respect de leurs prérogatives respectives.

L'exposé des motifs de la mesure annonce la planification de deux « vagues » d'expérimentation, la première sur les comptes des exercices 2020 à 2022 et la seconde au titre des exercices 2021 et 2022.

L'expérimentation du CFU s'adresse aux collectivités territoriales et à leurs groupements volontaires, qui pouvaient se faire connaître, auprès des ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics jusqu'au 27 juin 2019.

Plus de 500 collectivités locales se sont portées candidates à cette expérimentation lors de cette première phase de candidature.

b) Initialement prévue sur deux « vagues », l'expérimentation du CFU a été élargie à une troisième « vague »

La crise sanitaire liée à l'épidémie du COVID19, qui a conduit à un confinement sur l'ensemble du territoire national du 17 mars au 11 mai 2020, a eu des incidences de plusieurs ordres sur l'expérimentation du compte financier unique :

- d'une part, les expérimentateurs ont dû re-prioriser les actions de leurs équipes financières, remettant en cause, pour certains leur bascule au référentiel M57, soit le cadre budgétaire et comptable des métropoles, qui constitue un prérequis à la participation à l'expérimentation ;
- d'autre part, la limitation de certaines capacités informatiques durant cette période a engendré un retard qui ne permettait plus de disposer du temps nécessaire pour la réalisation des tests entre les différentes applications (de la collectivité, de la DGCL et de la DGFIP), pourtant indispensables pour un chantier de cette ampleur ;
- enfin, le projet de généralisation à l'ensemble des collectivités locales du référentiel M57, initialement envisagé à partir du 1^{er} janvier 2023 a également été reporté d'une année du fait du contexte sanitaire.

⁷ Application informatique d'exécution des recettes et dépenses et de tenue de la comptabilité des collectivités locales utilisée par les comptables publics et développée et mise à jour par la DGFIP.

Ces éléments conjugués ont conduit à décaler d'un an l'ensemble de l'expérimentation du CFU.

Dans ce nouveau schéma, l'organisation générale de l'expérimentation a été déclinée sur trois « vagues » (la première portant sur les comptes des exercices 2021, 2022 et 2023 ; la deuxième sur les comptes des exercices 2022 et 2023 ; la troisième sur les comptes du seul exercice 2023).

Ainsi, l'article 137 de la loi de finances pour 2021 prévoit l'expérimentation d'un compte financier unique, pour une durée maximale de trois exercices budgétaires, débutant à partir des comptes de l'exercice 2021 et se poursuivant jusqu'aux comptes de l'exercice 2023.

c) Le périmètre de l'expérimentation défini par la loi exclut certaines entités

L'expérimentation a été ouverte aux collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution, à leurs groupements définis par l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales et aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Certaines entités n'ont donc pas pris part à l'expérimentation du CFU. Sans que cette liste soit exhaustive, il s'agit notamment :

- des régies dotées de la personnalité morale définies à l'article L.2221-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- des caisses des écoles,
- des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), qui relèvent de l'article 123-6 du code de l'action sociale et des familles ;
- des établissements publics de coopération culturelle ou environnementale définis à l'article L.1431-1 du CGCT ;
- des syndicats mixtes ouverts ne relevant pas de l'article L.5721-8 du CGCT, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (exemple : chambres de commerce et d'industrie ; article L. 5721-2 du CGCT) ;
- des centres de gestion de la fonction publique territoriale, qui sont des établissements publics ;
- du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;
- des groupements d'intérêt public (GIP) ;
- des associations syndicales autorisées (ASA) y compris les associations foncières de remembrement (AFR).

3. L'arrêté interministériel du 13 décembre 2019 modifié a fixé la liste des expérimentateurs

a) L'expérimentation a suscité l'intérêt d'un nombre important de collectivités locales

Lors du lancement de l'expérimentation en 2019, les candidatures de 520 collectivités ont été retenues par un arrêté interministériel cosigné par les ministres en charge des collectivités territoriales et des comptes publics (76 en « vague 1 » et 444 en « vague 2 »).

Selon la loi, les ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics devaient « se prononcer sur les candidatures et les exercices concernés ».

Il a été décidé, lors du lancement des travaux relatifs à l'expérimentation du CFU en octobre 2018, de ne pas introduire de critères de sélection des candidats. En particulier, le critère de la qualité des comptes n'a pas été retenu comme un préalable à la participation au projet CFU. Une large part des candidatures a donc été retenue sous réserve de report d'une année pour certaines d'entre elles, notamment lorsque la candidature présentait des fragilités.

L'article 137 de la loi de finances pour 2021 (actant le décalage d'un an de l'expérimentation du fait de la crise sanitaire) a également ouvert une nouvelle période de candidatures, au premier semestre 2021 ; près de 2 000 nouvelles collectivités locales ont déposé une candidature recevable au regard du champ d'expérimentation défini par la loi, démontrant ainsi l'intérêt réel que suscite ce nouveau format de compte.

Face à l'engouement suscité par l'expérimentation du CFU auprès des collectivités locales et, parallèlement, au déploiement massif de l'application du référentiel M57 au 1^{er} janvier 2022 par des collectivités volontaires, l'article 145 de la loi de finances pour 2023 a ouvert une nouvelle période de candidatures à l'expérimentation du CFU au titre de l'exercice budgétaire 2023.

Signe d'un intérêt manifeste pour le CFU, 2 762 candidatures supplémentaires ont été réceptionnées depuis la mise à disposition du formulaire en ligne le 13 janvier 2023 ; les 2 543 candidatures recevables sont venues ainsi s'ajouter aux 580 candidatures retenues⁸ pour la seule « vague 3 » et produiront et voteront leur CFU en 2024.

Après acceptation de leur candidature, les exécutifs des collectivités ont été invités, conformément à la loi, à signer une convention avec l'État après y avoir été autorisés par leur assemblée délibérante.

Au final, ce sont 4 878 collectivités locales qui expérimentent le compte financier unique au titre des exercices 2021 à 2023⁹, ainsi réparties : 76 dès l'exercice 2021, 1 679 à partir de l'exercice 2022 et 3 123 pour le seul exercice 2023.

b) Ces expérimentateurs couvrent un panel diversifié de collectivités locales

Les 4 878 collectivités locales expérimentatrices sont réparties, selon la typologie suivante ¹⁰ :

	Vague 1	Vague 2	Vague 3	Total
Régions	0	3	1	4
Départements	0	14	5	19
Communes	40	1452	2722	4214
<i>Communes >3500hab</i>	<i>40</i>	<i>215</i>	<i>332</i>	<i>587</i>
dont communes >50000hab	3	16	10	29
<i>Communes <3500hab</i>	<i>0</i>	<i>1237</i>	<i>2390</i>	<i>3627</i>
dont communes <500hab	0	531	1227	1758
EPCI	27	95	145	267
dont Métropoles	0	4	0	4
Syndicats	9	108	222	339
SDIS	0	4	14	18
Autres	0	3	14	17
TOTAL	76	1679	3123	4878

Les expérimentateurs du CFU sont essentiellement des communes de moins de 3 500 habitants (3 627, soit 74,4 % des expérimentateurs). 1 758 communes (36 %) comptent moins de 500

8 Chiffre tenant compte d'ajustement de périmètre suite à la vérification du respect des pré-requis.

9 La liste des expérimentateurs du CFU est disponible sur le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/experimentation-du-compte-financier-unique-cfu>

10 Données arrêtées au 04 octobre 2023.

habitants, montrant ainsi les attentes fortes des « petites », voire « très petites » collectivités vis-à-vis du CFU.

Quelques collectivités de taille importante se sont également portées candidates à l'expérimentation du CFU dont :

- 4 conseils régionaux (Hauts de France, Île-de-France, Normandie et Pays de la Loire) ;
- 19 conseils départementaux (Ariège, Aube, Calvados, Côte d'Or, Côtes d'Armor, Dordogne, Eure, Haute-Garonne, Loire, Loire-Atlantique, Lot-et-Garonne, Mayenne, Meuse, Puy-de-Dôme, Haut-Rhin, Seine-Maritime, Somme, Vaucluse, Vosges) ;
- 5 métropoles (Métropole de Lyon, Nice Côte d'Azur Métropole, Rennes Métropole, métropole de Rouen Normandie, Saint Etienne Métropole) ;
- 29 communes de plus de 50 000 habitants (Aix-en-Provence, Ajaccio, Bayonne, Béziers, Boulogne-Billancourt, Bourges, Caen, Cannes, Cayenne, Chelles, Cholet, Clichy la Garenne, Colombes, Epinay-sur-Seine, Fréjus, Hyères, Issy-les-Moulineaux, La Roche-sur-Yon, Limoges, Lyon, Mérignac, Orléans, Rennes, Rouen, Rueil-Malmaison, Saint-Ouen-sur-Seine, Toulouse, Tourcoing, Vincennes).

Par ailleurs, 18 services départementaux d'incendie et de secours ont bénéficié de la faculté d'expérimenter le CFU que leur a offerte la loi de finances pour 2021.

Dans tous les départements, des collectivités locales expérimentent le CFU ; leur répartition sur le territoire est toutefois inégale. Ainsi, dans certains départements (Calvados, Oise), plus de 200 collectivités locales participent au projet.

Ce solide panel d'expérimentateurs permet de dresser un bilan de l'expérimentation sur un large éventail de collectivités de toutes tailles et de toutes natures.

c) La double expérimentation du CFU et de certification des comptes locaux a été rendue possible

Neuf collectivités expérimentant la certification des comptes en vertu de l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe ») se sont également portées candidates à l'expérimentation du CFU (conseil régional des Pays de la Loire ; conseils départementaux de la Dordogne et de l'Eure ; communes d'Orléans, de Péronne, de Sarreguemines et de Sceaux ; communauté d'agglomération du Grand Dole et communauté d'agglomération Sarreguemines Confluences).

Il n'y avait, en effet, pas d'obstacle à mener conjointement ces deux expérimentations, qui vont dans le sens d'une amélioration de l'information financière et comptable à destination des tiers.

Si le CFU vise à remplacer le compte administratif, présenté par l'ordonnateur, et le compte de gestion, produit par le comptable public, il comprend une partie spécifique et dédiée, dénommée « États financiers », comprenant le bilan, le compte de résultat et l'annexe, définis en application de la norme 1 du recueil des normes pour les entités publiques locales du CNoCP et soumis à l'exercice de certification.

Ainsi, une collectivité locale expérimentant l'exercice de certification de ses comptes produit ces états financiers aux commissaires aux comptes, en vue de leur certification, et les présente aux membres de l'assemblée délibérante dans le cadre du vote du CFU.

II. L'expérimentation a nécessité la mise en place d'une gouvernance du projet afin de tester à la fois des maquettes, un circuit de confection du CFU et ses conséquences sur les échanges entre les différents acteurs

A. L'expérimentation a été placée sous le pilotage du Comité de fiabilité des comptes locaux

1. Une organisation en mode « projet »

Au regard de l'ampleur des travaux à mener et de la transversalité du sujet, une organisation en mode « projet » avec une direction de projet¹¹ clairement identifiée a été mise en place.

Les travaux d'expérimentation du CFU ont été placés sous le pilotage du Comité de fiabilité des comptes locaux.

Cette instance, qui se réunit *a minima* deux fois par an, est présidée par le directeur général des finances publiques (DGFIP) ou son représentant par délégation du ministre chargé des comptes publics, et est composée de représentants des associations nationales d'élus locaux, de représentants de la DGFIP et de la DGCL et de membres des juridictions financières désignés par le Premier président de la Cour des comptes.

Piloté par la directrice de projet, un groupe de travail dédié à l'expérimentation du CFU a ainsi été constitué et placé sous l'égide du Comité de fiabilité des comptes locaux ; les travaux menés ont été présentés, à échéances régulières, à la validation du Comité de fiabilité des comptes locaux.

2. La mise en place d'un groupe de travail CFU

Les travaux du groupe de travail CFU ont étudié, tant sur le plan réglementaire qu'informatique, les conditions d'une expérimentation du CFU, en orientant la réflexion sur les points suivants :

- définir et stabiliser la maquette réglementaire du compte financier unique en veillant à dissocier le support dans sa phase « expérimentale » de celui mis en œuvre « en cible » et en tenant compte des spécificités des collectivités de « petite » taille ;
- définir le rôle des acteurs (ordonnateur et comptable public) et le calendrier d'élaboration du compte financier unique ;
- identifier les actions visant à améliorer la qualité de l'information financière véhiculée par le compte financier unique ;
- proposer un modèle de convention à destination des collectivités expérimentant le compte financier unique.

Le groupe de travail a eu pour mandat d'inscrire sa démarche dans la recherche de simplifications (annexes ; ratios ; autres).

Sa composition est la suivante :

- DGFIP (bureaux GP1B « Comptabilités locales et hospitalières », GP2B « Maîtrise d'ouvrage de la gestion financières locale et hospitalière » et MRDCIC « Mission

11 La Directrice de projet, positionnée auprès du Chef de service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques de la DGFIP a piloté le dispositif pendant trois ans de janvier 2019 à décembre 2021 ; le pilotage du projet a confié à compter du 1^{er} janvier 2022, au bureau GP1B (ex CL1B) « Comptabilités locales et hospitalières » de la DGFIP.

Responsabilité, doctrine et contrôle interne comptables ») et représentants du réseau comptable de la DGFIP (délégations, directions départementales et comptables publics),

- DGCL (bureau FL3 « Bureau des budgets locaux et de l'analyse financière ») et services de préfecture,

- Cour des comptes et Chambre régionale des comptes,

- associations d'élus (Régions de France (ARF), Assemblée des départements de France (ADF), Intercommunalités de France (ADCF), France urbaine, Association des maires de France (AMF), Villes de France, Association des petites villes de France (APVF),

- Association Finances Gestion Évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).

Ce groupe de travail s'est réuni à dix-sept reprises sur la période 2018 – 2023.

3. D'importants travaux menés par la DGFIP et la DGCL sur les circuits applicatifs

La DGFIP et la DGCL ont élaboré un macro-planning des travaux informatiques nécessaires à la mise en place du CFU comportant les éléments de calendrier et principaux jalons du projet.

Depuis avril 2019, des réunions sont organisées sur une base mensuelle au sein d'un comité de suivi informatique (COSUI) réunissant les maîtrise d'ouvrage (MOA), maîtrise d'œuvre (MOE) et bureaux réglementaires concernés de la DGFIP et de la DGCL afin de faire le point sur l'avancement des travaux (point d'actualité, adaptation des systèmes d'information, travaux de recette inter-applicative, tests avec les éditeurs, situation par rapport aux échéances fixées, sujets nécessitant des arbitrages, problématiques techniques, etc) et préparer les étapes suivantes du planning.

Le COSUI s'est réuni 45 fois entre 2019 et juin 2023¹² d'abord sous le pilotage de la cheffe de projet CFU, puis, à partir du 1^{er} janvier 2022, sous le pilotage du bureau chargé des comptabilités locales et hospitalières de la DGFIP.

B. Une expérimentation visant à tester principalement différentes maquettes budgétaires, un circuit informatique et les conséquences du CFU sur les pratiques des ordonnateurs et des comptables publics

1. Une mise en œuvre du CFU ne remettant pas en cause les prérogatives des acteurs concernés

La production du CFU ne modifie pas le rôle et les responsabilités des différents acteurs : le principe de séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable public est respecté ainsi que les contrôles auxquels chacun des acteurs est soumis ; il en va de même des compétences du préfet en matière de contrôle des budgets locaux, qui restent inchangées.

Par ailleurs, la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2023, de la réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics, intervenue en cours d'expérimentation, n'a pas eu de conséquence sur le processus de production du CFU ; bien au contraire, cette réforme est pleinement compatible avec l'expérimentation menée dans les objectifs recherchés, notamment celui des simplifications administratives.

L'expérimentation du CFU vise ainsi à tester les nouvelles modalités d'échanges entre l'ordonnateur et le comptable public ainsi que les conséquences de ce nouveau format de comptes sur les contrôles exercés par les services des préfectures.

¹² 6 réunions en 2019, 10 réunions en 2020, 12 réunions en 2021, 11 réunions en 2022 et 6 réunions au cours du premier semestre 2023.

2. Les pré-requis pour expérimenter la production d'un compte financier unique

Les deux seules conditions pour participer à l'expérimentation ont été d'ordre technique, tout en participant à l'objectif de modernisation et de simplification poursuivi par la mise en œuvre du CFU :

- adopter le référentiel M57 pour les services à caractère administratif (le cas échéant, avec le plan de comptes M57 abrégé pour les entités de moins de 3 500 habitants), étant souligné que les services publics industriels et commerciaux (SPIC) gérés sous instruction M4 conservent leur référentiel ;
- dématérialiser les documents budgétaires selon un format de fichier normalisé XML (tant vers le comptable public *via* le recours au protocole PES Budget que vers la préfecture *via* l'adhésion au projet Actes Budgétaires).

La production du compte financier unique n'a été envisagée que de manière dématérialisée. C'est en effet une condition nécessaire pour faciliter les échanges de données budgétaires et comptables entre l'ordonnateur et le comptable public et cela permet d'intégrer dans le processus de production des comptes un certain nombre de contrôles automatiques afin de fiabiliser la production des comptes.

La dématérialisation des documents budgétaires est, depuis le 7 août 2020, une obligation pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, conformément à l'article 107 III de la loi NOTRe. Les collectivités non concernées par cette obligation doivent s'y conformer pour prendre part à l'expérimentation du CFU.

La dématérialisation au format XML des documents budgétaires vers la préfecture est aujourd'hui acquise par 52,5 % des entités représentant 59,9 % des budgets locaux. Toutes « vagues » confondues, 26 % des expérimentateurs ne dématérialisaient pas au format XML leurs documents budgétaires en 2020.

L'important travail d'accompagnement mené par la DGFIP a également permis de s'assurer que les collectivités locales transmettent aux comptables publics les mêmes documents budgétaires dématérialisés que ceux qui sont adressés à la Préfecture, afin de sécuriser le processus de « bout en bout » au bénéfice de l'ensemble des acteurs.

Certaines collectivités n'ayant pas satisfait aux prérequis ont fait l'objet d'un report de « vague » ou ont vu leur candidature écartée (pour celles qui étaient positionnées sur la dernière « vague » d'expérimentation).

Le tableau ci-dessous¹³ récapitule les variations constatées dans le nombre d'expérimentateurs entre les données de l'arrêté du 13 décembre 2019 modifié par l'arrêté du 25 octobre 2021 et les données actualisées suite aux reports et renoncements à l'expérimentation.

Nombre d'expérimentateurs du CFU	« Vague 1 »	« Vague 2 »	« Vague 3 »	Total
Arrêté du 13/12/2019 modifié par l'arrêté du 25/10/2021	76	1888	536	2500
Reports « vague 2 » vers « vague 3 »		-165	165	
Désistements/ Non recevables		-44	-121	-165
Nombre d'expérimentateurs actualisé avant réouverture de la « vague 3 »	76	1679	580	2335
Nouvelles candidatures suite à réouverture vague			2762	2762

¹³ Données arrêtées au 4 octobre 2023. Des désistements ou ajustements de périmètre liés à la vérification des prérequis peuvent être recensés au-delà de cette date.

3 (recensement 1 ^{er} semestre 2023)				
Candidatures non recevables			-219	-219
Total des expérimentateurs consolidé	76	1679	3123	4878

En application des dispositions de l'arrêté interministériel du 25 octobre 2021 modifiant l'arrêté du 13 décembre 2019, 165 collectivités locales ont fait l'objet d'un report de la « vague 2 » vers la « vague 3 » en raison de l'absence de satisfaction des prérequis (M57, dématérialisation) ou suite au souhait exprimé par des collectivités rencontrant des difficultés techniques ou d'ordre organisationnel.

Enfin, 165 collectivités locales (44 en « vague 2 » et 121 en « vague 3 ») sont sorties du périmètre de l'expérimentation du CFU, à leur demande ou parce qu'elles ne satisfaisaient pas au prérequis. Les principaux motifs invoqués pour justifier les désistements ont trait à des problèmes d'organisation internes (départ du DGS/DGA ou d'agent sur service des finances...) ou techniques (mise à jour du logiciel financier)

3. Le circuit informatique de production du CFU a privilégié une production du CFU par l'application CDG-D SPL par consolidation de données provenant des systèmes d'information de l'ordonnateur et de celles issues de l'application HELIOS

La confection d'un document unique pour remplacer le compte administratif et le compte de gestion sur chiffres produit par CDG-D SPL à partir des données issues de plusieurs applications budgétaires et comptables (le logiciel de gestion financière de la collectivité locale, les applications de ressources humaines ou de gestion de la dette des collectivités locales, l'application comptable HELIOS, etc.) est complexe dans la mesure où elle suppose une remise à plat de l'ensemble du schéma informatique.

Elle requiert **une dématérialisation totale des échanges**, dans les conditions qualitatives attendues pour sécuriser la donnée et les procédures, et faciliter l'exercice des missions de tous les acteurs de la chaîne comptable et financière.

Ainsi, la nécessité de s'appuyer sur des applications éprouvées et maîtrisées par les futurs acteurs s'est très vite imposée. Les applications de la DGCL et de la DGFIP intégraient déjà des fonctionnalités nécessaires à la production des différents états du CFU (mise à disposition des maquettes budgétaires et plans de comptes au format dématérialisé dans l'application Odm-budgétaire, enrichissement des annexes dans l'application TotEM et génération des comptes financiers par l'application HELIOS) et à la validation des comptes par les ordonnateurs et les comptables publics (profils et validation en ligne dans l'application CDG-D SPL, production des comptes).

Des évolutions informatiques ont été nécessaires pour accroître la capacité de dialogue entre les applications existantes, agréger les différents états produits par l'ordonnateur et le comptable public, intégrer des contrôles de cohérence des données et élaborer le CFU.

L'interopérabilité des systèmes informatiques (applications des éditeurs, de la DGCL et de la DGFIP) a ainsi permis de simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable public pour élaborer un document commun sans remettre en cause leurs prérogatives respectives.

Ces éléments sont détaillés en annexe n°2.

4. La maquette du CFU M57 par nature constitue le « tronc commun » à partir duquel d'autres maquettes ont été déclinées pour tenir compte des spécificités de taille, d'activité et des modalités de vote des collectivités locales

Le CFU est établi selon une maquette budgétaire fixée par arrêté interministériel, qui définit le format des états à produire et le responsable de la production de chaque état (ordonnateur ou comptable public).

Plusieurs maquettes ont été expérimentées par les différentes collectivités engagées dans l'expérimentation.

Au titre de la campagne 2022, 1 757 collectivités locales des « vague 1 » et « vague 2 » ont expérimenté le compte financier unique, représentant 4 163 budgets collectivités, répartis de la façon suivante :

- 1 763 budgets en M57 par *nature*,
- 1 441 budgets en M57 *abrégé*,
- 11 budgets en M57 par *fonction*,
- 948 budgets en M4 (tous plans de comptes).

a) La maquette du CFU par nature se compose de cinq parties

Fixée par arrêté interministériel (cf. annexe n° 3) et expérimentée dès les comptes de l'exercice 2021, la maquette du CFU par nature s'organise autour de cinq parties.

- La partie I, dénommée « Informations générales et synthétiques », vise à mettre en évidence, dès le début du CFU, les informations clés de la collectivité et d'avoir un aperçu synthétique de la situation financière et des résultats.

Dans cette partie, figurent notamment des états produits par l'ordonnateur :

- une présentation rénovée des ratios, qui distingue des ratios par habitant et des ratios de structure et d'analyse financière,
- une nouvelle présentation des résultats visant à produire une vue d'ensemble des résultats par section incluant les reports et les restes à réaliser,
- le tableau des taux des contributions et produits afférents.

Cette partie comporte également un bilan synthétique et un compte de résultat synthétique produits par le comptable public qui permettent d'avoir un premier aperçu des informations relatives au patrimoine de la collectivité locale et de son résultat.

- La partie II, dénommée « Exécution budgétaire », vise à présenter un compte-rendu modernisé de l'exécution budgétaire. Elle se compose de deux blocs :

- d'une part, une vue d'ensemble de l'exécution budgétaire (par chapitre), produite par l'ordonnateur ;
- d'autre part, une vue détaillée de l'exécution budgétaire (au niveau le plus fin, c'est-à-dire au niveau de l'article budgétaire), produite par le comptable public.

Le CFU permet ainsi, par ce double portage de l'exécution budgétaire, de comparer automatiquement les données d'exécution budgétaire de l'ordonnateur et du comptable public.

- La partie III, dénommée « États financiers », vise à apporter une vision patrimoniale pour compléter l'exécution budgétaire, ce qui permet d'approfondir les analyses au-delà de la vérification du respect des autorisations budgétaires. Elle se compose :

- du bilan et du compte de résultat, produits par le comptable public,
- de l'annexe (produite uniquement pour les collectivités locales concernées par l'expérimentation de la certification de leurs comptes par un commissaire aux comptes au sens de l'article 110 de la loi NOTRe du 7 août 2015) qui résulte d'un travail partagé entre l'ordonnateur et le comptable public visant à compléter et à commenter l'information contenue dans le bilan et dans le compte de résultat.
- La partie IV, dénommée « États annexés », de la compétence exclusive de l'ordonnateur vise à produire des informations complémentaires qui relèvent :
 - du cadre budgétaire (vérification de l'équilibre, présentation croisée nature / fonction, autorisations de programme et autorisations d'engagement, etc.) ;
 - de sujets comptables (états de la dette financière, des provisions ou d'engagements au-delà de l'exercice, etc.) ;
 - de la gestion (liste des concours attribués à des tiers, actions de formation des élus, etc.).
 Il s'agit des états qui figurent dans les annexes du compte administratif.

Seuls les états conservant une pertinence ont été retenus dans la maquette du CFU.

- La partie V présente la page des signatures.

Le CFU est validé par trois acteurs : l'ordonnateur, le comptable assignataire de la collectivité locale et le directeur départemental (ou régional) des finances publiques,

Le CFU comporte, enfin, une édition appelée « État des Contrôles du Compte Financier (ECCF) » qui figure avant la page des signatures ; cette édition vise à récapituler les résultats des contrôles automatisés mis en place dans le CFU et portent sur la cohérence des états patrimoniaux (bilan, compte de résultat), ainsi que sur la concordance ordonnateur-comptable des données de l'exécution budgétaire.

La liste des contrôles automatisés embarqués dans l'ECCF est présentée en annexe n° 5.

b) La maquette du CFU M57 par nature a été adaptée pour les entités de « petite » taille

Une maquette de CFU M57 simplifié permettant de tenir compte des spécificités des collectivités de moins de 3 500 habitants (sous plan de compte M57 abrégé) a été élaborée dans une logique de convergence avec la maquette du CFU M57 standard. Elle a été fixée par arrêté interministériel et expérimentée à partir de l'exercice 2022 (cf. annexe n° 3 du rapport, partie « Les maquettes du compte financier unique »).

Les parties I à III du CFU, à l'exception des ratios (facultatifs pour les collectivités de moins de 3 500 habitants), consistent en des « invariants » de comptes, c'est-à-dire des informations à produire par toutes les collectivités, quelle que soit leur taille.

C'est donc sur la partie IV relative aux états annexés qu'a porté l'essentiel des simplifications destinées aux collectivités de « petite » taille.

Ainsi, conformément au cadre réglementaire, la production de certains états annexés est facultative pour les communes de moins de 3 500 habitants : la maquette du CFU M57 simplifié identifie dans son sommaire, les états facultatifs (cf. annexe n° 3), à savoir : la présentation croisée, l'état des méthodes utilisées pour les amortissements, l'état des emprunts garantis, le calcul du ratio d'endettement relatif aux emprunts garantis, la liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier, la situation des autorisations de programme et d'engagement, l'état des recettes grevées d'une affectation spéciale.

Enfin, afin de tenir compte des spécificités réglementaires des collectivités de « petite » taille, certains états annexés prévus dans la maquette du CFU M57 développé ont été supprimés dans la

maquette du CFU applicable aux collectivités de moins de 3 500 habitants sous plan de comptes M57 abrégé (cf. annexe n° 3), tels que : l'état relatif à l'étalement des provisions, l'état des charges transférées, l'état des prêts, l'état des opérations liées aux cessions et l'état des travaux en régie.

c) La maquette du CFU M57 a été adaptée pour les collectivités votant leur budget par fonction

Les entités publiques locales de 3 500 habitants et plus ont la possibilité de retenir un vote du budget par fonction (sauf les associations syndicales autorisées et les caisses des écoles, qui votent obligatoirement leur budget par nature)¹⁴.

La maquette du CFU M57 par fonction a été fixée par arrêté interministériel (cf. annexe n° 3) et est expérimentée à partir de l'exercice budgétaire 2022.

Elles se distinguent de la maquette CFU M57 par nature uniquement sur sa partie exécution budgétaire, en rendant compte de l'usage des autorisations budgétaires accordées par chapitre fonctionnel et non par chapitre par nature en proposant une vue d'ensemble par chapitre de la nomenclature fonctionnelle et une vue détaillée par article de la nomenclature fonctionnelle.

d) La maquette du CFU a été déclinée avec des adaptations pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC)

Conformément aux articles R. 2221-36 et R. 2221-78, l'arrêté interministériel relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 s'applique aux services publics industriels et commerciaux (SPIC).

La maquette du CFU M4 a également été élaborée dans une logique de convergence vers la maquette du CFU M57, sous réserve des spécificités de l'instruction M4. La maquette a été fixée par arrêté interministériel et expérimentée à partir de l'exercice 2022 (cf.annexe n° 3).

Ces spécificités concernent :

- l'emploi du terme « exploitation » au lieu de la notion de « fonctionnement ». En effet, l'objet des budgets des SPIC est de permettre à la collectivité d'assurer l'exploitation d'un service public industriel et commercial relevant de sa compétence sous forme de régie. En outre, l'exploitation du service public étant le cœur de l'activité, la section d'exploitation est placée avant la section d'investissement ;
- l'absence de présentation croisée nature/fonction pour les budgets SPIC, chaque budget étant créé pour une activité donnée (la présentation par fonction est sans objet) ;
- les états financiers (bilan, compte de résultat) qui ont un format fixé par l'instruction M4, distinct des modèles fixés dans le Tome IV « états financiers » de l'instruction M57 ;
- la présence dans les états annexés, d'états de ventilation des dépenses et recettes des services d'eau et d'assainissement, à compléter pour les budgets des services de distribution d'eau potable et d'assainissement (sous plan de comptes M49).

C. L'accompagnement des acteurs par des actions de communication, la mise à disposition d'une documentation complète et l'organisation de formations

Le dispositif d'accompagnement des expérimentateurs a reposé sur une communication *via* internet, la mise en disposition d'une documentation et la conduite d'actions de formation en association avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

14 Pour mémoire, au 30 juin 2023, 68 collectivités (représentant 102 budgets) votent leur budget par fonction, dont 14 départements et 13 régions.

1. Le site internet des collectivités locales est le vecteur principal de communication auprès des expérimentateurs

Sur le site [collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr), qui a fait l'objet de 4,7 millions de visites en 2022, une page dédiée au CFU a été mise en ligne.

(<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/experimentation-du-compte-financier-unique-cfu>).

Elle s'organise autour d'une présentation générale du dispositif (objectifs, conditions de l'expérimentation et périmètre du CFU) et de la mise à disposition d'une documentation et d'une foire aux questions.

Vecteur de diffusion des maquettes réglementaires du CFU, cette page internet comporte un lien vers l'espace « Actes budgétaires » dédié à l'accompagnement des collectivités locales produisant leurs maquettes budgétaires *via* TotEM qui a également été enrichi d'une section dédiée au compte financier unique. Ce nouvel espace, régulièrement actualisé, met à disposition des expérimentateurs une documentation fournie :

- un guide utilisateur TotEM 2.0 ;
- une foire aux questions dédiée au CFU ;
- une notice explicative du macro-processus de confection du CFU ;
- une vidéo tutorielle.

2. Des actions de formations ont été conduites par le CNFPT auprès des collectivités locales et par la DGFIP auprès de son réseau de comptables publics

a) La formation des cadres des collectivités locales par le CNFPT

Dans le cadre des « *Rendez-vous de la DGFIP* », le CNFPT, en association avec la DGFIP, a organisé une série de webinaires destinés aux collectivités locales.

En 2021, près de 1 800 collectivités ont pu bénéficier d'une présentation du CFU lors des trois webinaires organisés¹⁵.

L'année 2022 a été marquée par la mise en place, à l'automne, d'une e-formation CFU, élaborée conjointement par le CNFPT et la DGFIP ; les 23 sessions organisées entre septembre et décembre 2022 ont été suivies par 656 participants.

Enfin, en avril 2023, un nouveau webinaire dédié au CFU a été organisé et a réuni 250 participants.

Sur la période 2022-2023, la DGFIP a poursuivi l'accompagnement de son réseau pour le déploiement du référentiel M57, prérequis à l'expérimentation du CFU. Parallèlement, le CNFPT a organisé des webinaires, animés par la DGFIP et la DGCL, relatifs au référentiel M57 en mai 2022 et en juin 2023 (respectivement 440 et 200 connexions).

b) La formation des comptables publics par la DGFIP

La DGFIP a accompagné les comptables publics par l'organisation d'une formation sous forme de diaporama et d'une vidéo support ; des webinaires dédiés au CFU ont été organisés à l'attention des délégations interrégionales de la DGFIP.

15 Ces trois webinaires ont réuni respectivement 700, 635 et 655 participants.

Enfin, dans la perspective du déploiement du CFU, la DGFIP envisage d'élaborer un module de formation spécifique au CFU, intégré, en 2024, au catalogue de l'École nationale des finances publiques (ENFiP).

3. Des actions de communication et d'accompagnement auprès des éditeurs de logiciels financiers

Les éditeurs de solutions financières ont été accompagnés à chacune des étapes de l'expérimentation par les services de la DGFIP et de la DGCL.

Les journées d'étude de la DGFIP dédiées aux éditeurs et des webinaires sur le CFU ont permis de réaliser des points d'étape et de susciter des échanges constructifs et fructueux sur le processus de dématérialisation des flux afin d'aboutir à un CFU conforme aux maquettes définies par les différents partenaires du projet.

Des phases de tests avec tous les éditeurs et leurs collectivités locales pilotes ont été organisées pour les deux premières « vagues » afin de générer des flux conformes aux maquettes réglementaires, de vérifier les circuits et de permettre aux éditeurs d'élaborer une documentation à destination de leurs collectivités locales clientes.

À ce titre, la DGFIP a été partie prenante aux tests et aux diagnostics des obstacles rencontrés lors de la confection des flux pour toutes les maquettes réglementaires et pour tous les plans de comptes.

L'appréciation de l'accompagnement mis en œuvre par les prestataires informatiques et de leurs délais de réponse auprès de leurs clients est en revanche plus nuancée (cf. partie III « Les enseignements tirés de l'expérimentation du compte financier unique »)

Aujourd'hui, la quasi-totalité des éditeurs de logiciels financiers a rejoint le dispositif en accompagnant les collectivités locales dans le passage au CFU ; les éditeurs sont notamment en capacité de proposer la dématérialisation des flux aux collectivités locales (17 éditeurs ont participé à l'expérimentation).

Ce « chantier » a fortement mobilisé les équipes de maîtrise d'ouvrage et d'œuvre des applications de la DGCL et de la DGFIP de 2019 à fin 2022 pour cadrer l'échange des données et mutualiser les développements informatiques, ce qui a permis de réaliser des économies d'échelle et, à ce titre, des gains de temps et financiers ; le coût des évolutions informatiques a été essentiellement supporté par l'État, les logiciels financiers des collectivités locales étant marginalement concernés.

4. L'accompagnement des collectivités locales pour la dématérialisation de leurs délibérations budgétaires par les Préfectures

Dans le cadre de l'expérimentation du CFU, le dispositif d'accompagnement des collectivités locales produisant leurs documents budgétaires *via* l'application TotEM a été renforcé par la DGCL. Un support utilisateur a été mis à disposition des expérimentateurs lors de la production de leur maquette, en complément de la documentation en ligne. En cas de difficulté, un accompagnement individuel par visioconférence a été déployé.

Lors de la première « vague » de l'expérimentation en 2022, un accompagnement a ainsi été apporté à environ 300 reprises aux 76 expérimentateurs concernés¹⁶.

Ce dispositif a ensuite été étendu dans le cadre de la « vague 2 » de l'expérimentation avec plus de 1 000 sessions d'accompagnement au bénéfice de 400 expérimentateurs environ. Les

16 76 collectivités locales ont débuté l'expérimentation et ont bénéficié d'un suivi, une d'entre elles ayant abandonné en fin de processus.

expérimentateurs ont par ailleurs été accompagnés par leurs éditeurs, tout particulièrement lorsque celui-ci intégrait les fonctionnalités TotEM dans ses applicatifs.

Les services en charge du contrôle des documents budgétaires ont également pleinement pris part à ce dispositif par l'accompagnement des collectivités locales qui s'engageaient dans la démarche de dématérialisation, en particulier pour accompagner dès l'exercice 2022 les 305 collectivités inscrites en « vague 2 » qui n'avaient pas dématérialisé leur délibération budgétaire en 2021.

III. Les enseignements tirés de l'expérimentation du compte financier unique

La DGFIP, en relation avec la DGCL, a piloté un dispositif de retour d'expérience auprès des ordonnateurs et des comptables publics concernés. Il s'est articulé autour :

- d'une phase de réunions visant à recueillir leurs observations par l'intermédiaire de comités d'expérimentateurs ;
- de questionnaires en ligne mis à disposition des collectivités et des comptables publics expérimentateurs.

À l'instar des neuf comités d'expérimentateurs¹⁷ organisés en 2022 dans le cadre du bilan du premier exercice d'expérimentation du CFU, les comités d'expérimentateurs mis en place dans le cadre du bilan final (organisés au printemps 2023 auprès de plus de 150 collectivités réparties sur l'ensemble des inter-régions¹⁸) ont été chargés d'établir un bilan qualitatif de l'expérimentation sur la base d'une trame thématique.

En plus de ces retours d'expérience auxquels les Préfectures ont été associées, une consultation a été organisée auprès des associations d'élus et des juridictions financières (cf. annexes n° 6 et 7).

Ces retours qualitatifs sont complétés par des éléments plus quantitatifs issus de l'exploitation statistique des résultats des formulaires mis en ligne, auxquels 700 personnes ont répondu (535 réponses de la part des ordonnateurs dont 90,84 % d'ordonnateurs de la « vague 2 » au titre de leur premier exercice d'expérimentation du CFU et 165 réponses de la part des comptables publics dont 81,82 % issus de la « vague 2 »).

Les répondants aux questionnaires sont majoritairement satisfaits de leur participation à l'expérimentation du CFU et confirment les bénéfices d'un document unique produit de manière totalement dématérialisée. Même si la majorité d'entre eux ne relève pas de changements importants dans les habitudes de travail, ils sont nombreux à considérer que la production des états du CFU demande un effort d'appropriation relativement important, avec un degré de difficulté moyen concernant le processus de confection. Nombreux sont les expérimentateurs ayant eu recours à la documentation disponible en ligne ou à une assistance (éditeur, DGCL). Ils s'en montrent satisfaits pour les difficultés rencontrées, qui portent principalement sur la génération du CFU, l'enrichissement des annexes et la transmission des flux vers l'application HELIOS. La transmission du CFU à la Préfecture *via* Actes Budgétaires n'a quasiment pas posé de difficultés.

Présentés au sein du présent rapport, les résultats de ces sondages sont détaillés en annexe n° 9.

Les enseignements de l'expérimentation peuvent s'articuler autour de quatre thèmes principaux : la nouvelle architecture de restitution budgétaire et comptable (A) ; la pertinence du format de présentation des informations fournies dans le compte financier unique (B) ; le circuit informatique

17 Les comités ont été organisés par les neuf directions ayant plus de trois expérimentateurs CFU au titre de l'exercice 2021.

18 Les comités ont été organisés soit par les délégations interrégionales soit par les directions, la consigne étant de disposer pour chaque inter-région d'un panel représentatif d'expérimentateurs.

de confection du compte financier unique (C) ; les nouvelles modalités d'échanges entre l'ordonnateur et le comptable public (D).

A. La nouvelle architecture de restitution budgétaire et comptable

L'expérimentation du CFU ne remet pas en cause l'actuelle architecture budgétaire des collectivités (existence de budgets principaux et de budgets annexes, dont l'existence est, dans certains cas, imposée par la législation¹⁹).

L'unicité recherchée avec le CFU est celle qui permet la production d'un compte unique se substituant au compte administratif produit par l'entité et au compte de gestion produit par le comptable public, ce qui constitue un réel progrès.

La présentation des comptes dans un document unique réunissant les informations de l'ordonnateur et du comptable public est jugée intéressante en ce sens qu'elle donne une vision d'ensemble sur les résultats et sur la situation patrimoniale. D'après les retours des expérimentateurs, le CFU apporte une plus grande intelligibilité aux documents budgétaires, ainsi qu'une meilleure information financière notamment sur l'état du patrimoine des collectivités. Il favorise le processus budgétaire et permet d'éviter les doublons d'informations.

D'après les résultats des questionnaires en ligne (cf. annexe n° 9), 63,70 % des comptables publics et 67,90 % des ordonnateurs de la « vague 2 » sont satisfaits de leur première année d'expérimentation du CFU. Pour les répondants relevant de la « vague 1 », le taux de satisfaction est de 80 % pour les comptables publics et de 63,27 % pour les collectivités locales. Les bénéfices d'un document commun sont avérés pour 77,2 % des collectivités locales interrogées.

Cependant, pour l'ensemble des acteurs, une période d'acculturation est nécessaire pour s'adapter à ce nouveau format de compte qui reste dense malgré les simplifications apportées.

Enfin, tout en respectant le cadre réglementaire imparti (« *Tronc commun minimum* »), des expérimentateurs proposent une « personnalisation » du CFU, en fonction du type de collectivité locale, afin qu'il ne traduise que les informations propres à chaque type de collectivité.

B. La pertinence du format de présentation des informations fournies dans le compte financier unique

Les comités d'expérimentateurs ont donné lieu à des échanges nourris sur la pertinence du format de présentation des informations dans le CFU. Les observations ont porté principalement sur les nouveaux états des résultats, les tableaux d'exécution budgétaire, les états annexés et dans une moindre mesure, les ratios et la présentation croisée.

1. États des résultats budgétaires

Parmi les changements majeurs dans le format de présentation des informations, les états relatifs aux résultats budgétaires ont été profondément revus.

Le tableau I-B1 est une vue d'ensemble de l'exécution budgétaire et des résultats. Il permet d'appréhender les grandes masses budgétaires entre les dépenses et les recettes par section et de présenter les résultats cumulés à la fin de l'exercice N pour chacune des sections (investissement et fonctionnement) intégrant les restes à réaliser, éléments nécessaires pour la

19 Les régies dotées de l'autonomie financière (L. 2221-11 du CGCT), les prestations de service rendues par un EPCI pour le compte d'autres collectivités (L. 5211-56 du CGCT) et les services publics à caractère industriel et commercial exploités en régie ou affermés (L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT).

réalisation des contrôles des déficits excessifs exercés par les préfetures, prévus par l'article L. 1612-14 du CGCT.

Détermination du résultat cumulé à la fin de l'exercice N					
			Investissement	Fonctionnement	Total cumulé
Recettes	Prévision budgétaire totale	A	1 471 748 127,90	1 863 707 253,00	3 335 455 380,90
	Recettes réalisées (1)	B	1 192 855 070,64	1 839 660 398,25	3 032 515 468,89
	Restes à réaliser	C	0,00	0,00	0,00
Dépenses	Autorisation budgétaire totale	D	1 328 361 689,00	1 909 083 008,02	3 237 444 697,02
	Dépenses réalisées (1)	E	1 166 408 123,24	1 657 175 651,26	2 823 583 774,50
	Restes à réaliser	F	0,00	0,00	0,00
Différences entre les titres et les mandats	Solde des réalisations de l'exercice (+/-)	G = B - E	26 446 947,40	182 484 746,99	208 931 694,39
Résultats antérieurs reportés	Résultats antérieurs reportés (+/-)	H	-143 386 438,90	45 375 755,02	-98 010 683,88
Solde (investissement) ou résultat de clôture (fonctionnement)	Excédent /déficit	G + H	-116 939 491,50	227 860 502,01	110 921 010,51
Différence entre les restes à réaliser	Restes à réaliser (+/-)	I = C - F	0,00	0,00	0,00
Résultat cumulé	Excédent /déficit	G + H + I	-116 939 491,50	227 860 502,01	110 921 010,51

Tableau I-B1

Le tableau I-B2 est une vue en liste de la formation des résultats ; l'objectif est d'aider à l'affectation du résultat de l'exercice.

Section de fonctionnement	Montant
ASolde des réalisations de l'exercice N précédé du signe + (excédent) ou - (déficit)	182 484 746,99
BRésultats antérieurs reportés Ligne 002 du compte financier N Précédé du signe + (excédent) ou - (déficit)	45 375 755,02
CRésultat de clôture de la section de fonctionnement (a) = A+B	227 860 502,01
Section d'investissement	
DSolde des réalisations de l'exercice N précédé du signe + (excédent) ou - (déficit)	26 446 947,40
ERésultats antérieurs reportés Ligne 001 du compte financier N Précédé du signe + (excédent) ou - (déficit)	-143 386 438,90
FSolde d'exécution de la section d'investissement N F = D+E, précédé de + ou -	-116 939 491,50
GSolde des restes à réaliser d'investissement N (b)	0,00
HSolde cumulé de la section d'investissement H (=F+G) <i>NB : en cas de solde négatif, il s'agit d'un besoin de financement à couvrir obligatoirement par l'affectation du résultat de fonctionnement</i>	-116 939 491,50

Tableau I-B2

Les expérimentateurs du CFU font état de tableaux de résultats plus clairs et plus lisibles même si certains d'entre eux, lors de la première année d'expérimentation du CFU notamment, ont eu quelques difficultés pour se les approprier. Pour les collectivités locales, la nouvelle présentation des résultats permet d'isoler rapidement un déficit éventuel et de mettre en avant les excédents.

Ces tableaux constituent ainsi une aide à l'affectation du résultat, à la synthèse de l'exécution budgétaire et à la préparation du budget N+1.

Néanmoins, certains expérimentateurs font part d'une impression de redondance des informations entre les tableaux I-B1 et I-B2, qui par ailleurs apparaissent « austères » en termes d'ergonomie. Le tableau I-B1 semble emporter la préférence des expérimentateurs par sa clarté, sa pertinence et sa précision, même si l'absence de reprise des résultats antérieurs dans les prévisions budgétaires a perturbé certains expérimentateurs. L'état I-B2 est jugé « moins accessible ».

Les comptables publics ont dans leur grande majorité exprimé le regret de ne plus disposer d'une vision consolidée des résultats intégrant les budgets annexes et constatent une perte d'informations par rapport au tableau actuel du compte de gestion (état II-2). En effet, les tableaux de résultats du CFU ne mentionnent pas l'intégration des résultats par opérations d'ordre non budgétaire (OONB).

Résultats d'exécution du budget principal et des budgets des services non personnalisés

Exercice 2022

	RESULTAT A LA CLOTURE DE L'EXERCICE PRECEDENT : 2021	PART AFFECTEE A L'INVESTISSEMENT : EXERCICE 2022	RESULTAT DE L'EXERCICE 2022	TRANSFERT OU INTEGRATION DE RESULTATS PAR OPERATION D'ORDRE NON BUDGETAIRE	RESULTAT DE CLOTURE DE L'EXERCICE 2022
I - Budget principal					
Investissement	-22 220,87		4 475,87		-17 742,50
Fonctionnement	178 049,98	22 220,87	29 075,20		154 901,21
TOTAL I	155 823,11	22 220,87	33 556,57		167 158,81
II - Budgets des services à caractère administratif					
TOTAL II					
III - Budgets des services à caractère industriel et commercial					
TOTAL III					
TOTAL I + II + III	155 823,11	22 220,87	33 556,57		167 158,81

PASSAGE DE LA M14 PLAN DES COMPTES - 3500 HABITANTS A LA M57 DEVELOPPEE AU 01/01/2022.

État II-2 du compte de gestion

Enfin, certains expérimentateurs, tant ordonnateurs que comptables publics, ont également regretté l'absence d'une balance comptable au sein même du compte financier unique, balance qui permettrait de réaliser des contrôles « *intellectuels* ».

Au regard de ces constats, la DGFIP et la DGCL ont proposé au comité de fiabilité des comptes locaux, réuni le 6 juillet 2023, la réintégration de l'état II-2 issu du compte de gestion et de la balance dans le CFU dès les comptes de l'exercice 2024. Cette proposition a recueilli l'avis favorable des membres du comité.

2. Exécution budgétaire

L'exécution budgétaire dans le CFU fait l'objet d'un double portage : l'ordonnateur produit la vue d'ensemble et le comptable public la vue détaillée.

La vue d'ensemble de l'exécution budgétaire retrace, au niveau du chapitre, les autorisations de dépenses et les prévisions de recettes ainsi que les réalisations correspondantes par section (investissement/fonctionnement). Elle permet de mettre en évidence le taux de réalisation, c'est-à-dire la part des crédits consommés par rapport aux crédits votés, ce qui constitue une nouveauté du CFU. La vue d'ensemble rappelle également le montant des restes à réaliser par chapitre, lesquels sont détaillés en première partie du CFU.

La vue détaillée de l'exécution budgétaire retrace quant à elle les autorisations de dépenses et les prévisions de recettes ainsi que les réalisations correspondantes par section (investissement / fonctionnement). Elle permet de mettre en évidence le solde des crédits disponibles par rapport aux crédits votés (colonne « Solde prévisions/réalisations ») suivant le niveau auquel le budget a été voté (par chapitre ou par article, avec le cas échéant un vote formel sur les opérations d'équipement et des articles spécialisés). Cet état permet une lecture directe du respect de l'autorisation budgétaire, en mettant en évidence les éventuels dépassements de crédits.

Les expérimentateurs ont estimé qu'il était utile d'avoir les deux visions, synthétique et détaillée, véhiculées dans le CFU. L'indication du taux de réalisation des crédits ouverts, ainsi que des réalisations nettes tenant compte des annulations, sont considérées comme des données intéressantes qui facilitent la présentation des comptes aux élus et au public.

Enfin, le double portage de l'information relative à l'exécution budgétaire permet des contrôles de cohérence sur les données de l'ordonnateur et celles du comptable, dont les résultats figurent dans l'état des contrôles du compte financier (ECCF). Il présente ainsi un intérêt avéré du fait du rapprochement qu'il induit entre ordonnateur et comptable public pour la résolution des anomalies.

3. États annexés

La mise en place du CFU a permis de réduire le nombre d'annexes que doivent produire les collectivités locales.

Les expérimentateurs ont apprécié la suppression de certaines annexes (exemple : états des variations du patrimoine, états relatifs aux services ferroviaires régionaux et liste des subventions versées) qui a permis un allègement du volume du CFU par rapport au compte administratif et une préparation simplifiée des annexes lors des travaux de clôture des comptes. Les réponses au questionnaire en ligne (cf. annexe n° 9) mettent en exergue que pour 57,20 % des ordonnateurs, les états annexés semblent pertinents et permettent une meilleure exploitation de l'information financière.

Des difficultés ont toutefois été recensées au-delà de celles relatives au circuit de production du CFU dans son ensemble (cf. *infra*).

D'une part, les expérimentateurs relèvent la difficulté de complétude et l'absence de clarté des annexes relatives aux autorisations de programme (AP) et aux autorisations d'engagement (AE) (états C2.1 sur les AP et C2.2 sur les AE) et jugent excessive la présence de neuf états sur la dette, d'autant plus que certaines annexes de dette sont considérées comme redondantes (exemple : l'état des emprunts garantis et le détail par nature de dette).

Les travaux de rationalisation en cours des états relatifs aux AP/AE et des états de dette dans le cadre du groupe de travail (GT) CFU devraient répondre au besoin exprimé de clarté et de simplicité accrues de ces états annexés.

D'autre part, les collectivités locales ont regretté l'absence de notice ou de modèles d'annexes complétées, ainsi que l'absence de définition précise du périmètre des annexes que chaque collectivité est tenue de compléter selon sa typologie. Il était souhaité que la collectivité puisse sélectionner les seuls tableaux utiles pour elle. En effet, plusieurs collectivités (EPCI et communes) de « petite » taille indiquent que de nombreuses annexes sont inutiles et alourdissent le document notamment lorsqu'elles ne comportent aucune information.

Enfin, des collectivités locales relèvent que des annexes apparaissent redondantes car elles sont produites à la fois au budget primitif (BP) et au CFU ; elles proposent que certaines d'entre elles ne soient produites qu'au BP ou qu'au CFU.

4. Ratios

Dans le cadre du CFU, la présentation des ratios a été revue en distinguant, pour plus de clarté, les ratios « de niveau » dont le dénominateur est la population et les ratios « de structure et d'analyse financière ». Le ratio « dépenses d'équipement brut / recettes réelles de fonctionnement » qui existe dans le compte administratif M57 a ainsi été supprimé et deux nouveaux ratios ont été définis (le taux d'épargne nette et la capacité de désendettement).

Les ratios modernisés du CFU ont été appréciés des ordonnateurs qui les ont jugés plus pertinents que les ratios du compte administratif dans la mesure où ils retrouvent dans le CFU les principaux agrégats financiers qui permettent d'évaluer la santé financière de la collectivité, notamment ceux qui sont relatifs au taux d'épargne et à la capacité de désendettement.

L'avis des expérimentateurs sur l'absence de comparaison avec les collectivités appartenant à la même strate de population (qui existe dans la maquette du compte administratif sous M14) est très

partagé : certains considèrent cette évolution comme une simplification, d'autres comme une perte d'information au regard du niveau de détail qu'offrait le compte administratif.

5. Présentation croisée « nature - fonction »

La présentation croisée « nature - fonction » a été simplifiée dans le CFU avec la disparition des états détaillés par sous-fonctions qui étaient présents dans le compte administratif.

Pour mémoire, ces états croisés nature – fonction, initialement produits dans les états du compte de gestion du comptable – au niveau le plus fin de la nomenclature fonctionnelle ont été supprimés au cours de la période 2008-2011 aux motifs de redondance avec le compte administratif, de rationalisation des états du compte de gestion et de son intérêt limité.

Dans le prolongement des préconisations du rapport de la mission IGF-IGA, le comité de fiabilité des comptes locaux a validé, dès 2019, la simplification consistant à limiter la présentation croisée à une vue d'ensemble par fonction et par chapitre afin d'en réduire le volume et de la rendre plus facilement exploitable. Toutefois, l'obligation de produire et transmettre la donnée détaillée dans les fichiers XML subsiste.

La présentation croisée « nature-fonction » a été jugée lisible, mais moins précise qu'une comptabilité analytique selon les collectivités locales ; certains expérimentateurs ont pu la considérer comme étant « *trop synthétique* ».

En cible et dans la perspective de la mise en place d'un « budget vert », le niveau de détail de la présentation croisée pourrait être réexaminé au sein du groupe de travail CFU, afin notamment de valoriser l'information relative à la performance environnementale dans le CFU.

C. Un circuit informatique de confection du compte financier unique robuste ayant nécessité un temps d'adaptation de la part des collectivités locales

Le circuit informatique de confection du CFU est décrit en annexe n°2.

1. Les collectivités locales se sont progressivement appropriées le nouveau circuit informatique

Si, d'après les questionnaires en ligne (cf. annexe n° 9), 49,53 % d'entre elles sont satisfaites de la production entièrement dématérialisée du CFU, les collectivités locales ont eu des difficultés à s'approprier le circuit au lancement de l'expérimentation ; ainsi, 56,82 % des collectivités locales reconnaissent dans les sondages en lignes avoir connu des difficultés. Ces difficultés ont principalement trait à la génération du CFU dans le progiciel financier (23,38 %), l'enrichissement des annexes (26,41 %) et la transmission des flux vers l'application HELIOS (20,78 %) ; parallèlement, 62,24 % des ordonnateurs reconnaissent pour autant qu'il n'y a pas de changement important par rapport aux habitudes de travail. L'étape de transmission du CFU à la Préfecture n'a en revanche pas posé de difficultés (pour 94,58 % des réponses, la télétransmission a été effective).

L'utilisation de la nouvelle version de l'application TotEM, la transmission des flux vers l'application HELIOS et le processus de scellement du compte se sont ainsi révélés fastidieux.

Dans l'ancien dispositif « dual » (production d'un compte administratif et d'un compte de gestion distinct), le compte administratif ne faisait pas l'objet d'une transmission au comptable public. Il était seulement transmis aux services préfectoraux dans le cadre du contrôle des actes budgétaires qu'ils opèrent. Enfin, la production du compte administratif relevait d'une activité interne à la collectivité locale, seule productrice des données nécessaires.

Le nouveau dispositif, qui consiste en la production d'un document commun à l'ordonnateur et au comptable public, implique la mise en place d'un processus d'échange de données entre les collectivités locales et les comptables publics, ce que prévoit le circuit informatique de confection du CFU.

Les différentes mises à jour de l'application TOTEM ont entraîné une succession de phases d'appropriation au cours desquelles les collectivités locales ont pris du retard dans la confection du CFU et sa validation dans l'application CDG-D SPL. Les retours d'expérience des « vagues 1 et 2 » de l'expérimentation ont mis en exergue des difficultés d'appropriation de la nouvelle version TotEM 2.0, liées, d'une part, à la nouvelle interface, différente de la précédente, et, d'autre part, à des anomalies perturbant la saisie des états annexés, en particulier lors de la « vague 1 » de l'expérimentation. Les collectivités locales et les comptables publics ont eu le sentiment d'un recul significatif de la date de reddition du CFU, situation pénalisante pour l'année en cours (car elle a pu entraîner une incertitude quant à la date d'approbation des comptes et un décalage de la mise à disposition des agrégats d'analyse financière par exemple).

Pour certaines collectivités locales, l'aide apportée par les éditeurs par le biais de supports d'information et de plaquettes explicatives a facilité la confection du CFU. 59,07 % des collectivités locales sollicitées *via* le questionnaire en ligne (cf. annexe n° 9) ont ainsi bénéficié d'un accompagnement de leur éditeur.

Un accompagnement personnalisé a été apporté par les services de la DGCL dès lors qu'une situation de blocage était rencontrée. L'essentiel des anomalies ont fait l'objet de correctifs progressivement déployés. Parmi les collectivités locales ayant répondu au questionnaire en ligne (cf. annexe n° 9), 34,02 % ont eu recours à l'assistance TotEM avec un taux de satisfaction de 64,61 %.

Un guide de procédure a été communiqué par un éditeur ; un autre a partagé avec ses clients des problématiques fréquentes rencontrées par plusieurs collectivités locales (installation, interface avec l'application TOTEM, etc.). Certains éditeurs ont fourni un « pas-à-pas » ; 56,04 % des collectivités locales déclarent ainsi dans le questionnaire en ligne (cf. annexe n° 9) qu'une assistance a été proposée par l'éditeur.

Il demeure cependant des différences entre éditeurs : beaucoup de collectivités locales ont regretté le manque d'assistance de leur éditeur (éditeur peu disponible, compte tenu de la sollicitation par l'ensemble des collectivités en vue de la généralisation de la M57 et du CFU).

Parfois, des frais supplémentaires ont été facturés à la commune par son éditeur de logiciel.

Pour pallier ces écueils, des opérations de mutualisation entre collectivités locales utilisant les mêmes logiciels budgétaires et comptables ont pu s'avérer utiles, de même que la documentation mise à disposition sur la page internet dédiée au CFU. Pour 71,78 % des collectivités locales ayant répondu au questionnaire en ligne (cf. annexe n° 9), la communication dédiée au CFU sur le site de collectivités-locales.gouv a été suffisante et pertinente.

La maîtrise de la dématérialisation en amont de l'expérimentation du CFU est reconnue comme un élément facilitateur du passage au CFU, certaines procédures étant déjà connues. En outre, l'envoi du CFU semble facilité lorsque les fonctionnalités de l'application TOTEM sont intégrées au logiciel financier de la collectivité locales.

Enfin, au niveau de la DGCL, des évolutions des applicatifs sont prévues de manière à limiter le risque d'erreur et mieux accompagner l'utilisateur dans la sélection du flux selon les différents statuts ; des contrôles de cohérence seront ainsi ajoutés dans l'application ToTEM.

2. Un nouveau circuit informatique n'ayant pas suscité de difficulté majeure pour les comptables publics

Du point de vue des comptables publics, il n'a pas été constaté de modification fondamentale par rapport au circuit de production et de visa d'un compte de gestion. D'après les questionnaires en ligne (cf. annexe n° 9), 62,42 % des comptables publics ne notent pas de changement important dans leurs habitudes de travail du fait du nouveau circuit applicatif.

Les problèmes informatiques ont pu, dans certains cas, être une source de difficultés pour le conseiller aux décideurs locaux (CDL) de la DGFIP dans une situation inconfortable vis-à-vis de l'ordonnateur car touchant aux limites de ses compétences et de sa capacité de conseil (absence de visibilité sur le progiciel financier de la collectivité et sur l'application TOTEM). 51,52 % des comptables publics ayant répondu au questionnaire en ligne (cf. annexe n° 9) indiquent que le circuit de confection dématérialisé du CFU a été source de difficultés ou d'incompréhension dans le cadre de leurs échanges avec les ordonnateurs.

Les comptables publics ont formulé le souhait que soient instaurés davantage de contrôles afin de sécuriser la production des CFU. Ils ont regretté l'absence de blocage²⁰ de la production d'un CFU en l'absence de flux ordonnateur, conduisant parfois à la production de CFU incomplets. Il a été également jugé nécessaire que les envois de flux soient bloqués après validation du CFU ou encore que l'ordonnateur ne puisse plus modifier que les seuls états annexés après la clôture de l'exercice par le comptable public.

La DGFIP et la DGCL envisagent des évolutions en 2024 afin de sécuriser le circuit sur les sujets identifiés et de faciliter le pilotage de la campagne de production des CFU.

En lien avec la direction de la transformation numérique du ministère de l'Intérieur et des outre-mer, l'application TotEM continue d'évoluer sur la base des retours d'expérience utilisateur collectés, deux nouvelles versions étant prévues en 2024. L'application permettra ainsi une saisie facilitée des états annexés et une meilleure exploitation des données. Des correctifs ayant trait au déploiement d'une installation serveur sur plusieurs postes utilisateurs d'une même entité seront également déployés.

3. Un dispositif de production du CFU plus abouti que celui du compte financier des établissements publics de santé (EPS)

La notion de compte financier s'applique également depuis plusieurs années aux établissements publics de santé (EPS) qui appliquent le cadre budgétaire de l'état prévisionnel des dépenses et des recettes (EPRD). Le compte financier de ces établissements est composé d'états financiers élaborés pour certains par le seul comptable public (tableaux des immobilisations ; restes à recouvrer sur exercices courant et antérieurs, etc.), pour d'autres par l'ordonnateur (tableau des provisions réglementées, des provisions pour risques et charges et des dépréciations ; détail et évaluation des valeurs mobilières de placement, etc.) et, enfin, pour une partie d'entre eux conjointement par les deux acteurs (état de la dette financière à long et moyen terme ; état récapitulatif des charges sur exercices antérieurs, etc.) à la différence du CFU dont la confection des annexes relève intégralement de l'ordonnateur.

Par ailleurs, les annexes du compte financier des EPS sont saisies librement par les ordonnateurs ou sur la base d'un état vierge pré-rempli (annexes mixtes relevant du comptable et de l'ordonnateur) ou totalement vierge produit par l'application HELIOS.

En ce sens, les modalités de confection retenues pour le CFU apparaissent plus abouties, puisqu'elles garantissent une uniformité dans leur présentation et permettent des échanges plus fluides entre les acteurs. Le dispositif technique mis en place en matière de CFU permet en effet la réception des informations en provenance des ordonnateurs en amont et indépendamment de

20 Il existe dans l'application HELIOS une anomalie « bloquante », qui demeure toutefois « forçable ».

l'édition du compte, ce qui n'est pas le cas pour les EPS qui ne peuvent saisir certaines annexes qu'après l'édition du compte financier par leur comptable public.

D. Les nouvelles modalités d'échanges entre l'ordonnateur et le comptable public

1. Le CFU et la relation de travail entre l'ordonnateur et le comptable public

L'expérimentation du CFU n'a, de manière générale, pas entraîné de changement particulier dans les modalités d'échanges et de travail entre l'ordonnateur et le comptable public. Ce point est confirmé dans les réponses aux questionnaires en ligne (cf. annexe n° 9), qui ne permettent pas de dégager de tendance forte ; si 53,08 % des ordonnateurs voient dans le CFU un renforcement de la relation de travail (contre seulement 42,42 % des comptables publics), 51,59 % des ordonnateurs répondent que le CFU n'a pas fait l'objet d'engagements dans le cadre d'un engagement partenarial ou d'une convention de service comptable et financier.

Certaines collectivités locales font état d'un approfondissement des relations de travail ordonnateur-comptable. En outre, elles ont intégré le nouveau rôle du conseiller aux décideurs locaux (CDL). Pendant la phase de préparation du CFU, les conseils et le soutien du CDL ont été très appréciés.

2. Le CFU et le délai de reddition des comptes

La date limite de vote et de reddition des comptes au 30 juin N+1 n'a pas été modifiée par l'expérimentation du CFU.

Cette expérimentation a conduit à constater un allongement du délai de reddition des comptes par rapport aux délais connus en matière de production du seul compte de gestion, comme en témoigne les taux de visa des CFU plus faibles que les taux de visa des comptes de gestion pris à différentes dates (cf. tableaux comparatifs *infra*). Pour autant, les résultats se sont significativement améliorés entre les deux exercices (cf. tableaux *infra*). Par ailleurs, les questionnaires en ligne (cf. annexe n° 9) montrent que les CFU ont été votés majoritairement en mars (40,37 %) et en avril (38,88 %).

Ce rallongement de délai est imputable à plusieurs facteurs (conditions de préparation des états annexés par les collectivités locales, qui disposent théoriquement d'un délai jusqu'à la date limite de vote au 30/06/N+1 pour les préparer ; difficultés techniques ; phase de tests et de montée de version de la part des éditeurs, etc.). Seule une collectivité locale fait état d'une restitution tardive des données d'analyse financière.

Dans la phase d'appropriation du compte financier unique, cet allongement de calendrier ne concourt pas à une valorisation rapide des comptes N-1 par la DGFIP, ni à la reprise des résultats N-1 dès le vote du budget primitif, nonobstant la possibilité d'une reprise anticipée des résultats. Les chiffres suggèrent toutefois que l'allongement des délais est ponctuel et lié à la mise en place de l'expérimentation.

Comptes de l'exercice 2021	Taux de visa des comptes de gestion	Taux de visa des CFU
15/02/22	21,10 %	0,00 % ²¹
15/03/22	82,40 %	1,27 %
15/04/22	95,76 %	49,37 %
15/05/22	98,21 %	67,51 %

21 Demande de suspension du visa pour raisons techniques.

30/06/22	99,61 %	88,61 %
----------	---------	---------

Tableau comparatif des taux de visa des comptes de gestion et CFU de l'exercice 2021

Comptes de l'exercice 2022	Taux de visa des comptes de gestion	Taux de visa des CFU
15/02/23	29,75 %	2,84 %
15/03/23	80,57 %	26,47 %
15/04/23	95,18 %	78,44 %
15/05/23	97,81 %	89,00 %
30/06/23	99,48 %	98,59 %

Tableau comparatif des taux de visa des comptes de gestion et CFU de l'exercice 2022

3. Le CFU et la fiabilisation des comptes locaux

La qualité comptable n'étant pas un prérequis à l'expérimentation du CFU, les expérimentateurs du CFU s'inscrivent de façons diverses dans la démarche de fiabilité des comptes.

D'après les comptables publics, certaines collectivités locales ont profité de la mise en place de la M57 et/ou de la perspective du CFU pour entamer des travaux de fiabilisation des comptes avec l'aide des CDL : régularisation des actifs, démarche de provisionnement, mise à niveau de l'inventaire. Ces démarches étaient entreprises également à la faveur de leur engagement dans l'expérimentation de la certification des comptes. Ainsi, certaines collectivités locales possédaient déjà un bon niveau de fiabilisation des comptes avant le début de l'expérimentation. Ce point est confirmé dans les questionnaires en ligne (cf. annexe n° 9) : pour 53,08 % des ordonnateurs, le CFU a permis d'accélérer la démarche de fiabilisation des comptes.

L'état des contrôles du compte financier (ECCF) s'est révélé un atout précieux. 55,76 % des comptables publics interrogés dans le cadre des questionnaires en ligne (cf. annexe n° 9) indiquent ainsi que l'ECCF a mis en évidence des écarts avec l'ordonnateur. Les expérimentateurs proposent d'améliorer les contrôles de concordance de l'exécution budgétaire, qui font actuellement ressortir uniquement des différences globales, afin d'identifier plus finement l'origine des éventuelles discordances des données ordonnateur-comptable.

À noter que pour certaines collectivités locales, un important travail de préparation de transposition de comptes pour le passage en M57 a eu lieu un an avant la mise en place du CFU.

Ainsi, d'une manière générale, le traitement immédiat des anomalies, les réactions rapides des différents acteurs, les contrôles de cohérence réguliers et le pointage accru et resserré des comptes tout au long de l'année sont autant d'éléments liés au CFU qui contribuent à consolider la fiabilité des comptes locaux.

E. L'appréhension du CFU par les services des Préfectures en charge du contrôle budgétaire

Le CFU n'a pas vocation à modifier les règles du contrôle budgétaire, mais les nouveautés qu'il introduit, principalement les contrôles automatisés synthétisés dans l'ECCF qui est l'état listant les incohérences relevées entre les données du comptable et celles de l'ordonnateur, ont pour conséquences d'améliorer les conditions de contrôle des préfectures.

En effet, les écritures de l'ordonnateur font toujours l'objet d'un contrôle de sincérité, vérification qui s'appuie en grande partie sur une comparaison avec les inscriptions portées au compte de gestion. L'ECCF, en automatisant la comparaison, accélère et simplifie l'appréhension des

écritures à contrôler. Une alerte est prévue pour être directement intégrée à « Actes budgétaires ». Les préfetures bénéficient de cette manière d'un accès direct aux données du comptable public.

S'agissant des autres contrôles normalement effectués sur le compte administratif, tel que le contrôle du déficit excessif défini à l'article L.1612-14 du CGCT, le CFU n'a pas eu de conséquence substantielle. Ainsi, l'alerte déjà présente sur Actes budgétaires en cas d'atteinte du seuil à partir duquel le compte administratif est considéré en déficit excessif a été adaptée au CFU.

IV. Les perspectives de déploiement du compte financier unique (CFU)

A. Propositions des parties prenantes

1. Avis et propositions des associations d'élus

Les associations d'élus participant au groupe de travail CFU ont été sollicitées afin de faire part de leurs observations sur l'expérimentation du CFU.

En synthèse, les associations d'élus mettent en exergue les points suivants :

- elles s'expriment favorablement sur le nouveau format de reddition des comptes offert par le CFU même s'il convient encore d'en exploiter l'ensemble des potentialités (informations des élus, analyse financière,...) ;
- elles évaluent positivement l'approfondissement de la relation ordonnateur / comptable public découlant de la mise en place du compte financier unique.
- elles signalent une nécessaire vigilance relative à la fluidité du circuit informatique de confection du CFU et à l'assistance apportée dans ce cadre par les administrations.

Enfin, Régions de France et Départements de France souhaitent privilégier le volontariat exprimé par les collectivités pour y recourir.

Les retours reçus (Régions de France, Départements de France, Associations des Maires de France et France Urbaine) figurent en annexe n° 6.

2. Les recommandations de la Cour des comptes sur le CFU

Dans son rapport final sur l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales, la Cour des comptes consacre de larges développements au CFU dont elle considère l'expérimentation comme incomplète²².

La Cour des comptes, après avoir constaté que « *deux états financiers coexistent actuellement au moment de l'approbation des comptes par les assemblées délibérantes des collectivités locales : le compte administratif établi par l'ordonnateur et le compte de gestion réalisé par le comptable public. Chacun comporte des éléments budgétaires et comptables, mais aucun des deux ne permet de comprendre aisément l'évolution de l'activité et du patrimoine de chaque collectivité locale. Le compte de gestion inclut, ainsi, une présentation du patrimoine, tandis que le compte administratif présente surtout les flux budgétaires de l'exercice écoulé en fonctionnement, ou en investissement.* » et que « *les comptes des entités publiques locales sont actuellement présentés par budget, tant pour les états budgétaires que pour les états patrimoniaux, sans agrégation. Or les budgets annexes représentent une part significative de l'activité des entités publiques locales. [...] l'existence de flux réciproques entre les budgets [...] qui n'ont pas de consistance juridique*

²² Cour des comptes, Bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, chapitre II, partie I-A « Le compte financier unique, une expérimentation incomplète ».

propre, rend difficile l'appréciation de la situation financière réelle de chaque entité locale [...] », regrette que l'expérimentation du CFU ne vise pas à produire un CFU unifié sur l'ensemble du périmètre budgétaire d'une collectivité. Aussi, la Cour des comptes propose-t-elle « de prévoir l'élaboration d'un CFU à l'échelle de l'entité juridique et comptable, condition pour que celui-ci puisse contribuer au renforcement de la transparence sur la situation financière des collectivités locales. ».

En l'état actuel de la réglementation de la comptabilité publique, le budget est l'unité de vote des autorisations et d'exécution des recettes et des dépenses publiques. Si l'unité budgétaire demeure un principe, les comptes des collectivités locales sont suivis au sein de budgets principaux et de budgets annexes (certains librement créés par les collectivités, d'autres obligatoires en vertu de la réglementation) ; ces budgets, en tant qu'entités comptables, produisent chacun des états de synthèse (bilan ; compte de résultat) au sein du compte de gestion ou du compte financier unique (CFU).

D'un point de vue budgétaire, les autorisations budgétaires sont également approuvées spécifiquement pour le budget principal et chaque budget annexe par les assemblées délibérantes. Le compte administratif et le compte de gestion, qui rendent compte aussi de l'usage de ces autorisations budgétaires, sont ainsi présentés par budget et cette situation n'a pas vocation à évoluer avec la mise en place du CFU.

Prévoir une présentation agrégée des états budgétaires, comme le propose la Cour des comptes dans son rapport définitif²³, impliquerait au préalable de revoir les modalités de vote des budgets locaux, l'étendue des dérogations au principe d'unité budgétaire et de revoir les raisons qui ont conduit à les prévoir à l'aune des exigences découlant des normes comptables. Cela excède le seul travail de production des états budgétaires et patrimoniaux.

Malgré tout, ce cadre n'exclut pas la reprise à l'identique dans le CFU de l'annexe issue du compte administratif relative à la présentation agrégée des résultats du budget principal et de ses budgets annexes avec neutralisation des flux réciproques. Ce cadre n'exclut pas non plus la perspective d'une mise en place d'états financiers agrégés au sein du CFU.

En effet, la norme 1 du recueil de normes pour les entités publiques locales prévoit, pour l'établissement des états financiers, une méthode dite « préférentielle » visant à agréger dans les états financiers l'ensemble des comptabilités d'une collectivité et de ses budgets annexes dans la mesure où, « *l'intégration des éléments des états financiers relatifs à des services ou activités suivis en « budget annexe » [...] au sein du bilan et du compte de résultat de la personne morale à laquelle ils sont rattachés donnerait directement une vision globale dans ces états de synthèse.* ».

Une expression informatique de besoin a été déposée en vue de permettre, sur le périmètre d'entités disposant de la personnalité morale, la production d'états financiers agrégés.

Cette dispositif d'agrégation des comptes se distingue toutefois d'une consolidation des comptes, telle que promue par la Cour des comptes, qui se base sur l'analyse des liens capitalistiques entre entités, implique des retraitements comptables et ne correspond pas à l'actuelle structuration budgétaire des comptes des collectivités locales.

En outre, la Cour estime que le rapport de gestion « *devrait s'imposer afin d'exposer aux élus et aux citoyens la situation financière de chaque collectivité, comme cela est déjà le cas pour d'autres établissements publics. Il pourrait d'ailleurs prendre la forme d'un rapport d'exécution budgétaire, qui serait en quelque sorte le pendant du rapport d'orientation que les collectivités doivent déjà produire.*²⁴ ».

23 Cour des comptes, Bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, chapitre II, partie I-A-3 ; page 40.

24 Cour des comptes, Bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, chapitre II, partie I-A-4 ; page 41.

La mise en place, que la Cour des comptes suggère obligatoire, d'un nouveau rapport de gestion à la charge de l'ordonnateur dans le cadre du CFU est *a priori* peu cohérente avec le cadre assumé d'amélioration de la lisibilité et d'allègement des charges liées à la clôture. Elle mérite d'être précisée au regard des obligations existantes relative à la présentation brève et synthétique et à la note explicative de synthèse annexée prévues par l'article L. 2313-1 du CGCT²⁵. Cette recommandation sera discutée dans le cadre des réflexions menées en GT CFU, qui se prononcera sur l'opportunité de compléter le cadre existant sur ce point.

3. Avis et propositions de l'AFIGESE

L'AFIGESE reconnaît l'intérêt d'un document commun et d'une vision synthétique ; elle considère également que les ratios rénovés constituent un point positif du CFU.

Cependant, l'AFIGESE estime que l'objectif de lisibilité du CFU n'est que partiellement atteint, dans la mesure où certains états demeurent redondants et où d'autres ont perdu de l'information. Elle considère le CFU comme un document à dominante comptable et fait état de problématiques liées à la fois à l'utilisation de l'application TOTEM et à l'accompagnement des expérimentateurs.

Son retour d'expérience détaillé est présenté en annexe n°8.

B. Les travaux à poursuivre pour une réussite de la généralisation du CFU

1. Élargir le périmètre des entités et faire évoluer les maquettes du CFU « cible »

a) Élargir le périmètre des entités

Au-delà des expérimentateurs actuels, dont le périmètre a été délimité par l'article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les caisses des écoles, les ASA/AFR ainsi que l'ensemble des entités qui appliquent l'instruction budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2024 ont vocation à produire un CFU en lieu et place du compte administratif et du compte de gestion.

Une réflexion a été engagée en GT CFU sur les maquettes à mettre à disposition des nouvelles entités qui seraient éligibles au CFU :

- les CCAS/CIAS et caisses des écoles (CDE) adoptent le plan de comptes M57 (abrégé ou développé) utilisé par la commune (ou le groupement) de rattachement ; par conséquent, ces entités ont vocation à adopter la maquette :
 - M57 *par nature* pour les CCAS/CIAS et les CDE votant leur budget par nature et appliquant le plan de comptes M57 développé (y compris par option pour les entités de moins de 3 500 habitants) ;
 - M57 *abrégé* pour les CCAS/CIAS et les CDE votant leur budget par nature et appliquant le plan de comptes M57 abrégé ;
 - M57 *par fonction* pour les CCAS/CIAS votant leur budget par fonction ;
- les associations syndicales autorisées (ASA) et les associations foncières de remembrement (AFR) sont soumises aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants : par conséquent, elles ont vocation à appliquer la maquette du CFU sous M57 abrégé, sous réserve d'un état d'informations générales spécifique fixé par l'arrêté n° NOR INTB1237402A relatif au cadre budgétaire et comptable applicable aux

²⁵ Applicables aux entités appliquant le régime budgétaire et comptable des métropoles par renvoi de l'article 5217-10-13 du CGCT.

associations syndicales autorisées qu'elles continueront de produire à la Préfecture, en complément du CFU ;

- pour les centres de gestion de la fonction publique territoriale, le CNFPT et les autres établissements publics locaux, les travaux doivent se poursuivre afin de définir un calendrier de déploiement du CFU.

La possibilité d'une reddition des comptes au format CFU pourrait être également offerte à terme aux budgets annexes des établissements publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS), appliquant l'instruction budgétaire et comptable M22, actuellement exclus du périmètre du CFU par la loi ; la prise en compte de ces collectivités, dans la mesure où elle nécessitera un accompagnement spécifique lié au pré requis de dématérialisation, peu développée dans le secteur des EPSMS, ne peut s'envisager qu'à une échéance plus longue.

Ces travaux d'extension du CFU s'inscrivent dans un contexte de déploiement du référentiel M57, avec un objectif de bascule vers le nouveau référentiel de près de 90 000 comptabilités au 1^{er} janvier 2024. Plus de 36 500 comptabilités représentant 25 800 budgets principaux ont basculé en M57 au 1^{er} janvier 2023, portant le nombre de budgets principaux appliquant la M57 à 33 400 au 1^{er} janvier 2023 (soit 56,54 % des budgets éligibles).

Les estimations d'application du référentiel M57 au 1^{er} janvier 2024 sur la base du bilan d'étape organisé par les services de la DGFIP au 30 juin 2023 font état d'un taux de 92,48 % au titre des budgets principaux et des budgets annexes (toutes collectivités locales confondues) et de 95,20 % pour les seules communes (budget principal) ; ces données, « *basses et prudentes* », seront périodiquement mises à jour au cours du dernier quadrimestre 2023.

b) Faire évoluer les maquettes du CFU « cible »

La trajectoire d'expérimentation du CFU est progressive, tant en termes de maquettes budgétaires que d'entités pouvant expérimenter le CFU. Ce « *chemin de progrès* » permet de mettre à profit la période d'expérimentation pour préparer de façon concertée le « CFU cible », c'est-à-dire celui qui serait susceptible d'être généralisé.

Après un premier exercice 2021 consacré à l'expérimentation de la maquette du CFU sous M57 par nature, trois autres maquettes (M57 fonction, M4 et M57 abrégé) ont été expérimentées à partir des comptes de l'exercice 2022.

Les travaux sur le CFU « cible » permettent d'envisager plusieurs modifications majeures à apporter aux maquettes du CFU expérimental en vue de sa généralisation. Ces modifications, qui ont fait l'objet de discussions en GT CFU et d'une validation en comité de fiabilité des comptes locaux, portent sur :

- l'intégration dans la maquette du CFU sous M57 par nature des états financiers agrégés (bilan et compte de résultat) établis conformément aux prescriptions normatives ;
- la réintégration dans les maquettes du CFU de l'état des résultats issu du compte de gestion (état II-2) en lieu et place du tableau de résultat I-B2 du CFU expérimental ;
- la réintégration de la balance comptable dans les maquettes du CFU ;
- la simplification des annexes relatives aux autorisations de programme et d'engagement ;
- à moyen terme, une rationalisation des états de la dette financière.

Le projet de sommaire de la maquette du CFU « cible » est présenté en annexe n°10.

Ce projet de sommaire est susceptible d'évolutions complémentaires. Ainsi, la ré-introduction d'un niveau plus détaillé pour la présentation croisée nature - fonction pourrait être mis à l'ordre du jour de prochains travaux du groupe de travail CFU et venir modifier la maquette du CFU « cible ».

2. Adapter les textes existants, en particulier les dispositions du code général des collectivités territoriales (et du code des juridictions financières)

Dans le cadre de l'expérimentation du CFU, celui-ci se substitue au compte administratif de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable public.

Sur le plan juridique, cette substitution est précisée par l'alinéa 1^{er} de l'article 242 de la LFI pour 2019, qui précise que « *Ce compte financier unique se substitue, durant la période de l'expérimentation, au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.* » Cette mention permet d'articuler le droit existant avec l'expérimentation. Dès lors, le cadre de droit commun n'a pas emporté d'évolution compte tenu du caractère expérimental de la mise en œuvre du CFU institué par le législateur.

Pour autant, dans le cadre d'une généralisation du CFU à l'ensemble des collectivités locales et établissements publics soumis au contrôle budgétaire, il est nécessaire de prévoir la mise en cohérence des dispositions existantes, en particulier celles du code général des collectivités territoriales et, le cas échéant, du code des juridictions financières, pour garantir l'intelligibilité et l'accessibilité du cadre juridique.

Si la mise en œuvre de l'expérimentation du CFU n'a, dans la pratique, pas posé de difficultés majeures au niveau de l'interprétation et la mise en œuvre des adaptations juridiques, la généralisation du compte financier unique imposerait quatre séries d'évolution du cadre réglementaire existant, en particulier au niveau législatif :

- dès lors que le prérequis de la mise en œuvre du compte financier unique est l'application du régime budgétaire et comptable des métropoles, ainsi que l'instruction budgétaire et comptable M57, il faudra prévoir d'harmoniser les dispositions du code général des collectivités territoriales définissant les spécificités des régimes de chaque catégorie de collectivités ou d'établissements, ainsi que les régimes des établissements publics locaux *sui generis*. Les dispositions générales du CGCT au niveau législatif comme au niveau réglementaire ont vocation à accueillir toutes les dispositions relatives au cadre budgétaire et comptable harmonisé des entités publiques locales soumises au contrôle budgétaire ;
- le second prérequis conditionnant la mise en œuvre du compte financier unique, à savoir la dématérialisation des documents budgétaires, nécessite d'être étendu à toutes les entités publiques locales devant produire un compte financier unique, dès lors que sa mise en œuvre n'est pas possible en dehors d'une procédure dématérialisée ;
- la généralisation du compte financier unique imposera de supprimer les dispositions propres à la procédure de production du compte administratif et du compte de gestion du cadre juridique existant pour lui substituer la procédure de production du « compte financier unique ». Cela conduira de fait à ajuster le calendrier de transmission par le comptable public du compte de gestion, qui n'aura plus d'existence juridique, pour traduire le cadre calendaire propre au compte financier unique. Toutefois, la date limite d'adoption fixée au 30 juin n'a pas vocation à évoluer à court terme, permettant de concilier la nécessité d'une période de préparation et d'adoption du compte financier unique, et le chaînage entre exercices, qui suppose de pouvoir tirer les conséquences des résultats d'un exercice donné sur l'exécution de l'exercice suivant suffisamment tôt pour garantir la maîtrise de la trajectoire budgétaire. Il est aussi nécessaire de mettre en cohérence les dispositions du contrôle budgétaire qui concernent les comptes administratifs avec la mise en œuvre du compte financier unique, notamment l'article L. 1612-14 du CGCT, ainsi que les dispositions définissant les modalités d'intervention des chambres régionales des comptes. La procédure à retenir en cas de rejet du compte administratif, qui prend appui actuellement sur le compte de gestion, devra également être adaptée et précisée ;
- enfin, toute disposition ou dispositif qui prendrait appui sur le compte administratif ou le compte de gestion devra être adaptée pour prendre en compte le compte financier unique.

À titre d'exemple, le régime relatif au fonds de compensation de la TVA (FCTVA), dans le cadre du traitement automatisé prévu par l'article L. 1615-1 du CGCT, prévoit la liquidation des attributions sur la base du compte de gestion. Il conviendra de lui substituer le compte financier unique et, le cas échéant, en fonction des régimes concernés, de mettre en cohérence les différentes dispositions.

L'annexe n°11 présente une illustration de certaines évolutions législatives à présenter en cas de généralisation du compte financier unique.

3. Poursuivre l'accompagnement des acteurs (éditeurs, collectivités locales)

Les travaux informatiques sont amenés à se poursuivre afin d'assurer le succès de la généralisation de ce nouveau mode de reddition des comptes.

L'amélioration de l'expérience utilisateur de l'application TotEM se poursuivra, selon une logique itérative et d'amélioration continue, par l'ajout de nouveaux contrôles de cohérence, de manière à limiter les anomalies liées aux erreurs de saisie ou à la manipulation des flux XML, ou encore par la distinction des différentes étapes de confection du CFU (import du CFU avec les données comptables ; scellement du flux après signature ; etc.).

4. Accompagner le développement de la dématérialisation (collectivités locales ; comptables publics)

a) Pour les collectivités territoriales et les établissements soumis au contrôle budgétaire.

Plus de 51 % des actes budgétaires ont fait l'objet d'une transmission dématérialisée en 2022, ce qui correspond à 162 040 actes sur un total de 317 375 reçus par les services des préfetures. La part des entités locales soumises au contrôle budgétaire qui ont vocation à mettre en œuvre le CFU et qui n'avait pas dématérialisé la production et la transmission de leurs documents budgétaires représente près de 35 000 entités (soit près de 47 300 budgets).

Dès lors que la production du compte financier unique s'inscrit dans une procédure dématérialisée d'échange entre l'ordonnateur et le comptable public, elle implique au préalable la dématérialisation des documents budgétaires au plus tard pour le budget primitif du premier exercice de production d'un CFU.

La généralisation de la mise en œuvre du compte financier unique implique donc que l'ensemble des entités locales soumises au contrôle budgétaire dématérialise effectivement la production des documents budgétaires.

Un dispositif d'accompagnement et une campagne de communication adaptée et ciblée, nécessitant la mobilisation des services de la direction générale des collectivités locales, de la direction du numérique du ministère de l'intérieur et les services préfectoraux, sera nécessaire pour faciliter la prise en main de ces procédures.

Pour les entités qui ont déjà dématérialisé leurs documents budgétaires, il n'y a pas de contraintes ou d'obligation formelles supplémentaires à celles qui existent déjà dans le cadre de la procédure dématérialisée en place, au-delà du cycle de production du CFU, qui impose des échanges entre ordonnateur et comptable public. La procédure dématérialisée actuelle de transmission des documents budgétaires aux préfetures est déjà compatible avec la transmission du CFU.

Dans un cadre plus large de modernisation des conditions de mise en œuvre du contrôle budgétaire, et dans le but de faciliter la production des informations budgétaires et comptables prescrites dans le cadre réglementaire, les contrôles déjà existants, intégrés dans TOTEM seront progressivement complétés par de nouveaux contrôles portant notamment sur la cohérence des données de l'ordonnateur et du comptable public.

b) Pour les comptables publics

La dématérialisation dans le secteur public local est une priorité de la DGFIP en ce qu'elle allège et sécurise les travaux des collectivités locales.

Elle s'appuie sur une normalisation des échanges dématérialisés entre comptable public et ordonnateur. Le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 (PES V2) est la solution de dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense et des bordereaux récapitulatifs validée, dès 2005, par les partenaires nationaux réunis au sein de la [structure nationale partenariale](#) (SNP). Il constitue, en outre, la seule modalité de transmission des pièces justificatives dématérialisées au comptable (article 9 de l'[arrêté du 27 juin 2007](#)). Les caractéristiques du PES V2 sont précisées par l'[arrêté du 27 juin 2007](#) portant application de l'article D. 1617-23 du code général des collectivités territoriales relatif à la dématérialisation des opérations en comptabilité publique.

Le PES V2 est le fruit d'une co-construction réalisée en s'appuyant sur des groupes de travail impliquant l'ensemble des acteurs de la chaîne comptable et financière du secteur public local ; il a modifié en profondeur les référentiels et les actions quotidiennes relatives à la gestion des pièces comptables et justificatives en favorisant leur montée en qualité et, de fait, leur adéquation avec les enjeux de régularité portés par la DGFIP.

Déployé progressivement à partir de 2008, le PES V2 remplace, depuis le 1^{er} janvier 2015, les divers protocoles de transmission « à plat » des titres et des mandats, nécessairement doublés d'une transmission papier lors de l'envoi au poste comptable. Il permet, d'abord, la dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense et des bordereaux récapitulatifs dès lors que les flux sont signés électroniquement, puis le transport des pièces justificatives dématérialisées lorsque la collectivité veut atteindre une dématérialisation totale de ses échanges avec le comptable public de la DGFIP.

Une action de sensibilisation a été menée en 2022 auprès des pilotes accompagnement du changement (PAC) afin d'encourager la bascule à la dématérialisation des documents budgétaires.

5. Améliorer le circuit de confection du compte financier unique pour en fluidifier la reddition

Les travaux informatiques doivent se poursuivre afin de sécuriser et de fluidifier le circuit de production du CFU sur les sujets identifiés lors des retours d'expérience.

Sous réserve des arbitrages informatiques de fin 2023, une expression informatique de besoin a été préparée par la DGFIP dans le cadre de la préparation du plan annuel d'activité (PAA) de 2024. Les évolutions attendues doivent permettre :

- aux comptables d'être alertés de l'arrivée des flux transmis par les ordonnateurs et de limiter le nombre d'actions dans l'application HELIOS pour la confection des CFU provisoires ;
- la confection automatique d'un CFU provisoire à J+1 dès lors qu'aucune anomalie bloquante n'a été détectée dans l'application HELIOS ;
- de sécuriser le processus d'envoi des flux et éviter la production de CFU sans flux ordonnateur (création de contrôles bloquants) ;
- d'identifier les CFU relatifs à des budgets dissous afin d'adapter le processus de confection du CFU pour les budgets dissous en cours ou en fin d'exercice ;
- aux ordonnateurs d'adresser leurs états annexés après la reprise des balances d'entrée ;
- aux comptables et ordonnateurs de disposer au sein de l'ensemble des maquettes CFU (M4, M57, M57 *fonction*, M57 *abrégé*) de la balance comptable et de l'état II-2 issu du compte de

gestion (assorti de son bloc-notes). Ce dernier état remplace l'état I-B2 de détermination du résultat cumulé à la fin de l'exercice, présent en partie I du CFU.

Dans l'attente de l'évolution des textes législatifs et réglementaires visant à clarifier la notion d'arrêté des comptes, une attention sera portée au délai de production des CFU en sensibilisant les ordonnateurs sur la nécessité d'anticiper la confection des annexes.

6. Améliorer la fiabilisation des comptes locaux par la production du CFU

La mise en place du CFU et de ses contrôles automatisés, qui permettent de retranscrire les anomalies dans l'état des contrôles du compte financier (ECCF), a permis de mettre en exergue un certain nombre de thèmes liés à la qualité comptable et budgétaire.

Ainsi, lors de la production des CFU des exercices 2021 et 2022, des différences sur les chapitres d'opérations d'équipement ont été identifiées pour plusieurs collectivités locales, ainsi que des erreurs d'imputation telles que l'utilisation à tort de chapitres globalisés relatifs à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou au revenu de solidarité active (RSA) par des collectivités non éligibles à ces dispositifs.

Dans un contexte d'application généralisée du référentiel M57, la production du compte financier unique, regroupant au sein d'un même support des données budgétaires, comptables et financières, contribue indiscutablement, au mouvement d'amélioration de la qualité des comptes locaux (expérimentation de la certification des comptes locaux) en mettant en exergue de possibles discordances.

Ainsi, initialement du ressort du compte de gestion produit par le comptable public, la mise en perspective des états financiers au sein du compte financier unique, au travers notamment du bilan et du compte de résultat²⁶, doit permettre de mieux appréhender, les principaux concepts comptables véhiculés (immobilisations et fonds propres ; créances et dettes ; trésorerie) ; par ailleurs, la cohérence entre les données patrimoniales et celles figurant dans les états annexés devra être recherchée (exemple des données de la dette figurant au bilan et dans les états annexés relatifs à la dette).

Par une action conjuguée de sensibilisation des élus (à travers notamment la mise en œuvre par la DGFIP de l'expérimentation de la synthèse de la qualité des comptes), la production du compte financier unique doit ainsi, constituer un puissant « levier » d'amélioration de la qualité des comptes locaux et de fiabilisation des données.

7. Revoir le rôle des acteurs et les procédures

La mise en œuvre du compte financier unique conduit à revoir certaines procédures administratives (visa sur chiffres des comptes de gestion par les directions régionales ou départementales des finances publiques) ou les conditions de production de certains états (état de l'actif produit par le comptable public).

a) Revoir le rôle du DR/DDFIP en matière de visa sur chiffres des comptes

Comme mentionné dans le rapport final du Gouvernement sur l'expérimentation de la certification des comptes locaux²⁷, la mise en place d'un compte financier unique (CFU) ainsi que les possibilités offertes en matière de pilotage de la qualité des comptes tout au long de l'année (contrôles comptables automatisés dans l'application HELIOS, indicateur de pilotage comptable,

26 Les états financiers sont constitués du bilan, du compte de résultat, et pour les entités expérimentant la certification des comptes en vertu de l'article 110 de la loi NOTRe, de l'annexe.

27 Cf. Journal officiel du 4 juillet 2023 : [Rapport relatif à l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales, en application de l'article 110 de la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.](#)

synthèse de la qualité des comptes) conduisent à s'interroger sur la procédure de visa des comptes sur chiffres actuellement réalisé par les directions régionales et départementales de la DGFIP (DR/DDFiP).

Parallèlement, l'entrée en vigueur de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics (RGP) au 1^{er} janvier 2023, qui entraîne la suppression du jugement des comptes produits par le comptable public, limite également la portée d'une intervention des DR/DDFiP dans le cadre du processus de reddition des comptes locaux.

Le visa sur chiffres des comptes de gestion repose actuellement sur deux composantes juridiques :

– d'une part, la certification de l'exactitude des résultats posée par l'article 1^{er} du décret n° 2003-187 du 5 mars 2003 ;

– d'autre part, le contrôle de la qualité comptable des comptes produits et le respect des instructions budgétaires et comptables applicables en vertu de l'instruction BOFIP-GCP-13-001 du 30 janvier 2013.

Le déploiement du CFU permet de s'interroger sur la certification de l'exactitude des résultats matérialisée par la validation du DR/DDFiP dès lors que le CFU intègre un état de contrôles automatisés, dénommé « état des contrôles du compte financier » (ECCF), comprenant des contrôles portant sur les travaux des comptables (contrôle de cohérence des états patrimoniaux – CCEP), ainsi que des contrôles de concordance de l'exécution budgétaire (CCEB). Ainsi, seront automatiquement vérifiées l'exacte concordance entre l'ordonnateur et le comptable public des résultats de fonctionnement et d'investissement ainsi que les réalisations nettes en dépenses et recettes (chapitre par chapitre et au total) pour chacune des sections.

En outre, le CFU regroupe des états dont la production incombe soit au comptable public, soit à l'ordonnateur. L'actuelle expérimentation du CFU ne prévoit pas de visa du DR/DDFiP sur des opérations relevant exclusivement de l'ordonnateur (les restes à réaliser ou les états annexés par exemple), le compte administratif n'étant actuellement soumis ni au visa des DR/DDFiP, ni à sa signature. Il convient dès lors de s'interroger sur le maintien d'un tel visa sur une partie seulement du compte.

Un groupe de travail piloté par la DGFIP depuis 2021, associant les composantes du réseau comptable, expertise les conditions de suppression de la procédure actuelle du visa des comptes sur chiffres.

L'objectif poursuivi est la production d'un compte définitif par le comptable public sans intervention du DR/DDFiP (sauf signalement d'une anomalie structurante bloquant la reddition du compte). Un pilotage contemporain et formalisé de la qualité des comptes réalisé tout au long de l'année par les DR/DDFiP doit garantir la fiabilité des états financiers dans la perspective du rendu des comptes.

Cette évolution organisationnelle importante est envisagée dès 2024 (pour les comptes de l'exercice 2023) au titre des simplifications permettant d'accompagner la mise en place de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics.

b) Faire évoluer les conditions de suivi de l'inventaire en comptabilité locale

Le double suivi actuel par l'ordonnateur (inventaire), d'une part, et par le comptable public (état de l'actif), d'autre part, présente des limites importantes (implication variable des collectivités locales dans le suivi de leur patrimoine ; difficultés liées aux ajustements réciproques ; contraintes techniques et informatiques ; qualité perfectible des informations produites ; etc.).

Envisagée dès 2021, l'évolution des conditions de suivi de l'inventaire en comptabilité locale est une mesure de simplification souhaitée par la DGFIP dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics en 2023. Elle vise :

- d'une part, à responsabiliser davantage les collectivités locales dans leurs prérogatives de gestionnaire de leur patrimoine immobilier comme le leur impose d'ores et déjà un corpus de textes (décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), CGCT, instructions et circulaires) ;
- d'autre part, à positionner le comptable public comme le garant de la sincérité des informations comptables détenues.

Cette évolution est cohérente avec le déploiement à venir du compte financier unique qui constitue également une simplification majeure du format de rendu des comptes, par la recherche de suppression des redondances entre acteurs dans la production de l'information financière.

L'objectif « cible » poursuivi est celui d'une tenue d'un état détaillé des biens mobiliers et immobiliers par l'ordonnateur, remis au comptable public, qui en assure un contrôle formel au vu de la comptabilité générale de la collectivité locale.

L'état de l'actif tenu par le comptable public en sus de l'inventaire de l'ordonnateur serait supprimé.

Les travaux menés dans le cadre de l'expérimentation de certification des comptes locaux, qui ont donné lieu à un rapport final du Gouvernement remis au Parlement²⁸, confirment l'absence d'utilité de la tenue par le comptable public d'un état de l'actif détaillé dès lors que l'inventaire est fiabilisé et régulièrement mis à jour par l'ordonnateur. Parallèlement, l'expérience de la certification des comptes des établissements publics de santé (EPS) a également montré que le suivi de l'état de l'actif par le comptable public n'apporte pas de plus-value par rapport à la tenue de l'inventaire chez l'ordonnateur.

S'appuyant sur un groupe de travail, la DGFIP étudie les conditions de mise en place de cette évolution majeure (calendrier, diagnostic des budgets, travaux de fiabilisation préalable, etc.).

Présentée à deux reprises aux principales associations d'élus à l'occasion du Comité de fiabilité des comptes locaux du 1^{er} juin 2021 et du 6 juillet 2023, cette évolution n'a pas suscité, dans son principe, d'opposition.

C. Propositions du Gouvernement au Parlement

1. Sécuriser la généralisation du CFU en tant que mode de reddition des comptes à partir de l'exercice 2024 par une disposition en loi de finances pour 2024

Selon les termes de l'article 242 de la loi de finances 2019 modifié, l'expérimentation du CFU couvre trois exercices budgétaires (de 2021 à 2023).

Cette expérimentation s'achevant avec la production, en 2024, des comptes de l'exercice budgétaire 2023, il convient de sécuriser juridiquement, par une disposition législative dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024, la situation des collectivités locales engagées dans l'expérimentation et produisant un compte financier unique à compter de l'exercice budgétaire 2024, tout en donnant des perspectives de déploiement du CFU tant en termes calendaires que de périmètre d'entités éligibles.

Laisser la possibilité à toutes les entités de mettre en œuvre le CFU à compter de l'exercice budgétaire 2024 permettrait ainsi d'articuler la mesure de façon cohérente avec la généralisation du référentiel M57 qui en constitue un prérequis pour les entités à caractère administratif ; il est précisé que les services publics industriels et commerciaux (SPIC) disposent d'un cadre de CFU adapté à l'instruction comptable et budgétaire M4 qui leur est applicable.

28 Cf. Journal officiel du 4 juillet 2023 : [Rapport relatif à l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales, en application de l'article 110 de la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.](#)

Au regard des constats positifs tirés de la phase d'expérimentation, cette disposition législative doit permettre d'élargir le bénéfice du compte financier unique à compter de l'exercice 2024 à l'ensemble des collectivités ayant adopté le référentiel M57, certaines étant actuellement exclues du dispositif par l'article 242 de la loi de finances pour 2019 ; il s'agit notamment des centres communaux (ou intercommunaux) d'action sociale (CCAS/CIAS), des caisses des écoles, des associations syndicales autorisées et des associations foncières de remembrement (ASA/AFR).

2. Produire le compte financier unique en respectant les deux pré-requis mis en œuvre dans le cadre de l'expérimentation

Il est proposé de maintenir, lors de la phase de déploiement du CFU, l'exigence des deux prérequis de la phase expérimentale (cf. partie II. B. 1. *supra*).

Les entités produisant un CFU devront, au plus tard au 1^{er} janvier du premier exercice concerné par la mise en œuvre du CFU obligatoire, adopter le référentiel M57 pour les budgets à caractère administratif (les budgets à caractère industriel et commercial ayant la possibilité de produire un CFU M4) et dématérialiser les documents budgétaires.

Le déploiement du CFU pour les budgets des établissements sociaux et médico-sociaux sous instruction M22 est reporté au-delà de 2027 ; ces budgets n'ont pas vocation à adopter le référentiel M57 et ne sont pas encore dématérialisés,

3. Envisager, d'ici 2027, un déploiement par « vagues » sur trois exercices budgétaires afin de généraliser la production des comptes en mode « CFU » (sur les comptes de l'exercice 2026)

Afin de tenir compte des charges sur les plans organisationnel et informatique et accompagner au mieux l'ensemble des acteurs locaux (collectivités locales ; éditeurs de logiciels de gestion financières ; comptables publics ; services de préfecture), il est proposé un déploiement du CFU en trois « vagues » s'échelonnant sur les exercices budgétaires 2024 à 2026.

Sur la base des préconisations présentées par les services de la DGFIP et de la DGCL, et en concertation avec les représentants des associations d'élus, les collectivités locales seraient invitées à se positionner sur une « vague » de déploiement.

Le compte financier unique deviendrait ainsi le format nominal de reddition des comptes locaux en 2027 (sur les comptes de l'exercice 2026). L'expérience acquise au cours de la période 2020-2023 par le réseau de la DGFIP en matière de déploiement du référentiel M57 constitue un atout dans l'appréhension du pilotage et de l'animation d'un tel dispositif.

--- oOo ---

Conclusion

L'instauration d'un compte financier unique (CFU) pour les collectivités territoriales s'inscrit dans un contexte marqué par la recherche d'amélioration de l'information budgétaire, comptable et financière des collectivités locales (cf. article 47-2 de la Constitution modifiée en 2008).

Évoquée de longue date, dans son principe, pour le secteur public local, la mise en place d'un CFU pour les collectivités locales vise plusieurs objectifs : favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière ; améliorer la qualité des comptes locaux ; simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable public, sans remettre en cause leurs prérogatives respectives.

L'expérimentation a montré que le CFU a atteint pleinement ces objectifs, avec des acteurs majoritairement satisfaits de ce nouveau format de comptes plus simple, plus lisible et emportant des contrôles de concordance automatisés qui incitent l'ordonnateur et le comptable public à travailler ensemble à une plus grande fiabilisation des données financières.

En mettant davantage en valeur les données comptables au côté des données budgétaires, le CFU permet d'éclairer les choix des assemblées délibérantes et contribue ainsi à enrichir le débat démocratique sur les finances locales.

Le nombre très élevé de candidatures lors de l'expérimentation démontre le fort intérêt des collectivités locales pour ce projet ambitieux sur lequel les équipes de la DGCL et de la DGFIP se sont très fortement mobilisées.

Cette expérimentation pilotée au plus haut niveau a permis de tester des maquettes budgétaires et un circuit rénové de confection du CFU ayant nécessité de la part des administrations concernées un réel engagement pour assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'informations et l'accompagnement des acteurs.

Les enseignements tirés de l'expérimentation laissent cependant encore ouvertes des marges de progrès, notamment sur les aspects techniques et applicatifs (sécurisation et simplification du circuit informatique ; appropriation de TOTEM par les collectivités locales). La transmission dématérialisée des documents budgétaires constitue, en effet, un enjeu majeur pour l'extension du CFU à l'ensemble des budgets.

C'est la raison pour laquelle les propositions formulées tendent vers un déploiement du CFU en trois « vagues » à partir des comptes de l'exercice 2024. Au regard de la volumétrie des budgets concernés²⁹, le déploiement progressif du CFU doit, en effet, se matérialiser par un cadencement permettant aux acteurs, qu'il s'agisse des collectivités locales, des comptables publics ou des éditeurs de logiciels de gestion financière, de se préparer dans les meilleures conditions et d'être au rendez-vous des attendus techniques mis en exergue par la présente expérimentation.

S'appuyant sur le déploiement du référentiel M57³⁰ et sur la dématérialisation des documents budgétaires qui en constituent des pré-requis, la généralisation proposée d'un CFU à l'ensemble des budgets qui y seront éligibles, en 2027, pour les comptes produits au titre de l'exercice 2026, nécessitera de la part de la DGFIP et de la DGCL de poursuivre et de renforcer leurs efforts d'accompagnement.

Dans un contexte marqué également par la mise en œuvre de « budgets verts », la production généralisée du compte financier unique contribue indiscutablement à redessiner profondément le paysage budgétaire et comptable des entités publiques locales.

29 Estimée, à ce stade, à environ 97 000 budgets.

30 Sauf pour les budgets des services publics industriels et commerciaux qui conservent l'instruction M4.

Liste des annexes

Annexe n°1 - Article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié (liens)

Annexe n°2 - Le circuit informatique de confection du CFU

Annexe n°3 - Arrêtés maquettes du compte financier unique expérimental (liens)

Annexe n°4 - Liste des expérimentateurs CFU par « vagues » (liens)

Annexe n°5 - Liste des contrôles de « L'état des Contrôles du Compte Financier » (ECCF)

Annexe n°6 - Retours d'expérience des associations d'élus

Annexe n°7 - Retour d'expérience des juridictions financières

Annexe n°8 - Mémorandum « Expérimentation du CFU » de l'AFIGESE

Annexe n°9 - Statistiques des questionnaires de retours d'expérience des collectivités locales et des comptables publics

Annexe n°10 – Sommaire de la maquette du CFU « cible »

Annexe n°11 - Illustration de certaines évolutions législatives à présenter en cas de généralisation du compte financier unique

Annexe n° 1 – Article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié

Article 242 de la LOI n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

Modifié par LOI n°2022-1726 du 30 décembre 2022 - art. 145

I. - Un compte financier unique peut être mis en œuvre, à titre expérimental, par les collectivités territoriales et leurs groupements volontaires, à compter de l'exercice budgétaire 2021 et pour une durée maximale de trois exercices budgétaires. Ce compte financier unique se substitue, durant la période de l'expérimentation, au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

II. - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se porter candidats à cette expérimentation, auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des comptes publics. Cette candidature doit être déposée avant le 30 juin 2023. Le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre chargé des comptes publics se prononcent sur les candidatures ainsi que, pour chacune des collectivités retenues, sur les exercices budgétaires concernés par l'expérimentation. Une convention entre l'Etat et les exécutifs habilités par une décision de l'assemblée délibérante de chaque collectivité ou groupement de collectivités retenu précise les conditions de mise en œuvre et de suivi de l'expérimentation. Un bilan de l'expérimentation est transmis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 15 novembre 2023.

III.- Les I et II du présent article s'appliquent aux services d'incendie et de secours mentionnés au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales.

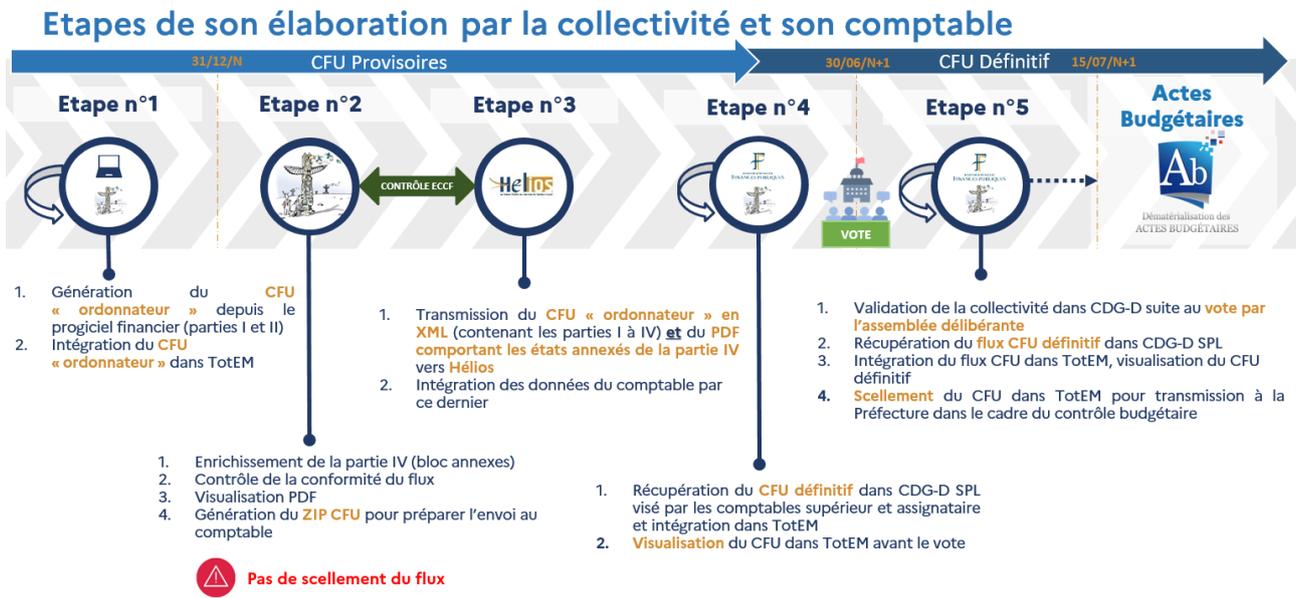
IV.- Dans les conventions signées avant le 31 décembre 2020 entre l'Etat et la collectivité en application du II du présent article, dans sa rédaction antérieure à l'article 137 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, la date de début de l'expérimentation du compte financier unique est modifiée comme suit :

1° Pour les conventions prévoyant un début de l'expérimentation à compter de l'exercice budgétaire 2020, celui-ci est remplacé par l'exercice budgétaire 2021 ;

2° Pour les conventions prévoyant un début de l'expérimentation à compter de l'exercice budgétaire 2021, celui-ci est remplacé par l'exercice budgétaire 2022.

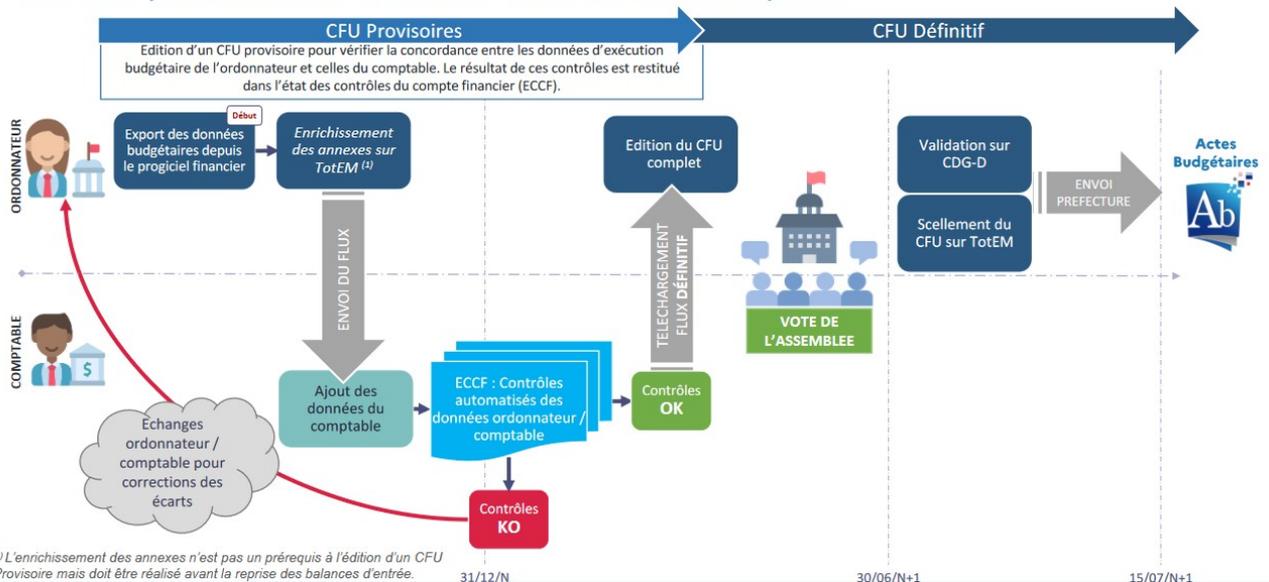
Annexe n° 2 – Le circuit informatique de confection du CFU

a) Présentation d'ensemble du circuit de confection du CFU : la vision « ordonnateur »

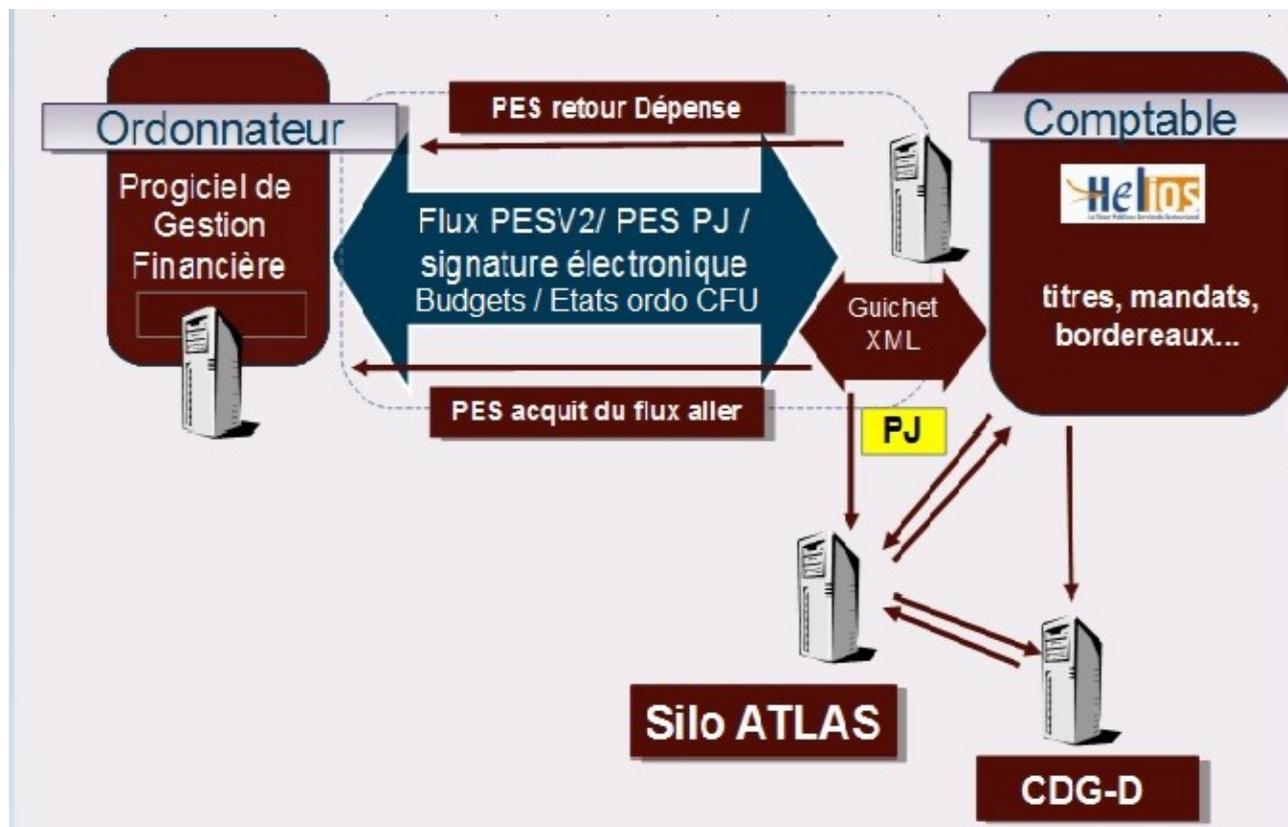


Le circuit de confection d'un CFU

Du CFU provisoire au CFU définitif : schéma simplifié



b) Présentation des applications informatiques de la DGFIP (HELIOS et CDG-D SPL) et de la solution d'archivage dénommée ATLAS



- L'application HELIOS est le système d'information de la DGFIP de tenue des comptes des organismes du secteur public local et de santé.

Cette application unique assure la gestion comptable et financière (en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer) de l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements publics, des établissements publics de santé et des établissements publics sociaux et médico-sociaux gérés par des comptables publics.

Les échanges avec les partenaires « Ordonnateurs » sont dématérialisés.

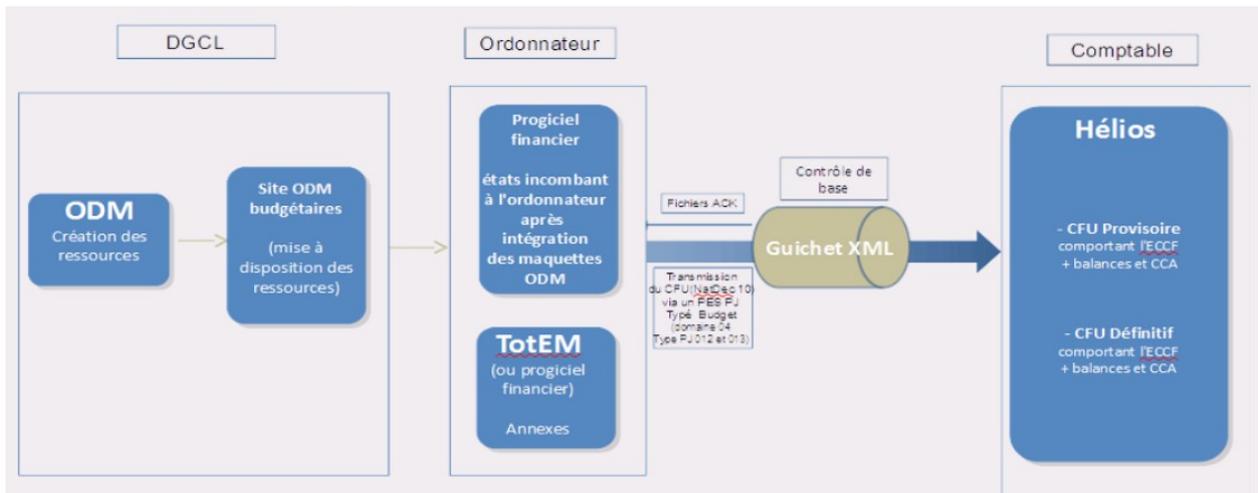
Ainsi, l'ordonnateur transmet au comptable public, *via* un flux, les informations sur ses prévisions budgétaires et les informations nécessaires à l'exécution des dépenses et des recettes, ainsi que les informations relatives au CFU, pour les parties relevant de l'ordonnateur. Ces échanges se font au format PES V2³¹.

Les pièces véhiculées lors de ces échanges sont stockées dans le silo d'archivage de la DGFIP (ATLAS) de façon à rester accessibles aux différents acteurs (ordonnateurs, comptables publics).

L'application HELIOS, à partir du flux ordonnateur enrichi dans ToTEM et des données comptables qu'il gère, élabore l'état des contrôles du compte financier unique (ECCF).

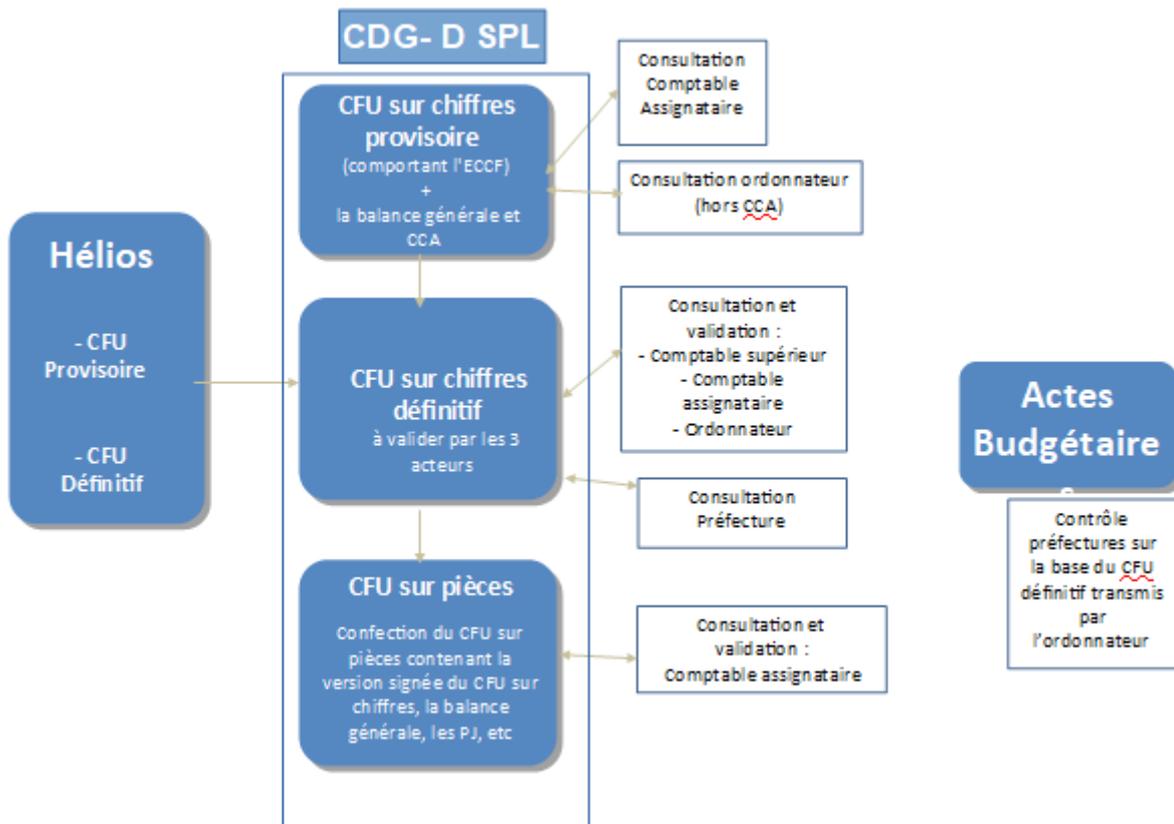
31 Le protocole d'échange standard de l'application HELIOS version 2 (PES V2) est la solution de dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense et des bordereaux récapitulatifs validée, dès 2005, par les partenaires nationaux réunis au sein de la [structure nationale partenariale](#) (SNP).

Schéma de la partie 1



L'application HELIOS transmet à l'application CDG-D SPL l'ECFF, les données du comptable public et celles de l'ordonnateur afin de confectionner le document unique du CFU au format XML. Celui-ci pourra être consulté et téléchargé dans l'application.

Schéma de la partie 2



- L'application CDG-D SPL est l'application qui confectionne les comptes de gestion et financiers pour le secteur public local et de santé.

L'application CDG-D SPL produit les comptes de gestion et financiers (dont le CFU) sur chiffres et sur pièces des collectivités et établissements publics locaux (CEPL) ainsi que ceux des établissements publics de santé (EPS) sous forme d'archive électronique.

À ce titre, l'application rassemble les états budgétaires et les états comptables issus de l'application HELIOS ainsi que les flux PES v2 (pièces comptables, pièces justificatives, budgets, etc.) transmis par les CEPL et les EPS.

L'application permet également de valider en ligne les comptes de gestion et financiers sur chiffres qui seront intégrés dans l'archive du compte de gestion ou financier sur pièces.

- L'application ATLAS est le module de stockage sécurisé de la DGFIP.

L'application ATLAS est reconnue comme un outil d'archivage par le service interministériel des archives de France (SIAF).

c) Présentation des applications informatiques de la DGCL (applications ODM, TOTEM et Actes budgétaires)

Le projet « Actes budgétaires » permet la dématérialisation des relations budgétaires et comptables entre les collectivités locales et les services de l'État.

Sur le plan applicatif, le système d'informations (SI) « Actes budgétaires » est composé de trois logiciels distincts :

- ODM : application nationale permettant de paramétrer les calculs automatisés et le formalisme des maquettes budgétaires, en conformité avec les instructions budgétaires et comptables ;
- TotEM : application mise à disposition des collectivités locales engagées dans une démarche de dématérialisation, qui permet l'import et la saisie des données nécessaires à la confection des délibérations budgétaires au format PDF et au format .XML pour transmission au Préfet et au comptable public ;
- Actes budgétaires : l'applicatif métier du contrôle budgétaire en préfecture, qui permet la réception des documents budgétaires et la mise en œuvre du contrôle budgétaire.

Les ressources mises à disposition par l'application ODM sont également diffusées librement, de même que les modules techniques TotEM, de manière à permettre l'intégration des fonctionnalités de production des maquettes au sein des progiciels financiers des collectivités locales.

Ce dispositif permet la production des délibérations budgétaires au format dématérialisé et leur transmission au Préfet et aux comptables publics sous ce même format, aboutissant ainsi au traitement des données dans les systèmes d'information des services de l'État (Actes budgétaires et HELIOS).

Pour les collectivités et entités locales soumises au contrôle budgétaire, ce dispositif est une source de gains significatifs :

- un gain de temps, la production des maquettes et des agrégats étant automatisé sur la base des données issues du progiciel financier par une application TotEM mise à disposition des entités locales gratuitement par la DGCL ;
- une garantie de conformité réglementaire, par la production de délibérations budgétaires conformes au cadre réglementaire et sécurisant les imputations budgétaires et comptables conformes aux instructions budgétaires et comptables ;
- une transmission facilitée aux différents services de l'État, selon un protocole unique, de l'ensemble des délibérations budgétaires et comptables.

Ce dispositif de dématérialisation rend ainsi possible la production d'un document unique et dématérialisé agrégeant les données produites par l'ordonnateur et par le comptable public.

Toutefois, dans ce cadre, la possibilité de produire un compte financier unique a nécessité d'importants développements pour l'ensemble des applications du projet Actes budgétaires³², l'essentiel des ressources allouées au projet ayant été mobilisé à cette fin entre 2019 et 2023³³.

L'application ODM a ainsi évolué de manière à permettre le paramétrage d'un nouveau type de maquette, agrégeant les données issues des SI ordonnateurs et des SI comptables publics. Trois nouvelles maquettes ont, par ailleurs, fait l'objet de développement *ex-nihilo* et le schéma technique XSD a significativement évolué de manière à garantir l'inter-opérabilité du CFU avec l'ensemble des SI associés à la production d'un compte financier unique (SI ordonnateurs et SI comptables publics).

Ces développements ont permis de limiter significativement les développements des éditeurs de progiciel financier des collectivités locales et les coûts associés, en capitalisant sur un dispositif technique déjà existant. Les modules de calcul et d'édition de l'application TotEM ont également été mis à disposition librement, de manière à faciliter l'intégration de ces fonctionnalités dans les solutions métier les plus intégrées, rationalisant ainsi les développements à réaliser.

L'application TotEM a fait l'objet d'une refonte de son socle technique, de manière à garantir la production des comptes financiers uniques. D'importants développements sont en cours afin d'améliorer l'expérience utilisateur proposée aux agents des collectivités locales, faciliter l'intégration des états annexés et proposer de nouvelles fonctionnalités.

Enfin, l'application Actes budgétaires a fait l'objet d'adaptations pour permettre la réception des comptes financiers uniques et la mise en œuvre de contrôles automatisés.

32 Initié en 2012, le projet Acte Budgétaire porte sur la dématérialisation de l'ensemble de la chaîne budgétaire locale ;il a pour objet de faciliter le travail d'élaboration des documents budgétaires et fiabiliser le processus de création, d'acheminement et de contrôle des budgets des collectivités.

33 Environ 60 %.

Annexe n° 3 – Arrêtés et maquettes du compte financier unique expérimental

Les arrêtés relatifs au compte financier unique

Arrêté du 5 juillet 2022 modifiant l'arrêté du 22 septembre 2021 relatif au compte financier unique pour les collectivités territoriales et les groupements admis à l'expérimentation de ce compte et votant leur budget par nature.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046048801>

Arrêté du 15 juillet 2022 relatif au compte financier unique pour les collectivités territoriales et les groupements admis à l'expérimentation de ce compte, appliquant l'instruction budgétaire et comptable m. 57 et votant leur budget par fonction

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046049723>

Arrêté du 15 juillet 2022 relatif au compte financier unique pour les collectivités territoriales et les groupements de moins de 3 500 habitants, admis à l'expérimentation de ce compte.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046049713>

Arrêté du 5 juillet 2022 relatif au compte financier unique pour les budgets des services publics industriels et commerciaux relevant des collectivités territoriales et des groupements admis à l'expérimentation de ce compte financier

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046048791>

Les maquettes du Compte Financier Unique

La maquette du CFU M57 par nature pour les collectivités votant leur budget par nature

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/2.%20am%C3%A9liorer%20l'info%20et%20gestion/2.%20exp%C3%A9rimentation%20du%20CFU/Maquette%20CFU%20Nature%2001%2001%202022%20modif.pdf>

La maquette du CFU M57 par fonction pour les collectivités votant leur budget par fonction

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/2.%20am%C3%A9liorer%20l'info%20et%20gestion/2.%20exp%C3%A9rimentation%20du%20CFU/Maquette%20CFU%20Fonction%2001%2001%202022.pdf>

La maquette du CFU M57 simplifiée pour les collectivités de moins de 3500 habitants

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/2.%20am%C3%A9liorer%20l'info%20et%20gestion/2.%20exp%C3%A9rimentation%20du%20CFU/Maquette%20CFU%20M57A%2001%2001%202022.pdf>

La maquette du CFU M4 pour les collectivités appliquant le référentiel budgétaire et comptable M4, pour leur budget principal ou un budget annexe.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/2.%20am%C3%A9liorer%20l'info%20et%20gestion/2.%20exp%C3%A9rimentation%20du%20CFU/Maquette%20CFU%20M4%2001%2001%202022.pdf>

Annexe n° 4 – Liste des expérimentateurs CFU par « vagues »

Liste des collectivités territoriales et des groupements pouvant expérimenter le compte financier unique au titre des exercices budgétaires 2021, 2022 et 2023 (" vague 1 " de l'expérimentation)

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/8.%20avoir%20des%20comptes%20bien%20tenus/2021/CFU/Annexe1_Vague1.pdf

Liste des collectivités territoriales, des groupements et des services d'incendie et de secours pouvant expérimenter le compte financier unique au titre des exercices budgétaires 2022 et 2023 (« vague 2 » de l'expérimentation)

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/8.%20avoir%20des%20comptes%20bien%20tenus/2021/CFU/Annexe2_Vague2.pdf

Liste des collectivités territoriales, groupements ou service d'incendie et de secours pouvant expérimenter le compte financier unique au titre de l'exercice budgétaire 2023 (« vague 3 » de l'expérimentation)

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/8.%20avoir%20des%20comptes%20bien%20tenus/2021/CFU/Annexe3_Vague3.pdf

Ces listes sont en cours d'actualisation par un arrêté visant à tenir compte des reports de « vague » et des désistements de collectivités, mais également à intégrer au périmètre de l'expérimentation les nouvelles collectivités recevables suite à l'appel à candidature du 1^{er} semestre 2023, la liste définitive sera publiée dès parution de l'arrêté modificatif sur le site : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/experimentation-du-compte-financier-unique-cfu>

Annexe n° 5 – Extrait du Guide du CFU « L'état des contrôles du compte financier » (ECCF)

Présentation générale

L'amélioration de la qualité et de la fiabilité de l'information financière des collectivités territoriales constitue l'un des objectifs poursuivis par la mise en œuvre du compte financier unique (CFU).

Un renforcement de la coopération entre le comptable et l'ordonnateur est nécessaire dès lors que le CFU est élaboré conjointement par ces deux acteurs, sans remise en cause de la séparation ordonnateur-comptable.

Dans le CFU, l'information relative à l'exécution budgétaire est portée à la fois par l'ordonnateur, s'agissant de la vue d'ensemble par chapitres budgétaires, et par le comptable public, s'agissant de la vue détaillée par article.

Ce double portage de l'exécution budgétaire rend indispensable la mise en place de contrôles visant à s'assurer de la concordance de l'information véhiculée par le CFU.

En outre, des contrôles de cohérence et d'équilibre des tableaux patrimoniaux demeurent nécessaires à l'instar des actuels contrôles portés dans le compte de gestion au sein de l'EACE (état d'anomalies des contrôles d'édition).

Les contrôles du CFU ont vocation à constituer un « dispositif d'alerte » permettant au comptable et à l'ordonnateur d'identifier rapidement les anomalies et d'entreprendre les actions correctives appropriées.

Huit contrôles automatisés sont mis en place dans le CFU et peuvent être regroupés en deux catégories :

→ **Les Contrôles de Cohérence des États Patrimoniaux (CCEP)**

Il s'agit des contrôles réalisés par l'application HELIOS sur les bilans et comptes de résultat. Ils visent à s'assurer que les états sont équilibrés et cohérents entre eux. Ils correspondent aux contrôles dits "EACE" mise en place dans le compte de gestion et adaptés aux tableaux du CFU.

Les CCEP sont au nombre de quatre :

- [l'équilibre des bilans \(bilan synthétique N et bilan N et N-1\)](#)
- [la cohérence entre les totaux de l'actif et du passif N du bilan et ceux du bilan synthétique](#)
- [la cohérence du résultat de fonctionnement N-1 sur les différents états où il figure](#)
- [la cohérence du résultat de fonctionnement N sur les différents états où il figure](#)

→ **Les Contrôles de Concordance de l'Exécution Budgétaire (CCEB)**

Valeur ajoutée apportée par la mise en place du CFU, ces contrôles visent à s'assurer de la cohérence entre les données fournies par le comptable et celles fournies par l'ordonnateur tant au niveau des résultats que de l'exécution budgétaire ;

Les CCEB sont au nombre de quatre :

- [la concordance comptable/ ordonnateur du résultat de fonctionnement N](#)
- [la concordance comptable/ ordonnateur du résultat d'investissement N](#)
- [la concordance comptable/ ordonnateur du total des réalisations nettes](#)
- [la concordance comptable/ ordonnateur du montant des réalisations nettes au niveau du chapitre budgétaire](#)

Le résultat de ces huit contrôles, en cas d'anomalies, est restitué dans une édition intitulée « État des contrôles du compte financier (ECCF) » dont une illustration est fournie à la fin du document.

L'état ECCF figure dans le CFU, avant la page des signatures et ne figure pas au sommaire.

1 Présentation des contrôles de cohérence des états patrimoniaux (CCEP)

– l'équilibre des bilans (bilan synthétique N et bilan N et N-1)

Ce contrôle consiste à vérifier dans le bilan colonne N (état III-A), colonne N-1 (état III-A) et dans le bilan synthétique (état I-D) que ACTIF = PASSIF (total général).

Le message d'anomalie sera selon le cas :

- Le bilan synthétique n'est pas équilibré : actif = x ; ; passif = y.
- Le bilan n'est pas équilibré - exercice N : actif = x ; ; passif = y.
- Le bilan n'est pas équilibré - exercice N-1 : actif = x ; ; passif = y.

– la cohérence entre les totaux de l'actif et du passif N du bilan et ceux du bilan synthétique

Ce contrôle consiste à vérifier que le total de l'actif du bilan synthétique (état I-D) = total de l'actif du bilan N (état III-A).

De même pour le passif, il consiste à vérifier que le total du passif du bilan synthétique (état I-D) = total du passif du bilan N (état III-A).

Le message d'anomalie sera selon le cas :

- L'actif du bilan synthétique n'est pas égal à l'actif du bilan : bilan synthétique = x ; ; bilan = y ; ; différence = z.
- Le passif du bilan synthétique n'est pas égal au passif du bilan : bilan synthétique = x ; ; bilan = y ; ; différence = z.

– la cohérence du résultat de fonctionnement N-1 sur les différents états où il figure

Ce contrôle consiste à s'assurer qu'il n'y a pas d'incohérence dans les montants de résultat de fonctionnement N-1 figurant dans les différents tableaux du comptable. Pour ce faire, il consiste à récupérer le montant et le signe du résultat de l'exercice N-1 tel qu'il figure sur les états suivants :

- Bilan (état III-A) : poste de passif « Résultat de l'exercice » colonne N-1.
- Compte de résultat synthétique (état I-E) : poste « Résultat de l'exercice » colonne N-1
- Compte de résultat (état III-B) : poste « Résultat de l'exercice » colonne N-1

puis à vérifier que les résultats ainsi récupérés sont identiques (même montant, même signe).

Dans le cas contraire une anomalie est signalée.

Le message d'anomalie sera :

Le résultat de fonctionnement de l'exercice N-1 n'est pas cohérent sur les différents états du compte financier : Bilan = a ; CR synthétique = b ; CR = c

– la cohérence du résultat de fonctionnement N sur les différents états où il figure

Ce contrôle consiste à s'assurer qu'il n'y a pas d'incohérence dans les montants de résultat de fonctionnement N figurant dans les différents tableaux du comptable. Pour ce faire, il consiste à récupérer le montant et le signe du résultat de l'exercice N tel qu'il figure sur les états suivants :

- Bilan synthétique (état I-D) : poste de passif « Résultat de l'exercice » (montant avant application de la règle d'arrondis et non le montant en milliers d'euros).
- Bilan (état III-A): poste de passif « Résultat de l'exercice » colonne N.
- Compte de résultat synthétique (état I-E) : poste « Résultat de l'exercice » colonne N.
- Compte de résultat (état III-B) : poste « Résultat de l'exercice » colonne N.

puis à vérifier que les résultats ainsi récupérés sont identiques (même montant, même signe).

Dans le cas contraire une anomalie est signalée.

Le message d'anomalie sera :

Le résultat de fonctionnement de l'exercice N n'est pas cohérent sur les différents états du compte financier : Bilan synthétique = a ; Bilan = b ; CR synthétique = c ; CR = d

2 Présentation des contrôles de concordance de l'exécution budgétaire (CCEB)

- la concordance comptable/ordonnateur du résultat de fonctionnement N

Ce contrôle consiste à rapprocher le résultat de fonctionnement N du comptable et de l'ordonnateur afin de mettre en évidence toute discordance.

L'application HELIOS récupère le montant et le signe du résultat de fonctionnement de l'exercice N tel qu'il figure sur les états suivants :

- Compte de résultat : poste « Résultat de l'exercice » colonne exercice N (état III-B)
- Présentation générale du compte financier - Vue d'ensemble : ligne "Solde des réalisations de l'exercice", colonne Fonctionnement (état I-B1)

En cas d'anomalie, la différence sera calculée par l'application HELIOS et sera égale à $c = a - b$.

Le message d'anomalie sera :

Le résultat de fonctionnement de l'exercice N n'est pas concordant entre les différents états du compte financier : Compte de résultat = a ; Vue d'ensemble du compte financier = b ; différence = c

- la concordance comptable/ordonnateur du résultat d'investissement N

Ce contrôle consiste à rapprocher le résultat d'investissement N du comptable et de l'ordonnateur afin de mettre en évidence toute discordance.

Le résultat d'investissement de l'exercice N n'est pas en lecture directe dans les tableaux du comptable, par conséquent, l'application HELIOS procédera en deux temps.

L'application HELIOS récupère le montant et le signe du total de la colonne « Réalisations nettes » sur les états suivants:

- Exécution budgétaire -vue détaillée - section d'investissement, dépenses (état II-B1)
- Exécution budgétaire -vue détaillée - section d'investissement, recettes (état II-B2)

Par soustraction entre les montants II-B2 et II-B1, le résultat d'investissement du comptable (montant $a = \text{recettes} - \text{dépenses}$) est obtenu.

L'application HELIOS récupère dans un second temps le montant et le signe du résultat d'investissement de l'exercice N tel qu'il figure sur l'état suivant :

- Présentation générale du compte financier - Vue d'ensemble, ligne « Solde des réalisations de l'exercice », colonne Investissement (état I-B1), qui est le montant b, résultat de l'ordonnateur.

Ce qui lui permet d'obtenir le montant b.

Puis il vérifie le respect de l'égalité des résultats.

En cas d'anomalie, la différence sera calculée par l'application HELIOS et sera égale à $c = a - b$.

Le message d'anomalie sera :

Le résultat d'investissement de l'exercice N n'est pas concordant entre les différents états du compte financier : Exécution budgétaire - vue détaillée = a ; Vue d'ensemble du compte financier = b ; différence = c

- la concordance comptable/ordonnateur du total des réalisations nettes

Ce contrôle consiste à rapprocher l'exécution budgétaire (au niveau du total des réalisations nettes de l'exercice) du comptable et de l'ordonnateur afin de mettre en évidence toute discordance.

L'application HELIOS récupère les montants et le signe des totaux nécessaires au contrôle et vérifie le respect des égalités suivantes :

a) Exécution budgétaire - vue détaillée, dépenses d'investissement (total de la colonne "réalisations nettes") (état II-B1) = Exécution budgétaire - vue d'ensemble, dépenses d'investissement (total de la colonne « réalisations - mandats émis ») (état II-A1.1).

b) Exécution budgétaire - vue détaillée, recettes d'investissement (total de la colonne "réalisations nettes") (état II-B2) = Exécution budgétaire - vue d'ensemble, recettes d'investissement (total de la colonne « réalisations - titres émis ») (état II-A1.2).

c) Exécution budgétaire - vue détaillée, dépenses de fonctionnement (total de la colonne "réalisations nettes") (état II-D1) = Exécution budgétaire - vue d'ensemble, dépenses de fonctionnement (total de la colonne "total réalisations") (état II-A2.1).

d) Exécution budgétaire - vue détaillée, recettes de fonctionnement (total de la colonne "réalisations nettes") (état II-D2) = Exécution budgétaire - vue d'ensemble, recettes de fonctionnement (total de la colonne "total réalisations") (état II-A2.2).

Si une égalité n'est pas respectée une anomalie est signalée.

Le message d'anomalie sera selon la section et la nature dépenses ou recettes :

Les réalisations nettes en dépenses d'investissement ne sont pas concordantes entre les différents états du compte financier :

Vue détaillée, dépenses d'investissement = a

Vue d'ensemble, dépenses d'investissement = b

Les réalisations nettes en recettes d'investissement ne sont pas concordantes entre les différents états du compte financier :

Vue détaillée, recettes d'investissement = a

Vue d'ensemble, recettes d'investissement = b

Les réalisations nettes en dépenses de fonctionnement ne sont pas concordantes entre les différents états du compte financier :

Vue détaillée, dépenses de fonctionnement = a

Vue d'ensemble, dépenses de fonctionnement = b

Les réalisations nettes en recettes de fonctionnement ne sont pas concordantes entre les différents états du compte financier :

Vue détaillée, recettes de fonctionnement = a

Vue d'ensemble, recettes de fonctionnement = b

- la concordance comptable/ordonnateur du montant des réalisations nettes au niveau du chapitre budgétaire

Ce contrôle consiste à réaliser le contrôle précédent au niveau de chaque chapitre budgétaire, à partir des mêmes états pour chaque chapitre à l'exception des chapitres opérations d'équipement et des chapitres opérations pour compte de tiers pour lequel le contrôle portera sur le total (cf. infra) car ces chapitres ne sont pas détaillés dans les tableaux de vue d'ensemble de l'ordonnateur.

Si une égalité n'est pas respectée une anomalie est signalée.

Le message d'anomalie sera adapté selon la section, selon qu'il s'agit d'une dépense ou d'une recette et selon le numéro du chapitre en écart:

Les réalisations nettes en dépenses d'investissement ne sont pas concordantes entre les différents états du compte financier pour le chapitre x :

Vue détaillée, dépenses d'investissement = a

Vue d'ensemble, dépenses d'investissement = b

Pour les chapitres d'opérations pour compte de tiers (concerne uniquement la section d'investissement en dépenses ou recettes), l'application HELIOS vérifie le respect des égalités suivantes :

a) Exécution budgétaire - vue détaillée, dépenses d'investissement (montant de la colonne "réalisations nettes" pour la ligne total Chapitres d'opérations pour compte de tiers) (état II-B1) = Exécution budgétaire - vue d'ensemble, dépenses d'investissement (montant de la colonne « réalisations - mandats émis » pour la ligne total Chapitres d'opérations pour compte de tiers) (état II-A1.1)

b) Exécution budgétaire - vue détaillée, recettes d'investissement (montant de la colonne "réalisations nettes" pour la ligne total Chapitres d'opérations pour compte de tiers) (état II-B2) = Exécution budgétaire - vue d'ensemble, recettes d'investissement (montant de la colonne « réalisations - titres émis » pour la ligne total Chapitres d'opérations pour compte de tiers) (état II-A1.2)

Si une égalité n'est pas respectée, une anomalie est signalée.

Le message d'anomalie sera selon la nature dépenses ou recettes:

Les réalisations nettes en dépenses d'investissement ne sont pas concordantes entre les différents états du compte financier pour le total des chapitres d'opérations pour compte de tiers :

Vue détaillée, dépenses d'investissement = a

Vue d'ensemble, dépenses d'investissement = b

Les réalisations nettes en recettes d'investissement ne sont pas concordantes entre les différents états du compte financier pour le total des chapitres d'opérations pour compte de tiers :

Vue détaillée, recettes d'investissement = a
Vue d'ensemble, recettes d'investissement = b

Pour les chapitres d'opérations d'équipement (concerne uniquement la section d'investissement, et uniquement les dépenses), l'application HELIOS récupère le montant total des opérations d'équipement, colonne réalisations nettes et vérifie le respect des égalités suivantes :

Exécution budgétaire - vue détaillée, dépenses d'investissement (somme des chapitres d'opérations d'équipement) (état II-B1) = Exécution budgétaire - vue d'ensemble, dépenses d'investissement (montant de la colonne « réalisations - mandats émis » pour la ligne Total opérations d'équipement) (état II-A1.1)

Si une égalité n'est pas respectée une anomalie est signalée.

Le message d'anomalie sera:

Les réalisations nettes en dépenses d'investissement ne sont pas concordantes entre les différents états du compte financier pour le total des chapitres d'opérations d'équipement :
Vue détaillée, dépenses d'investissement = a
Vue d'ensemble, dépenses d'investissement = b

Modèle de l'état ECCF

CODE BUDGET – NOM DU BUDGET

Exercice AAAA

État des contrôles du Compte Financier

Contrôles de cohérence des états patrimoniaux

Le bilan synthétique n'est pas équilibré : actif = 1.918,35 ; passif = 1.218,35.

Le résultat de fonctionnement de l'exercice N-1 n'est pas cohérent sur les différents états du compte financier : Bilan = -1.918,35 ; CR synthétique = -1.918,35 ; CR = 0,00.

Contrôles de concordance de l'exécution budgétaire

Le résultat de fonctionnement de l'exercice N n'est pas cohérent sur les différents états du compte financier : Compte de résultat = -918,35 ; Vue d'ensemble du compte financier = -218,35.

Annexe n° 6 – Retours d'expérience des associations d'élus

A. Observations de Départements de France (DF)

DF tient à souligner la qualité et la régularité des échanges avec les services de l'Etat.

- Les retours des Départements font apparaître un bilan mitigé.
- En termes de mise en place du dispositif, il est plus particulièrement souligné la complexification du processus et plus particulièrement du circuit informatique de confection du compte. Parallèlement, il semble que cet aspect était insuffisamment appréhendé du côté de l'Etat (mises à jour manquantes ou défectueuses de l'outil TOTEM, possibilité non connue du payeur d'échanges de flux tests).
- En termes d'utilisation du compte financier unique :
 - S'agissant des élus, la présentation d'un compte financier unique n'a à ce jour pas apporté d'éléments nouveaux de compréhension puisque les tableaux ne sont pas forcément lus...
 - S'agissant des techniciens, et sous réserve d'améliorations de cette nouvelle architecture de restitution budgétaire que les collectivités ont certainement détaillées, il est souligné le potentiel recelé en termes d'analyses des comptes.
 - Amélioration du dialogue ordonnateur/comptable.
- DF est toujours réservé quant aux « généralisations » et même si le niveau départemental se prête à un bon degré d'expertise. Dans tous les cas, cette généralisation n'est possible qu'avec une amélioration de l'interconnexion des outils informatiques.

B. Observations de Régions de France

1. Quelle appréciation globale portez-vous sur le déroulement de l'expérimentation du compte financier unique ?

L'appréciation globale est positive avec des contacts renforcés entre ordonnateur et le comptable et une lisibilité accrue du processus d'arrêté des comptes.

2. Quels sont, selon vous, les apports d'un compte financier unique pour les collectivités locales ?

Une consolidation de l'information financière de l'entité dans un document unique.

Une approche patrimoniale et postes du bilan mieux valorisés.

Une simplification du processus d'approbation (rapport et document unique aux élus pour le vote).

3. Identifiez-vous des freins à la généralisation du compte financier unique à l'ensemble des collectivités ?

Pour les Régions, il réside une incompréhension sur la suppression de certaines annexes relatives aux transports ferroviaires de voyageurs (D3.1, D3.2 et D3.3. avec un enjeu significatif avec les budgets et comptes d'exploitation) et le récapitulatif d'ensemble des secteurs assujettis à TVA (D.2.2.1)

La poursuite (ou non) des annexes complémentaires au CA prévues par le CGCT n'est pas clair (RAR, compte d'exploitation des DSP, échéancier des emprunts garantis, bilan des acquisitions et cessions, état récapitulatif des délibérations d'affectation des AP à des opérations d'investissement).

Une certaine complexité et parfois un manque de lien DGCL/DGFIP dans le processus technique d'élaboration des maquettes (mises à jour des correctifs, édition des correctifs).

4. Quelles remarques souhaiteriez-vous formuler dans la perspective du bilan de l'expérimentation du compte financier unique qui sera remis au Parlement ?

A ce stade, Régions de France est opposée à une généralisation imposée et se prononce en faveur d'une appropriation du CFU sur la base du volontariat.

Il pourrait également être renforcée la fluidité de la communication aux ordonnateurs des mises à jour de TOTEM.

C. Observations de France Urbaine

1. Quelle appréciation globale portez-vous sur le déroulement de l'expérimentation du compte financier unique ?

Le bénéfice d'une vraie concertation, des réunions ad-hoc ayant permis d'associer directement des « praticiens », en poste dans les collectivités.

2. Quels sont, selon vous, les apports d'un compte financier unique pour les collectivités locales ?

Pour ne retenir qu'un seul argument : une simplification au service d'une meilleure appropriation par les exécutifs locaux de l'exécution de l'exercice budgétaire

3. Identifiez-vous des freins à la généralisation du compte financier unique à l'ensemble des collectivités ?

Non (s'agissant de nos membres)

D. Observations de l'Association des Maires de France

1. Quelle appréciation globale portez-vous sur le déroulement de l'expérimentation du compte financier unique ?

À l'occasion de l'expérimentation du CFU, un allègement et une rationalisation des maquettes et des annexes a été effectué. Pour l'AMF, cela a conduit à évaluer l'utilité de certains états annexés et à en modifier parfois le contenu ou la forme.

La maquette du CFU intègre :

- l'état des résultats issu du compte de gestion (Tableau II - 2 « Résultats d'exécution du budget principal et du budget des services non personnalisés » en partie I en remplacement de l'actuel état I- B2 du CFU) ; l'état I-B1 serait conservé pour maintenir l'information sur les restes à réaliser (RAR) ;
- la balance des comptes en partie III.

Néanmoins l'AMF, espère une amélioration pour faciliter le remplissage des annexes dans l'application TOTEM. En effet, la complétude de annexes, dans l'application TOTEM n'est pas toujours évidente et nécessite de respecter des formats stricts.

2. Quels sont, selon vous, les apports d'un compte financier unique pour les collectivités locales ?

Le compte financier unique a vocation à se substituer en 2024 et pour l'ensemble des collectivités aux deux comptes financiers existants : le compte administratif qui est établi par la commune ou le groupement et le compte de gestion qui est établi par le comptable public.

Pour l'AMF, le CFU vise à renforcer la qualité et la fiabilité des comptes publics locaux. En mettant davantage en exergue les données comptables en complément des données budgétaires, il permet de mieux éclairer les assemblées délibérantes sur les finances locales. Et particulièrement en comprenant toutes les opérations constatées au titre de la gestion municipale pendant

l'exercice budgétaire passé. En effet, il présente la situation générale des opérations en distinguant :

- la situation au début de la gestion, sous forme de bilan d'entrée,
- les opérations de débit et de crédit constatées au cours de l'exercice,
- la situation à la fin de la gestion, sous forme de bilan de clôture,
- le développement des opérations effectuées au titre du budget,
- et les résultats de celui-ci.

Par ailleurs, pour l'AMF, le CFU ne modifie pas structurellement les conditions de production des comptes :

- L'architecture budgétaire n'est pas modifiée (il y a un CFU par budget éligible : budget principal ou budget annexe) ;
- Le rôle des acteurs n'est pas modifié : maintien de la séparation ordonnateur-comptable, les services de préfecture demeurant en charge du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité ;
- Le calendrier de reddition des comptes est maintenu : le CFU est voté au plus tard le 30 juin N+1.

3. Identifiez-vous des freins à la généralisation du compte financier unique à l'ensemble des collectivités ?

La mise en place des nouveaux logiciels informatiques en nuage au sein des collectivités territoriales à mener comme dans le cadre de la nouvelle instruction budgétaire et comptable M57 à partir duquel sont élaborés les états financiers du Compte Financier Unique (CFU) constitue pour l'AMF un des principaux freins.

4. Quelles remarques souhaiteriez-vous formuler dans la perspective du bilan de l'expérimentation du compte financier unique qui sera remis au Parlement ?

La M57 doit constituer le référentiel de normes comptables des entités publiques locales, à partir duquel sont élaborés les états financiers du Compte Financier Unique (CFU). A ce titre l'AMF, souhaite attirer l'attention du Parlement sur la mise en place des nouveaux logiciels informatiques en nuage au sein des collectivités territoriales à mener comme dans le cadre de la nouvelle instruction budgétaire et comptable M57.

Cette nouvelle instruction va devenir le référentiel budgétaire et comptable de droit commun à partir de 2024 pour l'ensemble des entités publiques locales. Ce changement de normes comptables implique la plupart du temps une réforme informatique structurelle à travers des logiciels de gestion en version « full web ».

Ces logiciels plus performants, proposent notamment un paramétrage des comptes budgétaires avec plusieurs niveaux de ventilation et de lecture. La plupart des logiciels « dits classiques » utilisés actuellement, ne répondent pas à ces critères, même dans leur version les plus récentes.

Seules les versions « full web » offrent entre autres un module « interrogation » très exhaustif, facilitant les points budgétaires sous autant d'angles que souhaité, une gestion complète de l'inventaire, une interface « paie » avec le Centre Gestion et « Chorus Pro » pour les factures dématérialisées...

Depuis juillet 2018, l'informatique en nuage constitue un chantier prioritaire pour la transformation numérique des organisations publiques, comme l'a indiqué le Gouvernement lors de la présentation de sa stratégie cloud, en se fixant comme principal objectif de développer l'usage du

cloud par les administrations, les collectivités et les établissements publics dans les prochaines années.

Aussi, afin d'accompagner la transformation numérique des collectivités et la migration de leurs systèmes informatiques traditionnels vers des solutions de cloud computing plus innovantes et moins coûteuses, il convient d'aider les collectivités du bloc communal dans leurs dépenses d'investissement informatiques initiales, en y intégrant les dépenses d'acquisition et de paramétrages à des services cloud.

C'est pourquoi, il conviendrait de constater les imputations suivantes pour ces nouveaux logiciels :

- en investissement - nature 2051 - chapitre 20 « Concession et droit similaire » (le compte 2051 retrace les éléments incorporels qui correspondent aux dépenses faites pour obtenir l'avantage que constitue la protection accordée sous certaines conditions au titulaire d'une concession, à l'inventeur, à l'auteur ou au bénéficiaire du droit d'exploitation d'un brevet, d'une marque, de modèles, dessins, droits de propriété littéraire ou artistique) pour l'acquisition et le paramétrage ;
- et en fonctionnement - nature 651 - chapitre 011 « Redevance pour concessions, brevets, licences, procédés, droit et valeurs similaires », pour l'assistance, la maintenance annuelle et l'hébergement annuel.

Par ailleurs, l'usage du cloud réduisant les consommations d'énergie des collectivités territoriales et ainsi diminuant l'empreinte carbone de celles-ci sur l'environnement, une aide par le biais de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) serait souhaitable.

Ces différentes mesures permettraient, de lever un des autres principaux freins à l'adoption du cloud par les collectivités et donc du CFU et encourageront celles-ci à s'appuyer sur son potentiel pour améliorer la qualité du service rendu aux citoyens.

Dans ce cadre, l'AMF demande ainsi l'imputation des dépenses d'installation et de paramétrage en investissement et une aide aux collectivités du bloc communal afin d'effectuer ces migrations informatiques et donc pour la mise en place du CFU par le biais de la DSIL.

Annexe n° 7 – Retour d'expérience des juridictions financières

« De façon liminaire, la Cour remarque que l'article 242 de loi de finances pour 2019 confie cette expérimentation au ministre chargé des comptes publics et à celui chargé des collectivités locales, sans y associer les juridictions financières, en particulier pour l'élaboration du bilan final.

Cependant, la DGFIP a convié la Cour aux réunions d'un groupe de travail consacré à cette expérimentation, auquel elle a associé par ailleurs la direction générale des collectivités locales et les associations représentatives des collectivités et de leurs groupements. Les informations relatives à ces travaux ont été synthétisées dans un document de présentation disponible sur le site Internet de la DGFIP en novembre 2021 et plus récemment dans un document de travail du comité de fiabilité des comptes locaux dans lequel la Cour est représentée.

Ces documents et les informations qu'ils contiennent n'appellent pas d'observations particulières de la Cour, qui souhaite néanmoins réitérer les conclusions qu'elle avait établies dans son rapport sur les finances publiques locales de novembre 2021 (pages 74 à 76), puis dans un rapport public thématique sur le bilan final de l'expérimentation des comptes publics locaux publié en janvier 2023 (pages 39 à 41).

L'expérimentation d'un compte financier unique améliore les modalités de restitution de l'information financière des collectivités territoriales et, comme la certification des comptes publics locaux, contribue à la fiabilisation des comptes locaux.

Cependant, les entités publiques locales ne disposent pas de comptes établis sur le périmètre de la personne morale, contrairement aux autres organismes du secteur public, mais de manière distincte pour le budget général et chacun des budgets annexes. L'importance des budgets annexes – qui retracent surtout les activités industrielles et commerciales – et des flux réciproques entre ces budgets et le budget principal – qui retracent les activités administratives – conduit à présenter, dans de nombreuses entités, une situation financière partielle, voire susceptible de conduire à des interprétations erronées. Disposer d'un compte financier unique, qui présente une information patrimoniale et budgétaire complète et agrégée, apparaît indispensable.

Sur ce point, l'expérimentation n'a pas marqué de progrès à ce jour. Elle a en effet été conduite avec un compte financier unique pour le budget général et un compte financier unique pour chaque budget annexe, sans que ces différents budgets soient agrégés et éliminés entre eux les flux croisés de produits et de charges.

Dans ces conditions, la Cour avait préconisé en janvier 2023 une prolongation de l'expérimentation du compte financier unique afin de parvenir dans un premier temps à un compte financier intermédiaire pour le budget principal d'une part et pour l'ensemble des budgets annexes d'autre part, ces deux documents intermédiaires ayant vocation à fusionner dans un compte financier unique cible. En l'absence d'une telle prolongation, elle considère l'expérimentation comme insuffisamment aboutie. »

Annexe n° 8 – Retour d'expérience « Expérimentation du CFU » de l'Association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE)

La contribution de l'AFIGESE est reprise intégralement *infra*.

L'article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021 permet à des collectivités d'expérimenter un compte financier unique (CFU), pour une durée maximale de trois exercices budgétaires. L'expérimentation débute à partir des comptes de l'exercice 2021 et se poursuivra jusqu'aux comptes de l'exercice 2023 (report d'un an de l'expérimentation en raison de la crise sanitaire).

Il est prévu que l'expérimentation se déroule en trois vagues :

- a) la "vague 1" concerne les comptes des exercices 2021, 2022 et 2023 ;
- b) la "vague 2" concerne les comptes des exercices 2022 et 2023 ;
- c) la "vague 3" concerne uniquement les comptes de l'exercice 2023.

A l'issue de la vague 1, l'AFIGESE souhaite partager des remarques portant à la fois sur le processus d'expérimentation et sur le document lui-même.

Des points positifs

- La présentation de toutes les informations dans un **document unique** est un point positif
- La présentation des **états synthétiques en début de document** (bilan synthétique, résultats de l'exercice, EPCI de rattachement, etc.) donne une vision globale aux lecteurs, avant de présenter éventuellement le détail.
- La page des ratios a été améliorée et donne une meilleure information.

Des remarques sur le processus d'expérimentation

- **Pas d'accompagnement documentaire** : la DGFIP et la DGCL n'ont envoyé aucun document pour préparer les tests du CFU – Il a fallu demander chaque document ou faire part d'erreurs pour obtenir des documents.
- **De nombreux dysfonctionnements sur la version de Totem et une version très peu intuitive** : aucun retour sur les anomalies, impossible de résoudre seul les anomalies rencontrées. Peu d'accompagnement global par la DGCL des collectivités locales qui étaient sur la réalisation du 1^{er} CFU, mais un très bon accompagnement individuel lorsque la collectivité sollicite et obtient l'aide de la DGCL.
- **Déficit d'accompagnement par la DGFIP / Pas d'anticipation de signature par la DGFIP** : Le CFU n'est pas signé par le directeur départemental des Finances Publiques, ainsi, pour les expérimentations à venir (voir généralisation), un accompagnement renforcé pourrait être mené au niveau central et local avec échange d'expériences, documentation de base à fournir, numéro d'appel dédié ...

Des remarques sur le document lui-même

- **Des états qui conduisent à une perte d'information ou qui restent redondants ;**
- Les résultats reportés (comptes 001 et 002) ne sont pas intégrés aux prévisions budgétaires ni à l'exécution budgétaire : cette vision n'est pas celle des ordonnateurs, qui utilisent les résultats comme recette majeure des budgets ;

- État B1 : la prévision budgétaire n'inclut pas le 001 et 002 et les totaux par section ne sont pas équilibrés : visuellement, les colonnes de prévision budgétaire ne sont pas équilibrées (voir point 2) ;
- États II (exécution budgétaire) : ne fait pas apparaître les résultats reportés (001 et 002) dans l'exécution budgétaire de l'année => risque d'oubli dans les calculs de l'exécution de l'exercice (voir point 6) ;

Pour une lecture claire permettant une compréhension pertinente des équilibres budgétaires, en prévision comme en exécution budgétaire il est nécessaire d'ajouter les chapitres 001 et 002.

- **Des états encore redondants qui pourraient être supprimés**

L'état détail des RAR (État I-C1) fait doublon avec l'état section d'investissement – vue d'ensemble (État II A.1.1), qui donne également le détail des restes à réaliser (voir point 5)

On peut s'interroger sur la pertinence de l'état IVC1.1 (équilibre budgétaire entre ressources propres et dépenses à couvrir par les ressources propres) au compte administratif car il n'y a pas réalisation de deux ressources majeures (autofinancement et cessions) => quelle est l'information réelle produite par cette annexe ? En prévision budgétaire le document est pertinent mais non en exécution.

- **Majeur : Des états moins complets que ceux du compte administratif et font perdre des informations essentielles à l'analyse de l'année passée (prévision et reports par nature)**

L'état de l'exécution budgétaire ne fait pas apparaître les prévisions budgétaires nature par nature (ne donne la prévision budgétaire qu'au niveau du chapitre) : il est désormais impossible de faire le lien entre prévision budgétaire et réalisation de données essentielles (montant des impôts, DGF...) => il y a une perte d'information réelle par rapport au compte administratif.

Une réflexion doit être menée sur cet état en faisant apparaître le détail des prévisions nature par nature et se questionner sur le type d'états à produire : un état produit par l'ordonnateur ou deux états complémentaires produits respectivement par l'ordonnateur et le comptable.

L'état de l'exécution budgétaire ne fait pas apparaître les reports nature par nature (ne donne la prévision budgétaire qu'au niveau du chapitre).

- **Un état des recettes d'impôts locaux qui n'a plus aucun sens, avec la suppression de la TH**
- L'état des recettes fiscales est devenu impossible à compléter avec la suppression de la TH et sa présentation actuelle ne permet pas d'apporter d'information aux lecteurs

La présentation doit être totalement revue.

Un document qui ne présente pas ordonnateur et comptable sur le même pied d'égalité

Majeur : La page des signatures ne présente pas l'ordonnateur et le comptable sur un même statut : pas d'homogénéité des polices et tailles de caractère / l'ordonnateur est identifié par « vu le XXX » / pas de mention des élus présents au vote du CFU / pas de signature des élus.

Cette page de signature devrait être revue à l'instar des comptes financiers déjà existant dans d'autres organismes publics (établissements publics de santé ou établissements publics nationaux).

Des anomalies et/ou des « bugs » sources d'erreur

- **Certains états doivent être servis par l'ordonnateur. Pourtant, le comptable fait parvenir un flux porteur d'informations erronées**, ce qui crée de la confusion sur

les états CFU avant regroupement final et peut conduire à des erreurs d'interprétation avant production du document final. Le comptable ne devrait envoyer aucun flux.

Une spécialisation devrait être instaurée au niveau du complément des pages du CFU : l'ordonnateur se chargerait de celles relevant d'informations issues de ses services et le comptable d'informations issues des siens.

- **Les états issus de l'application HELIOS (notamment exécution budgétaire) sont très peu lisibles** contrairement à ceux qui émanent du logiciel de l'ordonnateur. Une réflexion devrait se faire sur l'amélioration de la lisibilité des états.
- Tant que le CFU n'est pas scellé définitivement, il est composé de deux flux qui ne sont pas présentés dans l'ordre du CFU officiel, la numérotation s'arrête sur le CFU comptable, la page de signature est entre les deux documents émanant des deux flux. Une réflexion sur la possibilité de production d'un seul flux ou sur l'organisation ordonnée des documents doit être menée.

Conclusion

Globalement, une partie des sujets identifiés par l'ordonnateur sont liés au fait que les pages relatives à l'exécution budgétaire sont produits par l'application HELIOS et non par le logiciel comptable de l'ordonnateur et sont moins complètes.

La suggestion globale serait de partager les tâches de production entre le comptable et l'ordonnateur : les états d'exécution budgétaire produits par l'ordonnateur, les états comptables (bilan / compte de résultat) par le comptable. Les annulations de mandats et de titres devraient être pris en compte.

Par ailleurs, le document produit ne reflète pas un document produit conjointement par l'ordonnateur et le comptable - il donne l'image d'un document essentiellement produit par le comptable et complété par un ordonnateur.

La page de signature doit impérativement être modifiée pour faire apparaître clairement ce caractère conjoint.

La version de Totem développée pour le CFU doit impérativement être améliorée afin de fournir un compte rendu d'erreur lorsqu'une annexe n'est pas conforme et ne s'intègre pas dans Totem.

Le CFU a-t-il globalement atteint sa cible (un document plus clair, plus lisible, plus synthétique) ?

L'objectif est partiellement atteint à ce stade car certains états sont mis en valeur et donnent une vision globale intéressante. D'autres états ont perdu en lisibilité et mériteraient d'être revus / améliorés pour donner une information plus complète (état d'exécution budgétaire). Enfin, la page des signatures doit impérativement être revue pour présenter ordonnateur et comptable sur un pied d'égalité.

L'AFIGESE demande qu'un retour d'expérience puisse être réalisé au plus vite dans un prochain groupe de travail relatif au CFU.

— oOo ---

Annexe n° 9 – Statistiques des questionnaires de retours d'expérience des collectivités locales et des comptables publics

	Comptables	Ordonnateurs
Nombre de répondants	165	535

1. Est-ce votre première ou votre deuxième année d'expérimentation ?

Réponse	Comptables	Ordonnateurs
Première année d'expérimentation	81,82%	90,84%
Deuxième année d'expérimentation	18,18%	9,16%

2. Quelle appréciation générale portez-vous sur cette première année d'expérimentation du CFU ?

Réponse	Comptables	Ordonnateurs
Peu satisfait	20,74%	12,35 %
Satisfait	63,70%	67,90 %
Très satisfait	15,56%	19,75 %

3. Quelle appréciation générale portez-vous sur ces deux années d'expérimentation du CFU ?

Réponse	Comptables	Ordonnateurs
Peu satisfait	10,00%	16,33 %
Satisfait	80,00%	63,27 %
Très satisfait	10,00%	20,41 %

4. Les tableaux du CFU (relevant de votre compétence) ont-ils été plus simples à produire que ceux du compte de gestion/compte administratif ?

Réponse	Comptables	Ordonnateurs
'Oui	32,73%	47,66 %
'Non	67,27%	52,34 %

5. Qu'avez-vous pensé du circuit de production du CFU en termes d'habitudes de travail ?

Réponse	Comptables	Ordonnateurs
Pas de changement important par rapport aux habitudes de travail	62,42%	62,24 %
un changement important par rapport aux habitudes de travail	37,58%	37,76 %

6. Le circuit de confection dématérialisé du CFU a t-il été source de difficultés ou

d'incompréhension dans le cadre de vos échanges avec les ordonnateurs ?

Réponse	Comptables
Oui	51,52%
Non	48,48%

7. L'état des contrôles du compte financier unique (ECCF) a-t-il mis en évidence des écarts avec l'ordonnateur ?

Réponse	Comptables
Oui	55,76%
Non	44,24%

8. La production du CFU a-t-elle permis de renforcer la relation avec votre ordonnateur/votre comptable ?

Réponse	Comptables	Ordonnateurs
Oui	42,42%	53,08 %
Non	57,58%	46,92 %

9. La communication dédiée au CFU sur le site de collectivités-locales.gouv a-t-elle été suffisante et pertinente ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	71,78%
Non	28,22%

10. A quelle période a été voté le CFU de votre collectivité ?

Réponse	Ordonnateurs
Janvier	1,50%
Février	4,49%
Mars	40,37%
Avril	38,88%
Mai	3,18%
Juin	8,22%
Au-delà du 30 juin	3,36%

11. Le CFU a-t-il fait l'objet d'engagements dans le cadre d'un engagement partenarial ou d'une convention de service comptable et financier ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	48,41%

Non	51,59%
------------	---------------

12. Le CFU vous a-t-il permis de consolider/d'accélérer la démarche de fiabilisation des comptes de votre collectivité ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	53,08%
Non	46,92%

13. Comment jugez-vous le processus de production/confection d'un CFU ?

Réponse	Ordonnateurs
Très facile	5,42%
Facile	42,43%
Moyenne	40,75%
Difficile	8,79%
Très difficile	2,62%

14. Les bénéfices d'un document unique se sont-ils avérés ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	77,20%
Non	22,80%

15. Les états annexés vous semblent-ils pertinents et vous permettent-ils une meilleure exploitation de l'information financière ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	57,20%
Non	42,80%

16. Quelle appréciation portez-vous sur la production entièrement dématérialisée du CFU ?

Réponse	Ordonnateurs
Tout à fait satisfait	20,37%
Satisfait	49,53%
Ni satisfait, ni insatisfait	24,49%
Pas satisfait	3,74%
Pas du tout satisfait	1,87%

17. Dans le cadre de la confection dématérialisée du CFU, et notamment la génération du flux CFU avant import dans TotEM, avez-vous bénéficié d'un accompagnement de la part de votre éditeur de progiciel de gestion financière ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	59,07%
Non	40,93%

18. Avez-vous rencontré des difficultés dans l'élaboration de votre CFU ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	43,18%
Non	56,82%

19. Si oui, quelle étape du circuit vous a posé le plus de difficulté ?

Réponse	Ordonnateurs
Génération du CFU dans le progiciel financier	23,38%
Enrichissement des annexes (partie IV)	26,41%
Transmission des flux vers HELIOS	20,78%
Récupération du CFU dans l'application CDG-D SPL	14,29%
Scellement et transmission à la Préfecture	14,72%
Sans réponse	0,43%

20. Une assistance a-t-elle été proposée par votre éditeur ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	56,28%
Non	42,86%
Sans réponse	0,87%

21. Avez-vous eu recours au support TotEM afin de vous accompagner dans l'édition de votre CFU ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	34,02%
Non	65,98%

22. Si oui, en avez-vous été satisfait ?

Réponse	Ordonnateurs
Très satisfait	17,98%
Satisfait	64,61%
Peu satisfait	17,42%

23. Quelle appréciation portez-vous sur la nouvelle version TotEM dédiée au CFU ?

Réponse	Ordonnateurs
Tout à fait satisfait	8,41%
Satisfait	35,70%
Ni satisfait, ni insatisfait	47,10%
Pas satisfait	4,86%
Pas du tout satisfait	3,93%

24. Après scellement de votre CFU, la transmission au niveau Actes Budgétaires, via un opérateur de télétransmission, a-t-elle été effective ?

Réponse	Ordonnateurs
Oui	94,58%
Non	5,42%

Annexe n° 10 – Sommaire de la maquette « cible »

	I. Informations générales et synthétiques	Origine des données
A	Informations statistiques, fiscales et financières	Ordonnateur
B1	Présentation générale du compte financier – Vue d’ensemble	Ordonnateur
B2	Résultats d’exécution du budget principal et du budget des services non personnalisés	Comptable
B3.1	Liste des organismes de regroupement	Ordonnateur
B3.2	Liste des établissements publics créés	Ordonnateur
B3.3	Liste des services individualisés dans un budget annexe	Ordonnateur
C1	Détail des restes à réaliser – Dépenses	Ordonnateur
C2	Détail des restes à réaliser – Recettes	Ordonnateur
D	Bilan synthétique	Comptable
E	Compte de résultat synthétique	Comptable
F	Taux des contributions et produits afférents en N	Ordonnateur
II. Exécution budgétaire		
A	Modalités de vote du budget	Ordonnateur
	<i>Vue d’ensemble</i>	
A1.1	Dépenses d’investissement	Ordonnateur
A1.2	Recettes d’investissement	Ordonnateur
A2.1	Dépenses de fonctionnement	Ordonnateur
A2.2	Recettes de fonctionnement	Ordonnateur
	<i>Vue détaillée</i>	
B1	Dépenses d’investissement	Comptable
B2	Recettes d’investissement	Comptable
C1	Opérations d’équipement – Détail des chapitres et articles	Ordonnateur
D1	Dépenses de fonctionnement	Comptable
D2	Recettes de fonctionnement	Comptable

III. États Financiers		
A	Bilan	Comptable
A1	Bilan agrégé	Comptable
B	Compte de résultat	Comptable
B1	Compte de résultat agrégé	Comptable
C	Annexe (uniquement pour les collectivités certifiables)	Ordonnateur / Comptable – Pièce-jointe
D	Balance des comptes	Comptable
IV. États annexés		
<i>A. Présentation croisée et agrégée</i>		
A1	Présentation croisée, section d'investissement – vue d'ensemble	Ordonnateur
A2	Présentation croisée, section de fonctionnement – vue d'ensemble	Ordonnateur
A3	Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes	Ordonnateur
<i>B. États annexés patrimoniaux</i>		
B1.1	État de la dette - Détail des crédits de trésorerie	Ordonnateur
B1.2	État de la dette - Répartition par nature de dette	Ordonnateur
B1.3	État de la dette - Répartition par structure de taux	Ordonnateur
B1.4	État de la dette - Typologie de la répartition de l'encours	Ordonnateur
B1.5	État de la dette - Détail des opérations de couverture	Ordonnateur
B1.6	État de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement	Ordonnateur
B1.7	État de la dette - Emprunts renégociés au cours de l'année N	Ordonnateur
B1.8	État de la dette - Dette pour financer l'emprunt d'un autre organisme	Ordonnateur
B1.9	État de la dette - Autres dettes	Ordonnateur
B2	Méthodes utilisées pour les amortissements	Ordonnateur
B3.1	État des provisions	Ordonnateur
B4	État des charges transférées	Ordonnateur
B5	Détail des opérations pour le compte de tiers	Ordonnateur
B6	Prêts	Ordonnateur
B7.1	État des emprunts garantis	Ordonnateur

IV. États annexés (suite et fin)		
B7.2	Calcul du ratio d'endettement relatif aux emprunts garantis	Ordonnateur
B8.1.1	Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions	Ordonnateur
B8.2	État des contrats de crédit-bail	Ordonnateur
B8.3	État des contrats de partenariat public-privé	Ordonnateur
B8.4	État des autres engagements donnés	Ordonnateur
B8.5	État des engagements reçus	Ordonnateur
B9	État du personnel	Ordonnateur
B10	Liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier	Ordonnateur
B15.1	Etat de ventilation des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du COVID-19 – Fonctionnement	Ordonnateur (facultatif)
B15.2	Etat de ventilation des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du COVID-19 – Investissement	Ordonnateur (facultatif)
<i>C. États annexés budgétaires</i>		
C1.1	Équilibre budgétaire - dépenses	Ordonnateur
C1.2	Équilibre budgétaire - recettes	Ordonnateur
C2.1	Situation des autorisations de programme	Ordonnateur
C2.2	Situation des autorisations d'engagement	Ordonnateur
<i>D. Autres éléments d'information</i>		
D1	État des recettes grevées d'une affectation spéciale	Ordonnateur
D2.1	Liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe	Ordonnateur
D5	Gestion des fonds européens	Ordonnateur
D7	Actions de formation des élus	Ordonnateur
D8	État relatif aux ressources et dépenses de la formation professionnelle des jeunes	Ordonnateur
D10	Identification des flux croisés	Ordonnateur
D11.1	États de la répartition de la TEOM – investissement	Ordonnateur
D11.2	États de la répartition de la TEOM – fonctionnement	Ordonnateur
V. Arrêté et signatures		
A	Arrêté et signatures	Ordonnateur / Comptable

Annexe n° 11 – Illustration de certaines évolutions législatives à présenter en cas de généralisation du compte financier unique

La présente annexe illustre, de manière non exhaustive, les modifications des seules dispositions générales de la partie législative du code général des collectivités territoriales (CGCT) nécessaires pour inscrire la généralisation du compte financier unique ; un exercice similaire peut être réalisé pour les dispositions spécifiques des communes, régions, départements et métropoles, dans le cadre de la généralisation du régime budgétaire et comptable du régime des métropoles, adapté aux entités de petites tailles et entités spécifiques.

CGCT Partie législative – Première partie – Livre VI – Titre I^{er} – Chapitre 2

Tableau recensant les évolutions à mener dans la partie « Adoption et exécution des budgets » en cas de généralisation du CFU.

Article du CGCT	Article à modifier	Corps de l'article en cas de modification	Difficulté potentielle en cas d'évolution
<u>L.1612-1</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-2</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-3</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-4</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-5</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-6</u>	OUI	Toutefois, pour l'application de l'article L. 1612-5, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.	Non recensée.
<u>L.1612-7</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-8</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-9</u>	OUI	À compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure prévue à l'article L. 1612-5, l'organe délibérant ne peut se prononcer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au deuxième alinéa de l'article L. 1612-5 et pour l'application de l'article L. 1612-12. Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'État à la chambre régionale des comptes. En outre, le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif prévu à l'article L. 1612-12	Dans l'état actuel du droit, deux documents sont à transmettre, à des dates différentes ; une articulation devra être réalisée alors qu'un seul sera à transmettre par la suite.

		<p>intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État dans le département.</p> <p>S'il est fait application de la procédure définie à l'alinéa ci-dessus, les dates fixées au premier alinéa de l'article L. 1612-2 pour l'adoption du budget primitif sont reportées respectivement au 1^{er} juin et au 15 juin. Dans ce cas, le délai limite de la transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article L. 1612-12 est ramené au 1^{er} mai.</p>	
<u>L.1612-10</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-11</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-12</u>	OUI	<p>L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional 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. Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice.</p> <p>Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.</p> <p>Lorsque le compte administratif fait l'objet d'un rejet par l'assemblée délibérante, le projet de compte administratif joint à la délibération de rejet tel que présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional, s'il est conforme au compte de gestion établi par le comptable, après avis rendu sous un mois par la chambre régionale des comptes, saisie sans délai par le représentant de l'Etat, est substitué au compte administratif pour la mise en</p>	<p>La notion d'arrêté des comptes devra être dissociée de la notion d'approbation des comptes conformément aux normes comptables (cf. norme 15 du RNCEPL). Le vote des comptes (date d'approbation) sera maintenu au 30 juin, l'arrêté des comptes le précèdent nécessairement.</p> <p>L'alinéa relatif au rejet du CA devra être adapté car dans le cadre du CFU, le vote porte autant sur le CA que sur le compte de gestion, qui sont donc ensemble rejetés. Il devra être précisé quelle partie du CFU peut être retenue comme conforme.</p>

		œuvre des dispositions prévues aux articles L. 1424-35, L. 2531-13 et L. 4434-9 et pour la liquidation des attributions au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article L. 1615-6.	
<u>L.1612-13</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-14</u>	OUI	<p>Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.</p> <p>Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'État dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.</p> <p>Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'État dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.</p> <p>En cas de mise en œuvre des dispositions des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article L. 1612-5 n'est pas applicable.</p>	Non recensée.
<u>L.1612-15</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.

<u>L.1612-16</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-17</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-18</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-19</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.
<u>L.1612-20</u>	NON	Sans objet.	Sans objet.