

N° 303

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 janvier 2024

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'action de la direction générale des finances publiques auprès du bloc communal,

Par M. Claude NOUGEIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS.....	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
I. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES EXERCE DES MISSIONS ESSENTIELLES AUPRÈS DU BLOC COMMUNAL, AVEC UN HAUT NIVEAU DE SATISFACTION	7
A. LA DGFIP, ACTEUR MAJEUR DU FONCTIONNEMENT FINANCIER DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
B. UNE RESTRUCTURATION EN PROFONDEUR DU RÉSEAU DE LA DGFIP	11
1. <i>Un réseau en perpétuelle évolution, mais jusqu'alors peu satisfaisant.....</i>	<i>11</i>
2. <i>La mise en place de nouveaux interlocuteurs pour les élus locaux.....</i>	<i>13</i>
II. LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES LAISSE APPARAÎTRE DES FRAGILITÉS, QUI DOIVENT ÊTRE COMBLÉES POUR PRÉVENIR TOUTE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC RENDU AUX USAGERS.....	15
A. LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU, UN CHANTIER DE GRANDE AMPLEUR QUASIMENT MENÉ À SON TERME, MAIS NON SANS DIFFICULTÉ ET SANS ÉCUEIL.....	15
1. <i>Le nouveau réseau de proximité, un projet quasiment achevé mais critiqué par les communes rurales.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Les conseillers aux décideurs locaux, des interlocuteurs appréciés mais des engagements non tenus quant à leur nombre</i>	<i>18</i>
B. NE LAISSER DE CÔTÉ NI LES COMMUNES RURALES, NI LES POPULATIONS ÉLOIGNÉES DU NUMÉRIQUE	19
1. <i>L'accompagnement des secrétaires de mairie, une préoccupation majeure des communes rurales.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Les bases cadastrales, le « marronnier » de la fiscalité locale</i>	<i>19</i>
3. <i>Garantir le meilleur accompagnement aux populations éloignées du numérique</i>	<i>21</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	23
CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE.....	53
ANNEXE COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	63

Mesdames, Messieurs,

La commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes la réalisation, au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, d'une enquête relative à l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès des collectivités territoriales.

Le rapport de la Cour des comptes porte plus particulièrement sur les missions exercées par la DGFIP auprès du bloc communal, une attention particulière ayant été portée aux communes rurales. La France comptait près de 35 000 communes au 1^{er} janvier 2023, dont la moitié de moins de 500 habitants et 72 % de moins de 1 000 habitants. L'enquête comprend également les résultats d'un sondage réalisé par la Cour auprès d'un échantillon représentatif de collectivités du bloc communal concernant la qualité des services qui leur sont proposés par la DGFIP ainsi que leur appréciation des projets en cours.

L'enquête demandée par la commission des finances s'inscrit en effet dans le contexte de la **profonde restructuration du réseau de la DGFIP**, qui s'est également traduite par la mise en place de nouveaux interlocuteurs pour les collectivités territoriales. Ces deux évolutions ont suscité d'importantes inquiétudes, voire réticences, de la part des communes, qui en sont les premières affectées. Depuis l'annonce de ce « nouveau réseau de proximité », en 2019, la commission des finances alerte ainsi sur la nécessité de garantir une qualité de services constante, tant au profit des collectivités que des usagers.

Pour donner suite à la remise de cette enquête, la commission a organisé le 31 janvier 2024, une audition réunissant Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes, M. Antoine Magnant, directeur général par intérim de la DGFIP, M. Jacques Oberti, président de la communauté d'agglomération du Sud-Est toulousain, dit Sicoval, maire d'Ayguesvives et administrateur d'Intercommunalités de France, et Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-aux-Prés et membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Deux axes de travail ont plus spécifiquement guidé le rapporteur spécial dans ses échanges avec la Cour des comptes ainsi que dans l'analyse de l'enquête remise par la Cour à la commission des finances.

En premier lieu, l'analyse des résultats de l'enquête doit s'inscrire dans le cadre du **déploiement du nouveau réseau de proximité (NRP)** et de **ses conséquences sur le niveau et la qualité des services proposés aux collectivités territoriales** par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Alors que la mise en place du NRP devait, selon le Gouvernement, marquer une rupture avec les pratiques précédentes, en étant davantage concertée, il importe d'en mesurer les effets et l'appréciation sur le terrain par les premières affectées, les collectivités du bloc communal.

En second lieu, au-delà d'une étude qualitative sur le déploiement, dans le cadre du NRP, des conseillers aux décideurs locaux (CDL), l'accent doit également être mis sur la **répartition de ces conseillers et sur l'accessibilité de ce conseil aux collectivités, en particulier aux plus petites d'entre elles**. Si les enjeux financiers des grandes métropoles sont primordiaux, il ne faut pas pour autant négliger les **communes rurales**, souvent les moins à même de disposer d'une **expertise technique suffisante en interne**.

I. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES EXERCE DES MISSIONS ESSENTIELLES AUPRÈS DU BLOC COMMUNAL, AVEC UN HAUT NIVEAU DE SATISFACTION

L'enquête remise par la Cour des comptes s'articule autour de **quatre sujets principaux**, qui témoignent de la diversité des missions exercées par la DGFIP auprès des collectivités territoriales :

- l'efficacité du recouvrement et de la gestion par la DGFIP des **recettes du bloc communal** ;

- l'activité de paiement des **dépenses**, de gestion de la trésorerie et de tenue de la comptabilité ;

- la cartographie des **services déconcentrés de la DGFIP** en lien avec les services offerts aux communes et dans le cadre de la mise en place du nouveau réseau de proximité ;

- **l'activité de conseil aux élus**, avec en particulier la création en cours des conseillers aux élus locaux.

Les missions exercées par la DGFIP auprès des collectivités du bloc communal, aussi diverses soient-elles, se caractérisent par une appréciation quasi-unanime des communes quant à la qualité du service rendu. Il reste toutefois quelques marges d'amélioration, sur des sujets aussi essentiels pour les finances des collectivités que le calcul de leurs dotations financières ou **l'accompagnement des plus petites communes**.

A. LA DGFIP, ACTEUR MAJEUR DU FONCTIONNEMENT FINANCIER DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La DGFIP **gère les ressources des collectivités territoriales**, que ces ressources relèvent de l'impôt, des produits du domaine ou des revenus des services publics locaux. Elle est chargée de leur recouvrement et de leur gestion, ce qui comprend notamment la mise à disposition par la DGFIP des ressources dont elle a la charge et la gestion des compensations, en plus de la mise en œuvre du projet « *zéro cash* » dans le réseau de la DGFIP d'ici 2027.

S'agissant de la mise à disposition des avances de fiscalité sur les impôts directs locaux – **69 milliards d'euros au total en 2022** pour le bloc communal – 98 % des versements se font dans les délais requis, ce qui est de nature à sécuriser les communes dans leur gestion financière. Les communes regrettent toutefois que **les informations transmises sur leurs dotations** – montant, évolution annuelle, calendrier – **soient encore trop limitées** au moment où elles sont en train d'élaborer leur budget, ce qui peut ensuite nécessiter des ajustements.

De même, **la stratégie « zéro cash » n'est pas sans soulevée de nombreuses difficultés** pour les collectivités et peut apparaître **source d'inégalités territoriales**. Plusieurs associations d'élus locaux suggèrent ainsi de diversifier les partenaires locaux pour les usagers, en plus des buralistes, mais également, pour ce qui concerne les collectivités, de revoir le partenariat noué avec la Banque postale s'agissant des dépôts des régies des services publics. Un tiers des communes ne sont pas pleinement satisfaites de ce partenariat, ce qui doit amener à s'interroger sur l'adéquation prise en compte de leurs besoins. La liste des bureaux éligibles, 3 505 aujourd'hui, répartis dans 2 733 communes, pourrait ainsi évoluer.

En parallèle de cette action sur le volet recettes, **la DGFIP participe à la gestion des dépenses des collectivités, à l'expertise de projets publics locaux ainsi qu'à l'analyse financière des comptes locaux et à la tenue de leur comptabilité par les communes** – ce qui représentait plus de 87 000 comptes en 2022¹. Cet aspect comptable est primordial, les communes finalisant actuellement leur passage à la nomenclature M57. Deux tiers des communes avaient adopté la nomenclature en 2023, avec toutefois quelques marges de progrès s'agissant de la fiabilisation des

¹ Le nombre de comptes est supérieur au nombre de communes en raison des budgets annexes et des comptes qui se rattachent à une même collectivité.

comptes. Alors que 90 % des communes devraient adopter la nomenclature M57 en 2024, il y a un **fort besoin d'accompagnement**, qui repose prioritairement sur la DGFIP.

Le paiement des dépenses des collectivités s'effectue dans un délai moyen inférieur à six jours. La principale insatisfaction des collectivités en la matière ne porte donc pas sur les délais mais sur la nature des documents comptables à fournir à la DGFIP. Le zèle de certains agents peut localement conduire à demander des documents dont le nombre et la nature apparaissent disproportionnés au regard de l'objet et du montant de la dépense.

Enfin, mission essentielle pour les communes, la DGFIP est chargée de **tenir le cadastre et de le fiabiliser**, un chantier qui dure depuis plusieurs décennies et sur lequel les progrès ont parfois pu apparaître trop lents. Si le délai de mise à jour a été ramené de 150 jours (2020) à 78 jours en 2023, il reste encore trop long. D'autres projets ne sont pas non plus totalement achevés, comme l'actualisation des bases cadastrales ou le service en ligne « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), qui a connu d'importantes difficultés à l'été 2023.

Le service en ligne « Gérer mes biens immobiliers »

GMBI est un service en ligne pour les usagers particuliers comme professionnels qui offre une vision d'ensemble des propriétés bâties sur lesquelles l'utilisateur détient un droit. Les contribuables ont eu l'obligation, au premier semestre 2023, de déclarer l'occupation de tous leurs locaux d'habitation, soit près de 33 millions de biens.

Face aux difficultés et interrogations suscitées par cette obligation déclarative, la date limite a été décalée à deux reprises, du 31 juillet au 1^{er} août puis au 10 août. L'administration fiscale avait également annoncé qu'elle ferait preuve de « bienveillance » envers les retardataires de bonne foi, s'agissant d'une nouvelle obligation. Les sanctions ne devraient ainsi être mises en place qu'à partir du 1^{er} janvier 2024, après des rappels aux propriétaires concernés.

La DGFIP a reconnu que le retour d'expériences était « mitigé », du fait des incompréhensions autour de cette nouvelle obligation déclarative. Beaucoup de contribuables se sont ainsi inquiétés des conséquences de cette obligation et, **pour la première fois en six ans, le nombre de personnes se déplaçant dans un centre des impôts a augmenté**. La DGFIP a convenu d'un passage « difficile », tant pour les agents que pour les contribuables.

Source : commission des finances, rapport général n° 128 (2023-2024), projet de loi de finances pour 2024, tome III, annexe 15 de M. Claude Nougein sur la mission « Gestion des finances publiques »

Alors que l'analyse des premières déclarations opérées *via* GMBI fait apparaître un ressaut significatif des bases cadastrales pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants, de nombreuses rectifications ont eu lieu, au détriment des collectivités territoriales et de la visibilité dont elles ont besoin sur leurs recettes. Le projet « Foncier innovant », qui recourt à l'intelligence artificielle, a quant à lui produit des résultats plus fructueux, avec 125 000 redressements opérés pour des piscines non déclarées, pour un gain total pour les collectivités

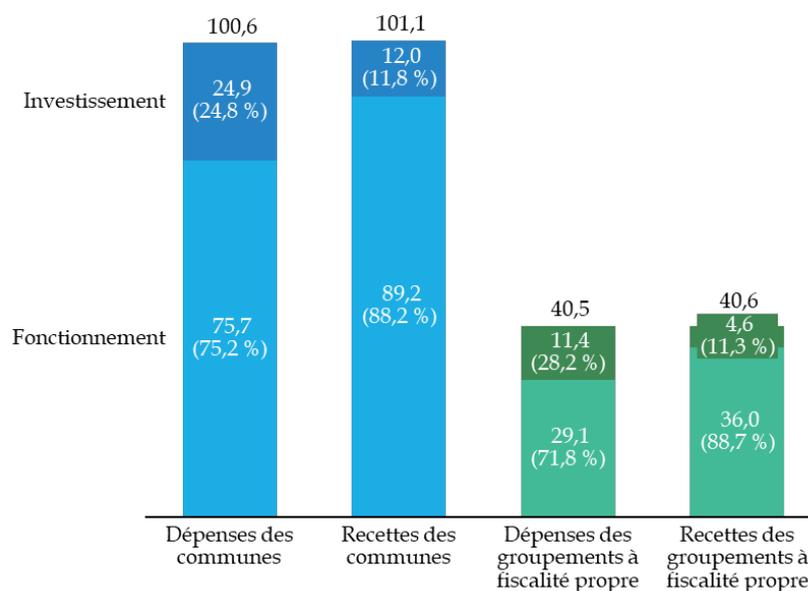
d'environ 50 millions d'euros. Il est en cours d'expérimentation pour la détection des bâtis isolés et les agrandissements de bâtis existants.

Les agents de la DGFIP accomplissent ces missions auprès des **34 945 communes que comptait la France au 1^{er} janvier 2023**. La moitié de ces communes compte moins de 500 habitants et 72 % moins de 1 000 habitants. Environ **79 000 agents de la DGFIP sont affectés au sein de son réseau déconcentré**, soit 85 % de ses effectifs totaux (environ 93 000 agents). Si la majorité de ces agents sont chargés des missions précitées, auprès des collectivités territoriales, d'autres sont plus particulièrement tournés vers les contribuables particuliers et professionnels.

En 2022, selon les données publiées par la direction générale des collectivités locales¹, les recettes des communes et de leurs groupements à fiscalité propre se sont élevées à **141,7 milliards d'euros** – hors emprunt – un montant similaire à leurs dépenses, qui se sont élevées à **141,1 milliards d'euros** – hors remboursement des emprunts.

Décomposition des recettes et des dépenses des collectivités du bloc communal en 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données de la direction générale des collectivités locales

¹ Direction générale des collectivités locales, « [Les finances des communes en 2022](#) » et « [Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2022](#) » (janvier 2024).

B. UNE RESTRUCTURATION EN PROFONDEUR DU RÉSEAU DE LA DGFIP

Le Gouvernement a entamé en 2019 une importante restructuration du réseau de la DGFIP, désignée sous l'expression « **nouveau réseau de proximité** » (NRP). Cette nouvelle démarche n'était pas sans suscité quelques interrogations, alors que le réseau déconcentré de la DGFIP n'a connu aucune phase de stabilisation depuis la création de la direction générale.

1. Un réseau en perpétuelle évolution, mais jusqu'alors peu satisfaisant

a) Jusqu'en 2019, un resserrement du réseau par à-coups, sans vision de long-terme

La DGFIP est soumise depuis longtemps à de profondes transformations visant son réseau, et notamment les trésoreries et services des impôts. Le nombre de services déconcentrés a connu une **importante contraction**, en particulier sur la période 2015-2019.

La fermeture ou la fusion de services locaux a longtemps été décidée sur une base annuelle, en ciblant en priorité les petites structures, et donc sans projet structurel et sans évaluation, par exemple, des effets de la dématérialisation sur les métiers de la DGFIP. Comme l'a rappelé M. Antoine Magnant, directeur général par intérim, lors de l'audition devant la commission, le seul impératif était de fermer un nombre suffisant de structures pour respecter la trajectoire d'emplois négative de la DGFIP, dont les effectifs ont diminué de près de 40 % en vingt ans.

**Évolution du réseau déconcentré
de la DGFIP entre 2015 et 2019**

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2015
Trésoreries mixtes	1 525	1 337	1 120	884	670	- 56,07 %
Trésoreries spécialisées / Services de Gestion Comptable	982	1 017	1 107	1 200	1 295	31,87 %
Services d'impôts des particuliers (SIP)	535	514	515	516	511	- 4,49 %
Services d'impôts des entreprises (SIE)	529	501	469	449	427	- 19,28 %
SIP-SIE	216	205	186	167	144	- 33,33 %
Pôles de recouvrement spécialisés	104	104	103	103	103	- 0,96 %
Services de la publicité foncière	354	354	354	350	351	- 0,85 %
Service départemental de l'enregistrement		1	14	19	19	
Total	4 245	4 033	3 868	3 688	3 520	- 17,08 %

Source : d'après les données reprises dans l'annexe 15 « Mission des gestion finances publiques » de MM. Albéric de Montgolfier et Claude Nougein du rapport général n° 138 (2020-2021) sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2021

En 2019, le réseau déconcentré de la DGFIP se composait ainsi de près de **3 500 services locaux**. **701 services comptaient cinq agents ou moins**, suscitant de fait des difficultés de gestion et des pertes d'efficience.

b) Le « nouveau réseau de proximité », la volonté affichée d'une nouvelle méthode

Après plusieurs années de critiques de la part des élus locaux, des agents de l'administration, de la Cour des comptes et des parlementaires, notamment à la commission des finances, la méthode retenue par le Gouvernement pour restructurer le réseau de la DGFIP a connu une inflexion avec le lancement du « **nouveau réseau de proximité** ». **Les suppressions et les fusions donnaient en effet l'impression d'être faites « à vue », sans vision de long terme**, au gré des résistances rencontrées sur place et sans projection sur les besoins et les effectifs.

Un nouveau processus de concertation a donc été lancé au début du mois de juin 2019 afin de définir, dans chaque département et par le biais d'une contractualisation, la nouvelle carte des implantations territoriales de la DGFIP. Ce projet de nouveau réseau de proximité doit **répondre à un**

double-objectif : poursuivre la **rationalisation du réseau de la DGFIP**, dont les métiers évoluent fortement, et **renforcer la proximité des services publics**.

Le NRP est ainsi supposé se traduire par une **diminution du nombre de services déconcentrés de près de 50 %** sur la période 2019-2026. En parallèle, le Gouvernement avait annoncé une **augmentation des « points de contact » de la DGFIP de 30 %** sur la même période, avec un accès à un accueil de proximité à moins de 30 minutes dans l'ensemble des cantons. La base de référence est l'année 2019, avec une présence dans 1 977 communes.

Comme l'a toutefois rappelé à plusieurs reprises le rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques », **il convient de distinguer ce que recouvrent ces points de contact**, entre le passage d'un bus itinérant ou la tenue d'une permanence une demi-journée par semaine. Il alertait notamment sur **la nécessité d'allier un niveau élevé de qualité de service public à un maillage fin du territoire**.

2. La mise en place de nouveaux interlocuteurs pour les élus locaux

La mise en œuvre du nouveau réseau de proximité comprend le déploiement de nouveaux interlocuteurs pour les élus locaux, les **conseillers aux décideurs locaux** (CDL). Ces conseillers ont vocation à devenir les interlocuteurs privilégiés des ordonnateurs des collectivités territoriales. L'instauration des CDL, après la création des services de gestion comptable (SGC), a conduit à séparer deux métiers (comptabilité et mission de conseil) jusqu'ici traditionnellement exercés par une seule personne, le comptable public. Les élus locaux ont pu temporairement avoir l'impression de perdre en lisibilité quant à leurs interlocuteurs – l'une des recommandations de la Cour des comptes dans son enquête portant d'ailleurs sur la nécessité de **réaliser dès 2024 un bilan du déploiement des CDL et de l'articulation entre ces derniers et les SCG** du point de vue de leurs relations avec les élus locaux.

Ce n'est pas la première fois que la DGFIP promeut l'accompagnement et le conseil dans ses relations avec les collectivités territoriales : les **conventions de services comptables et financiers** (CSCF), ont été déployées en 2003 pour les collectivités de grande taille¹, et les **engagements partenariaux** (EP) ont été mis en place en 2010, à destination de tous les organismes publics non éligibles à la signature d'une CSCF. Ces deux dispositifs visent à améliorer la performance administrative des services de l'ordonnateur et du comptable, l'efficacité des circuits comptables et financiers ainsi que la qualité du service rendu aux usagers.

¹ Régions, départements et collectivités du bloc communal de plus de 100 000 habitants.

Contenu d'une convention de services comptables et financiers et d'un engagement partenarial

Une CSCF et un EP sont constitués d'une convention, de fiches-actions et d'un tableau de suivi. Elles sont conclues sur la base du volontariat pour une durée de deux ans à cinq ans, et comporte de quatre à cinq axes de travail :

- amplification des échanges entre l'ordonnateur et le comptable, en renforçant la dématérialisation ;
- amélioration de l'efficacité des procédures en optimisant la chaîne (a) de dépenses et (b) de recettes ;
- amélioration de la lisibilité des comptes en renforçant leur fiabilité ;
- développement de l'expertise comptable, fiscale, financière et domaniale.

Source : direction générale des collectivités locales, « Le partenariat ordonnateur-comptable : la DGFP au service des collectivités locales »

Par ces « conventions de partenariat », la DGFIP défend un **accompagnement différencié et adapté à chaque collectivité** (conseil fiscal, financier et juridique) en échange d'**engagements sur des objectifs opérationnels** (suivi des réformes et des actions, par exemple la mise en place d'un service facturier). La démarche proposée par les CDL se distingue toutefois de ces deux outils, en ce qu'elle propose un accompagnement à l'ensemble des collectivités et ne s'appuie sur aucune contractualisation. Le rapporteur spécial regrette toutefois que l'articulation entre les conventions de partenariat et le nouveau dispositif des CDL n'ait encore fait l'objet d'une évaluation : les CSCF et les EP sont des outils sur lesquels le recul est désormais suffisant pour en effectuer le bilan.

Le déploiement des conseillers aux décideurs locaux doit répondre à deux aspirations différentes. Du côté des collectivités territoriales, **les besoins ne sont pas les mêmes**, les plus petites collectivités ne disposant pas de la même expertise en interne que les plus grandes. Du côté de la DGFIP, se pose la question de savoir s'il s'agit d'un **service véritablement nouveau** au profit des collectivités ou simplement d'une manière de réemployer une partie des agents en poste dans des trésoreries désormais fermées.

*

Ainsi, la principale question soulevée par la restructuration du réseau de la DGFIP et la mise en place de nouveaux interlocuteurs pour les élus locaux demeure de savoir si ces changements d'ampleur se sont traduits par un **maintien du service public à qualité constante pour les usagers**.

II. LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES LAISSE APPARAÎTRE DES FRAGILITÉS, QUI DOIVENT ÊTRE COMBLÉES POUR PRÉVENIR TOUTE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC RENDU AUX USAGERS

Le déploiement du nouveau réseau de proximité et des conseillers aux décideurs locaux s'est avéré être une **source d'inquiétudes pour de nombreux élus locaux**, qui ont craint que ces deux évolutions conjointes ne se traduisent par un **moindre niveau d'accompagnement et de soutien**. C'est d'ailleurs ce qui a conduit la commission des finances à demander à la Cour des comptes une évaluation de l'action de la DGFIP auprès des collectivités du bloc communal, évaluation qui devait s'inscrire dans le contexte particulier de la restructuration de son réseau déconcentré.

A. LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU, UN CHANTIER DE GRANDE AMPLEUR QUASIMENT MENÉ À SON TERME, MAIS NON SANS DIFFICULTÉ ET SANS ÉCUEIL

L'enquête de la Cour des comptes intègre, de manière inédite, un sondage mené auprès d'un échantillon représentatif de collectivités du bloc communal. Si, globalement, l'appréciation portée sur l'action de la DGFIP est positive, des divergences se font jour entre les communes urbaines et rurales, en particulier sur le **maillage territorial du réseau de la DGFIP**.

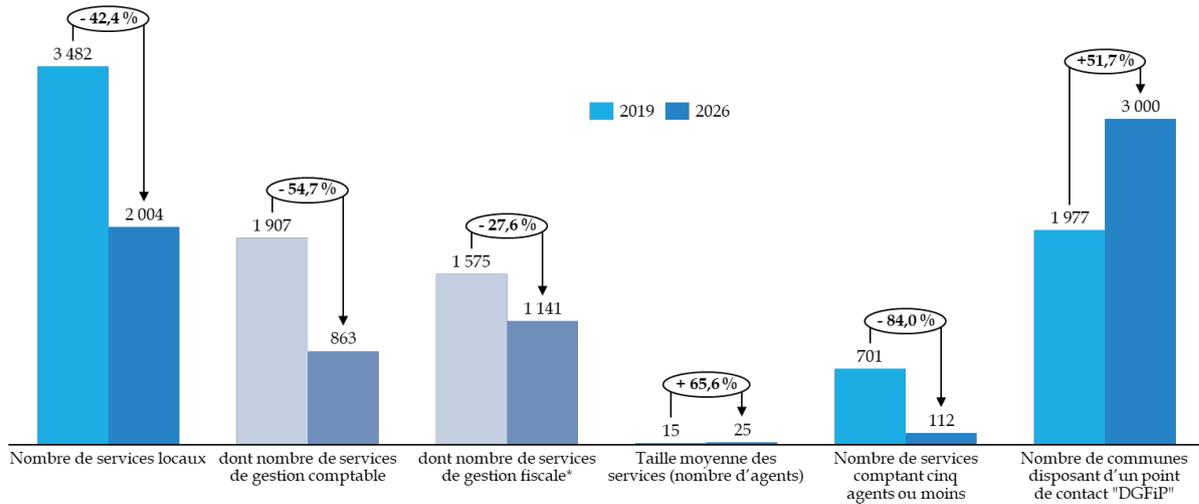
1. Le nouveau réseau de proximité, un projet quasiment achevé mais critiqué par les communes rurales

a) Une restructuration concertée

Alors que la mise en place du nouveau réseau de proximité est supposée s'achever en 2026, la Cour des comptes souligne **qu'en dépit de l'ampleur de la restructuration, la DGFIP est en avance sur ses objectifs** : 97,2 % du réseau cible devait ainsi être atteint à la fin de l'année 2023. Seules demeurent quelques opérations immobilières complexes en région.

Le nombre de services locaux devrait passer de 3 500 à 2 000 tandis que le nombre de communes disposant d'un point de contact « DGFIP » augmenterait de 1 977 à plus de 3 000. Cette évolution est principalement due à la présence de la DGFIP dans les espaces France services (2 601 au mois de novembre 2023) et en mairie (400 permanences).

Évolution du réseau déconcentré de la DGFIP entre 2019 et 2026 (projection)



* Services des impôts des entreprises, services des impôts des particuliers, services de publicité foncière et d'enregistrement, pôles de recouvrement spécialisés et trésorerie « amendes ».

Source : commission des finances, d'après les données publiées par la Cour des comptes

Le rapporteur spécial relève qu'une fois n'est pas coutume, la **concertation, si souvent galvaudée, n'est pas restée un vain mot dans le cadre de la mise en place du nouveau réseau de proximité**. L'enquête de la Cour des comptes a confirmé qu'une large concertation a été menée tant au niveau national qu'au niveau local, avec les organisations syndicales et les élus, sans pour autant parvenir à les convaincre.

Les chartes signées couvrent désormais **71 % de la population et 73 % des communes**, et des projets ont pu connaître des évolutions substantielles :

- dans trois départements, 8 ou 9 services locaux supplémentaires ont été créés à l'issue de la concertation, par rapport au projet cible ;
- dans 14 départements, au minimum 5 et au maximum 8 services supplémentaires ont été créés ;
- dans 72 départements, le nombre de services a augmenté de 0 à 5 par rapport au projet cible ;
- dans 11 départements, le nombre de services est resté stable ou a diminué d'une ou deux implantations.

Ainsi, alors que **le nombre de services locaux devait initialement passer de 3 500 à 1 760 entre 2019 et 2026, la cible serait désormais d'environ 2 000**. 53 antennes provisoires et 263 antennes pérennes supplémentaires ont été créées, en majorité pour pallier les difficultés liées au déplacement des agents dans certains départements, en raison de la reconfiguration du réseau.

Cette dernière se traduira également par une nette diminution du nombre de services locaux comprenant moins de cinq agents. **La densification des services est une évolution positive** : elle permet de garantir un service financier de qualité dans la durée, en lieu et place de petits services davantage soumis aux aléas des absences, des départs en retraite et des mobilités. Près de 60 % des services déconcentrés qui compteront moins de 5 agents à l'issue de la restructuration du réseau de la DGFIP seront des antennes, et seront donc à la fois proches des usagers et adossées à un service de plus grande échelle.

Force est de constater que le principe longtemps défendu d'une **trésorerie par intercommunalité** apparaît peu adapté aux réalités territoriales : certaines intercommunalités comptent des dizaines de milliers d'habitants, d'autres à peine quelques milliers. L'abandon de cette grille de lecture trop rigide est donc plutôt un gage d'adaptabilité du réseau de la DGFIP aux particularités d'un territoire.

La signature des chartes doit par ailleurs, et enfin, apporter un peu de stabilité au réseau déconcentré de la DGFIP : **la pérennité des nouvelles implantations territoriales est garantie au moins jusqu'au 31 décembre 2026**. Cette **perspective semble encore trop proche** pour le rapporteur spécial, qui estime nécessaire, après les efforts consentis sur le réseau et sur les emplois, **d'apporter un peu plus de visibilité aux collectivités territoriales et aux usagers**.

b) Des critiques qui reflètent les inquiétudes des communes rurales

Pour autant, **concertation n'est pas acceptation**. Il y a un décalage significatif entre les constats de la Cour des comptes, plutôt positifs quant au rôle de la DGFIP et la conduite de la restructuration de son réseau, et le ressenti des élus locaux, sur le terrain et au plus près de la vie quotidienne de nos concitoyens.

Ainsi, **seulement 32 % des communes rurales interrogées par la Cour considèrent que la nouvelle carte des implantations de la DGFIP est pertinente**. Ce taux est porté à 53 % pour les communes non rurales, ce qui reste bien inférieur aux résultats obtenus sur les autres sujets soumis à l'appréciation des communes - à savoir généralement plus de 80 % de satisfaction pour les services remplis par la DGFIP au profit des collectivités du bloc communal.

Ainsi que le souligne la Cour, la fermeture des petites trésoreries locales est souvent vécue comme un **symptôme du retrait de l'État** dans les territoires et comme la **perte d'un expert de proximité** sur les questions budgétaires et financières, dans un contexte de surcroît marqué par des tensions quant au recrutement et à la formation des secrétaires de mairie (cf. *infra*).

Si le déploiement des conseillers aux décideurs locaux peut remédier en partie à ces craintes et « contrebalancer » le **sentiment d'abandon** parfois ressenti par les communes rurales, encore faut-il que leur répartition soit adaptée aux besoins exprimés par les collectivités.

2. Les conseillers aux décideurs locaux, des interlocuteurs appréciés mais des engagements non tenus quant à leur nombre

Le regard porté sur les CDL est très positif : d'après le sondage réalisé par la Cour des comptes, 90 % des communes ont bien identifié leur conseiller et 92 % apprécient leur action en matière budgétaire, fiscale, comptable et financière. Ce résultat confirme celui de l'enquête menée par la DGFIP, avec un taux de satisfaction de 88,3 % en 2022. **400 000 prestations** ont été réalisées par les CDL cette même année, soit en moyenne 500 prestations par conseiller¹. 54 % de ces prestations ont concerné le conseil budgétaire et comptable (préparation budgétaire, qualité et fiabilisation des comptes), 8 % le conseil fiscal et 8 % les recettes.

Pour autant, **le rapporteur spécial regrette que le Gouvernement et la DGFIP n'aient pas tenu leurs engagements**, alors même que ces conseillers jouent un rôle primordial auprès des plus petites collectivités, et en particulier auprès des communes rurales. En 2022, 81 % des prestations des CDL ont ainsi été réalisées au profit de communes et **68 % au profit de communes de moins de 3 500 habitants**. Or, alors que 1 200 conseillers étaient promis d'ici 2025, **la cible a été revue à la baisse, à 993 CDL, 917 conseillers étant déjà en poste au mois de décembre 2023**.

C'est d'autant plus curieux que l'enquête de la Cour des comptes met en exergue un **déséquilibre dans la répartition de la charge de travail** entre les CDL. Alors que la DGFIP estimait qu'un conseiller aurait environ 73 comptes à sa charge, ce nombre est d'environ 46 en moyenne dans les départements de plus d'un million d'habitants et de 80 dans les départements de moins d'un million d'habitants.

La DGFIP doit impérativement **conduire une nouvelle évaluation de la cible adéquate du nombre de CDL** : les élus locaux sont de plus en plus exigeants à l'égard de leurs conseillers et sont amenés à se tourner de plus en plus vers eux, ce qui pourrait accroître les déséquilibres constatés quant à leur charge de travail. L'évaluation ne doit donc pas se contenter de procéder à des moyennes nationales, mais être beaucoup plus fine et territorialisée.

¹ Au 31 décembre 2022, le nombre de conseillers aux décideurs locaux s'élevait à 807.

B. NE LAISSER DE CÔTÉ NI LES COMMUNES RURALES, NI LES POPULATIONS ÉLOIGNÉES DU NUMÉRIQUE

En sus des préoccupations suscitées par le maillage territorial du réseau déconcentré de la DGFiP et par la répartition des conseillers aux décideurs locaux, d'autres sujets, qui relèvent du quotidien des élus locaux et de nos concitoyens, soulèvent des inquiétudes. Il s'agit notamment des **bases cadastrales et foncières** et de **l'accompagnement des populations éloignées du numérique**.

1. L'accompagnement des secrétaires de mairie, une préoccupation majeure des communes rurales

Les attentes exprimées par les collectivités du bloc communal à l'égard de la DGFiP sont particulièrement fortes du côté des **communes rurales**, qui s'appuient sur des équipes restreintes et ne disposent que peu, voire pas, d'expertise en interne en matière financière. Elles s'appuient ainsi bien souvent sur les 23 000 **secrétaires de mairie**, dont 60 % exercent leurs fonctions à temps partiel.

Or, selon les résultats du sondage mené par la Cour des comptes, 56 % des communes - 57 % dans les communes rurales - considèrent que les secrétaires de mairie ne sont pas suffisamment formés sur les sujets budgétaire, financier et comptable. Par ailleurs, les collectivités sont aujourd'hui confrontées à d'importantes tensions de recrutement¹, 90 % d'entre elles ayant indiqué avoir du mal à recruter un secrétaire de mairie.

Ce sujet peut être rapproché de celui des conseillers aux décideurs locaux : leur répartition territoriale doit intégrer cette mission **d'accompagnement et de formation des secrétaires de mairie**, au bénéfice de tous. Par exemple, les faire progresser en matière budgétaire pourrait conduire à décharger une partie des CDL des demandes qui leur sont faites lors de la préparation du budget. Les conseillers n'interviendraient plus pour la préparation complète d'un budget mais plutôt sur des points précis, présentant une complexité particulière.

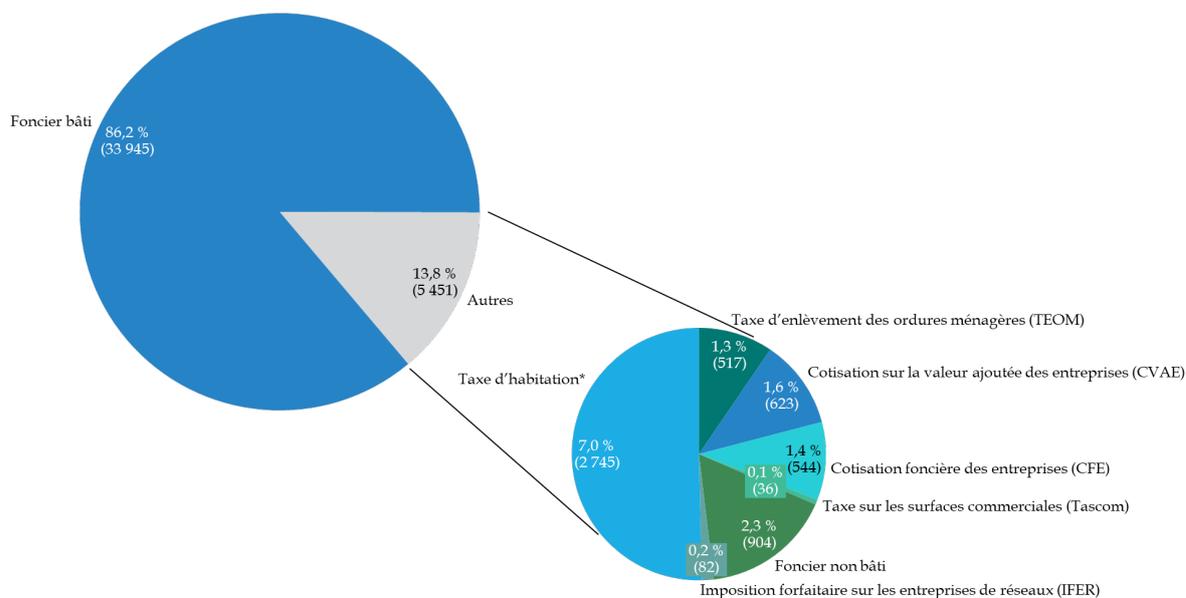
2. Les bases cadastrales, le « marronnier » de la fiscalité locale

Comme le rappelle la Cour des comptes dans son enquête, *« la fiabilisation des bases d'imposition de la fiscalité directe locale et la restitution régulière d'informations statistiques sont identifiées comme des enjeux importants*

¹ Sur ce sujet, le rapporteur spécial renvoie au rapport d'information n° 676 (2022-2023) de Mme Catherine di Folco, M. Jérôme Durain et M. Cédric Vial, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, [« Attractivité du métier de secrétaire de mairie – Faire de la fonction de secrétaire de mairie un véritable métier ! »](#), déposé le 1^{er} juin 2023.

dans un contexte où les taxes foncières constituent les principaux impôts dévolus au bloc communal ».

Répartition des impôts et taxes locaux perçus par les communes en 2022



* Ce qui comprend également la taxe d'habitation sur les logements vacants et l'effet net des coefficients correcteurs.

Source : commission des finances, d'après les données publiées par la direction générale des collectivités locales, « La fiscalité locale », juin 2023

L'actualisation des bases cadastrales n'est pas un problème nouveau pour le bloc communal ; c'est un sujet ancien, sur lequel on ne progresse que très lentement. La mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels a quant à elle pu susciter quelques interrogations¹, tandis que celle des locaux d'habitation n'a jamais été véritablement engagée².

La Cour des comptes souligne dans son enquête que les collectivités attendent encore une **amélioration des services proposés par la DGFIP en matière foncière et cadastrale**, notamment en termes de délais de réponses et d'échanges d'informations. Ces attentes sont particulièrement fortes à l'issue du ressaut important des bases de taxe d'habitation constaté avec les déclarations effectuées sur le service en ligne « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI). En effet, si le Gouvernement s'est engagé à identifier les erreurs, qui seront à la charge de l'État, il est impératif que les collectivités

¹ Par exemple, selon l'Association des maires de France, et à rebours de la logique de revalorisation des centres bourgs, les magasins sur rue auraient en moyenne connu une hausse de leur fiscalité foncière plus élevée que les hypermarchés.

² Les bases cadastrales sont simplement revalorisées chaque année.

disposent le plus rapidement possible de ces informations, pour **identifier le caractère pérenne ou non de leurs recettes supplémentaires**.

Dès lors, et de manière plus générale, il est nécessaire que **la DGFIP soit en mesure de communiquer aux décideurs locaux des informations statistiques précises sur la nature des contribuables** assujettis aux taxes foncières¹. Cet échange peut être réciproque – dans les petites communes, les maires ont souvent une connaissance plus fine du tissu bâti que l'administration fiscale.

3. Garantir le meilleur accompagnement aux populations éloignées du numérique

Certains de nos concitoyens, éloignés du numérique, sont aujourd'hui dans l'incapacité d'effectuer leurs démarches par internet, tandis que les services sont parfois difficilement joignables par téléphone : dans ce contexte, il est **impératif de conserver un accueil physique des contribuables, avec une haute qualité de service**. Sept millions de personnes ont été accueillies aux guichets des services déconcentrés de la DGFIP en 2023, alors que le prélèvement à la source et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales avaient conduit à anticiper une baisse de la fréquentation.

Ce chiffre, très élevé, s'explique aussi par les inquiétudes suscitées par la nouvelle obligation déclarative sur le service en ligne GMBI, ce qui a de nouveau illustré la crainte que peut susciter, chez une partie de nos concitoyens, des démarches entièrement dématérialisées, à réaliser sans l'appui d'un accompagnement personnalisé². Il est important de rappeler que, selon la Défenseure des droits, **13 millions de personnes connaissent des difficultés d'accès aux services numériques**, un nombre qui stagne depuis 2019, « *les laissés pour compte de la dématérialisation étant toujours aussi nombreux* »³.

Il est par exemple paradoxal que le Gouvernement, pour vanter l'accessibilité des services publics, enjoigne aux usagers de consulter des cartes dématérialisées des points d'accueil de proximité ou des espaces France services. Ainsi, et ayant plusieurs fois abordé le sujet dans ses rapports budgétaires sur la mission « Gestion des finances publiques », le rapporteur spécial ne peut que partager la recommandation de la Cour des comptes appelant à compléter les **outils de recensement de la satisfaction des usagers**

¹ Une recommandation que la Cour des comptes avait rappelée dans ses observations définitives sur « [Les taxes foncières](#) », février 2023.

² Outre l'augmentation du nombre de personnes s'étant rendues dans un guichet de la DGFIP, les sollicitations adressées à la DGFIP au sein des espaces France services ont également augmenté sur les neuf premiers mois de l'année 2023 (768 000 contacts, contre 225 000 demandes pour toute l'année 2022).

³ Défenseur des droits, « [Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?](#) », février 2022.

avec des enquêtes permettant de **mesurer les difficultés d'accès de certaines populations éloignées des outils dématérialisés.**

À cet égard, **la participation de la DGFIP aux espaces France services apparaît cruciale** pour continuer d'accompagner les populations les plus fragiles, celles qui sont éloignées du numérique ou encore les contribuables dont la situation fiscale ne rentre pas dans les dispositifs de déclaration « standards ». Le rapporteur spécial soutient donc pleinement la recommandation de la Cour des comptes appelant **la DGFIP à conforter sa participation à ces espaces**, dans une démarche de mutualisation des moyens, et en étant attentif aux besoins exprimés.

Contribution de la DGFIP aux espaces France services

Le financement des dispositifs France services repose sur plusieurs opérateurs. La DGFIP y contribue à hauteur de 13,8 % de l'enveloppe totale, pour 11 % environ des sollicitations d'utilisateurs. En absolu, sa contribution progresse, puisqu'elle est passée de 4,6 millions d'euros en 2022 à 5,1 millions d'euros en 2023, avec une projection à 7,4 millions d'euros en 2026.

Source : enquête de la Cour des comptes

Un **tiers des communes** considère que la participation de la DGFIP aux espaces France services est **encore insuffisante**. Ces espaces permettent pourtant de **ramener les services publics au plus près de la population** et de la vie quotidienne de nos concitoyens, un enjeu primordial pour remédier aux fractures territoriales.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 31 janvier 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'action de la direction générale des finances publiques auprès du bloc communal.

M. Claude Raynal, président. – Nous procédons ce matin à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), sur l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès du bloc communal.

C'est un sujet qui intéresse tout particulièrement le Sénat dans la mesure où la DGFIP est un acteur majeur du fonctionnement financier des communes et de leurs établissements publics. Le recouvrement des recettes, la mise à disposition des ressources financières qui en découlent, le paiement des dépenses, la tenue des comptes et la gestion des bases cadastrales font notamment partie de ses missions. Il est impossible de ne pas mentionner non plus la capacité d'adaptation dont la DGFIP a fait preuve pendant la crise de la covid-19: elle a continué à recouvrer les impôts tout en organisant la distribution des aides du fonds de solidarité, ce dans des conditions remarquables.

Depuis plusieurs années, la DGFIP s'est engagée dans la restructuration de son réseau, avec des impératifs contradictoires. Le projet de « nouveau réseau de proximité » (NRP) doit à la fois conduire à une réduction du nombre de services déconcentrés et se traduire par une augmentation du nombre de communes dans lesquelles la DGFIP est présente. Ce double impératif s'accompagne par ailleurs de la mise en place de nouveaux interlocuteurs pour les élus locaux, comme les conseillers aux décideurs locaux (CDL). Ces évolutions, sources d'inquiétudes pour de nombreux élus, nous ont conduits à demander à la Cour des comptes une évaluation de l'action de la DGFIP auprès des collectivités territoriales, et en particulier auprès du bloc communal.

C'est dans ce contexte que nous recevons ce matin Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête.

Le rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », Claude Nougein, nous indiquera ensuite les principaux enseignements qu'il en tire.

Pour nous éclairer sur le sujet, mais aussi répondre aux observations de la Cour et aux remarques du rapporteur spécial, je céderai ensuite la parole successivement à MM. Antoine Magnant, directeur général par intérim de la DGFiP, Jacques Oberti, président de la communauté d'agglomération du Sud-Est toulousain, dit Sicoval, maire d'Ayguésvives et administrateur d'Intercommunalités de France, et Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-aux-Prés et membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

À l'issue des débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Je rappelle enfin que cette audition est retransmise sur le site internet du Sénat.

Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes. – Le présent rapport répond à la saisine du premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Moscovici, qui en a approuvé la réalisation le 27 février dernier. Des échanges ont alors eu lieu entre le rapporteur spécial, M. Claude Nougein, et l'équipe de la première chambre, afin d'arrêter le cadre général et la liste des thématiques du rapport.

Je commencerai par évoquer un point de méthode. Parmi les raisons qui ont motivé le président Raynal à saisir la Cour des comptes figurait sans doute une inquiétude sur le devenir du service rendu par la DGFiP aux collectivités. Cette inquiétude se comprend aisément : la DGFiP était alors en train de conduire le resserrement de son réseau déconcentré, résultant en la fermeture d'un certain nombre de petites trésoreries.

Il convenait donc d'établir les effets de ce resserrement en répondant à diverses questions, les premières ayant trait à la mise en œuvre du projet : combien de fermetures de trésorerie ou de services ont été effectuées par la DGFiP ? Comment cela s'est-il passé ? Quelle organisation nouvelle a été mise en place ?

Une autre interrogation concernait les missions mêmes de la DGFiP auprès du bloc communal : ces changements structurels ont-ils eu un impact sur la qualité du service rendu aux communes, notamment celles qui sont situées en zone rurale ?

Pour répondre à ces interrogations, notre équipe de travail a collecté des informations chiffrées et non chiffrées, mené des entretiens et effectué des déplacements. Nous avons aussi tenu à consulter les communes et leurs groupements au moyen d'un sondage, qui a permis de recueillir l'avis des collectivités sur la qualité du service rendu par la DGFiP. Nous avons constitué un échantillon selon les règles en usage sur le plan statistique, de sorte que le résultat, inséré en annexe du rapport, peut être considéré comme représentatif.

J'en viens au fond du sujet. Je présenterai d'abord l'action de la DGFIP auprès du bloc communal et la qualité perçue de cette action ; j'évoquerai ensuite l'impact du resserrement du réseau déconcentré de la DGFIP au travers du projet NRP ; enfin, je déclinerai les recommandations permettant de consolider l'action de la DGFIP, en particulier du point de vue de la relation avec les collectivités du bloc communal.

Commençons par les actions menées par la DGFIP auprès du bloc communal, comme d'ailleurs auprès des autres collectivités locales. À cette occasion, je vous présenterai les indicateurs dont nous disposons pour mesurer l'efficacité de cette action et la manière dont les communes et leurs groupements perçoivent la qualité des services rendus par la DGFIP.

Cette dernière exerce à la fois des missions fiscales – assiette et recouvrement des impôts, des taxes et des autres recettes publiques – et des missions de gestion publique – contrôle et paiement de dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux, tenue des compatibilités.

En 2019, le réseau déconcentré de la DGFIP comprenait exactement 3 499 services implantés sur le territoire national. Leur nombre devait être réduit à 1 761 à l'issue du projet NRP, soit une baisse de près de la moitié à l'horizon 2025. À l'échelle nationale, cette administration compte environ 93 000 agents, dont 85 % travaillent au sein du réseau déconcentré.

La DGFIP est un acteur majeur du fonctionnement financier des collectivités et de leurs établissements publics en ce qu'elle recouvre les recettes des collectivités, met à disposition les ressources financières qui en découlent, paye leurs dépenses, tient leurs comptes et gère les bases cadastrales.

Ces missions prennent d'autant plus d'importance auprès du bloc communal, et singulièrement auprès des communes rurales, la grande majorité d'entre elles ne disposant pas toujours de ressources humaines bien formées dans ces domaines techniques.

Concernant les recettes fiscales que l'État recouvre pour le compte des collectivités, le montant des avances de fiscalité directe locale versées en 2022 aux communes, syndicats et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est élevé à plus de 69 milliards d'euros.

Les impôts directs locaux sur rôles – taxe foncière, taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et cotisation foncière des entreprises (CFE) –, sont la principale ressource du bloc communal en 2022, s'élevant à 45,8 milliards d'euros. S'y ajoutent les fractions de TVA leur étant affectées ou les impôts auto-liquidés, tels que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en cours de suppression.

Le sondage effectué par la Cour des comptes à l'occasion de cette enquête confirme une bonne perception par les collectivités du respect du calendrier de versement. Les communes regrettent cependant de ne pas

toujours disposer, lors de l'élaboration de leur budget, du montant des dotations qui leur seront attribuées, ces informations pouvant leur être communiquées assez tardivement, alors que le budget est déjà élaboré. De ce point de vue, les modifications des indicateurs financiers servant à la répartition des dotations et des fonds de péréquation, dont on doit l'introduction aux lois de finances initiales pour 2021 et pour 2022, suscitent des demandes d'explication de la part des collectivités.

Enfin, s'agissant du recouvrement des recettes non fiscales et des amendes, l'une des associations d'élus consultées par la Cour a fait part d'un besoin accru d'échanges d'informations entre les collectivités et les services de la DGFIP, bien en amont de la demande d'admission en non-valeur des créances devenues irrécouvrables.

Ce besoin d'information s'exprime aussi à l'égard d'un autre aspect majeur de l'action de la DGFIP auprès du bloc communal, celui du paiement de leurs dépenses et de la tenue de leurs comptes. Si les délais de paiement des dépenses par le comptable n'appellent pas de commentaires particuliers, la tenue des comptes fait actuellement l'objet de projets de modernisation très structurants, tels que le compte financier unique, le passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 ou l'expérimentation de la certification des comptes locaux, qui a révélé des marges de fiabilisation des comptes assez importantes. Plus des deux tiers des communes interrogées expriment une attente forte d'accompagnement par la DGFIP sur le passage à l'instruction M57.

La tenue des bases cadastrales et leur fiabilisation constituent également une mission centrale des services fonciers des directions départementales des finances publiques (DDFiP). La DGFIP a mis en place le service en ligne « Gérer mes biens immobiliers ». Depuis 2023, les particuliers doivent ainsi mettre à jour leur situation concernant l'occupation de ces biens. D'après la DGFIP, la première mise en œuvre de cette obligation s'est traduite par un ressaut important des bases de taxe d'habitation (TH), notamment sur les résidences secondaires, et, dans une moindre mesure, de taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Ce ressaut a été notifié sans explication suffisante à l'automne 2023 aux collectivités locales ; il relève, dans une proportion qui reste à déterminer, soit d'une régularisation des bases, avec un effet pérenne, soit de déclarations erronées.

Le Gouvernement s'est engagé à identifier et à corriger rapidement les erreurs qui seront à la charge de l'État. Une information rapide des collectivités est cependant nécessaire pour identifier le caractère pérenne ou non de ces recettes supplémentaires. Sur ce sujet, les collectivités interrogées par la Cour attendent encore une amélioration des services proposés par l'administration fiscale en matière foncière et cadastrale, notamment en termes de délais de réponse et d'échanges d'informations. Dans les petites communes, les maires ont souvent une meilleure connaissance que la DGFIP du tissu bâti et peuvent contribuer, eux aussi, à une fiabilisation des bases.

J'en viens maintenant au resserrement en cours du réseau territorial de la DGFIP à l'occasion du projet NRP. Le 6 juin 2019, le ministre chargé des comptes publics a annoncé la mise en œuvre d'une « géographie revisitée » – selon ses propres mots – des implantations de la DGFIP. Ce nouveau projet a été renommé « nouveau réseau de proximité ».

Il répondait à un double constat. Premièrement, l'accueil des usagers, notamment des particuliers, devait être modernisé, compte tenu du développement des outils numériques. Deuxièmement, les réorganisations précédentes du réseau de la DGFIP, marquées chaque année par la fermeture de petites trésoreries locales, ne se situaient ni dans un plan ni dans calendrier d'ensemble. On ne disposait donc d'aucune visibilité sur les résultats souhaités dans ce domaine.

Conformément au contrat d'objectifs et de moyens (COM) de la DGFIP, le nombre total de communes comportant des points assurant une présence physique de la DGFIP, même de façon temporaire, devait initialement être porté de 2 000 à 2 570 à la fin de l'année 2023, soit une augmentation de 30 %. Aujourd'hui, cet objectif est largement dépassé : à la fin de l'année 2022, 2 975 communes comportaient une présence de la DGFIP ; ce nombre devait même passer à environ 3 000 fin 2023.

Parallèlement, le nombre de postes comptables devait diminuer de moitié, passant de 3 500 à 1 761 à l'issue des opérations de réorganisation prévues de façon échelonnée jusqu'en 2025. Cet objectif a presque été atteint. De nouvelles structures, les services de gestion comptable (SGC), regroupent désormais les anciennes trésoreries locales. De plus, un nouveau métier a été créé, celui de conseiller aux décideurs locaux, pour apporter aux élus un soutien dans les domaines financier, fiscal, budgétaire et comptable.

Cette apparente contradiction entre le resserrement du réseau comptable et l'augmentation du nombre de communes comportant une présence de la DGFIP tient au développement de 2 600 points de proximité dans les espaces France Services et de 400 permanences dans les mairies. Les usagers ont également désormais la possibilité de régler leurs dettes fiscales dans le réseau des buralistes, grâce à 15 000 points comptabilisés à la mi-octobre 2023.

La démarche engagée par la DGFIP dans la préparation et la mise en œuvre de ce projet repose sur trois points essentiels. Tout d'abord, cette démarche est à la fois globale, pluriannuelle et concertée. Elle s'appuie sur des cibles chiffrées d'implantation de nouveaux services jusqu'en 2026. Cependant, l'essentiel des réorganisations est intervenu entre 2020 et 2023 ; seules quelques opérations immobilières encore complexes restent à mener en région.

Ces cibles ont fait l'objet d'une large concertation avec les élus locaux, les organisations syndicales et l'ensemble des agents de la DGFIP, sur la base de cartes des implantations projetées. Les organisations syndicales

désapprouvaient initialement la réforme dans la mesure où elle entraînait des suppressions d'emploi. Reste que la concertation, conduite par les directeurs locaux de la DGFIP en lien avec les préfets, a été menée à bien.

Les schémas cibles ont ensuite pu être formalisés dans des chartes départementales, préparées par le directeur départemental des finances publiques et présentées aux élus. Ces chartes n'ont pas été signées dans tous les départements, mais la concertation a néanmoins permis de faire évoluer assez significativement les projets initiaux, avec la création de 180 accueils de proximité supplémentaires et une réévaluation de 15 % du nombre de services propres de la DGFIP, si l'on tient compte des antennes créées.

Le déploiement du nouveau réseau de proximité est donc en passe d'être achevé et respecte globalement les objectifs de la réforme et le calendrier prévu. Le taux de resserrement du réseau visait initialement la suppression de la moitié des structures par rapport à 2019. Aujourd'hui, on se situe un peu en deçà de cet objectif, la diminution n'étant que de 42 %. La concertation avec les élus a permis de maintenir des services dans des territoires peu densément peuplés et de créer 53 antennes provisoires et 263 antennes pérennes.

Ces réorganisations ont également permis de regrouper les effectifs dans des structures plus grandes. Symétriquement, le nombre de toutes petites structures a diminué, renforçant la capacité de la DGFIP à garantir, sur l'ensemble du territoire, une qualité de service plus homogène. Sur les 600 services de moins de 5 agents qu'on comptait en 2016, seule une centaine subsistera après la réforme, dont 60 % seront des antennes de services plus importants.

En parallèle, la participation de la DGFIP au réseau France Services s'est révélée conforme aux prévisions : à la fin de l'année 2023, sa présence devrait être effective dans plus de 2 600 maisons labellisées. Ces espaces couvrent majoritairement les zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Ces résultats chiffrés, globalement conformes avec les objectifs, doivent être lus en regard de la perception qu'en ont les collectivités. D'après notre sondage, les communes rurales interrogées expriment de fortes réticences à l'égard de cette nouvelle carte des implantations : 31 % d'entre elles seulement considèrent qu'elle est tout à fait ou plutôt pertinente. La fermeture des petites trésoreries locales a été perçue comme un symptôme du retrait de l'État sur les territoires, dans un contexte de tensions sur le recrutement et la formation des secrétaires de mairie. Dès lors, le resserrement du réseau doit être mis en perspective avec la qualité du service rendu et sa perception par les collectivités locales, point qui ne pourra être pleinement évalué qu'au terme du déploiement des CDL et des services de gestion locale.

Les nominations des CDL ont progressé à un rythme soutenu ces trois dernières années : sur l'ensemble du territoire national, 917 des 993 agents prévus étaient en poste en décembre 2023. Toutes les collectivités

du bloc communal devraient, à terme, disposer d'un CDL référent, celui-ci pouvant cependant être l'interlocuteur de plusieurs EPCI. Notre sondage indique que les CDL sont bien identifiés par 90 % des collectivités, notamment en milieu rural où ils jouent un rôle crucial auprès des secrétaires de mairie. Leur action de conseil en matière budgétaire, fiscale et comptable est également appréciée par 90 % des collectivités interrogées.

J'en viens au troisième point de ma présentation. Il ressort de notre enquête que la DGFIP a engagé une transformation profonde de son réseau et que plusieurs points méritent une attention particulière. S'il est encore prématuré de dresser le bilan définitif des opérations de restructuration, l'ambition de la réforme, son calendrier, la démarche de concertation et l'ampleur des transformations menées méritent d'être relevés.

Les collectivités interrogées par la Cour appellent à une certaine vigilance sur la qualité du service rendu par la DGFIP dans le cadre de ce réseau resserré. Les attentes sont particulièrement importantes dans les communes rurales, surtout dans celles de moins de 3 500 habitants : les équipes sont restreintes et connaissent d'importantes difficultés de recrutement. Les besoins en formation des secrétaires de mairie sur les sujets budgétaires, fiscaux et financiers sont grands, dans un contexte d'importantes difficultés de recrutement.

Nous adressons trois recommandations au ministère de l'économie et des finances.

Premièrement, il conviendrait de réaliser, dès 2024, un bilan du déploiement des CDL et de leur articulation avec les SGC au regard des attentes des élus et de leur relation avec eux. La nouvelle organisation peut parfois donner lieu à des malentendus ou des incompréhensions sans doute temporaires du côté des collectivités : qui est le bon interlocuteur ? Est-ce le conseiller auprès des communes ou bien le nouveau SGC ? Quel est le rôle exact de chacun ? Ces ambiguïtés tiennent naturellement au caractère encore récent de la réforme, mais les pratiques sont variables d'un territoire à l'autre. En dresser le bilan permettra donc de mieux cadrer l'action de chacun et donnera aux élus une vision plus claire du rôle de leurs interlocuteurs.

Deuxièmement, il y a lieu de conforter la participation de la DGFIP aux espaces France Services, notamment grâce à leur accueil dans les locaux des DDFiP - pour l'instant inexistant -, à l'affectation de plus d'agents de la DGFIP comme animateurs et au réexamen des niveaux d'engagement en fonction des besoins exprimés.

Troisièmement, il serait bon de compléter les outils de recensement de la satisfaction des usagers par des enquêtes permettant de mesurer les difficultés d'accès des populations qui, dans les territoires ruraux comme ailleurs, peinent à utiliser les outils dématérialisés dont dispose la DGFIP. Or, il se trouve que ce sont les usagers sondés qui sont les plus à l'aise dans l'utilisation des outils numériques et dans leurs relations avec

l'administration. Il est donc essentiel de renforcer l'« aller vers » au bénéfice des populations les plus éloignées des outils numériques. D'ailleurs, une campagne de communication spécifique permettrait à ces publics de savoir où se trouvent les nouveaux guichets d'accueil de proximité.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Je remercie la Cour des comptes pour ses travaux, qui nous permettent d'apprécier l'action de la DGFIP auprès de nos communes et de nos intercommunalités. C'est un sujet du quotidien, les sénateurs des provinces « profondes » le savent, mais cela concerne en réalité l'ensemble des maires, qu'ils soient élus de zones rurales ou de zones urbaines.

L'enquête menée par la Cour des comptes, qui s'est en partie appuyée sur un sondage effectué auprès d'un échantillon représentatif du bloc communal, procède d'une méthode de travail inédite, gagnant à être généralisée. Dans l'évaluation de nos politiques et de nos services publics, il est encore trop rare de demander leur avis aux premiers concernés.

Deux éléments ont rendu ce sondage d'autant plus nécessaire.

D'une part, nous ne disposons aujourd'hui que des évaluations conduites par la DGFIP elle-même sur la qualité des services rendus aux collectivités territoriales. Nous ne doutons pas de l'impartialité de ces évaluations, mais il est toujours utile de pouvoir disposer d'une autre source d'informations. En l'espèce, les résultats de la DGFIP et de la Cour des comptes sont cohérents et très positifs, à une ou deux exceptions près – j'y reviendrai.

D'autre part, ce sondage intervient à un moment opportun : la DGFIP, qui accomplit des missions essentielles pour les communes et les intercommunalités, est en pleine transformation. On a parfois l'impression que c'est le cas depuis sa création et qu'il n'y a jamais eu de véritable stabilisation. Mais, entre la restructuration du réseau et la mise en place de nouveaux interlocuteurs pour les élus locaux, ce sont des changements qui prennent du temps.

Fait rare, la Cour des comptes porte un regard globalement positif non seulement sur la restructuration engagée par la DGFIP, mais aussi sur la méthode employée et sa mise en œuvre.

Je commencerai par parler de la restructuration. La DGFIP, c'est près de 79 000 agents travaillant dans les services déconcentrés, environ 1 800 postes comptables et une présence assurée dans près de 3 000 communes. Ainsi, la diminution prévue du nombre de services déconcentrés de plus de 50 %, entre 2019 et 2026, s'accompagne d'une augmentation du nombre de points de contact, *via* les permanences dans les mairies ou les espaces France Services.

Si ces deux évolutions peuvent apparaître contradictoires, elles me semblent de bonne politique. En effet, les usagers doivent pouvoir disposer d'un point de contact près de chez eux, mais il n'est pas forcément nécessaire de tenir une trésorerie par intercommunalité ; c'est d'ailleurs ce qu'avait proposé le ministre du budget par le passé.

Ce principe apparaît en effet un peu trop rigide, alors que les intercommunalités ont des tailles très différentes. Dans mon département, par exemple, il existe une trésorerie pour une agglomération de 110 000 habitants et une autre pour une intercommunalité de 5 000 personnes. Augmenter le nombre moyen d'agents par service, c'est aussi s'assurer que les départs en retraite ne remettront pas en cause la pérennité des postes comptables.

Quelques mots sur la méthode. Chaque année, lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) et des crédits alloués à la DGFIP, nous parlons de son « nouveau réseau de proximité ». Cette expression marketing devait refléter le changement de méthode intervenu en 2019 : finies les restructurations à l'aveugle et au coup par coup ; place à la concertation avec les élus locaux, les agents et les organisations professionnelles.

Les résultats de l'enquête de la Cour des comptes montrent que le changement de méthode, annoncé à grand renfort de communication par le Gouvernement de l'époque, a bien eu lieu. Pour une fois, la concertation n'est pas restée un vain mot : la signature des chartes avec les départements et les intercommunalités s'est traduite par la création de 180 accueils de proximité supplémentaires, par rapport au schéma initial. La Cour cite les exemples du Finistère et des Pyrénées-Atlantiques. MM. Oberti et Hauchecorne pourront nous donner l'appréciation d'Intercommunalités de France et de l'AMRF sur cette coopération.

J'en viens enfin à la mise en œuvre du NRP. Les résultats du sondage sont à cet égard très révélateurs. Alors que les communes se montrent globalement satisfaites des services rendus par la DGFIP, les résultats s'inversent lorsqu'elles sont interrogées sur la nouvelle cartographie du réseau de la DGFIP. En effet, 32 % des communes rurales et 53 % des communes non rurales sont satisfaites de la nouvelle carte des implantations des services de gestion comptable.

L'AMRF fera peut-être écho à l'explication qui me semble devoir être faite de ce résultat. Pour les petites communes en particulier, la fermeture d'une trésorerie, c'est un nouveau service de l'État qui s'en va, un nouveau signe de son retrait ; quelquefois, c'est même ressenti comme un drame. Pour les communes rurales, qui ne disposent pas de services entiers consacrés à la gestion administrative et financière, beaucoup repose sur les secrétaires de mairie. Ils ont ainsi l'impression de perdre un expert de proximité.

L'installation des CDL doit permettre de répondre pour partie à ces préoccupations et de contrebalancer ce sentiment d'abandon. Les CDL ont vocation à devenir les interlocuteurs privilégiés des ordonnateurs des

collectivités territoriales : chaque commune disposerait d'un conseiller référent, un conseiller pouvant être l'interlocuteur de plusieurs communes et intercommunalités.

À la fin de l'année 2023, 917 CDL étaient en poste ; on en attend 993 à l'issue du déploiement de ce nouveau réseau. Le sondage mené par la Cour des comptes illustre le haut niveau de satisfaction des communes à l'égard des CDL, qui pourraient toutefois être encore plus présents auprès des secrétaires de mairie, notamment pour l'élaboration du budget. Le Gouvernement nous avait promis 1 200 CDL lors de l'annonce du projet NRP. Je souhaiterais que M. Magnant puisse nous expliquer l'écart entre cet objectif initial et la cible actuelle, désormais fixée à un peu moins de 1 000 CDL. Comment l'expliquer ? Par ailleurs, la Cour des comptes souligne de fortes disparités en termes de charges de travail entre conseillers, suivant leur affectation. La DGFIP partage-t-elle ce constat ?

Je veux enfin évoquer les services rendus par la DGFIP aux communes et aux intercommunalités, en m'attardant sur deux points de vigilance.

Le premier concerne la gestion des bases cadastrales - c'est un marronnier, comme on dit dans la presse. Les communes ne sont pas pleinement satisfaites des services rendus par la DGFIP en matière cadastrale et foncière. L'AMRF et Intercommunalités de France pourront le confirmer : l'actualisation des bases cadastrales n'est pas un problème nouveau pour le bloc communal ; c'est un sujet ancien, sur lequel on ne progresse que très lentement. La DGFIP envisage-t-elle de proposer de nouveaux services aux communes dans ce domaine ? Quel bilan provisoire tirez-vous du projet Foncier innovant, notamment après les difficultés rencontrées cet été autour de l'interface en ligne « Gérer mes biens immobiliers » ?

Le second point de vigilance porte sur la satisfaction des usagers, au-delà des maires et des communes. La troisième recommandation de la Cour des comptes reprend un propos que nous énonçons chaque année dans nos rapports budgétaires : la dématérialisation ne doit pas conduire à laisser de côté les publics les plus éloignés du numérique - en ce domaine, n'allons pas trop vite. Monsieur Magnant, qu'avez-vous mis en place au sein de la DGFIP pour répondre à ces préoccupations ?

M. Antoine Magnant, directeur par intérim de la direction générale des finances publiques. - Je vous remercie d'avoir pris l'initiative de saisir la Cour des comptes sur ce sujet, qui nous semble naturellement très important et met en exergue la proximité et la densité des relations quotidiennes entre la DGFIP et l'ensemble des collectivités territoriales, à commencer par les communes et les intercommunalités, sans oublier les autres collectivités locales auxquelles nous nous efforçons de rendre un service identique.

Comme l'a indiqué M. Nougéin, le rapport de la Cour des comptes met en lumière un bilan que je qualifierais pour ma part de positif, étant donné l'échelle de valeurs de la Cour des comptes.

En 2019, nous avons changé de cap dans la manière d'organiser notre réseau et nos évolutions territoriales, ce pour plusieurs raisons. Nous avons fait le constat d'un modèle à bout de souffle : les diminutions d'emploi considérables, telles que votées en loi de finances, se sont caractérisées par une diminution de nos effectifs de près de 40 % en un peu plus de vingt ans. Ce n'est pas sans conséquence sur la qualité du service public rendu et la capacité à mobiliser des équipes. En effet, celles-ci avaient du mal à se projeter dans le cours, le moyen et même le long terme, tant en ce qui concerne la finalité de leurs missions que l'endroit où ils devaient les exercer.

Nous avons réussi à nous placer dans une logique pluriannuelle, que nous n'étions pas parvenus à mettre en œuvre jusqu'alors. Nous raisonnions suivant un principe de stricte annualité, nous conduisant à identifier un certain nombre de trésoreries qui pouvaient être fermées. C'était l'une des sources d'économies d'emploi que nous avions l'obligation de mettre en œuvre.

Nous avons changé de cap dans les missions que la DGFIP réalise au profit des collectivités territoriales en modifiant largement notre organisation. Les missions d'exécution comptable, en recettes et en dépenses, sont concentrées dans des équipes densifiées, ce qui garantit d'assurer le service public dans la durée, sans que les éventuels rabots successifs ne viennent mettre en cause la pérennité des implantations et des équipes.

Nous avons également créé un nouveau métier, celui de conseiller aux décideurs locaux, destiné à garantir la qualité et la proximité du conseil financier aux collectivités, aux élus et aux secrétaires de mairie et, dans le meilleur des cas, à les améliorer. C'est un métier fondamentalement nouveau visant à affecter des agents à cette seule mission, alors qu'elle n'était auparavant pas exécutée à plein temps par les trésoriers de la DGFIP. On compte aujourd'hui environ 1 000 agents. Autrement dit, l'État a investi des emplois dans une administration en réduction, au bénéfice de ses interlocuteurs du quotidien et, plus généralement, des Français.

Comme l'a indiqué le rapporteur spécial, l'objectif initial de 1 200 CDL a été revu à la baisse. Néanmoins, je n'exclus pas que nous continuions à augmenter le nombre d'agents. Le rapport de la Cour des comptes et les interventions des uns et des autres peuvent mettre en lumière le besoin de faire évoluer les effectifs, généralement à la hausse, dans la mesure des moyens que la représentation nationale nous donnera. Il y a également lieu d'améliorer la disponibilité des agents dans tel ou tel endroit. Voilà où nous en sommes, mais sachez que nous pouvons aller plus loin si nous identifions un besoin réel ou une insuffisance de qualité et de disponibilité des CDL, et si nous arrivons à recruter les ressources nécessaires. Il vaut mieux disposer d'un tout petit peu moins d'agents avec un degré d'expertise et de disponibilité supérieur que davantage d'agents n'étant pas capables d'apporter un conseil au niveau que vous êtes en droit d'attendre.

La présidente Camby l'a indiqué, la méthodologie dans la projection à long terme et la conduite de la concertation, tant à l'échelle nationale que locale, sont nouvelles. Les premières semaines ont été quelque peu mouvementées ; on doutait en effet de notre capacité à rendre crédible cette ambition, ainsi que dans la capacité de conviction sur place de chacun des élus. Mais l'ambition était forte et la réorganisation a bel et bien été réalisée – cela n'allait pas de soi, d'autant que nous avons dû traverser la crise du covid.

Mme Camby a évoqué à plusieurs reprises les sondages réalisés. Monsieur le rapporteur spécial, depuis la mise en place de cette réforme, nous interrogeons de manière systématique l'ensemble des maires sur la qualité perçue du conseil aux décideurs locaux - 85 % sont satisfaits – et du service de gestion comptable – le taux de satisfaction est de 80 %.

D'un point de vue technique, nous procédons non pas à un sondage, qui repose sur un échantillon, mais à une interrogation générale. C'est la délégation interministérielle de la transformation publique (DITP) qui, sur la base d'un dispositif existant depuis une quinzaine d'années, recueille les avis : chaque année, on interroge un panel de Français sur les relations entretenues avec les services publics de l'État – il s'agit du baromètre Delouvrier, rendu public chaque début d'année. Ces sondages couvrent une durée très longue, ce qui permet de mesurer les évolutions. Ainsi, depuis l'origine, notamment ces cinq dernières années, la DGFIP est désignée comme l'administration préférée des Français, partageant sa place sur le podium avec la police nationale.

Bref, cette pratique du sondage est systématique et structurante. Elle est essentielle pour nous. Se fonder sur un miroir déformant, c'est la garantie de biais de réflexion et de décisions qui, par principe, sont très mal orientées.

Les tenants de cette profonde évolution organisationnelle des métiers méthodologiques et de nos interrelations avec les élus ont bien été mis en œuvre dans les délais, en dépit du covid.

Quelle suite donner à cette réforme ? Cette année, pour la première fois depuis le début du millénaire, les effectifs de la DGFIP connaîtront une évolution positive, quoique légère. Nous pourrions nous satisfaire de la même situation en 2025. Notre objectif pour les deux années à venir est très clair. Nous devons consolider les organisations, les méthodologies de travail et les résultats. Consolider, c'est non seulement mieux mesurer et mieux former, mais c'est aussi améliorer les éléments et les situations pouvant poser des difficultés.

Nous allons continuer, chaque année, à faire le bilan du déploiement des CDL, non pour nous en glorifier, mais pour mesurer les éventuelles alertes et ainsi peaufiner les cartes locales. Il s'agit aussi de veiller à l'appropriation effective de notre organisation par les interlocuteurs pour lesquels nous travaillons.

Ainsi, à chaque fois que je me rends sur le terrain, je vérifie que le maire, l'adjoint aux finances et le secrétaire de mairie disposent bien du numéro d'un CDL. C'est là l'indicateur de vérité sur l'existence et la fluidité de la relation, au-delà de tout ce que l'on dit sur les conventions, les partenariats et les points de rencontre réguliers. La possibilité d'appeler un CDL est un gage de confiance.

Certaines de vos questions portaient sur les bases cadastrales et les avancées du projet Foncier innovant. Nous avons présenté les premiers résultats de ce dispositif qui, *via* des outils d'intelligence artificielle (IA) internalisés, vise à mesurer les écarts entre la photographie aérienne des communes, faite par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), et la réalité du plan cadastral. C'est ainsi que nous avons découvert plus de 200 000 piscines. La réévaluation des bases de taxes foncières qui découle de ce simple élément assure aux collectivités concernées un gain annuel d'environ 50 millions d'euros.

Nous commençons désormais à également identifier des bâtis isolés. En Haute-Savoie et dans le Var, deux départements qui servent d'expérimentation, nous en avons trouvé très peu. C'est une bonne nouvelle, car cela signifie que peu de constructions importantes de cette nature-là ont été réalisées sans permis de construire. Nous allons généraliser ce dispositif, mais le gain à en attendre reste faible : le cadastre est quand même bien tenu et les permis de construire sont délivrés opportunément.

Les agrandissements de bâtis - ajout d'une véranda, d'un étage ou d'une pièce supplémentaire - réalisés sans permis de construire doivent aussi appeler notre vigilance, car ils devraient tomber sous le coup de la taxe foncière. En ce domaine, il faut rester prudent, car nous ne saurions susciter des rejets en raison d'interventions intempestives. Bien entendu, nous n'allons pas intervenir pour quelques demi-mètres carrés, nous devons être sûrs de nous. Nous devons donc prendre le temps de peaufiner nos modèles, de mener des expérimentations pour nous assurer de la cohérence et de la pertinence de nos résultats et de nous assurer qu'ils mettent en exergue un réel manque à gagner pour des collectivités.

Les collectivités sont contentes du rehaussement des bases cadastrales mais pas de la survenance de faits divers fâcheux pour leurs habitants. Notre objectif, c'est de faire ce qui est positif tout en évitant le négatif.

Enfin, que fait-on au bénéfice des usagers, notamment des contribuables, en difficulté ou exclus du numérique ? Deux éléments caractérisent l'administration fiscale dans sa relation avec ses usagers et la distinguent d'autres services publics.

Premièrement, le recours aux procédures dématérialisées pour les opérations grand public n'est jamais obligatoire, la déclaration de revenus peut être faite sur papier - seuls 10 % des foyers fiscaux recourant à ce dispositif. Deuxièmement, l'organisation de l'accueil du public par nos

guichets est particulière : ainsi, deux demi-journées sont consacrées à l'accueil de tous les usagers ; le reste du temps est voué à l'accueil sur rendez-vous. L'an dernier, nous avons reçu 7 millions de personnes à nos guichets. C'est un chiffre considérable, d'autant que le prélèvement à la source et la suppression de la taxe d'habitation et de la redevance télévisuelle ont réduit le volume des questions qui nous sont adressées et des demandes de délai de paiement.

Nous poursuivrons cette politique d'ouverture aussi longtemps que nous en aurons les moyens, et nous les avons pour ces prochaines années. En plus d'accueillir 7 millions de personnes chaque année, nous recevons 9 millions d'appels téléphoniques. Vous le voyez, la DGFIP n'est pas une administration qui dématérialise la totalité de ses relations avec ses usagers : c'est normal, et cela va continuer.

M. Jacques Oberti, président de la communauté d'agglomération du Sud-Est toulousain, maire d'Ayguésvives, administrateur d'Intercommunalités de France. – Je suis maire d'une commune de 2 800 habitants du Lauragais, en Haute-Garonne, président d'une communauté d'agglomération du Sud-est toulousain, dit Sicoval, de 85 000 habitants, et vice-président d'Intercommunalités de France, en charge du numérique.

J'apporterai d'abord quelques nuances concernant la mise en œuvre du nouveau réseau de proximité. Je salue le fort investissement des équipes des directions régionales des finances publiques (DRFiP), qui ont dû vivre cette période de manière très intense, les obstacles n'ayant pas manqué. Elles ont sans doute travaillé davantage sur l'héritage du réseau précédent que sur une nouvelle organisation territoriale des services, même si çà et là elles ont eu les moyens de positionner de nouveaux points de contact. Il faut toutefois parfaire le dispositif. Certes, les retours qui nous parviennent proviennent naturellement des intercommunalités où le dispositif reste à améliorer, notamment en ce qui concerne le positionnement des conseillers aux décideurs locaux.

Ce nouveau positionnement est censé devoir couvrir l'ensemble du territoire. Cet engagement doit être tenu à l'égard des collectivités, qui y sont très attentives, notamment lorsque les moyens manquent. Il faut trouver des solutions convenant à l'ensemble des territoires et remplir le contrat, car la défiance ou la méfiance est certaine : nous avons été habitués à des désengagements de l'État de la part des directions départementales de l'équipement (DDE), en particulier concernant l'instruction scolaire, et il faut apaiser le sentiment d'abandon particulièrement présent dans les territoires ruraux.

La question des CDL est essentielle, car leur création crée une nouvelle dépendance. Cette dépendance doit nécessairement conduire à ce qu'une réponse soit apportée à toutes les questions que se posent les décideurs locaux, bien au-delà peut-être des missions qui leur ont été fixées initialement, notamment concernant l'aide à réaliser les budgets ou le calcul des valeurs

cadastrales. La révision des valeurs locatives des locaux professionnels a provoqué quelques déceptions, et l'attente est très forte concernant les locaux d'habitation. Il faut également davantage de pédagogie concernant le calcul des coefficients de localisation, ou, plus généralement, de toutes les recettes. Nous restons frustrés au sujet de la CVAE ; heureusement que certains EPCI avaient réalisé des travaux pour s'adapter à la réforme, avant même la bascule de ces recettes vers la TVA, mais les territoires qui ne l'avaient pas fait, comptant peut-être sur les conseillers, sont aujourd'hui extrêmement déçus.

Concernant la taxe d'aménagement majorée, là encore le dispositif est à parfaire. Le changement des flux pouvait être intéressant, mais le fait de devoir suivre les travaux avec acuité jusqu'à leur déclaration d'achèvement impose une grande technicité, particulièrement dans les communes qui ne disposent pas des moyens pour la mettre en œuvre.

Les attentes sont donc fortes. Il faut des partenariats bien plus étroits, d'autant plus du fait des effets de la loi Climat et résilience, avec la réduction de la croissance des valeurs locatives. Le conseiller doit être, pour les intercommunalités et les communes, un interlocuteur susceptible d'amener un plus dans un pacte financier et fiscal. Au-delà des conventions, signées presque pour faire plaisir aux DRFiP, ces collaborations doivent être confortées.

Les maires sont aussi les interlocuteurs des propriétaires, et subissent les conséquences des déclarations de gestion des biens immobiliers. Le règlement des problèmes rencontre parfois de très forts retards. Les maires, en première ligne, attendent des progrès de la part des DRFiP et de la DGFIP. Dans bien des territoires, ils n'ont aujourd'hui pas de réponses à fournir à leurs administrés quant à cette gestion, ce qui est dommage.

Malgré tout, nous confirmons qu'il existe un lien très fort entre les conseillers et les décideurs locaux, ce qui va dans le bon sens, avec des exigences toutefois croissantes.

Il est vrai qu'il faut absolument progresser sur la perception des recettes. Nous avons parlé du numérique. Pourquoi ne pas développer un système d'information partagé qui permettrait aux collectivités d'avoir accès aux mêmes données que les finances publiques, à condition naturellement de bien déterminer les droits d'accès ? Il faut améliorer la gestion des recettes pour multiplier les investissements locaux, d'autant plus qu'on connaît les attentes placées dans les collectivités territoriales en matière de transition énergétique par exemple.

Concernant la mise en place de la réforme « zéro cash », il n'y a pas vraiment d'égalité territoriale. Pourquoi ne pas imaginer d'autres partenaires locaux que les buralistes qui permettraient le paiement dématérialisé de l'impôt ? Un meilleur ancrage territorial pourrait permettre de régler bien des problèmes en zone rurale, en vue d'une simplification des paiements.

En complément, l'accompagnement de l'instruction budgétaire et comptable M57 et le compte financier unique (CFU) vont dans le bon sens, celui d'une simplification. Si certaines collectivités se sentent encore isolées dans leur gestion de trésorerie, il faut continuer à accompagner ces expérimentations positives.

Concernant le fait de calquer les interventions de la DGFIP sur la base du réseau des maisons France Services, je demande d'abord que la capacité de ces dernières à bien couvrir le territoire soit évaluée. L'approbation des usagers est forte, mais je ne suis pas sûr que les maisons France Services rendent partout les services escomptés. L'objectif retenu, c'est un déplacement n'excédant pas trente minutes pour s'y rendre, mais, en milieu rural, nous sommes loin du compte. Il faut de plus être méfiant à ce sujet, notamment en raison de l'importance prise par le numérique.

Je formulerais deux suggestions à cet égard : d'une part, le déploiement de la feuille de route France Numérique Ensemble pourrait constituer une magnifique opportunité, pour voir dans quelle mesure le maillage territorial est opérationnel par rapport au cadre des gouvernances locales. Ces feuilles de route seront remises à la mi-2024. D'autre part, monsieur le directeur, vous avez parlé de l'apport de l'intelligence artificielle (IA) pour le calcul des valeurs cadastrales, mais je voudrais vous interroger sur les conséquences de l'intelligence artificielle pour les agents. Stanislas Guerini, ancien ministre de la transformation et de la fonction publiques, avait lancé une expérimentation autour d'une IA générative. Il serait intéressant d'anticiper cette question, sans tomber toutefois dans les travers du tout numérique, et en favorisant également les politiques du « aller-vers ».

M. Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-Aux-Prés, membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France. – Je vous remercie de nous avoir invités à cet échange fondamental pour nos communes, et je remercie la Cour des comptes de s'être emparée de ce sujet. Sans répéter les propos de M. Oberti, qui a de très bonnes idées sur le numérique, je souhaite faire quelques remarques.

Le paiement de nos dotations par la DGFIP est plutôt bien réalisé, mais il y a parfois des retards dans la transmission des informations : les états de notification 1259 des bases fiscales prévisionnelles nous parviennent souvent à la fin du mois de mars, alors que nous avons jusqu'à la mi-avril pour boucler nos budgets. Plusieurs de nos collègues ont donc de grandes difficultés à anticiper leurs recettes. J'appartiens au comité des finances locales, et j'ai accès à des informations que beaucoup de mes collègues n'ont pas. Or, lorsque l'on ne connaît pas les montants de l'augmentation de la dotation de solidarité rurale (DSR) ou de la dotation de solidarité urbaine (DSU), cela pose un problème.

Je vous parlerai de ce qui fonctionne bien, et des dispositifs qui ne fonctionnent pas bien. Je serai très concret, en me fondant sur mon expérience et sur celle de mes collègues. Ce qui fonctionne bien, c'est l'automatisation du

fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Jusqu'ici, j'avais plusieurs échanges par an avec la préfecture à ce sujet, et nous étions bien contents lorsque nous recevions enfin notre dû en novembre. En 2023, le versement est arrivé en février, ce qui change tout. Interrogé hier sur ce sujet par un sénateur membre de la commission des lois, j'ai souligné que, selon moi, le plus gênant, c'était l'application progressive de la réforme et le maintien de versements en n+1 et en n+2 pour les communes. L'idée de ce sénateur de tout ramener en n, comme pour les intercommunalités, semble peut-être utopique, mais je pense qu'il serait pertinent de travailler sur ce sujet.

Les choses sont en revanche moins claires au niveau de la commission communale des impôts directs. Je suis maire depuis un bon moment ; à une seule reprise, l'année du covid, une personne de la DGFIP est venue nous expliquer que faire lorsque l'on reçoit ces papiers totalement abscons. Une année plus tard, je me suis aperçu qu'on nous envoyait le fichier par voie numérique, sans nous prévenir. Nous avons tellement de choses à faire que nous ne nous en sommes pas vraiment aperçus. Cela étant, les fichiers sont très peu clairs. Les quelques fois où nous avons tenté de changer quelque chose, on nous a répondu que l'on n'avait rien compris et qu'on ne changeait rien. Peut-être qu'une fois par mandat, un agent de la DGFIP pourrait indiquer aux maires comment fonctionnent les impôts au niveau cadastral et quels sont leurs droits.

Nombre de mes collègues et moi-même avons augmenté les taux de la taxe d'habitation en 2018 ou en 2019 – Mme Faure nous avait alors appelés de vilains petits canards. Tout à coup, en août 2023, on nous a réclamé de l'argent sans que cela ne soit prévu dans nos comptes. Il paraît que la mesure avait été votée en loi de finances pour 2020, ce que je veux bien croire, mais nous aurions pu être prévenus dès le début de la réforme qu'on nous réclamerait la ristourne que l'État avait donnée aux particuliers. En 2020, la taxe d'habitation n'avait pas encore été supprimée, et certains devaient encore payer un reliquat. Avec l'annonce de la fin de la taxe d'habitation, il était difficile de demander aux particuliers de payer ce reliquat, que l'on a fait payer aux communes en 2023. Peut-être que des gens très avertis étaient au courant, mais la plupart de mes collègues en étaient furieux.

Concernant la taxe d'aménagement et le changement de méthode, cela semblait allait dans le bon sens, celui d'une rationalisation de la procédure. Mais le fait que le produit de cette taxe soit perçu après la fin des travaux suscite des inquiétudes : le budget du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) dont je suis trésorier repose à 94 % sur les recettes de la taxe d'aménagement. Nous avons des inquiétudes... J'en ai parlé à Guillaume Robert, chef du service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques à la DGFIP, en lui faisant remarquer qu'entre l'acceptation d'un permis de construire et la déclaration d'achèvement des travaux, il y avait un délai moyen de 17 mois, et donc un trou de six mois dans

la trésorerie d'un CAUE. On nous a indiqué que ces calculs étaient faux parce que les choses iraient plus vite, mais nous avons besoin de davantage de précisions sur ce point. Six mois de trésorerie, c'est très difficile à couvrir pour un CAUE. Nous pouvons espérer que les choses aillent plus vite, et nous faisons confiance à la DGFIP sur ce point.

L'ADN de la DGFIP n'est naturellement pas de faire de la pédagogie, je le comprends, mais un gros effort est demandé à nos collègues maires. Lors du dernier comité des finances locales (CFL), l'une de nos collègues a fait remarquer que l'on ne comprend rien aux dotations, sauf leur montant. Tout ne relève pas de la responsabilité de la DGFIP, qui ne fait que les appliquer, mais les règles sont complexes, et nous devrions être plus clairement informés, dans des termes plus simples ; nos collègues, surtout dans les petites communes, n'ont pas autant de temps à consacrer à ces questions.

Nous ne reviendrons pas en arrière concernant la raréfaction des trésoreries. Lorsque je suis devenu maire, un trésorier travaillait pour cinq communes, assistait à nos commissions des finances, et nous avions des échanges permanents. C'est grâce à lui que j'ai appris à manier les finances de ma commune. C'est un passé lointain désormais : aujourd'hui, un trésorier a la charge de vingt-cinq ou de trente communes, plus quelques syndicats et une grosse communauté de communes. Autant dire qu'il n'est pas autant joignable... J'ai le numéro de téléphone de ma conseillère de la DGFIP, qui m'a répondu de manière remarquable à deux reprises. Mais j'ai mis du temps à savoir qu'elle existait : ce n'est pas une critique personnelle, mais il serait utile que les conseillers viennent se présenter dans les communes dont ils ont la charge.

Pour les particuliers, les choses sont également complexes. Entre 60 % et 80 % des habitants de notre commune manient bien le numérique, mais entre 10 % et 15 % d'entre eux éprouvent de grandes difficultés et remplissent toujours leur déclaration d'imposition en version papier. Une dame de 90 ans de ma commune était ainsi complètement paniquée parce qu'elle devait déclarer sa maison avant le 30 juin, mais qu'elle n'avait pas son numéro de télédéclarant qui figurait sur sa déclaration papier qu'elle avait envoyée pour payer ses impôts. Ces personnes doivent être mieux aidées.

J'appuie les propos de mon collègue au sujet des maisons France Services. Je ne sais pas quel cahier des charges leur a été confié, mais beaucoup des personnels ne sont pas non plus allés se présenter aux communes. Le premier kilomètre est important, comme le dit Michel Fournier, président de l'Association des maires ruraux de France. J'encourage les personnels des maisons France Services à faire davantage de relationnel afin que, dans les mairies, nous puissions par exemple indiquer les horaires des permanences de la DGFIP.

Nous avons parlé de la formation des secrétaires de mairie. Très souvent, ils sont un peu perdus dans ces domaines, et du travail reste à faire. Des documents très simples, où les choses seraient clairement expliquées, seraient appréciables. La plupart des gens ne regardent pas ces documents dans le détail. Un gros effort reste à faire. Dans les communes rurales, nous avons du mal à regarder cela de près et à gérer les budgets.

M. Claude Raynal, président. – Puisque vous êtes rentrés dans des détails précis et en évoquant les communes rurales, j'en profite pour vous indiquer que le rapporteur général et moi-même envoyons à l'ensemble des sénateurs la liste des communes concernées dans leur département par le nouveau zonage France Ruralités Revitalisation (FRR).

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis assez partagé, mais mon point de vue est plutôt positif. Dans les débats sur la réorganisation de la DGFIP, je suis plutôt enclin à soutenir la démarche d'adaptation, de modernisation et de redéploiement du réseau, qui vise à d'avantage d'efficacité et à une meilleure répartition territoriale. J'ai le sentiment que c'est ce qui se passe globalement. Je le dis avec prudence : ces dernières années, il est tellement rare de voir une démarche annoncée, concertée et mise en œuvre atteindre à peu près sa cible que je le signale.

Je suis assez sensible au sujet des trente minutes de trajet pour atteindre une maison France Services, même si cette durée est indicative. Il faut par ailleurs adapter nos réflexions et nos projets, éventuellement à l'aide de l'intelligence artificielle. Pour ma part, je reste aussi très attaché à ce qu'il y a encore très peu de temps on appelait l'intelligence collective : il faut des temps de rencontre pour comprendre et lever les doutes qui peuvent subsister. Une réclamation bien traitée aboutit à une fidélisation pour dix ans : c'est un vieux principe du commerce, qui vaut également en la matière.

La Cour des comptes indique dans son rapport que presque 3 000 communes bénéficient de cette réorganisation des services de la DGFIP. Mais, alors que cela excède l'objectif initialement fixé, vous recommandez de renforcer encore cette présence, notamment dans les maisons France Services. Pensez-vous qu'il faut être présent dans davantage de communes, ou augmenter le temps de présence des agents dans les maisons existantes, en fonction des besoins de services notamment ?

Par ailleurs, avez-vous pu apprécier le ressenti réel à l'égard de cette réorganisation, par un sondage ou par un questionnaire évaluant le niveau de satisfaction ? Dans certains territoires, il peut y avoir des dissonances. Nous sortons de campagne électorale, et nous avons bien senti que lorsqu'il y avait des difficultés, c'était malheureusement parfois du fait d'une personne : quand le contact passe bien, cela fonctionne, mais quand il ne passe pas, cela peut bloquer les échanges.

Enfin, accorder au réseau des buralistes la possibilité de réaliser des prestations d'encaissements pour toutes les créances publiques me semble une bonne idée : d'une présence famélique, on passe à une amplitude horaire importante, et la qualité du service en est consolidée. En revanche, son coût est élevé, chaque paiement étant facturé entre 4 euros et 5 euros à l'État, quel que soit le montant encaissé, en plus du marché public conclu avec les buralistes pour 10 millions à 12 millions d'euros par an. Même si l'unité de valeur est plutôt le milliard, les petites économies sont importantes, surtout si l'on se projette dans la réforme « zéro cash », qui, à mon avis, ira moins vite que ce qui est annoncé. En Suède, présentée comme un modèle à ce sujet, encore 13 % des échanges ont lieu en liquide : cela semble constituer un seuil minimal.

M. Hervé Maurey. – J'ai entendu certains parler du bilan globalement positif de cette réorganisation, mais cela ne correspond pas au ressenti que j'en ai du terrain. Au contraire, et cela a été dit, la réorganisation des trésoreries est vécue comme un recul supplémentaire des services publics en milieu rural. Dans mon département rural, onze trésoreries ont été fermées. Cela pose le problème de l'éloignement, de la disponibilité des agents pour assister aux réunions, ou des difficultés de transport pour se rendre à la trésorerie.

J'observe surtout des dysfonctionnements qui ne me remontaient pas jusqu'à présent : en particulier, les délais de paiement des entreprises sont parfois très longs, ce qui pose de grands problèmes – j'ai même dû intervenir personnellement auprès des services de la trésorerie pour que des entreprises soient payées, car un risque pesait sur leur existence même. Des demandes ubuesques sont faites aux maires, qui ont parfois l'impression que l'on requiert des pièces justificatives supplémentaires uniquement dans le but de ne pas traiter leurs dossiers.

Certes, il ne peut pas y avoir une trésorerie par intercommunalité. Mais lorsqu'il n'y a pas de trésorerie dans de très grosses intercommunalités, alors que dans une plus petite ville voisine il y a une trésorerie couvrant cette intercommunalité, cela peut sembler bizarre, sans même parler de raison politique...

À cela s'ajoute le fait que les élus se plaignent de rencontrer de plus en plus de difficultés dans le recouvrement de leurs créances, ou même pour s'informer de la situation de ces créances. Certains maires n'arrivent même pas à savoir si les locataires des logements communaux sont ou non à jour de leur paiement. Avant, les loyers étaient payés par chèque à la mairie, et le maire pouvait bien plus facilement suivre ces affaires.

Le constat de la Cour est tout à fait pertinent, mais ses recommandations me semblent décevantes. Comment se fait-il que les services de la DGFIP aient aussi mal évalué le nombre de communes pouvant bénéficier du filet de sécurité ? Dans mon département, 152 communes ont dû

reverser l'acompte touché au titre du filet de sécurité, parfois au prix de grandes difficultés, alors que seuls vingt-sept acomptes ont été confirmés. Comment cela est-il possible ?

M. Antoine Lefèvre. – Je partage également ce ressenti : le bilan n'est pas totalement positif. Dans l'Aisne, la réforme a parfois été difficile à mettre en œuvre. Ce réseau de proximité a-t-il permis de réduire le nombre de contentieux fiscaux ou budgétaires avec les collectivités ? Concernant les ressources humaines et la territorialisation des services fiscaux, la DGFIP dispose-t-elle d'assez de personnels pour irriguer l'ensemble des territoires, notamment les territoires ruraux ? Les postes sont-ils pourvus assez facilement ?

M. Stéphane Sautarel. – Le bilan de cette réorganisation est sans doute plus contrasté que ce qui est présenté dans le rapport de la Cour des comptes. Dans le Cantal, les services de gestion comptable, en charge des paiements, présentent des retards considérables, ce qui met en difficulté l'économie du territoire et ses entreprises.

Je partage pleinement la première recommandation de la Cour : l'articulation des conseillers et des services de gestion comptable pose encore certaines difficultés, notamment sur les questions d'imputation ou d'affectation des dépenses. Ces phénomènes sont malheureusement assez répandus. Au sujet des dépôts des régies des services publics, on ne peut que constater l'éloignement de ces derniers et le fait qu'un tiers des communes ne sont pas satisfaites des partenariats noués avec La Banque postale. Que répond la DGFIP aux communes concernant les bons d'urgence en espèces accordés aux administrés les plus fragiles, et qui s'inquiètent de la réforme « zéro cash », qui semble un peu loin des réalités en milieu rural ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Je souligne la qualité du rapport sur la réorganisation des implantations territoriales de la DGFIP dans le cadre de ce nouveau réseau de proximité. Toutefois, dans les communes, on considère que ce projet est mal nommé : le regroupement des trésoreries s'est traduit par un éloignement, du point de vue des élus. Le rapport l'indique, la cartographie des services de la DGFIP ne semble pas pertinente pour 67 % des communes rurales, et les secrétaires de mairie ne se sentent pas suffisamment formés par la DGFIP. Globalement, dans le département de l'Ain, les services de gestion comptable sont perçus comme sous-dimensionnés, ces manques d'effectifs ayant un impact sur le travail des secrétaires de mairie, qui éprouvent des difficultés à obtenir des réponses rapides, alors que, dans le même temps, la DGFIP donne l'injonction de traiter rapidement les dossiers.

Un tableau présent dans le rapport indique que la baisse des effectifs dans les trésoreries des mairies a été de 24 % ; il me semble que nous sommes arrivés à la limite de l'exercice. Dans mon département, j'ai également des exemples de délais de paiement très longs, certaines entreprises indiquant aux mairies qu'elles auront du mal à travailler avec elles dans ces conditions. La

question des effectifs est essentielle, car leur réduction dégrade la qualité du service auprès des collectivités.

M. Bernard Delcros. – Globalement, la réforme des trésoreries a été plutôt bien perçue par les élus locaux, mais on avait tellement dépouillé les trésoreries de proximité de leurs personnels et de leurs compétences que ces dernières ne parvenaient plus à accompagner les élus. La nomination des conseillers aux décideurs locaux, notamment, a donc été bien perçue.

Toutefois, des disparités très importantes demeurent selon les territoires, parfois à l'intérieur même d'un département. En fonction des personnes, comme l'indiquait le rapporteur général, les choses se passent plus ou moins bien. Il faudrait améliorer la réactivité des services comptables dans les secteurs où les choses ne se passent pas bien, tant pour les retards de paiement, qui sont inacceptables, que pour l'accompagnement des secrétaires de mairie et des élus. Il faut parvenir à résoudre rapidement les difficultés lorsqu'elles se posent, que cela soit par un changement de personne ou par le fait de compléter les effectifs. Il n'est pas possible que les mêmes difficultés perdurent pendant des mois et se répètent d'année en année.

Le nombre de points de présence de la DGFIP a certes augmenté, mais les inégalités dans les départements sont fortes. La DGFIP fait partie des partenaires des maisons France Services. Un cadre national fixe-t-il les conditions de présence, qu'elles soient ponctuelles, régulières, renforcées à certains moments de l'année, physique ou en visioconférence, prise de rendez-vous possible ou non ? Il me semble que des disparités très grandes existent selon les départements. Les DDFiP ont-elles toute latitude pour gérer ces questions, ou un cahier des charges national existe-t-il ? Il serait intéressant de créer un tel cadre pour garantir qu'un vrai service de proximité soit apporté aux usagers.

M. Jean-Marie Mizzon. – J'ai l'impression de mieux mesurer la différence entre le réel et le ressenti ! La différence est forte entre la réalité vécue par les élus locaux et ce que montre ce rapport. Peut-être la réalité s'est-elle trompée, mais, hélas, je crains que non...

Les élus attendent souvent des renseignements et des informations contextualisés. Or le regroupement et la suppression des trésoreries locales n'a pas conduit à une telle amélioration. La structure budgétaire d'une commune dépend aussi de l'avenir : elle peut intégrer des éléments de progression parce qu'elle a connaissance de tel ou tel facteur pouvant expliquer ou justifier une évolution de sa structure budgétaire. Mais cela n'est pas possible, et je ne connais pas d'élus ayant le numéro de téléphone de leurs conseillers aux décideurs locaux. Je suis toujours président de l'association des maires ruraux de Moselle. À chacune de nos assemblées générales, le DDFiP est placé sur le grill. Je tombe de haut, monsieur le directeur général par intérim, lorsque vous nous indiquez que l'administration des finances publiques est l'administration préférée des Français.

Certains agents font peut-être du zèle : on demande systématiquement, même pour des paiements mineurs, de joindre des contrats, même pour un bouquet de fleurs offert à la doyenne du village ! Certaines trésoreries ont également du mal à conserver leurs personnels, car elles sont éloignées des centres urbains, et le *turnover* y est important.

Ce nouveau réseau de proximité a-t-il permis de réduire les délais de paiement ? Dans mon département, les délais sont trop importants. Mais peut-être est-ce en raison de sa situation frontalière, et parce qu'il fait partie des départements qui ont perdu nombre de leurs services publics et qui n'ont pas été suffisamment bien traités par « l'administration préférée des Français ».

M. Christian Bilhac. – Il faut tenir compte de la remarque du rapporteur général : souvent, c'est une question de personne. Les maires sont parfois contents, mais parfois beaucoup moins, s'ils ont affaire à une personne moins compétente, moins disponible ou moins ouverte. Dans certains territoires, haro sur la DGFIP ! Dans d'autres, cela fonctionne bien.

J'ai connu l'époque où, tous les ans, tous les litiges fonciers dans la commune étaient réglés en une heure à la suite de la venue d'un agent du cadastre dans les mairies. Aujourd'hui, au lieu de cet échange, on doit envoyer des dizaines de courriers, ce qui provoque des incompréhensions et des mécontentements.

On a fait une usine à gaz pour la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, et c'est encore ce que nous allons faire pour la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Mais attention : il y a beaucoup plus de locaux d'habitation. Je réitère ma proposition, à savoir que les maires et les commissions communales des impôts directs fixent les valeurs locatives. Arrêtons avec les coefficients, les secteurs, les sous-secteurs, qui font qu'à la fin le maire découvre un chiffre sorti d'un ordinateur, qui ne correspond à rien, et surtout pas à la volonté des commissions communales. J'ai entendu le Président de la République et le Premier ministre parler de simplification ; simplifions ainsi la manière dont les valeurs locatives sont fixées.

J'avais alerté non sur le transfert de la gestion de la taxe d'aménagement à la DGFIP, mais sur le fait que son encaissement ait lieu à la fin des travaux. Cela entraîne des ruptures de trésorerie pour les collectivités, et la situation est parfois dramatique pour les particuliers, qui n'ont souvent plus d'argent pour terminer la construction de leur pavillon, mais doivent payer cette taxe à la fin des travaux. Par un amendement, j'avais proposé que la taxe soit payée au début des travaux, une fois l'emprunt encaissé. En trente-cinq ans de mandat, je n'ai reçu que deux déclarations d'achèvement de travaux, personne ne les dépose. Où en est-on sur cette question ?

M. Didier Rambaud. – La révolution de l'intelligence artificielle est sûrement la plus radicale depuis celle de Gutenberg. Elle va affecter toutes les politiques publiques, et pour la première fois les « cols blancs » seront

concernés. Comment la DGFIP anticipe-t-elle cette révolution ? Trouverons-nous des réponses à tous nos questionnements et à ceux des élus locaux, ou doit-on au contraire éprouver une certaine crainte envers cette révolution ?

M. Olivier Paccaud. – Je partage les propos de mes collègues au sujet de la satisfaction relative des maires quant à la réorganisation du réseau de la DGFIP et la qualité du service rendu. En effet, tout dépend des hommes ou des femmes, mais tout dépend aussi des cadres qu'on leur donne. Certains trésoriers semblent en effet avoir l'art de faire preuve d'un zèle mal placé. Les DDFiP ne pourraient-elles pas donner des consignes aux trésoriers ou aux conseillers aux décideurs locaux pour qu'ils fassent preuve de davantage de souplesse ?

Ma question sera peut-être cavalière, dans le sens législatif du terme. Nous n'avons pas du tout mentionné le parc immobilier de l'administration. Le nombre de sites d'accueil a fondu, malgré les travaux coûteux que nous avons parfois réalisés dans des sites qui appartenaient à la DDFiP ou à la DGFIP, mais qui sont désormais inutilisés. Avez-vous dressé une typologie de l'utilisation de votre parc immobilier ? Dans l'Oise, certains de vos bâtiments sont vides, ce qui est bien dommage.

M. Claude Raynal, président. – Madame Camby, monsieur Magnant, ne vous étonnez pas que les sénateurs se fassent d'abord l'écho de ceux qui se plaignent. Ceux qui sont plutôt satisfaits de la réforme, ou qui vivent avec, s'expriment peu, et il faut nuancer ces propos.

Il y a quelques fois une confusion entre l'amélioration ou le maintien de la qualité du service public, et la demande d'une fonction publique moins chère. En réalité, cela se traduit par un recul du nombre d'agents du service public dans les communes. Dans les villages, où l'activité économique est faible, le retrait de services publics conduit aussi au départ de familles. Cette réforme est parfois refusée non en raison de sa modernité ou de la place qu'y occupe le numérique, mais en raison de ses retombées concrètes dans les villages, où fermer une trésorerie ou une poste conduit aussi à fermer des classes. La perception de la réorganisation du réseau de la DGFIP est également due à cet enchaînement mal vécu, au moins autant que la question de savoir si le service est bien rendu ou non. Lorsque j'étais maire, jamais personne ne m'a demandé de conserver une trésorerie, cela n'était pas perçu comme un service public essentiel pour les citoyens. Cela n'enlève rien à la réalité des problèmes vécus, qui en réalité sont souvent dus aux personnes en fonction – comme dans tous les domaines d'ailleurs.

M. Jacques Oberti. – Je souhaite rebondir sur un point : nos concitoyens, de même que les collectivités et les EPCI, ont besoin du service de trésorerie. Qu'il y ait ou non une localisation physique du service, peu importe. Dans le passé, la possibilité d'obtenir au moment de la déclaration d'imposition un rendez-vous en mairie avec l'inspecteur des impôts était

appréciée. Il faut redonner cette qualité de proximité du service : c'est fondamental.

M. Bertrand Hauchecorne. – J'ai été heureux de percevoir dans les questions des sénateurs le même ressenti que nous éprouvons sur le terrain, c'est-à-dire le mal-être de nombreux maires, en particulier en milieu rural. Il faut un meilleur accompagnement sur le terrain, en particulier dans le domaine des finances, qui reste tout de même le nerf de la guerre. Il faut davantage de pédagogie, des documents plus clairs, et améliorer les contacts, même s'ils ne sont pas très fréquents. Tant mieux si cette audition peut contribuer à améliorer l'accompagnement des maires sur le terrain.

M. Antoine Magnant. – Quelques minutes pour répondre à autant de questions, c'est un grand défi... Je présente par avance mes excuses à ceux qui considéreront que mes réponses seront trop expéditives.

Nous ne perdons jamais à écouter le retour du terrain. Je vous remercie donc pour vos appréciations. Plusieurs d'entre vous ont parlé des ressources humaines. Un responsable administratif auditionné devant la représentation nationale ne peut pas confortablement donner une réponse sur la question des moyens, qui sont ceux que vous nous accordez. Nous essayons de faire au mieux avec ces moyens, qui ont été réduits de 40 % en vingt-cinq ans, sans que les résultats globaux de notre maison n'aient été diminués d'autant durant la même période, grâce à l'engagement quotidien de nos agents.

Les agents se rendent-ils dans les endroits les plus ruraux ? Oui, mais certes pas assez. Les difficultés des secrétaires de mairie, dont la sociologie est très voisine, sont identiques. Nous avons du mal à convaincre les agents d'aller dans des endroits où ils ne veulent pas être affectés, et nous n'avons pas les moyens de les y forcer. Il n'y a pas d'obligation de résidence dans les lieux d'affectation. Les postes des petites trésoreries, dans les endroits les plus éloignés des centres urbains, sont généralement les moins attractifs pour nos agents. Nous avons du mal à affecter des agents, à les maintenir en poste, et à assurer une présence ainsi qu'un service de qualité dans la durée, avec des interlocuteurs stabilisés. Il me semble que c'est un sujet que l'on rencontre directement aussi, selon vos retours, avec les secrétaires de mairie.

Créer des services plus densifiés qui assurent le *back-office* financier et comptable permet d'assurer un service financier de qualité dans la durée, que des équipes trop petites ne pouvaient garantir.

Plusieurs d'entre vous m'ont interpellé au sujet des délais de paiement. Avant la covid, la durée de paiement moyenne était de vingt-cinq jours entre le moment où le prestataire adressait sa facture à la collectivité et celui où il était payé. Aujourd'hui, elle est de vingt-six jours. Certes, il s'agit de moyennes nationales, qui cachent des disparités locales. Il ne faut également pas perdre de vue que les délais de paiement publics restent très inférieurs aux délais de paiement interentreprises. Consigne est donnée

aux directeurs départementaux des finances publiques de veiller à ce qu'en cas de dérapage, des prises de contact aient lieu avec les élus locaux afin de déterminer la nature des problèmes. Si cette prise de contact n'est pas intervenue dans les cas que vous avez mentionnés, portez-le à la connaissance du directeur départemental des finances publiques ou à la mienne.

Vous avez parlé de cas d'exigences démesurées, de demandes absurdes ou de pointillisme. Je l'entends, elles existent, mais elles ne correspondent pas à ce qui est demandé aux agents. Néanmoins, si l'on fait l'effort collectif de regarder l'ensemble de la situation, je ne suis pas certain que la totalité des exigences subies soit démesurée. Il faut aussi prendre en compte la qualité variable de la manière dont les comptes sont tenus dans les collectivités, et les variations concernant l'imputation comptable des dépenses publiques, la présence de pièces justificatives ou encore le respect des standards minimaux de la commande publique. Tout autant que la formation des secrétaires de mairie, les différentiels de pratiques en sont la cause.

Il a été beaucoup question de l'implantation des maisons France Services. J'entends les critiques, mais je pense qu'il s'agit de l'un des grands succès de ces dernières années quant à notre capacité à assurer et développer les services publics dans les territoires. J'ai été auditionné par une mission parlementaire composée d'un sénateur et d'une députée à ce sujet, qui a tiré un bilan très positif du dispositif. La DGFIP est membre du dispositif depuis le début. Nous y croyons, cela permet une plus grande finesse de contact avec les contribuables.

Je vous l'indique pour que vous transmettiez le message aux maires : nous sommes prêts à mettre en place des points de contact avec la population en dehors des maisons France Services et des services de la DGFIP, en particulier dans les mairies. Mais notre interaction avec le grand public est fondamentalement saisonnière, pendant la période de déclaration des revenus, et il n'est pas la peine de demander l'affectation d'agents en dehors des périodes d'activité forte. Nous priorisons également l'envoi d'agents dans les points de rendez-vous où l'on reçoit entre 100 et 200 personnes par heure, et non dans les zones où il y a une demande de rendez-vous par matinée. Il y a un sujet d'allocation de moyens à prendre en compte.

Au sujet du filet de sécurité, « la prévision est un art difficile, surtout quand elle concerne l'avenir ». Nous avons figé les dates pour l'entrée des collectivités dans le dispositif alors que l'année n'était pas terminée et que les volumes de consommation électrique et les montants payés étaient encore inconnus. Nous avons prévu 416 millions d'euros de filet de sécurité, et nous avons payé 400 millions d'euros. L'ordre de grandeur est donc de 4 % d'erreur. Certes, c'est beaucoup, mais d'autres sujets ont subi des variations bien plus fortes.

Les buralistes sont ouverts plus longtemps que nos services, notamment tard l'après-midi, le samedi ou le dimanche. Les mobiliser constitue un grand succès pour démultiplier l'offre et permettre aux contribuables d'aller dans des endroits connus. M. Oberti a proposé de réfléchir à d'autres partenaires locaux, en plus des buralistes, mais n'oublions pas qu'à chaque fois c'est l'argent des collectivités et des particuliers qui est concerné par ces dépenses. La commission des finances du Sénat ne pardonnerait pas que ces dépenses ne soient pas efficaces, mais s'il est possible d'être plus intelligent sur ce point, nous l'envisagerons avec plaisir.

Nous préparons nos renégociations avec La Banque postale. Le bilan est globalement positif, mais il peut être amélioré. Il n'y a pas beaucoup d'entreprises en France capables d'assurer un service uniformisé dans le territoire de gestion de flux financiers, et prêtes à s'y engager. Nous devons faire avec ce que l'on nous donne, et avec ce que l'État paie pour ce service rendu aux collectivités locales. Nous essayons de faire au mieux avec ces contraintes. Le dispositif en place présente certes des points d'amélioration, mais aussi des garanties de solidité et de pérennité qu'il faut mesurer avant de trop fortement le critiquer.

La révision des valeurs locatives des locaux commerciaux a en effet été compliquée. Celle des locaux d'habitation, qui n'a jamais été véritablement engagée depuis 1970, on procède par revalorisation annuelle des bases cadastrales et cela s'est traduit par une augmentation automatique des bases de 7 % l'an dernier. Ce mécanisme semble de plus en plus daté dans ses effets, notamment du fait de ses effets de redistribution assez improbables. L'évolution de son montant risque de soulever dans un avenir pas nécessairement lointain un sujet au niveau de la compréhension et de l'acceptation de l'impôt et de ses modalités de calcul. Je parle non de la libre décision des collectivités d'augmenter les taux de cet impôt, mais de l'évolution extrêmement importante de ses bases entre 2023 et 2024.

Mme Carine Camby. – Je souhaiterais revenir sur les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport. Concernant les CDL, les questions et témoignages que nous venons d'entendre révèlent la nécessité de réaliser un bilan très fin et territorialisé. Le risque serait de mener une évaluation globale reposant sur de simples moyennes : en effet, d'un endroit à l'autre, les besoins et les avis diffèrent.

Même si le dispositif a été salué dans son principe, il faut veiller à le déployer dans les meilleures conditions possibles. À l'avenir, il faudra pouvoir continuer à assurer le renouvellement des CDL et garantir la même qualité de service, d'autant que les attentes des élus sont très vastes. La pérennisation du dispositif supposera sans doute de redéployer davantage de CDL dans certains endroits.

Concernant la participation aux maisons France Services, nous devons veiller aux besoins et à la saisonnalité. C'est un dispositif qui monte en puissance ; la Cour des comptes conduit d'ailleurs une évaluation à ce sujet et en présentera les résultats ultérieurement. Là aussi, il faut améliorer le niveau de réponse et pérenniser la qualité du service, en revoyant sans doute la carte des implantations. Dans la mesure où le dispositif est plutôt réussi, les attentes sont très fortes et soulèvent forcément de nouvelles questions.

Quant à l'illectronisme, il ne faisait pas partie des missions initiales des maisons France Services. D'après la Défenseure des droits, en France, 10 millions de personnes connaissent des difficultés d'accès aux services numériques. C'est une question que nous ne pouvons pas contourner, et la DGFIP ne pourra pas y répondre toute seule. C'est néanmoins un besoin qui se cristallise dans les maisons France services.

Enfin, notre recommandation sur la satisfaction des usagers est importante, mais n'oublions pas la satisfaction des élus, que nous avons pu mesurer ponctuellement au cours de l'enquête.

M. Claude Raynal, président. – Je vous indique qu'une note de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), qui comporte quelques éléments d'appréciation sur ce rapport de la Cour des comptes, sera jointe au rapport d'information qui contiendra aussi l'enquête et le compte rendu de la présente réunion.

M. Claude Nougain, rapporteur spécial. – Pour conclure, je formulerai trois observations. Tout d'abord, j'ai moi aussi entendu les craintes des maires lorsque le nouveau réseau de proximité a été annoncé. Ils s'inquiétaient surtout pour leur budget puisqu'on envisageait de fermer leur trésorerie. Depuis cette annonce, les choses ont évolué : les craintes ont été dissipées et le dispositif est globalement jugé positif. Toutefois, le prisme des sénateurs est aussi celui de notre corps électoral ; les habitants des communes n'ont pas forcément le même ressenti. Un maire de mon département m'a expliqué que lorsqu'un jeune couple avait voulu s'installer dans sa commune, il l'avait interrogé sur la proximité des écoles et des médecins, pas d'une trésorerie.

Ma deuxième remarque concerne les bases cadastrales. On déplore un certain retard en la matière : dans certaines communes, le cadastre est parfois erroné depuis plus de quarante ans. Je pense que la DGFIP est suffisamment puissante et compétente pour pouvoir régler ce problème une bonne fois pour toutes – il y a un travail de titan, mais il faut bien le faire !

Enfin, je note que les constats sur la dématérialisation sont partagés. Les personnes en « précarité numérique » – qualificatif au demeurant pudique – sont souvent des personnes âgées. Mais il faut que la DGFIP comprenne que ce ne sont pas pour autant des « sous-citoyens » et qu'ils méritent autant de respect que les autres. Elle doit donc s'adapter.

Je remercie enfin le président de notre commission d'avoir appuyé notre demande d'enquête sur ce sujet auprès de la Cour des comptes.

M. Claude Raynal, président. - Je vous remercie de votre participation.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes, ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Claude Nougéin.

CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

La Direction générale des Finances publiques (DGFIP) est au service des citoyens en apportant un concours essentiel au bon fonctionnement de l'État et des administrations publiques et de l'économie.

Ses missions sont essentielles pour le respect des articles 13, 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Ces articles posent en effet les principes du consentement à l'impôt, de sa juste répartition en fonction des facultés des citoyens, ainsi que du droit de la société de demander compte à tout agent public de son administration. Ils fondent également l'exigence constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale.

Dans ce cadre, la DGFIP tient les comptes de l'État, assure la gestion financière et comptable des collectivités territoriales, comptabilise la totalité des recettes et dépenses publiques hors sphère sociale, et garantit la fiabilité des comptes publics et la qualité de l'information au bénéfice des décideurs publics et de l'ensemble des citoyens.

Cette note a pour objectif de présenter :

I. Les principales difficultés induites par la réduction du réseau de la DGFIP

1. Les conseillers aux décideurs locaux (CDL) ;
2. Les conséquences de la suppression des Trésoreries
3. Les difficultés induites par de la mise en place des nouvelles modalités de gestion des espèces pour les régies communales des collectivités territoriales.

II. L'offre de services en ligne de la DGFIP et, en particulier, le nouveau service Gérer mes biens immobiliers (GMBI)

1. L'offre de conseil de la DGFIP
2. PayFIP
3. Fiscalité locale

III. La trésorerie « zéro » et le difficile recours aux lignes de trésorerie

IV-La situation en outre-mer

I. Les principales difficultés induites par la réduction du réseau de la DGFIP

1. Relations avec les conseillers aux décideurs locaux (CDL).

L'instauration des conseillers aux décideurs locaux rencontre un franc succès. Toutefois bon nombre de collectivités rencontrent des difficultés à contacter les CDL pour des demandes de conseils.

En effet, ceux-ci sont souvent indisponibles, sont en charges d'un trop grand nombre de collectivités, ce qui rend les relations difficiles.

Recommandation de l'AMF

L'AMF propose une analyse des besoins et la mise en place d'une cartographie des décideurs locaux.

2. La suppression des Trésoreries oblige désormais les exécutifs locaux des territoires ruraux notamment à parcourir plusieurs kilomètres pour déposer leurs fonds à la trésorerie la plus proche.

Pour éviter de tels déplacements, il est indiqué aux collectivités qu'elles ont la possibilité de remplacer toutes les modalités actuelles de règlements en numéraire par des systèmes de règlements dématérialisés. Toutefois, l'AMF rappelle que la mise en place de règlements dématérialisés génère des coûts importants en cette période de d'encadrement budgétaire. Par ailleurs, nombre de règlements continueront malgré tout d'être réalisés en espèces : jusqu'à trois cents euros les usagers restent encore libres du choix des modalités de leurs règlements dans leur utilisation du service public. C'est le cas par exemple des stations de ski, des cantines scolaires, des piscines, etc. dont les régies sont contraintes d'accepter les règlements en numéraire.

En outre, cette mesure fait courir un risque en matière d'ordre et de sécurité publique puisque c'est le maire ou le régisseur qui transportent les fonds en voiture, parcourant ainsi des dizaines de kilomètres avec des fonds conséquents. D'autres collectivités ont dû recourir à des sociétés spécialisées de transport de fonds, l'économie réalisée par l'État se soldant là encore par une nouvelle dépense locale.

3. Les difficultés induites par de la mise en place des nouvelles modalités de gestion des espèces pour les régies communales des collectivités territoriales.

Depuis le printemps 2021, le circuit de dépôt et d'approvisionnement en espèces a été modifié et La Banque postale accueille désormais les régisseurs. Les points de contact de La Banque Postale pour les dépôts et les retraits d'espèces sont au nombre de 3 400 bureaux éligibles sur le territoire. Le choix du maillage territorial a été mené entre le groupe la Poste et les Directions Départementales des Finances Publiques (DDFIP). Pour des raisons de sécurité liées aux transports de fonds, à l'équipement nécessaire (coffre-fort) et au nombre d'agents (question de sécurité lorsqu'il y a un agent seul), tous les bureaux ne sont pas éligibles.

Néanmoins, au regard des échanges de l'AMF avec La Banque Postale, la liste des bureaux retenus ne semble pas figée.

Les dépôts sont limités à 30 000 € pour les billets et à 3 kg pour les sacs de monnaie. Il est aussi demandé, dans ce nouveau dispositif, d'éviter au maximum tout dépôt inférieur à 50 €. Les régisseurs peuvent mettre en place une solution « Illicode TDF » auprès de La Banque Postale en substitution de convoyeurs de fonds privés. La DGFIP précise néanmoins que cette solution a un coût non négligeable. Il correspond à un montant forfaitaire en plus du coût local du marché DGFIP/La Banque Postale.

Cependant, ces nouveaux dispositifs nécessitent un travail organisationnel important pour les collectivités. Par exemple, les régisseurs qui souhaitent bénéficier d'un fond de caisse dans une régie de recettes, ou bien reconstituer leur avance dans le cadre d'une régie d'avance doivent dorénavant formuler une demande préalable via la plateforme de La Banque Postale appelée « DIGIFIP », auprès du bureau de poste de leur choix, en précisant leur demande en pièces et en billets. Une fois que la DGFIP a validé cette demande, et que la Banque Postale a confirmé la date de disponibilité des fonds demandés, le régisseur doit se présenter dans les 7 jours suivants, avec un code-barres à usage unique et sa pièce d'identité.

Par ailleurs, la multiplication de lieux de dépôts pour les régies est également problématique. Les dépôts d'espèces sont réalisés auprès de La Banque Postale et le dépôt des chèques auprès des trésoreries. En outre, le coût de ce dispositif pour les collectivités territoriales n'est pas neutre. Les sacs scellés ne sont pas fournis par La Banque Postale mais sont à commander par exemple auprès l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) qui est la centrale d'achat public « généraliste » placée sous la tutelle du ministre chargé de l'Action et des Comptes publics et du ministre chargé de l'Éducation nationale.

Recommandation de l'AMF

L'AMF propose l'extension des points de contact des dépôts et des retraits d'espèce. En effet, l'insuffisance du maillage territorial des points de contact des dépôts et des retraits d'espèce pour les régies, fait courir un risque en matière d'ordre et de sécurité publique puisque c'est le maire ou le régisseur qui transportent les fonds en voiture jusqu'au bureau de La Banque Postale le plus proche, parcourant ainsi des dizaines de kilomètres avec des fonds conséquents.

II. L'offre de services de la DGFIP

1. L'offre de conseil de la DGFIP

Les conseils développés sont perçus comme appréciables et méritent d'être maintenus voire développés. Les besoins et le recours au comptable peuvent parfois être différents selon la taille de la collectivité, cependant la fiabilité et la sécurisation des réponses permettent aux élus d'être accompagnés dans la réalisation budgétaire et comptable.

Par exemple en matière d'investissement, les collectivités locales ont un réel besoin d'accompagnement dans la gestion de leur politique publique, par le biais d'outils leur permettant de connaître l'impact financier de leurs dépenses de fonctionnement comme d'investissement.

Un autre exemple qui peut être cité est celui de l'application des règles de TVA aux activités des collectivités. Pour certaines opérations, notamment les opérations immobilières (ventes de terrains dans le cadre d'opérations d'aménagement, construction de bâtiment), les difficultés d'application des règles de TVA sont accrues car ces opérations font l'objet de procédures et de règles spécifiques (procédure de livraison à soi-même ; application, pour certaines ventes de terrains, de la TVA calculée sur la marge et non sur le prix total, etc.) ; en outre, le champ d'application de la TVA sur marge fait l'objet depuis plusieurs années d'évolutions de la doctrine fiscale, dans un contexte de contentieux national et européen, générant une insécurité juridique pour les collectivités procédant à des ventes de terrains. Sur ces sujets, les collectivités peuvent recourir aux conseils de leur comptable et des services compétents des DDFIP (Service des impôts aux entreprises) ainsi qu'à la procédure de rescrit fiscal. Ces différents outils doivent cependant être encore développés.

Par ailleurs, les grandes collectivités disposent souvent de ces expertises en interne, ce qui n'est pas le cas dans les communes plus petites, où il est indispensable de pouvoir bénéficier de l'appui de la DGFIP.

Recommandation de l'AMF

Plus généralement, la proximité du comptable doit être confirmée. La capacité d'expertise est considérée comme indissociable de la fonction de proximité, essentielle aux communes et EPCI, notamment là où la dématérialisation des échanges atteint certaines limites.

La DGFIP doit être un partenaire privilégié des collectivités et doit pleinement investir ses missions de conseil, d'expertise, en plus de ses missions de contrôle, indispensables par leur connaissance de la collectivité. Elle doit en effet jouer un rôle pour faire monter les agents en compétence et accompagner les décideurs locaux dans leur gestion :

- le processus de contrôle interne permet par exemple d'adapter une organisation à l'évolution de la réglementation ;
- la cellule des marchés publics, à seule fin de ne pas déroger à une réglementation évolutive.

2. PayFiP

La solution PayFiP est adaptée aussi bien pour les titres et les rôles émis par les collectivités locales (services d'eau, par exemple) que pour les factures des régies (crèches, cantines scolaires, etc.). L'accès à PayFiP peut se faire de deux manières :

- soit par le site Internet de la collectivité, via les comptes « famille » pré-existants ou en ajoutant un formulaire ad hoc,
- soit en indiquant sur les titres et factures l'adresse du site de paiement de la DGFIP, www.payfip.gouv.fr.

Le service est entièrement sécurisé :

- pour les paiements par prélèvement, l'authentification se fait via les identifiants impots.gouv.fr, ou via FranceConnect ;
- pour les paiements par carte bancaire, le recours à la norme de cryptage TLS (Transport Layer Security qui est un protocole de sécurisation des échanges par réseau informatique, notamment par Internet) garantit la sécurité des transactions. Une fois qu'il a saisi les coordonnées de sa carte bancaire dans une page sécurisée et validé son paiement, l'utilisateur reçoit un ticket de paiement dans sa messagerie électronique.

Lorsque l'utilisateur opte pour un prélèvement unique, cela n'engendre aucun frais pour la collectivité. Et lors d'un paiement par carte bancaire ou par Paylib, le coût du commissionnement « carte bancaire » facturé aux collectivités est nettement inférieur à ce qui se pratique dans la sphère privée.

Recommandation de l'AMF

Au-delà de cette nouvelle offre de paiement « PayFiP », l'AMF continue de proposer d'étendre les points de contact des dépôts et des retraits d'espèce.

3. Fiscalité locale

a. Gestion de la fiscalité locale

En matière de fiscalité directe locale, la désignation et la valorisation des locaux taxables souffrent de lacunes et surtout de retards dans leur actualisation. Les collectivités territoriales ont également fait valoir leur besoin d'informations anticipées, complètes et fiables en matière fiscale. Il s'agit là d'un élément fort de l'autonomie des collectivités locales.

La réduction des effectifs de l'administration en serait la principale cause : absence de géomètres du cadastre, logiciels non adaptés, réunions de la commission des impôts de plus en plus rares.

Pour autant, la situation varie d'un département à l'autre, certains services de la DGFIP étant plus performants que d'autres : certaines VLC ont pu être mises à jour et les informations relatives à la fiscalité transmises à l'ordonnateur semblent fiables, permettant de se projeter en termes de produit attendu.

L'actualisation des bases quant à elle, est souvent opérée à l'initiative des collectivités et se heurte souvent à la réticence des services compétents.

Recommandation de l'AMF

L'AMF estime que l'actualisation des bases de la fiscalité locale doit être une priorité pour les DDFIP. Dans ce cadre, les actualisations doivent relever de la DDFIP, l'Etat étant responsable du cadastre. En particulier, les demandes d'actualisation proposées par les collectivités locales doivent faire l'objet d'une réponse motivée des DDFIP en cas de refus.

b. Révision des valeurs locatives

La première mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels a révélé des effets contraires aux objectifs de valorisation des circuits courts, de redynamisation des centres-bourgs, et de lutte contre l'artificialisation, pourtant présentés comme prioritaires en matière de politiques publiques. Les magasins sur rue (MAGI) se sont trouvés par exemple confrontés à une pression fiscale plus lourde que la catégorie des hypermarchés (MAG5) par exemple. Pour les communes rurales, le mécanisme dit de capillarité a conduit à des incohérences. Pour les communes ou sections cadastrales ayant moins de quatre locaux dans une catégorie ciblée, le dispositif prévoyait de s'appuyer sur les loyers appliqués dans une commune ou section cadastrale limitrophes pour déterminer la sectorisation et la tarification applicables. Ce mécanisme statistique a produit des valeurs de tarifs déconnectés de la réalité économique des communes concernées.

Ces incohérences sont dues notamment à l'absence de dispositif de lissage. Contrairement à la révision, la mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels n'a prévu en effet aucun dispositif de neutralisation ou de planchonnement pour corriger les incohérences des résultats.

En outre, certaines commissions d'élus ont proposé des corrections portant sur la sectorisation, les tarifs ou les coefficients de localisation, qui n'étaient pas toujours prises en compte par l'Administration. D'autres commissions d'élus n'ont pas eu accès aux impacts de leurs décisions et ont donc été privées de la possibilité de proposer des correctifs.

La loi de finances pour 2024 répond cependant à la proposition de l'AMF de suspendre la mise à jour des valeurs locatives (VL) des locaux professionnels (et non pas la révision qui est entrée en vigueur en 2017).

Recommandation de l'AMF

Il est indispensable que la DGFIP puisse collecter plus d'informations concernant les baux des locaux professionnels : les informations collectées à ce stade ne sont en effet pas suffisantes pour mettre à jour l'ensemble des valeurs locatives des locaux professionnels.

L'AMF recommande de poursuivre une présentation régulière des avant-projets déjà réalisés, avec une analyse par territoire de l'impact des modifications de secteur et/ou de tarifs sur les recettes fiscales des communes et sur les contributions des entreprises. L'analyse étudiera aussi les impacts de la mise à jour selon les secteurs économiques afin d'évaluer l'évolution de la charge fiscale sur les différents secteurs d'activité. Il s'agira ainsi de réaliser un nouvel état des lieux permettant de cibler les incohérences pour engager la réflexion sur les correctifs à mettre en place.

c. Gestion de mes biens immobiliers - GMBI

Dans le cadre du processus de dématérialisation de ses relations avec les usagers, l'Etat a mis en place un nouveau service « Gérer mes biens immobiliers - GMBI » qui permet notamment aux propriétaires de propriétés immobilières, particuliers et professionnels, de souscrire, en ligne, à leurs obligations déclaratives.

Sur le long terme, le service GMBI devrait permettre aux usagers et redevables de satisfaire aux obligations déclaratives relatives aux locaux, de dématérialiser les déclarations foncières, de liquider les taxes d'urbanisme, de déclarer l'occupant des locaux d'habitation ou encore de collecter auprès des propriétaires, dans le cadre de la révision des valeurs locatives, les loyers des locaux d'habitation mis en location.

Le service GMBI avait été présenté aux collectivités locales comme étant un dispositif efficace permettant de suivre avec efficacité l'affectation des locaux d'habitation en résidences principales, en résidences secondaires ou en locaux vacants.

Pour l'administration fiscale, la mise en place du dispositif GMBI a permis à la majorité des collectivités de percevoir plus de recettes fiscales (TH ou THLV), Cependant, GMBI a coïncidé avec une baisse importante et injustifiée des bases de taxe d'habitation sur les résidences secondaires de plusieurs collectivités, notamment des communes du département des Alpes Maritimes.

Cette situation est très préjudiciable aux finances des communes concernées. Elle traduit également une profonde iniquité entre les contribuables. C'est pourquoi, l'Etat, unique gestionnaire des assiettes des impôts directs locaux, doit prendre les mesures nécessaires pour corriger les erreurs ou manquements avérés et favoriser la fiabilisation pérenne des bases fiscales des communes concernées.

Recommandation de l'AMF

L'Etat assure le recouvrement des impôts locaux par l'intermédiaire des services de la direction générale des Finances publiques (DGFIP). Si Les services de l'Etat traitent également les nombreuses réclamations, gracieuses et contentieuses, qu'entraînent ces impôts locaux.

En contrepartie, l'Etat prélève des frais de gestion Il faut ainsi rappeler qu'en plus des frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur, l'Etat perçoit des frais d'assiette et de recouvrement sur les impositions perçues au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements. (Cf tableau en ANNEXE).

Avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et celle en cours de la CVAE, l'Etat doit prendre toutes les dispositions pour assurer la fiabilité des bases des quelques impôts directs locaux qui restent aux communes et aux intercommunalités. Ce travail doit commencer par le service GMBI au vu notamment du rôle primordial qu'il va jouer dans

les prochaines années, notamment dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

III. La trésorerie « zéro » et le difficile recours aux lignes de trésorerie

Le pilotage de la trésorerie implique nécessairement l'élaboration d'un plan de trésorerie année par année, suivant un échéancier mensuel. Pour cela, il convient d'inventorier les flux réels d'encaissements (dotations, avances sur fiscalité, subventions...) et de décaissements (frais de personnel, dépenses courantes, aides aux associations...) à venir.

Une fois mis en place, le plan de trésorerie peut être « lissé », en écrétant autant que possible les pics et les creux anticipés et permet d'établir le profil de la trésorerie, mois après mois. Il constitue ainsi une base pour calibrer précisément les montants nécessaires en termes de ligne de trésorerie.

La trésorerie zéro peut être un outil de gestion agile permettant une optimisation des sources de financement. Cela suppose un produit bancaire tout aussi agile, et qui existe déjà mais qui a du mal à être délivré par les prêteurs aux collectivités en dessous d'une certaine surface financière.

Financer l'exploitation courante - c'est-à-dire la couverture des besoins ponctuels de liquidités - tout en limitant le recours à l'emprunt de long terme, tel est l'objet de la ligne de trésorerie. Ce crédit de trésorerie permet ainsi de pallier les décalages temporels de trésorerie, en tendant vers un niveau zéro de liquidités « dormantes ».

Les collectivités de taille modeste rencontrent cependant des difficultés d'accès au ligne de trésorerie.

En effet, l'analyse du risque telle que réalisée par les prêteurs n'intégrant jamais le patrimoine des collectivités. Ainsi une collectivité dont le patrimoine est important et les possibilités de débouclage des opérations élevées (portage foncier) sont parfois bien moins notées (scoring établi par les banques) que des collectivités dont les équilibres financiers semblent meilleurs mais qui ne réalisent rien.

Cette analyse du risque limitée aux flux est réductrice et bloque aussi l'accès au crédit. Dans ce cadre, les collectivités préfèrent conserver les ressources en trésorerie qui seront mobilisées au fur et à mesure des projets en cours. Alors qu'une ouverture de crédit (OC) aurait permis de mobiliser les financements sur des opérations supplémentaires, augmentant ainsi la capacité d'investissement à due concurrence.

Recommandation de l'AMF

L'AMF propose :

- l'extension des lignes de trésorerie à toutes les collectivités quelle que soit leur taille
- ou permettre aux collectivités la consolidation de leurs trésoreries à l'intérieur de chaque exercice. La Trésorerie serait suivie hors budget, dans les comptes financiers de la classe 5 (compte 515), jusqu'à la clôture de l'exercice budgétaire, puis consolidée en fin d'exercice sur un compte budgétaire. Cette consolidation serait bien entendu toujours traduite par une délibération spécifique de l'assemblée délibérante. Dans le détail, le mécanisme proposé serait le suivant : la trésorerie est consolidée le 31 décembre de l'année N, puis rouverte dès le 2 janvier de l'année N + 1 par écriture comptable inverse.

IV. Outre-mer : gestion des bases fiscales

La DGFIP a mis en place plusieurs actions ayant permis d'améliorer la qualité des informations cadastrales en Outre-mer : Expérimentation d'un process d'intelligence artificielle permettant la détection de plus de 40 000 bâtiments en Guyane et Mayotte et la taxation prochaine d'environ 1 000 bâtiments en Guadeloupe, Guyane et Martinique, etc.

Les collectivités ultramarines sont en outre disponibles pour travailler en collaboration avec l'administration fiscale pour améliorer leurs bases fiscales. Toutefois, l'AMF précise que le recensement exhaustif des bases fiscales et leur bonne tenue ainsi que le recouvrement des impôts directs locaux relèvent de l'entière responsabilité de l'État.

L'AMF estime par ailleurs que le même travail d'élargissement des bases fiscales doit aussi être effectué à Mayotte. Eu égard aux énormes difficultés rencontrées par les collectivités mahoraises l'AMF a demandé aux ministres de l'Outre-mer et de l'Action et des comptes publics de constituer en urgence un groupe de travail spécifique à l'Outre-mer afin d'améliorer la qualité des bases fiscales, de renforcer l'équité entre les contribuables et de préserver les équilibres financiers des communes et EPCI ultramarins. En réponse, le Gouvernement s'était d'ailleurs engagé à aborder l'ensemble de ces thèmes lors des Assises de l'Outre-mer.

Recommandations de l'AMF

L'AMF propose à la DGFIP de publier les résultats des nouvelles actions mises en place par la DGFIP en réponse aux propositions du rapport Patient de 2014 pour un meilleur rendement de la fiscalité locale en Outre-mer. Les propositions du rapport sont les suivantes

- la mise en œuvre de manière volontariste et urgente d'une meilleure identification des bases d'imposition et l'amélioration des bases imposées ;
- la mise en place (partout) de l'informatisation du Plan Cadastral et l'actualisation du cadastre dans les zones où il est lacunaire (en Guyane notamment) ;
- la fin des défaillances constatées dans la gestion des bases cadastrales : absence d'actualisation des locaux de référence, absence d'actualisation des listes de contribuables, pratique de valeurs locatives d'attente ;
- recours aux nouvelles technologies (photos aériennes couplées aux plans cadastraux) ;
- la possibilité de reversement d'une partie des frais de gestion dans le cadre de convention de partenariat avec la DGFIP ;
- l'amélioration de l'adressage (création des voies et numérotation de la voirie) ;
- la mise en place et le respect du lien entre impôt sur le revenu et taxe d'habitation ;
- la fiabilisation des valeurs locatives foncières qui servent à la répartition de la CVAE aux collectivités locales ;
- l'amélioration du taux de recouvrement des impôts directs locaux des particuliers ;
- le renforcement du partenariat entre les services de la DGFIP et les collectivités locales. Ce partenariat est de plus en plus développé, il a permis l'actualisation des bases fiscales dans plusieurs collectivités ultramarines ;
- le renforcement des moyens de fonctionnement des commissions communales et des commissions intercommunales des impôts directs.

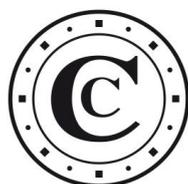
Tableau récapitulatif des frais de gestion en 2023

Intitulé de la taxe	Frais d'assiette et de recouvrement	Frais pour dégrèvement et non-valeurs
TH résidence secondaire (y compris Majoration)	1 %	2 %
TFPB	1 %	2 %
TFPNB	1 %	2 %
TA TFPNB	1 %	2 %
CFE	1 %	2 %
CVAE	1 %	
THLV	4,40 %	3,60 %
TFC	4,40 %	3,60 %
TSE	5,40 %	3,60 %
TASA	4,40 %	3,60 %
GEMAPI	1 %	2 %
IFER	1 %	2 %
TaSCom	1,50 %	0 %
TEOM	4,40 %	3,60 %
TEOM avec part incitative	1 %	2 %
CA pour TFPNB	4,40 %	3,60 %
CAAA pour TFPNB*	4,58 %	3,23 %
TA-CFE	5,40 %	3,60 %
TA-CVAE	1 %	

Source : Brochure pratique impôts locaux 2023- DGFIP

ANNEXE
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

**L'ACTION DE LA DIRECTION
GÉNÉRALE DES FINANCES
PUBLIQUES AUPRÈS
DU BLOC COMMUNAL**

Communication à la commission
des finances du Sénat

Décembre 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I DE NOMBREUX SERVICES RENDUS AU BLOC COMMUNAL PAR LA DGFIP	15
I - LE RECOUVREMENT DES RECETTES FISCALES ET NON FISCALES, LE PAIEMENT DES DÉPENSES ET LA TENUE DES COMPTES	15
A - Un versement des impôts et des dotations dans les délais, un effort à faire sur la date de communication de leurs montants aux collectivités	15
B - La tenue des comptes et le paiement des dépenses : des attentes fortes des collectivités en matière d'appui technique	18
II - LA TENUE DES BASES CADASTRALES ET FONCIÈRES : UNE MISSION CENTRALE EN COURS DE MODERNISATION	22
A - La mission foncière des services de la DGFIP	23
B - Une amélioration de la fiabilité des bases cadastrales.....	23
III - L'ÉVALUATION DES BIENS DES COLLECTIVITÉS	26
CHAPITRE II L'IMPACT DU « NOUVEAU RÉSEAU DE PROXIMITÉ »	29
I - LA GENÈSE DU PROJET, SES OBJECTIFS ET LA MÉTHODE UTILISÉE	29
A - Un réseau déconcentré hérité de l'histoire	29
B - Un contexte nouveau en 2019	31
C - Les objectifs de la réforme présentée par la DGFIP	32
D - Une démarche concertée avec les élus locaux et les agents, un résultat variable selon les territoires	33
II - LA CRÉATION DE NOUVEAUX SERVICES ET DE NOUVEAUX MÉTIERS	36
A - Les services de gestion comptable : un regroupement des petites trésoreries locales dans des structures plus étoffées	36
B - Les conseillers aux décideurs locaux : une fonction à l'intention des élus locaux, notamment pour les petites collectivités	37
C - Le réseau « France services » : des espaces d'accueil pour les usagers	37
D - Le développement du paiement de proximité chez les ruralistes	38
E - Le partenariat avec la Banque postale pour la gestion du numéraire	39
III - UN RESSERREMENT SIGNIFICATIF DU NOMBRE DE PETITES STRUCTURES	39
CHAPITRE III DES ACTIONS À POURSUIVRE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DES COLLECTIVITÉS ET DES USAGERS	53
I - LES NOUVEAUX SERVICES DE GESTION COMPTABLE ET LES CONSEILLERS AUX DÉCIDEURS LOCAUX : UNE ARTICULATION QUI RESTE À CONCRÉTISER	53
A - Les conseillers aux décideurs locaux : une fonction à consolider dans la durée.....	53
B - Les services de gestion comptable : une organisation à harmoniser	57
II - UNE FORTE ATTENTE EN MATIÈRE DE FORMATION DES SECRÉTAIRES DE MAIRIE	58
III - L'ACCUEIL DE PROXIMITÉ : DES OUTILS D'ÉVALUATION À COMPLÉTER	58
A - La participation de la direction générale des finances publiques aux espaces « France services ».....	59
B - Les outils d'évaluation et de communication de la DGFIP	61
LISTE DES ABRÉVIATIONS	65
ANNEXES	67

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la Commission des finances du Sénat, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès des collectivités territoriales. Cette demande a été acceptée par le Premier président, qui en a précisé les modalités et le périmètre par une lettre datée du 27 février 2023 (cf. annexe n°3).

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations par lettres du 19 avril 2023.

Outre un questionnaire adressé à la DGFIP, dont les réponses ont été reçues en juillet, août et septembre 2023, les rapporteurs ont mené plusieurs entretiens avec les services concernés de l'administration (DGFIP, direction générale des collectivités locales, agence nationale de la cohésion des territoires). Ils ont également effectué des déplacements en Corrèze et en Seine-et-Marne, et mené des entretiens en visioconférence (Eure-et-Loir), au cours desquels ils ont pu échanger avec, outre les services de la DGFIP, des élus et des membres du corps préfectoral.

Enfin, un sondage a été effectué auprès d'un échantillon représentatif de collectivités du bloc communal (cf. annexes n° 1 et 2), concernant la qualité des services proposés à ces collectivités par la DGFIP, et leur appréciation sur les projets en cours.

En plus de la contradiction écrite, des représentants de l'administration (DGFIP) et des associations d'élus locaux (Intercommunalités de France, Association des maires ruraux de France) ont été auditionnés par la première chambre de la Cour sur le projet de rapport.

*

**

Le projet de rapport a ensuite été délibéré, le 7 décembre 2023 par la première chambre présidée par Mme Carine Camby, et composée de MM. Guillaume Boudy, Guilhem Blondy, Jean-Marc Huart, conseillers maîtres, M. Louis-Paul Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Jacques Delmas, Emmanuel Bichot, conseillers maîtres, M. Lionel Vareille, conseiller référendaire, et en tant que contre-rapporteur Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître. Mme Marcelle Roger, stagiaire, a contribué aux travaux.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes ainsi que M. Gautier, procureur général, a été consulté sur le rapport le 11 décembre 2023. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 19 décembre 2023.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

La direction générale des finances publiques (DGFIP), créée en 2008 par la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, exerce à la fois des missions fiscales (assiette et recouvrement des impôts, taxes et autres recettes publiques) et de gestion publique (contrôle et paiement des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux, tenue des comptabilités).

En 2019, le réseau déconcentré de la DGFIP relevant de ces deux métiers comprenait 3 499 services implantés sur le territoire national, leur nombre devant diminuer à 1 761 à l'issue du projet de restructuration engagé par la DGFIP, en 2025. Environ 93 000 agents sont affectés à cette administration, dont 85 % travaillent dans son réseau déconcentré, principalement tourné vers la gestion publique locale et les missions fiscales, avec une forte dimension de contact avec les contribuables, particuliers et professionnels, et les collectivités territoriales.

La Cour a examiné, à la demande de la commission des finances du Sénat, l'exercice des missions de la DGFIP auprès du bloc communal (communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)) en prêtant une attention particulière aux relations avec les communes rurales. Son enquête s'est appuyée sur des entretiens en administration centrale, sur des visites dans deux départements ruraux, sur les réponses apportées à ses questionnaires et sur les autres documents produits à sa demande, ainsi que sur l'exploitation de 1 884 réponses à un sondage réalisé auprès des communes et EPCI.

Une administration clé pour la gestion financière des collectivités territoriales

La DGFIP est un acteur majeur du fonctionnement financier des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle est chargée du recouvrement des recettes des collectivités, met à disposition les ressources financières qui en découlent, paie leurs dépenses, tient leurs comptes et gère les bases cadastrales. Ces missions prennent d'autant plus d'importance auprès du bloc communal et singulièrement des communes rurales que celles-ci, dans leur grande majorité, ne disposent guère de ressources humaines dans ces domaines.

La mise à disposition des avances de fiscalité sur les impôts directs locaux s'effectue dans les délais pour plus de 98% des cas. Il apparaît, à la lumière du sondage réalisé par la Cour auprès d'un échantillon représentatif de collectivités du bloc communal, que cette mission s'exerce à la satisfaction de celles-ci. Elles regrettent cependant de ne pas toujours disposer, lors de l'élaboration de leur budget, du montant des dotations qui leur seront attribuées. Plus des deux tiers des communes interrogées par la Cour expriment aussi une attente forte d'accompagnement par la DGFIP dans la mise en œuvre du nouveau référentiel budgétaire et comptable M 57. Elles souhaitent plus d'accompagnement des services ordonnateurs dans la maîtrise des phases de la dépense qui leur incombent, notamment au travers d'engagements partenariaux ou de conventions de services comptables et financiers.

La tenue des bases cadastrales et leur fiabilisation constitue l'une des missions centrales des services fonciers des directions départementales ou régionales des finances publiques. Le développement du projet « foncier innovant » a ainsi permis la régularisation de plus de 125 000 bases en juin 2023. Dans le même temps ont été menés à bien la mise en place du service en ligne « Gérer mes biens immobiliers », à l'attention des particuliers, et la refonte des outils d'évaluation des locaux utilisés par les agents de la DGFIP. Toutefois, malgré ces évolutions positives, les collectivités interrogées par la Cour demeurent en attente d'une amélioration des services proposés par l'administration fiscale en matière foncière et cadastrale, notamment en termes de délai de réponse.

Le resserrement en cours du réseau territorial de la DGFIP

Le 6 juin 2019 a été annoncée par le ministre chargé des comptes publics la mise en œuvre d'une « géographie revisitée » des implantations de la DGFIP, projet renommé par la suite « nouveau réseau de proximité » (NRP), en réponse à un double constat :

- l'accueil des usagers, notamment les particuliers, devait être modernisé, compte tenu du développement des outils numériques ;
- le caractère inabouti des réorganisations précédentes du réseau déconcentré, marquées avant 2019 par des fermetures chaque année de « petites » trésoreries locales, notamment pour celles dont l'effectif ne dépassait pas cinq agents.

Le « nouveau réseau de proximité » a été conçu pour mieux répondre au besoin de proximité des usagers tout en rééquilibrant le maillage territorial de la direction générale. Au total, le nombre de communes comptant une présence, même temporaire, de la DGFIP devait passer de 1 977 en 2019 à plus de 2 570 d'ici fin 2023 (objectif fixé dans le contrat d'objectifs et de moyens), soit une augmentation de plus de 30 %. Cet objectif est aujourd'hui dépassé puisque dès la fin 2022, 2 975 communes comptaient une présence de la DGFIP. Ce nombre devait passer à environ 3 000 à la fin de l'année 2023. Parallèlement, le nombre de postes comptables devrait diminuer de moitié en passant de 3 499 à 1 761 à l'issue des opérations de réorganisation prévue en 2025. De nouvelles structures, les services de gestion comptable (SGC), devraient regrouper les anciennes trésoreries locales ; un nouveau métier, celui de conseiller aux décideurs locaux (CDL), devait être créé pour apporter aux élus un soutien dans les domaines financier, fiscal, budgétaire et comptable.

Cette apparente contradiction entre un resserrement du réseau et une augmentation du nombre de communes comptant une présence de la DGFIP tient au développement de points de proximité dans les espaces France services (2 601 en novembre 2023) et en mairie (400 permanences). Par ailleurs, les usagers ont désormais la possibilité de régler leurs dettes fiscales dans le réseau des buralistes (15 043 points à la mi-octobre 2023), ce réseau n'étant cependant pas comptabilisé parmi les points de « présence » de la DGFIP dans les statistiques.

Une démarche globale, pluriannuelle et concertée

La démarche de réorganisation engagée avec le « nouveau réseau de proximité » est plus ambitieuse que les précédentes. Elle repose sur une volonté d'améliorer conjointement l'accueil du public et la relation de proximité avec les collectivités territoriales, traduite par le premier contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale couvrant la période 2020-2022.

La démarche pluriannuelle s'appuie sur des cibles chiffrées d'implantation des nouveaux services jusqu'en 2026, terme du programme NRP. L'essentiel des réorganisations devait toutefois intervenir d'ici fin 2023. Elles ont fait l'objet d'une large concertation avec les élus locaux, les organisations syndicales et l'ensemble des agents de la DGFIP. Des cartes des implantations projetées ont constitué le socle de la concertation qui a été conduite par les directeurs locaux de la DGFIP, en lien avec les préfets. La concertation avec les agents et les organisations syndicales a également été menée à bien, avec plusieurs courriers et messages aux agents et la constitution de groupes de travail internes.

Les schémas cibles ont pu ensuite être formalisés dans des chartes départementales. Ces chartes, préparées par le directeur départemental des finances publiques et présentées aux élus (présidents de conseil départemental et / ou d'intercommunalités) n'ont pas été signées dans tous les départements, mais la concertation a fait évoluer substantiellement les projets initiaux, avec la création de 180 accueils de proximité supplémentaires et des services propres de la DGFIP plus nombreux qu'initialement envisagé (+ 15 % en tenant compte des antennes créées).

Un déploiement des nouvelles structures globalement conforme aux objectifs et au calendrier

Le déploiement du « nouveau réseau de proximité », en passe d'être achevé, respecte globalement les objectifs de la réforme et le calendrier prévu.

Le taux de resserrement du réseau, qui avait pour objectif initial, dans la première version de la carte des services, de supprimer la moitié des structures par rapport à 2019, se situe un peu en deçà mais reste élevé avec une diminution de 42 % du nombre de services. La concertation avec les élus a eu pour effet de maintenir certains services dans des territoires peu densément peuplés, ou de créer des antennes provisoires (53) ou pérennes (263).

Ces réorganisations ont permis de regrouper les effectifs dans des structures de taille supérieure. L'effectif moyen des services déconcentrés (toutes natures confondues) a ainsi progressé de 15 à 22 agents. Symétriquement, le nombre de structures de petite taille a significativement baissé, renforçant la capacité de la DGFIP à garantir sur l'ensemble du territoire une qualité de service plus homogène. Alors qu'ils étaient plus de 600 en 2016, seule une centaine de services de moins de cinq agents subsisteront après la réforme, dont 60 % seront des antennes de services plus importants.

97,5 % du réseau cible (résultant à la fois des suppressions et créations de structures) est en place au 31 décembre 2023.

En parallèle, la participation de la DGFIP au réseau « France services » est elle aussi conforme à ce qui était prévu : fin 2023, sa présence devait être effective dans plus de 2 601 établissements labellisés. Ces espaces couvrent majoritairement les zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les communes rurales interrogées par la Cour expriment le plus de réticences vis-à-vis de cette nouvelle carte des implantations. Seules 31 % considèrent qu'elle est tout à fait ou plutôt pertinente. En effet, la fermeture de petites trésoreries locales est parfois perçue comme un symptôme du retrait de l'État dans ces territoires, avec la perte d'un contact de proximité expert sur les questions budgétaires et financières, dans un contexte de tension actuellement observée sur le recrutement et la formation des secrétaires de mairie. Ce resserrement du réseau

doit être mis en regard de la qualité du service rendu et de sa perception par les collectivités locales, qui ne pourra pleinement être évaluée qu'au terme du déploiement des conseillers aux décideurs locaux (CDL) et des services de gestion comptable (SGC), encore en cours.

Les nominations de CDL ont progressé à un rythme soutenu de 2020 à 2023. 917 agents sont en poste en décembre 2023, la cible étant fixée à 993 CDL sur le territoire national. Celle-ci a été ajustée progressivement par la DGFIP à partir d'une analyse effectuée localement par les directions départementales des finances publiques pour tenir compte de la taille des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), du nombre de communes de leur ressort et de la diversité des fonctions qu'ils exercent. Toutes les collectivités du bloc communal devraient à terme disposer d'un CDL référent, celui-ci pouvant être l'interlocuteur de plusieurs EPCI.

Le sondage réalisé par la Cour en septembre 2023 indique d'ores et déjà que les CDL sont très bien identifiés par 90 % des communes, notamment en milieu rural où ils jouent un rôle important auprès des secrétaires de mairie. Leur action en matière budgétaire, fiscale ou d'analyse financière est appréciée par 90 % des collectivités interrogées.

Une transformation profonde du réseau, des points à surveiller d'ici l'achèvement du processus

Cette réforme aboutit à une transformation en profondeur du réseau déconcentré de la DGFIP. Elle s'est opérée dans des délais resserrés et s'est traduite par des ajustements d'effectifs qui conditionnent les gains d'efficacité attendus. Elle s'est accompagnée de la mise en place d'interlocuteurs nouveaux pour les élus locaux – les conseillers aux décideurs locaux – et de modalités plus diversifiées de la présence de la DGFIP dans les territoires (antennes, espaces France services...).

S'il est prématuré de dresser un bilan définitif des opérations de restructuration, l'ambition de la réforme, la démarche et l'ampleur des transformations opérées méritent d'être relevés.

Les collectivités interrogées par la Cour dans le cadre de la présente enquête mettent néanmoins en avant des points d'attention sur la qualité du service fourni par la DGFIP dans le cadre de ce réseau désormais resserré. Les attentes sont particulièrement importantes dans les communes rurales qui s'appuient sur des équipes restreintes, avec un enjeu de formation et d'accompagnement des secrétaires de mairie sur les sujets budgétaires, comptables et financiers.

La Cour souligne que le bon achèvement du projet nécessitera notamment de :

- réaliser en 2024 un bilan du déploiement des conseillers aux décideurs locaux et de leur articulation avec les services de gestion comptable, au regard des attentes des élus locaux et de leurs relations avec eux ;
- conforter la participation de la DGFIP aux espaces France services ;
- compléter les outils de recensement de la satisfaction des usagers avec des enquêtes permettant de mesurer les difficultés d'accès de certaines populations éloignées des outils dématérialisés.

À cet effet, la Cour formule les trois recommandations listées ci-après.

Recommandations

1. Réaliser dès 2024 un bilan du déploiement des conseillers aux décideurs locaux et de l'articulation entre ces conseillers et les services de la gestion comptable du point de vue de leurs relations avec les élus locaux. (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
2. Conforter la participation de la DGFIP aux espaces France services dans une démarche de mutualisation des moyens, en étant attentif aux besoins exprimés. (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Compléter les outils de recensement de la satisfaction des usagers avec des enquêtes permettant de mesurer les difficultés d'accès de certaines populations éloignées des outils dématérialisés. (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Introduction

Le présent rapport, établi par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat, porte sur l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès du « bloc communal », c'est-à-dire des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'organisation territoriale de la France est caractérisée par ses 34 945 communes (au 1^{er} janvier 2023), dont la moitié compte moins de 500 habitants et 72 % moins de 1 000 habitants. Bien que le nombre de communes ait diminué d'un peu plus de 1 700 depuis 2015, celui-ci demeure une spécificité française en Europe¹.

Comme l'indiquait la Cour², la gestion de ces petites collectivités repose souvent sur un maire cumulant son mandat avec une activité professionnelle, et bénéficiant du concours de moins de deux agents municipaux.

Des structures de coopération intercommunale existent sous diverses formes juridiques (syndicats de communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), et avec des mutualisations de moyens plus ou moins importantes. Au 1^{er} janvier 2023, la quasi-totalité du territoire national et de la population est couverte par l'un des 1 254 groupements à fiscalité propre.

Tableau n° 1 : évolution du nombre de communes et d'intercommunalités en France

Année (au 1 ^{er} janvier)	Nombre de communes	Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale
2019	34 970	1 258
2020	34 968	1 254
2021	34 965	1 254
2022	34 955	1 254
2023	34 945	1 254

Source : Insee

La DGFIP recouvre les recettes et paie les dépenses de ces collectivités (de même que celles qui ne font pas partie du « bloc communal »). Elle tient leurs comptes par l'intermédiaire de son réseau de trésoreries, et leur propose un certain nombre de services associés : tenue des bases cadastrales et foncières, conseil en matière fiscale, budgétaire, comptable ou plus largement en matière financière (financement de projets).

¹ Le nombre de communes oscille entre 8 000 et 12 000 en Allemagne, au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne.

² Cour des comptes, *Rapport public annuel*, p. 80, mars 2023.

Sur ses presque 93 000 agents, 85 % travaillent dans son réseau déconcentré, principalement tourné vers la gestion publique locale et les missions fiscales, avec une forte dimension de contact avec les contribuables, particuliers et professionnels, et les collectivités territoriales.

Les masses financières traitées par la DGFIP sur ce périmètre sont proches de 240 Md€ en dépenses comme en recettes.

Tableau n° 2 : dépenses et recettes des communes et de leurs groupements à fiscalité propre

En Md€	2018	2019	2020	2021
Recettes (fonctionnement et investissement, hors emprunt)	225,4	232,5	228,6	239,8
Dépenses (fonctionnement et investissement, hors remboursement)	223,3	232,5	229,7	236,7

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le réseau déconcentré de la DGFIP a récemment connu un resserrement significatif, avec le déploiement de son « nouveau réseau de proximité » (NRP). Le regroupement de services dans des ensembles plus importants a entraîné la fermeture de petites trésoreries locales, interlocuteurs privilégiés des communes. Dans ce contexte, une interrogation autour de la présence de la DGFIP dans les territoires ruraux a pu émerger. La DGFIP y a notamment répondu par la création d'un millier de postes de « conseillers aux décideurs locaux » (CDL) destinés prioritairement à renforcer sa fonction de conseil aux élus, et par une présence accrue dans d'autres réseaux que le sien (espaces France services, réseau des débiteurs de tabac notamment).

Dans un premier temps, le présent rapport s'attache à décrire les principaux enjeux liés à l'action de la DGFIP auprès du bloc communal, en particulier au regard des métiers financier et comptable exercés par cette administration. Dans une deuxième partie, il établit un état des lieux du déploiement du NRP de la DGFIP, engagé en 2019, et notamment des fermetures et ouvertures de services en lien avec les collectivités territoriales sur le territoire. Enfin, il tire un premier bilan de ces évolutions et formule des recommandations.

Pour établir ses conclusions, la Cour, outre ses procédures habituelles (échanges écrits avec les administrations concernées, recueil de données, entretiens, déplacements) a adressé un questionnaire à plusieurs milliers de communes et EPCI, sur la base d'un échantillon représentatif, portant sur leur satisfaction à l'égard des services rendus par la DGFIP. Les résultats de ce sondage sont présentés au fil du présent rapport et synthétisés en annexe.

Chapitre I

De nombreux services rendus au bloc communal par la DGFIP

La DGFIP est un acteur majeur du fonctionnement financier des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, et particulièrement du bloc communal, au regard de ses fonctions fiscales, budgétaires et comptables. Elle recouvre les recettes des collectivités et met à leur disposition les ressources financières qui en découlent, paie leurs dépenses, tient leurs comptes et gère les bases foncières et cadastrales.

I - Le recouvrement des recettes fiscales et non fiscales, le paiement des dépenses et la tenue des comptes

La DGFIP est chargée du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales des collectivités, ainsi que du paiement de leurs dépenses et de la tenue de leurs comptes.

A - Un versement des impôts et des dotations dans les délais, un effort à faire sur la date de communication de leurs montants aux collectivités

La DGFIP est chargée du versement aux collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics locaux (et aux chambres consulaires) d'avances sur les impôts directs locaux. Ces versements sont calculés en fonction des produits mis en recouvrement, indépendamment de leur collecte effective. Au sein du budget de l'État, ces avances sont retracées dans le compte 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements publics et divers organismes³ ».

³ Le fonctionnement de ce compte fait chaque année l'objet d'une analyse par la Cour des comptes, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) concernée.

En 2022, les montants versés à ce titre aux communes, syndicats et EPCI se sont élevés à 69,4 Md€. Le bloc des impôts directs locaux sur rôles⁴ (principalement la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la cotisation foncière des entreprises) est la principale ressource en 2022 avec 45,8 Md€, soit près de 66 % du montant total versé à ces bénéficiaires.

La fiscalité directe locale représente une part importante des ressources de fonctionnement des collectivités, particulièrement pour le bloc communal : 45 % des recettes réelles de fonctionnement pour les communes, 88 % pour les groupements à fiscalité propre contre seulement 27 % pour les départements et 42 % pour les régions. Le produit global de l'ensemble des collectivités se compose à 38 % de la fiscalité « économique » pour 38,9 Md€, à 35 % de la TVA (35,7 Md€) et de l'abondement de l'État (dispositif du coefficient correcteur, 0,7 Md€) et à 27 % de la fiscalité « ménages » (28,3 Md€).

Les fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) constituent une ressource significative du bloc communal (9,0 Md€ en 2022), en particulier des groupements à fiscalité propre (8,2 Md€⁵). Les impôts autoliquidés⁶ (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe sur les surfaces commerciales, etc.) représentent, en 2022, 9 % des ressources versées au bloc communal (6,2 Md€).

La DGFIP verse mensuellement ces avances par l'intermédiaire de l'application SLAM (système de liquidation des avances mensuelles), alimentée deux fois par an⁷ avec un fichier produit à partir de l'application FDL (application de gestion de la fiscalité directe locale pour les collectivités locales). Certaines ressources (fractions de TVA) sont intégrées manuellement dans SLAM et font l'objet de notifications ou de lettres d'information spécifiques. Les éventuelles saisies erronées font l'objet de rectifications par les services de la fiscalité directe locale des directions départementales des finances publiques⁸ le mois suivant.

Par ailleurs, un contrôle d'ajustement annuel est organisé afin de limiter les risques de versement indu, d'éviter un préjudice pour les collectivités ou l'État et d'assurer la prise en compte des corrections réalisées au cours de l'exercice. Il se déroule en deux étapes (juin et décembre).

Des frais de gestion sur les impôts locaux sont acquittés par le contribuable en contrepartie des frais d'assiette et de recouvrement mais aussi des frais de dégrèvement et de non-valeurs, qui sont assumés par l'État et non mis à la charge des collectivités. Les frais d'assiette et de recouvrement prennent la forme de montants forfaitaires qui ne correspondent pas au coût réel supporté par la DGFIP. De surcroît, une partie d'entre eux est rétrocédée aux collectivités sous

⁴ Les rôles sont les titres exécutoires en vertu desquels les comptables publics effectuent et poursuivent le recouvrement des impôts directs (impôts d'État et impôts locaux) et taxes assimilées (livre des procédures fiscales, art. L. 252 A). Ce sont des listes de contribuables soumis à l'impôt, établies par l'administration fiscale, qui comportent pour chaque contribuable son identification, la nature de l'impôt, les bases et les taux d'imposition, le montant à payer et le bénéficiaire.

⁵ Direction générale des collectivités locales, *Analyse de l'évolution des produits 2022 de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales à partir du fichier de recensement des éléments d'imposition (REI) 2022*, mai 2023.

⁶ Les impôts autoliquidés sont ceux pour lesquels le redevable calcule lui-même le montant dû à l'administration fiscale.

⁷ En juillet après réception des budgets locaux, et en décembre après la taxation pour la liquidation des rôles pour le versement des avances de janvier à juillet l'année suivante.

⁸ Les services de la fiscalité directe locale sont rattachés aux directions départementales des finances publiques.

forme de dotations, ce qui nuit à la lisibilité et à la transparence du système⁹. Dans ses observations définitives de février 2023 consacrées aux taxes foncières¹⁰, la Cour relevait ainsi que « *les frais de gestion [des taxes foncières], qui recouvrent à la fois les frais d'assiette et de recouvrement et le coût des dégrèvements et admission en non-valeur, sont forfaitairement déterminés et évalués à 1,8 Md€. Aucun élément ne permet de s'assurer que ce montant est bien en rapport avec les coûts réellement engagés, plaidant ainsi pour un effort de clarification dans un souci de transparence* ».

Les collectivités locales attachent une attention particulière aux allocations compensatrices qui leur sont versées¹¹. Celles-ci sont calculées dans l'application FDL de manière prévisionnelle en février (pour leur notification fin mars) auxquelles, pour la majeure partie d'entre elles, est appliqué un coefficient de minoration déterminé chaque année par la direction du budget. Leur montant est communiqué aux collectivités en juillet sur les états détaillés des allocations compensatrices (« EDAC » ou « ACDET ») mis à disposition sur le « portail internet de la gestion publique (PiGP) », alors que les préfectures en sont destinataires en mai afin de préparer les arrêtés de versements, lesquels sont effectués en une seule fois.

Au total, selon les indicateurs de performance renseignés par la DGFIP, le taux de mise à disposition dans les délais prévus des avances versées aux collectivités¹² s'élève à plus de 98 % et est en augmentation sur les trois dernières années.

Tableau n° 3 : indicateurs de performance du programme budgétaire 883 de la mission Avances aux collectivités territoriales

	2020	2021	2022
Taux de versement dans les délais prévus des avances aux collectivités sur contributions directes locales (Programme 833, action 01)	94,95 %	93,23 %	98,46 %
Taux de versement dans les délais prévus des avances aux collectivités sur TICPE et frais de gestion (Programme 833, actions 02, 03 et 04)	98,86 %	98,04 %	98,05 %

Source : rapports annuels de performance de la mission Avances aux collectivités territoriales

La Cour relevait en avril 2023¹³ que la progression de ces indicateurs est liée à l'automatisation de la mise à disposition des avances, permettant de sécuriser d'un point de vue applicatif le versement à la date prévue. Des dysfonctionnements des applicatifs comptables, notamment lors du déploiement de l'automatisation des versements, ainsi que des problèmes de gestion des personnels expliquaient toutefois la subsistance de retards en 2022.

⁹ Les départements bénéficient ainsi des frais de gestion des taxes foncières alors qu'ils ne sont plus attributaires de ces taxes depuis 2021.

¹⁰ Cour des comptes, *Les taxes foncières*, observations définitives, février 2023.

¹¹ Les allocations compensatrices versées par l'État concernent par exemple les exonérations de taxe foncière (pour les logements sociaux et les bois), certaines dotations versées en contrepartie du transfert de compétences aux collectivités, la dotation relative à la compensation de la réforme de la taxe professionnelle ou les fractions de TVA versées en compensation des réformes de la taxe d'habitation ou de la CVAE.

¹² Ces indicateurs concernent l'ensemble des collectivités, au-delà du seul bloc communal.

¹³ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Avances aux collectivités territoriales*, avril 2023.

Selon le sondage effectué par la Cour dans le cadre du présent rapport, 85 % des communes et EPCI interrogés se déclarent très satisfaits (23 %) ou plutôt satisfaits (62 %) de l'efficacité du recouvrement de leur recettes par la DGFIP. Une proportion équivalente (80 %) se déclare très ou assez satisfaite de la mise à disposition des informations pour prévoir les recettes fiscales, ainsi que des délais de mise à disposition des ressources par les services de la DGFIP.

Une des associations d'élus locaux consultées par la Cour fait néanmoins état d'une inertie parfois importante des services de la DGFIP dans le recouvrement des recettes non fiscales et des amendes, et d'un besoin d'échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable bien avant la demande d'admission en non-valeur de certaines créances devenues irrécouvrables.

C'est également en matière d'information budgétaire que des voies d'amélioration doivent être recherchées, en prenant mieux en compte la nécessité d'anticiper les informations relatives aux dotations en vue de l'adoption du budget. Certains répondants au sondage effectué par la Cour relèvent que « *les montants des dotations de l'État sont connus trop tardivement, longtemps après le vote des budgets. Il faudrait les connaître dès le mois de février* ».

De ce point de vue, les modifications des indicateurs financiers servant à la répartition des dotations et des fonds de péréquation, introduites par les lois de finances initiales pour 2021 et 2022, suscitent en particulier un fort besoin d'explication auprès des collectivités.

B - La tenue des comptes et le paiement des dépenses : des attentes fortes des collectivités en matière d'appui technique

La tenue des comptes des collectivités du bloc communal et le paiement des dépenses incombent également à la DGFIP.

1 - La tenue des comptes et la qualité de la fonction comptable

L'évolution sur cinq exercices du nombre de comptes tenus au bénéfice du bloc communal est présentée dans le tableau ci-dessous. Un compte est produit par budget local, ce qui explique que le nombre de comptes soit supérieur au nombre de collectivités, en raison des budgets annexes et des comptes qui se rattachent à une même collectivité. Ces comptes sont tenus dans l'application Hélios.

Tableau n° 4 : nombre de comptes tenus par la DGFIP (bloc communal)

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de comptes / « budgets- collectivités »	96 196	93 439	90 207	88 558	87 316

Source : DGFIP (application Hélios)

a) Le déploiement du référentiel budgétaire et comptable M 57

L'un des principaux enjeux récents de la mission de tenue des comptes exercée par la DGFIP concerne la mise en œuvre du nouveau référentiel budgétaire et comptable M 57, qui vise à :

- disposer au sein des entités publiques locales à caractère administratif d'un référentiel budgétaire et comptable unique intégrant depuis 2018 les normes comptables établies par le Conseil de normalisation des comptes publics ;
- disposer au sein des entités publiques locales de règles budgétaires assouplies et harmonisées sur le modèle le plus récent développé pour les régions (gestion pluriannuelle, fongibilité des crédits, etc.).

L'application du référentiel M57 conditionne également la mise en œuvre du compte financier unique. Ce texte constitue désormais le référentiel majoritaire au sein du secteur public local, avec 56 % de budgets éligibles l'appliquant de façon volontaire au 1^{er} janvier 2023, dont plus des deux tiers des communes.

Selon la DGFIP, le déploiement de l'instruction M 57 s'effectue sans difficulté majeure. Elle anticipe, sur la base d'une étude menée auprès de son réseau (situation arrêtée au 30 juin 2023), l'application du référentiel M 57 au 1^{er} janvier 2024 par près de 90 % des budgets éligibles et plus de 90 % des communes.

Cette réforme suscite toutefois des attentes fortes de la part des collectivités interrogées par la Cour. 50 % d'entre elles souhaitent bénéficier de davantage d'accompagnement de la part de la DGFIP dans la mise en œuvre du projet M 57, ce point ayant été également relevé par une des associations d'élus consultées par la Cour.

De manière plus générale, 54 % des collectivités interrogées par la Cour souhaitent une harmonisation des procédures comptables, et près des deux tiers (63 %) souhaitent davantage d'échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable. Par ailleurs, 66 % des collectivités interrogées considèrent que la mise en place du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics est l'occasion de revoir leurs procédures internes.

b) Les indicateurs d'efficacité de la fonction comptable

S'agissant des indicateurs d'efficacité suivis par la DGFIP sur cette thématique, l'indicateur de pilotage comptable est produit directement depuis l'application Hélios, à partir de 33 contrôles comptables automatisés. Les principales anomalies comptables mises en exergue par cet indicateur concernent :

- le respect du principe d'indépendance des exercices avec le défaut de comptabilisation d'opérations de rattachement à l'exercice de charges et de produits,
- l'absence d'enregistrement d'amortissements obligatoires,
- l'absence ou l'insuffisance de provisions et de dépréciations.

Par ailleurs, des difficultés structurelles sont identifiées concernant l'apurement des comptes d'imputation provisoire en dépenses et en recettes ainsi que la régularisation des soldes anormaux.

Compte tenu des attentes des collectivités relevées par la Cour, ces points nécessitent un travail coordonné entre ces dernières et les services de la DGFIP, dans le cadre du nouveau réseau de proximité présenté dans la deuxième partie. Les services de gestion comptable (SGC) et les conseillers aux décideurs locaux (CDL), dont le déploiement est en cours, sont les interlocuteurs privilégiés des collectivités dans ce domaine.

Par ailleurs, une expérimentation de la certification des comptes locaux, conduite depuis 2016, a concerné 25 collectivités de taille importante. La Cour des comptes en a dressé un bilan en janvier 2023¹⁴, duquel il ressort que la fiabilité des comptes des collectivités doit encore substantiellement progresser pour atteindre l'objectif énoncé au second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

2 - Le paiement des dépenses

En matière de paiement des dépenses, le principal indicateur disponible concerne le délai de paiement.

Le délai de paiement du secteur public local est partagé entre le délai de traitement par l'ordonnateur pour la réception et le mandatement de la facture, fixé à 20 jours, et le délai d'intervention du comptable pour la réception du mandat et le paiement, fixé à 10 jours. Selon les dispositions de l'article 39 de la loi du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, « *les collectivités, leurs établissements publics et leurs groupements (...) sont remboursés par l'État, de façon récursoire, de la part des intérêts moratoires versés imputable à un comptable de l'État* ».

Au niveau national, le délai de paiement moyen des dépenses du secteur local par les comptables de la DGFIP s'améliore : il est ainsi passé de 6,3 jours en 2019 à 6,0 jours en 2020 et 5,7 jours en 2021¹⁵. Ce délai est resté stable en 2022 au niveau national¹⁶ même s'il a légèrement augmenté pour les communes (+ 0,3 jour) et les groupements à fiscalité propre (+ 0,2).

Ces délais sont jugés « *cohérents* » par une très large majorité (86 %) des collectivités interrogées par la Cour et n'appellent pas de commentaire particulier. Une minorité de répondants (19 %) considèrent toutefois que les « rejets » de dépenses sont trop nombreux, ce qui est probablement lié à des interrogations sur les pièces comptables et procédures en matière de dépense, 26 % des collectivités interrogées considérant que les exigences règlementaires en la matière ne sont pas suffisamment claires.

De ce point de vue, une marge de progression réside dans l'accompagnement des services ordonnateurs dans la maîtrise des phases de la dépense qui leur incombent.

¹⁴ Cour des comptes, *Bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*, janvier 2023.

¹⁵ Cf. Inspection générale des finances, *Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022*, septembre 2022. L'indicateur est celui du délai de paiement des dépenses par le comptable, et n'inclut pas les phases préalables de l'ordonnateur.

¹⁶ Observatoire des délais de paiement, *Rapport annuel 2022*, Banque de France, mai 2023.

3 - Des relations ordonnateur – comptable inscrites dans un cadre plus partenarial

La DGFIP promeut la mise en place d’engagements partenariaux ou de conventions de services comptables et financiers entre ordonnateurs et comptables, favorisant la dématérialisation des échanges et la rationalisation des procédures de contrôle.

Ainsi, le contrôle hiérarchisé de la dépense est adapté en fonction des risques et des enjeux identifiés par le comptable et l’ordonnateur. Des conventions de contrôle allégé en partenariat sont mises en place lorsque les procédures de contrôle interne de l’ordonnateur sont jugées suffisamment efficaces. Le déploiement de services facturiers, centres uniques de traitement et de paiement des factures pilotés par le comptable public, est également encouragé par la DGFIP. Ces services facturiers fonctionnent avec une équipe mixte composée d’agents issus de la DGFIP et de la collectivité concernée, chacun conservant son statut d’origine. Les contrôles redondants sont ainsi supprimés. Le projet de création d’agences comptables communales, un temps envisagé, a en revanche été abandonné.

Vingt services facturiers sont actuellement opérationnels, et trois autres sont en cours d’installation. Le cadre d’objectifs et de moyens 2023-2027 de la DGFIP fixe un objectif de 100 services à horizon 2027.

Les collectivités¹⁷ ont par ailleurs l’obligation de déposer leurs fonds au Trésor. Aux termes de l’article 47 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012, elles doivent disposer d’un compte bancaire auprès de la DGFIP. Ces comptes sont appelés comptes de dépôt de fonds au Trésor (DFT), tenus sur une application spécifique (CEP). Au 30 juin 2023, 76 251 comptes DFT étaient ouverts, en progression de 5,6 % par rapport au 30 juin 2022 et de 34,8 % par rapport au 30 juin 2019. Cette forte progression en quatre ans est liée notamment à l’incitation faites aux régies des établissements publics de santé à ouvrir des comptes DFT. En 2022, les fonds déposés par le bloc communal représentaient 19 % du total des fonds déposés par le secteur public local.

**Tableau n° 5 : montant des dépôts de fonds au Trésor
(encours au 31 décembre, en M€¹⁸)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Montant des DFT du bloc communal	225,9	239,3	222,9	278,8	306,6
Montant des DFT de l’ensemble du secteur public local	1 358,7	1 440,0	1 467,1	1 605,4	1 606,4

Source : DGFIP

Des dérogations à cette règle peuvent être autorisées par le ministre du budget sur le fondement de l’alinéa IV de l’article L. 1618-2 du code général des collectivités locales. Au cours de la période 2019-2023, 164 demandes ont été acceptées, parmi lesquelles :

¹⁷ De même que les établissements publics nationaux, les établissements publics locaux d’enseignement ou d’autres organismes publics.

¹⁸ M€ : millions d’euros.

- 95 étaient motivées par la sécurité des biens et des personnes et par l'éloignement géographique entre la régie et le poste comptable ou le guichet de la Banque postale le plus proche permettant le dépôt et l'approvisionnement en espèces ;
- 21 dossiers avaient pour objet l'installation d'un terminal de paiement électronique, et 20 dossiers portaient sur la vente à distance (paiement en ligne) ;
- 10 dossiers étaient motivés par l'installation concomitante d'un terminal de paiement électronique et de la vente à distance ;
- les dossiers restants concernent l'expérimentation de moyens de paiement innovants, l'encaissement de cartes étrangères comme AMEX, ou le recours à Eficash (paiement des factures aux guichets de la Banque Postale).

Du point de vue géographique, 79 demandes émanent de Polynésie Française et 18 de Nouvelle-Calédonie. Ces collectivités particulières ont des contraintes géographiques et des moyens de paiement qui diffèrent sensiblement de ceux de la France métropolitaine, ce qui justifie de déroger à l'obligation de dépôt de fonds. En France métropolitaine, les départements ayant demandé le plus de dérogations sont la Sarthe (neuf demandes), la Vienne (huit demandes) et les Alpes-Maritimes (six demandes).

Des dérogations à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor sont également prévues pour permettre aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de placer leurs excédents de trésorerie, dans des conditions codifiées aux articles L. 1618-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Les possibilités de placement sont encadrées par des règles touchant à l'origine des fonds, aux modalités pratiques du placement et aux produits accessibles.

Parmi ces produits de placement, nécessairement libellés en euros, les collectivités et leurs établissements ont désormais la possibilité de placer des fonds sur des comptes à terme rémunérés ouverts auprès de l'État.

Les demandes de placements à titre dérogatoire étaient peu nombreuses dans un contexte de taux d'intérêts bas, voire négatifs. La situation a radicalement évolué avec la remontée des taux, la DGFIP étant susceptible de devoir traiter rapidement un nombre fortement croissant de demandes. Le compte à terme du Trésor est rémunéré autour de 3,70 % en novembre 2023, pour un dépôt entre trois et 12 mois, proche du taux pratiqué par les établissements bancaires commerciaux.

II - La tenue des bases cadastrales et foncières : une mission centrale en cours de modernisation

La tenue des bases cadastrales et leur fiabilisation constituent l'une des missions centrales des services fonciers au sein de la DGFIP. Celle-ci en a engagé une modernisation profonde en s'appuyant sur des réorganisations de service pour améliorer les délais de publication au fichier immobilier, sur de nouveaux outils technologiques et sur une dématérialisation accrue des échanges avec les notaires. La fiabilisation des bases d'imposition de la fiscalité directe locale et la restitution régulière d'informations statistiques sont identifiées comme des enjeux importants dans un contexte où les taxes foncières constituent les principaux impôts dévolus au bloc communal. La Cour des comptes a notamment formulé en février 2023¹⁹ une recommandation à la DGFIP visant à communiquer aux décideurs locaux des informations statistiques précises sur la nature des contribuables assujettis aux taxes foncières.

¹⁹ Cour des comptes, *Les taxes foncières*, observations définitives, février 2023.

A - La mission foncière des services de la DGFIP

Les services fonciers des directions départementales ou régionales des finances publiques gèrent « l'état civil » de la propriété servant de fondement au calcul des impôts fonciers. Ils attribuent à chaque immeuble une référence cadastrale unique, décrivent les propriétés (limites de parcelles, superficie) et identifient les propriétaires et leurs droits sur les biens. Ses services sont en charge de la mise à jour du plan cadastral.

En matière de pilotage, la mission foncière est suivie à partir du délai de publication des services de publicité foncière. Cet indicateur mesure le délai nécessaire pour porter au fichier immobilier toutes les demandes de publication déposées au cours d'une même journée. Appelé « délai de mise à jour du fichier immobilier », il s'établit en moyenne au niveau national à 77,7 jours à fin juillet 2023 ; il s'améliore depuis fin 2020, après avoir atteint un pic à plus de 150 jours dans le contexte de la crise sanitaire.

Cette réduction des délais a été obtenue dans un contexte de fusion des services de la publicité foncière qui a permis de mettre en place, entre 2018 et 2022, dans la majorité des directions, un service départemental unique, qui constitue désormais le seul interlocuteur des usagers. Par ailleurs, afin de soutenir et renforcer cette mission, la DGFIP a créé, entre 2021 et 2023, 18 services d'appui à la publicité foncière, qui traitent à distance une partie de l'activité des services de publicité foncière, notamment ceux en difficulté. Ces opérations doivent se poursuivre par la refonte de l'application Fidji utilisée par ces services, actuellement à l'étude.

Par ailleurs, un partenariat entre la DGFIP et le conseil supérieur du notariat a été matérialisé dans certaines dispositions de la convention nationale d'objectifs signée le 8 octobre 2020 entre le conseil et l'État pour la période 2021 à 2024. Cette convention institutionnalise le suivi mensuel de l'obligation réglementaire de dépôt dématérialisé des actes (via l'application Télé@ctes), qui permet de supprimer les tâches lourdes de saisie papier depuis le 1^{er} janvier 2018. En outre, un élargissement du périmètre des actes devant être transmis par Télé@ctes est prévu à moyen terme, permettant de continuer à réduire l'envoi des documents papier et donc d'en faciliter le traitement.

Enfin, le déploiement du dispositif d'Accès des Notaires au Fichier immobilier (ANF) a été engagé en octobre 2021 et s'est achevé le 18 juillet 2023. Grâce à l'ANF, les notaires disposent à présent de réponses instantanées à leurs demandes de renseignements sept jours sur sept et sur une large amplitude horaire, sans avoir recours aux services de publicité foncière. Ce service permet ainsi à la fois de fluidifier les échanges avec les notaires et d'alléger la charge des services de publicité foncière au titre des demandes de renseignements, et donc de redéployer les effectifs affectés sur cette mission vers la publication des mutations immobilières, afin d'en accélérer le traitement.

B - Une amélioration de la fiabilité des bases cadastrales

La fiabilité des bases cadastrales, prérequis de celle de la bonne évaluation du potentiel fiscal et de la correcte liquidation des impôts locaux, constitue une préoccupation centrale des collectivités territoriales. La DGFIP a cherché à renforcer depuis plusieurs années sa coopération avec les collectivités en la matière, en favorisant notamment la conclusion de conventions de services comptables et financiers ou d'engagements partenariaux.

Par ailleurs, les modalités mises en œuvre pour assurer la fiabilisation des bases fiscales par les services fonciers se diversifient. Plusieurs nouveautés ont complété les modalités de vérification sélective des locaux classiquement appliquées, dans une logique d'industrialisation.

1 - Le projet « Foncier innovant »

Les outils permettant la détection d'éléments imposables non imposés dans le cadre du projet « Foncier innovant » autorisent une industrialisation de l'identification des bases foncières à fiabiliser sur l'ensemble du territoire.

Dans le cadre de ce projet basé sur l'intelligence artificielle, la DGFIP utilise les images aériennes publiques de l'Institut géographique national (IGN) pour détecter tous les éléments bâtis, et notamment les piscines, puis de les rapprocher de la documentation cadastrale afin d'identifier les constructions imposables aux impôts directs locaux (taxes foncières principalement) qui ne le sont pas actuellement.

La détection de ces constructions inconnues de l'administration fiscale donne lieu, après vérification systématique par un agent des finances publiques, à un contact auprès du propriétaire l'invitant à régulariser sa situation en déposant une déclaration *via* le service « Gérer mes biens immobiliers ».

Une expérimentation sur neuf départements s'est tout d'abord déroulée à compter de l'automne 2021, et a conduit à la taxation de 25 000 piscines non déclarées qui n'étaient pas imposées. Suite à cet exercice jugé concluant par la DGFIP, une généralisation aux autres départements (hors Paris et départements et régions d'outre-mer) a été menée à compter du dernier quadrimestre 2022, les demandes de régularisation ayant été adressées aux 125 000 propriétaires concernés en juin 2023. Après exploitation des déclarations de régularisation, les éléments d'assiette actualisés seront pris en compte pour les prochaines impositions à la taxe foncière et à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

2 - Le service « Gérer mes biens immobiliers » et la dématérialisation des démarches foncières

Le service en ligne « Gérer mes biens immobiliers », accessible depuis l'espace sécurisé au sein du portail impots.gouv.fr, permet aux propriétaires, particuliers ou professionnels, de visualiser, depuis août 2021, l'ensemble des locaux sur lesquels ils détiennent un droit de propriété ainsi que les caractéristiques de chacun d'eux (adresse, descriptif et nature du local, lots de copropriété, etc.). Il contribue ainsi à la dématérialisation et à la simplification des relations avec les usagers.

Depuis novembre 2022, « Gérer mes biens immobiliers » a été enrichi et permet aux propriétaires de déclarer l'ensemble des informations nécessaires à la détermination de l'évaluation foncière des locaux et de liquidation des taxes d'urbanisme, notamment après des travaux. En effet, s'agissant des taxes d'urbanisme (taxe d'aménagement et taxe d'archéologie préventive), celles-ci sont dorénavant liquidées par la DGFIP pour toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées depuis le 1^{er} septembre 2022.

Les particuliers doivent mettre à jour tous les ans, depuis 2023, leur situation par rapport à l'occupation de leurs biens immobiliers. D'après la DGFIP, la première occurrence de cette obligation s'est traduite par un ressaut important des bases de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, et dans une moindre mesure de la taxe d'habitation sur les logements vacants. Ce ressaut a été notifié sans explication à l'automne 2023 aux collectivités locales. Il relève, dans une proportion qui reste à déterminer, d'une régularisation des bases, avec un effet pérenne, ou de déclarations erronées. Le Gouvernement s'est engagé à identifier et corriger rapidement les erreurs qui seront à la charge de l'État (dégrèvements). Une information rapide des collectivités locales est en tout état de cause nécessaire pour identifier le caractère pérenne ou non de ces recettes supplémentaires.

La mise en œuvre du parcours dématérialisé de déclaration foncière et de taxes d'urbanisme s'assortit d'une refonte des outils utilisés par les agents de la DGFIP pour l'évaluation des locaux. Le déploiement de ces nouveaux outils (application Gesloc) est intervenu en fin 2022 et début 2023. La modernisation du processus de surveillance/relance offre notamment des perspectives d'amélioration des travaux de fiabilisation des bases, les démarches vers les usagers afin de récolter des éléments de consistance actualisés étant rendues plus aisées du fait de l'offre de service en ligne. Ainsi, tant la sollicitation du propriétaire par la DGFIP, qui prend dorénavant la forme d'une notification par courriel l'invitant à accéder au service « Gérer mes biens immobiliers » pour renseigner les informations nécessaires à l'administration, que la réalisation des démarches déclaratives par le propriétaire et l'exploitation par les services fonciers qui s'en suit jusqu'à aboutir à l'évaluation foncière actualisée du bien, bénéficient des nouveaux processus et de la souplesse de l'outil en ligne.

Ces nouvelles fonctionnalités offrent des perspectives pour étendre, voire systématiser dans certaines situations, les demandes d'actualisation par le propriétaire des éléments d'évaluation concernant ses biens. Est notamment à l'étude une systématisation de la demande de déclaration à chaque mutation, les acquéreurs étant ainsi sollicités afin de vérifier les informations connues de l'administration sur les biens acquis.

3 - La passerelle d'échange entre les collectivités territoriales et la DGFIP

La documentation cadastrale, associée à la connaissance du tissu fiscal, permet de détecter et de cibler des axes d'intervention pour organiser l'actualisation des éléments d'évaluation des biens bâtis. Pour autant, la connaissance fine que peuvent avoir les collaborateurs en charge des finances locales au sein des collectivités constitue une source précieuse pour la détection de situations litigieuses au plan fiscal.

Aussi, afin d'améliorer la collecte des signalements et d'optimiser leur traitement et leur suivi, les représentants des collectivités, sous pilotage et maîtrise d'ouvrage de l'association « France urbaine », ont développé une plateforme d'échanges sécurisée « Passerelle » (anciennement nommée Fiscahub), qui a vocation à offrir un circuit de transmission homogène pour l'ensemble des signalements à l'initiative des collectivités. La DGFIP est associée au projet afin de s'assurer, d'une part, des garanties avancées en matière de sécurisation des données échangées et d'autre part, de sa capacité à intégrer le dispositif avec son système d'information tant au regard des aspects techniques qu'organisationnels.

À ce titre, une expérimentation impliquant 14 grandes collectivités et les directions départementales des finances publiques correspondantes, est engagée depuis juillet 2023. Celle-ci se concentre dans un premier temps sur la transmission de signalements d'évaluations foncières erronées concernant des locaux professionnels ou d'habitation. Les premières conclusions de cette expérimentation étaient attendues à l'automne 2023. Si celles-ci sont favorables, une trajectoire de généralisation à l'ensemble des collectivités locales sera élaborée, incluant une extension des thématiques de signalement traitées (les sujets ayant trait à l'occupation des locaux professionnels comme des locaux d'habitation sont notamment attendus).

Il conviendra de tirer les enseignements de cette expérimentation, les collectivités étant en attente d'échanges d'informations sur les bases foncières²⁰.

III - L'évaluation des biens des collectivités

La DGFIP et son réseau sont en charge de la réalisation des évaluations domaniales. Cette mission est pilotée par la direction nationale d'interventions domaniales (DNID).

Les services territoriaux sont obligatoirement consultés sur les conditions financières des opérations immobilières envisagées par les collectivités, leurs groupements, les établissements publics et les autres personnes publiques ou privées pour lesquelles la législation ou la réglementation le prévoit.

Les services des domaines ont été réorganisés au 1^{er} septembre 2017, avec 58 pôles d'évaluation domaniale sur le territoire, comptant près de 400 agents évaluateurs. Ce réseau territorial est animé au niveau central par la DNID, qui prend par ailleurs directement en charge quelques dossiers complexes.

Les collectivités locales (hors établissements publics fonciers, organismes du secteur des habitations à loyer modéré (HLM) et sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) représentaient en 2022 plus de la moitié des évaluations réalisées par les services des domaines, avec 44 318 évaluations sur un total de 81 271.

La consultation des services des domaines par les collectivités locales est obligatoire pour toute acquisition ou prises à bail au-dessus des seuils fixés (180 000 € HT pour les acquisitions et 24 000 € de loyer annuel pour les prises à bail), ainsi que pour les cessions dès lors que la population dépasse 2 000 habitants.

L'avis doit être rendu dans un délai d'un mois, à compter de la réception du dossier complet, cette durée pouvant être aménagée pour les opérations importantes ou complexes. Si l'avis n'est pas rendu dans le délai imparti, il est réputé donné au moment de la délibération.

Les collectivités locales et leurs établissements publics, lorsque la consultation est obligatoire, doivent impérativement viser l'avis des domaines dans leur délibérations. C'est un avis simple, mais dont les motivations sont susceptibles de nourrir le contrôle de légalité, en particulier lorsque le prix d'acquisition est supérieur ou le prix de cession inférieur au montant de l'avis des domaines.

²⁰ Cour des comptes, *Les taxes foncières*, observations définitives, février 2023.

La DGFIP a limité à partir de 2017 les consultations facultatives, avec des conditions très strictes, et plus encore les consultations officieuses. Parallèlement, elle incite les collectivités locales à consulter les valeurs de cessions des biens immobiliers à la parcelle, désormais disponibles en ligne, pour disposer de références adéquates sans passer par un avis facultatif ou officieux. La démarche est désormais dématérialisée.

L'administration a diffusé, à partir de décembre 2016, une charte de l'évaluation domaniale à destination des collectivités locales.

Les évaluateurs du Domaine procèdent à l'évaluation en utilisant la méthode adaptée au projet (par comparaison, par le revenu, par le « compte à rebours », etc.) et des outils spécifiques (données internes et externes) en s'appuyant sur les mêmes références de transactions que les experts immobiliers privés. Alors que l'avis des domaines transmis aux collectivités locales était traditionnellement distinct du rapport d'évaluation, ces deux documents sont, depuis peu, regroupés dans une présentation synthétique.

Malgré ces évolutions récentes dans le sens de la simplification, les collectivités locales n'ont pas toujours une bonne compréhension des modalités et de la portée des évaluations effectuées par le service des domaines. Même si une majorité importante de collectivités ayant répondu à l'enquête de la Cour a une vision positive du processus, près d'un quart d'entre elles se déclarent « plutôt pas » (18 %) ou « pas du tout » (6 %) satisfaites de ce service de la DGFIP, laissant apparaître des attentes en la matière, notamment en termes de délai de réponse.

CONCLUSION

La DGFIP est un acteur majeur du fonctionnement financier des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. À ce titre, elle est chargée du recouvrement des recettes, met à disposition les ressources financières qui en découlent, paie leurs dépenses, tient leurs comptes et gère les bases cadastrales.

La mise à disposition des avances de fiscalité sur les impôts directs locaux s'effectue dans les délais prévus pour plus de 98 % des collectivités, à la satisfaction de celles qui ont été interrogées par la Cour, étant cependant relevé que celles-ci regrettent de ne pas toujours disposer, lors de l'élaboration de leur budget, du montant des dotations qui leur seront attribuées. Les collectivités interrogées par la Cour expriment aussi une attente forte d'accompagnement par la DGFIP dans la mise en œuvre du nouveau référentiel budgétaire et comptable M 57 d'une part, et dans l'accompagnement des services ordonnateurs, notamment au travers d'engagements partenariaux ou de conventions de services comptables et financiers, d'autre part.

Enfin, la tenue des bases cadastrales et leur fiabilisation constitue l'une des missions centrales des services fonciers des directions départementales ou régionales des finances publiques. La modernisation de cette mission s'incarne dans le projet « Foncier innovant », qui a permis la régularisation de plus de 125 000 bases en juin 2023, ainsi que par la création du service en ligne « Gérer mes biens immobiliers » à l'attention des particuliers et par la refonte des outils d'évaluation des locaux. Toutefois, malgré ces évolutions positives, les collectivités interrogées par la Cour demeurent en attente d'une amélioration des services proposés par la DGFIP, notamment en termes de délai de réponse.

Chapitre II

L'impact du « Nouveau Réseau de Proximité »

Le « nouveau réseau de proximité » (NRP), engagé en 2019, a été l'occasion pour la DGFIP de mettre en place une nouvelle organisation et de promouvoir de nouveaux métiers, notamment en direction du secteur public local. Il consiste notamment à regrouper dans des ensembles plus grands les petites trésoreries locales. Ces regroupements s'accompagnent de la création d'un millier de postes de « conseillers aux décideurs locaux » (CDL) et d'une présence accrue de la DGFIP dans les espaces « France services » et dans des permanences organisées par la DGFIP dans les mairies.

I - La genèse du projet, ses objectifs et la méthode utilisée

La DGFIP avait dressé le constat, avant le projet NRP, d'un maillage dense de son réseau hérité de l'histoire, et procédait depuis 2012 à la fermeture de postes comptables chaque année selon les opportunités, sans réelle perspective pluriannuelle. En 2019 a été engagée une réflexion plus large autour de l'accueil des usagers et de l'organisation du travail des agents, incluant le développement du numérique, dans le contexte du contrat d'objectif et de moyens de la DGFIP prévoyant la poursuite de suppressions d'emplois sur la période 2020-2022.

Cette réflexion a abouti au « nouveau réseau de proximité » (NRP), présenté comme un projet de grande ampleur, poursuivant plusieurs objectifs, devant être mené entre 2020 et 2026, mais dont l'essentiel devait être déployé d'ici à la fin de l'année 2023.

A - Un réseau déconcentré hérité de l'histoire

En 2019, près de 3 500 services locaux composaient le réseau déconcentré de la DGFIP au service des usagers, qu'ils soient particuliers, entreprises, ou collectivités locales. Ces postes locaux relevaient principalement de deux métiers de la DGFIP :

- d'une part, l'assiette et le recouvrement de l'impôt ;
- d'autre part, la gestion et la tenue des comptes des collectivités territoriales.

Une grande partie de ce réseau était le fruit d'une organisation et d'usages anciens qui, comme l'avait noté la Cour à plusieurs reprises et notamment dans son rapport public thématique de 2018 consacré à la DGFIP²¹, ne correspondaient plus aux besoins des usagers et ne favorisaient pas l'efficacité du travail. Ainsi, au 1^{er} janvier 2019, 701 services comptaient cinq agents ou moins, ce qui suscitait des difficultés de gestion, toute absence fragilisant le service dans son ensemble faute de possibilités de remplacement ou de substitution.

Le réseau déconcentré de la DGFIP s'était principalement constitué, lors de la création de la direction générale en 2008, à partir des structures existantes de l'ex-direction générale des impôts (services des impôts des entreprises), de l'ex-direction générale de la comptabilité publique (trésoreries mixtes, trésoreries spécialisées) et des structures nouvelles (services des impôts des particuliers, pôles de recouvrement spécialisé).

La priorité donnée à la fusion des deux anciennes directions générales avait eu pour conséquence de suspendre à partir de 2008 les évolutions structurelles engagées ou envisagées antérieurement. Un cycle annuel permettant la fermeture de quelques trésoreries de petite taille, sans véritable logique de maillage, avait toutefois été maintenu mais sans réelle stratégie pluriannuelle.

Dans le même temps, la dématérialisation et la numérisation croissante des processus de gestion de la DGFIP, ont permis des gains de productivité et des ajustements d'effectifs. La Cour relevait notamment en 2018 qu'au cours des cinq années précédentes, la DGFIP avait déployé 15 procédures ou outils numériques nouveaux, touchant la quasi-totalité de ses missions et structures, avec à la clé des gains d'efficience. À titre d'illustration, selon la DGFIP, les gains liés à la généralisation de la télédéclaration de l'impôt sur le revenu avaient été de 990 équivalents temps plein (ETP) en 2016, l'année de sa généralisation, sur la base d'un gain de 64 ETP par million de nouveaux télé-déclarants.

La consolidation de la fusion en 2012 a ensuite permis d'envisager la réorganisation du réseau comptable. Mais ce n'est qu'à partir de 2015 qu'un mouvement soutenu de resserrement et de spécialisation du réseau des postes comptables de la DGFIP s'est réellement engagé avec la démarche stratégique connue sous le nom d'« adaptation des structures et du réseau » (ASR) visant à doter le réseau d'une organisation répondant au mieux aux besoins des publics, avec pour enjeu opérationnel d'accélérer le mouvement de concentration des postes comptables.

S'inscrivant initialement dans un schéma triennal, l'ASR s'est finalement limité à un dispositif annuel fondé sur le diagnostic du réseau départemental par chaque directeur et par des propositions ponctuelles d'adaptation. Démarche ascendante et non contraignante, l'ASR s'articulait autour de trois grands axes : l'accessibilité des services, le renforcement de leur expertise et la prise en compte des problématiques de ressources humaines (attractivité des résidences et perspectives de carrière des cadres), sans que des directives sur le réseau cible ne soient transmises aux directeurs locaux.

Au total, de 2015 à 2019, le nombre de postes comptables a diminué de près de 17 %, passant ainsi de 4 229 à 3 499. L'ASR s'est d'abord traduite par la concentration des petites structures. Faisant le constat que l'atomisation des effectifs et des compétences, souvent rencontrée dans les trésoreries mixtes, ne permettait pas un exercice satisfaisant des missions, la DGFIP a procédé prioritairement à une réorganisation des trésoreries mixtes les plus fragiles (50 % des fermetures concernaient les trésoreries mixtes).

²¹ Cour des comptes, *La DGFIP, dix après la fusion*, rapport public thématique, juin 2018.

Le même constat a été réalisé pour les trésoreries spécialisées, puisque près de 20 % des fermetures ont concerné celles-ci de 2015 à 2019.

La Cour recommandait néanmoins, dans son rapport précité, de poursuivre ce mouvement et de fermer les trésoreries dont les effectifs ne permettaient pas d'assurer un service continu et de qualité, relevant que plus de 600 implantations de la DGFIP restaient dotées en 2016 de moins de cinq agents.

B - Un contexte nouveau en 2019

À la suite du mouvement social dit des « gilets jaunes » et du grand débat national tenu entre janvier et avril 2019, le président de la République a souhaité « *accroître la présence et l'efficacité des services publics dans les territoires où le sentiment d'abandon de l'État s'est développé*²² ». Il a notamment annoncé la création de lieux de regroupement des principaux services publics dans chaque canton, destinés à faciliter les démarches administratives des usagers. Il s'agissait ainsi de passer de 1 400 maisons de services au public (créées en 2014) à plus de 2 500 maisons France services.

S'ajoutait à ce contexte politique le développement soutenu du numérique et la modernisation de certains processus (prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, déclaration de revenus automatisée, dématérialisation croissante des échanges, diversification des canaux d'accueil des usagers) depuis plusieurs années, dont les conséquences sur la structuration des services n'avaient pas été tirées.

En matière de relations avec les usagers, la Cour relevait ainsi, en 2018, des faiblesses en matière d'accueil au guichet et au téléphone, et de mise en place trop lente des services en ligne. S'agissant des services rendus aux collectivités locales, la Cour relevait que les prestations de conseil financier alors proposées par la DGFIP aux collectivités étaient peu sollicitées par ces dernières.

Enfin, le contrat d'objectifs et de moyens signé en mars 2020 par la DGFIP, la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers, prévoyait la poursuite de la diminution des effectifs de la direction, de 1 500 ETP en 2020, de 1 800 ETP supplémentaires en 2021 et de 1 506 ETP en 2022, soit 4 806 ETP au total pour ces trois années. Le plafond d'emplois de la DGFIP est ainsi passé de 100 816 ETPT en 2019 à 95 039 en 2022, soit une réduction de 5,7 % en trois ans.

Le contrat d'objectifs et de moyens comprenait également plusieurs objectifs, dont l'un relatif à l'amélioration de la qualité de service et la relation de proximité avec les usagers, et un autre relatif à l'accélération de la transition numérique.

²² Conférence de presse de conclusion du « Grand débat national », 25 avril 2019.

C - Les objectifs de la réforme présentée par la DGFIP

Le projet de NRP annoncé en juin 2019 poursuivait plusieurs objectifs :

- mieux répondre aux besoins de proximité et d'accompagnement des particuliers, en augmentant le nombre d'accueils de proximité de plus de 30 %, sous la forme notamment d'une présence d'agents de la DGFIP dans le réseau France services, de l'organisation de rendez-vous ou de permanences en mairies, et par le déploiement d'une offre de « paiement de proximité » au plus près des usagers, *via* le réseau des buralistes agréés ;
- rééquilibrer le maillage territorial des services de la DGFIP, en regroupant les petits services locaux de soutien de façon à leur faire atteindre une taille critique et les faire gagner en efficacité ;
- développer le conseil aux élus locaux, avec la désignation de cadres déchargés des tâches de gestion et affectés à plein temps aux missions de conseil financier, fiscal, budgétaire et comptable au profit des ordonnateurs locaux. Implantés dans les territoires, les près de 1 000 conseillers aux décideurs locaux (CDL) qui doivent être nommés ont vocation à aller à la rencontre des élus pour mieux les accompagner, et à travailler en réseau. En parallèle, les activités de gestion sont mutualisées au sein de services de gestion comptable (SGC) pour gagner en efficacité par synergie et harmonisation des pratiques.

La cible a été progressivement revue, atteignant désormais 993 postes. La taille des EPCI, le nombre de communes de leur ressort et la diversité des fonctions qu'ils exercent ont conduit la DGFIP à ajuster le nombre de CDL, à partir d'une analyse effectuée localement par les directions départementales des finances publiques. Un CDL peut ainsi être le référent de plusieurs EPCI. A l'inverse, chaque EPCI dispose d'un CDL référent.

Par ailleurs, a été ajouté, en sus du NRP, un objectif de relocalisation de services vers des villes petites et moyennes : 66 villes ont été sélectionnées en deux vagues, fin 2019 et fin 2020 pour accueillir, d'ici 2026, plus de 2 500 emplois de la DGFIP aujourd'hui implantés en Ile-de-France et dans les métropoles.

Cette opération de relocalisation accompagne le déploiement du nouveau réseau de proximité, en mettant en place de nouveaux modes d'organisation du travail. L'objectif est de centraliser certaines tâches au niveau national, en complément ou en appui des services de proximité physique. C'est le cas pour les services d'appui à la publicité foncière (voir ci-dessus), pour les pôles d'expertise à compétence nationale ou de soutien aux services de gestion des professionnels pour la fiscalité des entreprises, des centres d'accueil à distance pour répondre aux questions des particuliers, des pôles de contrôle à distance des dossiers fiscaux, de l'enregistrement numérique des formalités.

Le réseau infra-départemental de la DGFIP serait ainsi composé au terme de la réforme :

- de 522 nouveaux services de gestion comptable (SGC) auxquels sont rattachées 71 antennes pérennes, et d'autre part 256 trésoreries du secteur public local, elles-mêmes accompagnées de 14 antennes pérennes, soit au total 863 services contre 1 907 en 2019 sur le même périmètre ;
- de services de gestion fiscale (services des impôts des entreprises, services des impôts des particuliers, services de publicité foncière et d'enregistrement, pôles de recouvrement spécialisés et trésoreries « amendes »), avec un objectif cible de 1 141 entités contre 1 575 en 2019, soit un resserrement de près de 30 % ;

- des nouveaux services destinés au conseil des collectivités locales que seront les CDL ;
- d'accueils de proximité, principalement dans le réseau « France services » (2 601) et de permanences en mairies (400).

Au total, le nombre des services concernés de la DGFIP diminuerait de 3 482 à 2 004, soit un resserrement de 42 %.

Le contrat d'objectifs et de moyens pour 2020-2022 prévoyait d'atteindre une progression de 30 % du nombre de communes comptant une présence de la DGFIP, à partir de la situation de 2019, à savoir 1 977 communes. Ce taux est aujourd'hui largement dépassé : il s'élevait à 45 % avec 2 844 communes fin 2022, et à plus de 50 % fin 2023.

La présence de la DGFIP dans les espaces « France services » et dans les mairies n'est toutefois que partielle. Les permanences assurées par des agents de la DGFIP dans ces lieux sont concentrées au moment de la campagne déclarative de l'impôt sur le revenu et, dans une moindre mesure, au moment de l'établissement des avis d'imposition. Des permanences peuvent être également prévues selon une fréquence adaptée, d'une demi-journée par semaine ou par mois. Elles ne représentent que quelques heures par an dans chacune de ces structures, à comparer aux horaires d'ouverture plus larges des services déconcentrés de la DGFIP.

En-dehors de ces périodes, les usagers doivent s'en remettre aux animateurs « France services » pour les questions les plus simples, ou se déplacer dans les services de la DGFIP (services des impôts des particuliers notamment) s'ils souhaitent un rendez-vous avec un agent des finances publiques.

D - Une démarche concertée avec les élus locaux et les agents, un résultat variable selon les territoires

Le ministre chargé des comptes publics a présenté le 6 juin 2019 la démarche NRP aux élus (parlementaires, présidents de conseils départementaux et d'intercommunalités, présidents d'associations départementales d'élus), en leur communiquant pour chaque département la carte des implantations actuelles de la DGFIP et une carte des implantations projetées à horizon 2022.

Cette dernière avait préalablement été élaborée par chaque directeur départemental avec une équipe très resserrée, et avait fait l'objet d'échanges avec l'administration centrale.

Dans le courrier adressé aux élus, au-delà des objectifs de la réforme (notamment accroître le nombre d'accueils de proximité de 30 % et « *autant que possible* » une structure par canton et un accès aux services publics « *à moins de 30 minutes* »), la carte des implantations était présentée comme une « *hypothèse de travail* » et le courrier encourageait la concertation entre les directeurs locaux de la DGFIP et les élus, en lien avec les préfets.

Les concertations avec les élus et avec les cadres, les agents et leurs représentants, se sont, selon la direction de la DGFIP, déroulées de façon globalement constructive. Les organisations syndicales représentatives au niveau national sont toutefois restées opposées à la démarche. Dans certains départements, des points de crispation se sont manifestés entre l'administration et certains élus locaux. Les discussions avec les représentants du personnel et les élus locaux, dont les actions ont d'ailleurs parfois été conjointes au plan local, ont suscité des tensions principalement autour de deux points :

- les organisations syndicales de la DGFIP étaient en désaccord par principe avec le projet NRP, y voyant un moyen de poursuivre, voire d'amplifier, les suppressions d'emplois engagées depuis plusieurs années en provoquant des changements importants dans l'organisation du travail des agents ;
- certains élus souhaitaient conserver une implantation de la DGFIP sur leur territoire, assimilant le NRP à un désengagement des services de l'État localement.

Les directeurs régionaux et départementaux des finances publiques ont été fortement mobilisés dans ces échanges. Ceux-ci ont conduit tous les départements à faire évoluer dans des proportions parfois significatives les projets présentés, aboutissant à 180 accueils de proximité supplémentaires et des services propres de la DGFIP plus nombreux qu'initialement envisagé (au total + 15 % en tenant compte des antennes créées).

Finalement, alors que la DGFIP était en 2019 présente dans moins de 2 000 communes, elle devrait l'être au terme de la réforme dans près de 3 000. Le nombre de communes comptant une présence de la DGFIP a ainsi progressé de 45 % en trois ans, avec 2 844 communes fin 2022 contre 1 977 fin 2019, et de plus de 50 % fin 2023, dépassant la cible du contrat d'objectifs et de moyens de + 30 %.

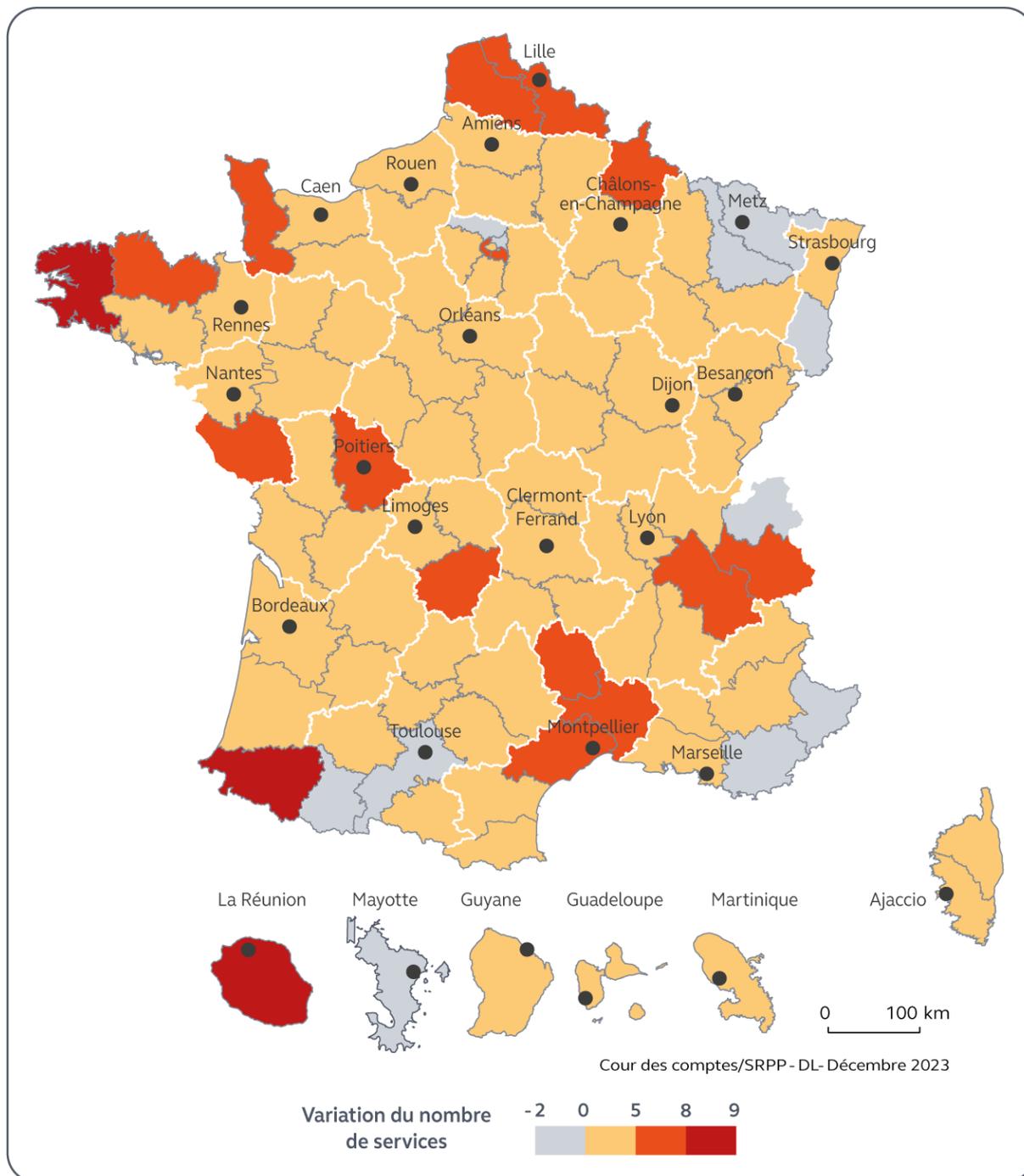
La concertation a également desserré le calendrier prévisionnel de l'organisation définitive. Certaines opérations n'ont en effet pas pu être engagées dès 2020 lorsque les schémas nécessitaient des opérations immobilières lourdes. La quasi-totalité des opérations (98 %) devait toutefois être effectuée à la fin de l'année 2023, les 2 % restants (22 postes comptables) devant s'étirer jusqu'en 2025 en raison de contraintes immobilières.

La concertation avec les élus et les agents s'est poursuivie à un rythme différencié selon l'état d'avancement du projet dans chaque département. Des discussions ont perduré dans certains territoires pour parvenir à un accord formalisé, soit sous la forme d'une charte cosignée avec le président du conseil départemental, soit plus modestement d'accords conclus localement avec des présidents d'EPCI. Dans tous les cas, la modification de ces chartes reste possible.

Ce modèle de charte fixe pour la durée des mandats municipaux (2020-2026) l'organisation du NRP et vaut engagement de service pour les usagers et les collectivités locales. Il vise à dissiper les inquiétudes des élus sur la qualité de service assurée par la DGFIP.

Les choix d'implantations des services relocalisés en région depuis Paris et les métropoles, annoncés à la fin de l'année 2020, ont aussi permis de surmonter certaines oppositions d'élus au NRP.

La carte ci-après représente, par département, les effets de la concertation sur le nombre des services retenus dans le réseau cible.

Carte n° 1 : les effets de la concertation sur la variation du nombre de services

Source : Cour des comptes à partir des données détaillées transmises par la DGFIP

La concertation a notamment eu des effets sensibles sur le choix des implantations des services dans les départements du Finistère et des Pyrénées-Atlantiques.

Fin 2023, 51 chartes départementales avaient été signées avec des présidents de conseil départemental, et 709 chartes avec des présidents d'EPCI ou d'autres collectivités. Ces chartes garantissent la pérennité des nouvelles implantations *a minima* jusqu'au 31 décembre 2026. Selon les modalités retenues au niveau national, aucune modification ne pourra être apportée au réseau des finances publiques sans consultation préalable des comités de suivi tripartite associant la direction départementale des finances publiques, les élus locaux et les représentants du personnel de la DGFIP.

Les chartes signées couvrent 71 % de la population française et 73 % des communes. 96 départements disposaient au moins d'une charte (départementale ou EPCI) et 49 directions départementales des finances publiques avaient signé une convention avec plus de 50 % de leurs EPCI. 12 directions départementales des finances publiques au total ont signé une convention avec l'ensemble de leurs EPCI.

II - La création de nouveaux services et de nouveaux métiers

La mise en œuvre du NRP s'est accompagnée de la création de nouvelles organisations et de nouveaux métiers, parmi lesquels :

- les services de gestion comptable (SGC) ;
- les conseillers aux décideurs locaux (CDL) ;
- la participation de la DGFIP aux espaces « France services » ;
- le développement des « paiements de proximité » *via* le réseau des buralistes.

A - Les services de gestion comptable : un regroupement des petites trésoreries locales dans des structures plus étoffées

Les services de gestion comptable (SGC) sont issus des regroupements des anciennes trésoreries locales ou mixtes, notamment les plus petites. Ils exercent les métiers de la gestion publique locale (paiement des dépenses, recouvrement des recettes, tenue de la comptabilité), avec une augmentation mécanique du nombre de budgets gérés par rapport aux anciennes trésoreries.

Par ailleurs, la fonction de conseil aux collectivités est désormais dévolue à des agents spécifiquement formés à cet effet (cf. ci-après), qui ne sont hiérarchiquement pas rattachés aux SGC, même si des contacts étroits doivent être maintenus entre les deux structures, les « portefeuilles de collectivités » des SGC et des conseillers aux décideurs locaux (CDL) étant le plus souvent superposables et organisés par intercommunalité, même si ce n'est pas le cas partout.

La création de ces entités, d'une taille supérieure (une vingtaine d'agents en moyenne) à celle des trésoreries qu'elles regroupent, entraîne une adaptation des méthodes de travail et de l'organisation interne. La dématérialisation totale de la chaîne de travail et la maîtrise de la qualité des flux de l'ordonnateur sont alors d'autant plus nécessaires, tout comme l'organisation sous forme de pôles « métier » pour organiser une spécialisation accrue des tâches, afin de maintenir un niveau homogène de qualité du service rendu aux collectivités.

Les SGC sont notamment chargés :

- de la tenue de la comptabilité des collectivités (y compris le suivi des régies, le traitement des relevés Banque de France, le suivi des comptes d'imputation provisoire, celui des charges constatées d'avance et des produits à recevoir, le suivi de la comptabilité patrimoniale et la production des comptes) ;
- du recouvrement des recettes (y compris le recouvrement forcé, dans la phase amiable) ;
- du paiement des dépenses (y compris les marchés, la paie, les intérêts d'emprunt, etc.).

B - Les conseillers aux décideurs locaux : une fonction à l'intention des élus locaux, notamment pour les petites collectivités

Fonction nouvelle créée dans le cadre du NRP, même si une mission de cette nature existait auparavant à la DGFIP sans être aussi structurée, le CDL se consacre exclusivement à la mission de conseil au bénéfice des élus. Leur installation se fait parallèlement à la création des SGC, avec lesquels ils entretiennent une relation étroite, tout en étant rattachés à la direction départementale des finances publiques de leur ressort géographique. Leur champ d'intervention est potentiellement large : ils peuvent intervenir en matière budgétaire, comptable, fiscale, financière, informatique, foncière ou patrimoniale.

Il ressort du bilan de l'activité des CDL que près de 400 000 prestations de conseil ont été effectuées en 2022, soit en moyenne 500 par CDL en poste (807 CDL étaient installés au 31 décembre 2022).

Le conseil budgétaire et comptable est la prestation socle des échanges avec les élus, représentant 54 % du total de leurs interventions. Ce conseil comprend l'accompagnement des collectivités dans la préparation du budget en début d'année et le passage au nouveau référentiel budgétaire et comptable M 57.

En 2022, l'activité des CDL s'est majoritairement concentrée sur les communes (81 %) et notamment les plus petites : les communes de moins de 3 500 habitants représentent plus de 68 % des interventions.

51 % de leurs interventions se font sous forme d'envoi de documentation, de formation ou de promotion de projets (par exemple le passage à l'instruction M 57). 30 % de l'activité consiste à rendre des travaux, études ou expertises à la demande des collectivités et 19 % concerne des rencontres individuelles, des réunions ou des conseils spécifiques.

917 CDL étaient en poste début décembre 2023. L'objectif de la DGFIP est de mettre en place 993 CDL sur l'ensemble du territoire en 2025.

C - Le réseau « France services » : des espaces d'accueil pour les usagers

Le Premier ministre, dans son discours de politique générale du 13 juin 2019, avait assigné trois objectifs aux maisons « France services » (renommées ultérieurement espaces « France services ») qui succédaient aux maisons de services au public lancées en 2014 : une plus grande accessibilité des services publics, une plus grande simplicité des démarches administratives et une qualité de service renforcée.

L'offre est composée d'un bouquet de services comportant à l'origine six thématiques (formation emploi et retraite, justice, prévention santé, budget, état civil et famille, logement, mobilité et courrier).

Neuf partenaires sont associés : La Poste, Pôle emploi, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale d'allocations familiales, la Mutualité sociale agricole, les ministères de l'Intérieur et de la Justice, et la DGFIP. Pour être labellisée, la structure doit être ouverte au minimum 24 heures par semaine sur cinq jours ouvrés, comprenant la présence d'au moins deux agents polyvalents.

L'objectif de déploiement répond à une cible définie de maillage territorial : couvrir chaque canton et proposer un accès à moins de 30 minutes du domicile, avec un déploiement en zones rurales et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le dispositif inclut également des bus itinérants.

Chaque démarche administrative en ligne doit pouvoir être prise en charge par des agents polyvalents. Une évaluation continue de la satisfaction des usagers est intégrée dans la démarche.

2 601 espaces France services étaient labellisés sur le territoire national en novembre 2023 y compris 140 bus itinérants et 88 structures issues du réseau PIMMS (points d'information médiation multiservices).

Le financement du dispositif « France services » repose sur plusieurs opérateurs. L'État y contribue, au travers du Fonds national France services, du Fonds national d'aménagement du territoire et du Fonds postal de péréquation. Les crédits d'animation du dispositif (4,1 M€ en 2021, 5,7 M€ en 2022) permettent d'assurer les campagnes de communication, le financement d'outils à destination des agents, les prestations d'audit, et les dispositifs d'évaluation de la qualité de service.

La DGFIP contribue à hauteur de 13,75 % de l'enveloppe totale, soit 4,6 M€ en 2022 et près de 5,1 M€ en 2023, pour 11 % des sollicitations d'usagers. Sa contribution est projetée à 7,4 M€ en 2026.

D - Le développement du paiement de proximité chez les buralistes

Le paiement de proximité permet l'encaissement chez les buralistes de la grande majorité des factures et avis émis par la DGFIP (impôts, amendes, factures locales telles que crèches, piscines, hôpitaux, etc.). Il a été généralisé le 28 juillet 2020 à l'ensemble des départements, outre-mer compris. Depuis le démarrage du dispositif, le groupement Française des Jeux / MDB Service (confédération des buralistes), sélectionné pour assurer cette prestation, a enregistré plus de 2,3 millions de paiements pour un montant total de 187 M€ en 2022.

Les usagers peuvent ainsi régler leurs dettes fiscales par carte bancaire (60 % des cas) ou en numéraire dans la limite de 300 € (40 % des cas) dans les points de vente partenaires. Les paiements concernent essentiellement des produits du secteur local (46 %) et des amendes (42 %). L'encaissement des produits fiscaux est plus marginal, du fait de la mise en place du prélèvement à la source et de l'obligation de télépaiement.

Le nombre d'encaissements est en constante augmentation, dans un réseau étoffé : 15 043 points de vente étaient agréés au 30 octobre 2023, répartis dans 7 306 communes, contre 5 445 lors du lancement du dispositif à l'été 2020. En un peu plus de deux ans, 56 % des buralistes de France ont adhéré à l'offre de service.

Au-delà de ce maillage géographique de proximité, les horaires et les jours d'ouverture proposés par les buralistes partenaires offrent aux usagers une amplitude horaire supérieure à celle proposée antérieurement par le réseau de la DGFIP. Ainsi 94 % des buralistes offrent plus de 50 heures d'ouverture aux usagers par semaine et la majorité d'entre eux sont ouverts au moins six jours sur sept.

Enfin, le dispositif technique proposé par le prestataire est jugé fiable par la DGFIP. En effet, peu d'anomalies sont observées, que ce soit dans le circuit des flux financiers ou dans le circuit des émargements automatiques des créances au sein des applications métier de la DGFIP (moins de 1 %).

Ce dispositif pris en charge par les buralistes est jugé tout à fait satisfaisant ou plutôt satisfaisant par 79 % des collectivités consultées par la Cour.

Son coût est néanmoins élevé : chaque paiement chez un buraliste, quel que soit son montant, est facturé à l'État entre quatre et cinq euros (coût complet), alors qu'il s'agit le plus souvent de titres de recettes de faible montant (80,90 € en moyenne en 2022). Le coût annuel du marché s'élève à 10,7 M€ pour l'année 2022 et est estimé à 12,3 M€ en 2023, compte tenu de la hausse attendue du nombre de transactions.

E - Le partenariat avec la Banque postale pour la gestion du numéraire

Un second dispositif, intitulé « retrait – dépôt », est entré en vigueur en avril 2021. Il confie la gestion des dégagements et des approvisionnements en numéraire des « institutionnels publics » à la Banque postale. Il concerne notamment les opérations de dépôt et de retrait des régies du secteur public local, ainsi que d'autres entités (régies d'État et autres organismes).

Le marché « retrait – dépôt » s'appuie sur 3 505 bureaux de poste accrédités, répartis dans 2 733 communes, soit une offre supérieure au plancher fixé dans le cadre de la consultation de la Banque postale, qui était de 2 000 bureaux de poste. 344 caisses résiduelles subsistaient par ailleurs dans le réseau DGFIP au 1er janvier 2023.

Ce dispositif n'est jugé « tout à fait satisfaisant » que par 7 % des collectivités consultées par la Cour, 60 % le jugeant néanmoins « plutôt satisfaisant ». Les principales difficultés rencontrées par les communes et leurs régisseurs concernent l'éloignement accru du bureau de poste partenaire, comparé à la proximité de la trésorerie locale antérieurement présente. Des inquiétudes relatives à la sécurité des personnels, qui doivent transporter des espèces sur une distance plus longue, ont été exprimées, sans que des statistiques permettent d'établir un constat étayé à ce stade.

III - Un resserrement significatif du nombre de petites structures

Le projet de modernisation du réseau de la DGFIP et de rééquilibrage de ses services sur les territoires est entré dans sa phase opérationnelle en 2020. Le rythme de montée en charge s'est accentué en 2021 et 2022 pour atteindre 76 % de la cible, dont l'échéance était fixée à la fin de l'année 2023. 97,2 % du réseau cible devait être atteint au 31 décembre 2023. Il restera pour 2024 (et à la marge en 2025) une quarantaine d'opérations dont la moitié concerne des fermetures de services des impôts des particuliers ou des entreprises dans des locaux à gros enjeux immobiliers.

Cette mise en œuvre rapide du NRP concerne à titre principal les services de gestion fiscale et de gestion du secteur public local.

En revanche, le nombre des trésoreries hospitalières augmentera une fois la cible du NRP atteinte (+38 % en intégrant les antennes pérennes). Cette évolution s'explique par la suppression des trésoreries mixtes (locales, hospitalières et impôts) et par la volonté de conserver et de spécialiser des services dans la fonction comptable hospitalière pour s'adapter à l'organisation des groupements hospitaliers de territoires. La carte des trésoreries hospitalières qui résulte de ces aménagements est dès lors déconnectée de la réforme du NRP²³.

²³ Les antennes de trésorerie hospitalière ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux de resserrement global.

Globalement, la partie du réseau de la DGFIP constituée des services de gestion fiscale et de gestion des collectivités locales se resserre significativement (- 42 %). Ce resserrement doit être mis en regard de la qualité du service rendu, notamment aux collectivités territoriales, et de sa perception par ces dernières, qui font l'objet du sondage effectué par la Cour. L'évaluation globale de la réforme ne pourra être finalisée qu'à son terme, la mise en place des SGC et des CDL n'étant pas encore finalisée et présentant un caractère expérimental sur le plan de l'organisation de ces nouveaux métiers.

Tableau n° 6 : évolution du nombre de services de la DGFIP sur le territoire (hors directions)

	Nombre de services			
	2019	2022	2023	Cible
Pôles de recouvrement spécialisés (PRS)	103	103	103	103
Antennes pérennes de PRS		1	1	
PRS	103	104	104	103
Services des impôts des entreprises (SIE)	424	332	283	276
Antennes pérennes de SIE		46	66	61
SIE	424	378	349	337
Services des impôts des particuliers (SIP)	506	444	412	402
Antennes pérennes de SIP		76	96	89
Services des impôts des particuliers et des entreprises (SIP-SIE)	144	22	3	
Antennes pérennes de SIP-SIE		1		
SIP	650	543	511	491
Services départementaux de l'enregistrement (SDE)	21	22	22	22
Services de la publicité foncière (SPF)	334	123	123	122
Antennes pérennes de SPF		19	19	23
SPF	334	142	142	145
Trésoreries Amendes	43	51	51	43
Services de gestion fiscale	1 575	1 240	1 179	1 141
Paieries départementales	98	81	75	70
Paieries régionales	14	12	12	9
Trésoreries impôts	4	1		
Trésoreries mixtes	671			2
Trésoreries spécialisées SL	997	331	31	19
Services de gestion comptable (SGC)		435	529	522
Antennes pérennes de SGC		54	66	71
Trésoreries et paieries secteur Local	1 784	914	713	693
Trésoreries Hospitalières (TH)	123	143	149	153
Services de gestion comptable - TH				3
Antennes pérennes de TH		11	15	14
TH	123	154	164	170
Services de gestion des collectivités locales	1 907	1 068	877	863
Antennes provisoires		53	53	
TOTAL	3 482	2 361	2 109	2 004

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Contrairement au décompte proposé par la DGFIP, le taux de resserrement du réseau établi ici par la Cour considère les antennes comme des services à part entière. Ces structures particulières ont été créées dans certains départements pour pallier les difficultés liées au déplacement des agents en raison de la reconfiguration du réseau. C'est aussi un moyen, pour les services qui accueillent du public, de conserver localement un point de proximité pour les usagers et de répondre aux attentes des élus locaux concernés par les suppressions de services dans leurs territoires. Les structures physiques sont maintenues mais l'organisation du travail au sein du service est aménagée, l'ensemble des agents de la structure principale et de son antenne fonctionnant comme une seule unité.

À ce jour, la situation des antennes se présente comme suit :

Tableau n° 7 : nombre d'antennes dans le réseau territorial

	2023	
	Nombre	Emplois
Antennes pérennes de pôles de recouvrement spécialisé	1	3
Antennes pérennes de service des impôts des particuliers	66	592
Antennes pérennes de service des impôts des entreprises	96	844
Antennes pérennes de service des impôts des particuliers et des entreprises	0	0
Antennes pérennes de service de publicité foncière	19	183
Antennes pérennes de SGC	66	438
Antennes pérennes de trésorerie hospitalière	15	147
Antennes pérennes	263	2 207
Antennes provisoires	53	NC

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Les antennes correspondent dans l'ensemble à des structures de petite taille de neuf agents en moyenne. Les antennes dites « provisoires » ont vocation à être supprimées à l'issue de la mise en place du NRP. Les autres antennes (dites « pérennes ») ont, pour certaines, été créées à la suite de la concertation afin d'obtenir l'adhésion des parties prenantes (les agents et les élus) à la nouvelle carte d'implantation des services. Au total, le nombre d'antennes pérennes reste élevé et la question de leur devenir se posera à moyen terme, notamment pour les antennes de service des impôts des entreprises dont la mission ne nécessite pas l'ouverture d'un accueil public.

Sans tenir compte de la situation des antennes, le taux de resserrement du réseau serait de 50 %, 80 % de cet objectif ayant déjà été atteint fin 2022.

Le NRP en Corrèze

La Corrèze, avec les départements voisins de la Haute-Vienne et de la Creuse, a été dès 2019 l'un des départements pilotes de la mise en place du NRP. La concertation avec les élus locaux et les agents a cependant été plus longue et difficile que dans d'autres départements, conduisant à une mise en œuvre retardée de la nouvelle carte des implantations dans le département, les dernières structures étant mises en place en 2023.

Cinq services de gestion comptable (Tulle, Brive-la-Gaillarde, Uzerche, Argentat-sur-Dordogne et Ussel) devaient initialement reprendre les attributions des 22 trésoreries du département, dont certaines assuraient également des missions fiscales. La mise en place de neuf conseillers aux décideurs locaux (CDL) était également prévue dans le projet initial, ce qui correspondait au ressort géographique des neuf EPCI du département. Aucune charte départementale n'a pu être signée sur cette base entre les services de la DGFIP et les élus, compte tenu des contestations formulées sur les évolutions proposées.

La concertation engagée avec les agents et les élus a eu pour effet de créer deux services de gestion comptable supplémentaires (Égletons et Beaulieu-sur-Dordogne), tout en réduisant le nombre de CDL à six dans un premier temps, puis finalement à sept. Le nombre moyen d'agents par SGC est de 10, l'objectif national étant d'une vingtaine d'agents.

La DGFIP est par ailleurs présente ou représentée dans les 21 espaces « France services » du département, et forme deux fois par an les animateurs de ces structures. 43 communes, sur les 279 du département, comptent par ailleurs des buralistes agréés pour le paiement de proximité.

Le resserrement du réseau des services de la gestion fiscale (- 25 %) est plus réduit que celui du réseau des services de gestion des collectivités locales (- 54 %). Cette différence importante s'explique par le fait que la concentration des services des impôts avait démarré avant le lancement du NRP, notamment avec la création, dès 2009²⁴, des services des impôts des particuliers et des services des impôts des particuliers et des entreprises à la suite de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique qui a fait naître la DGFIP.

Le NRP en Eure-et-Loir

En 2019, l'Eure-et-Loir comptait 12 trésoreries, et la DGFIP proposait un accueil aux usagers dans 15 des 365 communes du département.

La concertation sur le NRP a été particulièrement rapide dans ce département, puisqu'une charte a été signée le 10 décembre 2019 par le directeur départemental des finances publiques, la préfète du département, le président du conseil départemental, et les présidents des associations départementales des maires d'une part, et des maires ruraux d'autre part. Elle a été complétée en 2022 par des engagements du président de la fédération départementale des buralistes et du délégué territorial de la Banque postale.

Quatre services de gestion comptable (Dreux, Nogent-le-Rotrou, Châteaudun, Lucé) ont repris les attributions des 12 trésoreries, et 10 postes de conseillers aux décideurs locaux (CDL) ont été créés. Lors de la concertation, les élus ont été particulièrement attentifs à la présence de proximité de la DGFIP, notamment au sein des deux services des impôts des particuliers et de leurs deux antennes, des quatre services de gestion comptable et des 22 espaces « France services » du département, de même que dans le réseau des buralistes agréés : 40 buralistes étaient agréés dans 31 communes fin 2019, et 135 l'étaient dans 76 communes en octobre 2023.

La direction départementale des finances publiques d'Eure-et-Loir effectue enfin régulièrement des enquêtes de satisfaction auprès des usagers reçus par ses services pendant la campagne de déclaration d'impôt sur le revenu, ou auprès des animateurs France services.

Avec le resserrement du réseau, le nombre des emplois dans les services déconcentrés baisse aussi significativement, comme l'illustre de tableau suivant.

²⁴ Arrêté du 17 mars 2009 portant création de services des impôts des particuliers dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques.

Tableau n° 8 : évolution du nombre d'emplois dans le réseau déconcentré de la DGFIP (hors directions)

	Nombre d'emplois			
	2019	2022	2023	Variation 2019-2023
Pôles de recouvrement spécialisés (PRS)	1 016	1 050	1 060	4 %
Antennes pérennes de PRS	-	3	3	-
PRS	1 016	1 053	1 063	5 %
Services des impôts des entreprises (SIE)	9 350	8 950	8 461	- 10 %
Antennes pérennes de SIE	-	410	592	-
SIE	9 350	9 360	9 053	- 3 %
Services des impôts des particuliers (SIP)	15 152	14 415	13 369	- 12 %
Antennes pérennes de SIP	-	671	844	-
Services des impôts des particuliers et des entreprises (SIP-SIE)	2 982	530	92	- 97 %
Antennes pérennes de SIP-SIE	-	25	-	-
SIP	18 134	15 641	14 305	- 21 %
Services départementaux de l'enregistrement (SDE)	483	471	476	- 1 %
Services de la publicité foncière (SPF)	4 129	3 798	3 689	- 11 %
Antennes pérennes de SPF	-	193	183	-
SPF	4 129	3 991	3 872	- 6 %
Trésoreries Amendes	785	799	869	11 %
Services de gestion fiscale	33 897	31 315	29 638	- 13 %
Paieries départementales	1 450	1 278	1 209	- 17 %
Paieries régionales	194	170	167	- 14 %
Trésoreries impôts	48	10	-	-
Trésoreries mixtes	4 296	-	-	-
Trésoreries spécialisées SL	10 270	2 995	390	- 96 %
Services de gestion comptable (SGC)	-	8 067	10 161	-
Antennes pérennes de SGC	-	380	438	-
Trésoreries et paieries secteur local	16 258	12 900	12 365	- 24 %
Trésoreries Hospitalières (TH)	2 369	3 059	3 260	38 %
Services de gestion comptable - TH				
Antennes pérennes de TH	-	115	147	-
TH	2 369	3 174	3 407	44 %
Services de gestion des collectivités locales	18 627	16 074	15 772	- 15 %
Antennes provisoires				
TOTAL	52 524	47 389	45 410	- 14 %

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

NB : les emplois évalués au titre des SGC représentent la situation des trésoreries qui ont été transformées ou bien déplacées et regroupées dans cadre du NRP.

Sur la période allant de 2019 à 2023, le nombre d'agents employés dans ces services diminuerait de 7 114, soit 14 % des effectifs.

S'agissant de la situation des trésoreries hospitalières, les emplois augmentent (+ 44 %) dans une proportion supérieure à celle du nombre de ces services (+ 38 %), traduisant une spécialisation et une concentration des personnels. L'augmentation du nombre de trésoreries hospitalières est due à l'intégration dans cette catégorie des services concernés des anciennes trésoreries mixtes, qui exerçaient cette mission à titre partiel.

Tous services confondus, la variation des emplois mesurée à partir des données communiquées dans le cadre de la présente enquête est globalement cohérente avec les données issues des documents budgétaires et du contrat d'objectifs et de moyens.

Tableau n° 9 : ciblage des suppressions d'emplois 2019-2023

Documentation budgétaire	Lois de règlement (ou projets)				Projet de Loi de finances	Variation 2023-2019
	ETP 31/12/2019	ETP 31/12/2020	ETP 31/12/2021	ETP 31/12/2022	ETPT 31/12/2023	2023-2019
Effectifs et activité des services - Emplois (ETP) :						
Administration centrale	2 918	2 897	2 376	2 344	2 122	- 796
Services régionaux		23			11	11
Services à l'étranger	49	-	16	15	-	- 49
Services départementaux	81 664	80 172	77 693	76 321	77 299	- 4 365
Autres	13 793	13 531	14 519	14 345	14 616	823
Total	98 424	96 623	94 604	93 025	95 428	- 2 996
<i>Variation n/N-1</i>		- 1 801	- 2 019	- 1 579	824	
Évolution des emplois						
Entrées réalisées (en ETP)	4 123	4 254	4 787	5 170		
Sorties réalisées (en ETP)	6 326	6 114	6 565	6 685		
Mouvement net		- 1 860	- 1 778	- 1 515	-	- 5 153
Fichiers NRP SPIB	2019				2022	Variation 2020-2022
Emplois dans les services	53 127				47 392	- 5 735
Nombre de CDL					800	800
					Total	- 4 935
Contrat d'objectifs et de moyens	2018	2019	2020	2021	2022	Réduction 2020-2022
Plafond d'emplois en ETPT	101 394	100 816	99 264	97 598	95 805	
Réduction d'emploi en ETP	2 038	2 130	1 500	1 800	1 600	4 900

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP et documents budgétaires

La baisse constatée des effectifs durant la période de mise en place du NRP est ainsi presque exclusivement supportée par les services infra-départementaux. Il n'est toutefois pas possible d'imputer la totalité de cette baisse au seul projet NRP, compte tenu de la survenance d'autres réorganisations et de réformes pendant la période (regroupement en cours des services de la publicité foncière, changements dans l'organisation des services de contrôle fiscal, réseau des trésoreries hospitalières, suppression de la taxe d'habitation dans les résidences principales et de la contribution à l'audiovisuel public, etc.).

Les conséquences de ces transformations (nombre de services et évolution des effectifs) induisent mécaniquement une augmentation de la taille moyenne des équipes.

Tableau n° 10 : taille moyenne des services (en emplois)

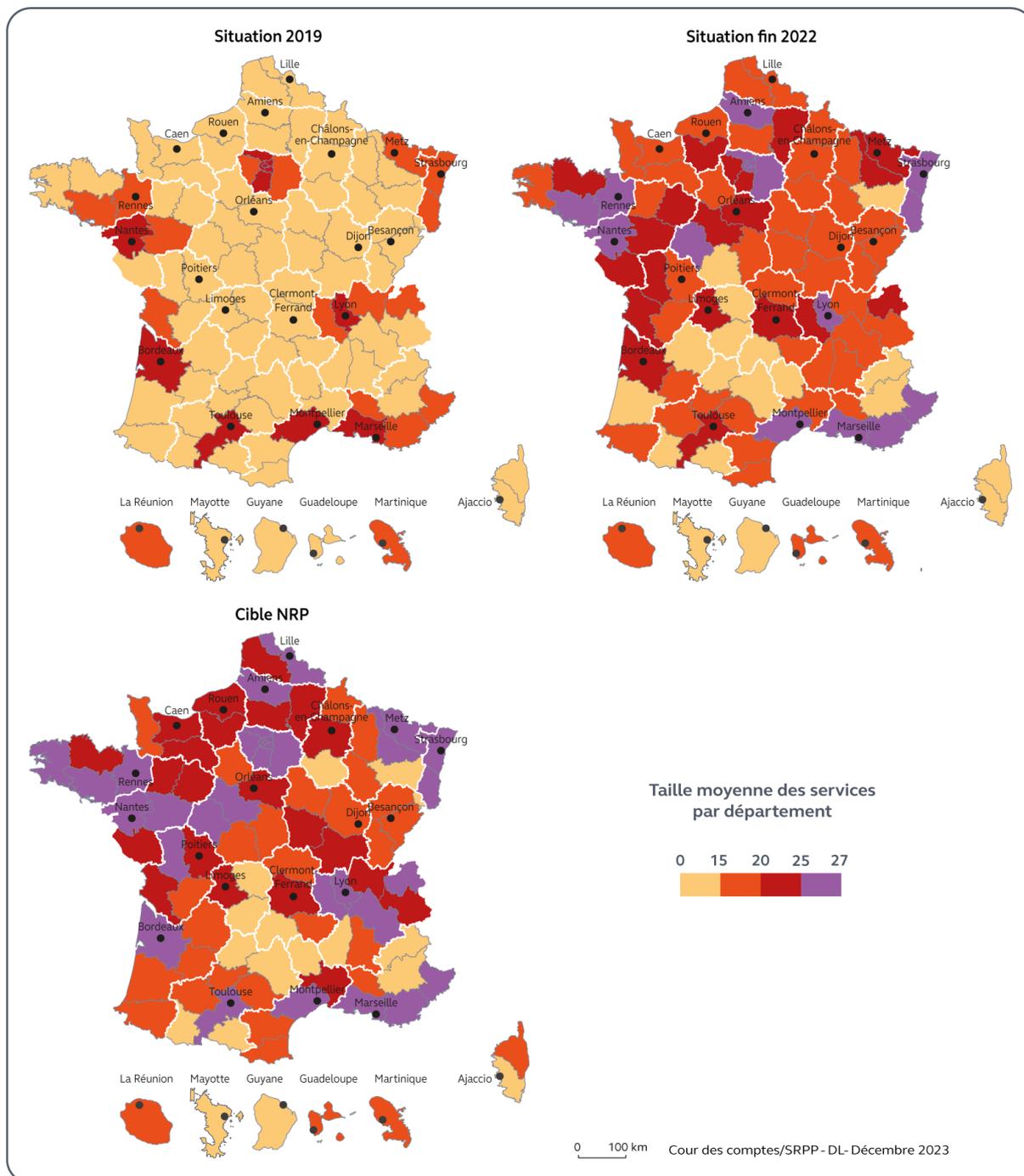
	Taille moyenne des services de services			
	2019	2022	2023	Variation 2019-2023
Pôles de recouvrement spécialisés (PRS)	9,9	10,2	10,3	4 %
Antennes pérennes de PRS	-	3,0	3,0	-
PRS	9,9	10,1	10,2	4 %
Services des impôts des entreprises (SIE)	22,1	27,0	29,9	36 %
Antennes pérennes de SIE	-	8,9	9,0	-
SIE	22,1	24,8	25,9	18 %
Services des impôts des particuliers (SIP)	29,9	32,5	32,4	8 %
Antennes pérennes de SIP	-	8,8	8,8	-
Services des impôts des particuliers et des entreprises (SIP-SIE)	20,7	24,1	30,7	48 %
Antennes pérennes de SIP-SIE	-	25,0	-	-
SIP	27,9	28,8	28,0	0 %
Services départementaux de l'enregistrement (SDE)	23,0	21,4	21,6	- 6 %
Services de la publicité foncière (SPF)	12,4	30,9	30,0	143 %
Antennes pérennes de SPF	-	10,2	9,6	-
SPF	12,4	28,1	27,3	121 %
Trésoreries Amendes	18,3	15,7	17,0	- 7 %
Services de gestion fiscale	21,5	25,3	25,1	17 %
Paeries départementales	14,8	15,8	16,1	9 %
Paeries régionales	13,9	14,2	13,9	0 %
Trésoreries impôts	12,0	10,0	-	-
Trésoreries mixtes	6,4	-	-	-
Trésoreries spécialisées SL	10,3	9,0	12,6	22 %
Services de gestion comptable (SGC)	-	18,5	19,2	-
Antennes pérennes de SGC	-	7,0	6,6	-
Trésoreries et paeries secteur Local	9,1	14,1	17,3	90 %
Trésoreries Hospitalières (TH)	19,3	21,4	21,9	14 %
Services de gestion comptable - TH	-	-	-	-
Antennes pérennes de TH	-	10,5	9,8	-
TH	19,3	20,6	20,8	8 %
Services de gestion des collectivités locales	9,8	15,1	18,0	84 %
Antennes provisoires	-	-	-	-
TOTAL	15,1	20,1	21,5	43 %

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Le NRP permettra à son terme d'augmenter la taille moyenne des services concernés de 43 % qui progresse de 15,1 agents en 2019 à 21,5 agents fin 2023. Si on impute les effectifs compris dans les antennes pérennes à leur service de rattachement, la hausse est encore supérieure : les effectifs moyens passent de 15,1 agents en 2019 à 24,6 fin 2023.

La taille moyenne des structures varie dans des proportions différentes selon les départements.

Carte n° 2 : taille moyenne des services par département



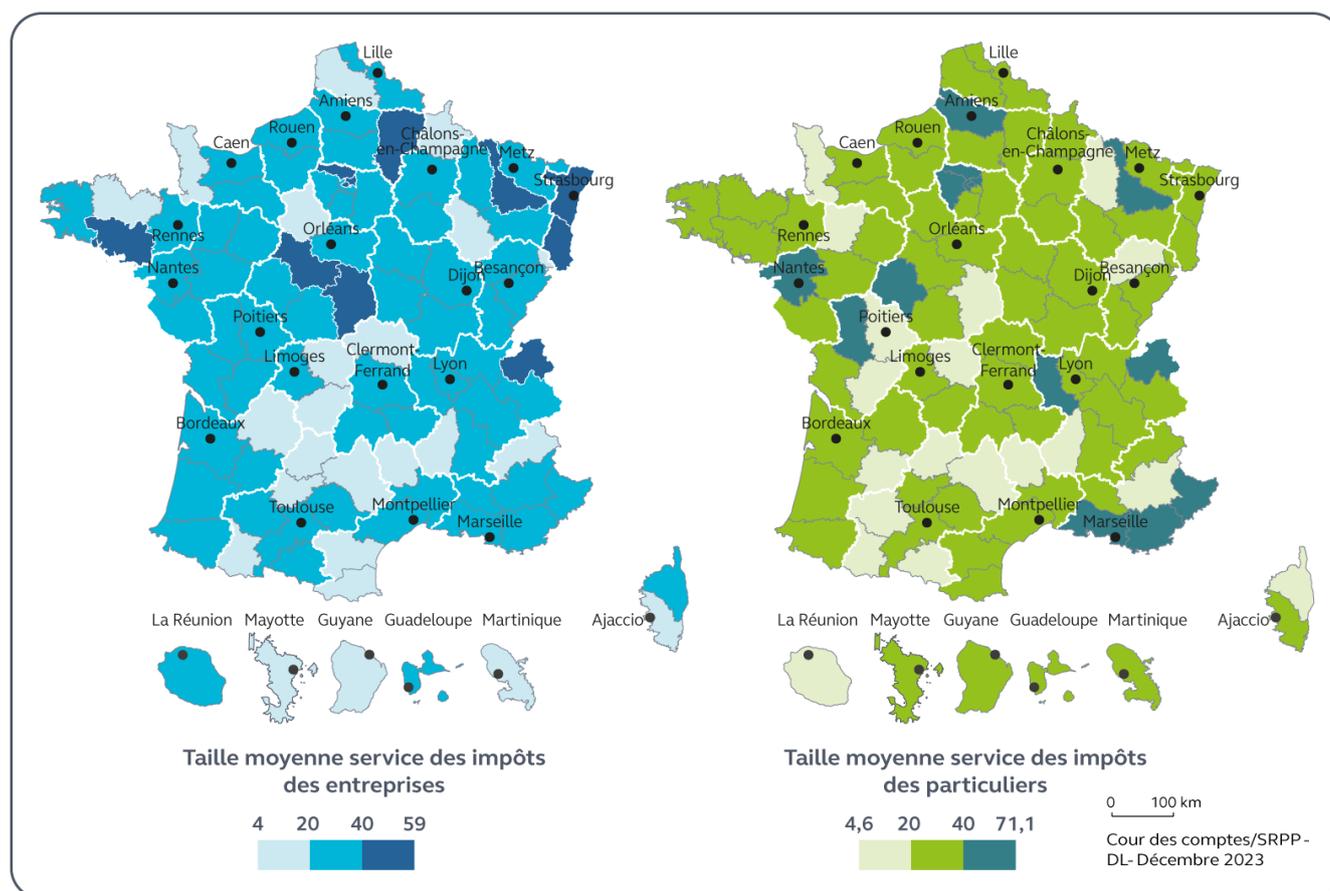
Source : Cour des comptes à partir des données détaillées transmises par la DGFIP

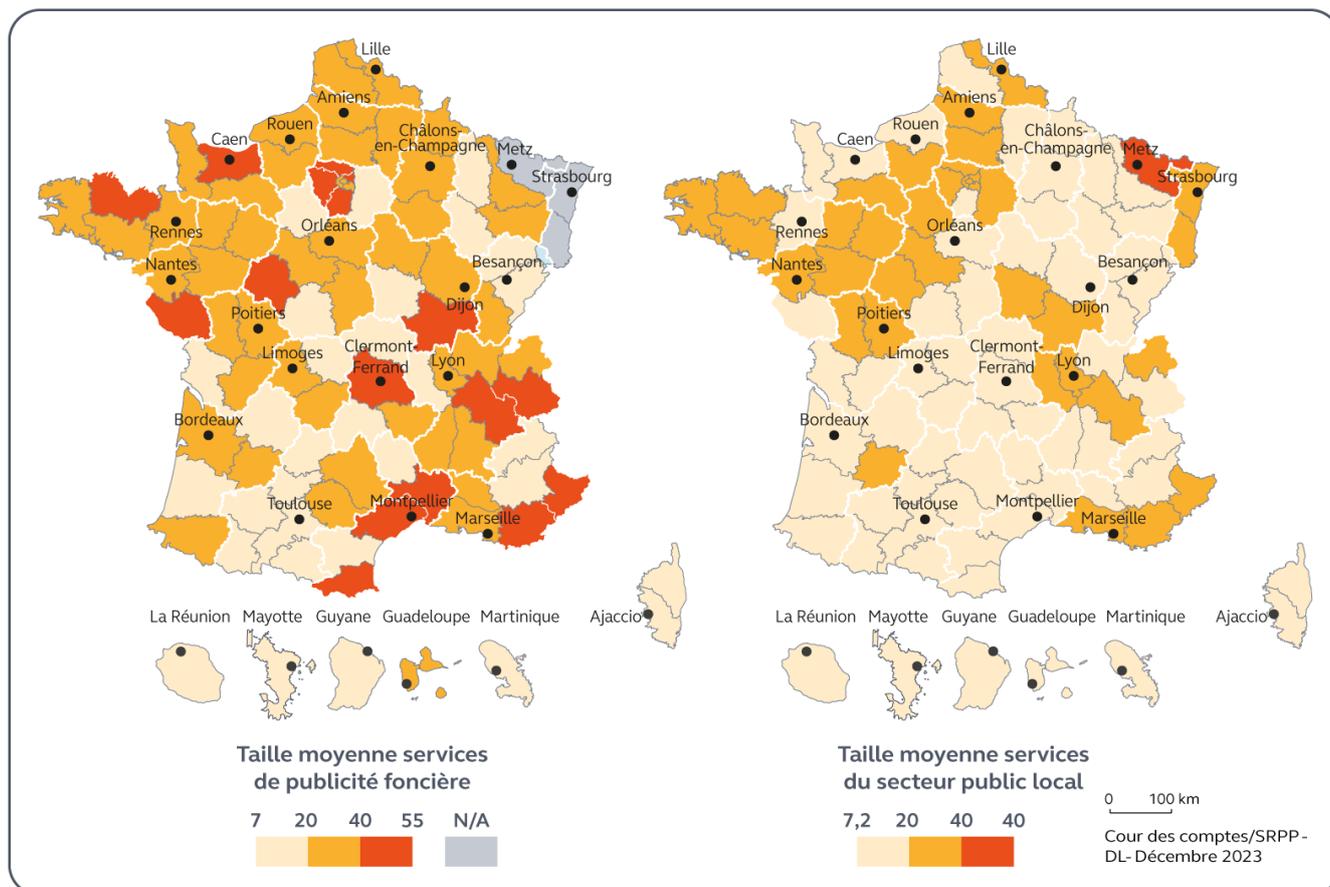
La taille moyenne des équipes dans les services évolue significativement dans les grands bassins urbains du fait des regroupements. C'est notamment le cas des départements de la région parisienne (Paris (40 agents), Hauts-de-Seine (40 agents), Val d'Oise (35 agents), Seine-Saint-Denis (30 agents), du département du Rhône (35 agents) et de celui des Bouches-du-Rhône (32 agents).

Cette taille reste en revanche très inférieure dans les départements les moins peuplés comme la Lozère (6,2 agents en moyenne), la Corrèze, l'Ariège et la Creuse (11,8 agents), le Cantal (11,9 agents), mais aussi les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence (14 agents), ou encore les Vosges (14,2 agents), l'Aube (14,5 agents) et le Territoire de Belfort (11,5 agents).

L'analyse de la taille moyenne des services met par ailleurs en évidence des évolutions qui diffèrent selon la nature des structures.

Carte n° 3 : taille moyenne des services des impôts des particuliers, des services des impôts des entreprises, des services de publicité foncière et des services du secteur public local à l'issue du NRP





Source : Cour des comptes à partir des données DGFîP

Le NRP contribue à accroître significativement la taille moyenne des services de la gestion fiscale. En 2026, elle dépassera 25 emplois si l'on considère les antennes comme des services à part entière (25,9 agents pour les services des impôts des entreprises, 28,0 agents pour les services des impôts des particuliers et 27,3 agents pour les services de publicité foncière).

De la même manière, l'objectif cible de taille moyenne des services de gestion des collectivités locales (trésoreries mixtes, trésoreries spécialisées et SGC) est de 20 agents à terme, alors qu'il était de 9,8 agents en 2019.

Les cartes présentées dans le présent rapport, centrées autour de données moyennes par département, montrent également une disparité certaine entre les territoires. Celle-ci est due en grande partie aux effets de la concertation locale sur les implantations de la DGFîP et à l'initiative laissée aux directeurs départementaux dans la restructuration de leurs services, sans consigne nationale unique et homogène.

En ce qui concerne enfin de la situation des structures de petite taille, dont le NRP s'est attaché à en faire diminuer le nombre, l'objectif cible était atteint à hauteur de 94 % à fin 2023.

Tableau n° 11 : nombre de services de moins de cinq agents

	Nombre de services de petite taille			
	2019	2022	2023	Cible
Pôles de recouvrement spécialisés (PRS)	25	23	23	25
Antennes pérennes de PRS		1	1	
PRS	25	24	24	25
Services des impôts des entreprises (SIE)	1			
Antennes pérennes de SIE		9	12	9
SIE	1	9	12	9
Services des impôts des particuliers (SIP)	3	1	2	1
Antennes pérennes de SIP		20	25	21
SIP	3	21	27	22
Services de la publicité foncière	40			
Antennes pérennes de SPF		2	3	2
SPF	40	2	3	2
Trésoreries amendes	3	6	8	3
Services de gestion fiscale	72	62	7	61
Trésoreries et paieries secteur local	615	140	8	1
Services de gestion comptable (SGC)		1	5	8
Antennes pérennes de SGC		19	26	29
SPL	615	160	39	38
Trésoreries hospitalières (TH)	3	-	1	2
Antennes pérennes de TH		1	2	
TH	3	1	3	2
Services de gestion des collectivités locales	618	161	42	40
TOTAL	690	223	116	101

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

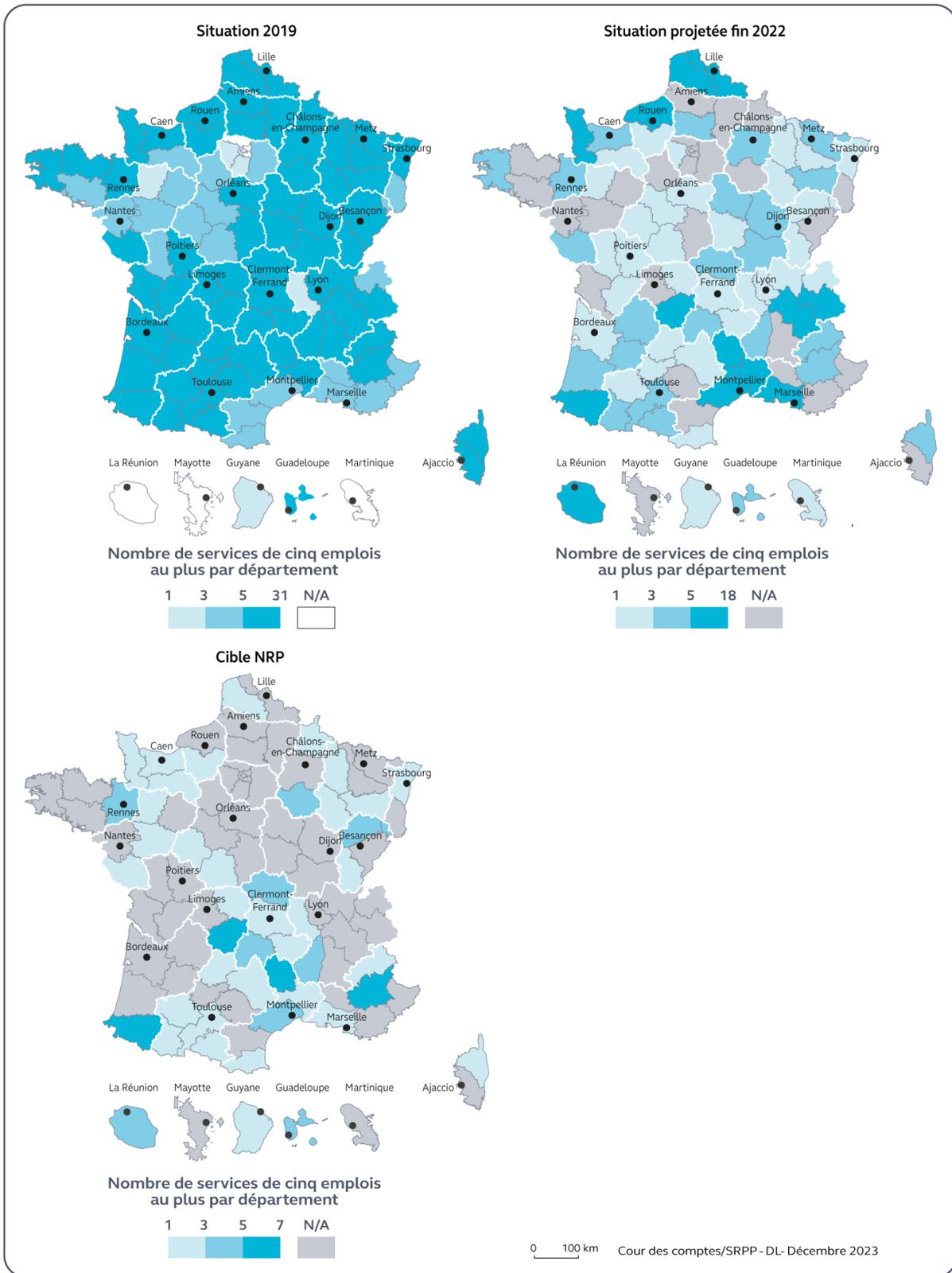
L'objectif de suppression des services de petite taille (- 589 services) concerne majoritairement les services de gestion des collectivités locales (- 578 services).

La situation était déjà plus avancée pour les services de gestion fiscale. Les opérations réalisées depuis 2020 avaient permis, dès 2021, de réduire leur nombre de près de 40 %, permettant d'atteindre dès cette date 90 % de l'objectif fixé.

Du point de vue des effectifs, les structures de petite taille concernaient 2 763 emplois fin 2019 (soit 5 % de l'effectif total). Dans le schéma cible, moins de 1 % de l'effectif total sera employé dans ces structures. Fin 2022, cet objectif était déjà rempli à hauteur de 77 %. Toutes natures de services confondues, les antennes représentent en cible 60 % du nombre des structures de petite taille.

Tous les départements ne sont pas concernés de la même manière par la fermeture des petites structures. Les cartes présentées ci-dessous retracent l'évolution de leur nombre observée fin 2022 et attendue avec la mise en œuvre complète du NRP.

Carte n° 4 : cartes des services dotés de cinq emplois au plus



Source : Cour des comptes à partir des données transmises par la DGFIP

La mise en œuvre du NRP a des effets sensiblement homogènes sur l'implantation des structures de petite taille sur l'ensemble du territoire. À l'issue du projet, un nombre résiduel d'entre elles subsisteront, notamment dans quatre départements peu densément peuplés : les Pyrénées-Atlantiques, la Corrèze, la Lozère et les Alpes-de-Haute-Provence.

Le sondage effectué par la Cour laisse apparaître une forte attente de la part des collectivités sur la carte des implantations. Celle-ci, dans le département concerné, n'apparaît « tout à fait pertinente » aux collectivités en zone rurale que dans 2 % des cas et « plutôt pertinente » dans 30 % des collectivités rurales pour ce qui concerne les services de gestion comptable.

En revanche, 40 % des collectivités de zone rurale se déclarent « plutôt pas d'accord » avec la pertinence de cette carte, et 27 % « pas du tout d'accord ». Les chiffres sont du même ordre de grandeur, quoique légèrement plus positifs, concernant les collectivités qui ne sont pas situées en zone rurale.

Le constat est globalement le même pour la carte des services fiscaux (services des impôts des particuliers et services des impôts des entreprises), les deux tiers (66 %, voire 69 % en zone rurale) des collectivités jugeant que cette carte n'est pas pertinente de leur point de vue.

Pour les collectivités interrogées par la Cour, le resserrement du réseau de la DGFIP n'est pour le moment pas compensé par la présence de cette dernière dans d'autres réseaux (France services, La Banque postale, buralistes) ni par la mise en place de nouveaux services (conseillers aux décideurs locaux et services de la gestion comptable). Le bilan de la mise en place devra donc mettre en regard les apports des réorganisations et la qualité du service rendu aux collectivités.

CONCLUSION

La réorganisation du réseau de la DGFIP au travers du NRP a eu pour effet de :

- *diminuer fortement le nombre de structures déconcentrées de 4 229 en 2015 à 2 004 au terme de la réforme ;*
- *mieux répondre aux besoins de proximité et d'accompagnement des particuliers, sous réserve de la qualité des outils de recensement de ces besoins dont dispose la DGFIP ;*
- *rééquilibrer le maillage territorial des services de la DGFIP, en regroupant les petits services locaux de soutien de façon à leur faire atteindre une taille critique et les faire gagner en efficacité.*

À cet effet des structures nouvelles ont été créées, les services de gestion comptable (522 en cible), qui regroupent dans des ensembles plus grands les petites trésoreries supprimées. De plus, le métier de conseil aux collectivités territoriales a été rénové, à travers les nouveaux conseillers aux décideurs locaux (993 en cible), tournés vers le conseil fiscal, budgétaire, financier et comptable auprès des élus.

Cette réorganisation a également permis d'accroître la présence des agents de la DGFIP dans les espaces « France services » (2 601 en novembre 2023) et, dans les mairies, de développer le paiement de proximité des factures émises par la DGFIP chez les buralistes et de confier la gestion du numéraire (dépôt et retrait des régies) à la Banque postale.

Enfin, certains services ont été spécialisés dans la fonction hospitalière, ce qui a eu pour effet d'augmenter le nombre de trésoreries hospitalières. 263 antennes pérennes ont été créées dans certains départements pour pallier les difficultés liées au déplacement des agents en raison de la reconfiguration du réseau et pour conserver localement un point de proximité pour les usagers.

La suppression des services de petite taille a concerné majoritairement les services de gestion des collectivités locales : - 578 services sur les 589 supprimés. Elle a permis une augmentation de la taille moyenne des services de 50% passant de 15,1 agents en 2019 à 21,5 agents fin 2023, voire 24,6 si on comptabilise les effectifs des antennes avec ceux de leur service de rattachement.

Ce bilan quantitatif apparaît satisfaisant et suggère une réforme pilotée avec efficacité. Il convient néanmoins de relever que pour les collectivités interrogées par la Cour, le resserrement du réseau de la DGFIP n'est pour le moment pas compensé par la présence de cette dernière dans d'autres réseaux (France services, La Banque postale, buralistes) ni par la mise en place de nouveaux services (conseillers aux décideurs locaux et services de la gestion comptable). Le bilan de la mise en place devra donc mettre en regard les apports des réorganisations et la qualité du service rendu aux collectivités.

Chapitre III

Des actions à poursuivre pour répondre aux attentes des collectivités et des usagers

Le déploiement presque achevé du NRP entraîne des modifications dans l'organisation des relations entre les services et les collectivités du bloc communal. Plusieurs points d'attention sont relevés par la Cour, au regard de l'articulation entre les services de gestion comptable (SGC) et les conseillers aux décideurs locaux (CDL), la participation de la DGFIP aux espaces « France services », et un fort besoin de formation des secrétaires de mairie en matière budgétaire, financière et fiscale, notamment dans les territoires ruraux. Ces éléments sont notamment reflétés dans les résultats du sondage adressé par la Cour à un échantillon représentatif de collectivités du bloc communal, en accordant une attention particulière aux communes rurales.

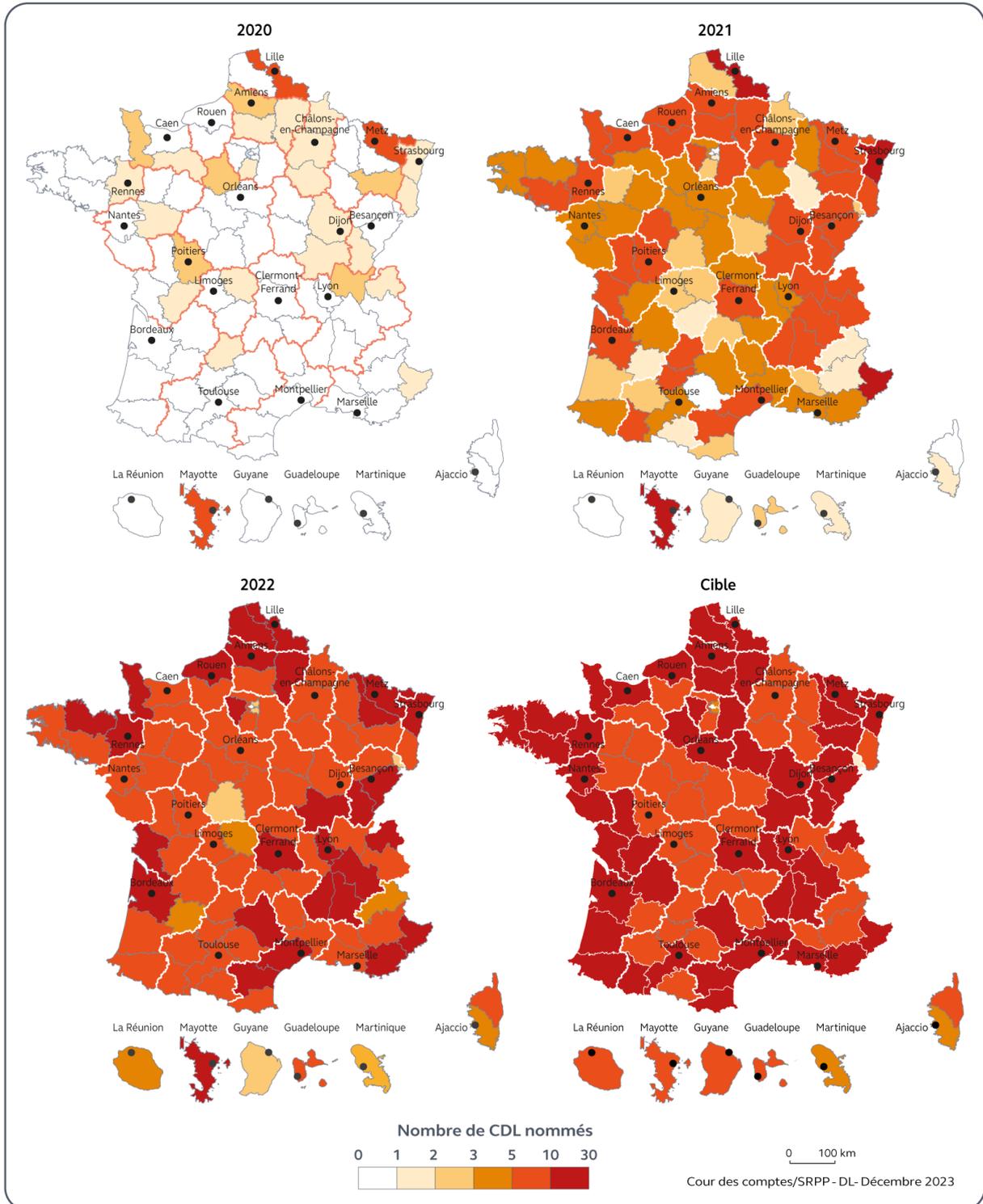
I - Les nouveaux services de gestion comptable et les conseillers aux décideurs locaux : une articulation qui reste à concrétiser

La mise en place des services de gestion comptable et des conseillers aux décideurs locaux, qui constituent conjointement les interlocuteurs des collectivités doit être consolidée par une articulation claire entre leurs fonctions respectives.

A - Les conseillers aux décideurs locaux : une fonction à consolider dans la durée

La désignation des conseillers aux décideurs locaux (CDL) dans les départements ont progressé entre 2020 et 2023 à un rythme soutenu. Tous les départements (excepté Paris) disposaient déjà d'au moins un CDL fin 2022.

Carte n° 5 : chronique des nominations de CDL dans les départements



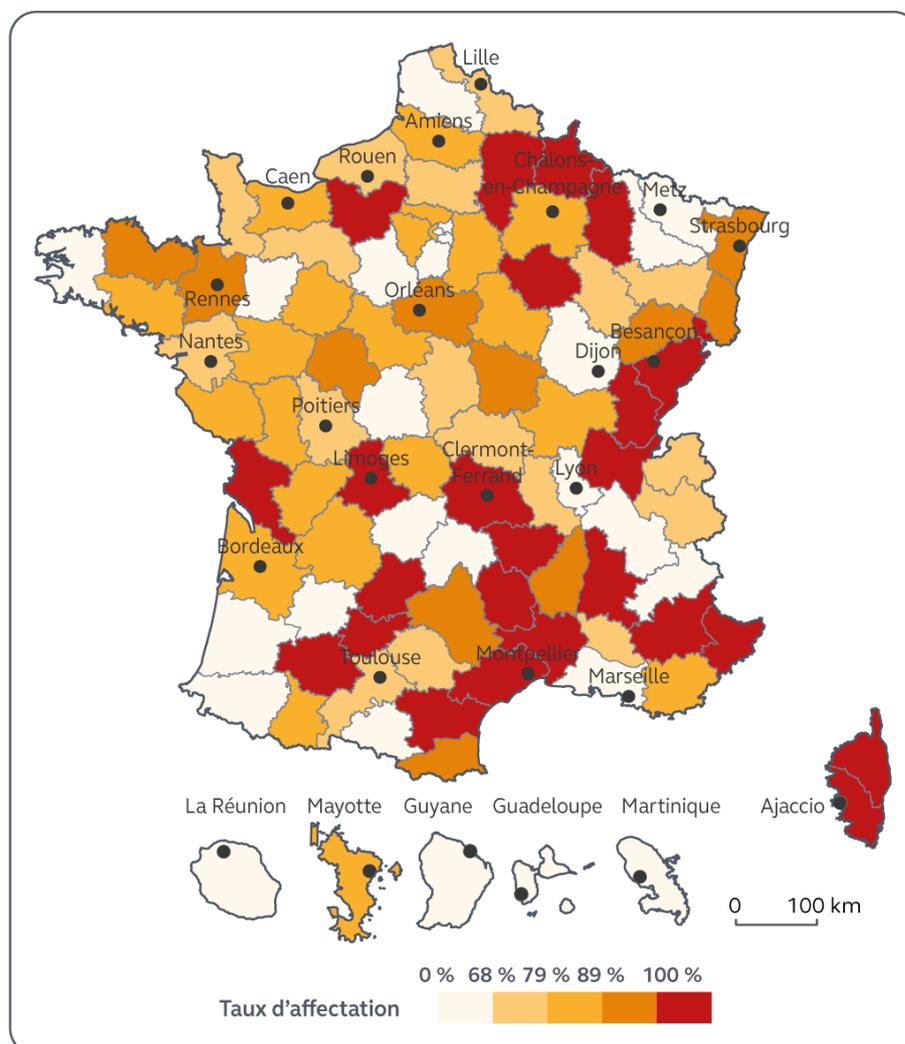
Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

L'objectif initial affiché est qu'un CDL suive en moyenne 73 budgets. Mais l'analyse de ce ratio par département à fin 2022 fait état de disparités importantes. Deux familles de départements se distinguent : ceux de plus d'un million d'habitants où un CDL assure en moyenne le suivi de 46 budgets, et les autres départements où ce nombre est évalué en moyenne à 80 budgets. Ce constat s'explique en partie par le fait que le nombre de communes est plus important dans les départements les moins peuplés.

Ces ratios montrent que le dimensionnement du nombre de CDL par département doit faire l'objet d'un travail approfondi pour correctement équilibrer la charge de travail de ces agents.

Par ailleurs, le taux d'avancement moyen des nominations de CDL était évalué à 92,3 % fin 2023 par rapport à l'objectif cible.

Carte n° 6 : analyse du taux d'affectation des CDL au 31 décembre 2022



21 départements avaient atteint leur cible à cette date, et 49 autres avaient dépassé les 75 %. Pour cinq départements, le taux d'avancement était inférieur ou égal à 50 % : Guadeloupe (50 %), Guyane (50 %), Pas-de-Calais (50 %), Seine-Saint-Denis (50 %), Indre (40 %).

La volonté de dissocier les métiers et de professionnaliser la mission de conseil aux élus s'accompagne en premier lieu d'un travail nécessaire de cadrage et d'harmonisation des missions des CDL, afin de garantir une certaine homogénéité de traitement sur l'ensemble du territoire. Une attention particulière doit aussi être portée sur le calibrage des portefeuilles des CDL (nombre de budgets suivis, nombre de collectivités accompagnées en fonction de la taille de celles-ci) au regard de l'hétérogénéité constatée à ce stade du déploiement de la réforme.

Ces questions sont cruciales pour positionner de la manière la plus efficiente les CDL ; un des risques identifiés pourrait en effet être qu'il se transforme progressivement en collaborateur de mairie, notamment en zone rurale et dans les petites collectivités où les ressources humaines manquent. Il importera aussi de s'assurer dans la durée d'une répartition équitable de la charge de travail entre eux, mais aussi entre CDL et agents des services de gestion comptables.

En second lieu, les CDL sont désignés par les directeurs départementaux auxquels ils sont hiérarchiquement rattachés ; ils ne dépendent pas des services de gestion comptable. Des questions d'articulation et de frontière se posent inévitablement entre ces deux métiers ; des exemples ont d'ores et déjà pu être cités sur des sujets tels que la qualité comptable ou la mise à jour des bases fiscales.

Une réflexion est par ailleurs en cours au sein de la DGFIP sur les besoins de conseil aux plus grosses collectivités, différents de ceux des communes rurales ou de petite taille.

Enfin, s'agissant de la gestion des emplois et des compétences, les premiers CDL nommés sont principalement des anciens comptables publics des structures supprimées ou restructurées. En raison de leur connaissance large des métiers et compétences requises pour exercer l'ensemble des missions qui leur sont confiées, ces personnes expérimentées semblent s'être rapidement approprié leur nouvelle fonction.

Le taux de satisfaction des élus concernant leurs prestations atteignait ainsi 88 % fin 2022 selon la DGFIP. Le sondage effectué par la Cour montre que 90 % des répondants connaissent « leur » CDL, et qu'une très large majorité d'entre eux (90 % en moyenne) sont tout à fait ou plutôt satisfaits de leur action en matière budgétaire, fiscale ou d'analyse budgétaire. Les taux de satisfaction les plus élevés sont constatés sur les sujets budgétaires, ce qui s'explique sans doute par le profil des premiers CDL recrutés, issus très majoritairement du réseau comptable de la DGFIP. Un enjeu sera de maintenir un niveau de satisfaction élevé dans la durée.

Au moment de l'établissement du présent rapport, les postes de CDL n'étaient par ailleurs pas encore totalement pourvus ; ils devaient l'être d'ici à la fin de l'année 2023. Les profils recherchés devront disposer de compétences larges pour maîtriser un ensemble de métiers variés : l'analyse financière, la qualité comptable, la commande publique, les règles budgétaires, la fiscalité directe locale, l'emprunt, les conséquences de la dématérialisation, etc.

Au-delà de l'« esprit pionnier » des premiers CDL qui aura été déterminant dans le bon démarrage de la réforme, la réelle motivation des agents sera à apprécier correctement, le vivier des CDL disposant de l'ensemble des compétences requises s'étant progressivement tari avec le recrutement des premières vagues.

La question de l'accompagnement et de la formation des prochains recrutements sera donc cruciale pour asseoir la légitimité des CDL et maintenir un taux de satisfaction élevé de la part des élus locaux.

B - Les services de gestion comptable : une organisation à harmoniser

L'organisation des postes comptables en service de gestion comptable (SGC) conduit la plupart des directeurs départementaux des finances publiques à modifier les méthodes de travail. Les réorganisations en cours se traduisent par un accroissement de la division du travail, voire par une industrialisation de certaines tâches.

De l'avis de certains directeurs départementaux, le risque de sous-dimensionnement des effectifs des SGC s'accroît avec la nécessité de respecter des schémas d'emplois volontaristes. Ces vacances d'emplois et la perte de compétences résultant d'une organisation profondément modifiée et du renouvellement important des équipes accentuent les difficultés inhérentes aux restructurations. Les organisations syndicales signalent une perte d'intérêt et de sens pour les agents, avec le risque d'une perte de la double vision dont bénéficiaient les agents qui suivaient les comptes des communes et les conseillaient.

L'externalisation du conseil auprès du CDL distend par ailleurs nécessairement les relations entre le SGC et les ordonnateurs. La mission de conseil traditionnellement dévolue au comptable public était l'occasion de renforcer la collaboration et la compréhension mutuelle des besoins des services de la trésorerie et de l'ordonnateur. L'articulation des métiers de comptable et de conseil aux décideurs locaux ne semble pas exclure que les comptables puissent continuer à échanger avec les élus sur les sujets relevant très directement de leurs missions quotidiennes (dématérialisation des moyens de paiement, rationalisation des régies, M 57).

Si la spécialisation des missions des agents est sans doute souhaitable compte tenu de leur étendue et de leur complexité croissante, l'accompagnement managérial et des formations adaptées pour ces agents pourraient leur permettre de mieux s'approprier leurs nouvelles missions et de maintenir ainsi leur attractivité.

La DGFIP a engagé des travaux afin de dresser un état des lieux de l'organisation et du fonctionnement des SGC. Les directeurs locaux se sont vus accorder une large autonomie dans cette organisation, en fonction des spécificités locales. Un modèle d'organigramme de SGC, qui ne revêtait pas de caractère obligatoire, était en cours de diffusion au moment de la réalisation de la présente enquête.

La démarche engagée permettra d'harmoniser les méthodes de travail et de clarifier le positionnement des SGC vis-à-vis des CDL, ainsi que leur relation respective avec les élus. En tout état de cause, une définition précise des missions de chacun et une synergie forte entre CDL et SGC reste nécessaire pour assurer la continuité des missions. Ces travaux pourraient aussi permettre de statuer sur le devenir des antennes, provisoires et pérennes.

La question de l'articulation avec les autres réseaux (préfectures, Banque des territoires) doit être intégrée dans les réflexions afin de penser le réseau de la DGFIP comme un maillon de la chaîne interministérielle. Une collaboration accrue entre ces acteurs permettrait de rendre un meilleur service aux collectivités territoriales.

La DGFIP devra mesurer l'effet de ces transformations sur les conditions de travail des agents et, à terme, sur la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

La Cour recommande de conduire dès 2024 dans chaque direction départementale des finances publiques un premier bilan du déploiement des CDL et de l'articulation des travaux des SGC et des CDL dans leur relation avec les élus pour, le cas échéant, revoir leur positionnement respectif.

II - Une forte attente en matière de formation des secrétaires de mairie

Au cours de la présente enquête, il a été constaté une forte attente en matière de formation aux techniques budgétaires et financières, voire en matière de fiscalité, de la part des secrétaires de mairie.

Ces 23 000 agents²⁵ (dont 94 % de femmes), qui jouent un rôle clé dans les communes de moins de 2 000 habitants²⁶, doivent faire preuve de multiples compétences²⁷, sur des postes le plus souvent occupés quelques heures par semaine (60 % des secrétaires de mairie exercent à temps partiel). Les élus rencontrés à l'occasion de cette enquête ont tous fait état d'attentes fortes en matière de formation et de difficultés de recrutement. Ces attentes rejaillissent sur les services de la DGFIP. Il a été plusieurs fois indiqué à la Cour que les CDL pouvaient parfois dépasser leur fonction de conseil en établissant eux-mêmes le projet de budget de petites collectivités. Il a été indiqué que la formation « de base » des secrétaires de mairie en matière budgétaire et financière était souvent jugée insuffisante.

Le sondage effectué à l'occasion de cette enquête confirme ces données qualitatives. Ainsi, une majorité de collectivités interrogées (56 %) considère que la formation de ces agents sur les sujets budgétaires, financiers et comptables est insuffisante. 62 % des secrétaires de mairie ont recours au CDL pour l'élaboration du budget. Par ailleurs, une très forte majorité de collectivités consultées par la Cour (90 %) proposant ce type de poste rencontrent des difficultés de recrutement.

Il est dès lors nécessaire de renforcer la formation des secrétaires de mairie sur les sujets budgétaires et financiers, certaines collectivités rencontrées par la Cour faisant état d'une formation initiale trop courte compte tenu de la technicité de ces sujets, et d'un fort besoin d'actualisation des connaissances au fil de l'eau. L'accompagnement des secrétaires de mairie devrait donc faire l'objet d'une attention particulière de la DGFIP, en s'appuyant sur les CDL et les SGC.

III - L'accueil de proximité : des outils d'évaluation à compléter

L'évolution quantitative de l'accueil de proximité est mesurée par un indicateur de suivi du programme budgétaire 156 (qui comprend les moyens de la DGFIP), également inscrit au contrat d'objectifs et de moyen de la direction pour les années 2020-2022 : il s'agit du taux d'augmentation du nombre de communes disposant d'un accueil de proximité DGFIP. Sa cible a été fixée à + 30 % en 2023 par rapport à 2019, avec une cible intermédiaire de + 20 % en 2021.

²⁵ Catherine Di Folco, Cédric Vial et Jérôme Durain, *Rapport d'information n° 676 sur l'attractivité du métier de secrétaire de mairie*, Délégation aux collectivités territoriales, Sénat, juin 2023.

²⁶ Cette fonction peut être exercée dans les communes de moins de 3 500 habitants, mais les communes de 2 000 à 3 500 habitants peuvent s'appuyer sur des directeurs généraux des services, à l'image des communes plus grandes.

²⁷ Gestion du budget, gestion du personnel, gestion des moyens généraux, état civil, gestion des écoles, instruction des autorisations d'urbanisme, etc.

L'indicateur repose sur le nombre de communes dans lesquelles sont présents au moins :

- un centre des finances publiques, dont au moins un service peut accueillir du public ;
- un service autre qu'un centre des finances publiques dans lequel un usager peut rencontrer un agent des finances publiques (accueil de proximité de la DGFIP dans des espaces « France services » ou dans d'autres locaux (mairies, etc.)), ainsi que les communes dotées d'espaces « France services », sans qu'une permanence d'un agent des finances publiques soit forcément organisée. Les communes qui ne sont qu'étapes d'accueils mobiles, de type espace « France service » mobile ou « Fiscobus », ne sont pas comptabilisées.

Cet indicateur est exprimé en pourcentage d'évolution du nombre de communes avec au moins un accueil de proximité DGFIP, calculé par rapport à la situation du nombre de communes bénéficiant d'une présence DGFIP au 1^{er} janvier 2019, soit 1 977 communes. Il ne prend toutefois pas en compte le fait que certains accueils ne sont plus permanents. Ainsi, des agents de la DGFIP sont le plus souvent présents dans les espaces « France services » au moment de la campagne de déclaration d'impôt sur le revenu, alors que les services des impôts des particuliers sont accessibles au public toute l'année.

Avec une présence dans 3 000 communes à la fin de l'année 2023, le taux d'augmentation serait de plus de 50 %.

A - La participation de la direction générale des finances publiques aux espaces « France services »

La dématérialisation croissante des relations des contribuables avec l'administration fiscale a incité la DGFIP, symétriquement, à prendre des initiatives pour « aller vers » les usagers les plus éloignés des services publics et de tenir compte des difficultés persistantes d'une partie de la population avec les communications électroniques²⁸. La principale d'entre elles est la participation aux espaces « France services ».

Les agents de ces espaces qui accompagnent les usagers dans leurs démarches en ligne n'appartiennent cependant pas aux réseaux de la DGFIP. Ils ne sont d'ailleurs pas nécessairement des agents publics, certains étant des employés municipaux ou départementaux, d'autres des contractuels recrutés par les structures qui portent les espaces « France services ».

Leur temps de formation est court (quelques jours) et ils ont accès pour l'ensemble des démarches aux mêmes interfaces que les usagers eux-mêmes. Les statuts des agents, qui induisent en outre des renouvellements fréquents, empêchent au demeurant une formation aux demandes les plus complexes. Leur capacité à répondre de façon adéquate aux questions des usagers est dès lors contrastée, même s'ils sont formés pour prendre en charge 80% des demandes des usagers.

²⁸ Plus de 10 millions de personnes parmi lesquelles les personnes âgées, les personnes handicapées, les jeunes, les personnes étrangères, les personnes en situation de précarité sociale souffrent d'illectronisme. Cf. Rapport annuel d'activité 2021, Défenseur des droits, juillet 2022.

Ces agents sont ainsi en capacité de délivrer des informations standardisées de premier niveau aux usagers, sans intervenir directement sur leur situation. Des sessions de formation et de mise à jour sont organisées régulièrement (et notamment à la veille des campagnes de déclaration de l'impôt sur le revenu). L'accueil du public dans les espaces France services ne semble, cependant, pas pouvoir devenir une solution de substitution à l'accueil en service des impôts des particuliers, qui aurait vocation à perdurer.

La participation de la DGFIP aux espaces « France services » s'est traduite par un total de 200 000 demandes individuelles traitées en 2021, et 225 000 demandes au cours du premier semestre 2022. Sur les neuf premiers mois de l'année 2023, 768 000 contacts en espaces « France services » concernaient la DGFIP (soit 23 % des sollicitations) ; l'année 2023 a été marquée par la nouvelle obligation de déclaration d'occupation des biens immobiliers par leurs propriétaires.

Les premiers bilans de l'activité des espaces « France services » indiquent que près de 80 % des contacts « finances publiques » traités par les animateurs « France services » n'ont pas nécessité de recours aux services de la DGFIP, ce qui est proche du taux constaté pour l'ensemble des partenaires. Pour l'heure, il n'apparaît donc pas que les demandes formulées en 2021 et 2022 en matière fiscale ou de paiement soient plus complexes que la moyenne des demandes administratives.

La DGFIP a mis en place un réseau de soutien aux espaces « France services », qui permet aux animateurs de ces espaces de contacter facilement un agent des finances publiques pour assurer la résolution des cas complexes, en évitant à l'utilisateur de se déplacer dans un autre guichet. Selon une enquête de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) effectuée auprès des espaces « France services », la DGFIP obtient la meilleure note des neuf partenaires.

La DGFIP a aussi pris des dispositions destinées à favoriser l'affectation d'agents dans les structures « France services » en qualité d'animateur. À cet effet, par note du 5 octobre 2020, le directeur général a demandé aux directeurs locaux de promouvoir le dispositif auprès de leurs agents. Des modalités particulières d'affectation ont été mises en place afin de susciter le volontariat. Une dizaine d'agents de la DGFIP y sont affectés, ce faible nombre s'expliquant par l'absence de prise en compte de ces affectations dans la part de financement des espaces supportée par la DGFIP.

Il pourrait par ailleurs être envisagé l'accueil d'espaces « France services » dans des locaux des directions départementales des finances publiques. Un réexamen des niveaux d'engagement dans les permanences physiques prévus dans les chartes pourrait aussi être effectué à intervalles réguliers.

Au demeurant, si le résultat du sondage effectué par la Cour montre qu'une majorité de collectivités est « tout à fait d'accord » (5 %) ou, surtout, « plutôt d'accord » (61 %) avec l'idée que la participation de la DGFIP aux espaces « France services » est suffisante, des attentes sont exprimées pour conforter cette participation. Un tiers des collectivités territoriales interrogées se déclarent insatisfaites, ce qui doit conduire la DGFIP à la vigilance sur l'évolution de la demande et l'adaptation de ses moyens.

Au-delà de ce premier bilan encourageant, la DGFIP devra aussi évaluer à intervalles réguliers les conséquences des transformations de la relation à l'utilisateur et de ces nouveaux espaces de proximité sur la satisfaction des contribuables.

La Cour recommande à la DGFIP de conforter sa participation aux espaces « France services » dans une démarche de mutualisation des moyens, en étant attentive aux besoins exprimés par les citoyens.

B - Les outils d'évaluation et de communication de la DGFIP

Au-delà de la restructuration des services, le déploiement de l'accueil de proximité (« France services », permanences, accueil en mairie, réseau des buralistes, etc.) vise une couverture du territoire au plus proche des publics. Cet objectif de proximité avec les usagers concerne indirectement les collectivités territoriales, vers qui se tournent les usagers qui ne font pas toujours la différence entre un service rendu par une administration dépendant de l'État ou d'une collectivité.

Au-delà des enquêtes auprès des usagers déjà mises en place (enquête annuelle de satisfaction des usagers, enquêtes à l'issue des rendez-vous, etc.), un dispositif de mesure de la satisfaction des usagers a été créé pour répondre aux besoins de suivi du NRP.

Il s'articule autour de plusieurs axes :

- des enquêtes en ligne réalisées auprès des usagers ayant pris un rendez-vous avec un agent de la DGFIP. Un questionnaire est adressé par courriel, à l'issue du rendez-vous, à tous les usagers pour lesquels une adresse mail a été communiquée, quel que soit le type de rendez-vous ou son lieu de réalisation : centre des finances publiques ou permanence en mairies ou France services (un million de courriels ont ainsi été adressés en 2021). Ces enquêtes permettent depuis 2021 d'isoler les rendez-vous pris par un usager dans une permanence finances publiques : ainsi, pour ces rendez-vous, le taux de satisfaction atteignait 86,4 % en 2021, dont 68 % de « tout à fait satisfait » (sur la base de 1 100 réponses). Ce taux est plus élevé que le résultat global des rendez-vous sur place, tous lieux de rendez-vous confondus (83,6 % pour les particuliers, dont 63 % de tout à fait satisfait) ;
- une enquête de satisfaction pour les accueils sans rendez-vous, pour laquelle le taux de satisfaction s'établit selon la DGFIP à 90% ;
- s'agissant du paiement de proximité chez les buralistes, une enquête en sortie de bureaux de tabacs partenaires a été réalisée auprès de 134 usagers en novembre 2021. Le taux de satisfaction s'est élevé à 99 % (dont 65 % de tout à fait satisfaits), mais la taille de l'échantillon ne permet pas de tirer des enseignements solides ;
- pour ce qui concerne le réseau des espaces « France services », l'Agence nationale de la cohésion des territoires a mis en place un dispositif de mesure de satisfaction s'articulant autour d'enquêtes mystère et de bornes permettant de recueillir l'avis des usagers à l'issue de leur contact. Les premiers résultats mettent en avant un haut niveau de satisfaction avec 93 % d'usagers se disant « satisfaits du service » et 95 % des réponses apportées jugées « adaptées à sa demande » par l'utilisateur.

Selon ces enquêtes, la mise en place progressive du NRP a permis de multiplier les contacts de proximité au plus près des usagers avec un niveau de qualité maintenue.

Pour autant, ces outils ne permettent pas encore de dresser le bilan collectif de la réforme. En effet, les usagers sondés sont ceux qui ont le plus facilement accès à ces dispositifs de recueil d'expérience et qui sont le plus à l'aise avec les outils numériques et avec l'administration en général. Ils ne peuvent donc suffire à prendre la mesure des difficultés que peuvent rencontrer l'ensemble des usagers et en particulier ceux qui n'ont pas accès aux services d'accueil de la DGFIP.

L'objectivation d'une meilleure accessibilité des démarches sera nécessaire. Les outils devront également être complétés par une mesure de la fréquentation des sites du réseau de la DGFIP ouverts au public.

Afin de faire connaître ces nouveaux guichets d'accueil de proximité aux populations les plus éloignées des outils numériques, une campagne de communication pourrait s'avérer utile.

La Cour recommande à la DGFIP de compléter les outils de recensement de la satisfaction des usagers avec des enquêtes permettant de mesurer les difficultés d'accès de certaines populations éloignées des outils dématérialisés.

CONCLUSION

Le déploiement du « nouveau réseau de proximité » NRP entraîne des modifications dans l'organisation des relations entre les services de la DGFIP et les collectivités territoriales, avec notamment la création des services de gestion comptable (SGC) en lieu et place d'anciennes trésoreries et l'apparition d'un nouveau métier, celui de conseiller aux décideurs locaux (CDL).

La volonté de dissocier les métiers et de professionnaliser la mission de conseil aux élus s'accompagne d'un travail de cadrage et d'harmonisation des missions des CDL ainsi que du calibrage de leur portefeuille. Une attention particulière devra être apportée sur l'articulation et la frontière entre ces deux métiers.

Enfin, si la qualité des CDL, reconnue par les élus, est notamment liée au fait que les premiers CDL nommés étaient majoritairement des comptables publics expérimentés, le maintien dans le temps d'un haut niveau de compétence des futurs CDL est un enjeu majeur pour la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Il l'est d'autant plus nécessaire que l'attente des élus, particulièrement des élus ruraux, est forte en raison de difficultés de recrutement des secrétaires de mairie et d'un besoin important de formation dans le domaine budgétaire et comptable.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (DGFIP) :

- 1. réaliser, dès 2024, un bilan du déploiement des conseillers aux décideurs locaux et de leur articulation avec les services de gestion comptable du point de vue de leurs relations avec les élus locaux ;*
 - 2. conforter sa participation aux espaces « France services » dans une démarche de mutualisation des moyens, en étant attentif aux besoins exprimés ;*
 - 3. compléter les outils de recensement de la satisfaction des usagers avec des enquêtes permettant de mesurer les difficultés d'accès de certaines populations éloignées des outils dématérialisés.*
-

Liste des abréviations

ANF.....	Accès des notaires au fichier immobilier
ASR.....	Adaptation des structures et du réseau
CDL.....	Conseiller aux décideurs locaux
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DFT	Dépôts de fonds au Trésor
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DNID	Direction nationale d'interventions domaniales
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
ETP.....	Équivalent temps plein
Md€	Milliard d'euros
M€	Million d'euros
NEB.....	Note d'analyse de l'exécution budgétaire
NRP.....	Nouveau réseau de proximité de la DGFIP
PIMMS.....	Point d'information médiation multiservices
SGC.....	Service de gestion comptable
SLAM.....	Système de liquidation des avances mensuelles
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : lettre du Premier président au président de la commission des finances du Sénat.....	68
Annexe n° 2 : méthodologie du sondage effectué par la Cour des comptes auprès du bloc communal	70
Annexe n° 3 : résultats du sondage effectué par la Cour des comptes auprès du bloc communal	71

Annexe n° 1 : lettre du Premier président au président de la commission des finances du Sénat

Cour des comptes



Le Premier président

Le 27 FEV. 2023

Monsieur le Président, *Cher André,*

Vous avez bien voulu solliciter la Cour pour qu'elle réalise une enquête sur l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès des collectivités territoriales, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Je vous confirme mon accord pour cette enquête, dont l'instruction débutera début avril et dont les conclusions pourraient vous être remises début décembre 2023.

Comme il en a été convenu entre M. Claude Nougéin, membre de votre commission, M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre, et Mme Carine Camby, rapporteure générale, lors de leur rencontre le 7 février dernier, le rapport portera sur le rôle de la DGFIP auprès des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Cette enquête abordera quatre sujets principaux.

En premier lieu, la Cour étudiera **l'efficacité du recouvrement et de la gestion par la DGFIP des recettes du bloc communal**, avec notamment les points d'attention suivants :

- la mise à disposition par la DGFIP des ressources dont elle a la charge auprès des collectivités (exhaustivité, délais, gestion des anomalies, qualité des échanges, etc.) ;
- la gestion par la DGFIP des compensations offertes aux collectivités ;
- la mise en œuvre par la DGFIP du projet « zéro cash » et l'utilisation de réseaux externes pour recouvrer les recettes (débitants de tabac, Française des jeux) et gérer les espèces des régies locales (réseau postal) ;
- la mise à disposition d'informations fiscales auprès des collectivités ;
- la tenue des bases cadastrales et des informations foncières.

L'enquête examinera ensuite **l'activité de paiement des dépenses, de gestion de la trésorerie et de tenue de la comptabilité**, notamment sous l'angle des projets en cours. L'avancement de certains sujets ayant fait l'objet de discussions récentes, comme l'obligation de dépôt des fonds au Trésor ou le projet de création d'agences comptables communales sera étudié dans ce cadre.

Le troisième sujet concernera la **cartographie des services déconcentrés de la DGFIP** en lien avec les services offerts aux communes. À ce titre, le déploiement du « nouveau réseau de proximité » (NRP) sera analysé, avec un point précis à date des ouvertures et fermetures de services.

Enfin, l'enquête abordera **l'activité de conseil aux élus**, avec la création en cours par la DGFIP de plus d'un millier de postes de « conseillers aux décideurs locaux ». Cette nouvelle proposition de service sera analysée tant du point de vue du déploiement géographique que de la qualité du service fourni au regard des attentes des élus.

Sur l'ensemble de ces sujets, une attention particulière sera portée au traitement par la DGFIP de ses relations avec les communes rurales.

Comme convenu, un nouvel échange aura lieu avec les magistrats chargés de cette enquête à la mi-septembre, pour faire un point d'étape de l'avancée des travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.

Amicalement,

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Monsieur Claude Raynal
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Annexe n° 2 : méthodologie du sondage effectué par la Cour des comptes après du bloc communal

La Cour des comptes a mené une enquête en ligne auprès du bloc communal *via* la plateforme « Sphinx » du 1^{er} août au 7 septembre 2023.

La base de sondage a été construite à partir de la liste et des caractéristiques des communes et des EPCI, respectivement issues des données de la grille communale de densité dans la géographie communale en vigueur au 1^{er} janvier 2023 produite par l'Insee et de la Base nationale sur l'intercommunalité de la DGCL au 1^{er} juillet 2023.

Les communes ont été réparties en deux catégories : les communes rurales et les communes non rurales, celles-ci regroupant les communes denses et les communes de densité intermédiaires.

4 954 communes et 3 980 EPCI ont été tirés par échantillonnage stratifié selon le type de commune ou de commune siège (rurale ou non) et la région.

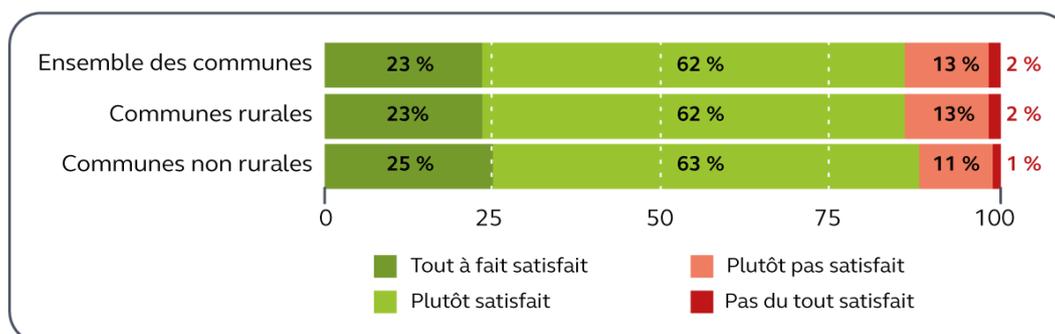
Certains répondants tirés au titre d'un EPCI ont déclaré répondre au titre d'une commune. Leurs réponses ont alors été attribuées à cette commune.

Ainsi, 1 884 réponses sont exploitables pour les communes. Ces réponses ont été redressées par calage sur marge.

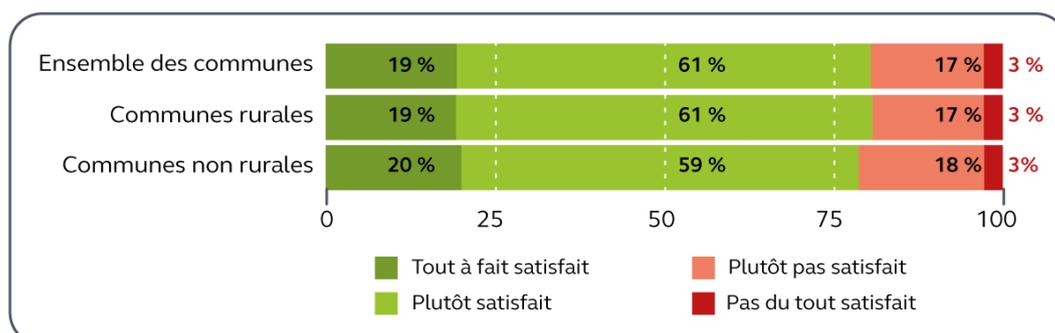
Annexe n° 3 : résultats du sondage effectué par la Cour des comptes auprès du bloc communal

Partie 1 : les recettes fiscales et non fiscales

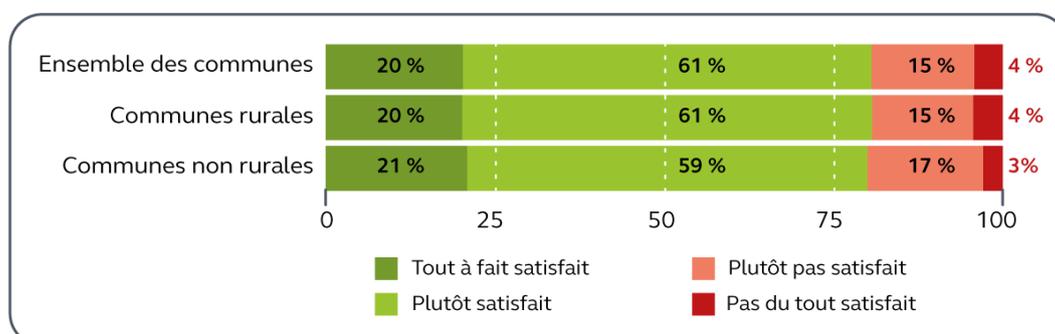
Graphique n° 1 : le recouvrement des recettes est-il efficace ?



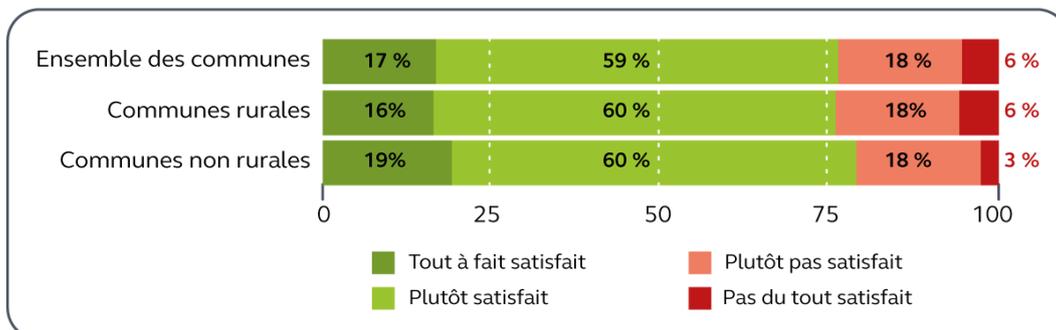
Graphique n° 2 : la mise à disposition des informations utiles pour prévoir les recettes fiscales est-elle satisfaisante ?



Graphique n° 3 : êtes-vous satisfait(e) des délais de mise à disposition des recettes (dotations de l'État sous toutes leurs formes, fiscalité, recettes diverses) ?

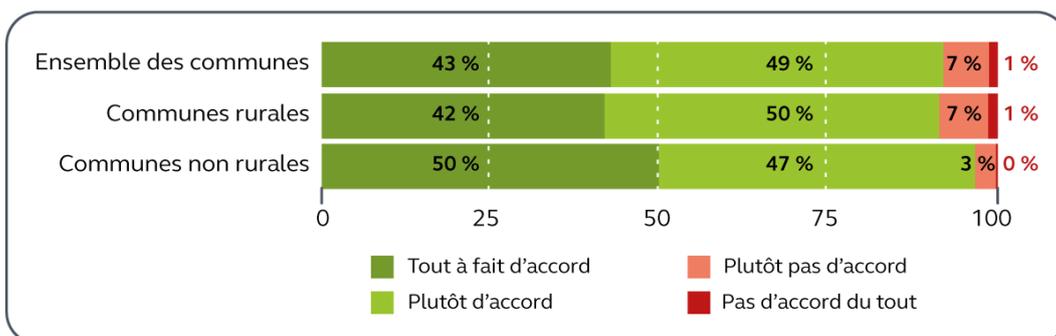


Graphique n° 4 : êtes-vous satisfait(e) du service de la DGFIP en matière d'évaluation des biens (service du domaine) et de conseil pour les biens immobiliers ?

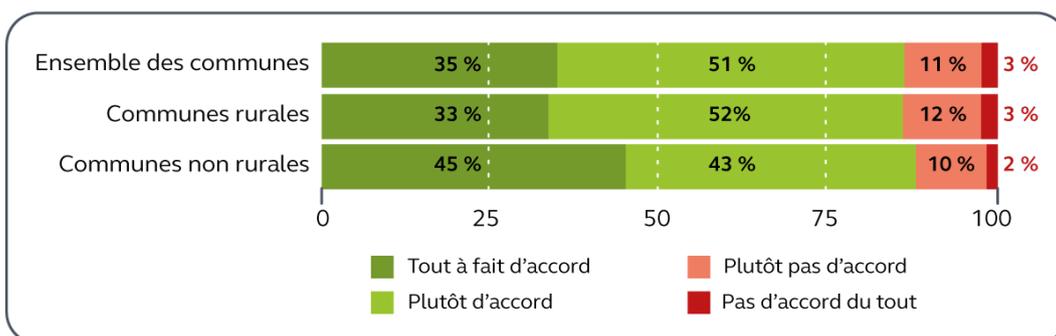


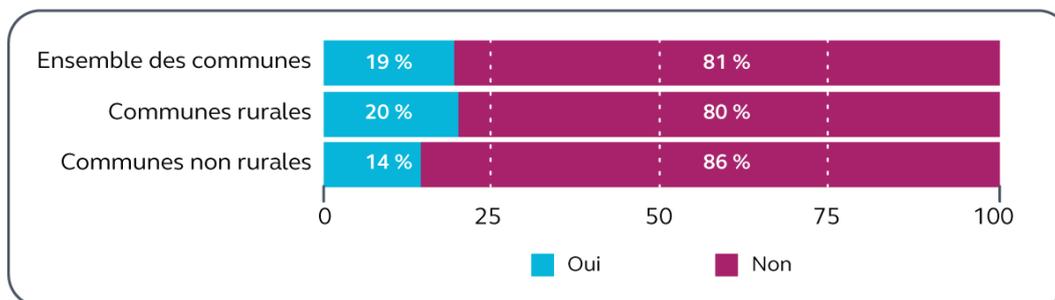
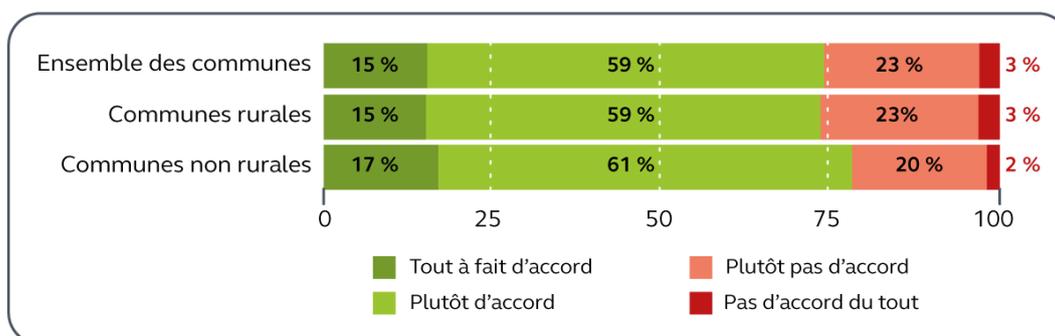
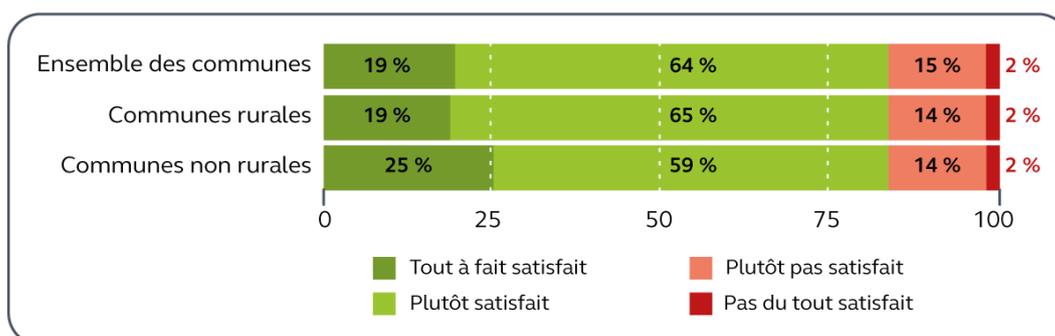
Partie 2 : le paiement des dépenses et la tenue des comptes

Graphique n° 5 : les dépenses sont-elles payées correctement ?

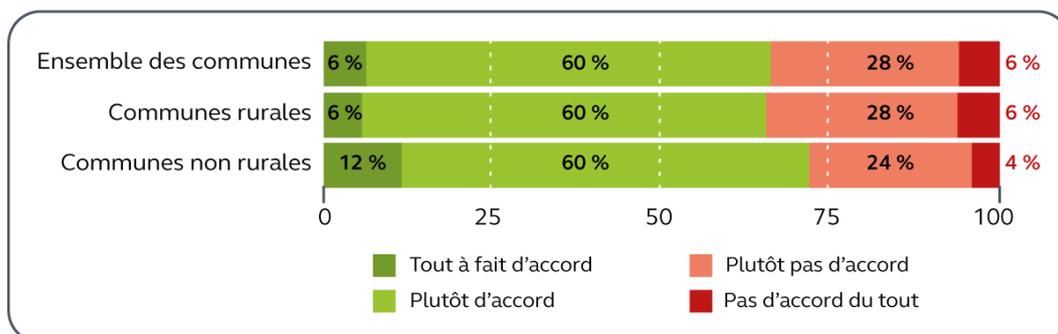


Graphique n° 6 : les délais de paiement des dépenses sont-ils cohérents ?



Graphique n° 7 : y-a-t-il beaucoup de rejets des dépenses de la part du comptable ?**Graphique n° 8 : la réglementation en matière de dépenses vous paraît-elle suffisamment claire (procédure, pièces justificatives, etc.) ?****Graphique n° 9 : comment percevez-vous l'aide apportée par la DGFIP sur les projets de réforme en cours en matière de tenue des comptes (M57, compte financier unique, expérimentation de la certification...)?**

Graphique n° 10 : le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics est-il l'occasion de revoir vos procédures ?



Graphique n° 11 : les services de la DGFIP vous apportent-ils une assistance sur ce point ?

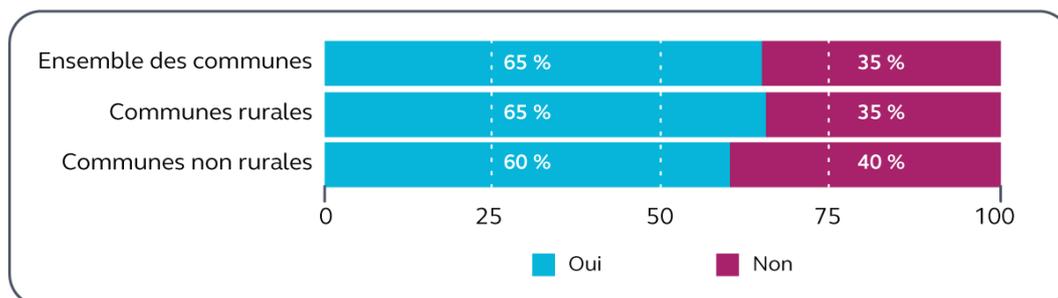
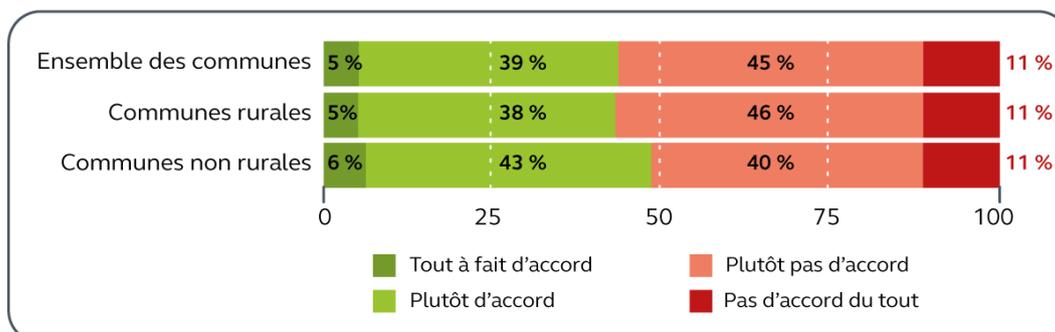


Tableau n° 12 : quelles sont vos suggestions d'amélioration concernant l'action de la DGFIP en matière de dépenses et de tenue des comptes ?

Type de commune	Accompagner davantage les collectivités sur les projets en cours M57, compte financier uniquement, expérimentation de la certification	Raccourcir les délais de paiement	Harmoniser les procédures comptables	Échanger davantage d'informations entre le comptable et l'ordonnateur	Autre
Ensemble des communes	50 %	21 %	54 %	63 %	6 %
Communes rurales	49 %	21 %	54 %	63 %	6 %
Communes non rurales	54 %	18 %	48 %	62 %	7 %

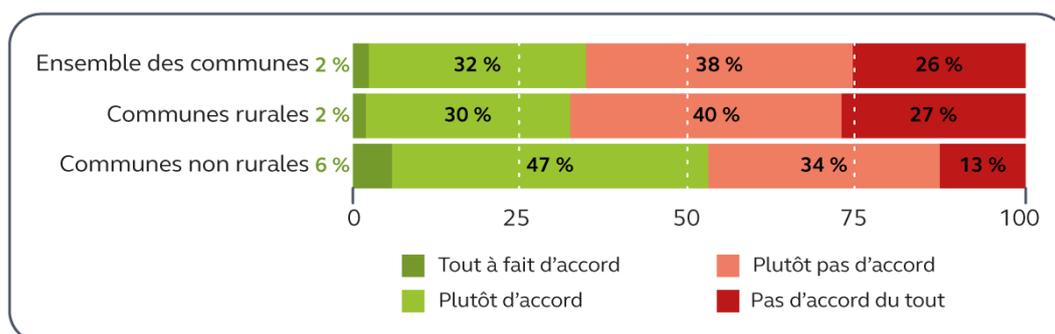
Source : Cour des comptes

Graphique n° 12 : les secrétaires de mairies sont-ils/elles suffisamment formé(e)s aux sujets budgétaires, comptables et financiers ?

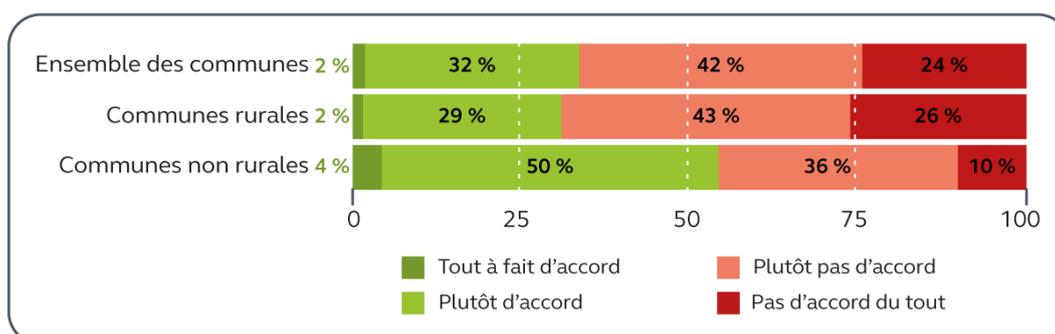


Partie 3 : La cartographie des services de la DGFIP sur le territoire national

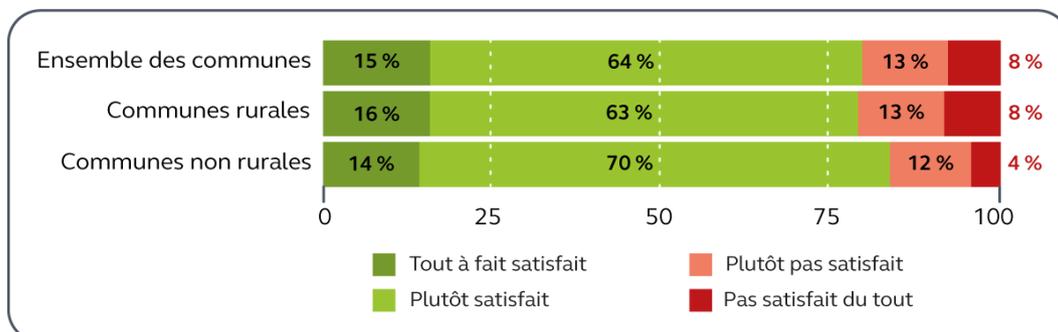
Graphique n° 13 : la nouvelle carte des implantations des services de gestion comptable (regroupements de trésoreries) vous paraît-elle pertinente dans votre ?



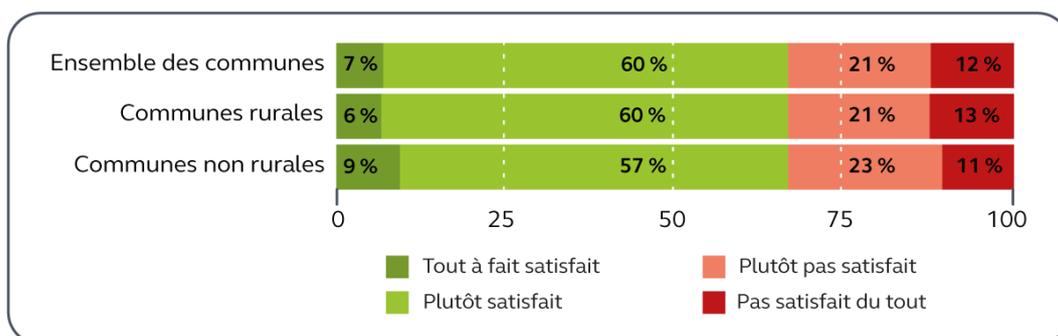
Graphique n° 14 : la nouvelle carte des implantations des services fiscaux (pour les particuliers et les entreprises) vous paraît-elle pertinente dans votre département ?



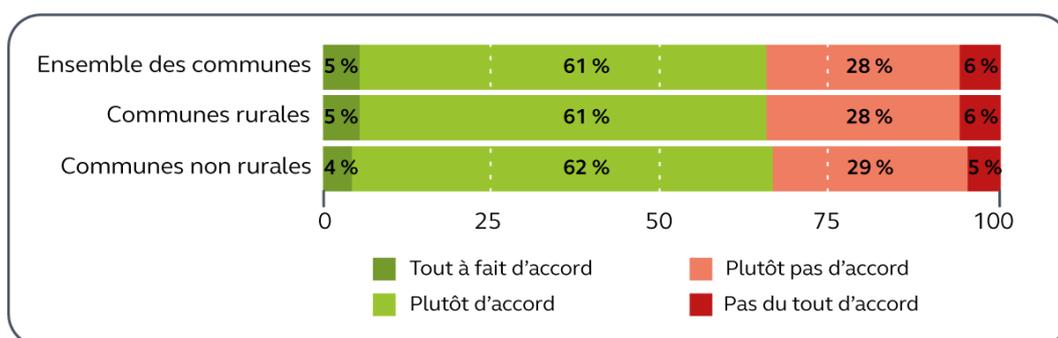
Graphique n° 15 : êtes-vous satisfait(e) du partenariat noué par la DGFIP avec le réseau des buralistes pour le recouvrement de certaines recettes ?



Graphique n° 16 : êtes-vous satisfait(e) du partenariat noué par la DGFIP avec la Banque postale pour la gestion des espèces de votre collectivité (régies en particulier) ?

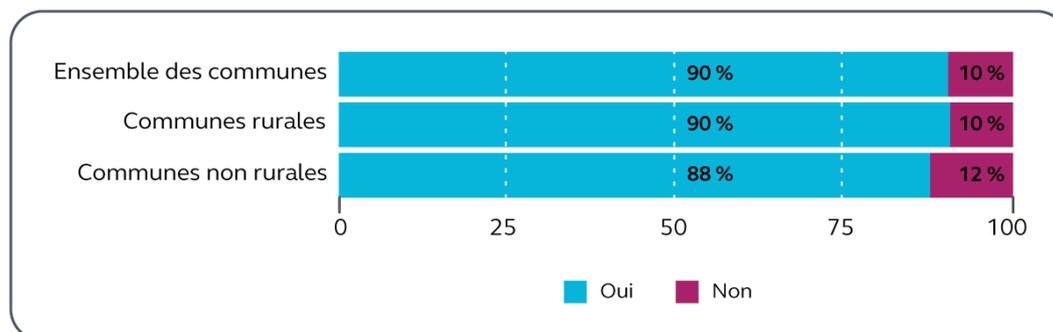


Graphique n° 17 : la participation des services de la DGFIP aux maisons France services vous paraît-elle suffisante ?

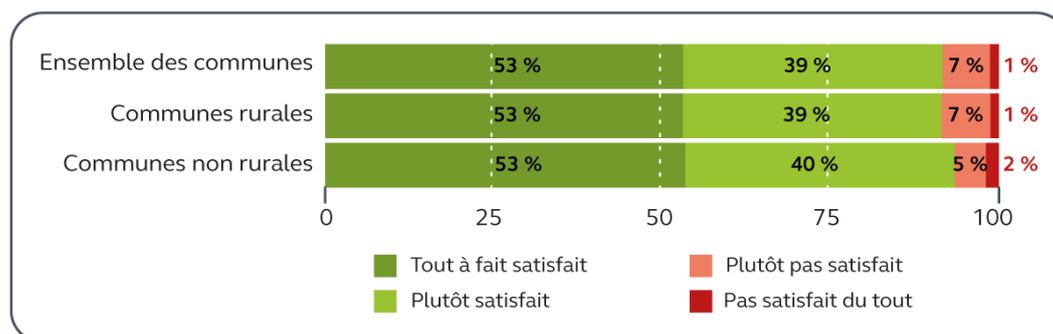


Partie 4 : La mise en place par la DGFIP des conseillers aux décideurs locaux (CDL)

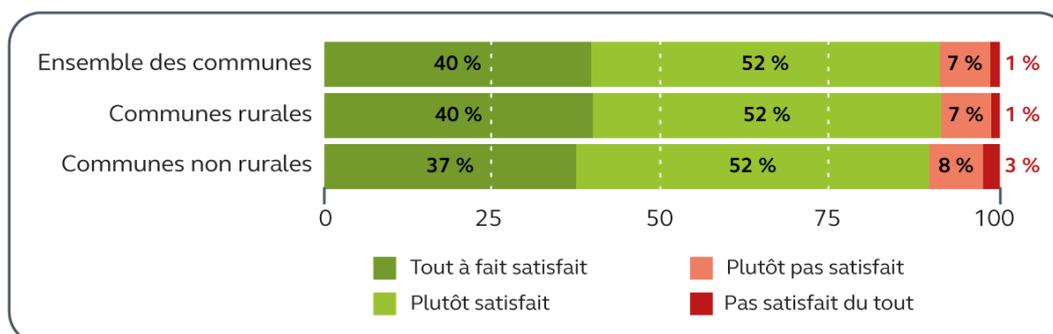
Graphique n° 18 : connaissez-vous « votre » conseiller aux décideurs locaux ?



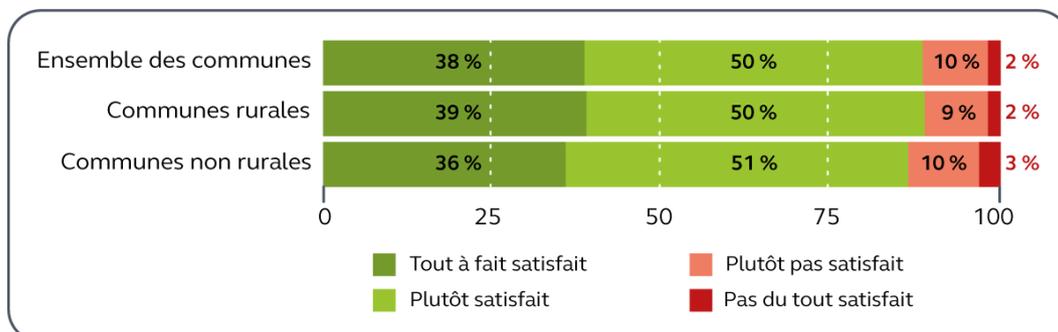
Graphique n° 19 : êtes-vous satisfait(e) des services qu'il vous apporte en matière budgétaire (élaboration du budget)?



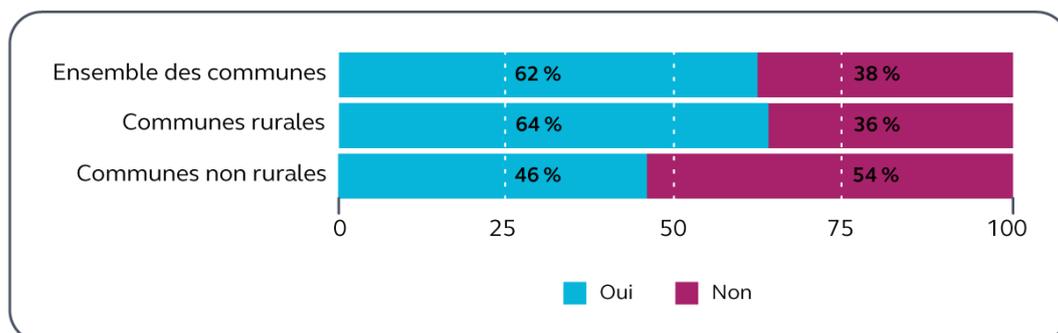
Graphique n° 20 : êtes-vous satisfait(e) des services qu'il vous apporte en matière fiscale ?



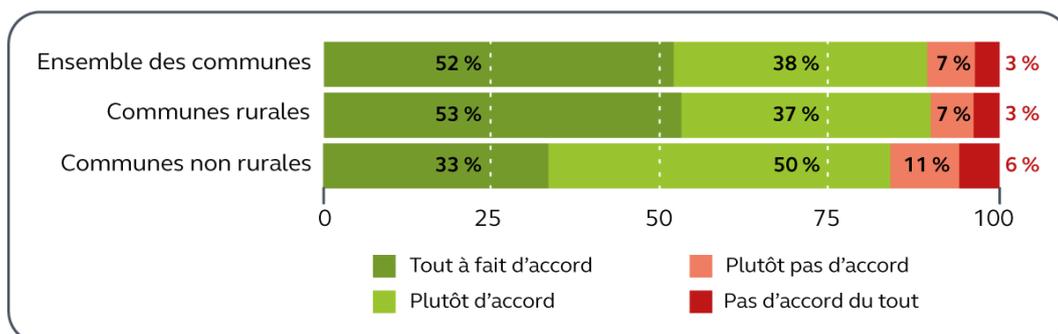
Graphique n° 21 : êtes-vous satisfait des services qu'il vous apporte en matière d'analyse financière, en particulier pour financer des projets d'investissement ?

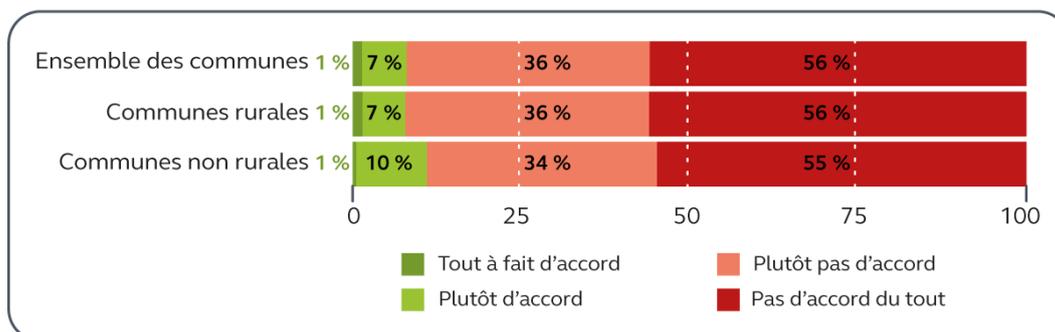


Graphique n° 22 : votre secrétaire de mairie a-t-il/elle recours au CDL pour l'élaboration du budget ?



Graphique n° 23 : rencontrez-vous des difficultés à recruter des secrétaires de mairie ?



Graphique n° 24 : le CDL pallie-t-il l'absence de secrétaire de mairie ?

Sources : Cour des comptes