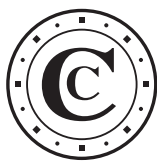


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

« GÉRER MES BIENS IMMOBILIERS »

Une campagne 2023 chaotique
aux très lourdes conséquences
financières pour l'État

Rapport public thématique

Synthèse

Janvier 2025

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction5

1 Un projet ambitieux de modernisation dont le pilotage défaillant a entraîné un triplement du coût initial 7

2 Une première campagne déclarative chaotique et aux très lourdes conséquences financières pour l'État 9

3 Une application qui ne contribue pas suffisamment à la nécessaire amélioration de la connaissance des données en matière de logement 11

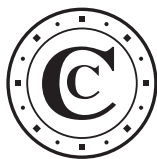
Recommandations..... 13

Introduction

En réflexion depuis 2015 et mis en service en 2021, « *Gérer mes biens immobiliers* » (GMBI) est un outil de l'administration fiscale conçu pour moderniser la déclaration des biens immobiliers des propriétaires en France et les modalités d'occupation de ces biens. Il offre ainsi aux contribuables la possibilité d'avoir accès en temps réel aux informations dont dispose l'administration sur leurs biens et de pouvoir les corriger. Il assure également la gestion des déclarations foncières et des taxes d'urbanisme. Enfin, dans le contexte de la suppression par étapes de la taxe d'habitation sur les résidences principales entre 2018 et 2023 et, à plus long terme, de la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, cette application doit également permettre à l'administration fiscale de disposer de données fiables et actualisées pour établir le rôle des trois impôts subsistants, à savoir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe d'habitation sur les logements vacants et la taxe sur les logements vacants, tous collectés par l'État au profit des collectivités locales et, pour la dernière, de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah).

Au printemps 2023, les propriétaires ont été invités à vérifier et éventuellement mettre à jour les données relatives à leurs biens immobiliers préalablement saisies par l'administration dans GMBI. Il leur était demandé d'indiquer s'ils occupaient eux-mêmes le bien, s'ils le louaient ou si celui-ci était vacant. Ils devaient également préciser la période d'occupation et l'identité des occupants. Toutes ces données étaient indispensables à l'administration pour qu'elle puisse établir les rôles des trois taxes encore en vigueur.

En raison notamment de l'incompréhension des contribuables sur ce qui leur était demandé, l'administration fiscale n'a cependant pas pu disposer en temps utile de données robustes sur l'occupation des locaux. Le déploiement de GMBI s'est déroulé dans des conditions particulièrement difficiles et, de ce fait, plus d'un million de contribuables ont été imposés, à tort, à la taxe d'habitation ou à la taxe sur les logements vacants. L'administration a dû consentir des dégrèvements très importants, d'un montant supérieur à 1,3 Md€, équivalent à 34 % du produit de ces taxes en 2023. Conformément aux dispositions du code général des impôts, ces dégrèvements ont été entièrement à la charge de l'État, le produit de ces taxes restant acquis aux collectivités territoriales. Dans un contexte financier très difficile pour les finances publiques, tous les efforts doivent être conduits pour qu'une perte d'une telle ampleur ne se reproduise pas en 2024.



1 Un projet ambitieux de modernisation dont le pilotage défaillant a entraîné un triplement du coût initial

Élaboré à partir de 2019 après avoir reçu un financement du fonds de transformation de l'action publique, le projet GMBI a été déployé en trois grandes étapes afin que les propriétaires disposent dès 2021 d'une vision d'ensemble de leurs propriétés bâties, effectuent à partir de 2022 leurs déclarations foncières et de taxes d'urbanisme et, enfin, procèdent en 2023 à la déclaration d'occupation de leurs biens immobiliers.

L'élaboration de l'outil n'a toutefois pas respecté les bonnes pratiques de gestion attendues dans ce domaine. Les trois chantiers informatiques concernés (foncier, occupation des locaux, et relations avec les particuliers) ont fait l'objet d'une gouvernance différente pour chacun d'entre eux, qui s'est révélée complexe et laborieuse. De nombreuses équipes étant mobilisées, le pilotage a été peu efficace en raison d'un portage politique limité et d'une absence de direction de projet de plein exercice, transverse et rattachée à la direction générale de la DGFIP.

Par ailleurs, les relations entre la DGFIP et la direction interministérielle du numérique (Dinum) n'ont pas été satisfaisantes, la première transmettant parfois des informations obsolètes ou parcellaires à la seconde, que ce soit à l'occasion de la procédure

d'avis conforme rendu pour tous les projets informatiques d'envergure ou au moment de l'actualisation de leur panorama. Les alertes de la Dinum au sujet de la protection des données personnelles n'ont pas été prises en compte assez rapidement. Elles ont donné lieu en 2023 et 2024 à des discussions complexes entre la DGFIP et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en vue de préparer le décret régissant la protection des données.

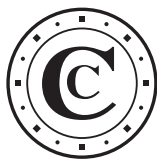
Enfin, lors de l'élaboration de l'outil, les exigences en matière de sécurité informatique n'ont pas été prises en compte à la hauteur des enjeux ; des fragilités sont apparues, pouvant expliquer les difficultés ultérieures.

En conséquence, l'outil mis en production en janvier 2023 n'était dans les faits pas finalisé à l'approche de son lancement pour les usagers, alors que la contrainte calendaire empêchait tout report. Certains modules de gestion du contentieux ou de la taxation n'étaient en particulier toujours pas disponibles ; d'autres avaient été peu testés, avaient soulevé des difficultés d'exploitation ou étaient peu ergonomiques pour les agents, avec une vision de l'outil différente de celle des usagers complexifiant le rôle d'accompagnement des services.

Un projet ambitieux de modernisation dont le pilotage défaillant a entraîné un triplement du coût initial

À la date de publication du présent rapport, l'outil GMBI est toujours en développement. Hors mesures d'urgence, son coût direct tel qu'évalué par la DGFIP est de 37,2 M€, soit trois fois plus que le montant total initialement prévu (12,7 M€), sur un

périmètre certes élargi par rapport au projet initial. Ce dépassement s'explique en grande partie par le recours massif à des prestataires externes, pour un total de 25 M€, soit les deux tiers des dépenses affichées.



2 Une première campagne déclarative chaotique et aux très lourdes conséquences financières pour l'État

Pour les 24 millions de propriétaires et les agents de la DGFIP concernés, la campagne 2023 s'est déroulée dans des conditions très difficiles. Elle s'est tout d'abord heurtée à l'incompréhension des assujettis, soumis à une nouvelle obligation déclarative assortie d'une amende en cas de manquement, alors qu'était supprimée la taxe d'habitation. La finalité de la campagne, visant à établir le statut d'occupation de chaque local, n'a pas été suffisamment expliquée aux contribuables.

De nombreuses situations spécifiques avaient de surcroît été mal anticipées, notamment pour traiter le cas des 3 400 « multi-propriétaires », c'est-à-dire les propriétaires disposant de plus de 200 biens, comme les collectivités territoriales ou les bailleurs sociaux. La DGFIP avait fait, par ailleurs, le choix d'une procédure entièrement dématérialisée, notamment pour éviter un afflux de formulaires papier en 2023 à l'occasion de la première déclaration. Ce choix était cependant inadéquat pour une obligation qui touchait une population en moyenne plus âgée et plus éloignée des outils informatiques. Il s'est révélé particulièrement préjudiciable compte tenu notamment des indisponibilités et dysfonctionnements de l'application et de la décision de n'envoyer un courrier de relance que 15 jours avant l'échéance de déclaration.

Cette situation a conduit à un afflux de demandes et de déplacements d'usagers dans les centres des impôts dans les derniers jours de juin et les premiers jours de juillet 2023, qui a mis les services de la DGFIP en grande difficulté.

Dans ce contexte, des reports successifs de l'échéance de déclaration ont été décidés dans l'urgence à l'été 2023. Ils n'ont cependant pas été suffisants pour permettre à l'administration fiscale de disposer d'un état des lieux complet de l'occupation des locaux en France, enjeu central de GMBI : seuls 54,1 millions parmi les 71,4 millions de locaux, dépendances comprises, ont été recensés à l'issue de la campagne, représentant 73,1 % du nombre de propriétaires, ce qui a fragilisé l'établissement des rôles des taxes pour cette même année.

Pour faire face à cette situation de crise, la DGFIP a été conduite à mettre en œuvre des mesures d'urgence coûteuses : mise en place d'une équipe spéciale pour accompagner certains publics comme les multi-propriétaires, recrutement en grand nombre de vacataires ou de contractuels ou encore octroi d'une « prime GMBI » à une partie des agents à la fin de l'année 2023. L'ensemble de ces mesures a représenté un coût de 20 M€, s'ajoutant au coût direct de développement de

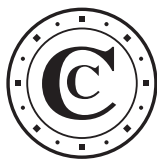
Une première campagne déclarative chaotique et aux très lourdes conséquences financières pour l'État

GMBI de 37,2 M€. Au total, en ajoutant les coûts supplémentaires destinés à faire face à la situation de crise de l'été 2023, GMBI a ainsi coûté au moins 56,4 M€, de son élaboration à son déploiement et à la campagne 2023.

Surtout, les erreurs nombreuses dans la liquidation de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants, dues principalement à la mauvaise prise en compte du déménagement ou emménagement de locataires, ont conduit à une perte de plus d'1,3 Md€ pour le budget de l'État. Cette perte représente 34 % du produit des trois taxes concernées en 2023. Or l'État est tenu, en application des dispositions du code général des impôts, de prendre à sa charge les dégrèvements de taxes d'habitation collectées au bénéfice

des collectivités territoriales. La DGFIP a tenu les ministres informés des difficultés rencontrées, mais ne les a pas alertés sur le risque budgétaire lié à la prise en charge intégrale des dégrèvements par l'État.

Dans un contexte de diminution des recettes des taxes d'habitation résiduelles (sur les résidences secondaires et les locaux vacants), la DGFIP doit désormais se fixer pour objectif de réduire très sensiblement et à brève échéance le taux de dégrèvements de ces impôts. Par ailleurs, lorsque les collectivités territoriales manquent à leurs obligations déclaratives au titre de l'occupation de leurs propres biens immobiliers, les dégrèvements induits ne devraient pas être à la charge de l'État.



3 Une application qui ne contribue pas suffisamment à la nécessaire amélioration de la connaissance des données en matière de logement

L'administration qui a pris conscience tardivement des difficultés liées au déploiement de GMBI, a organisé un retour d'expérience dès le mois d'octobre 2023 et mis en place un plan de remédiation. Le nombre et le montant des dégrèvements qui seront accordés au titre de 2024 permettront d'apprécier son efficacité. Sur le moyen terme, au-delà des graves difficultés de la campagne 2023, GMBI a permis de basculer vers un processus informatisé et automatisé, où la télédéclaration par le propriétaire est centrale. En rythme de croisière, cet outil, même s'il reste à parfaire, doit apporter des gains d'efficacité très substantiels et permettre de moderniser la sphère foncière de l'administration fiscale.

GMBI ne pallie toutefois pas le manque d'information résultant de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui seule permettait d'établir un lien entre un logement et son occupant. En conséquence, plusieurs politiques publiques (chèque énergie, loi SRU notamment) reposant sur la fiabilité des données des logements et de leur occupation ont été fragilisées. Des

projets comme le programme « Résil » de l'Insee visent à reconstituer cette information, mais ils dépendent de la qualité des informations collectées dans GMBI. Or celle-ci est encore limitée au regard de la couverture incomplète des locaux à l'issue de la campagne déclarative de 2023, ainsi que du nombre incertain de rectifications issues du cadastre. Une plus grande coopération entre la DGFIP d'une part, les autres administrations concernées et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) d'autre part, s'agissant par exemple du contrôle de la qualité des données, pourrait permettre d'approfondir ces chantiers.

À moyen terme, des réflexions plus abouties devraient être engagées sur l'apport de GMBI à d'autres politiques publiques ou pour des usages connexes propres aux métiers de la DGFIP, par exemple pour les contrôles fiscaux. Il est enfin important d'anticiper la réforme des valeurs locatives cadastrales, plusieurs fois repoussée, pour obtenir une cartographie précise des loyers perçus en France par les propriétaires bailleurs

Recommandations

1. Désigner un directeur de projet transverse et de plein exercice rattaché au directeur général pour la conduite de projets informatiques à fort enjeux technique, juridique, administratif et financier (*ministre chargé du budget et des comptes publics, 2025*).
2. Fournir à la direction interministérielle du numérique, pour le développement de tout système d'information d'envergure, l'ensemble des informations nécessaires et chercher à résoudre les points d'attention qu'elle soulève (*ministre chargé du budget et des comptes publics, 2025*).
3. Engager les actions nécessaires à la diminution du taux de dégrèvement et faire du taux de dégrèvement des impôts locaux un indicateur de la mission « Remboursements et dégrèvements » (*ministre chargé du budget et des comptes publics, 2025*).
4. Suivre le nombre de rectifications des données du cadastre issues de la coopération des propriétaires (*ministre chargé du budget et des comptes publics, 2025*).
5. Fournir aux services statistiques publics qui en ont besoin les informations permettant de mieux appréhender la qualité des données issues de GMBI (*ministre chargé du budget et des comptes publics, 2025*).
6. Organiser dès 2025 la collecte des données relatives aux loyers en prévision de la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation (*ministre chargé du budget et des comptes publics, 2025*).