

ENQUÊTE AMF

Les relations des communes et des intercommunalités avec la Direction générale des finances publiques Synthèse des résultats



Octobre 2024

SOMMAIRE

■ Principaux enseignements	4
1. Redynamiser le partenariat avec les services de la DGFIP	4
2. Développer les formations	6
3. Permettre le déploiement adapté de la dématérialisation	6
4. Étendre l'accessibilité aux lieux de contact et aux dispositifs de paiement	7
■ Analyse des principaux résultats	8
1. Le nouveau réseau de proximité (NRP) développé par la DGFIP engendre une dégradation des relations	8
2. Les difficultés liées à la dématérialisation des opérations comptables et des moyens de paiement	11
3. Le développement nécessaire de la fiabilisation des données liées à la fiscalité locale	13
■ La DGFIP doit rester le partenaire privilégié des collectivités	15

Méthodologie

Conduite entre le 27 mars et le 22 mai 2024 auprès des adhérents de l'AMF, cette enquête a recueilli 1 478 réponses, dont 1 446 communes et 32 intercommunalités.

L'analyse présentée dans ce document s'appuie sur les réponses à des questions fermées, mais aussi sur les observations et propositions des répondants à deux questions ouvertes et, en particulier, sur des points d'attention particuliers tels que les relations entretenues par les collectivités avec le réseau de la DGFIP et la dématérialisation des opérations comptables et des moyens de paiement.

De nombreuses observations sont ainsi issues des réponses aux questions ouvertes posées aux communes et intercommunalités portant sur leurs appréciations, difficultés et propositions relatives aux relations avec les services de la DGFIP et au déploiement de la dématérialisation. Les nombreux commentaires apportés par les collectivités sont très détaillés et présentent un apport significatif avec des exemples concrets.

ENQUÊTE AMF

Les relations des communes et des intercommunalités avec la DGFIP

Depuis 2020, la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) a engagé une restructuration de son réseau déconcentré en réduisant le nombre de services implantés sur le territoire national : la création des services de gestion comptable (SGC) regroupe les anciennes trésoreries et des conseillers aux décideurs locaux (CDL).

Le « nouveau réseau de proximité » a modifié le maillage territorial de la DGFIP et a réduit le nombre de services implantés sur le territoire national. Les espaces France services ainsi que le réseau de buralistes ont été notamment développés. Ces évolutions sont accompagnées du développement de la dématérialisation.

Face à ces évolutions et au regard des nombreuses difficultés et remontées de ses adhérents, l'AMF a réalisé une enquête auprès des communes et intercommunalités afin de recueillir leur avis sur la nouvelle organisation territoriale de la DGFIP et, plus largement, sur les relations entre les ordonnateurs et les comptables publics.

Cette enquête a également pour objectif de recueillir les propositions des collectivités pour développer ce précieux partenariat et le rendre plus efficient et adapté au regard des contraintes.

■ Pour information

La Direction générale des Finances publiques (DGFIP) est au service des citoyens en apportant un concours essentiel au bon fonctionnement de l'État et des administrations publiques et de l'économie. Dans ce cadre, elle tient les comptes de l'État, assure la gestion financière et comptable des collectivités territoriales, comptabilise la totalité des recettes et dépenses publiques hors sphère sociale et garantit la fiabilité des comptes publics et la qualité de l'information au bénéfice des décideurs publics et de l'ensemble des citoyens.

Elle exerce ainsi des missions de recouvrement, de gestion comptable (contrôle et exécution de la dépense, tenue des comptes) et fiscale (assiette et recouvrement des impôts, taxes et autres recettes publiques), ainsi que des missions de conseil aux ordonnateurs locaux.

Principaux enseignements

1 Redynamiser le partenariat avec les services de la DGFIP

- L'enquête révèle que de nombreuses collectivités répondantes regrettent que la restructuration du réseau engagée depuis 2020 et le développement de la dématérialisation aient affaibli les liens personnalisés préalablement créés avec les anciennes trésoreries¹. Les collectivités répondantes mentionnent ainsi une « déshumanisation », voir un « sentiment d'abandon ». Elles notent leurs difficultés pour contacter leurs interlocuteurs, et regrettent des échanges uniquement par courriels. Certaines collectivités répondantes soulignent que la détérioration du partenariat précédemment créé engendre une « perte de confiance ».
- Selon les répondants, la DGFIP doit rester le partenaire privilégié des collectivités pour assurer ses missions de conseil, d'expertise et d'accompagnement, en plus de ses missions de contrôle. Les collectivités répondantes estiment que l'expertise de la DGFIP et de son réseau est indissociable de la fonction de proximité, essentielle aux communes et EPCI, particulièrement là où la dématérialisation

Les collectivités alertent également sur la nécessité de renouer des liens de confiance par le développement des échanges et de la concertation.

des échanges atteint certaines limites. Les collectivités répondantes proposent ainsi la mise en place d'interlocuteurs dédiés et privilégiés dans chaque Direction départementale des finances publiques (DDFiP) et Direction régionale des finances publiques (DRFiP).

Pour faciliter les contacts, les collectivités proposent notamment de diffuser l'organigramme du service de la DGFIP auquel elles sont rattachées, mentionnant les coordonnées téléphoniques directes de leurs interlocuteurs.

- Les collectivités alertent également sur la nécessité de renouer des liens de confiance par le développement des échanges et de la concertation, y compris dans le cadre de la prise en charge des mandats et titres transmis, ce qui permettrait aussi d'éviter des rejets non justifiés ou régularisables.

Or, 55 % des répondants indiquent que leur trésorerie ne les contacte pas afin d'éviter un rejet et demander des explications avant de le réaliser. De nombreuses collectivités regrettent ainsi la multiplication du nombre de rejets non justifiés, sans un contact préalable qui aurait pu apporter des solutions et les éviter. En cas de difficultés dans la prise en charge des mandats et titres par les services de gestion comptable, les collectivités proposent d'être contactées préalablement pour appréhender les raisons justifiant le rejet, avant sa réalisation.

Des protocoles pourraient ainsi être conjointement définis (modalités de l'information communiquée, délais en fonction des contraintes de la collectivité, etc.) avec le développement de procédures conjointes adaptées et simplifiées.

¹ Deux questions ouvertes ont été posées aux collectivités portant sur leurs appréciations, difficultés et propositions relatives aux relations avec les services de la DGFIP et au déploiement de la dématérialisation. Un nombre significatif de collectivités ont mentionnés leur mécontentement ou à défaut leur appréciation mitigée. Si certaines collectivités s'estiment satisfaites, les questions étant ouvertes, l'étude ne permet pas de déterminer le nombre de collectivités concernées dans chacune de ces catégories mais mentionne de manière importante le souhait des collectivités de changements portant sur ces relations et des difficultés identiques.

- **Les collectivités répondantes regrettent par ailleurs un cloisonnement de la communication à l'intérieur d'un même service de gestion comptable en raison de la séparation des agents selon leurs missions :** ainsi en est-il entre les agents en charge des dépenses et les agents en charges des recettes.

Elles dénoncent aussi des différences d'appréciations sur une même opération comptable : pour la prise en charge d'un même mandat, par exemple, les injonctions peuvent être différentes sur les imputations à utiliser ainsi que sur la nature des pièces jointes.

Elles dénoncent aussi l'augmentation des délais de réponse et de prise en charge des mandats et titres.

- **Les collectivités proposent également la mise en place de temps d'échanges dédiés** afin de résoudre plus efficacement les difficultés, à rythme régulier, avec les services de gestion comptable et le développement d'informations pertinentes sur des points d'attention : sont notamment citées les imputations comptables, les spécificités sur certains types de mandats, le suivi du recouvrement, etc. ainsi que portant sur la préparation budgétaire.
- **Selon les réponses apportées, 53 % des entités déclarent que la participation de la DGFIP aux espaces France services dans une démarche de mutualisation des moyens est satisfaisante. Néanmoins, les collectivités mentionnent une rupture plus globale de la proximité géographique,** pour les ordonnateurs (transports de fonds) et les administrés. Elles signalent ainsi que les populations restent souvent encore éloignées des outils de paiement ou de déclaration dématérialisés.

- **Les collectivités regrettent également une moindre adaptation de la DGFIP aux spécificités territoriales** et aux difficultés spécifiques à certaines strates des collectivités concernées. Celles-ci pointent notamment l'application de règles excessives et de procédures harmonisées sans prise en compte de la taille de la collectivité. Les collectivités répondantes proposent ainsi que les agents dédiés du service de gestion comptable acquièrent une connaissance plus précise des problématiques locales et s'adaptent selon la taille de la commune en communiquant notamment des informations plus explicites et détaillées selon les cas. **Au-delà de l'augmentation du nombre d'actions à mener en raison des rejets susmentionnés, certaines collectivités dénoncent une augmentation de la charge de travail, voire un transfert de charge liés à ces difficultés.**

- **74 % des répondants estiment que l'aide à la préparation des documents budgétaires est suffisante. L'enquête révèle néanmoins le souhait d'un renforcement de l'accompagnement technique des DDFiP,** notamment en ce qui concerne la réglementation applicable comme la mise en œuvre du compte financier unique, les impacts de l'instruction budgétaire et comptable M57, les règles relatives à la TVA, et au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) notamment. En effet, 52 % des collectivités répondantes indiquent que les conseils de leur comptable et des services de la DDFiP ne sont pas suffisamment développés en matière de TVA.

- **76 % des collectivités répondantes témoignent d'une mission adaptée des conseillers aux décideurs locaux (CDL) aux besoins de leurs collectivités. Le conseiller aux décideurs locaux est ainsi mentionné comme acteur bénéfique.** 69 % des répondants estiment par ailleurs que les conseils apportés par leurs CDL sont suffisamment adaptés dans la gestion de leur politique publique, par le biais d'outils leur

Certaines collectivités dénoncent une augmentation de la charge de travail, voire un transfert de charge liés à ces difficultés.

permettant de connaître l'impact financier de leurs dépenses de fonctionnement comme d'investissement.

Cependant, le secteur d'intervention des CDL est jugé trop étendu et à l'origine d'un manque de disponibilité pour apporter une expertise sur des thématiques dédiées telles que la prospective et l'analyse financières.

Les collectivités répondantes proposent une augmentation du nombre de conseillers aux décideurs locaux pour leur permettre de réaliser leurs missions d'accompagnement (analyses, appui préparation budgétaire, prospective et conseils techniques). Elles estiment nécessaire d'améliorer leur disponibilité pour des échanges personnalisés et approfondis, y compris en présentiel, dans un souci de proximité.

L'outil « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) semble considéré comme un outil permettant de participer à la mise à jour des données. Des anomalies restent cependant soulevées par les collectivités répondantes.

Si cet outil participe à la fiabilisation des données, les collectivités répondantes signalent néanmoins le manque de lisibilité du suivi du recouvrement et la fiabilisation et la tenue nécessaires des bases cadastrales. L'actualisation des données du cadastre est indispensable. La tenue du cadastre relevant de la responsabilité de l'État, il est ainsi proposé de désigner un agent DGFIP géomètre du cadastre, référent dans les services de gestion comptable, afin d'améliorer les services proposés.

2 Développer les formations

- Certaines collectivités regrettent le peu de formations sur l'utilisation des ressources mises à disposition sur les logiciels métiers dédiés (Hélios par exemple). **Les collectivités répondantes proposent de développer des formations** sur l'utilisation d'Hélios (progiciel de gestion des comptabilités des collectivités locales au sein de la DGFIP), sur le logiciel de

consultation du cadastre VisuDGFIP ainsi que sur la compréhension des fichiers PES retour (fichiers relatifs aux flux visant à transmettre à l'ordonnateur les informations relatives aux événements survenus chez le comptable).

Elles proposent également d'accroître le nombre de sessions de formation pour les secrétaires généraux de mairie lors de leur prise de poste, et plus particulièrement sur les procédures applicables avec le service de gestion comptable et le conseiller aux décideurs locaux, sur les évolutions budgétaires et comptables, sur les règles relatives à la TVA et au FCTVA et sur les nouvelles normes et bases d'imposition.

- **La diffusion de procédures adaptées** à l'attention des ordonnateurs et de leurs services portant sur ces outils est également proposée.

3 Permettre le déploiement adapté de la dématérialisation

- **Concernant la dématérialisation, les réponses à l'enquête dénoncent la complexité des procédures.** Les collectivités répondantes regrettent un accompagnement jugé insuffisant. Les collectivités signalent aussi les coûts induits par la dématérialisation notamment qui nécessite l'acquisition de nouveaux logiciels et matériels, des abonnements et des formations coûteuses.
- 44 % des répondants indiquent que les rejets éventuels des flux « PES » de la Trésorerie ne sont pas facilement lisibles par leurs services.

Les flux « PES retour », correspondant au flux visant à transmettre à l'ordonnateur les informations relatives aux événements survenus chez le comptable, sont également cités comme indéchiffrables dans l'hypothèse d'anomalies constatées (ou fichiers de retour « KO »).

75 %
des collectivités
répondantes
alertent sur la
nécessité de
renforcer la
tenue des bases
cadastrales et leur
fiabilisation.

L'absence et le manque de lisibilité des documents transmis et produits par le comptable sont nettement mentionnés par les collectivités répondantes.

Les collectivités proposent davantage de précisions et d'informations sur ces documents. Ainsi, en est-il des encaissements tels que les états des comptes d'attente (ou « P503 ») pour lesquels les collectivités souhaitent obtenir des informations complémentaires portant par exemple sur les imputations et le détail des libellés.

Les collectivités proposent aussi que leur soit communiquées les autorisations d'urbanisme concernées par le versement de la taxe d'aménagement. Certaines collectivités proposent également le développement et la transmission d'états portant sur le suivi des recettes recouvrées.

La lisibilité des factures doit également être améliorée, et notamment pour les factures d'eau (indication de l'index de la consommation d'eau).

- **Certaines collectivités proposent en outre de développer la dématérialisation pour réduire les irrégularités constatées, en concertation avec les élus locaux.**

L'une des propositions évoquées concerne la dématérialisation des avis de somme à payer papier (ASAP). Les ASAP sont des demandes de paiement émises par les collectivités aux usagers, avec la possibilité de réaliser des paiements en ligne sur une plateforme dédiée, tout en conservant des modalités de paiement accessibles pour tous les usagers.

Une autre proposition porte sur le développement du prélèvement mensuel pour certains types de dépenses des collectivités comme l'électricité, le téléphone, internet et le carburant, et de recettes, comme les loyers et les redevances assainissement et eau. Il est ainsi proposé d'automatiser certaines évolutions de recettes : réajustements mensuels ou révision annuelle des loyers, par exemple.

4 Étendre l'accessibilité aux lieux de contact et aux dispositifs de paiement

- **Si les collectivités répondantes considèrent majoritairement que la solution PayFip est adaptée** pour les titres et les rôles émis par la collectivité locale (74 %) et pour les factures des régies telles que les crèches et cantines scolaires (70 %), les collectivités rappellent la nécessité de maintenir la proximité du comptable au bénéfice des usagers, et plus particulièrement des populations éloignées des moyens de paiement dématérialisés.
- S'il est également possible de payer les factures de cantine, crèche, amendes ou impôts en espèces et en carte bancaire dans les bureaux de tabac partenaires partout en France, **56 % des répondants à l'enquête de l'AMF indiquent cependant que le nombre de bureaux de tabac partenaires au dispositif doit être étendu. Les collectivités proposent ainsi d'augmenter le nombre de points de contact** permettant aux administrés, et plus particulièrement aux populations éloignées des moyens de paiement dématérialisés, de payer leurs créances.
- Enfin, afin de permettre le développement des outils de paiement dématérialisés, tout en limitant pour partie les impacts financiers induits, **90 % des répondants proposent la suppression du coût de commissionnement « carte bancaire »**, facturé aux collectivités lorsque l'utilisateur opte pour ce mode de paiement.

90 %
des répondants
proposent la
suppression
du coût de
commissionnement
« carte bancaire ».

Analyse des principaux résultats

1. Le nouveau réseau de proximité (NRP) développé par la DGFIP engendre une dégradation des relations²

Au-delà de la réduction du nombre de services implantés sur le territoire national, la DGFIP a mis en œuvre un nouveau réseau de proximité avec la création du conseiller aux décideurs locaux, séparant ainsi les métiers de comptable public des missions de conseil.

■ L'affirmation d'une dégradation des relations avec les services de gestion comptable depuis la restructuration du réseau engagée par la DGFIP³

Malgré les efforts déployés par les agents de la DGFIP, les collectivités regrettent les relations de proximité précédemment créées avec les anciennes trésoreries. Certaines mentionnent ainsi plus globalement un sentiment d'« abandon » des services de la DGFIP, voire un « désengagement de l'État » ainsi qu'une dégradation de la qualité du service rendu induite par un « manque de personnel », à un « turn over » élevé et à un « portefeuille de collectivités » trop importants.

La restructuration a également engendré, selon les collectivités, la perte d'adaptation des agents DGFIP aux spécificités territoriales, dont ils avaient au préalable connaissance, conduisant à un partenariat dépersonnalisé.

Elles estiment que les services de gestion comptable ne s'adaptent pas aux particularités liées à la taille de la collectivité. Elles mentionnent les règles excessives appliquées, ainsi que l'utilisation de termes très techniques non connus ou compris par les agents des collectivités.

Elles regrettent également la spécialisation des acteurs comme la séparation entre les agents en charge de la dépense et ceux en charge de la recette, cloisonnant ainsi les échanges.

Certaines communes mentionnent également la perte de « précieux conseils » préalablement apportés par leur trésorerie « sur l'aide à la décision », qui était selon elles « un

temps primordial pour bénéficier de véritables conseils dans la politique budgétaire communale ».

Cet appauvrissement de la relation avec le comptable génère une augmentation de la charge de travail des ordonnateurs, « sans compensation financière ».

L'éloignement géographique des usagers, et plus particulièrement des personnes âgées, et des services communaux et intercommunaux des services de gestion comptable est également pointé comme vecteur de mécontentement et d'isolement.

La nécessité de réaliser plusieurs dizaines de kilomètres afin de déposer les fonds de la régie ou obtenir un rendez-vous en présentiel par exemple, avec des horaires d'ouverture restreints, pénalise les collectivités. France services ne constitue, par ailleurs, pas une solution opportune selon certains répondants.

Des collectivités mentionnent aussi la suppression de régies pour ce motif.

Concernant le partenariat avec la Poste pour pallier l'éloignement des trésoreries, les collectivités signalent des créneaux horaires incompatibles.

Certaines indiquent enfin que la DGFIP leur demande davantage d'autonomie sur l'utilisation de la plateforme Hélios, progiciel de gestion des comptabilités des collectivités locales au sein de la DGFIP, afin d'obtenir certaines données (recherche des motifs de rejet par exemple) et états (édition des états P503 par exemple). Elles regrettent un fonctionnement contre-intuitif.

■ La satisfaction sur l'aide apportée à la préparation des documents budgétaires

74 % des collectivités répondantes estiment que l'aide de la DGFIP à la préparation des documents budgétaires est suffisante.

26 % des collectivités répondantes estiment cependant que cette aide est insuffisante. Ainsi, par exemple, ont été mentionnés l'absence d'accompagnement, y compris pour la mise en œuvre du compte financier unique (CFU), des informations « sommaires » et « tardives » sur l'affectation des

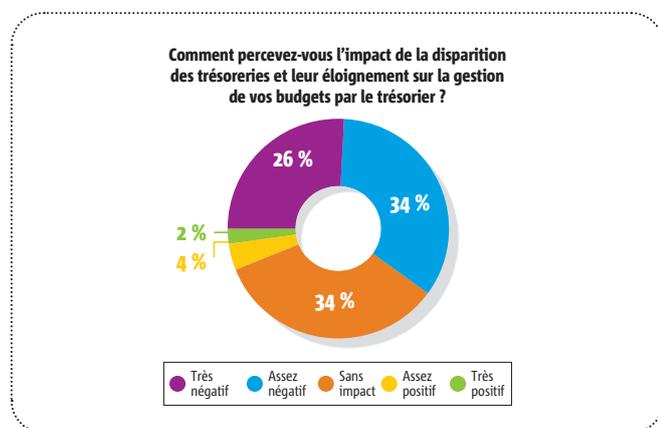
² Ces réponses correspondent aux éléments communiqués par les collectivités répondantes aux questions ouvertes proposées dans le cadre de l'enquête.

³ Commentaires apportés en réponses à la question ouverte portant sur l'avis général sur la nature des relations entretenues avec le réseau de la DGFIP (degré de satisfaction, propositions éventuelles).

résultats, ainsi que des regrets portant sur l'absence de réunions dédiées à la préparation budgétaire en présentiel. Plusieurs collectivités regrettent, par ailleurs, la suppression des rencontres préalables au vote du budget avec les comptables publics. Elles indiquent, en effet que ces rencontres présentaient un apport significatif pour aider à la décision et sécuriser les projections budgétaires, y compris l'affectation des résultats envisagés.

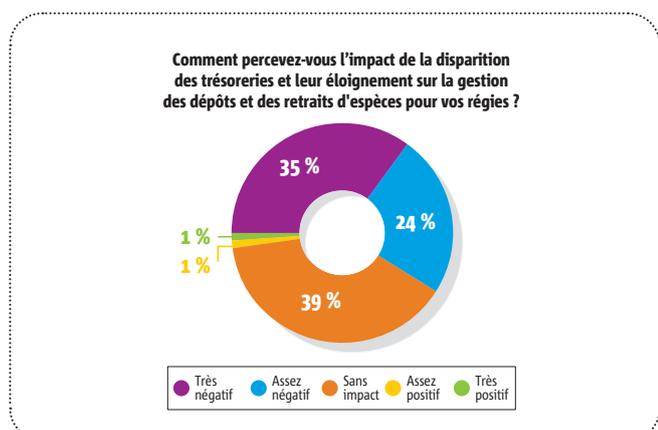
■ La gestion des budgets avec le trésorier jugée insuffisante

60 % des collectivités répondantes dénoncent l'impact négatif (34 % assez négatif et 26 % très négatif) de la disparition des trésoreries et leur éloignement sur la gestion des budgets réalisée par le trésorier.

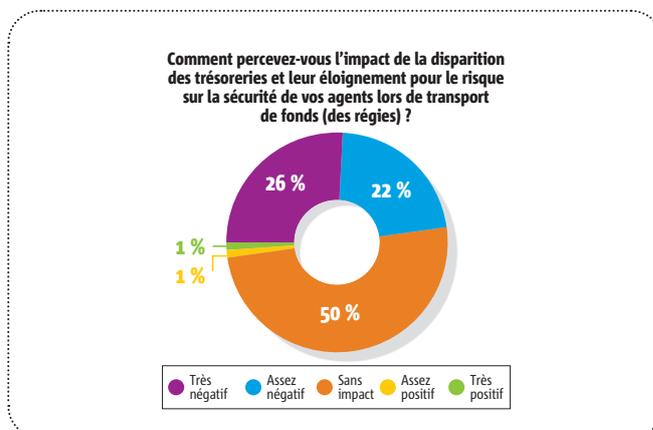


■ Un mécontentement majoritaire portant sur la gestion des dépôts et des retraits d'espèces des régies

Sur la gestion des dépôts et des retraits d'espèces des régies, 59 % des répondants signalent un impact assez ou très négatif de la disparition des trésoreries.



48 % des collectivités répondantes estiment, en outre, que la réduction du nombre de trésoreries nuit à la sécurité des agents lors de transport de fonds (des régies).



■ La complexité des procédures et des règles applicables

Les collectivités mentionnent, depuis la restructuration engagée, des modifications de procédures imposées dans un souci d'harmonisation des services comptables.

Cette évolution conduit à une complexité croissante des procédures appliquées qualifiées d'« incohérentes », de « contradictoires » et de « chronophages »⁴.

Elles signalent l'allongement des délais de réponse, des délais de prises en charge des mandats et des délais de paiement, et de la prise en charge des titres.

Les collectivités relèvent par ailleurs que, lorsqu'elles interrogent les services de la DDFiP sur des sujets particulièrement pointus (TVA, crédit baux, explications de taxation...), les réponses tardent ou ne sont pas produites.

52 % des collectivités répondantes signalent que les conseils de leur comptable et des services de leur DDFiP ne sont pas suffisamment développés concernant les questions relatives aux règles de TVA (champ d'application, taux de TVA applicable, régimes, formalités déclaratives, etc.).

Certaines regrettent ainsi les difficultés de lisibilité portant sur la réglementation applicable à la TVA par exemple, dénoncée comme un « flou artistique » ou « une horreur à calculer » et nécessitant un appui (déclarations trimestrielles par exemple).

Les collectivités locales peuvent en effet être soumises à la TVA au titre de certaines de leurs activités. Les questions relatives aux règles de TVA sont nombreuses : champ d'application de la TVA (l'activité est-elle ou non assujettie ?), taux de TVA applicable, régime de TVA applicable aux ventes de terrains

⁴ Commentaires apportés par les collectivités répondantes aux questions ouvertes.

réalisées par les communes (TVA sur marge ou TVA sur prix total), formalités déclaratives, etc.

D'autres dénoncent l'absence d'accompagnement, notamment sur la mise en place du compte financier unique, compte commun à l'ordonnateur et au comptable qui se substitue au compte administratif et au compte de gestion. Il en est de même pour la mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Ce manque d'accompagnement conjugué à la multiplication des nouvelles procédures à mettre en œuvre conduisent à l'accroissement notable de la charge de travail.

■ Une satisfaction modérée des espaces France services

Afin de renforcer la présence des services publics de proximité, des espaces France services ont été créés. Il s'agit de guichets uniques regroupant un panel important de prestations d'accompagnement (information de premier niveau, démarches administratives, numérique, etc.) au profit des administrés.

Sur la participation de la DGFIP aux espaces France services dans une démarche de mutualisation des moyens, 47 % des répondants déclarent qu'elle n'est pas satisfaisante.

Certaines collectivités pointent ainsi l'éloignement ou l'absence d'espace France services sur leur territoire ainsi que des réponses apportées à des questions jugées « très simples »⁵.

■ Les engagements partenariaux et de conventions de services comptables et financiers peu développés

La DGFIP promeut la mise en place d'engagements partenariaux et de conventions de services comptables et financiers entre ordonnateurs et comptables. Ces conventions permettent à l'ordonnateur et au comptable d'arrêter une liste d'objectifs communs, assortis d'indicateurs de suivi et d'un calendrier de réalisation. Elles favorisent également la dématérialisation des échanges et la rationalisation des procédures de contrôle par la mise en place d'un contrôle sélectif de la dépense par exemple.

Selon l'enquête, 30 % des collectivités répondantes ont conclu un engagement partenarial ou une convention de services comptables entre ordonnateurs et comptables.

■ L'augmentation nécessaire du nombre de conseillers aux décideurs locaux

Dans le cadre du développement du nouveau réseau de proximité de la DGFIP, des conseillers aux décideurs locaux (CDL) ont été nommés. Présenté comme un expert du conseil au service des élus locaux et de leur service, il doit proposer une offre de conseil aux élus pour répondre à leurs besoins sur différents sujets (budgétaire et comptable, en matière de dépenses et de recettes, financier et fiscal et économique et patrimonial).

Selon les résultats de l'enquête, **76 % des répondants témoignent d'une mission adaptée des conseillers aux décideurs locaux (CDL) aux besoins de leurs collectivités.**

Sur le besoin d'accompagnement dans la gestion de leur politique publique et les outils mesurant l'impact financier des dépenses, 69 % des répondants indiquent que les conseils apportés par leur conseiller aux décideurs locaux sont adaptés (non à 31 %).

Le conseiller aux décideurs locaux est bien identifié par les collectivités locales. Il est considéré comme un acteur bénéfique aux relations entretenues, au-delà des relations de proximité développées avec leur service de gestion comptable. Des collectivités ont, par exemple, développé des rencontres en mairie ou « réunions thématiques » afin de les solliciter sur différents aspects (budget, emprunts, admissions en non-valeur, exemples de délibérations, etc.).

Toutefois, les collectivités regrettent des secteurs d'intervention trop étendus et à l'origine d'un manque de disponibilité des conseillers aux décideurs locaux pour apporter leur expertise, notamment en matière d'analyse de la situation financière de la collectivité.

Les collectivités regrettent aussi une recentralisation de leurs missions de conseils.

En effet, compte tenu de la dégradation des relations avec les services de gestion comptable sur certains de leur champ d'action, certaines collectivités avaient réorienté leurs demandes adressées habituellement à leur comptable vers les conseillers aux décideurs locaux, y compris en matière d'imputation comptable.

⁵ Commentaires apportés par les collectivités répondantes aux questions ouvertes.

2. Les difficultés liées à la dématérialisation des opérations comptables et des moyens de paiement

Si certaines collectivités sont satisfaites de la mise en place de la dématérialisation, mentionnant sa simplicité au bénéfice notamment des usagers utilisant les modes de paiement dématérialisés, d'autres signalent cependant d'importantes difficultés.

■ Les difficultés préjudiciables des échanges dématérialisés

Depuis le développement de la dématérialisation des opérations comptables, les collectivités mentionnent l'absence d'interlocuteurs privilégiés et d'accompagnement, voire une « déshumanisation » des échanges, entraînant une « perte d'efficacité », source de « tensions, frustrations et incompréhensions »⁶.

Les collectivités regrettent que les échanges par courriels soient privilégiés voire imposés par les services de gestion comptable, au détriment de réponses téléphoniques personnalisées et rapides. Cette situation engendre une augmentation importante du délai de réponse voire l'absence de réponse. Certaines collectivités regrettent par ailleurs des courriels « non vulgarisés », où les explications données sont parfois trop techniques et trop complexes.

Les échanges imposés par courriels génèrent la perte de la proximité, une « perte de confiance » envers les services de la DDFiP et un sentiment de décisions imposées aux ordonnateurs, voire d'« injonctions ».

■ Les contraintes d'ordre financier et matériel limitant le déploiement de la dématérialisation

La dématérialisation des moyens de paiement a engendré d'importants coûts financiers avec l'acquisition d'un terminal de paiement, des frais relatifs aux paiements par carte bancaire, etc.

Les collectivités répondantes signalent aussi les impacts de la dématérialisation en termes de transfert de charges supplémentaires aux collectivités.

Au-delà de la nécessaire professionnalisation du personnel communal et intercommunal, la dématérialisation a en effet

nécessité la mise en place et le développement de progiciels dédiés, leur mise à jour régulière, le paiement d'abonnements et des formations coûteuses.

Les difficultés d'accès internet sur le territoire sont également signalées, ainsi que le manque de compétences numériques de bases de certaines populations pour utiliser cet outil.

Les collectivités pointent également l'inadaptation des interfaces des logiciels, des pannes de Chorus Pro, solution mutualisée de facturation qui a été mise en place pour tous les fournisseurs (privés ou publics) de la sphère publique (État, collectivités territoriales...) afin de répondre aux obligations légales en matière de facturation électronique, et des incidents avec Payfip (reconnexions nécessaires).

■ La mise en œuvre de la dématérialisation est présentée comme complexe et l'accompagnement de la DDFiP est jugé parfois insuffisant

La dématérialisation a eu pour conséquence de complexifier les procédures mises en œuvre au sein des collectivités avec les services de gestion comptable pour les petites communes en raison de procédures disproportionnées au regard de la taille de l'entité. Afin de permettre la prise en charge de certains titres de recettes, tels que les loyers, certains services de gestion comptable demandent, par exemple, aux collectivités d'anticiper les montants, engendrant un bouleversement de l'organisation.

La dématérialisation a aussi induit une augmentation du nombre de justificatifs sollicités dans le cadre du mandatement.

Elles dénoncent aussi l'alourdissement des procédures administratives : certaines collectivités ont dû par exemple rédiger des certificats administratifs supplémentaires afin de permettre la prise en charge de mandats malgré la transmission préalable d'autres pièces justificatives.

Les collectivités mentionnent également des problématiques techniques notamment liées au Portail Chorus Pro portant sur la récupération des factures ou sur la maintenance.

Des craintes portant sur la sécurisation des données bancaires sont également signalées. Le stockage des données nécessite ainsi une sécurisation supplémentaire et donc des coûts financiers additionnels.

⁶ Commentaires apportés par les collectivités répondantes aux questions ouvertes.

■ Les difficultés de recouvrement engendrées par la dématérialisation

Certaines catégories de populations, comme les personnes âgées, les étrangers et les porteurs de handicap, ont d'importantes difficultés pour utiliser les modes de paiement dématérialisés.

S'ajoutent l'éloignement géographique et les horaires contraints des services de gestion comptable qui ne permettent pas d'y pallier.

Certaines collectivités signalent aussi que certains usagers sont relancés alors qu'ils ont déjà payé leur facture.

Les collectivités dénoncent également l'absence d'efficacité des procédures de recouvrement portés par les services de gestion comptable. Les difficultés sont notamment liées aux délais de réception tardifs des avis de sommes à payer pour les usagers, voire à l'absence de réception des avis de sommes à payer. D'autres décrivent l'absence d'informations sur les démarches de recouvrement des créances.

Ces difficultés ont dès lors un impact sur le suivi du recouvrement et peuvent augmenter significativement le montant des admissions en non-valeur constatées par les collectivités.

■ Le développement nécessaire des informations et du suivi portant sur les admissions en non-valeur

Le mandat d'admission en non-valeur fait suite à la décision de l'ordonnateur d'annuler tout ou partie des créances que le comptable juge irrécouvrables. C'est au vu de la liste constituée par le comptable (liste de non-valeur) que la collectivité émet une dépense.

37 % des répondants indiquent que les échanges avec leur comptable avant les demandes d'admission en non-valeur de certaines créances devenues irrécouvrables ne sont pas suffisants.

■ Le souhait d'une clarification des rejets des flux PES et des rejets de mandats et de titres

Le protocole d'échange standard (PES) est le protocole de transmission dématérialisée des titres de recettes, de mandats de dépenses et de bordereaux récapitulatifs ainsi que de pièces justificatives.

44 % des répondants indiquent que les rejets des flux PES de la trésorerie ne sont pas facilement lisibles par leurs services (oui à 56 %). Ces fichiers ne sont en effet pas facilement exploitables et nécessitent parfois une recherche dédiée afin de comprendre les raisons justifiant le rejet du flux concerné.

Par ailleurs, les mandats de dépenses ou les titres de recettes peuvent être rejetés par le comptable public pour diverses raisons : erreur d'imputation comptable, justificatifs insuffisants, pièces justificatives manquantes, etc.).

55 % des répondants regrettent que leur trésorerie ne les contacte pas pour leur donner des explications afin d'éviter le rejet (oui à 45 %).

Les collectivités signalent par ailleurs une absence de lisibilité et un sentiment de « fragilité » en raison d'un cloisonnement de la communication entre les différents interlocuteurs, lesquels apportent des réponses parfois contradictoires ou sollicitent des éléments différents.

Ainsi, par exemple, pour la prise en charge d'un même mandat ou titre, les pièces justificatives sollicitées par un agent ne seront pas les mêmes pour un autre agent. Ces mêmes difficultés se rencontrent aussi pour les imputations comptables.

Cela peut conduire à des rejets sur un même mandat ou titre : après le rejet d'un mandat par le service de gestion comptable en raison d'une erreur d'imputation, la collectivité réémet un nouveau mandat en respectant l'imputation préconisée. Toutefois, ce nouveau mandat pourra lui-même être rejeté si l'agent le prenant en charge est différent du premier.

Cette difficulté d'appréciation distincte entre interlocuteurs, déjà présente depuis de nombreuses années, a ainsi été accentuée par le déploiement de la dématérialisation et des échanges.

Les collectivités répondantes regrettent également l'augmentation du nombre de rejets non justifiés, automatiques ou non communiqués, sans échanges contradictoires préalables.

Au-delà des écritures comptables nécessaires afin d'intégrer le rejet dans le logiciel financier de la collectivité, ces difficultés engendrent une charge et une technicité supplémentaires pour les collectivités. En effet, en cas de rejet non communiqué par le comptable à la collectivité en cours d'exercice, la collectivité concernée constatera un écart lors du contrôle du compte de gestion provisoire avec les données de son logiciel financier en fin d'exercice. Cet écart nécessitera une recherche approfondie afin de retrouver le titre ou le mandat concerné et aura un impact sur le prestataire concerné (délai de paiement) ainsi que sur le résultat prévisionnel calculé par la collectivité dans le cadre de son suivi budgétaire.

■ Les difficultés liées au développement des nouveaux moyens de paiement

■ La solution dématérialisée PayFiP

La solution PayFiP est une solution de paiement créée par la DGFiP, mise à la disposition des collectivités publiques depuis mi-octobre 2018 en remplacement de l'ancienne offre de paiement en ligne par carte bancaire dénommée TiPI. Cette solution permet aux usagers particuliers et professionnels de payer librement des factures qui ont été émises par un organisme public (par exemple facture d'hôpital ou de cantine).

La majorité des collectivités répondantes semblent satisfaites de la solution PayFiP. Ainsi :

- 74 % des collectivités répondantes considèrent que la solution PayFiP est adaptée pour les titres et rôles émis par leur collectivité ;
- 70 % des collectivités répondantes considèrent que la solution PayFiP est adaptée au règlement des factures en régie telles que les crèches et cantines scolaires.

Par ailleurs, lorsque l'utilisateur opte pour un prélèvement unique, cela n'engendre aucun frais pour la collectivité,

alors que lors d'un paiement par carte bancaire ou par PayFiP, le coût du commissionnement « carte bancaire » est facturé aux collectivités.

Le coût de la commission pour les cartes bancaires est, en zone euro, de :

- Pour les transactions inférieures à 20 euros : 0,03 euros + 0,20 % du montant de la transaction,
- Pour les transactions supérieures à 20 euros : 0,05 euros + 0,25 % du montant de la transaction.

90 % des collectivités proposent la suppression du coût du commissionnement « carte bancaire », facturé aux collectivités lorsque l'utilisateur opte pour ce mode de paiement (non à 10 %). L'absence de frais pourra ainsi permettre de favoriser le déploiement de ce dispositif.

■ Les bureaux de tabac partenaires

Il est désormais possible de payer les factures de cantine, crèche, amendes ou impôts en espèces et en carte bancaire dans les bureaux de tabac partenaires partout en France.

56 % des répondants à l'enquête de l'AMF indiquent cependant que le nombre de buralistes partenaires au dispositif doit être étendu.

3. Le développement nécessaire de la fiabilisation des données liées à la fiscalité locale

■ L'amélioration nécessaire de la tenue des bases cadastrales et de leur fiabilisation

Sur la tenue des bases cadastrales et leur fiabilisation, 75 % des collectivités répondantes estiment qu'elles doivent être améliorées.

De plus, 28 % des collectivités considèrent comme indispensable le complément de la bonne tenue du cadastre (amélioration de l'adressage, y compris création des voies et numérotation de la voirie).

Depuis le 1^{er} juin 2024, toutes les communes ont dû réaliser l'adressage de toutes les voies et la numérotation de toutes les habitations. En effet, « il est demandé aux communes de dénommer (par délibération du conseil municipal) les voies

et lieux-dits, y compris les voies privées ouvertes à la circulation », indique le décret d'application paru en août 2023 (décret n° 2023-767 du 11 août 2023 relatif à la mise à disposition par les communes des données relatives à la dénomination des voies et à la numérotation des maisons et autres constructions, JO du 13 août 2023, texte n°3).

À la question de savoir si les bases constatées en 2023 s'avèrent inférieures à celles notifiées dans le cadre de l'état 1259, **85 % des répondants affirment qu'elles ne le sont pas.**

Parmi les 15 % de collectivités constatant des recettes réalisées à un niveau inférieur que les recettes notifiées, 25 % des collectivités indiquent un écart inférieur ou égal à 1 % et 44 % présentent un écart situé entre 1,1 % et 5 %. 31 % mentionnent cependant un écart supérieur à 5 %.

Or, l'état de notification 1259 a pour objectif de permettre aux collectivités d'identifier leurs recettes fiscales prévisionnelles au regard du produit attendu des taxes locales. Les écarts constatés peuvent ainsi entraver la sincérité des prévisions en recette budget primitif initialement voté. D'importants écarts peuvent également mettre en difficulté la collectivité qui constaterait une diminution significative entre le montant de ses recettes fiscales prévisionnelles et le montant réellement constaté.

■ L'enrichissement limité des données mises à jour par l'outil « Gérer mes biens immobiliers »

La DGFIP a ouvert le service en ligne « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

GMBI a pour objectif de répertorier l'ensemble des biens bâtis ainsi que de leurs caractéristiques (surface, nombre de pièces, nature du local, numéro de lot...), sur tout le territoire national. C'est en utilisant GMBI que les propriétaires déclarent la situation d'occupation des locaux d'habitation.

GMBI permet ainsi d'établir les impositions de la fiscalité directe locale : taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe sur les logements vacants, mais aussi les taxes d'urbanisme en cas de travaux.

Au total, seules 15 % des collectivités répondantes constatent ou ont connaissance des difficultés et des erreurs sur les déclarations portant sur les résidences secondaires à la suite de la mise à jour des données au travers de GMBI (non à 85 %).

S'agissant des résidences principales, les collectivités signalent des erreurs de déclaration dans GMBI lorsque le propriétaire-bailleur n'a pas déclaré le changement d'adresse de son locataire, si bien que le locataire en question a finalement deux adresses répertoriées à l'administration fiscale.

Des collectivités répondantes constatent également des erreurs de déclaration dans GMBI lorsque le locataire lui-même n'a pas signalé son changement d'adresse.

S'agissant des résidences secondaires, des propriétaires se sont retrouvés avec une taxation en secondaire sur un « morceau » de leur bien, comme un balcon par exemple.

Des erreurs concernent aussi des contribuables qui ont déménagé, mais que le logiciel considère comme habitants d'une résidence secondaire.

Toutefois, depuis la mise en œuvre de GMBI :

- 58 % des collectivités répondantes constatent une augmentation du nombre des résidences principales ;
- 44 % des collectivités répondantes constatent une augmentation des résidences secondaires ;
- 41 % des collectivités répondantes constatent une augmentation des logements vacants.

Enfin, concernant les taxes d'urbanisme, 12 % des collectivités répondantes constatent des problèmes de recouvrement. Les titres relatifs aux taxes d'urbanisme sont en effet émis à l'appui des états des recettes préalablement perçues (états dit P503).

Certaines collectivités mentionnent néanmoins des difficultés portant sur l'absence de suivi ou d'informations portant sur les recettes à percevoir pour ces taxes. Depuis le 1^{er} septembre 2022, la liquidation de la taxe d'aménagement est transférée à la DGFIP. Si le mode de calcul reste inchangé, le fait générateur est radicalement différent. Le fait générateur n'est plus la délivrance de l'autorisation du permis de construire mais la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT), ce qui oblige l'administré à terminer la construction mais aussi les travaux de finition décrits dans la demande du permis de construire.

Ce transfert de missions a été opéré conjointement avec la mise en place du nouvel applicatif GMBI. Or, sa mise en œuvre a été chaotique puisque les versions définitives de certains modules de GMBI n'ont pu être livrées. Un an après ce transfert, l'applicatif dédié aux taxes d'urbanisme n'est toujours pas opérationnel.

Par conséquent, depuis GMBI, toutes les taxes d'aménagement n'ont pas été mises en recouvrement, ce qui génère un manque à gagner conséquent pour les collectivités.

Ces nouvelles modalités engendrent ainsi des retards et des non-recouvrement de l'impôt en cas d'inachèvement volontaire des travaux ou de non-déclaration d'achèvement des travaux, se traduisant par une diminution des ressources pour les collectivités locales.

Ainsi, si l'outil GMBI participe à l'optimisation des informations, il ne permet pas de pallier les difficultés constatées par les collectivités en matière de fiabilisation des bases cadastrales et de taxes d'aménagement.

La DGFIP doit rester le partenaire privilégié des collectivités

Les relations des communes et intercommunalités avec les services de la DGFIP ont fait l'objet de profondes transformations. La restructuration engagée depuis 2020 par la DGFIP de son réseau déconcentré a réduit le nombre de services implantés sur le territoire national.

Si de nombreuses collectivités s'estiment satisfaites des relations actuellement développées avec les services de la DGFIP, l'enquête relève de nombreuses difficultés soulevées par les répondants. Le renforcement nécessaire de l'accompagnement technique des DDFiP, l'affaiblissement des liens personnalisés préalablement créés avec les anciennes trésoreries, l'augmentation du délai de prise en charge des mandats, les injonctions, un « sentiment d'abandon », une « perte de confiance », une fiabilisation nécessaire des bases cadastrales et les difficultés liées au déploiement de la dématérialisation ont été notamment constatés.

Cette enquête réaffirme cependant que la DGFIP doit rester le partenaire privilégié des collectivités pour assurer ses missions de conseil, d'expertise et d'accompagnement, en plus de ses missions de contrôle.

Les réponses et propositions apportées par les collectivités permettent d'enrichir les propositions de l'AMF. L'AMF portera la voix des collectivités du bloc communal par le biais d'échanges afin de développer un partenariat personnalisé et mieux adapté au bloc communal.



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07

www.amf.asso.fr

@l_amf