

La M57 : le nouveau référentiel budgétaire et comptable des collectivités, s'y préparer

Mardi 21 septembre 2021



Intervenants

> Clément BOUSQUET

- Consultant en finances et organisation des collectivités locales, ancien commissaire du gouvernement lors de la mise en place de la loi NOTRé



> Jean-Christophe CARREL

- Expert-Comptable - Commissaire aux comptes intervenant avec la CNCC et la Cour des comptes au titre du dispositif expérimental, pilote du groupe secteur public du conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables



> Jean-Michel MOREAU

- Expert-Comptable honoraire, membre de la commission secteur public du conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et du groupe de suivi de l'expérimentation de la CNCC



> Max PEUVRIER

- Expert-Comptable et Commissaire aux comptes, Past Président du Club secteur public du conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables



1^{er} janvier 2024 : la M 57

- 2024, c'est demain
- Pourquoi la M 57 ? Et comment ?
- Une nécessaire préparation
- Le point sur l'expérimentation de certification de la Cour des Comptes



Historique et enjeux pour les collectivités locales



Comment s'y préparer en adoptant une vision financière prospective ?



Les premiers enseignements de la certification comptable expérimentale

3





Historique et enjeux pour les collectivités locales

4



LE CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE ACTUEL



- L'actuel cadre réglementaire du secteur public local se caractérise par la multiplicité des instructions budgétaires et comptables applicables selon les catégories de collectivités locales :
- M14, M22, M4, M52, M61, M71...

5

UNE M14 PARTIELLEMENT APPLIQUEE: LA PROCEDURE D'ENGAGEMENT



UNE M14 PARTIELLEMENT APPLIQUEE: LE SUIVI DES CREANCES

- Les assemblées des collectivités locales ne débattent jamais dans le cadre des différentes instances du montant des créances des collectivités locales.
- Ce montant figure pourtant dans le compte de gestion. En tout état de cause, le recouvrement est de la responsabilité du comptable public.
- Les enjeux des créances ne sont pas à négliger. En effet, en l'absence d'identification du risque de non-recouvrement d'une créance, la collectivité devra apurer cette créance. Cet apurement, en l'absence de provision, aura un impact sur les marges financières de la collectivité et les équilibres budgétaires.

L'EVOLUTION DU CADRE POUR TENIR COMPTE DE LA REFORME TERRITORIALE

- Les travaux menés, depuis 2012, par les administrations (DGFIP, DGCL) concourent à définir et à mettre en œuvre, en concertation étroite avec les associations d'élus et les acteurs locaux, un cadre comptable local modernisé et unifié : le référentiel M57.
- Ce référentiel permet le suivi budgétaire et comptable d'entités publiques locales variées, appelées à gérer des compétences relevant de plusieurs niveaux (régions ; départements ; communes et intercommunalités), tout en conservant certains principes budgétaires applicables aux référentiels M14, M52 et M71.

LA M57 AUJOURD'HUI

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

- de plein droit, par la loi, aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, à la collectivité de Corse et aux métropoles ; depuis le 1er janvier 2019, il est applicable de plein droit à la Ville de Paris, collectivité à statut particulier issue de la fusion entre la commune et le département de Paris.
- par droit d'option, à toutes les collectivités locales, leurs établissements publics locaux et l'ensemble des établissements publics mentionnés à l'article L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en application de l'article 106 de la loi « NOTRe » ;
- par convention avec la Cour des comptes, aux collectivités locales qui entrent dans le champ d'expérimentation de la certification des comptes publics (période 2020-2022), en application de l'article 110 de la loi « NOTRe » ;
- par convention pour les collectivités locales expérimentatrices du compte financier unique (article 242 de la loi de finances pour 2019).

OBJECTIF DU GOUVERNEMENT

**Généralisation au 1^{er} janvier 2024
de la M57
à l'ensemble des collectivités locales**

10

SPECIFICITE DES COMMUNES DE MOINS DE 3500 HABITANTS

- Les collectivités locales de « petite taille » (plus de 32 200 communes de moins de 3 500 habitants dont 18 700 communes de moins de 500 habitants) ne peuvent, par principe, être exclues de ce mouvement de modernisation comptable ;
- Pour autant, l'ensemble des normes comptables ne saurait être appliqué, à titre obligatoire, au 1er janvier 2024, par toutes ces entités.

11

UNE PERIODE TRANSITOIRE NON ENCORE PRECISEE POUR LES PETITES COMMUNES

A cet égard, il est souhaitable que les communes de moins de 3 500 habitants attendent le 1er janvier 2022 pour adopter le référentiel M57, afin de bénéficier du plan de comptes simplifié et du cadre budgétaire assoupli associé à ce plan de comptes.

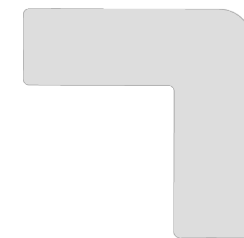


Le contenu de la M 57 actuellement

12



Les modifications par rapport à la M14

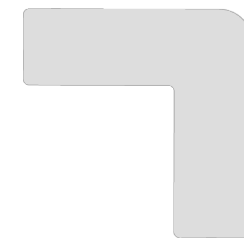


Fongibilité des crédits

Possibilité pour l'exécutif, si l'assemblée l'y a autorisé, de procéder à des virements de crédits de chapitre à chapitre au sein de la même section dans la limite de 7,5% des dépenses réelles de la section (ou moins si l'assemblée en a décidé ainsi).

13

Les modifications par rapport à la M14



Obligation de règlement financier

Règlement budgétaire et financier.

Une disposition inadaptée au petite commune qui viendrait s'ajouter au règlement interne.

14

Une autre modification concernant uniquement les communes gérées en AP/CP

Pluriannualité	<p>L'assemblée se dote d'un règlement budgétaire et financier (RBF) qui fixe notamment les règles de gestion des AP-AE et les modalités d'information de l'assemblée.</p> <p>Les AP/AE sont votées à l'occasion d'une délibération budgétaire (BP, DM, BS) et affectées par chapitres (le cas échéant par articles) : une AP/AE peut être affectée sur plusieurs chapitres (voire articles).</p>
Gestion des dépenses imprévues	<p>Possibilité de voter des AP/AE relatives aux dépenses imprévues en section d'investissement et en section de fonctionnement dans la limite de 2 % des dépenses réelles de chaque section.</p> <p>Les mouvements sont pris en compte dans le plafond des 7,5% relatif à la fongibilité des crédits.</p> <p>Pour rappel, l'article D.5217-23 du CGCT prévoit que ces chapitres de dépenses imprévues ne comportent pas d'article, ni de crédit et qu'ils ne donnent pas lieu à exécution. Il n'y a donc pas de possibilité de voter des CP de dépenses imprévues.</p>

15

Les règles jusqu'en 2024

**Absence de modification des règles
relatives à l'amortissement et au
provisionnement**

16

Le contenu de la M 57 au 1^{er} janvier 2024

17



CONTEXTE

Un avis du CNOCP de mars 2021 souhaite modifier de nombreux éléments de la réglementation:

- **Sur le périmètre des amortissements et des provisions**
- **Sur les annexes financières**

Il convient d'attendre la concertation avec les élus locaux, pour connaître les éléments de l'avis qui seront repris dans le cadre des instructions budgétaires et comptables.

18

En outre, il existe deux démarches expérimentales sur les enjeux administratifs et budgétaires :

- **La certification des comptes des collectivités locales**
- **Le compte financier unique.**

Ces deux expérimentations ne devraient pas être généralisées au 1^{er} janvier 2024.



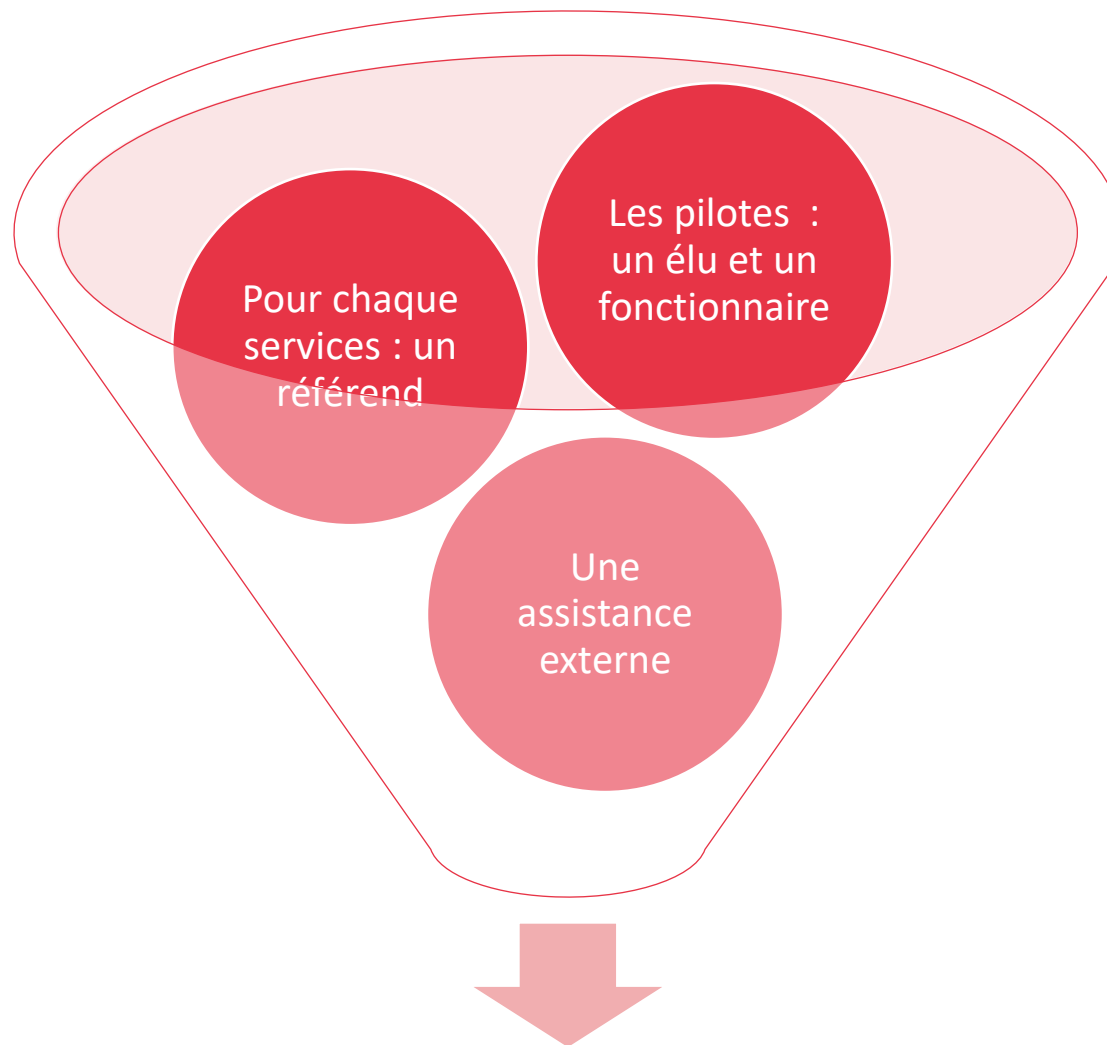
Comment s'y préparer et avoir une vision financière prospective ?

19



Le pilotage

> Une volonté



Réussir la transition vers la M 57

Pas de réunionite mais une organisation

- Être réaliste
- Être formé
- Être accompagné

Qui Quoi Où
Quand
Comment
Pourquoi

Un
rétroplanning
(Gantt) et des
objectifs

Un suivi

Être réaliste

- **Un diagnostic**
- **Des contraintes**
- **Des volontaires**
- **Des moyens existants ou non**
- **Une organisation pertinente**

22

Le contrôle interne

- L'audit interne en fait partie
- L'audit externe en fait partie
- Le contrôle de gestion en fait partie
- Les procédures « écrites » et suivies en font partie
- L'évaluation des politiques publiques décidées par les élus en fait partie
- ...

23

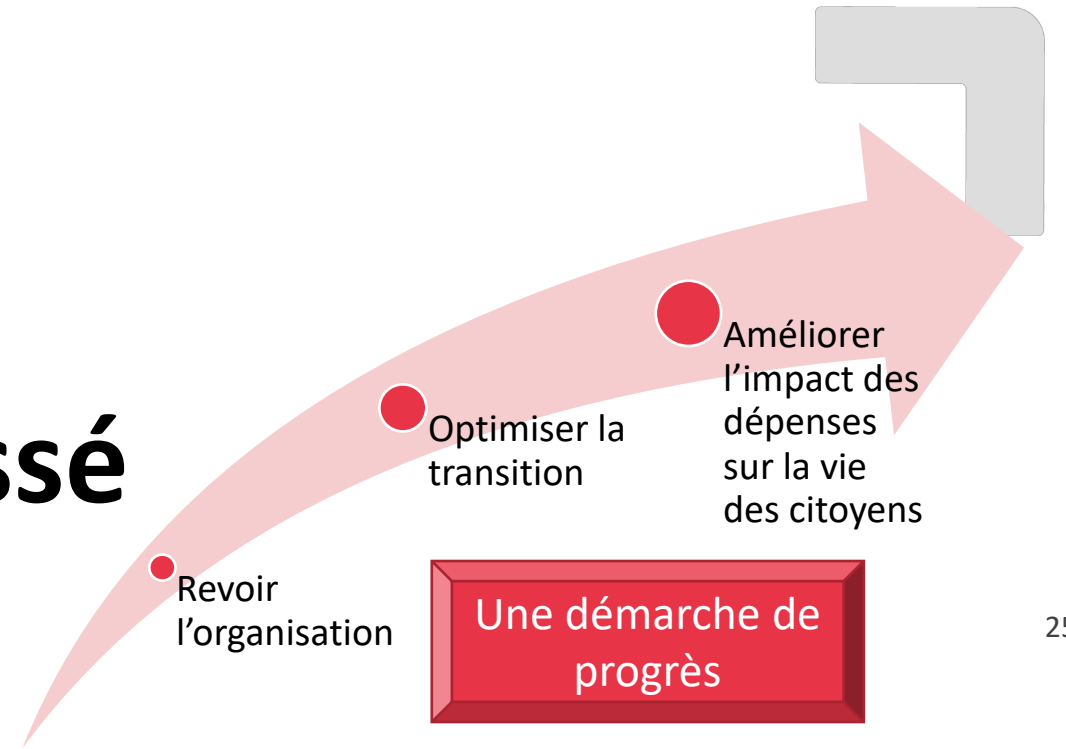
Les grands cycles

- Les investissements et les immobilisations
- Les achats et la commande publique
- Les produits et le contrôle de leur exhaustivité et de leur réalité
- L'endettement et le financement des investissements
- La paye et l'évolution des carrières des fonctionnaires comme des contractuels

24

La prospective

- La connaissance du passé
- La volonté politique
- Les engagements pluriannuels
- Les choix budgétaires à moyen terme



25

La fiabilité

- **La fiabilité des informations budgétaires et comptables est le socle indispensable à la réussite des engagements politiques**
- **La certification des comptes ne constitue pas un certificat de bonne gestion mais elle y contribue**

26

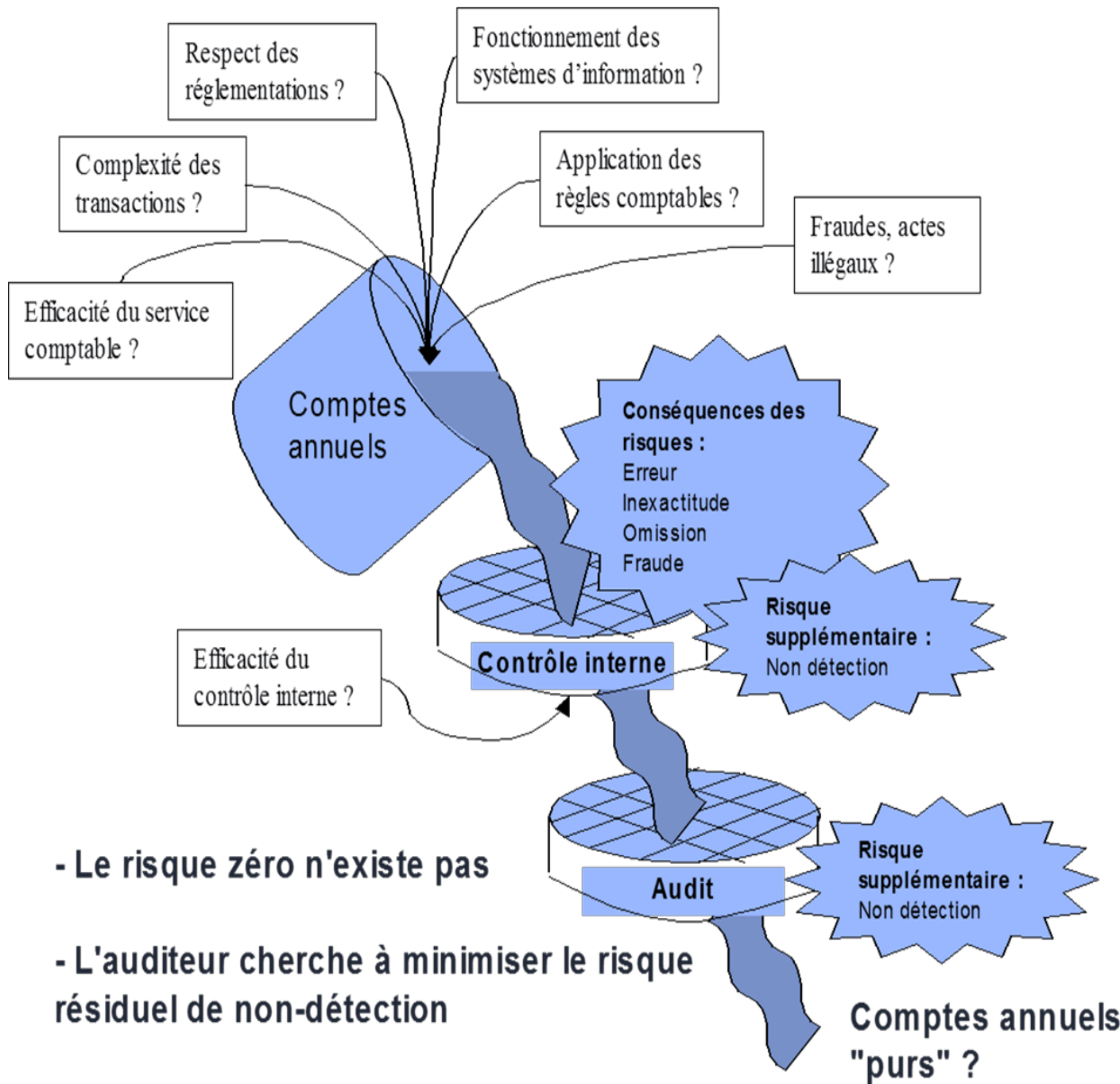
Les premiers enseignements de la certification comptable expérimentale ⁽¹⁾

De quelques constats intermédiaires issus de la phase expérimentale (2016/2023)

27



(1) Loi NOTRE



- Le risque zéro n'existe pas

- L'auditeur cherche à minimiser le risque résiduel de non-détection

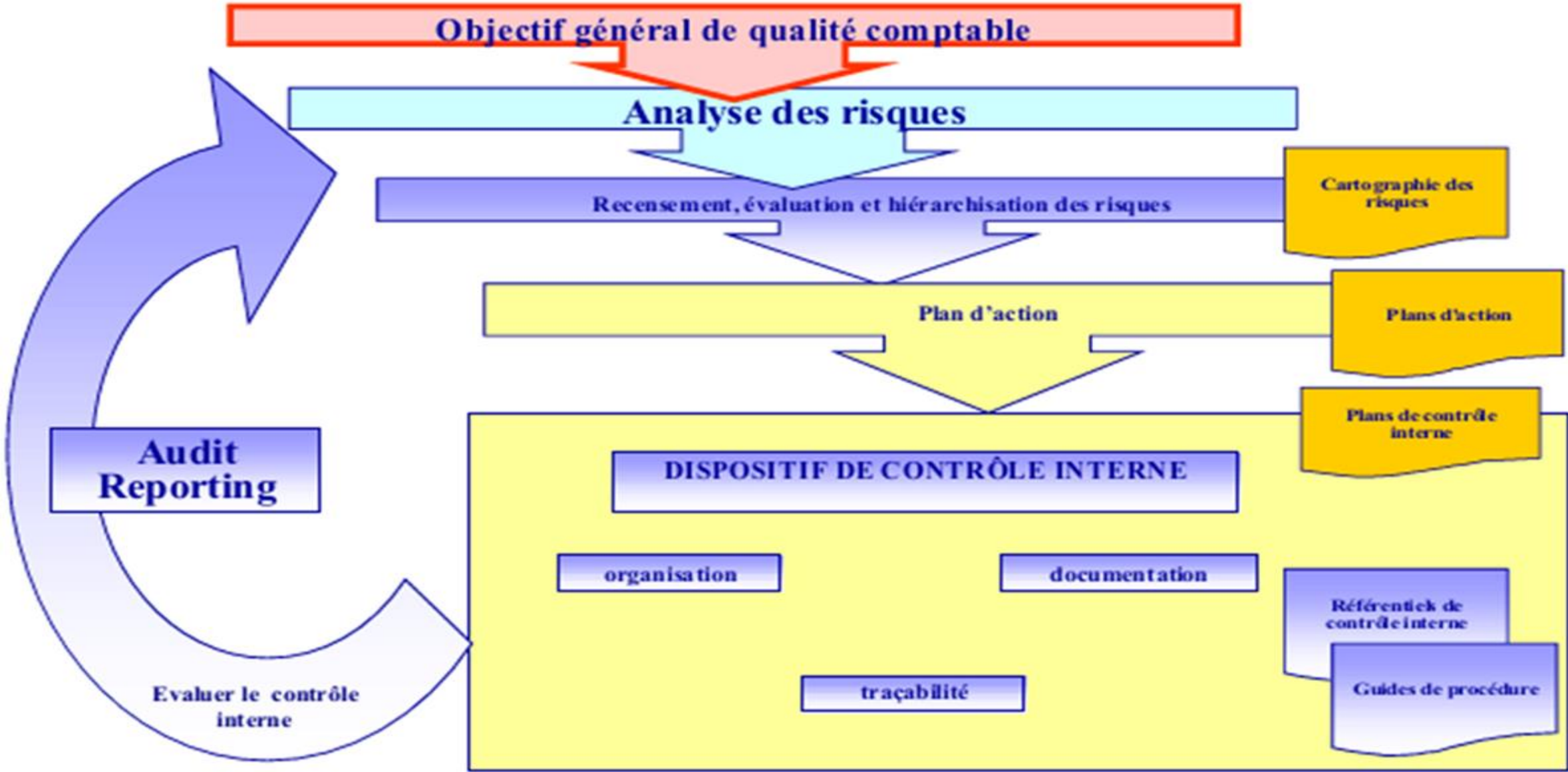
Risque inhérent

La démarche d'audit : Le rôle décisif du contrôle interne

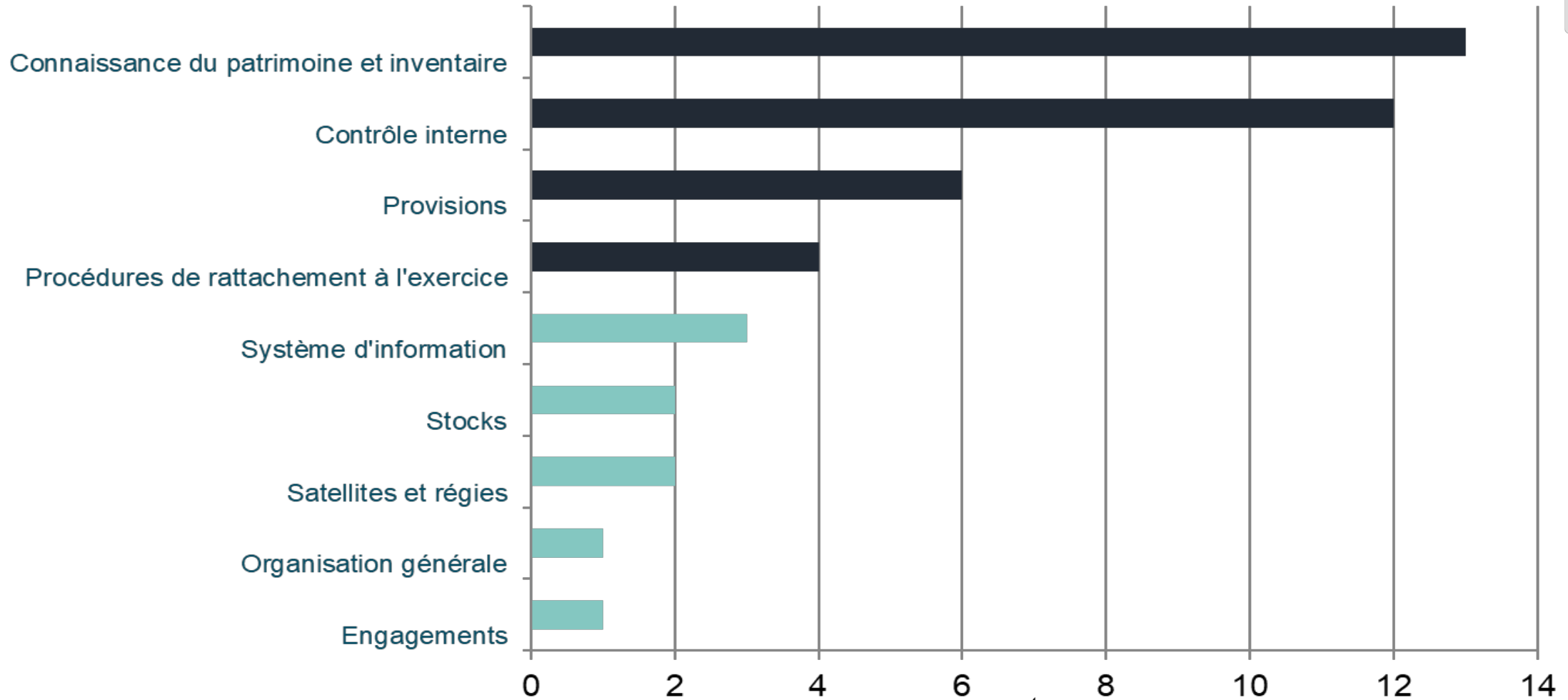
Risque de contrôle

Risque d'audit

Contrôle interne et fiabilité comptable



Les cycles et process « défailants » en terme de certificabilité (données sur les 24 collectivités en phase expérimentale)



30

Certification, contrôle interne et aide à la gestion et à la détection des risques



Inventaire des immobilisations

- Utilisation/gestion de l'affectation
- Entretien, assurances, revenus éventuels,
- Connaissance du périmètre, aide aux recensements pour arbitrage en lien avec la prospective PPI



Affectation des charges et des produits au bon exercice

Exhaustivité des passifs, réalité des recettes, apurement des créances, constatation des flux de fonctionnement selon leur fait générateur (mesure comptable sincère)



Engagements donnés et reçus

- Suivi des satellites
- Suivi des EPCI ou de leurs membres
- Suivi des litiges
- Attribution et suivi des subventions allouées et autre dépenses d'intervention

La question du premier exercice de certification

- Difficultés s'agissant du contrôle du solde des comptes à l'ouverture (Au 1er janvier) du premier exercice de fiabilisation comptable
- Diligences internes et procédures à prévoir pour chiffrer les éventuels ajustements et corrections de comptes antérieurs sur :
 - les principaux cycles suivants : actifs, fonds propres, provision pour dépréciation et pour risques et charges (remontée d'historique comptable à prévoir ; faisabilité ?)
 - le respect de certains principes comptables : prudence et rattachement des produits et charges de fonctionnement
 - La production de la future annexe au compte financier unique (lors de la bascule en M57)

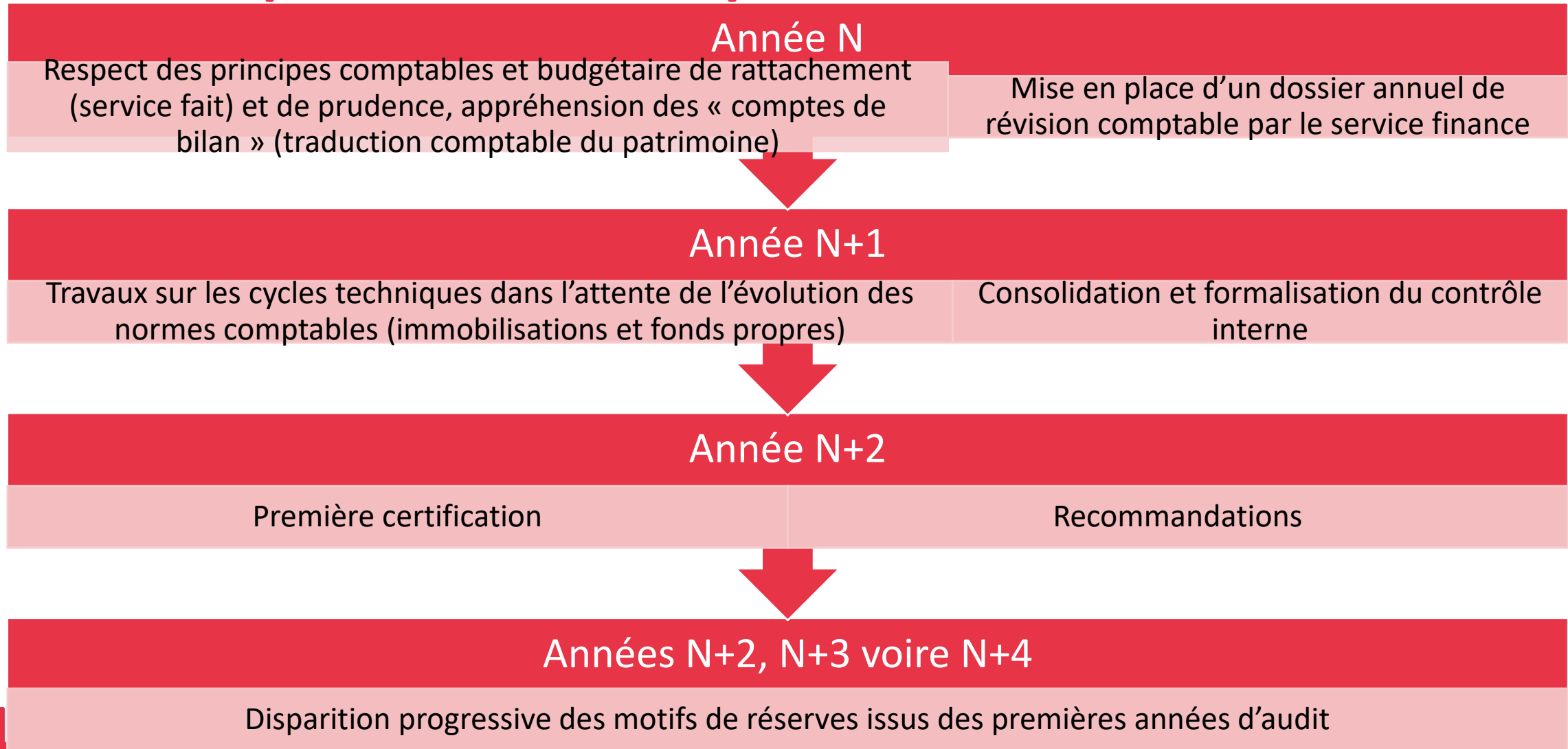
32

Des travaux et une coordination nécessaires avec le comptable public

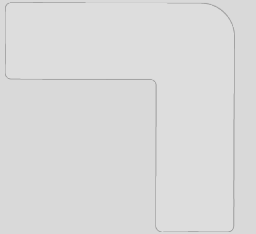
- Les collectivités qui s'inscrivent dans une démarche volontaire de fiabilisation voire de certification de leurs comptes doivent prévoir des travaux de formalisation des échanges réguliers à prévoir avec le comptable public (s'agissant notamment du cadrage physique et comptable des actifs, du suivi du recouvrement des créances, de la qualité des rattachements retenus)
- Ce dernier va devoir également compléter le dossier annuel de révision des principaux travaux qu'il aura entrepris

33

La démarche de fiabilisation comptable : une mise en œuvre le plus souvent sur plusieurs années



Merci de votre attention



➤ **Clément BOUSQUET - Paris** contact@cbgterritoires.com



➤ **Jean-Christophe CARREL - Lyon** jc.carrel@acticonseil.com



➤ **Jean-Michel MOREAU - Toulouse** jm.moreau@fdmp.fr



➤ **Max PEUVRIER - Evry** max.peuvrier@aceconseils.com

35