Solidaires Finances Publiques
SYNDICAT NATIONAL
Section des administrateurs

BULLETIN
DE LA SECTION DES ADMINISTRATEURS

N° 134
Février 2024

DGFiP et Bloc communal : un rapport plutôt instructif de la Cour des comptes

Édito

Voici un numéro spécial consacré à la communication au Sénat publiée le 31 janvier dernier et intitulée : *« L'action de la direction générale des finances publiques auprès du bloc communal »*. Intéressant par les données qu'il fournit, ce rapport mérite également d'être connu en raison de certains constats qu'il formule et qu'on ne peut que partager, une fois n'est pas coutume…

Certes, la Cour tire un bilan « globalement positif » des évolutions récentes. Personne n'est parfait… Mais elle sait également formuler des critiques sévères et en appeler parfois au sens du service public. Et cela tombe bien, en la matière, nous avons des choses à faire valoir.

- - -

Passé largement inaperçu alors qu'il touche à un service public essentiel, ce rapport revient sur le recouvrement des recettes fiscales et non fiscales, le paiement des dépenses et la tenue des comptes, mais aussi l'évolution du réseau à la lumière des objectifs du « nouveau réseau de proximité » (NRP).

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous reviendrons sur les aspects touchant aux « comptes du bloc communal » (1) avant de nous concentrer plus en détail sur le bilan que la Cour dresse du NRP (2).

1/ Finances et comptes du bloc communal : « une forte attente des collectivités »

Dans un contexte de forte pression sur les finances locales, il n'est guère étonnant de constater que, sur ce sujet, les communes expriment de réelles attentes.

A titre d'exemple, la Cour indique que *« 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 1er janvier 2023, dont plus des deux tiers des communes »*.

Pour autant, dans cette évolution importante en matière de gestion publique, la Cour relève que *« 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 »*. Quant au régime de responsabilité des gestionnaires publics, il est vu par 66 % des collectivités interrogées comme *« l'occasion de revoir leurs procédures internes »*.

La Cour revient également sur l'expérimentation de la certification des comptes locaux engagée en 2016 qui a concerné 25 collectivités de taille importante. Elle rappelle le bilan qu'elle a dressé en janvier 2023 montre 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 »*. Pour une institution plutôt habituée à formuler des critiques feutrées, la charge est lourde et donne une idée de l'importance des missions de la DGFiP en matière de gestion publique.

Notons également ici que *« 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 »*. Ce point est d'autant plus sensible que « GMBI » a montré de préoccupants « trous dans la raquette » en la matière.

De manière générale, sur ces différents points, le constat est clair : *« les collectivités interrogées par la Cour demeurent en attente d'une amélioration des services proposés par la DGFiP »*.

2/ NRP : un bilan globalement satisfaisant pour les magistrats de la rue Cambon

Commençons par le jugement global qui ne surprendra personne : la Cour juge que la DGFiP *« respecte globalement »* les objectifs établis et le calendrier prévu. Elle rappelle ainsi que l'objectif initial était d'augmenter le nombre de communes où la DGFiP est présente de 1 977 à plus de 2 570 d'ici la fin 2023. La Cour précise également que 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.

La Cour note que l'objectif est largement dépassé : *« 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 % »*.

Une présence géographique multiforme et déroutante

Cette « présence » de la DGFiP n'est toutefois par pérenne et ne s'accompagne pas de services de « plein exercice ». De 2015 à 2019, le nombre de postes comptables a ainsi diminué de près de 17 %, passant ainsi de 4 229 à 3 499. Il a diminué plus brutalement avec le NRP. Car cette hausse en trompe l'œil de la présence s'est accompagnée d'une réelle baisse des services du réseau déconcentré de la DGFiP.

Celui-ci comprenait 3 499 services implantés sur le territoire national, un nombre devant passer à 1 761 à l'issue du projet de restructuration engagé par la DGFiP en 2025. La Cour relève que *« 97,5 % du réseau cible (résultant à la fois des suppressions et créations de structures) est en place au 31 décembre 2023 »*.

Si elle estime que la DGFiP a donc plutôt atteint ses objectifs quantitatifs, la Cour précise cependant que *« la fermeture des 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 dans certains territoires »*, les communes rurales se montrant les plus réticentes.

La Cour évoque le réseau des espaces « France services » et le nombre de points de vente pour détailler le tableau de la « présence » de la DGFiP. Elle rappelle que 2 601 espaces France services étaient labellisés sur le territoire national en novembre 2023 (dont 140 bus itinérants et 88 structures issues du réseau les points d'information médiation multiservices - PIMMS-) et que 15 043 points de vente étaient agréés au 30 octobre 2023. Ceux-ci sont 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).

Enfin, les auteurs du rapport rappellent que certains services ont été spécialisés dans la fonction hospitalière, ce qui a eu pour effet d'augmenter le nombre de trésoreries hospitalières.

La Cour se félicite des suppressions de structures de petites taille, qui ont majoritairement concerné les trésoreries, devenus services de gestion des collectivités locales : 578 services de ce type ont été supprimés sur les 589 services supprimés au total. Cette contraction sans précédent s'est traduite par une augmentation de la taille moyenne des services de 50 %, lesquels sont passés de 15,1 agents en moyenne en 2019 à 21,5 agents fin 2023, voire à 24,6 si on ajoute les effectifs des antennes à ceux de leur service de rattachement.

Pour les auteurs du rapport, *« 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 »*.

Focus sur les établissements France services

La participation de la DGFiP aux espaces « France services » (EFS) 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 EFS concernaient la DGFiP ont été recensés (soit 23 % des sollicitations), sachant que l'année 2023 a été marquée par le lancement de GMBI…

Les premiers bilans de l'activité des EFS « 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-services. 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.

Focus sur les conseillers aux décideurs locaux

L'une des grandes nouveautés de ces dernières années a été la création des conseillers aux décideurs locaux (CDL) dont la Cour tire le bilan suivant : *« ces conseillers sont bien identifiés par 90 % des communes, qui apprécient à 90 % leur action »*. Près de 400 000 prestations de conseil ont été effectuées en 2022 (500 pour chacun·e des 807 CDL en moyenne au 31 décembre 2022). Le conseil budgétaire et comptable représente 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. Les communes sont donc les principales bénéficiaires de l'activité des CDL (81 %), notamment les plus petites : les communes de moins de 3 500 habitants représentent plus de 68 % des interventions.

La Cour précise que *« 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 »*. Le nombre de CDL atteignait pas ailleurs 917 début décembre 2023, l'objectif étant d'en mettre en place 993 sur l'ensemble du territoire en 2025.

Des Services de gestion comptable en souffrance ?

S'agissant des services de gestion comptable (SGC), la Cour estime également qu'il faut harmoniser leur organisation. Elle relève le risque croissant de sous-dimensionnement des SGC et se montre alarmiste : *« 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 »*. Évoquant la complexité des missions des SGC, le rapport revient également sur l'articulation des liens entre chefs de SCG, CDL et élus locaux, appelant manifestement à une clarification et une meilleure coopération entre les différents acteurs.

Finalement, tout n'irait pas si bien ?

Bien que documenté, le bilan de la Cour reste très quantitatif. Au surplus, pour apporter son jugement « globalement positif », la Cour se fonde sur les objectifs initiaux du NRP. Or, ceux-ci ont été contestés par les organisations syndicales. C'est donc aussi le bilan qualitatif qu'il faut dresser.

En la matière, la Cour livre certains éléments instructifs. Interrogées par la Cour, les collectivités déplorent que le resserrement du réseau de la DGFiP ne soit pas compensé ni par une présence constante et durable 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 rapport estime sur ce point que *« Le bilan de la mise en place devra donc mettre en regard les apports des réorganisations et la qualité du service rendu aux collectivités »*.

De la même manière, si 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, elles sont un tiers à se déclarer insatisfaites. La

proportion est significative. Pour la Cour, cela *« doit conduire la DGFiP à la vigilance sur l'évolution de la demande et l'adaptation de ses moyens ».* Elle recommande d'ailleurs 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 ».*

La Cour précise que peu d'agents sont affectés aux EFS : une dizaine au total, *« 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 ».* Elle propose d'envisager *« l'accueil d'espaces « France services » dans des locaux des directions départementales des finances publiques ».* Autrement dit, elle juge insuffisant l'investissement et la présence de la DGFiP dans les EFS.

Par ailleurs, elle préconise de réaliser, dès 2024, un bilan du déploiement des conseillers aux décideurs locaux et de leur articulation avec les services de gestion comptable. L'objectif fixé par la Cour est clair : les fonctions des conseillers aux décideurs locaux doivent être consolidés dans la durée. Ce que l'on peut traduire ainsi : développer et consolider un conseil aux collectivités locales qui demeure assuré par la DGFiP. Cet ancrage pérenne au sein du service public fiscal et financier est évidemment bienvenu.

En conclusion…

Le rapport de la Cour des comptes donne à réfléchir, mais il comporte de nombreux éléments qui peuvent appuyer des revendications claires, lisibles et compréhensibles, tant pour les personnels de la DGFiP que pour les élus locaux.

En premier lieu, il s'agit de conserver et de consolider les missions assurées par les SGC et les CDL au sein de la DGFiP. La technicité des personnels de la DGFiP est l'un des arguments forts. Pour conseiller, tenir les comptes, appréhender les enjeux juridiques (comptes soumis à TVA, marchés publics, etc), tenter d'améliorer la tenue de l'actif des collectivités, faire face aux défis budgétaires et donner aux services publics locaux et à la démocratie locale les moyens de fonctionner, il est indispensable de disposer d'un service public fiscal, foncier et financier. Cela, la DGFiP peut et doit l'assurer.

En second lieu, se pose la question de la véritable présence de la DGFiP sur le territoire. Le numérique ne réglant pas tout, pour d'évidentes raisons (fracture numérique, besoin d'exposer sa situation *in situ*), il faut garantir une présence locale du service public fiscal, foncier et financier qui fasse concrètement vivre le principe d'accessibilité du service public. De ce point de vue, il s'agit de voir si les EFS, désormais en place, doivent rester sur le même modèle ou s'ils doivent évoluer. De quoi, à la DGFiP comme dans d'autres services publics, envisager de reconquérir les territoires délaissés.

D'autres enjeux ne doivent pas être ignorés. Quelle évolution pour la certification des comptes qui, manifestement, patine ? Quel bilan du compte financier unique ? Quelle tenue des bases des impôts locaux ? Et nous en passons...

Tout cela ne peut que conduire à poser la question des moyens de la DGFiP. Le gouvernement chercher à économiser 10 milliards d'euros en 2024, 12 milliards en 2025. La DGFiP, les services publics et la protection sociale ont été beaucoup trop mis à contribution. Le renforcement (ô combien urgent et nécessaire), des moyens de la DGFiP apporterait une certaine garantie de meilleure tenue des recettes et des dépenses, locales et fiscales. Au-delà, il faudra aussi bien parler de la répartition des richesses et du rôle de la fiscalité. Une question de choix de société.

- - -

La section des Directeurs et de l'encadrement est représentée par :

Anne-Françoise BARUTEAU, Administratrice de l'Etat (ex AGFIP), Co-secrétaire de section

Aline DJIAN, Administratrice de l'Etat (ex AFIP), Co-secrétaire de section

Vincent DREZET, AFIPA, Co-secrétaire de section

Jacques LAURES, Administrateur de l'Etat

Ronan LE BERRE, AFIPA, coordination du journal

Bernard CAMUT, Secrétaire national en charge de l'encadrement supérieur

Contacter notre section :
gestionaplus@solidairesfinancespubliques.org

Pour plus d'informations, consultez le site de la section