

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

<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES</b> .....	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I DE NOMBREUX SERVICES RENDUS AU BLOC COMMUNAL PAR LA DGFIP</b> .....	<b>15</b>
<b>I - LE RECOUVREMENT DES RECETTES FISCALES ET NON FISCALES, LE PAIEMENT DES DÉPENSES ET LA TENUE DES COMPTES</b> .....	<b>15</b>
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
<b>II - LA TENUE DES BASES CADASTRALES ET FONCIÈRES : UNE MISSION CENTRALE EN COURS DE MODERNISATION</b> .....	<b>22</b>
A - La mission foncière des services de la DGFIP .....	23
B - Une amélioration de la fiabilité des bases cadastrales.....	23
<b>III - L'ÉVALUATION DES BIENS DES COLLECTIVITÉS</b> .....	<b>26</b>
<b>CHAPITRE II L'IMPACT DU « NOUVEAU RÉSEAU DE PROXIMITÉ »</b> .....	<b>29</b>
<b>I - LA GENÈSE DU PROJET, SES OBJECTIFS ET LA MÉTHODE UTILISÉE</b> .....	<b>29</b>
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
<b>II - LA CRÉATION DE NOUVEAUX SERVICES ET DE NOUVEAUX MÉTIERS</b> .....	<b>36</b>
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 buralistes .....	38
E - Le partenariat avec la Banque postale pour la gestion du numéraire .....	39
<b>III - UN RESSERREMENT SIGNIFICATIF DU NOMBRE DE PETITES STRUCTURES</b> .....	<b>39</b>
<b>CHAPITRE III DES ACTIONS À POURSUIVRE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DES COLLECTIVITÉS ET DES USAGERS</b> .....	<b>53</b>
<b>I - LES NOUVEAUX SERVICES DE GESTION COMPTABLE ET LES CONSEILLERS AUX DÉCIDEURS LOCAUX : UNE ARTICULATION QUI RESTE À CONCRÉTISER</b> .....	<b>53</b>
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
<b>II - UNE FORTE ATTENTE EN MATIÈRE DE FORMATION DES SECRÉTAIRES DE MAIRIE</b> .....	<b>58</b>
<b>III - L'ACCUEIL DE PROXIMITÉ : DES OUTILS D'ÉVALUATION À COMPLÉTER</b> .....	<b>58</b>
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
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>65</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>67</b>



## 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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](http://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<sup>er</sup> 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 Europe<sup>1</sup>.

Comme l'indiquait la Cour<sup>2</sup>, 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<sup>er</sup> 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 <sup>er</sup> 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).

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

<sup>2</sup> 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 organismes<sup>3</sup> ».

---

<sup>3</sup> 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 rôles<sup>4</sup> (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€<sup>5</sup>). Les impôts autoliquidés<sup>6</sup> (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 an<sup>7</sup> 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 publiques<sup>8</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 système<sup>9</sup>. Dans ses observations définitives de février 2023 consacrées aux taxes foncières<sup>10</sup>, 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 versées<sup>11</sup>. 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 collectivités<sup>12</sup> 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 2023<sup>13</sup> 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.

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

<sup>10</sup> Cour des comptes, *Les taxes foncières*, observations définitives, février 2023.

<sup>11</sup> 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.

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

<sup>13</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 2023<sup>14</sup>, 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 2021<sup>15</sup>. Ce délai est resté stable en 2022 au niveau national<sup>16</sup> 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.

---

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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 collectivités<sup>17</sup> 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€<sup>18</sup>)**

	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 :

<sup>17</sup> De même que les établissements publics nationaux, les établissements publics locaux d'enseignement ou d'autres organismes publics.

<sup>18</sup> 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 2023<sup>19</sup> une recommandation à la DGFIP visant à communiquer aux décideurs locaux des informations statistiques précises sur la nature des contribuables assujettis aux taxes foncières.

---

<sup>19</sup> 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<sup>er</sup> 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](https://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<sup>er</sup> 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 foncières<sup>20</sup>.

### 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<sup>er</sup> 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.

---

<sup>20</sup> 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 DGFIP<sup>21</sup>, ne correspondaient plus aux besoins des usagers et ne favorisaient pas l'efficacité du travail. Ainsi, au 1<sup>er</sup> 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).

---

<sup>21</sup> 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*<sup>22</sup> ». 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.

---

<sup>22</sup> 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.

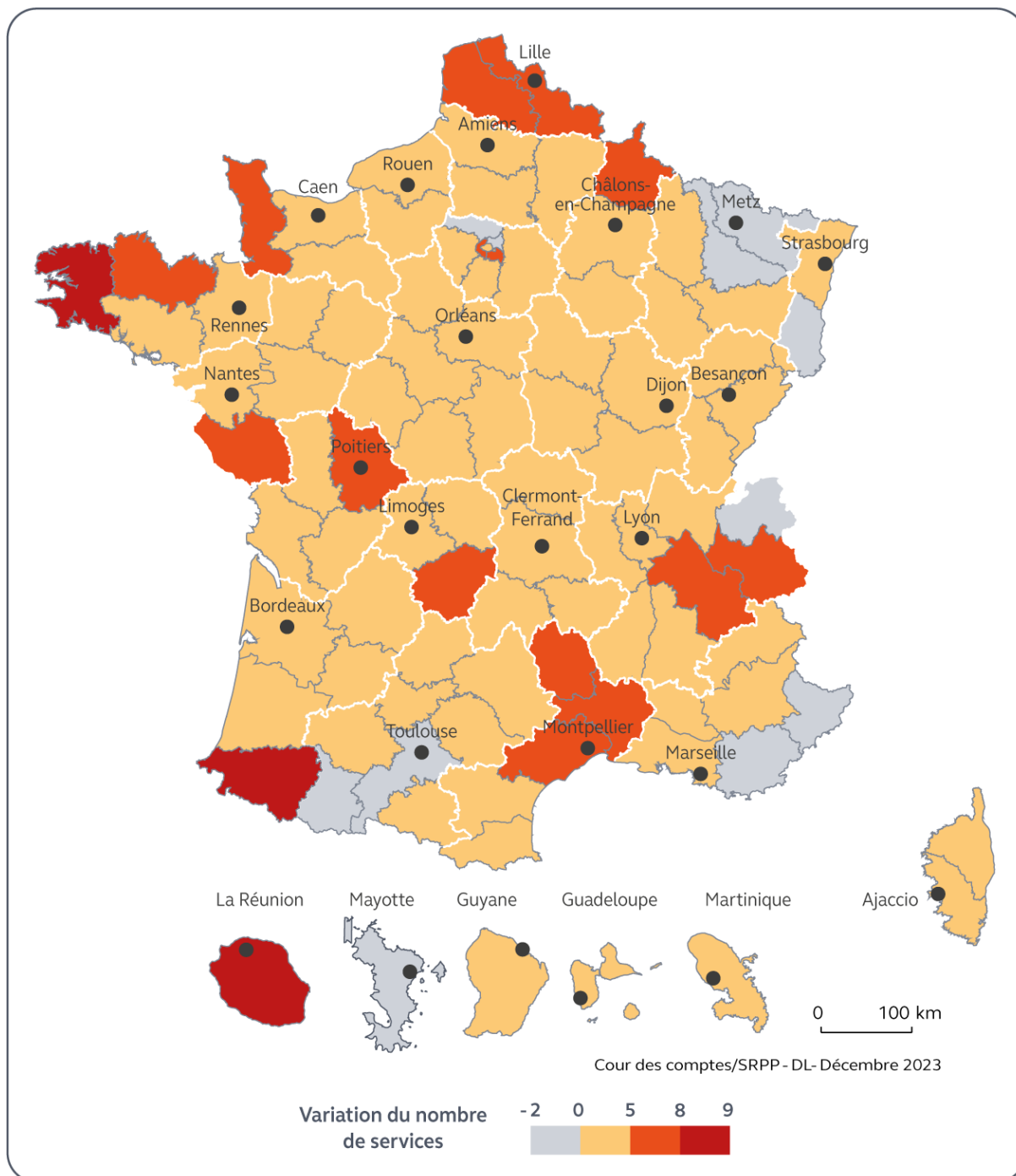
La concertation avec les élus et les agents s'est poursuivie à un rythme différencié selon l'état d'avancement du projet dans chaque département. Des discussions ont perduré dans certains territoires pour parvenir à un accord formalisé, soit sous la forme d'une charte cosignée avec le président du conseil 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 dégagelements 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 NRP<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> 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	
<b>TOTAL</b>	<b>3 482</b>	<b>2 361</b>	<b>2 109</b>	<b>2 004</b>

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 2009<sup>24</sup>, 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.

<sup>24</sup> 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	-
<b>PRS</b>	<b>1 016</b>	<b>1 053</b>	<b>1 063</b>	<b>5 %</b>
Services des impôts des entreprises (SIE)	9 350	8 950	8 461	- 10 %
Antennes pérennes de SIE	-	410	592	-
<b>SIE</b>	<b>9 350</b>	<b>9 360</b>	<b>9 053</b>	<b>- 3 %</b>
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	-	-
<b>SIP</b>	<b>18 134</b>	<b>15 641</b>	<b>14 305</b>	<b>- 21 %</b>
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	-
<b>SPF</b>	<b>4 129</b>	<b>3 991</b>	<b>3 872</b>	<b>- 6 %</b>
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	-
<b>TH</b>	<b>2 369</b>	<b>3 174</b>	<b>3 407</b>	<b>44 %</b>
Services de gestion des collectivités locales	18 627	16 074	15 772	- 15 %
Antennes provisoires				
<b>TOTAL</b>	<b>52 524</b>	<b>47 389</b>	<b>45 410</b>	<b>- 14 %</b>

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
<b>Total</b>	<b>98 424</b>	<b>96 623</b>	<b>94 604</b>	<b>93 025</b>	<b>95 428</b>	<b>- 2 996</b>
<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		
<b>Mouvement net</b>		<b>- 1 860</b>	<b>- 1 778</b>	<b>- 1 515</b>	<b>-</b>	<b>- 5 153</b>
<b>Fichiers NRP SPIB</b>	<b>2019</b>				<b>2022</b>	<b>Variation 2020-2022</b>
Emplois dans les services	53 127				47 392	- 5 735
Nombre de CDL					800	800
					<b>Total</b>	<b>- 4 935</b>
<b>Contrat d'objectifs et de moyens</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Réduction 2020-2022</b>
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	<b>4 900</b>

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)**

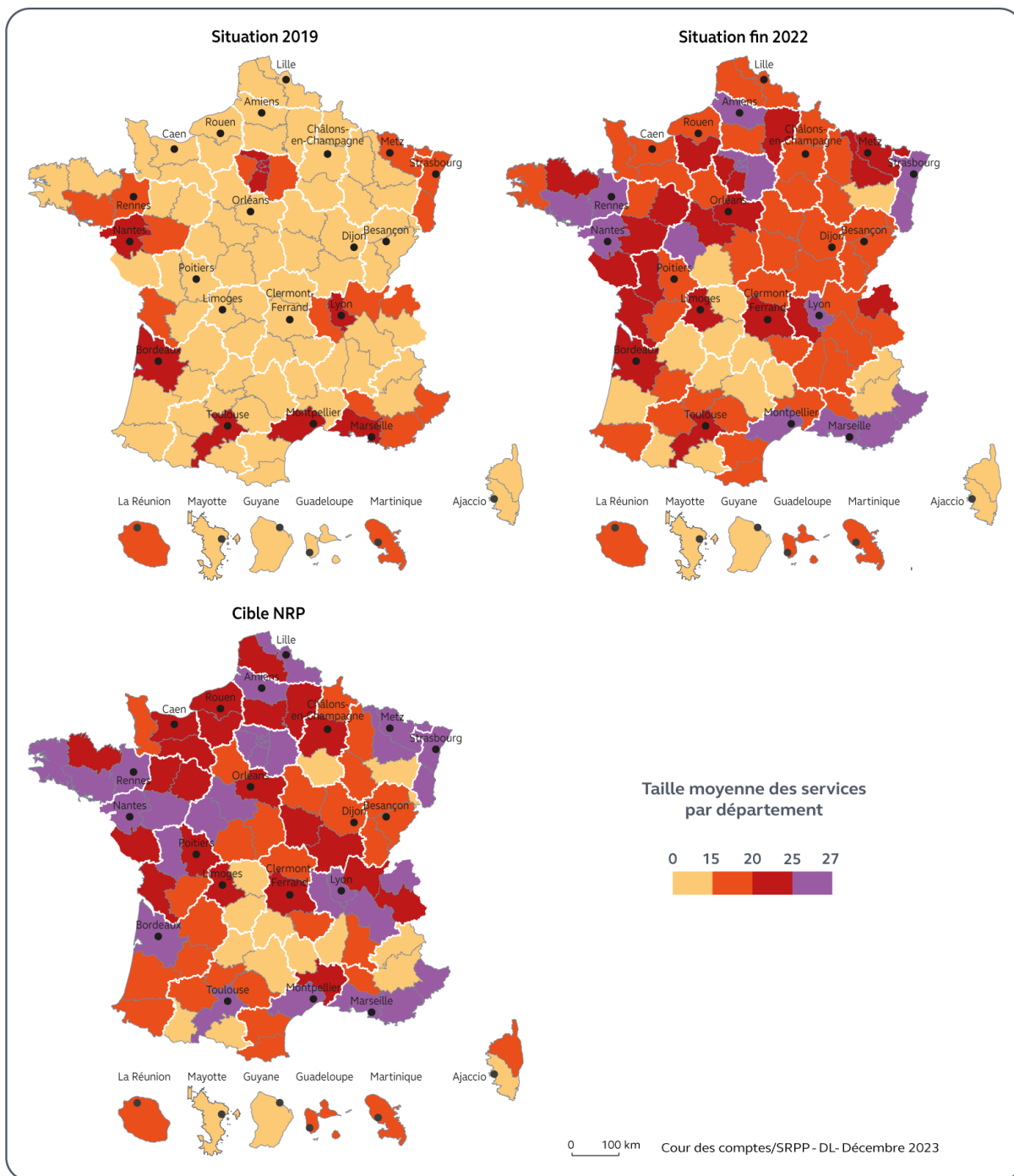
	Taille moyenne des services de services			
	2019	2022	2023	Variation 2019-2023
Pôles de recouvrement spécialisés (PRS)	9,9	10,2	10,3	4 %
Antennes pérennes de PRS	-	3,0	3,0	-
<b>PRS</b>	<b>9,9</b>	<b>10,1</b>	<b>10,2</b>	<b>4 %</b>
Services des impôts des entreprises (SIE)	22,1	27,0	29,9	36 %
Antennes pérennes de SIE	-	8,9	9,0	-
<b>SIE</b>	<b>22,1</b>	<b>24,8</b>	<b>25,9</b>	<b>18 %</b>
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	-	-
<b>SIP</b>	<b>27,9</b>	<b>28,8</b>	<b>28,0</b>	<b>0 %</b>
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	-
<b>SPF</b>	<b>12,4</b>	<b>28,1</b>	<b>27,3</b>	<b>121 %</b>
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	-
<b>Trésoreries et paeries secteur Local</b>	<b>9,1</b>	<b>14,1</b>	<b>17,3</b>	<b>90 %</b>
Trésoreries Hospitalières (TH)	19,3	21,4	21,9	14 %
Services de gestion comptable - TH	-	-	-	-
Antennes pérennes de TH	-	10,5	9,8	-
<b>TH</b>	<b>19,3</b>	<b>20,6</b>	<b>20,8</b>	<b>8 %</b>
Services de gestion des collectivités locales	9,8	15,1	18,0	84 %
Antennes provisoires	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>15,1</b>	<b>20,1</b>	<b>21,5</b>	<b>43 %</b>

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**



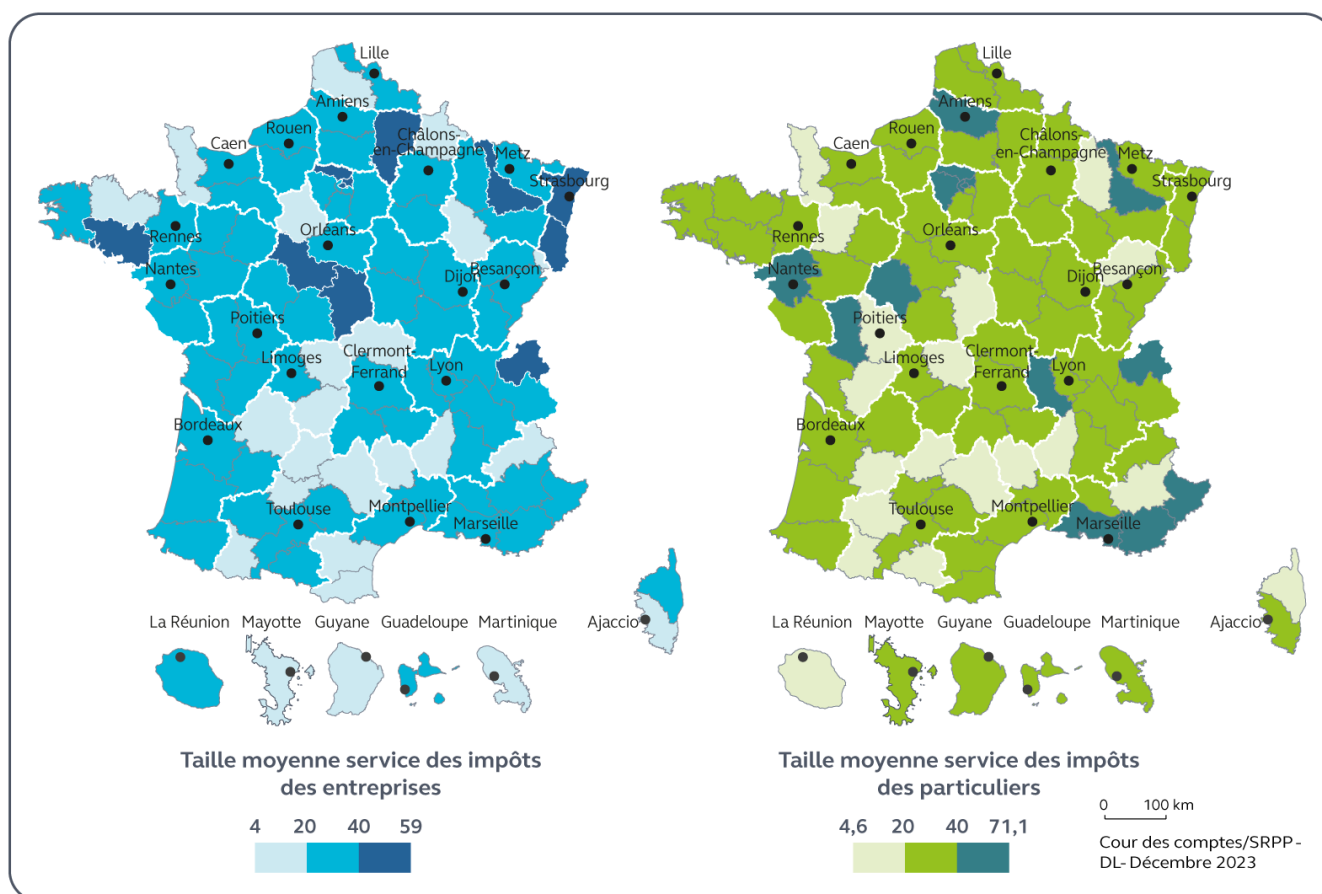
Source : Cour des comptes à partir des données détaillées transmises par la DGFIP

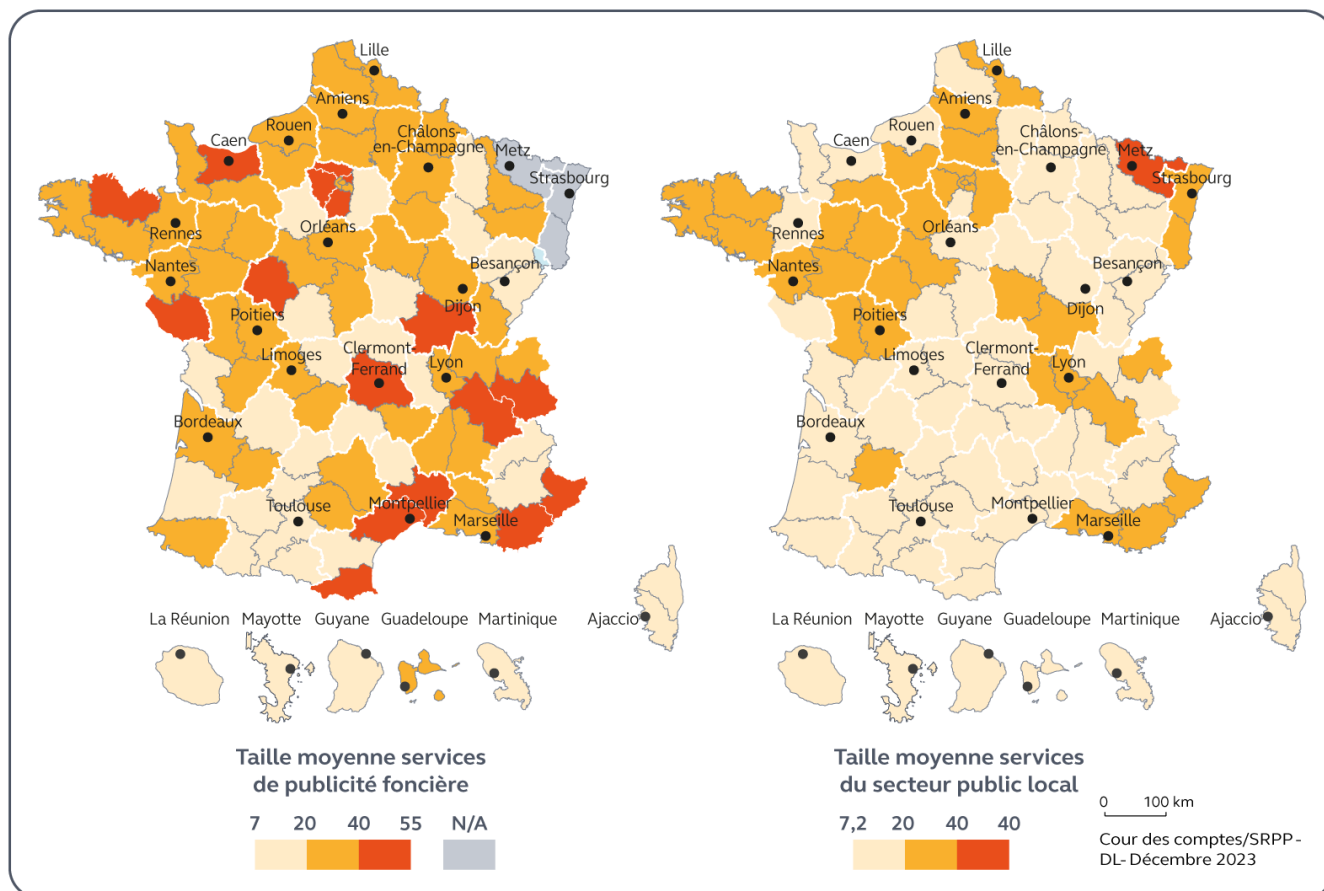
La taille moyenne des équipes dans les services évolue significativement dans les grands bassins urbains du fait des regroupements. C'est notamment le cas des départements de la région parisienne (Paris (40 agents), Hauts-de-Seine (40 agents), Val d'Oise (35 agents), Seine-Saint-Denis (30 agents), du 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
<b>TOTAL</b>	<b>690</b>	<b>223</b>	<b>116</b>	<b>101</b>

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

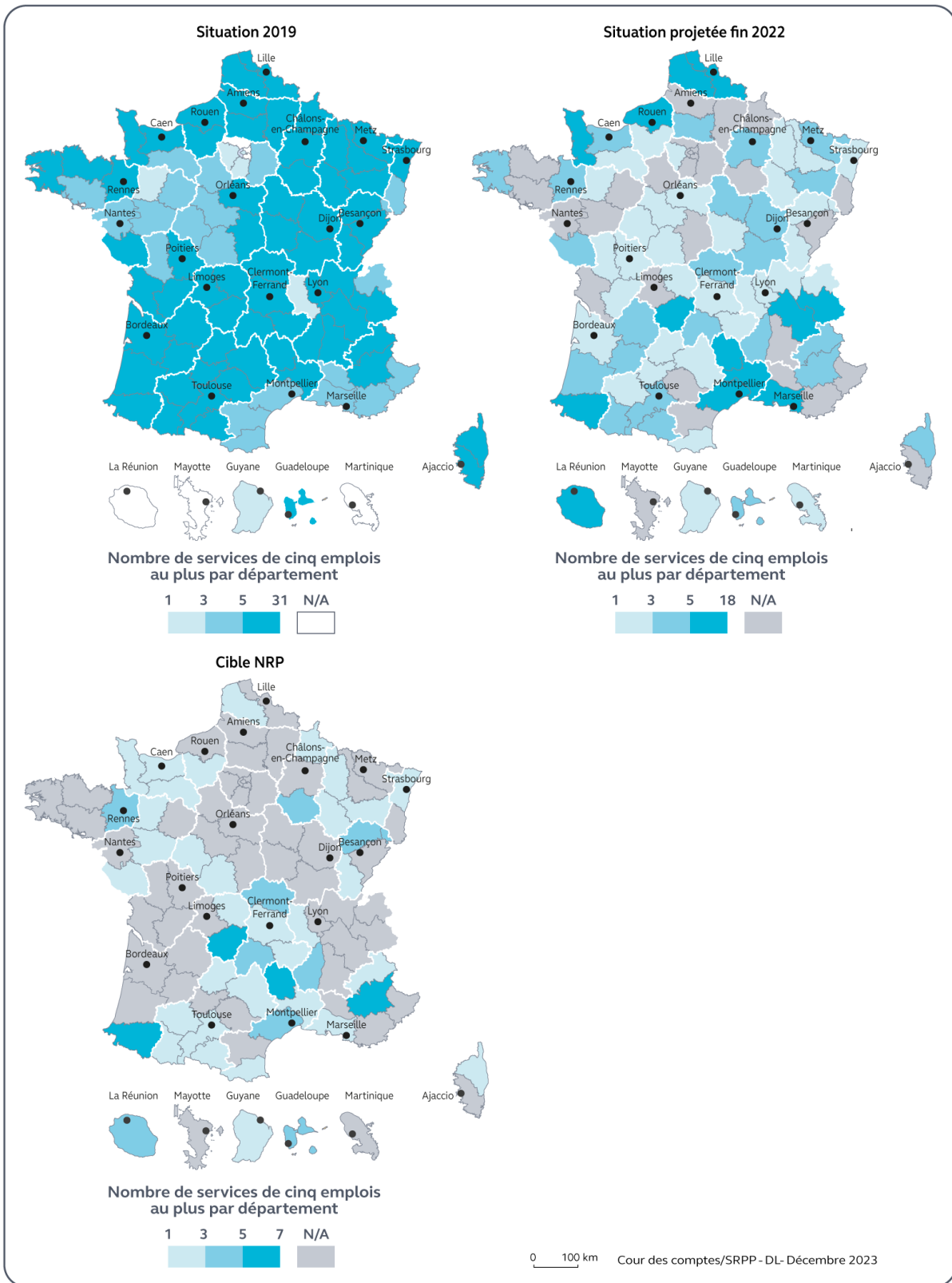
L'objectif de suppression des services de petite taille (- 589 services) concerne majoritairement les services de gestion des collectivités locales (- 578 services).

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.

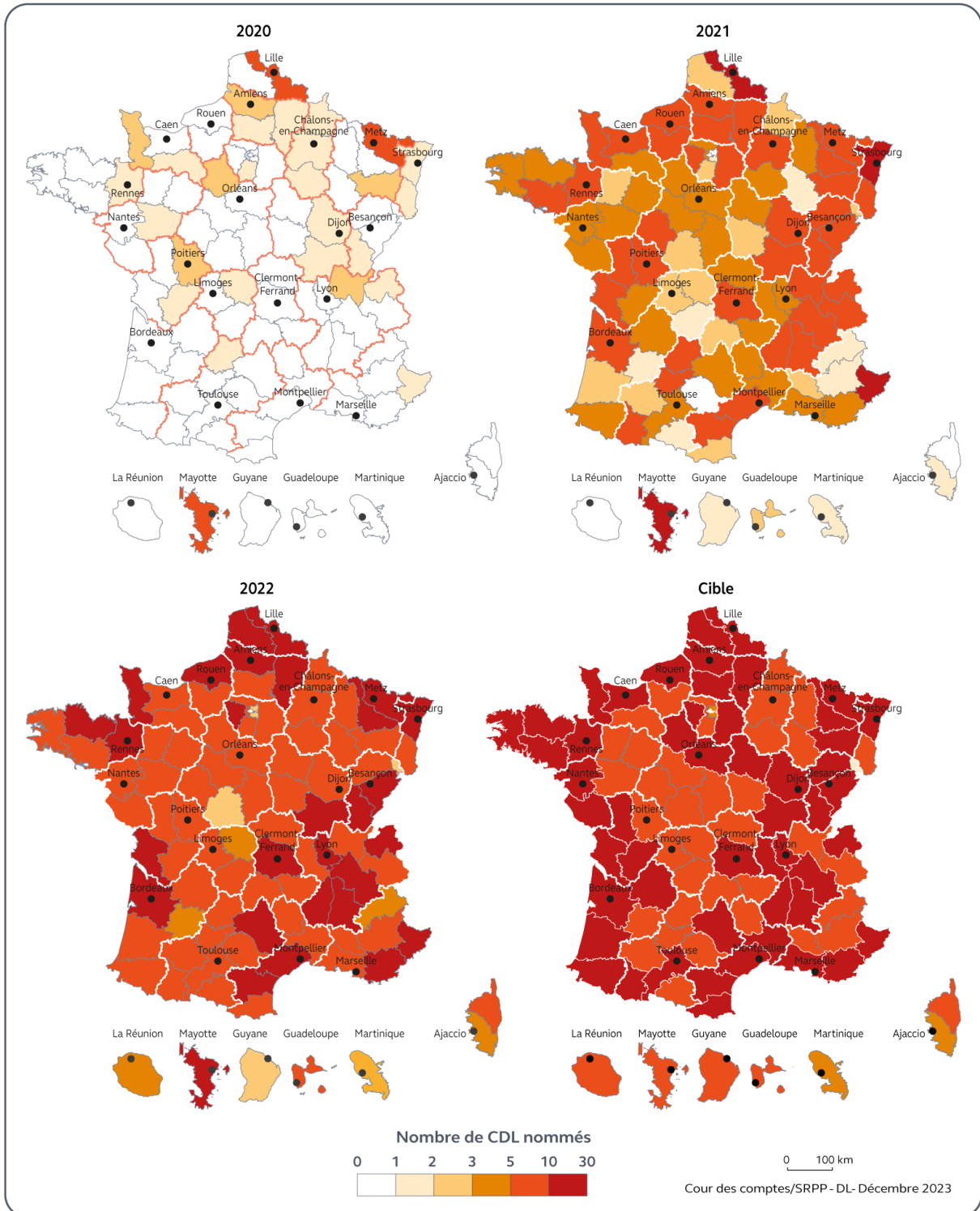
### **I - Les nouveaux services de gestion comptable et les conseillers aux décideurs locaux : une articulation qui reste à concrétiser**

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**



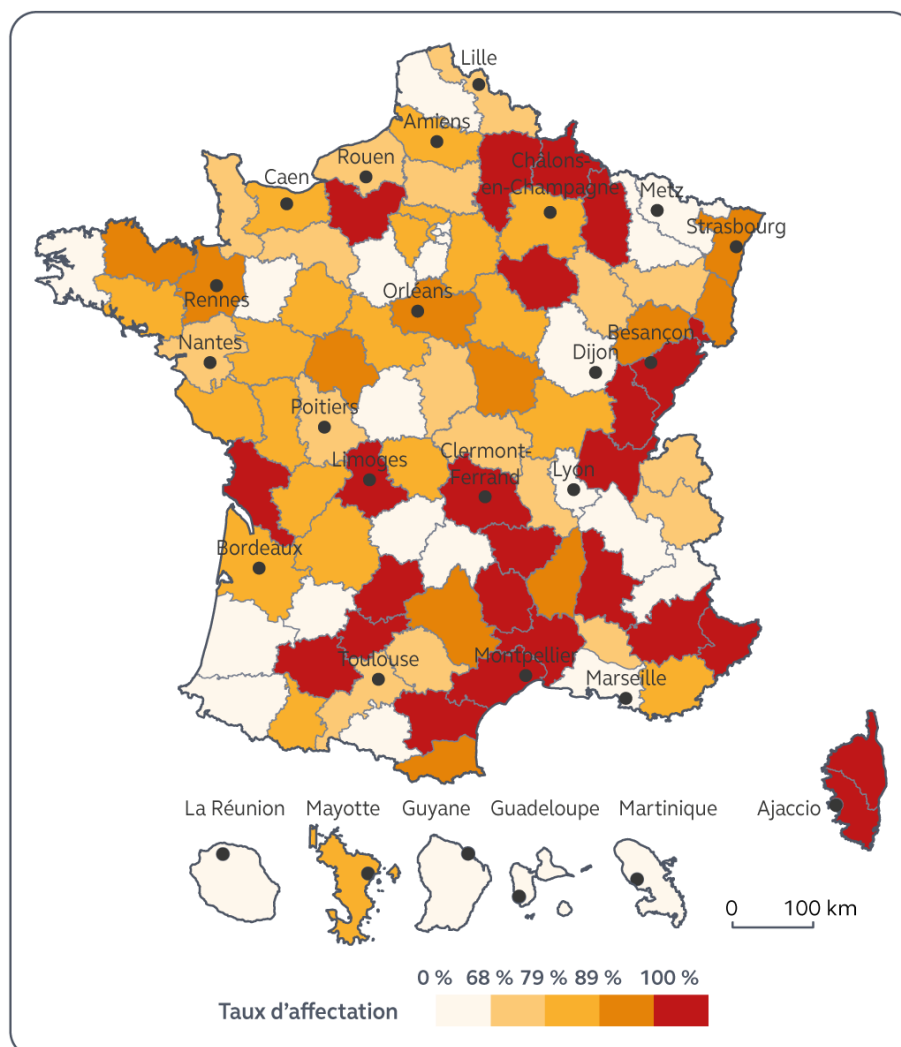
Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

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 agents<sup>25</sup> (dont 94 % de femmes), qui jouent un rôle clé dans les communes de moins de 2 000 habitants<sup>26</sup>, doivent faire preuve de multiples compétences<sup>27</sup>, 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.

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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<sup>er</sup> 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 électroniques<sup>28</sup>. 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.

---

<sup>28</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>ère</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2023 produite par l'Insee et de la Base nationale sur l'intercommunalité de la DGCL au 1<sup>er</sup> 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.

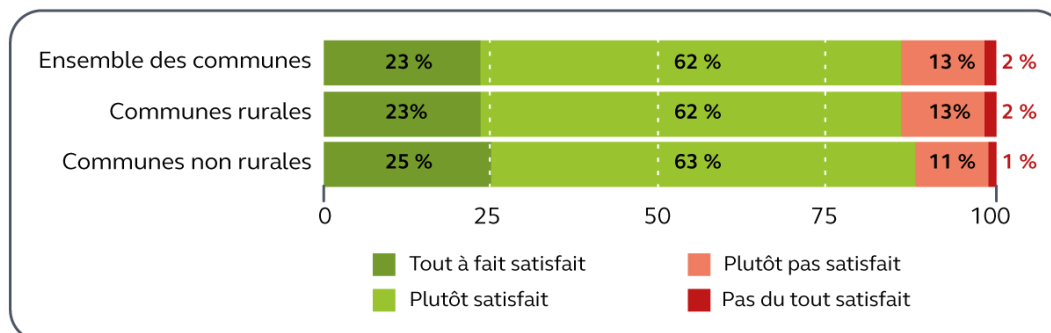
Certains répondants tirés au titre d'un EPCI ont déclaré répondre au titre d'une commune. Leurs réponses ont alors été attribuées à cette commune.

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

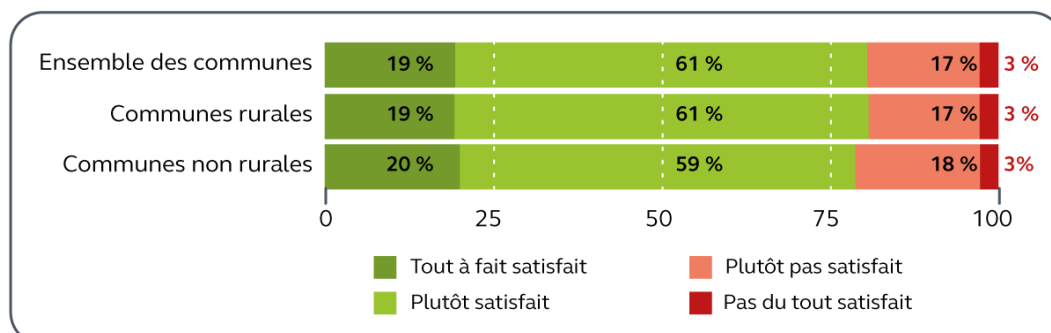
## Annexe n° 3 : résultats du sondage effectué par la Cour des comptes auprès du bloc communal

### Partie 1 : les recettes fiscales et non fiscales

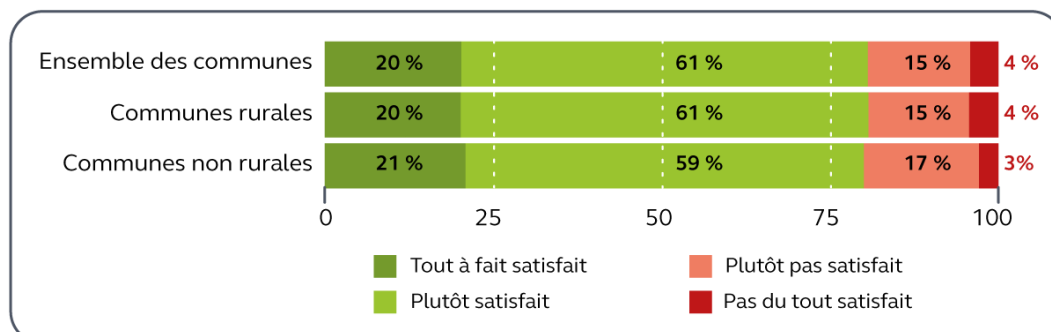
Graphique n° 1 : le recouvrement des recettes est-il efficace ?



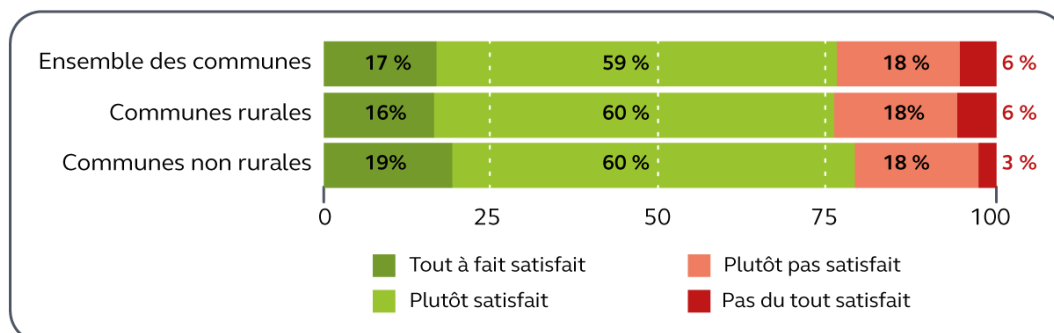
Graphique n° 2 : la mise à disposition des informations utiles pour prévoir les recettes fiscales est-elle satisfaisante ?



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) ?

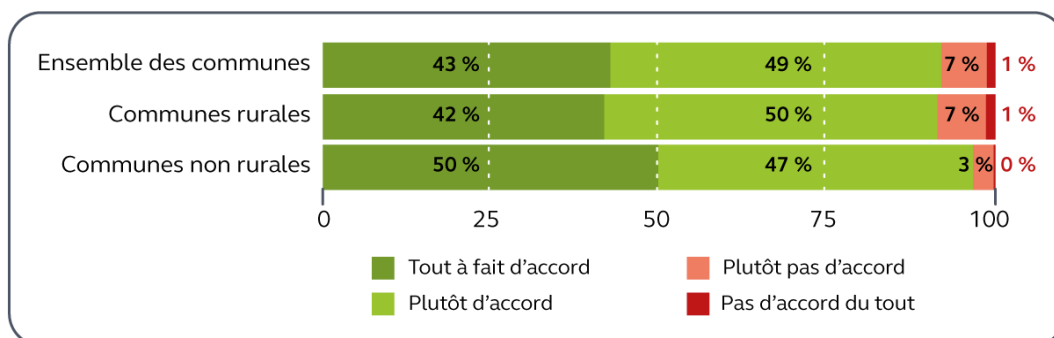


**Graphique n° 4 : êtes-vous satisfait(e) du service de la DGFIP en matière d'évaluation des biens (service du domaine) et de conseil pour les biens immobiliers ?**

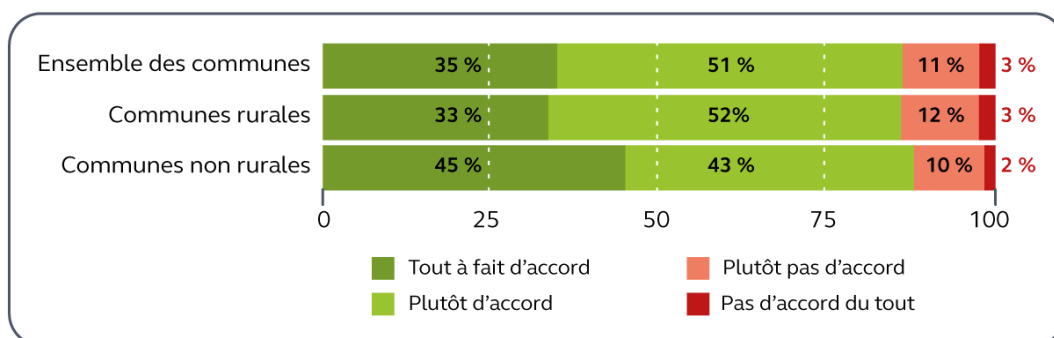


## Partie 2 : le paiement des dépenses et la tenue des comptes

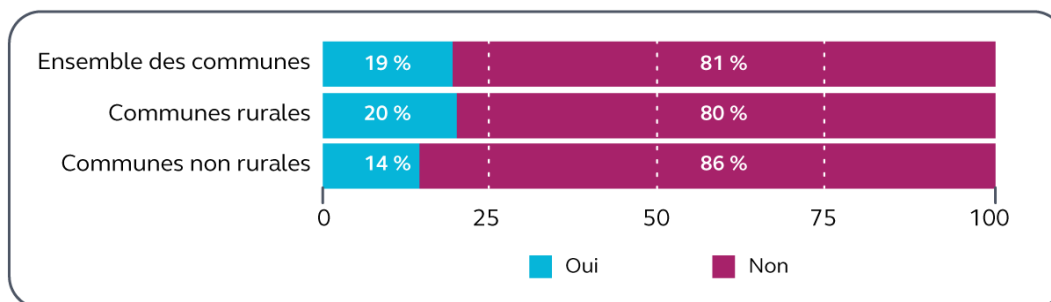
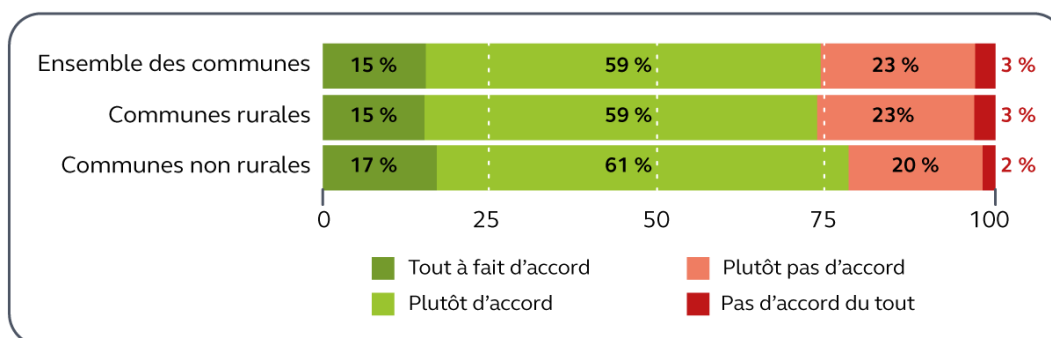
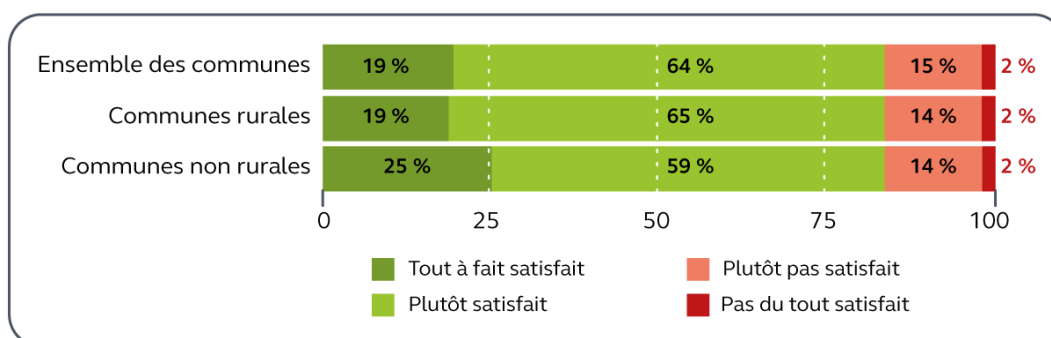
**Graphique n° 5 : les dépenses sont-elles payées correctement ?**



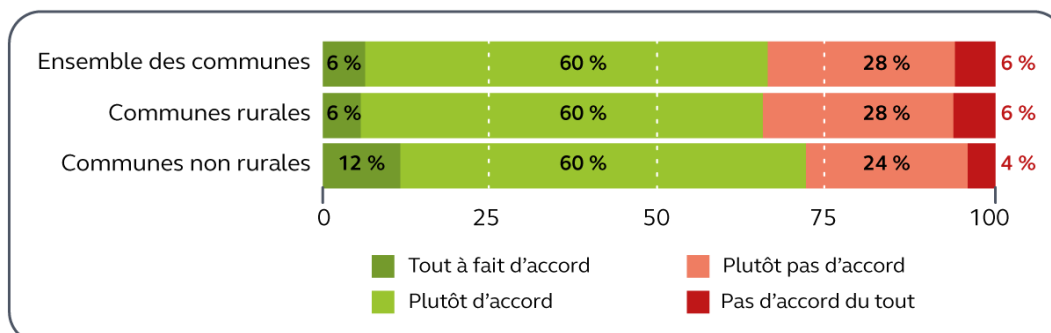
**Graphique n° 6 : les délais de paiement des dépenses sont-ils cohérents ?**



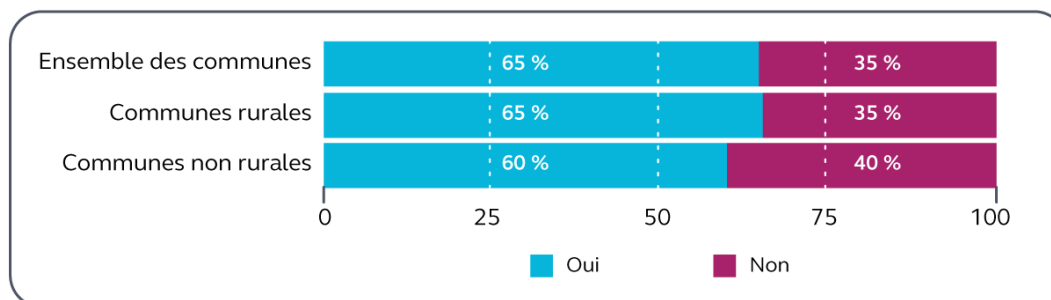


**Graphique n° 7 : y-a-t-il beaucoup de rejets des dépenses de la part du comptable ?****Graphique n° 8 : la réglementation en matière de dépenses vous paraît-elle suffisamment claire (procédure, pièces justificatives, etc.) ?****Graphique n° 9 : comment percevez-vous l'aide apportée par la DGFIP sur 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 ?**

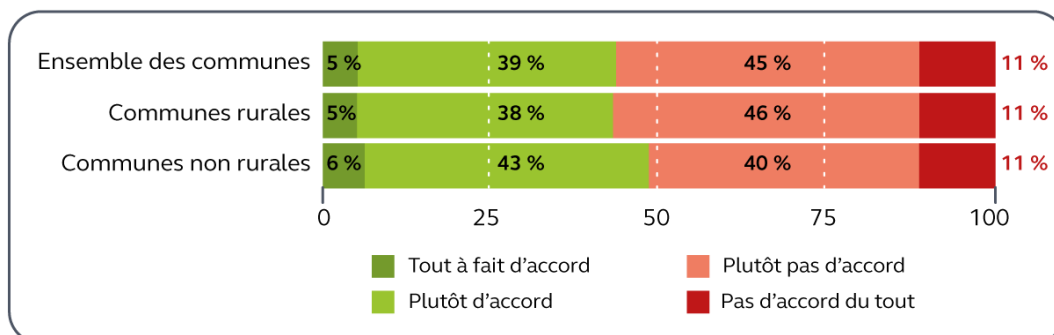


**Tableau n° 12 : quelles sont vos suggestions d'amélioration concernant l'action de la DGFIP en matière de dépenses et de tenue des comptes ?**

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 %

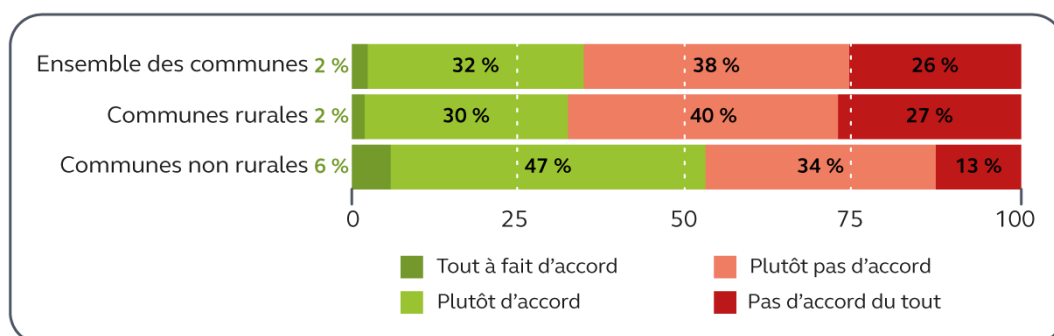
Source : Cour des comptes

**Graphique n° 12 : les secrétaires de mairies sont-ils/elles suffisamment formé(e)s aux sujets budgétaires, comptables et financiers ?**

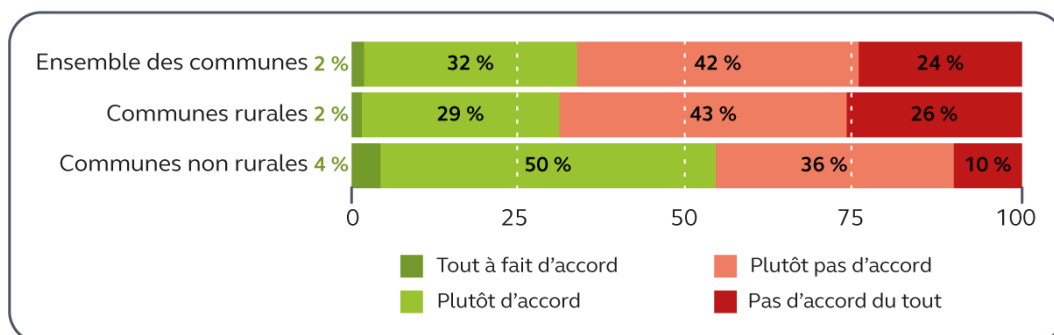


### Partie 3 : La cartographie des services de la DGFIP sur le territoire national

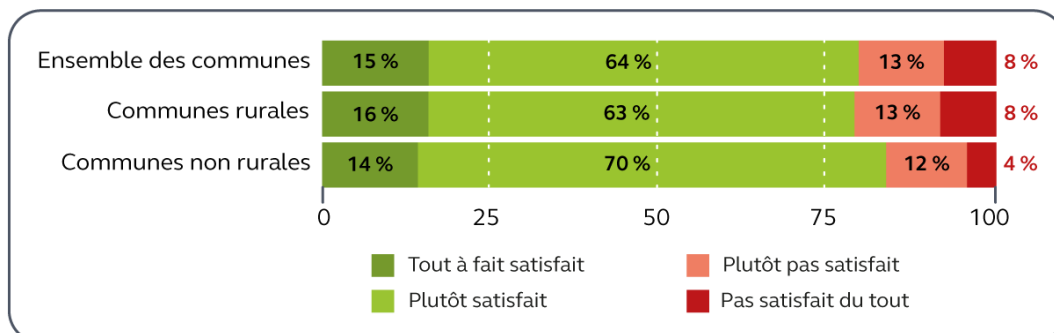
**Graphique n° 13 : la nouvelle carte des implantations des services de gestion comptable (regroupements de trésoreries) vous paraît-elle pertinente dans votre ?**



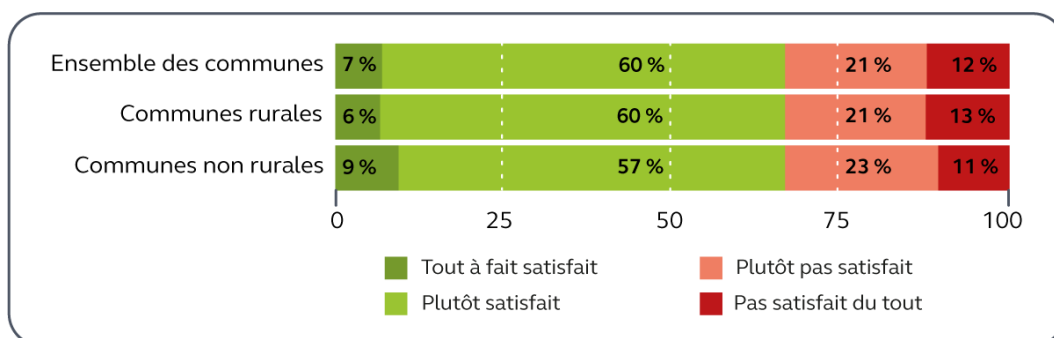
**Graphique n° 14 : la nouvelle carte des implantations des services fiscaux (pour les particuliers et les entreprises) vous paraît-elle pertinente dans votre département ?**



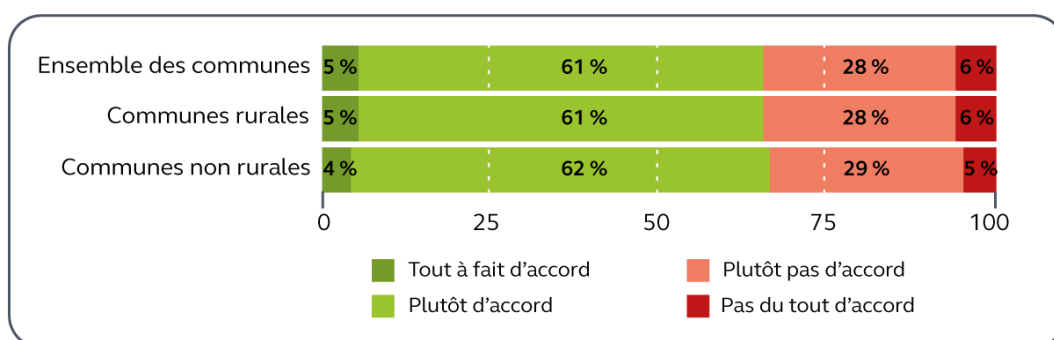
**Graphique n° 15 : êtes-vous satisfait(e) du partenariat noué par la DGFIP avec le réseau des buralistes pour le recouvrement de certaines recettes ?**



**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) ?**

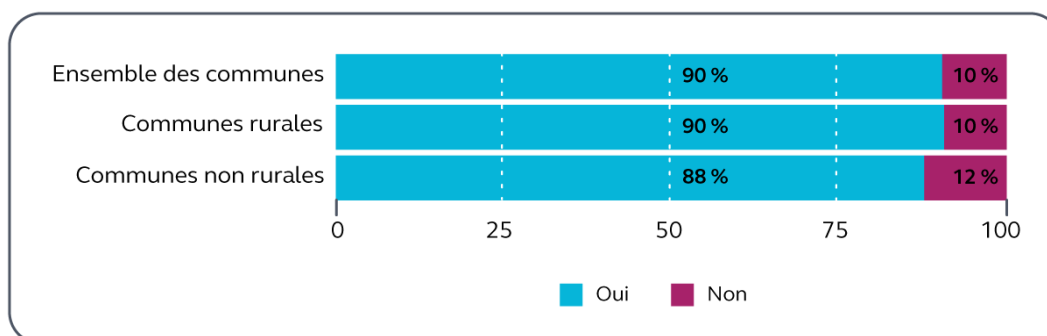


**Graphique n° 17 : la participation des services de la DGFIP aux maisons France services vous paraît-elle suffisante ?**

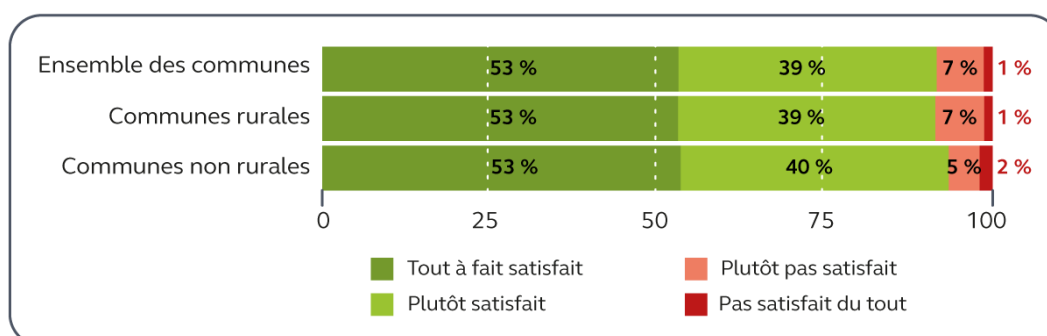


## Partie 4 : La mise en place par la DGFIP des conseillers aux décideurs locaux (CDL)

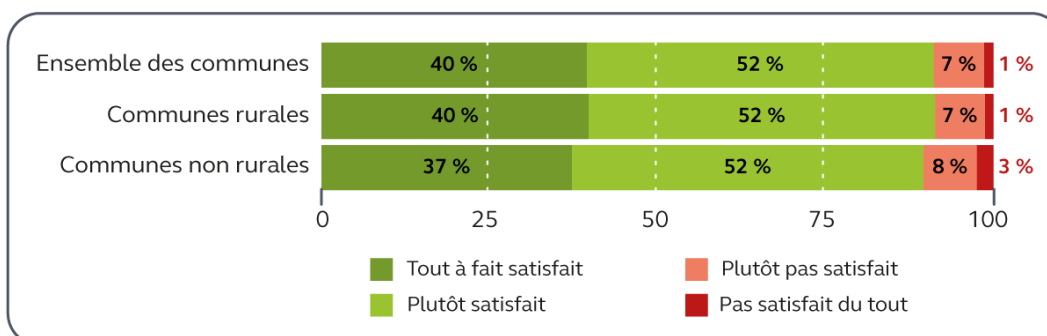
**Graphique n° 18 : connaissez-vous « votre » conseiller aux décideurs locaux ?**



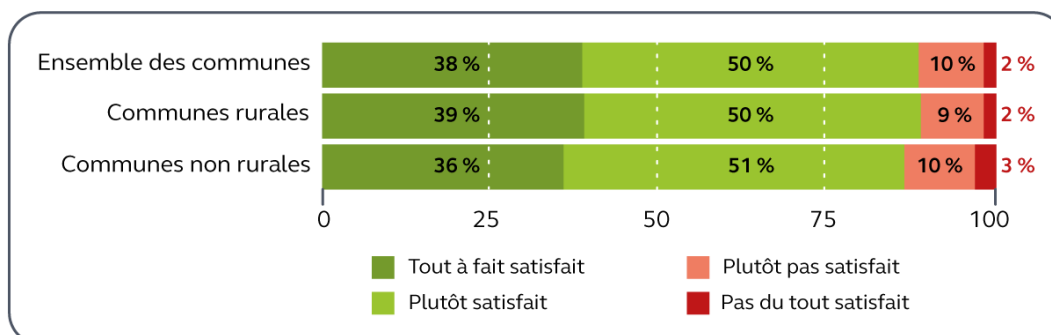
**Graphique n° 19 : êtes-vous satisfait(e) des services qu'il vous apporte en matière budgétaire (élaboration du budget)?**



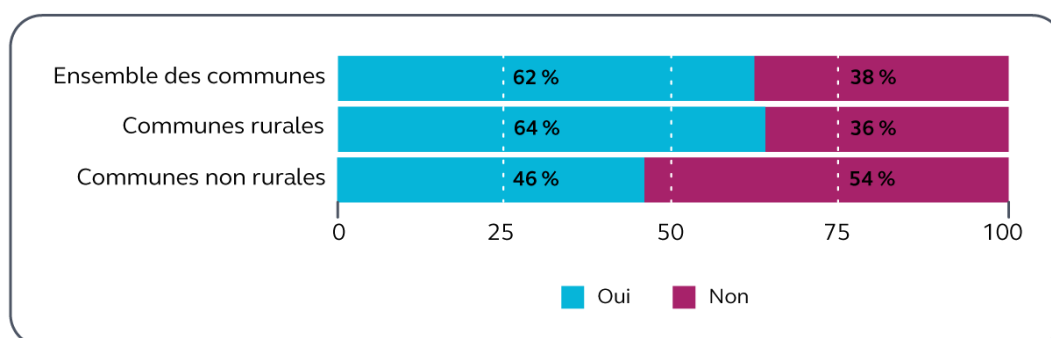
**Graphique n° 20 : êtes-vous satisfait(e) des services qu'il vous apporte en matière fiscale ?**



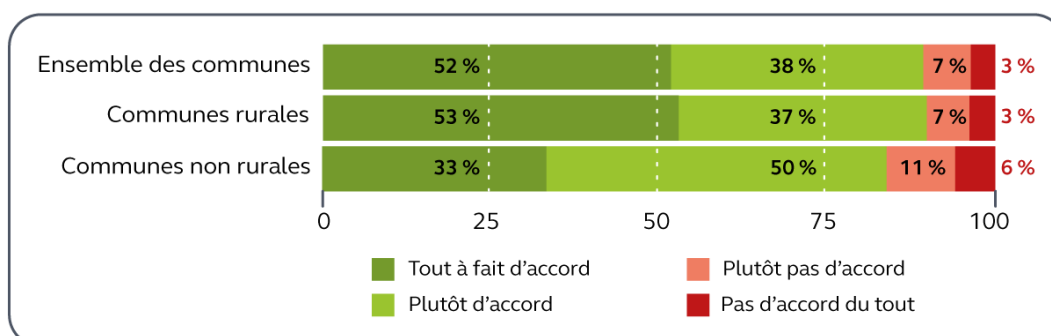
**Graphique n° 21 : êtes-vous satisfait des services qu'il vous apporte en matière d'analyse financière, en particulier pour financer des projets d'investissement ?**

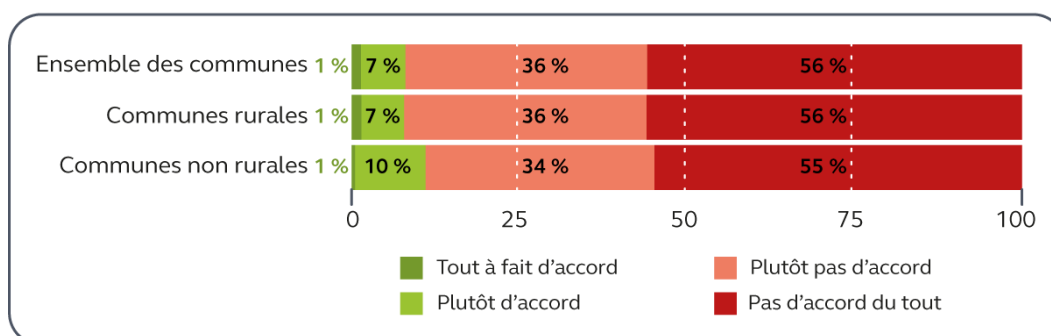


**Graphique n° 22 : votre secrétaire de mairie a-t-il/elle recours au CDL pour l'élaboration du budget ?**



**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