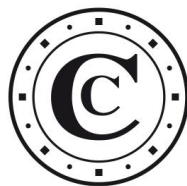


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

« GÉRER MES BIENS IMMOBILIERS »

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

Rapport public thématique

Janvier 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	7
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction.....	15
Chapitre I Une nouvelle offre de service aux usagers mal préparée et au coût non maîtrisé	17
I - Un projet ambitieux, élaboré sur plus de six années et toujours en cours de déploiement.....	17
A - Des objectifs nombreux qui ont évolué dans le temps.....	18
B - Un projet qui combine le renforcement de l'information sur l'occupation des locaux et la modernisation de la gestion foncière	21
C - Un calendrier étalé sur cinq années avant l'ouverture de la campagne déclarative	22
II - Un pilotage et une gouvernance défaillants	23
A - Un accompagnement et un suivi limités de la part de la direction du numérique de l'État (Dinum).....	23
B - Une gouvernance complexe et dispersée, sans portage stratégique ni maîtrise suffisante de la gestion de ce projet	24
III - Un coût plus de cinq fois supérieur aux prévisions, mesures d'urgences incluses	26
A - Une dérive financière du fait notamment d'un chiffrage initial incomplet du projet.....	27
B - Un accompagnement coûteux par des prestataires externes.....	28
C - Une absence de bilan ou de chiffrage du coût total du projet, pourtant supérieur à 50 M€	29
Chapitre II Une campagne 2023 chaotique et aux conséquences financières très lourdes pour l'État	33
I - Une campagne déclarative 2023 qui n'a pas permis de fiabiliser les données nécessaires à l'établissement du rôle des taxes	34
A - Une réussite du lancement en 2021 qui ne laissait pas présager les difficultés futures	34
B - Une campagne 2023 chaotique qui a conduit à des reports successifs.....	34
C - Un rôle établi alors que l'administration ne disposait de données que sur 75 % des locaux en France	36

II - Une mauvaise anticipation des réactions des usagers qui a entraîné une saturation du dispositif d'accueil.....	38
A - Une campagne mal expliquée aux assujettis.....	38
B - Le choix inadéquat d'une procédure entièrement dématérialisée reposant sur un outil informatique non mature	40
C - Une mauvaise prise en compte des cas spécifiques	42
D - Une saturation du dispositif d'accompagnement et d'assistance	43
III - Des conséquences financières très lourdes pour l'État	46
A - Un coût élevé des mesures d'urgence	46
B - Une série d'erreurs de liquidation qui entraîne une perte de plus d'1,3 Md€ pour l'État	48
Chapitre III Des données de GMBI à sécuriser et à fiabiliser au profit de politiques publiques du logement.....	53
I - Des données GMBI au caractère sensible nécessitant une protection renforcée	53
A - Des audits de sécurité réalisés tardivement, des standards de sécurité non atteints	54
B - Une conformité au RGPD à marche forcée.....	54
II - Une modernisation en devenir de l'administration fiscale	55
A - Une montée en puissance progressive s'agissant des taxes d'urbanisme.....	56
B - Une automatisation source de gains substantiels, notamment en ETP	57
III - Une fiabilisation et amélioration de la qualité des données issues de GMBI à poursuivre	59
A - Une fiabilisation des bases inaboutie.....	59
B - Une qualité et une exhaustivité des données à renforcer pour compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	61
IV - Un potentiel en matière statistique et d'appui aux politiques publiques encore sous-exploité	67
Conclusion générale	71
Liste des abréviations	73
Annexes	75

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres 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 présent contrôle a été conduit sur le fondement de articles 111.3 du code des juridictions financières dans le cadre d’une formation interchambre (FIC) associant trois chambres de la Cour. Les rapporteurs ont adressé des questionnaires et rencontré l’ensemble des administrations concernées : direction générale des finances publiques (DGFIP), Institut national des statistiques et études économiques (Insee), direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP), service des données et études statistiques (SDES). Des échanges ont été organisés dans un centre de contact du réseau déconcentré des finances publiques.

Le rapport initial a été délibéré le 10 juillet 2024. Le rapport définitif a été délibéré le 17 octobre 2024 par la FIC présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de MM. Cabourdin, Giannesini, Marcovitch et Mmes Mazoyer et Lajus, conseillers maîtres ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Brouillet et Colin, conseillers maîtres, M. Dedrie, conseiller référendaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Pierre, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé le 19 novembre par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafox présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

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

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

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.

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 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.

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.

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 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.

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'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.

Récapitulatif des 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).

Introduction

Mise en service en août 2021 et ouvert au grand public en 2023, « *Gérer mes biens immobiliers* » (GMBI) est une nouvelle application de l'administration fiscale visant à moderniser à la fois la déclaration des biens immobiliers des propriétaires en France, par la mise en place d'un nouveau référentiel national d'occupation des locaux, et la gestion des déclarations foncières et des taxes d'urbanisme. Elle permet aux contribuables d'avoir accès en temps réel aux informations dont dispose l'administration fiscale sur leurs propriétés foncières et de les actualiser. Dans le contexte de la suppression progressive de la taxe d'habitation entre 2018 et 2023 et, à plus long terme, de la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation servant d'assiette notamment aux taxes foncières, elle vise également à fournir à l'administration des données fiables, actualisables au fil de l'eau et utilisables pour établir le rôle des impôts subsistants, à savoir les taxes d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants, qui financent les collectivités territoriales, ainsi que pour des contrôles fiscaux.

Son lancement auprès du grand public en 2023 a été marqué par d'importantes difficultés techniques. Cette application a rencontré l'incompréhension d'une large partie des 24 millions de propriétaires¹ soumis, dans des délais réduits et sous peine d'amende, à une nouvelle obligation déclarative d'occupation de leurs locaux, conséquence de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Compte tenu des difficultés rencontrées, l'échéance initialement prévue a fait l'objet de plusieurs reports, retardant le processus de quelques semaines². Des erreurs importantes dans la liquidation de certains impôts ont par ailleurs été constatées, en particulier concernant la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Elles ont représenté un coût très important d'1,3 Md€ intégralement supporté par l'État.

¹ 34 millions de propriétaires, mais 24 millions de personnes morales ou physiques soumis à l'obligation déclarative du fait des indivisions, pour 71 millions de locaux dépendances comprises.

² Report du 30 juin au 31 juillet puis au 10 août 2024.

Eu égard à ces difficultés touchant de près de nombreux contribuables, à l'écho médiatique qui leur a été apporté et aux enjeux budgétaires afférents, la Cour a décidé de conduire un contrôle de ce nouveau service de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Après avoir mis en évidence les difficultés rencontrées dans la gouvernance et la mise en œuvre du projet³, conduisant à des surcoûts importants (partie 1), le rapport s'attache à caractériser les difficultés rencontrées au cours de la première campagne déclarative menées en 2023 et à en chiffrer le coût, très élevé, pour l'État (partie 2). Il analyse enfin les limites de GMBI en termes d'amélioration de la qualité, de fiabilisation et de protection des données fiscales relatives au logement (partie 3).

³ La régularité des marchés publics concernés, excédant le champ du présent rapport, n'a pas fait l'objet d'investigations spécifiques par la Cour.

Chapitre I

Une nouvelle offre de service aux usagers mal préparée et au coût non maîtrisé

Dans un contexte contraint par la réforme de la fiscalité directe locale, le projet GMBI répond à l'ambition forte de moderniser le rapport des contribuables avec l'administration fiscale s'agissant des nouvelles obligations déclaratives et des démarches foncières.

Développé sur plus de cinq années avant d'être mis en production, le projet a souffert d'une gouvernance et d'un pilotage inadéquats ayant conduit à une dérive budgétaire importante.

I - Un projet ambitieux, élaboré sur plus de six années et toujours en cours de déploiement

Nouvel applicatif fiscal destiné à moderniser la relation avec les contribuables dans la sphère foncière, il a évolué du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la nécessité de continuer à disposer d'informations fiables sur l'occupation des locaux.

A - Des objectifs nombreux qui ont évolué dans le temps

Lancé en septembre 2018, mais à l'étude depuis 2015 dans son aspect d'amélioration des données liées au logement⁴, le projet GMBI est institué par la loi de finances pour 2020, et codifié à l'article 1418 du code général des impôts. Ouvert officiellement en avril 2021 pour la consultation des données liées aux propriétés, GMBI est progressivement déployé jusqu'à la campagne déclarative de 2023, obligatoire pour les usagers sous peine d'amende et lancée alors que cette application informatique n'était pas tout à fait parvenue au terme de son développement.

Inscrit dans un contexte de profonde réforme de la fiscalité locale, et notamment de suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le projet GMBI poursuit cinq objectifs mentionnés dans les documents de présentation qui peuvent être récapitulés comme suit :

⁴ Le rapport de la Cour de 2015 consacré aux aides personnelles au logement évoque ainsi la « base de données » à venir permettant de connaître les données relatives aux logements des allocataires des aides (Cour des comptes, *Les aides personnelles au logement. Communication à la commission des finances du Sénat*, juillet 2015).

Tableau n° 1 : objectifs du projet GMBI

		Sous-objectif / moyen d'y parvenir
1	Améliorer l'information des contribuables sur leurs biens immobiliers	Mettre à la disposition des usagers les informations connues par l'administration fiscale relatives au statut d'occupation et aux caractéristiques de leurs biens immobiliers
2	Dématiser les procédures de déclaration liées aux biens immobiliers	Permettre aux usagers de déclarer en ligne les informations concernant l'occupation du logement et l'identité des occupants
		Permettre aux usagers de déclarer en ligne les constructions ou travaux effectués sur les biens immobiliers
3	Moderniser la gestion et le recouvrement des impôts liés au logement	Moderniser, notamment par une plus grande automatisation, le recouvrement des impôts concernés, en particulier la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe d'habitation sur les logements vacants et la taxe sur les logements vacants
		Moderniser les procédures de surveillance et de relance des propriétés bâties
		Permettre la liquidation et le recouvrement des taxes d'urbanisme par la DGFIP
4	Fiabiliser les bases de la fiscalité directe locale	Permettre une actualisation plus rapide des bases
		Permettre aux usagers de rectifier les informations disponibles sur leurs biens immobiliers
		Organiser la collecte des loyers perçus par les propriétaires bailleurs pour actualiser les valeurs locatives cadastrales (VLC) des locaux d'habitation
5	Poursuivre la réforme de la DGFIP	Réduire les emplois, principalement dans les services fonciers, en passant à un processus entièrement automatisé
		Instaurer une relation de confiance avec le contribuable

Source : Cour des comptes

Ces objectifs n'étaient pas tous formulés de façon explicite. L'objectif d'approfondir la réforme de la DGFIP, en l'inscrivant davantage dans une « relation de confiance » avec le contribuable et en réduisant les effectifs, notamment par l'automatisation des procédures, est perceptible dès la conception du projet dans les documents budgétaires. Il n'a cependant jamais été officiellement affiché par l'administration.

Par ailleurs, ces objectifs ont évolué dans le temps. Le sous-objectif lié à la liquidation des taxes d'urbanisme, ajouté en 2021, ne faisait pas partie du projet initial, tandis que l'actualisation des valeurs locatives cadastrales a été pour l'heure reportée, supprimant l'obligation déclarative des loyers perçus par les propriétaires qui avait été envisagée.

La réforme en cours de la fiscalité locale

Le projet GMBI a été élaboré et déployé dans le contexte d'une réforme profonde de la fiscalité locale. Premièrement, la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée de manière progressive entre 2018 et 2023⁵, d'abord pour les 4/5e des ménages les plus modestes au rythme d'une réduction de 30 % (2018), de 65 % (2019), enfin de 100 % (2020), puis pour les ménages restants, selon un même étalement de 2021 à 2023. Dans le même temps, le financement des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre a été revu pour compenser cette suppression avec notamment l'attribution aux départements et aux intercommunalités d'une part des recettes de TVA, la création de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, le transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et divers abondements ou dotations.

Deuxièmement, l'ordonnance du 14 juin 2022 et le décret du 1^{er} août 2022⁶ ont prévu le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP à partir du 1^{er} septembre 2022, qui en assurait auparavant le seul recouvrement. Conduite jusque-là par les services du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (notamment les directions départementales des territoires), cette mission de liquidation gagnait à être assurée par une même direction pour éviter redondances et pesanteurs administratives.

⁵ Cf. notamment Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, 2023.

⁶ Décret n° 2022-1102 du 1^{er} août 2022 fixant les modalités et la date du transfert de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive aux services de la direction générale des finances publiques.

Enfin, la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation est une nécessité identifiée par les pouvoirs publics depuis au moins 1990⁷. Pourtant, la réforme prévue à l'article 74 de la loi de finances rectificative pour 2013 n'a pas été conduite, du fait des importants transferts qui en auraient résulté pour les contribuables. Une nouvelle réforme, inscrite dans la loi de finances pour 2020, et dont GMBI constituait une pièce importante, a été reportée de 2026 à 2028⁸. La Cour a eu l'occasion de relever que cette situation « *fragilise les fondements des taxes foncières et nuit à l'équité de traitement entre contribuables* »⁹.

B - Un projet qui combine le renforcement de l'information sur l'occupation des locaux et la modernisation de la gestion foncière

Le projet comporte deux volets distincts. Le premier volet, lié à l'occupation des locaux, correspond à l'aspect le plus connu de GMBI. Il consiste à instaurer pour les propriétaires de biens immobiliers une obligation déclarative portant sur le régime d'occupation de ces biens et l'identité de leurs occupants. Ces informations doivent permettre d'assurer la gestion des taxations qui y sont liées¹⁰. À terme, la taxation et les contentieux seront également gérés dans cette application. L'objectif est de pouvoir établir des rôles plus fiables des taxes d'habitation subsistant à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, à savoir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et celle sur les logements vacants, étant entendu que les données issues précédemment de la taxe d'habitation étaient d'une qualité inégale.

Le second volet est lié au cadastre et aux aspects de gestion foncière¹¹. Il permet :

- la gestion du suivi des obligations déclaratives et la relance des propriétaires pour le dépôt des déclarations sur les propriétés bâties¹² ;

⁷ La loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 en posait le principe.

⁸ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, article 106.

⁹ Cour des comptes, *Les taxes foncières*, Observations définitives, 2023.

¹⁰ Ce volet est géré par un applicatif dont le nom est « GestODL » (pour « Gestion de l'Occupation Des Locaux »). « GestODL » est associé au répertoire de l'occupation des locaux, « R-ODL », créé pour l'occasion.

¹¹ Il repose sur le système d'information « GESLOC » (associé au répertoire des locaux, « R-LOC », qui existait déjà auparavant).

¹² Applicatif SURF (pour « Surveillance Relance Foncière »).

- l'évaluation foncière du local concerné¹³ ;
- la liquidation des taxes, et la gestion des aspects contentieux et d'impositions correctives¹⁴.

Le déploiement de GMBI permet d'automatiser une grande partie du suivi des propriétés bâties, réalisé presque entièrement jusque-là de manière manuelle par les agents. En effet, la DGFIP était auparavant informée des changements relatifs aux propriétés bâties par le ministère chargé de l'écologie qui lui transférait les autorisations d'urbanisme¹⁵, permettant à la DGFIP de veiller au respect des obligations déclaratives par les usagers. Enfin, les déclarations des propriétaires prenaient la forme de formulaires papier saisis manuellement par les agents de la DGFIP.

Du point de vue de l'usager, personne physique ou morale possédant un bien immobilier, la porte d'entrée est désormais unique, GMBI se présentant comme un espace spécifique du site « *impots.gouv.fr* » sur lequel le contribuable peut déclarer le régime d'occupation du bien immobilier ainsi que l'identité du ou des occupants, consulter les informations qui constituent la base notamment de la taxe foncière, solliciter le cas échéant leur correction et déclarer les constructions ou aménagements assujettis à la taxe d'urbanisme.

C - Un calendrier étalé sur cinq années avant l'ouverture de la campagne déclarative

Le projet GMBI est officiellement lancé en juin 2018. Un contrat de transformation est conclu en décembre 2018 entre la DGFIP et le secrétariat général des ministères économiques et financiers d'une part, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction du budget d'autre part. Il présente le projet de « *dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties* » dans l'optique d'obtenir 4 M€ du fonds de transformation de l'action publique (FTAP). Cette somme a été intégralement engagée par la suite.

Entre la première phase de son élaboration en juin 2018 et l'ouverture de la première campagne déclarative en janvier 2023, presque cinq années se sont écoulées. Sur ce laps de temps, deux périodes sont à distinguer (cf. annexe n° 1) :

¹³ EVALOC.

¹⁴ Gestion TU, application de « gestion des Taxes d'Urbanisme ».

¹⁵ SITADEL pour « Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux ».

- l'élaboration du projet et des modules concernés, qui a évolué avec l'intégration, prévue à partir de juin 2020, de la prise en compte du transfert des taxes d'urbanisme ;
- le déploiement progressif des modules, en trois phases distinctes.

Prévu pour une durée de 54 mois, soit quatre ans et demi, le projet GMBI est pourtant toujours en cours de développement à la date de publication du présent rapport, soit six ans après. En particulier, une partie de la chaîne de taxation qui devait disparaître avec GMBI n'a pas encore été décommissionnée¹⁶.

II - Un pilotage et une gouvernance défailants

En tant que « grand projet numérique de l'État », GMBI a fait l'objet d'un suivi par la Dinum ainsi que d'un pilotage et d'une gouvernance *ad hoc* qui n'ont toutefois permis d'éviter ni la dérive budgétaire du projet, ni l'arbitrage tardif rendu sur certains de ses paramètres clés.

A - Un accompagnement et un suivi limités de la part de la direction du numérique de l'État (Dinum)

Le rôle de la Dinum dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet GMBI a été limité. La direction n'a pas été associée à la phase d'études et de conception préalable de 2018-2019, les premiers échanges informels avec la DGFIP datant de janvier 2020. La saisine au titre de la procédure dite « article 3 »¹⁷ n'est intervenue qu'en juin 2020, soit plus d'un an après les premières études d'urbanisation¹⁸ du système d'information, sans d'ailleurs que le dossier soumis par la DGFIP ne les contienne toutes¹⁹ ; l'avis favorable rendu par la Dinum le 7 juillet 2020²⁰, comportant cinq

¹⁶ En informatique, décommissionner signifie abandonner l'utilisation d'un logiciel (ou d'un serveur) en l'ayant au préalable remplacé par un outil plus performant (ou en en ayant extrait les données, pour un serveur).

¹⁷ Article 3 du décret n° 2019-1088 : procédure selon laquelle la Dinum rend un avis de conformité sur les grands projets d'un système d'information de l'État de plus de 9 M€.

¹⁸ Accompagnement visant à faire évoluer les systèmes d'information (SI) afin qu'ils soutiennent et accompagnent efficacement les missions d'une organisation et anticipent ses transformations.

¹⁹ Si l'étude du volet surveillance et occupation est bien en annexe de la saisine, tel n'est pas le cas de l'étude du volet taxation, qui date de mars 2020.

²⁰ Avis de la Dinum, consultable sur le site internet.

points d'attention et aucune réserve, s'appuyait ainsi sur des informations incomplètes ou déjà partiellement obsolètes.

Le suivi de GMBI a été assuré au titre des « grands projets numériques de l'État ». Il n'a toutefois pas permis de limiter la dérive budgétaire et calendaire (cf. *infra*) pourtant prévisible du projet, comme en atteste le dernier point d'attention émis dans l'avis conforme. Les données issues du « Panorama des grands projets numériques », disponibles en juin et en décembre de chaque année, indiquent par ailleurs que, même si elle a pu contester les chiffrages ou demander des informations complémentaires, la Dinum n'a pas été en mesure de proposer une contre-expertise ou de rappeler les points d'attention émis dans l'avis conforme, y compris quand le projet a commencé à dériver en termes calendaires et budgétaires en mai 2021. Enfin, la DGFIP n'a pas toujours souhaité transmettre les documents qui auraient pu éclairer l'avis de la Dinum, comme en témoignent plusieurs comptes rendus de comité de pilotage.

De manière générale, aucun des cinq points d'attention concernant le portage du projet, son articulation avec le ministère chargé de l'écologie, la délégation de l'accès, la conformité au RGPD ou l'estimation des coûts, n'a été clos pendant la période de suivi, qui s'est conclue en novembre 2023.

B - Une gouvernance complexe et dispersée, sans portage stratégique ni maîtrise suffisante de la gestion de ce projet

La gouvernance du projet GMBI a été et reste complexe et dispersée. Elle a mobilisé, et mobilise toujours, au sein de la DGFIP, de nombreux bureaux du service de la gestion fiscale et du service des systèmes d'information. La direction de projet est assumée par le chef du bureau chargé du pilotage de la taxe foncière, de la taxe d'habitation et des applications d'assiette et de recouvrement forcé des impôts des particuliers (« GF-1B »)²¹. La conduite opérationnelle des travaux (MOE) pour l'ensemble du projet est, quant à elle, assurée par le bureau du pilotage de la production des systèmes d'information (« BSI2 »). La maîtrise d'ouvrage (MOA) et la maîtrise d'œuvre (MOE) sont donc assurées par des équipes différentes des services du cadastre, des particuliers et de l'informatique, rendant très complexe le pilotage du projet.

²¹ GF-1B assume de nombreux rôles au sein du projet GMBI : il est également responsable de la maîtrise d'ouvrage (MOA) de la partie occupation pour les agents (GestODL), et bureau métier pour les briques TELEFON et GestODL.

Ces différents acteurs se réunissent régulièrement au sein d'une comitologie spécifique. Ainsi, le comité de pilotage (COPIL) se réunit de manière bimestrielle et le comité opérationnel de manière mensuelle. Les autres comités plus opérationnels et les ateliers techniques se réunissent plus fréquemment, en tant que de besoin.

L'analyse des comptes rendus des entités constituant cette comitologie et les auditions montrent la fragilité de la coordination entre les différents bureaux et un manque de portage stratégique du projet par la direction générale²². Les comités de pilotage mentionnent, en effet, des réunions au niveau du directeur général, qui n'ont pas fait l'objet de comptes rendus systématiques. Cette implication ne semble pas avoir été suffisamment régulière. En particulier, les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, identifiées de manière assez précoce, n'ont toutefois pas été prises en compte opérationnellement suffisamment en amont. De façon générale, le calendrier n'a pas été suffisamment anticipé de façon à éviter de fragiliser les politiques publiques concernées (cf. partie 3).

Le projet a, en outre, pâti d'une pratique insatisfaisante de la gestion de projet et de l'absence de direction de projet de plein exercice, transversal, doté par ailleurs du positionnement hiérarchique adéquat. En ce sens, le point d'attention relevé par la Dinum dans son avis conforme relatif à la nécessité de mettre en place, en plus de la comitologie classique, un portage global du projet et un mécanisme d'arbitrage entre ces différents acteurs en cas de désaccord, n'a pas été suivi d'effet.

Cette organisation a entraîné une coordination limitée entre les services techniques et ceux du bureau du pilotage de la production des systèmes d'information (BSI2), ainsi que des retards dans le déploiement de l'outil. Les phases de tests de performance ont été défaillantes²³, notamment celles relatives à la chaîne de taxation de la taxe d'habitation. Le très mauvais déroulement de la campagne déclarative 2023 des multi-proprétaires (cf. *infra*) démontre que le service mis en production n'était pas finalisé. De plus, les analyses de risques ont été trop tardives et certains de ces risques n'avaient pas été anticipés pour la campagne 2023. En revanche, pour la campagne 2024, une matrice des risques et un plan d'actions associé ont été mis en place.

²² Le projet GMBI est porté au niveau chef de service. À titre de comparaison, le projet du prélèvement à la source (PAS) a été piloté par la direction générale de la DGFIP.

²³ La DGFIP a rencontré de problèmes d'intégration dans GMBI des fichiers type CSV listant l'ensemble des biens des multi-proprétaires et contenant les données permettant de caractériser chaque local.

La mission de contrôle de gestion des systèmes d'information (« MCGSI ») a eu, quant à elle, la charge d'apporter un soutien méthodologique et technique au porteur du projet dans la réalisation d'études financières et stratégiques. L'analyse des comptes rendus de réunions transmis par ce service met pourtant en exergue l'absence de réexamen à intervalles réguliers des coûts du projet GMBI et des incertitudes sur l'instabilité du périmètre fonctionnel et technique du projet. À titre illustratif, cette mission ne dispose toujours pas à ce jour de vision à court terme (deux années) des coûts de maintenance et de développement des modules restants (« taxation » et « contentieux »).

Enfin, plusieurs points structurants pour le périmètre du projet ont été arbitrés tardivement. Ainsi, les difficultés pour la gestion de la contribution à l'audiovisuel public du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ont été identifiées dès 2020, sans qu'aucune décision ne soit prise avant 2022. Cette situation est notamment due au fait que, à la différence d'autres programmes de la DGFIP comme le prélèvement à la source, le projet GMBI, versant administratif et technique d'une décision politique, n'a pas bénéficié d'un portage de haut niveau qui aurait permis d'en assurer la visibilité, en externe comme au sein de la DGFIP.

La Cour a déjà eu l'occasion de recommander²⁴ que pour des projets numériques à l'envergure significative, un responsable unique soit désigné, ayant autorité pour prendre les décisions et les faire appliquer par l'ensemble des équipes engagées dans le projet. La DGFIP doit mettre en place ce type de fonctionnement.

III - Un coût plus de cinq fois supérieur aux prévisions, mesures d'urgences incluses

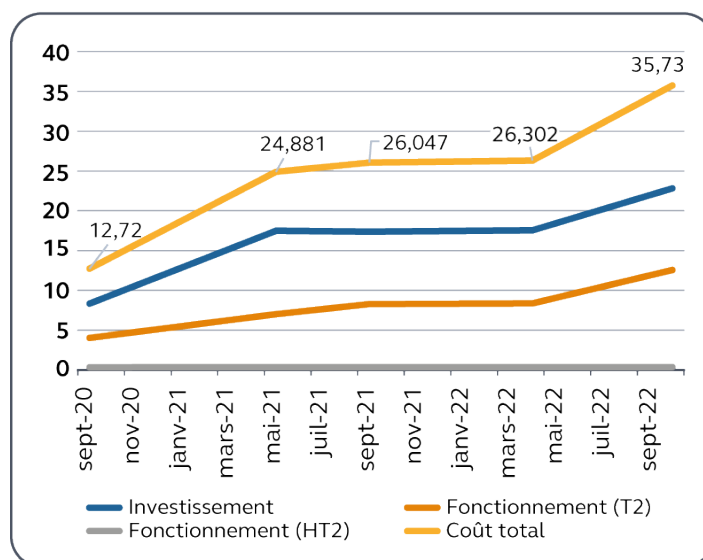
Un portage défaillant du projet, l'absence de cartographie des risques en amont et une mise en production insuffisamment testée ont fragilisé les prévisions budgétaires. Le coût direct se révèle au final trois fois plus élevé que ce qui était prévu dans la saisine de la Dinum, et cinq fois plus élevé en intégrant les mesures d'urgence mises en place en 2023 (cf. chapitre II du présent rapport).

²⁴ Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*, Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020.

A - Une dérive financière du fait notamment d'un chiffrage initial incomplet du projet

À l'issue du suivi organisé par la Dinum, le coût de référence du projet mesuré par la DGFIP s'élève à 35,7 M€, soit près de trois fois le coût initial indiqué, y compris dans les documents budgétaires (12,7 M€).

Graphique n° 1 : coût de GMBI indiqué par la DGFIP à la Dinum



Source : Cour des comptes, d'après documents DGFIP

Selon la DGFIP, cette augmentation significative est due, d'une part à une absence de chiffrage initial de certaines actions (module « taxation », actions de communication estimées ensuite à 1 M€, et module « contentieux », à 4,26 M€), d'autre part à l'évolution non prévue du périmètre du projet, notamment le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme (coûts relatifs à l'application « Gestion TU »).

Ces différents coûts auraient toutefois pu être mieux anticipés. La Dinum évoquait déjà ce défaut de chiffrage global dans l'un des points d'attention de son avis du 7 juillet 2020, sans manifestement que la DGFIP ne cherche à le lever. Ainsi, l'intégration de la liquidation des taxes d'urbanisme, actée à l'été 2020, est mentionnée dans l'information fournie à la Dinum le 1^{er} septembre de la même année, sans que le coût total du projet GMBI ne soit officiellement actualisé avant janvier 2021. De même,

l'arbitrage sur les actions de communication date du mois de mai 2021. Le nécessaire déploiement d'une campagne de communication aurait pourtant pu être pris en compte dès la saisine de la Dinum, d'autant que le chiffrage définitif correspond à environ 1 M€ pour les années 2021 à 2023. Enfin, une partie de l'augmentation est en réalité due à la hausse des dépenses de personnel, notamment à partir de 2022, date à laquelle la DGFIP intègre dans les calculs les années 2023 (première année du déploiement) et 2024, désormais sur un périmètre intégral ; une telle hausse remet en cause la sincérité des informations contenues dans la saisine initiale de la Dinum.

B - Un accompagnement coûteux par des prestataires externes

Contrairement au choix effectué pour la grande majorité du développement de ses autres systèmes d'information, la DGFIP a quasi-intégralement externalisé le développement de GMBI et ne s'est appuyée qu'à la marge sur ses compétences internes. En juin 2024, les crédits engagés pour les prestations externes représentaient ainsi un montant total de 25,1 M€, soit plus des deux tiers du coût de l'outil (37,2 M€), là où auparavant la DGFIP internalisait ses charges de développement²⁵. Pour la mise en œuvre du prélèvement à la source, par exemple, plus de la moitié du coût d'investissement correspondait à des prestations réalisées par des agents de la DGFIP. S'agissant des effectifs, la DGFIP indique que le taux d'externalisation a été significatif pour la maîtrise d'œuvre du volet occupation (66 %), relativement moindre pour le volet foncier (26 %), et qu'il a été globalement de 70 % jusqu'en juillet 2024, date à laquelle le renforcement des équipes a permis de le réduire à 37,5 %. La DGFIP relève pourtant elle-même qu'un taux supérieur à 60 % est le reflet d'une externalisation excessive.

La DGFIP a fait principalement appel à cinq prestataires pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage et à maîtrise d'œuvre, pour un total de 24,4 M€. Deux d'entre eux représentent trois-quarts du coût total de l'externalisation.

Le recours massif à l'externalisation et le sous-dimensionnement concomitant des équipes SI internes à la DGFIP, dans le contexte d'une

²⁵ Selon la Cour, en 2019, 80 % des charges de développements étaient internalisées (Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, Investir davantage, gérer autrement*, avril 2019).

gouvernance et d'un pilotage perfectibles, peuvent expliquer à la fois la dérive budgétaire et les difficultés de mise en production de l'outil.

C - Une absence de bilan ou de chiffrage du coût total du projet, pourtant supérieur à 50 M€

La DGFIP a proposé la sortie de GMBI du périmètre des « grands projets numériques de l'État », effective depuis novembre 2023. Du point de vue de l'administration fiscale, « *le projet rentre désormais dans une phase de maintenance visant à tenir compte de retours des agents et des usagers* ». Or, à cette date, une partie des modifications des applicatifs sont encore en cours de développement, tandis que l'applicatif *Iliad* gérant les contentieux de l'occupation n'a pas été décommissionné²⁶.

L'administration a publié un chiffrage à 35,7 M€. Or, l'outil de suivi des coûts, appelé Mareva²⁷, du mois de mai 2024 fait état d'un coût complet de 37,2 M€, soit 1,5 M€ de plus.

**Tableau n° 2 : coût de GMBI d'après la Mareva de mai 2024
(en M€)**

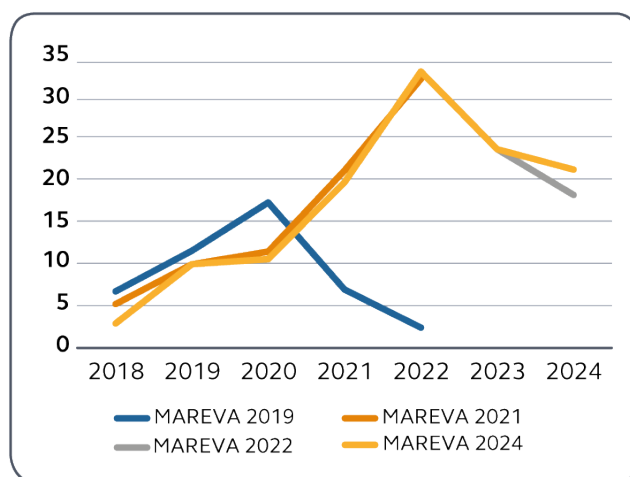
Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Coût	1,29	2,29	3,54	5,18	8,02	8,75	8,17	37,2

Source : Cour des comptes d'après documents DGFIP

Cette hausse résulte principalement d'une augmentation des dépenses de personnel, qui ont été sous-estimées au démarrage du projet. Alors que la Mareva de 2019 prévoyait la mobilisation de 44,7 ETP jusqu'en 2022, la dernière Mareva transmise à la Cour, datée de mai 2024, montre un quasi-triplement de ce chiffre (120,2 ETP comme l'indique le graphique suivant). Par ailleurs, et dans une moindre mesure, les ETP mobilisés pour les années déjà écoulées ont fait l'objet de légères réestimations à la baisse *a posteriori*. Ces fluctuations illustrent la difficulté de la DGFIP à évaluer les moyens nécessaires pour mener à bien ce projet informatique ambitieux.

²⁶ La reprise par GMBI du contentieux est même reportée à 2026-2027.

²⁷ « Méthode d'analyse et de remontée de la valeur » : il s'agit d'une méthode interministérielle d'analyse de la valeur des projets SI de l'État.

Graphique n° 2 : ETP mobilisés pour GMBI selon les Mareva

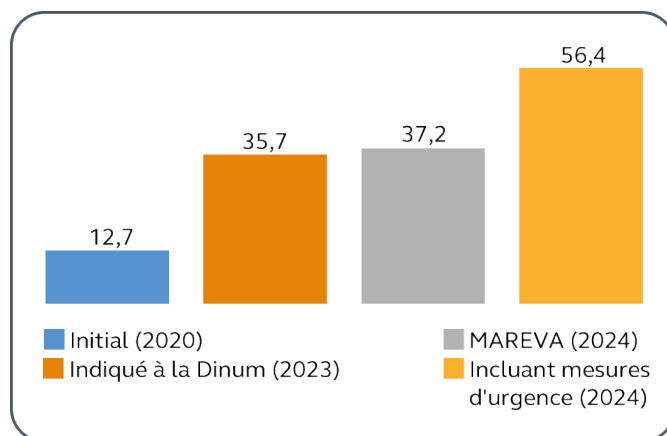
Source : Cour des comptes

Contrairement à ce qui avait été indiqué à la Dinum le 27 octobre 2022, les blocs « gestion du contentieux » et « impositions correctives » ne sont pas intégrés dans le périmètre initial du projet. Il convient donc de les ajouter pour disposer d'une estimation du coût de GMBI plus proche de la réalité. De plus, le montant évalué par la DGFIP dans sa demande d'octobre 2023 sollicitant la sortie de GMBI du périmètre des « grands projets de l'État » ne saurait être définitif, le projet étant encore en cours de développement. Un bilan complet devrait selon la Cour être réalisé par la DGFIP à l'issue du décommissionnement des anciens applicatifs que remplace GMBI.

Pour apprécier le coût direct²⁸ réel de GMBI, toutes catégories de dépenses comprises, il convient également de prendre en compte les mesures d'urgence visant à remédier aux difficultés rencontrées au cours de la campagne déclarative 2023, dont le coût s'élève à 19,2 M€ (cf. *infra* partie 2), ce qui porte le total à au moins 56,4 M€. Ce coût est presque cinq fois supérieur au coût initialement estimé.

²⁸ Coût lié au développement du projet, dépenses d'investissement et de fonctionnement confondues, y compris mesures directement liées au projet comme les actions répondant à la mise en production du produit non-finalisé.

Graphique n° 3 : coût direct de GMBI (en M€)



Source : Cour des comptes

Une collaboration plus étroite de la DGFIP avec la Dinum aurait sans doute permis d'éviter une telle dérive budgétaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

GMBI s'inscrit dans un contexte complexe, caractérisé par un objectif de modernisation des obligations déclaratives, le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la nécessité de procéder à une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Le projet a souffert d'une gouvernance dispersée et d'un pilotage défaillant, à quoi s'ajoute un taux d'externalisation des prestations de développement exceptionnellement élevé. Les prestations externalisées, d'un montant de 25 M€, représentent en effet les deux tiers du coût du projet à date (37,2 M€).

Une collaboration rapprochée avec la Dinum, une meilleure maîtrise de la gestion de projet et la désignation d'une direction de projet de plein exercice auraient permis de mener le projet à son terme tout en évaluant mieux les coûts dès le démarrage mais aussi d'éviter les grandes difficultés rencontrées par les agents de la DGFIP comme par les usagers lors de la première campagne déclarative de 2023.

Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 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).*
-

Chapitre II

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

La campagne 2023 s'est très mal déroulée et la prise de conscience des difficultés a été tardive. Elle a conduit à un afflux de demandes dans les derniers jours de juin et les premiers jours de juillet 2023. Face à cette situation de crise, la réaction de la DGFIP a été coûteuse, tant en raison des mesures d'urgence adoptées que du fait de l'absence de fiabilisation du rôle d'imposition de la taxe d'habitation.

Un retour d'expérience sur cette campagne a cependant été réalisé, apportant rapidement des actions correctrices. Le nombre et le montant des dégrèvements qui seront accordés au titre de 2024 permettront d'apprécier leur efficacité.

À terme, GMBI devrait significativement contribuer à la modernisation de l'administration fiscale, à condition de bien prendre en compte l'enjeu de la relation avec l'utilisateur qui est désormais au cœur du dispositif de suivi foncier de la DGFIP.

I - Une campagne déclarative 2023 qui n'a pas permis de fiabiliser les données nécessaires à l'établissement du rôle des taxes

Alors que l'ouverture de GMBI s'était plutôt déroulée de façon satisfaisante en 2021, des difficultés majeures sont apparues tardivement, au printemps 2023, ce qui a conduit à un décalage de quelques semaines des obligations de déclaration. L'administration a, un temps, envisagé le report de GMBI et a finalement fait le choix de procéder au recouvrement des taxes d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants sur la base de données qu'elle savait incomplètes.

A - Une réussite du lancement en 2021 qui ne laissait pas présager les difficultés futures

Malgré les difficultés induites par les évolutions du périmètre du projet (cf. *supra*), le lancement du service à l'été 2021 se déroule de façon satisfaisante du point de vue de la DGFIP. Les questions des usagers correspondent à ce qui avait été anticipé, notamment sur la description des biens, et les services les traitent rapidement. Quant aux formations des agents, les comptes-rendus des sessions organisées en 2021 font état d'évaluations positives.

B - Une campagne 2023 chaotique qui a conduit à des reports successifs

À compter de la fin 2022, la situation se détériore. Le déploiement des formations est compliqué par l'absence de base école²⁹ et reste très inégal d'un département à l'autre. Les applicatifs sont ouverts au public en novembre 2022 puis en janvier 2023 ; des dysfonctionnements majeurs apparaissent et les résultats des audits sur l'accessibilité ne sont pas satisfaisants. La DGFIP explique ces résultats par le calendrier contraint des travaux au moment du lancement. Ce n'est réellement qu'en avril 2023 que l'administration dispose d'indicateurs fiables sur la campagne et

²⁹ La base école décrit l'application test qui permet aux équipes de procéder à des exercices pratiques avant déploiement de l'outil. En l'absence d'une telle base, le taux de satisfaction des agents qui ont suivi les stages en présentiel s'est dégradé.

constate que la progression des déclarations est très lente, en particulier s'agissant des multi-proprétaires (possédant plus de deux cents locaux), que les indicateurs de satisfaction sur l'application restent négatifs³⁰, que la campagne entraîne un afflux de sollicitations auprès des services des impôts qu'ils ne parviennent pas à traiter, avec des taux de réponse dégradés à partir de mai 2023³¹. Ces constats ont été également soulignés par les représentants du personnel³².

Tableau n° 3 : calendrier de la campagne déclarative 2023

Campagne de communication	Communiqué de presse	23 janvier 2023
	Mass mail envoyé à l'ensemble des propriétaires	23 février-16 mars 2023
	Mass mail de relance aux personnes qui n'avaient pas rempli leur obligations déclaratives	26 mai – 1 ^{er} juin
	Envoi de correspondances aux publics éloignés du numérique	12-16 juin 2023
	Envoi d'un mass mail de relance aux particuliers multi-proprétaires et aux personnes morales	17 juillet et 24 juillet
Reports de la date butoir de déclaration	Première échéance annoncée pour l'obligation déclarative	30 juin 2023
	Deuxième date retenue du fait du nombre insuffisant de déclarations	1 ^{er} août 2023
	Troisième date, du fait d'une attaque informatique le 31 juillet 2023	10 août 2023
Gestion de crise	Taskforce d'accompagnement des multi-proprétaires	17 août 2023
	Recrutement de contractuels en renfort	Septembre-octobre 2023
	Mise en place de la « prime GMBI »	Décembre 2023

Source : Cour des comptes

³⁰ À environ 4/10 pendant l'ensemble de la campagne.

³¹ Le taux de réponse passe sous les 75 % en mai : au 22 mai, il est de 73 % pour les particuliers et 69 % pour les professionnels ; au 19 juin, il reste de 73 % pour les particuliers et se dégrade à 63 % pour les professionnels. Il se redresse en juillet : 76 % pour les particuliers et 66 % pour les professionnels au 17 juillet.

³² Gérer mes biens immobiliers (GMBI) ou Grand Machin Bien Identifié, Solidaires Finances publiques, 13 mars 2023 ; GMBI ou le Gérer Moi-Même le Bazar des Impôts !, CGT Finances publiques, juillet 2023.

La situation devient critique à partir de la mi-juin, avec l'envoi d'un second courriel de masse et d'un courrier aux publics éloignés du numérique, envois qui entraînent en retour un engorgement des services d'accueil, notamment physiques. Dans le même temps, le nombre de locaux déclarés restait très faible : seuls 47,64 % des locaux avaient été déclarés le 19 juin, à 10 jours de la fin théorique de la campagne. Le 23 juin, l'intersyndicale s'est alarmée des conditions très difficiles dans lesquelles s'est déroulée la campagne.

Cette situation conduit la DGFIP à reporter l'échéance de déclaration. En parallèle, les DDFIP sont autorisées à recruter des vacataires, puis des contractuels, pour faire face aux flux de demandes. À partir de mi-juillet, une action spécifique est mise en place à destination des multipropriétaires : courriel de relance, mise en place d'une assistance spécifique et création à la mi-août d'une équipe au niveau de l'administration centrale pour fiabiliser les données de cette catégorie de propriétaires.

Au final, la campagne déclarative 2023 s'est très mal déroulée et n'a pas répondu aux objectifs attendus au regard des reports successifs de la date limite de déclaration, du faible taux de déclaration notamment chez les multi-propriétaires, et de l'émission automatique d'avis de taxation erronés³³.

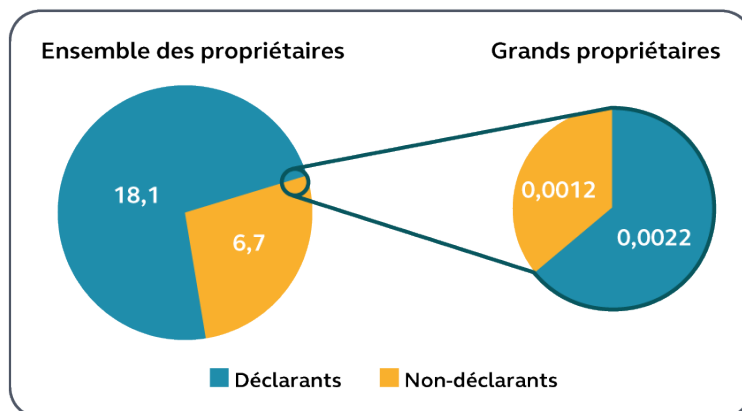
C - Un rôle établi alors que l'administration ne disposait de données que sur 75 % des locaux en France

Au 14 septembre 2023, date de l'établissement du rôle, seuls 73,1 % des propriétaires avaient rempli leur obligation déclarative, soit 18,1 millions sur une population totale de 24,8 millions de propriétaires. Sur les 3 397 multi-propriétaires, 2 192, soit 64,3 % d'entre eux, avaient déclaré le statut d'occupation de leurs biens.

De nombreux multi-propriétaires publics (collectivités territoriales, bailleurs sociaux, investisseurs institutionnels propriétaires de logements intermédiaires, etc.) ont été défaillants du fait notamment d'une connaissance imparfaite de leur parc immobilier ou d'informations en décalage par rapport aux données cadastrales, ce qui a conduit la DGFIP à engager une action ciblée vers ces acteurs.

³³ 1/7 selon la DGFIP soit de l'ordre de 15 %.

**Schéma n° 1 : propriétaires déclarants
à l'issue de la campagne 2023 (en millions)**



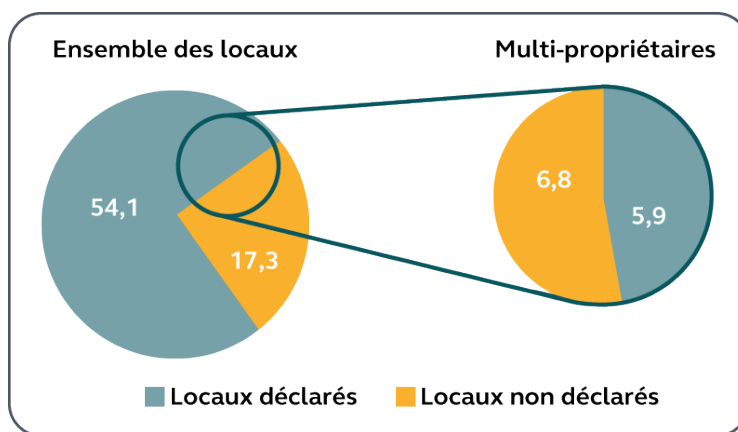
Source : Cour des comptes

La proportion de locaux déclarés est comparable à l'échelle de l'ensemble des propriétaires : le statut d'occupation de 54,1 millions de locaux parmi les 71,4 millions en France a été renseigné. Toutefois, la statistique est plus dégradée pour les multi propriétaires : seuls 46,4 % des locaux leur appartenant³⁴ ont été déclarés dans GMBI, ce qui signifie que les personnes (principalement morales) possédant les plus grands parcs de logements n'ont pas pu ou voulu remplir cette obligation déclarative. En d'autres termes, plus d'un tiers des locaux non-déclarés dans GMBI appartiennent à des multi-propriétaires³⁵.

³⁴ 5,9 M de locaux sur 12,6 M de locaux appartenant à des multi-propriétaires.

³⁵ 6,8 M sur 17,3 M de locaux non-déclarés.

**Schéma n° 2 : locaux déclarés
à l'issue de la campagne 2023 (en millions)**



Source : Cour des comptes

II - Une mauvaise anticipation des réactions des usagers qui a entraîné une saturation du dispositif d'accueil

Depuis plusieurs années, la DGFIP veille particulièrement à mettre les usagers au cœur de ses transformations et à créer une relation de confiance avec les usagers. Or, les usagers semblent *a posteriori* les grands oubliés du projet GMBI. La DGFIP a visiblement sous-estimé l'incompréhension engendrée par cette campagne, alors que les pouvoirs publics avaient largement communiqué sur la suppression de la taxe d'habitation. Par ailleurs, elle n'a pas assez tenu compte de plusieurs cas spécifiques.

A - Une campagne mal expliquée aux assujettis

En 2021, des actions de communication ont été déployées par l'administration³⁶. En 2022, une communication sur GMBI a été réalisée

³⁶ Ces actions ont été menées en septembre 2021. Elles ont consisté en : un référencement de mots clés et l'achat d'espaces dans la presse généraliste et spécialisée ; une vidéo de présentation et des messages sur les réseaux sociaux ; un communiqué de presse, une bannière relative au service ainsi que des vidéos publiées sur le site impots.gouv.fr. Une communication en anglais, à destination notamment des usagers non-résidents, a été mise à disposition sur la page internationale du site impots.gouv.fr (le service est entièrement traduit en anglais).

à l'occasion de la campagne des avis de taxes foncière et d'habitation. Ces communications insistaient davantage sur la mise à disposition de nouvelles informations que sur la future obligation déclarative. Elles ont conduit à encourager un nombre élevé de connexions (15 millions) avant le 18 janvier 2023 et donné lieu à 439 106 demandes d'information.

En 2023, la communication a évolué³⁷ pour se centrer sur l'obligation déclarative, en mentionnant l'amende qui serait imposée en cas de défaillance. Après un communiqué de presse le 23 janvier, un premier envoi massif de courriers électroniques à destination des propriétaires a été envoyé du 23 février au 16 mars. La promotion de GMBI a également été faite dans le cadre de la campagne de déclaration des revenus et un nouveau courriel de masse envoyé à partir du 26 mai aux personnes qui n'avaient pas encore rempli leurs obligations déclaratives.

Cette campagne s'est toutefois heurtée à l'incompréhension des assujettis, dans un contexte marqué par la suppression de la taxe d'habitation rendant donc plus difficile la compréhension de la nouvelle obligation de déclaration. La finalité de la campagne n'a en effet pas été suffisamment expliquée et comprise. Les nombreuses interrogations des contribuables ont été également suscitées par la crainte de l'augmentation future des impôts, ainsi que par le risque de devoir supporter une amende de 150 € s'ils ne procédaient pas à leur déclaration de biens immobiliers ou encore si les informations communiquées comportaient des omissions ou des inexactitudes. Cette sanction prévue au code général des impôts³⁸ a rendu la campagne anxiogène malgré les actions de pédagogie et de bienveillance déployées par l'administration, s'agissant de cette nouvelle obligation.

Surtout, la plupart des échanges initiés par les usagers via la messagerie sécurisée du site impots.gouv.fr (e-contacts) ont concerné le descriptif des locaux, souvent incompris (prise en compte de la surface au sol et non de la surface Carrez, prise en compte de certains aménagements contigus aux maisons, etc.) voire erroné (aménagements anciens non déclarés). La DGFIP reconnaît, en effet, une fiabilisation insuffisante des bases en amont. Au total, plus de 1,6 million de e-contacts ont concerné ce

³⁷ Les actions de communication consistaient notamment en la création et l'alimentation d'une page sur le site impots.gouv.fr ; l'achat d'espaces dans la presse généraliste et spécialisée, ainsi que des échanges bilatéraux avec les grands opérateurs privés et publics.

³⁸ Article 1770 terdecies du CGI.

thème en 2023³⁹. La campagne menée en 2021-2022 n'avait permis de traiter que 22 % de ces demandes et n'a donc, *a posteriori*, pas atteint ses objectifs.

Tableau n° 4 : catégorisation des e-contacts GMBI⁴⁰

	2021	2022	2023
<i>J'ai une question sur le service « biens immobiliers » sur</i>			
<i>Descriptif d'un bien immobilier</i>	109 126	329 980	1 564 887
<i>Déclaration foncière et de taxe d'urbanisme</i>			275 202
<i>Déclaration d'occupation et de loyer d'un bien immobilier</i>			992 516
Total	109 126	329 980	2 832 605

Source : DGFIP

B - Le choix inadéquat d'une procédure entièrement dématérialisée reposant sur un outil informatique non mature

Les usagers éloignés des outils numériques sont, en proportion, plus nombreux parmi les propriétaires. En effet, les propriétaires occupants sont généralement plus âgés que les locataires (l'occupant principal est en moyenne âgé de 60 ans lorsque le ménage est propriétaire, contre 48 ans lorsqu'il est locataire). Or, alors que le taux de l'illectronisme est très faible chez les moins de 59 ans (moins de 6%), il atteint 24,2 % chez les 60-74 ans et 61,9 % chez les 75 ans ou plus. Les syndicats avaient alerté à de nombreuses reprises sur cette difficulté en amont, sans que ces alertes n'aient été prises en compte par la DGFIP.

Deux décisions ont eu une incidence particulièrement importante sur ces usagers. L'administration fiscale a, tout d'abord, fait le choix d'une déclaration entièrement électronique. Elle a en effet considéré qu'une

³⁹ Ce nombre est probablement sous-estimé, de nombreux services ayant indiqué que les usagers avaient parfois mal catégorisé leurs demandes.

⁴⁰ 55 % des demandes portent sur le descriptif des locaux, 10 % sur les déclarations foncières et TU, 35 % sur l'occupation des locaux.

déclaration effectuée massivement au format papier risquait de se traduire par d'importantes saisies manuelles d'informations de la part de ses agents. Moyennant quoi, les services ont été confrontés à un très grand nombre de contacts téléphoniques et physiques, notamment à l'été 2023 (cf. *supra*). Face à cet afflux, certaines directions départementales ont pris la décision de créer un formulaire papier *ad hoc*, en dépit des instructions données par l'administration centrale. Cette situation a entraîné des difficultés dans l'accompagnement des usagers : appel des centres de contact pour obtenir une aide à remplir des formulaires qui n'étaient pas normés, usagers venant déposer dans un département des formulaires récupérés dans un autre département, etc. Au final, la DGFIP a pris la décision tardive de rétablir un formulaire simplifié CERFA en avril 2024. S'il est vrai que la proportion d'usagers remplissant le formulaire a été faible en 2024⁴¹, dans la mesure notamment où le stock a été peu ou prou fiabilisé, cette décision illustre la nécessité de mieux prendre en compte l'éloignement entre une proportion non négligeable des usagers et les outils numériques et de prévoir un support papier pour de telles déclarations.

Surtout, afin de réduire les coûts d'affranchissement⁴², la DGFIP a fait le choix de ne pas adresser de courriers papier aux usagers en février 2023. Des correspondances n'ont été envoyées aux usagers éloignés des outils numériques que du 12 au 16 juin 2023, soit à quelques jours de la date limite de déclaration (30 juin). Comme le reconnaît la DGFIP, cette décision, motivée par des raisons budgétaires, a finalement été contreproductive puisqu'elle a entraîné un engorgement des services sollicités par les usagers fin juin - début juillet et au final à des surcoûts en ressources humaines. *A minima*, la DGFIP aurait pu envoyer dès février un courrier papier aux usagers qui remplissaient leurs déclarations de revenu dans ce format.

Enfin, alors même que le choix avait été fait d'une procédure entièrement dématérialisée, le service en ligne était encore très perfectible lors de la campagne de 2023. À son ouverture et à des moments critiques de la campagne, il a connu des indisponibilités et des dysfonctionnements, notamment le 7 juin, puis à nouveau du 7 au 13 juillet, et enfin le 31 juillet. Par ailleurs, l'absence d'un accusé de réception après validation a conduit de nombreux usagers à déposer une nouvelle déclaration, inquiets de ne pas avoir reçu de confirmation. Enfin, le vocabulaire technique utilisé n'était pas nécessairement adapté ni aisément compréhensible pour une partie des usagers.

⁴¹ La DGFIP indique que seuls 100 000 formulaires ont été reçus en 2024.

⁴² La réduction des coûts d'affranchissement induite par GMBI est estimée à 2M€

C - Une mauvaise prise en compte des cas spécifiques

Les propriétaires de plus de 200 biens⁴³ devaient réaliser une déclaration *via* un mode opératoire spécifique par dépôt de fichier. Cette modalité déclarative a rencontré de nombreuses difficultés. Elle a été ouverte le 10 février, mais les rapports d'intégration des dépôts des fichiers, qui permettaient de s'assurer que le fichier était complet et que les données pouvaient être exploitées, n'ont été disponibles qu'en juillet, à quelques jours de l'expiration du deuxième délai de déclaration. Les services métier avaient pourtant alertés, à plusieurs reprises, sur le caractère critique de ce palier de déploiement de GMBI à l'occasion des comités de pilotage. Ces rapports ont montré que les fichiers étaient souvent rejetés, en raison de leur complexité ainsi que de règles de gestion restrictives qui conduisaient au rejet total du fichier dès qu'une ligne était en erreur. Or, la nécessité de renseigner la date et le lieu de naissance des occupants – indispensable à l'administration pour pouvoir les identifier - a constitué une importante difficulté pour les multi-propriétaires. Au 30 juin 2023, seuls 21,4 % d'entre eux avaient rempli leurs obligations déclaratives. Une équipe a donc été mise en place pour les accompagner.

Par ailleurs, les situations complexes (SCI immobilières, résidences étudiantes, propriétaires de locaux professionnels soumis à la TH, nue-propriété, viager) rendaient les déclarations très difficiles. La création d'espaces professionnels pour les SCI et la nécessité qu'y soit inclus le module GMBI ont notamment été sources de difficultés.

De même, la communication à destination des non-résidents a été insuffisante. Si la nécessité de traduire le module en anglais avait bien été prise en compte dès le début du projet, la nécessité d'une communication adaptée vers ce public n'avait pas été intégrée. Par ailleurs, la plupart des non-résidents ne disposaient pas d'espace particulier. Ils devaient donc compléter un formulaire et joindre des justificatifs. Le processus s'est révélé complexe et long en raison de la barrière de la langue pour certains d'entre eux et de l'absence d'une communication adaptée.

⁴³ 3 397 personnes physiques ou morales, en 2023.

D - Une saturation du dispositif d'accompagnement et d'assistance

Les difficultés rencontrées pendant la campagne ont entraîné une augmentation significative des sollicitations, à l'échelle de l'ensemble des services :

- lors de la campagne de déclaration de l'occupation, plus de 2,8 millions de contacts via le site *impots.gouv.fr*, avec un taux de réponse dégradé (88 %) aux questions portant sur le descriptif d'un bien immobilier ;
- après l'envoi des avis d'imposition au titre des taxes d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants et de la taxe sur les logements vacants, une augmentation de 44 % des e-contacts relatifs à des demandes d'information et réclamations : 1,5 million d'e-contacts en 2023 contre 1,05 million d'e-contacts en moyenne en 2021 et 2022 ;
- une augmentation de 37 % des appels au numéro national (0809 407 401) imputable à 80 % à la campagne GMBI et à une indisponibilité pendant plusieurs jours de e-contact ;
- enfin, dans le cadre de l'observatoire interne des flux d'accueil, les 24 services des impôts des particuliers du panel ont recensé environ 8 % de démarches « physiques » d'usagers liées à GMBI en 2023. Plusieurs témoignages recueillis ont mentionné un afflux d'usagers entre la mi-juin et la mi-juillet dans les services d'accueil, notamment d'usagers peu habituels pour ces services (personnes très âgées notamment).

Face à cet afflux de sollicitations, les services se sont retrouvés saturés, notamment en juin-juillet 2023, d'autant que le déploiement de GMBI intervenait simultanément avec la campagne de déclarations de revenus des personnes physiques (IRPP). Par ailleurs, les agents avaient été insuffisamment formés, la formation ayant été beaucoup trop théorique (absence de base école notamment). Enfin, les dysfonctionnements des outils informatiques ont entravé le travail des services au quotidien.

Des agents supplémentaires (vacataires, contractuels) ont donc été recrutés pour gérer cet afflux de sollicitations et réduire le stock de demandes non traités. Les centres de contact ont notamment été mobilisés pour répondre aux contacts via le site *impots.gouv.fr* non traités. Cependant, face à l'importance du stock, certains départements ont fait le choix, à l'issue de la campagne, de clore les demandes sans les avoir traitées. Cette solution a in fine été généralisée au niveau national. Le

22 mai 2024, un message automatique a ainsi été envoyé en réponse aux 54 224 demandes qui avaient été transmises jusqu'au 31 octobre 2023 inclus, et qui n'avaient donné lieu à aucune réponse ou demande complémentaire par les services fonciers à l'encontre de l'utilisateur destinataire. Des mesures correctives dont le bilan devra aboutir à une forte diminution des erreurs de taxation

La DGFIP a réagi rapidement lorsqu'elle s'est retrouvée dans une situation critique à l'été 2023 pour disposer d'informations suffisantes pour pouvoir établir un rôle (cf. *supra*). Elle a également organisé des retours d'expérience et défini un ambitieux plan d'action pour 2024 dès le 7 décembre 2023. Mis en œuvre en début d'année 2024, il a été présenté au réseau à plusieurs reprises. Il concerne à la fois les agents de la DGFIP et les utilisateurs.

Le plan d'action 2024 du volet occupation des locaux dans GMBI

Le plan d'action mis en place en 2024 contient, pour le volet occupation des locaux, 5 axes différents :

- préparer la campagne déclarative : fiabiliser le périmètre des biens des propriétaires dans le référentiel des locaux et procéder à des actions de communications et de relance ciblées,
- améliorer les parcours déclaratifs : traiter différemment les parcours des petits et des multi-propriétaires,
- aménager l'environnement applicatif : adapter les modules de consultation et de pilotage des applicatifs, aménager les chaînes de taxation et améliorer le traitement des contentieux et impositions correctives,
- formation assistance et accompagnement : adapter l'offre de formation et la documentation pour rendre un meilleur service à l'utilisateur,
- suivi juridique, axes de contrôle et échanges de données : faire évoluer le cadre normatif, procéder aux opérations de contrôle et valoriser les échanges de données avec les tiers habilités (collectivités locales, Insee, DGALN).

Source : DGFIP

Les agents ont bénéficié de nouveaux outils pour faciliter leur travail : une base de formation a été réalisée sur le volet foncier ; le parcours usagers leur est accessible pour mieux intégrer leur démarche ; de nouvelles fonctionnalités des applicatifs leur sont offertes : des modules sont améliorés afin de leur permettre de disposer d'une meilleure

information sur l'occupation des locaux et le volet foncier. Les agents souhaitent surtout pouvoir bénéficier rapidement de la fonctionnalité *cobrowse*⁴⁴ qui leur permet d'avoir accès en temps réel à l'écran des usagers. Son déploiement prévu initialement au premier semestre 2024, ne sera pourtant opérationnel que pour la prochaine campagne.

Ce plan d'action prévoit également de nombreuses mesures au bénéfice des usagers :

- la distinction entre le parcours des petits et des multi-proprétaires est clairement identifiée ;
- pour les petits propriétaires, un formulaire CERFA sera disponible. Un accusé de réception fera suite à une déclaration en format PDF. Une clarification sera opérée entre « résidence secondaire » et « local vacant » ;
- pour les multi-proprétaires, le fichier les concernant sera simplifié ; ils disposeront « d'un bac à sable » pour tester leurs fichiers en avance de phase de déclaration ;
- le cas particulier des syndics de copropriété fera l'objet d'une communication et de relances ciblées au regard des cas identifiés ;
- l'assistance aux usagers sera renforcée avec un corpus documentaire plus complet comprenant des tutoriels vidéo et des fiches pratiques. Il en sera de même pour les professionnels.

Les usagers bénéficieront ainsi d'une meilleure lisibilité dans leurs démarches avec la mise à disposition d'un compte rendu de déclaration d'occupation, un accompagnement tout au long de leur parcours.

Plusieurs mesures ont également été prises afin d'inciter les propriétaires à accomplir leurs démarches GMBI :

- un courrier papier a été envoyé aux multipropriétaires comme aux nouveaux acquéreurs d'un bien immobilier ;
- un rappel automatique a été ajouté dans le parcours déclaratif de l'impôt sur le revenu. Cette insistance sur la déclaration du domicile principal à l'occasion de la déclaration de revenus ainsi que sur la nécessaire validation de l'occupation des biens *via* GMBI doit permettre d'éviter les erreurs de taxation constatées en 2023.

⁴⁴ Application de co-navigation pour accompagner les usagers dans leur démarche fiscale.

Au total, selon la DGFIP, la campagne 2024 se déroule dans de meilleures conditions, ce que confirment les organisations de représentants du personnel. Le bilan quantitatif et qualitatif qui en sera fait à l'issue sera l'occasion de mesurer l'efficacité des axes d'amélioration mis en œuvre. Déjà, le nombre de e-contacts a été notablement réduit, avec plus de 217 000 sollicitations contre 1,6 million pour la campagne précédente. Pour les multi-proprétaires, la campagne déclarative 2024 a permis, selon la DGFIP, de récolter le statut d'occupation de 78 % de leurs biens. Au total, au 17 septembre 2024, 86,5 % des locaux avaient fait l'objet d'une déclaration depuis le 1^{er} janvier 2023.

III - Des conséquences financières très lourdes pour l'État

Les difficultés rencontrées lors de la campagne 2023 ont d'abord conduit à mettre en place des mesures d'accompagnement en termes de ressources humaines, au coût non négligeable. Surtout, l'établissement du rôle de la taxation sur la base de données incomplètes a conduit à un montant très élevé de dégrèvements à la charge de l'État, pour un montant supérieur à 1,3 Md€. Ce sont autant de recettes indues qui ont été versées aux collectivités territoriales alors qu'elles résultaient d'erreurs de liquidation, et dont l'État a *in fine* supporté le remboursement aux contribuables.

A - Un coût élevé des mesures d'urgence

Cette situation a conduit à la mise en place de mesures d'urgence, coûteuses pour l'administration (plus de 20 millions d'euros) :

- la mise en place d'une équipe spécifique, armée par l'administration centrale, pour accompagner à compter de la mi-août 2023 les multi-proprétaires. Cette « *task force* » a mobilisé un total de 21 rédacteurs dans 9 bureaux du service de la gestion fiscale du 17 août au 8 septembre ;
- le recrutement de 127 contractuels en renfort des directions régionales et départementales des finances publiques (DRDFIP) au titre de la campagne GMBI à l'automne 2023, pour des périodes d'une année, durée qui peut sembler longue par rapport au besoin d'autant que les demandes *via* le site *impots.gouv.fr* ont été automatiquement closes en mai 2024. Ces recrutements ont coûté 3,9 M€ ;

- des dotations exceptionnelles en crédits d'auxiliaires à hauteur de 6,3 M€, octroyées en trois vagues aux DRDFiP durant l'année 2023, pour des durées plus courtes, de l'ordre de quelques semaines, et un total de 197,6 ETP ;
- l'allocation d'une prime de 500 € bruts à 18 085 agents, soit 19 % de l'ensemble des agents de la DGFIP, sur la paie de décembre 2023 pour « reconnaître le professionnalisme et l'engagement des agents mobilisés et impliqués dans la gestion, le conseil et l'accueil des usagers concernés ». Le coût de cette prime, de 9 M€, représente plus de 46 % des dépenses inhérentes aux mesures d'urgence.

S'agissant de l'attribution de cette prime, la Cour souligne que les fonctions de « gestion, conseil et accueil des usagers » constituent en principe le cœur de métier de l'immense majorité des agents mobilisés. Par ailleurs, pour certaines catégories d'agents, les heures supplémentaires permettent déjà de rémunérer un surcroît de travail.

L'ensemble de ces mesures a conduit l'administration à engager des dépenses supplémentaires non anticipées et qui auraient pu être évitées en 2023, pour un montant estimé à plus de 19,2 M€, s'ajoutant aux 37,2 M€ de coûts de développement directs du projet (montant lui-même trois fois supérieur aux prévisions initiales, pour toutes les raisons exposées en partie 1) (cf. chapitre I).

**Tableau n° 5 : coût des mesures d'urgence mises en place
pour la campagne 2023**

<i>Mesure d'urgence</i>	Coût (M€)
<i>Taskforce d'accompagnement des multi-proprétaires</i>	Non connu
<i>Recrutement de 127 contractuels</i>	3,9
<i>Dotations exceptionnelles crédits d'auxiliaires octroyées en trois vagues aux DRDFIP durant l'année 2023 (197,6 ETP)</i>	6,3
<i>Prime « GMBI » de 500€ bruts pour 18 085 agents (paie de décembre 2023)</i>	9,0
Total	19,2

Source : Cour des comptes

B - Une série d'erreurs de liquidation qui entraîne une perte de plus d'1,3 Md€ pour l'État

Les difficultés rencontrées lors du déploiement de GMBI ont entraîné plusieurs types d'erreurs de liquidation, notamment s'agissant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. La plus médiatisée a été la taxation d'enfants mineurs à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Mais ce cas est relativement marginal (16 500 avis émis à tort pour un montant de 15 M€) et a donné lieu à un dégrèvement d'office. En revanche, les défaillances et erreurs déclaratives des bailleurs et des locataires ont eu un impact significatif pour le budget de l'État. Il est estimé au 4 octobre 2024 à 1 307 M€, dont 995 M€ pour la seule taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Tableau n° 6 : dégrèvements accordés au titre de la campagne 2023 (au 4 octobre 2024)

	Nombre de contentieux	Montants dégrévés (€)
<i>Taxe d'habitation sur les résidences secondaires</i>	906 202	995 141 282
<i>Taxe d'habitation sur les logements vacants</i>	94 887	58 697 112
<i>Taxe sur les logements vacants</i>	226 011	252 882 285
Total	1 227 100	1 306 720 676

Source : DGFIP

Ce montant d'1,3 Md€ représente 34 % du produit des trois taxes en 2023. D'après la DGFIP, cette erreur massive est principalement due à la mauvaise prise en compte des déménagements de locataires lors du croisement entre les données issues de la déclaration des revenus et celles de GMBI :

- L'adresse déclarée sur la déclaration des revenus permet de déterminer l'adresse du domicile principal. Lorsqu'un locataire ne déclare pas son changement d'adresse à l'occasion de sa déclaration de revenus, l'administration considère que son nouveau logement – déclaré par son propriétaire – est une résidence secondaire et le taxe comme tel. Cette erreur rencontrée en 2023 a conduit l'administration fiscale à insister sur les déclarations de changement d'adresse dans la campagne de déclarations de revenus 2024.

- Les locataires qui avaient déclaré leur changement d'adresse dans le cadre de leur déclaration de revenu ont également pu se retrouver assujettis à tort à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires si le propriétaire n'avait pas effectué sa déclaration d'occupation. L'administration a alors considéré que l'ancien logement était une résidence secondaire et l'a taxé comme telle.

Ces anomalies potentielles avaient pourtant été identifiées pendant la campagne par la DGFIP. Ainsi, lors du comité de pilotage du 25 juillet 2023, le risque de voir un occupant taxé à tort avait ainsi été évalué comme majeur. Pour réduire ce risque, la DGFIP prévoyait des tests sur le processus de taxation. Fin septembre 2023, à l'issue de ces tests, ces difficultés demeuraient un point majeur de préoccupation. Cependant, d'après la DGFIP, aucune « *remédiation* » n'était « *techniquement envisageable* » à cette date du fait de la « *nature industrielle des processus de taxation techniques mis en œuvre*. » Des alternatives (principalement le report de la taxation et la reprise des données de la taxation 2022) avaient toutefois été expertisées au cours de l'été 2023. Cependant, toutes comportaient selon la DGFIP « *des risques majeurs* »⁴⁵, ce qui l'a conduite à les écarter.

Les ministres concernés ont été tenus informés des difficultés rencontrées. En effet, ils ont été destinataire de trois notes en date du 26 juin, du 28 septembre et du 6 octobre 2023. Elles mentionnent bien les difficultés liées à l'incomplétude des déclarations d'occupation, ainsi que le risque important que des contribuables soient taxés à tort. La DGFIP aurait néanmoins utilement pu alerter les ministres sur l'ampleur des dégrèvements pouvant résulter des dysfonctionnements constatés, et en conséquence du risque budgétaire pour l'État. Par ailleurs, les ministres n'ont pas formellement validé la mise en recouvrement, malgré les incertitudes entourant la constitution des rôles, alors qu'un report avait été envisagé par la DGFIP.

Si la DGFIP n'a pas su corriger cette erreur de liquidation avant l'émission des avis d'imposition et le reversement des recettes de taxe d'habitation aux collectivités en décembre 2023, elle a néanmoins fourni des données partiellement ajustées aux collectivités pour les bases prévisionnelles d'imposition de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour l'année 2024 ; les bases prévisionnelles notifiées en mars 2024 tiennent en effet compte des dégrèvements opérés jusqu'au début de l'année 2024.

⁴⁵ Risque « de calendrier » en cas de report, de faisabilité technique et de solidité juridique concernant la reprise de la taxation 2022 en ignorant les déclarations d'occupation de la campagne 2023.

En application de l'article 1641 du code général des impôts, l'État prend à sa charge les frais de dégrèvement et de non-valeurs de la taxe d'habitation⁴⁶. En contrepartie, il perçoit 2 % du montant de cette taxe⁴⁷. Dans un contexte de forte diminution des recettes de taxe d'habitation, les dégrèvements supportés par l'État représentent en 2023 près de dix fois cette somme.

Tableau n° 7 : évolution des dégrèvements sur la taxe d'habitation (en Md€)

	2021	2022	2023
<i>Recettes taxe d'habitation</i>	8,9	6,2	3,6
<i>Dégrèvements</i>	0,8	0,7	0,7
%	9 %	11 %	19 %

Source : Cour des comptes, d'après les notes d'analyse de l'exécution budgétaire

De la même façon, les erreurs de déclaration entraînent un taux de dégrèvement très important sur la taxe sur les locaux vacants. GMBI n'a pas permis d'améliorer la situation et l'a même nettement détériorée en 2023, le taux de dégrèvement atteignant 64 %.

Tableau n° 8 : évolution des dégrèvements sur la taxe sur les locaux vacants (en M€)⁴⁸

	2022	2023
<i>Recettes taxe sur les locaux vacants</i>	200,5	346,9
<i>Dégrèvements</i>	78	222
%	39 %	64 %

Source : Cour des comptes, d'après la DGFIP

Dans ce contexte, il importe désormais que la DGFIP fiabilise durablement le recouvrement de la taxe d'habitation et de la taxe sur les locaux vacants pour revenir à des taux de dégrèvement nettement

⁴⁶ À l'exception des dégrèvements de la majoration de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires résultant de l'application du II de l'art. 1407 ter du code général des impôts.

⁴⁷ L'État perçoit en outre 1 % du montant de la taxe d'habitation pour les frais d'assiette et de recouvrement.

⁴⁸ Situation au 26 avril 2024.

moindres. Le taux de dégrèvement des impôts locaux pourrait utilement intégrer la matrice de performance de la mission « Remboursements et dégrèvements » dont la Cour a recommandé la modernisation afin de tenir compte notamment de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales⁴⁹.

Par ailleurs, l'économie actuelle du dispositif n'incite pas les collectivités publiques à remplir leurs obligations déclaratives au titre de GMBI. Cette défaillance des collectivités, notamment s'agissant des bailleurs sociaux, peut conduire à des erreurs de recouvrement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires du fait de la mauvaise prise en compte des déménagements de locataires. Or, la charge de ces dégrèvements repose toujours, *in fine*, sur l'État. La DGFIP a donc engagé une réflexion pour modifier le code général des impôts afin que les dégrèvements ne soient pas pris en charge par l'État lorsque les collectivités n'ont pas respecté leurs obligations déclaratives.

⁴⁹ Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission « remboursements et dégrèvements », avril 2024, recommandation n°3 (reconduite).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La campagne déclarative 2023 s'est déroulée dans des conditions très difficiles. Elle s'est heurtée à l'incompréhension des usagers alors qu'était supprimée la taxe d'habitation. De nombreuses situations spécifiques avaient de surcroît étaient mal anticipés. Enfin, le choix d'une procédure entièrement dématérialisée, pour une obligation qui touchait une population proportionnellement plus éloignée des outils informatiques, s'est révélé particulièrement préjudiciable.

Ces difficultés ont entraîné des reports successifs de l'échéance de déclaration décidés dans l'urgence à l'été 2023. La DGFIP a également été contrainte de mettre en place des mesures d'urgence coûteuses et contestables : recrutement en grand nombre de vacataires et de contractuels, versement d'une prime à de nombreux agents de la DGFIP. L'ensemble de ces mesures a représenté un coût de 20 M€.

Ces reports et ces mesures d'urgence 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. De ce fait, les rôles de taxe d'habitation et de logements vacants comprenaient de nombreuses erreurs, dues principalement à une mauvaise prise en compte des déménagements et emménagements des locataires. La DGFIP aurait utilement pu alerter les ministres sur l'ampleur des dégrèvements pouvant résulter des dysfonctionnements constatés et du risque budgétaire pour l'État. Ces erreurs se sont en effet traduites in fine par une perte considérable de plus d'1,3 Md€ pour l'État, qui représente 34 % du produit des trois taxes concernées au titre de 2023.

Si l'administration a pris conscience tardivement des difficultés liées au déploiement de GMBI, elle a organisé un retour d'expérience dès le mois d'octobre 2023 et mis en place un plan de remédiation. D'après la DGFIP, ce plan aurait permis à la campagne 2024 de se dérouler dans de meilleures conditions.

Dans ces conditions, la Cour formule la recommandation suivante :

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).
-

Chapitre III

Des données de GMBI

à sécuriser et à fiabiliser au profit

de politiques publiques du logement

GMBI a pour objet non seulement de moderniser la DGFIP dans la gestion de certains impôts mais également d'améliorer la collecte et l'actualisation des données liées au logement, indispensable à la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques.

Toutefois, cet objectif n'est qu'imparfaitement atteint. Pour être pleinement opérationnel, il est indispensable que GMBI garantisse la fiabilisation et la qualité de ces données, mais aussi que la DGFIP renforce la protection, compte tenu de leur caractère sensible. Ces actions pourraient également permettre de dessiner des perspectives ambitieuses d'utilisation pour les contrôles fiscaux ou les politiques publiques liées au logement.

I - Des données GMBI au caractère sensible nécessitant une protection renforcée

L'application GMBI vise à recueillir et utiliser des données personnelles sensibles. Pourtant, la mise aux normes tant en termes de sécurité informatique que de conformité au RGPD a été tardive.

A - Des audits de sécurité réalisés tardivement, des standards de sécurité non atteints

Les trois projets informatiques qui constituent GMBI⁵⁰ ont fait l'objet d'audits de sécurité et d'homologations internes par les services informatiques de la DGFIP. Conformément au référentiel général de sécurité⁵¹, il s'agit d'instaurer la confiance numérique dans les échanges électroniques en prenant toutes les mesures nécessaires à la sécurisation des systèmes d'information avec notamment une identification électronique et une signature électronique sécurisées, la confidentialité des données et la sécurisation des infrastructures domiciliant les données sensibles.

Les audits internes de sécurité, réalisés tardivement, ont mis en exergue des fragilités. La mise en production hâtive de GMBI a par ailleurs généré des problèmes en production sur la qualité des données et les correctifs applicatifs ont été appliqués avec retard. L'audition d'agents d'assistance téléphonique⁵² aux usagers a fait remonter de nombreux problèmes de performance et de disponibilité de l'outil GMBI.

Ces dysfonctionnements ont donné lieu de la part des usagers à de nombreuses plaintes auprès de la CNIL pour non-respect du règlement général sur la protection des données (RGPD).

B - Une conformité au RGPD à marche forcée

Au regard de sa finalité, GMBI traite un nombre important de données sensibles, concernant plus de 34 millions de propriétaires, dont 15 millions de propriétaires bailleurs particuliers. Ces données sont couvertes par le secret fiscal et entrent dans le champ d'application de la loi dite « Informatique et Libertés »⁵³ et du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁵⁴, qui renforce les obligations de

⁵⁰ TELEFON, GESLOC et le volet occupation avec GestODL et R-ODL, cf. partie 1.

⁵¹ Référentiel issu de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

⁵² Le centre de contacts de Rouen de la DGFIP a été audité.

⁵³ Loi n° 78-17 du 16 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁵⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

transparence des traitements et de respect des droits des personnes en affirmant une logique de responsabilisation des acteurs de traitement des données. En tant que responsable de traitement, la DGFIP a l'obligation de démontrer, en cas de contrôle de la CNIL, sa conformité au RGPD et les protections particulières mises en place pour ces données sensibles⁵⁵. C'est pourquoi la DGFIP s'est organisée pour se conformer aux obligations du RGPD.

Cette organisation a cependant été tardive et, au 30 octobre 2024, les textes relatifs aux finalités des traitements de données personnelles dans le cadre de GMBI n'ont toujours pas été publiés. La DGFIP doit être plus attentive au respect de la protection des données au regard de la nature confidentielle et sensible des informations traitées et au périmètre évolutif des fonctionnalités de GMBI. Elle doit faciliter également l'accès des usagers aux informations relatives à leurs droits en matière de protection des données personnelles, notamment en termes de visibilité des coordonnées du délégué à la protection des données sur le site des impôts. La DGFIP indique avoir pris les mesures nécessaires visant à répondre à l'ensemble de ces attentes en ayant soumis le 15 octobre 2024, à la signature du gouvernement, le décret destiné à répondre aux demandes de la CNIL en matière de protection des données.

II - Une modernisation en devenir de l'administration fiscale

Les questions liées à la sécurisation des données et les difficultés rencontrées lors de la campagne 2023, bien qu'extrêmement coûteuses, ne doivent pas masquer l'apport de GMBI à la modernisation de l'administration fiscale. À cet égard, la montée en puissance progressive du traitement des taxes d'urbanisme est encourageante.

⁵⁵ Outre la désignation du délégué à la protection des données (DPD), un ensemble de documents doit être élaboré et tenu à jour. Cette documentation concerne le traitement des données personnelles, l'information des personnes et les contrats définissant les rôles et responsabilités des acteurs.

A - Une montée en puissance progressive s'agissant des taxes d'urbanisme

Alors que ce volet a été intégré plus tardivement au projet GMBI⁵⁶ et qu'il était considéré comme déterminant sur le projet et son calendrier, son déploiement ne présente pas – jusqu'à présent – de difficultés majeures.

Le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires⁵⁷ à la DGFIP est effectif depuis le 1^{er} septembre 2022. Le stock des autorisations d'urbanisme dont la demande a été déposée avant le 1^{er} septembre 2022 reste de la compétence des directions départementales des territoires (et de la mer) jusqu'au 1^{er} janvier 2025 et selon le calendrier ancien de liquidation, soit 12 et 24 mois après validation de l'autorisation.

La montée en charge des taxes d'urbanisme à la DGFIP est très progressive. En effet, les autorisations d'urbanisme gérées par la DGFIP sont celles dont la demande a été déposée après le 1^{er} septembre 2022. Ces demandes doivent ensuite être instruites et validées et les locaux construits. Ce n'est qu'à l'achèvement de la construction, dans un délai de 90 jours, que le propriétaire doit déposer sa déclaration.

L'obligation de déclarations en matière de taxes d'urbanisme a, en effet, été alignée avec l'obligation de déclarations foncières, dans les 90 jours de l'achèvement de la construction. Cette mesure est source de simplification pour les contribuables et permet à la DGFIP de proposer un parcours cohérent de déclaration aux nouveaux propriétaires. Cependant, s'agissant des collectivités territoriales, ce décalage de la date d'exigibilité est susceptible d'induire un retard dans la perception des recettes de taxes d'urbanisme, notamment lors de la bascule entre les deux systèmes. Cela a conduit le gouvernement à prévoir des acomptes de 50% et de 35% de la taxe due pour les constructions supérieures à 5 000 mètres carrés.

En 2023, seuls 1 576 dossiers de liquidation de taxe d'urbanisme ont été réalisés par la DGFIP. Cependant, le niveau global des prises en charge des taxes d'urbanisme en 2023 n'a pas diminué : au global, DGFIP et directions départementales des territoires (et de la mer) confondues, il est constaté en 2023 un niveau de prise en charge qui augmente de 3,4 % par rapport à 2022 et de 9,6 % par rapport à 2021. Il semble donc que la montée

⁵⁶ Le transfert de la gestion des taxes d'urbanisme à la DGFIP a été évoqué pour la première fois en comité de pilotage en juin 2020, au sortir de la première période de confinement. Elle a été validée en RIM le 1^{er} juillet 2020.

⁵⁷ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

en charge de la liquidation de la taxe d'urbanisme par la DGFIP se déroule sans encombre.

Par ailleurs, cette montée en puissance progressive a permis à la DGFIP d'améliorer les outils informatiques, et notamment le parcours déclaratif.

S'agissant enfin du transfert d'agents provenant du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires vers les services fonciers de la DGFIP, il est encore incomplet. 290 ETP étaient en effet prévus pour accompagner la nouvelle mission dévolue à la DGFIP. Trois vagues ont été organisées pour ce recrutement, sur la base du volontariat. En tout, 107 des 290 postes soit 37 % des effectifs ont été pourvus par des agents du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), le reste étant, d'après la DGFIP, assumé par des agents de la direction générale *via* des recrutements *ad hoc*.

**Tableau n° 9 : transfert d'agents du MTECT
vers les services fonciers de la DGFIP**

<i>Date prévue d'arrivée</i>	Postes ouverts	Postes pourvus par des agents du MTECT
<i>1^{er} septembre 2022</i>	16	15 ⁵⁸
<i>1^{er} septembre 2023</i>	159	66 ⁵⁹
<i>1^{er} septembre 2024</i>	115	26
Total	290	107

Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

B - Une automatisation source de gains substantiels, notamment en ETP

GMBI a permis de basculer vers un processus informatisé et automatisé pour lequel la télédéclaration par le propriétaire est centrale. Les nombreuses difficultés rencontrées en 2023 tenaient à la nécessité de mise à jour de la base de données initiale. En rythme de croisière, GMBI

⁵⁸ 16 chargés de mission à la préfiguration (catégorie B) ont rejoint les services de la DGFIP ; 1 agent a été réintégré, suite à sa demande au MTECT.

⁵⁹ 76 agents du MTECT (agents de catégories B et C) ont rejoint les services de la DGFIP ; 10 de ces agents ont à leur demande été ensuite réintégré au MTECT.

doit apporter des gains d'efficience très substantiels et permet de moderniser la sphère foncière de l'administration fiscale (cf. partie 3).

Cette modernisation devait être source d'économies récurrentes et substantielles. Le contrat de transformation conclu le 10 décembre 2018 entre la DGFIP et le secrétariat général des ministères économiques et financiers d'une part, la direction du budget (DB) et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) d'autre part listait les gains suivants :

- abandon des déclarations papiers – coût d'édition de 90 000 €/an et coût d'affranchissement de 1,1 M€/an ;
- des gains de 100 ETP⁶⁰, soit une économie de 3,8 M€ en 2022.

Ces gains ont été fortement réévalués à la hausse par la suite. Ainsi, la Mareva de 2024 fait état de gains à hauteur de 600 ETP, à partir de 2025, soit une économie de 33,1 M€. Au total, les gains attendus en 2025 s'élèvent à 36,2 M€. Ils devraient atteindre 40,5 M€ en 2033. De ce fait, la DGFIP estime que le projet aura un impact positif cumulé à compter de 2025.

La prise en compte du coût direct révisé estimé par la Cour (cf. partie 1.3.3.) ne modifie pas cette conclusion. En effet, l'impact positif cumulé estimé en 2025 est de 27 M€. En tenant compte des dépenses induites par les dépenses exceptionnelles de 2023 (19,2 M€), le projet devrait rester à l'équilibre à compter de 2025. En revanche, la prise en compte du dégrèvement exceptionnel et ponctuel de 1,3 M€ en 2024 (cf. *supra*) ne permettrait pas au projet d'avoir un impact positif cumulé avant 2033, horizon de projection de la DGFIP sur ce projet⁶¹, même si les gains en ETP sont structurels et produiront donc des effets à long terme.

Dès 2023, la DGFIP prévoyait la suppression de 112,5 ETP du fait du déploiement de GMBI. Le recours au recrutement de 127 contractuels et à des auxiliaires à hauteur de 197,6 ETP au cours de la même année montre cependant que ces gains de productivité ont sans doute été trop anticipés. Il illustre, par ailleurs, « l'effet rebond » sur les agents d'un projet informatique mal maîtrisé qui a entraîné une explosion des saisines et des contentieux (cf. *supra*).

⁶⁰ Automatisation de l'envoi des courriers – 41 ETP ; saisie des déclarations – 59 ETP.

⁶¹ A cette date, les pertes annuels cumulés seraient encore de 1 Md€.

III - Une fiabilisation et amélioration de la qualité des données issues de GMBI à poursuivre

L'outil GMBI doit également permettre de recueillir les informations relatives aux logements, à leurs caractéristiques et à leur statut d'occupation en France. Toutefois, la fiabilité et la qualité de ces données sont pour l'heure perfectibles.

A - Une fiabilisation des bases inaboutie

Le projet GMBI vise notamment à fiabiliser les bases de la fiscalité locale. Il s'agit d'une part de permettre la rectification, par les propriétaires, des informations dont dispose déjà l'administration au titre du cadastre ; d'autre part, de faciliter voire d'automatiser l'obtention et l'actualisation de certaines informations (occupation des locaux, déclarations d'achèvement de travaux, loyers perçus notamment).

1 - Les améliorations d'informations pour la sphère foncière

S'agissant de l'obtention de nouvelles informations, GMBI représente une innovation majeure. Pour la partie occupation des locaux, le répertoire R-ODL (répertoire de l'occupation des locaux) est renseigné automatiquement, en temps réel, quand le propriétaire effectue la déclaration sur le site des impôts.

Pour la partie foncière, le fonctionnement reposait auparavant largement sur des tâches manuelles effectuées par les agents de la DGFIP. L'autorisation de travaux obtenue par un propriétaire était transmise par la mairie et les services déconcentrés de l'État à la DDFIP, au sein de laquelle un agent devait requérir auprès du propriétaire certaines informations, comme la date d'achèvement des travaux ; après une relance, il pouvait confirmer les travaux et entrer les informations concernées dans le répertoire de la DGFIP. Ce processus fastidieux avait été récemment amélioré, notamment *via* des contrôles internes plus poussés vérifiant par exemple la régularité des relances⁶².

Avec GMBI, la procédure en ligne est à la fois plus simple pour les usagers et moins chronophage pour les agents de la DGFIP. L'ensemble est

⁶² Cour des comptes, *Les taxes foncières*, Observations définitives, janvier 2023.

largement automatisé, notamment l'alimentation des flux entre ministères, les relances auprès des propriétaires et la transmission des données après l'achèvement des travaux. Les agents de la DGFIP peuvent encore intervenir pour résoudre des anomalies dans les informations collectées auprès des propriétaires, aider l'utilisateur dans la déclaration des informations sur GMBI ou renseigner manuellement les données en cas d'erreur.

Ce nouveau process a permis de résoudre une grande partie des difficultés identifiées précédemment par la Cour⁶³. Il a également contribué à fiabiliser les données recueillies. Toutefois, le nombre d'anomalies dans l'intégration des flux reste conséquent, évalué par la DGFIP à 20 % environ (mais 26,5 % selon les partenaires sociaux⁶⁴), nécessitant un appui manuel de la part des agents. Il apparaît également que le contrôle informatique entre la surface déclarée par le propriétaire et celle figurant dans l'autorisation d'urbanisme n'est pas automatique, fragilisant les données récoltées⁶⁵. La DGFIP devra lever ces différentes difficultés pour permettre à GMBI de devenir un puissant outil de fiabilisation automatique d'une grande partie des données du cadastre.

2 - Les obstacles à une fiabilisation complète

S'agissant de la fiabilisation des informations, plusieurs difficultés complémentaires peuvent être relevées. Tout d'abord, les catégories utilisées par l'administration fiscale pour désigner les caractéristiques des biens et leurs dépendances ne sont pas connues ni comprises par les propriétaires (cf. *supra*, partie 2). De plus, la rectification des informations repose sur le postulat de la coopération du propriétaire. Si ce principe est pertinent pour une rectification en sa faveur, le contribuable n'a en revanche aucun intérêt à procéder à une rectification conduisant à augmenter le montant de l'impôt dû. Constatant d'ailleurs lors de la campagne 2023 que les propriétaires ne validaient pas leur déclaration d'occupation au motif que les informations affichées étaient erronées, la DGFIP a conduit un travail de communication pour les inciter à faire leur déclaration même si les éléments du descriptif ne correspondaient pas. L'incertitude sur les effets d'une telle rectification pouvant être un frein à la pleine coopération du contribuable, il pourrait être utile de prévoir un

⁶³ Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*, janvier 2017.

⁶⁴ Chiffre fourni par la CGT Finances publiques, dans une note rédigée à la suite d'une audience du 14 mai 2024.

⁶⁵ *Ibid.* Le manque d'exhaustivité des données Sitadel est également relevé, mais il s'agit d'une difficulté propre aux liaisons entre collectivités territoriales et ministère chargé de l'écologie.

outil simulant, pour le propriétaire, les effets d'une révision des données cadastrales.

Interrogée par la Cour, la DGFIP a indiqué ne pas disposer des moyens permettant d'établir le nombre de propriétaires ayant rectifié les informations disponibles de leur bien : seul le nombre des « e-contacts » portant sur les questions relatives au descriptif du bien immobilier est disponible, sans pouvoir faire le lien avec les demandes de rectification. La DGFIP pourrait se doter des moyens de les suivre, afin de pouvoir mieux apprécier l'efficacité de GMBI au regard de l'objectif de fiabilisation des données cadastrales.

B - Une qualité et une exhaustivité des données à renforcer pour compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

1 - Une perte de données insuffisamment compensée par GMBI

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a eu une incidence significative sur les données liées au logement. L'existence de la taxe d'habitation permettait à l'administration d'établir le lien entre un local et le foyer fiscal auquel appartient son occupant. Le fichier PLFC (Permanent Local Foncier Commun) comptabilisait ces liens au 1^{er} janvier de l'année, si bien que s'y trouvaient l'ensemble des foyers reliés à un local soumis à la taxe d'habitation : le « foyer TH ». Le « ménage fiscal » était ensuite constitué par l'Insee par l'appariement du fichier PLFC avec le fichier des déclarations de revenu, dit POTE. Si ce dernier fichier, indépendant de la taxe d'habitation, existe toujours, le PLFC a disparu avec la suppression de la taxe. De même, le fichier d'imposition des personnes (FIP) connaît progressivement une diminution de sa qualité, puisque disparaissent des données les foyers fiscaux qui n'étaient redevables que de la taxe d'habitation.

GMBI ne parvient pas à compenser cette perte d'information. Il n'est de fait plus possible pour l'administration de connaître précisément la composition du foyer, étant donné que le renseignement de la seule occupation est important pour le propriétaire, qui n'a pas à déclarer l'ensemble des locataires, et à qui il a été d'ailleurs recommandé, au regard des erreurs dues à la campagne 2023, de ne pas renseigner l'identité des enfants, faisant auparavant partie des « rattachés TH ». En ce sens, l'information récoltée par GMBI est moins riche que celle obtenue

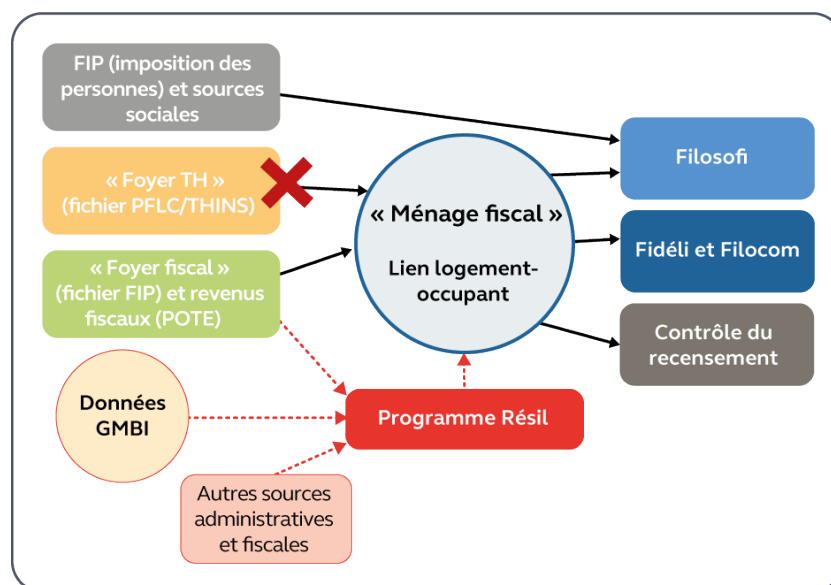
précédemment : ne sont pas identifiés d'une part les sous-locations, c'est-à-dire la situation de foyers fiscaux hébergés au sein du même local sans être titulaires du bail, d'autre part les foyers de personnes qui cohabitent mais qui représentent des foyers fiscaux séparés⁶⁶. En conclusion, avec la fin de la taxe d'habitation a disparu le lien entre le logement et l'occupant, que GMBI ne peut à lui seul rétablir.

Si cette disparition n'a pas d'importance du point de vue de la DGFIP, elle est en revanche problématique pour les services statistiques publics, notamment l'Insee et le service des données et des études statistiques (SDES), complexifiant un certain nombre de leurs productions. Pour les enquêtes de recensement par exemple, les données issues de la taxe d'habitation permettaient de contrôler l'information post-collecte, notamment en cas d'écart conséquent, pour obtenir avec le plus d'exactitude possible les populations légales au niveau des communes. Les principales bases de données localisées sont également pénalisées⁶⁷, notamment celles qui permettaient d'optimiser le tirage des échantillons d'enquêtes statistiques auprès des ménages.

⁶⁶ Au cas des enfants majeurs s'ajoutent les conjoints non mariés et non pacsés, ou encore les colocataires.

⁶⁷ Il s'agit des fichiers Fidéli (Fichier démographique sur les logements et les individus), Filocom (Fichier des logements communaux), et Filosofi (Fichier localisé social et fiscal).

Schéma n° 3 : le remplacement partiel et indirect des données issues de la TH par GMBI



Source : Cour des comptes

Au-delà des aspects statistiques, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a complexifié la bonne mise en œuvre de plusieurs politiques publiques. Pour le chèque énergie, la Cour⁶⁸ avait déjà alerté sur l'impact potentiellement dommageable de la perte d'information liée à la suppression de la taxe d'habitation. En effet, la remise du chèque énergie dépend de l'établissement du « foyer TH », à partir duquel la DGFIP produit le fichier des potentiels bénéficiaires en fonction du revenu fiscal de référence par unité de consommation des foyers, et le transmet au ministère chargé de l'environnement. Dès lors, le choix a été fait à partir de 2023 d'adosser le chèque énergie sur le « foyer fiscal » au sens de l'impôt sur le revenu, et de reconduire les bénéficiaires de 2023⁶⁹ (hors décédés) pour 2024. Bien que ce critère ne soit pas totalement adapté à une aide au logement, il a été retenu faute d'options alternatives plus adaptées. Toutefois, l'administration avait sensibilisé les autorités politiques sur les effets de bord potentiels, estimés à 2,4 millions de ménages percevant le chèque sans respecter les critères, et un coût

⁶⁸ Cour des comptes, *Le chèque énergie*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, février 2022.

⁶⁹ 5 612 099 ménages en 2023 et 5 507 440 en 2024 ;

budgétaire d'environ 350 M€. La DGFIP n'a pour l'heure pas été en mesure de fournir l'estimation actualisée du coût budgétaire des erreurs d'attribution pour 2024. Seule une enveloppe de 75 M€ a été mise en place pour répondre cette année aux demandes des foyers primo-éligibles. Les frais de gestion liés aux nouvelles modalités d'attribution du chèque énergie sont estimés à près de 3 M€.

Par ailleurs, l'arrêté du 12 juin 2024 qui précise désormais les modalités de demande du chèque énergie 2024 à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023, complexifie les démarches des bénéficiaires. Ces derniers n'ont, en outre, pas toujours conscience qu'ils sont éligibles à cette aide.

S'agissant de la politique de mixité sociale dans les logements, l'application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU ») a été altérée par l'absence de données fiables pour l'année 2023. En effet, aux termes de l'article 55⁷⁰ de cette loi, le nombre minimal de logements sociaux dont doivent disposer certaines communes est proportionnel à leur parc de résidences principales. Or, du fait des erreurs et absences de déclaration, l'administration a décidé de ne retenir que les données relatives à l'année 2022, entraînant pour certaines communes des pénalités qu'elles contestent devant la juridiction administrative⁷¹.

Enfin, le dispositif permettant le dégrèvement ou l'exonération de taxe foncière pour les propriétaires de condition modeste, appelé « ECF » (personnes dites « EConomiquement Faibles ») nécessite de disposer de la liste des personnes concernées selon : l'occupation du bien ; les revenus ; le droit sur le bien ; l'âge ; le bénéfice éventuel d'une aide ou allocation. En l'absence du fichier TH permettant d'établir cette liste, la DGFIP étudie la mise en place d'une solution reposant sur le recensement des propriétaires occupants dans le répertoire de l'occupation des locaux (R-ODL), la récupération des données fiscales, le critère d'âge, et l'obtention des listes des bénéficiaires d'allocation par les caisses. Toutefois, cette solution n'était pas prête pour la taxe foncière de 2024 alors que la DGFIP était sensibilisée au problème depuis au moins 2021. Une solution transitoire a été mise en place par « vieillissement » de la population déjà bénéficiaire du dispositif. De ce fait, de nouvelles

⁷⁰ Les dispositions de cet article visent à rééquilibrer l'offre de logement social et abordable sur l'ensemble du territoire en favorisant une répartition équilibrée du parc social.

⁷¹ Ainsi la commune de Saint-Cloud, contestant le nombre de résidences principales retenues pour le calcul de la proportion de logements sociaux au titre de l'année 2023, a déposé un recours auprès du tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

personnes qui y avaient pourtant droit n'ont pas pu être exonérées de la taxe foncière. Comme le précise la DGFIP, elles peuvent formuler une réclamation contentieuse.

2 - Une reconstitution du lien « logement-occupant » qui dépend de la qualité des données GMBI

Au regard des conséquences de la réforme de la fiscalité locale pour la statistique publique, la DGFIP a veillé à associer le plus tôt possible les administrations concernées. Avec l'Insee, les contacts ont été nombreux et satisfaisants, à raison de deux à trois réunions par an à partir de janvier 2020, et de deux expressions de besoin (avril 2020 et septembre 2021) ; il en va de même pour le service statistique du ministère chargé du logement. Avec les directions opérationnelles du ministère chargé du logement, la coopération a été plus lacunaire en 2021 et 2022, avant que le travail sur les données liées au logement ne fasse l'objet d'échanges plus réguliers à partir de 2023, notamment avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

Pour compenser la perte d'information liée à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et pour faciliter l'appariement entre sources concernant les individus ou ménages et les logements, l'Insee a lancé le projet de « Répertoire statistique des individus et des logements », appelé Résil. Il doit notamment permettre de fiabiliser les enquêtes de recensement⁷², mais aussi de constituer des bases de sondage pour les enquêtes auprès des ménages et de rendre plus homogènes et comparables les statistiques démographiques et sociales.

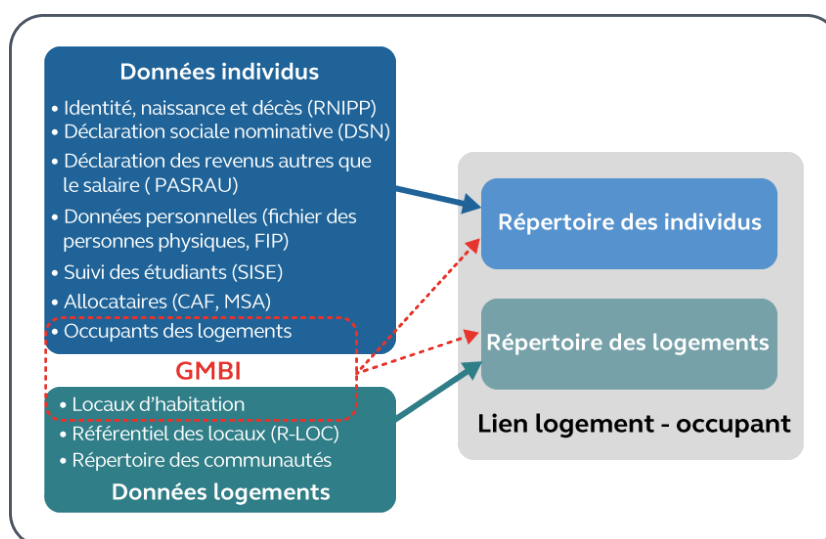
Le programme « Résil » consiste en l'établissement, à partir de sources diverses concernant soit les individus, soit les logements, de deux répertoires (Individus et Logements), permettant de reconstituer le lien « logement-occupant »⁷³ qui avait disparu avec la fin de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de donner une photographie annuelle de ce lien. Concrètement, trois services doivent être mis en place : un service d'accueil des sources administratives ; une production d'univers de référence (l'établissement du lien « logement-occupant » mais également la liste des personnes présentes sur le territoire national au 1^{er} janvier, ainsi que la liste des logements habitables et leur statut d'occupation) ; une

⁷² L'Insee estime la population des communes de plus de 10 000 habitants sur la base de 40 % des logements (8 % des logements sur cinq ans).

⁷³ Ce lien permet de reconstituer des ménages, préalable à la construction de données sur le niveau de vie.

production de fichiers enrichis par appariement (bases de sondage notamment). Après la phase de conception (2021), d'ingénierie statistique et technique (2022-2024) et d'initialisation du répertoire (2024), la mise en œuvre de Résil est prévue en 2025 pour une première photographie obtenue au cours de l'année 2026. Les données fournies par GMBI, en combinaison notamment avec les données des revenus autres que les salaires et des allocataires des caisses d'allocations familiales, le fichier d'imposition des personnes et le répertoire des locaux, sont centrales pour la réussite de ce projet, comme représenté dans le schéma suivant.

Schéma n° 4 : le rôle central de GMBI pour la création d'un lien logement-occupant



Source : Cour des comptes

Or, les données issues de la première campagne GMBI, en raison des difficultés rencontrées par la DGFIP, sont de qualité médiocre et parcellaires. Seuls 55 % des individus y sont déclarés, et 69 % des locaux d'habitation y sont recensés, principalement du fait de l'absence de renseignement suffisamment complet pour la catégorie des « multi-propriétaires », cette proportion n'étant que de 47 % pour les logements sociaux. En conséquence, 9,8 millions d'individus sont non localisés au sein d'un logement, soit plus du double par rapport à 2023 (4,7 millions d'individus).

De ce fait, plusieurs fichiers statistiques n'ont pas pu être établis par les services statistiques publics en 2023-2024. Pour l'année 2023, c'est le cas du fichier des logements communaux (Filocom) pour le service des

données et des études statistiques (SDES) et du fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli) pour l’Insee, rendant impossible l’étude des mobilités résidentielles pour les années 2022, 2023 et 2024. S’agissant du fichier localisé social et fiscal (Filosofi), il doit, pour produire les données relatives aux revenus et à la pauvreté à un niveau géographique fin⁷⁴, reprendre le millésime de 2021.

Par ailleurs, la transmission par la DGFIP des fichiers obtenus ne s’accompagne pas des informations techniques et méthodologiques des traitements opérés dont auraient besoin les services statistiques. L’utilisation des variables, l’existence de contrôles sur la vraisemblance des réponses, les principes d’appariement des fichiers GMBI avec les autres répertoires, des locaux par exemples, sont des informations qui faciliteraient la compréhension des données, mais également leur utilisation statistique, comme l’indique notamment l’Insee. La Cour recommande à la DGFIP de les fournir à l’Insee et aux services statistiques publics comme le SDES.

D’autres administrations que celles déjà concernées souhaiteraient avoir accès aux données de GMBI. Cette démarche nécessiterait toutefois de modifier les règles relatives à cette transmission et de définir « un cadre d’accès adapté » à ces informations.

IV - Un potentiel en matière statistique et d’appui aux politiques publiques encore sous-exploité

Les perspectives ouvertes par GMBI sont nombreuses. D’un point de vue statistique, GMBI peut permettre d’améliorer significativement la connaissance des logements et les politiques qui en découlent. En effet, le projet de « Référentiel inter-administratif des locaux », porté par le ministère chargé de l’environnement, l’Insee et la DGFIP, pourra une fois mis en place faciliter l’appariement entre les données issues de GMBI et les autres sources de données, permettant ainsi, pour les politiques publiques liées à la lutte contre la vacance des logements, l’augmentation des locations saisonnières ou d’amélioration des performances

⁷⁴ En revanche, les données au niveau national peuvent être produites car elles s’appuient sur d’autres sources que GMBI.

énergétiques du bâti⁷⁵, de mieux connaître le parc et de mieux évaluer l'efficacité des dispositifs mis en place. Cette mise à disposition d'un référentiel pour d'autres acteurs de la sphère publique, *via* des interfaces de programmation d'applications (API) sécurisées permettant à différents services de connecter leurs données, nécessite toutefois que les difficultés techniques ou de fiabilisation des données sources cadastrales, foncières ou d'occupation des locaux soient résolues. Elle est également conditionnée par une stratégie interministérielle de gestion des API et de priorisation des chantiers qui fait actuellement défaut⁷⁶. Enfin, au regard de leur grande sensibilité, le partage des données ne peut se faire que de manière générique et non-identifiantes pour les contribuables.

Du point de vue fiscal, le croisement des données peut permettre de faciliter les missions de la DGFIP. S'agissant par exemple de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), la fiabilisation des données cadastrales pourrait conduire à mieux identifier la valeur des biens et à améliorer la programmation des contrôles fiscaux ; la DGFIP n'a toutefois pas encore étudié la question. De même, le ministre chargé des finances indiquait en 2020 que GMBI pourrait être « *mis à profit pour lutter contre la fraude* »⁷⁷, mais les avancées sont pour l'instant limitées. Pour l'application des aides personnelles au logement, la CNAF avait fait connaître dès juin 2021 son intérêt pour les données de GMBI, de façon à pouvoir identifier les personnes ne prétendant pas aux aides personnelles au logement alors qu'elles y ont droit. La Cour n'a toutefois pas constaté d'avancée significative des travaux entre la CNAF et la DGFIP, ce qui est d'autant plus regrettable qu'un tel échange pourrait avoir une utilité également dans la détection des fraudes aux aides sociales⁷⁸. Ce sujet n'a pas pu aboutir et est inscrit au sein de la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF pour 2023-2027.

L'outil GMBI représente également un potentiel élevé dans la politique de lutte contre la vacance des logements. Les données déclaratives peuvent en effet alimenter à la fois le fichier LOVAC sur les logements vacants, préparé par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité

⁷⁵ Par exemple en prévoyant une obligation effective du renseignement de l'identifiant fiscal du local pour l'établissement du diagnostic de performance énergétique.

⁷⁶ La Dinum ne fournit que des recommandations à destination des administrations, et sa « feuille de route » de mars 2023 rappelle simplement le rôle de la direction dans l'institutionnalisation des API.

⁷⁷ Réponse du ministre chargé des finances au chapitre « Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre » du rapport public annuel de 2020.

⁷⁸ La Cour avait déjà mentionné cette piste dans son rapport sur *Les aides personnelles au logement* de septembre 2015.

et l'aménagement (Cerema), ainsi que des outils visant à remettre sur le marché locatif ces locaux, comme « Zéro logements vacants » (start up d'État). Toutefois, ces perspectives dépendent largement de la qualité des données, qui n'est pas encore assurée : la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a ainsi noté dans les premières données GMBI une augmentation de la vacance des logements de 12 %, entre 2022 et 2023.

S'agissant de la révision des valeurs locatives cadastrales, plusieurs fois reportée malgré la nécessité d'y parvenir⁷⁹, l'utilisation des informations collectées dans GMBI apparaît pour l'heure prématurée. Le renseignement par les propriétaires bailleurs du loyer perçu permettrait des analyses sur l'évolution des loyers à un niveau géographique fin et sur un rythme court, au moins annuel. L'utilité de disposer des données relatives aux loyers pourrait constituer également des informations utiles en matière de plafonnement des loyers ou, pour le SDES, d'établissement du compte satellite du logement avec un chiffrage plus précis des loyers imputés. Sans conduire à supprimer les collectes trimestrielles menées par l'Insee, cette perspective pourrait également alléger certaines collectes de données qu'il réalise⁸⁰. Ce renseignement est toutefois facultatif⁸¹, contrairement à ce qui avait été envisagé initialement et à ce que laissait entendre en juillet 2022, la réponse des ministres chargés de l'économie et des finances au référé de la Cour relatif à la production et l'utilisation des données des logements. S'il devait être rendu obligatoire, il n'est pas certain qu'il conduise à une qualité optimale des données, les indications sur les montants sollicités étant pour l'heure parcellaires. À ce titre, l'objectif de GMBI visant à fiabiliser les bases de la fiscalité directe locale n'est pas rempli à court et moyen terme. La Cour rappelle l'importance de ce chantier majeur et invite la DGFIP à s'assurer d'ores et déjà d'un fonctionnement optimal, y compris en termes de compréhension par l'usager, de la rubrique renseignant le loyer pour les propriétaires bailleurs, dans l'optique d'une future obligation et des finalités recherchées.

Enfin, l'administration fiscale n'a pas envisagé la possibilité d'une réintroduction de la taxe d'habitation sur les résidences principales si une décision politique devait par hypothèse être adoptée un jour en ce sens. Une telle perspective, *a minima* pour étudier la configuration de GMBI qui en découlerait, pourrait faire l'objet d'une réflexion voire d'un groupe de travail au sein de la DGFIP.

⁷⁹ Cf. notamment Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, décembre 2023.

⁸⁰ Notamment l'enquête Loyers et charges, et les enquêtes auprès des bailleurs sociaux.

⁸¹ Caractère facultatif au titre de la campagne 2023 et 2024. Il n'est ainsi pas bloquant de laisser vide sur GMBI l'espace réservé au loyer (décision de la DGFIP d'août 2022).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré une mise en production en deçà des standards de sécurité informatique et une protection des données personnelles à améliorer, GMBI permet d'automatiser l'obtention et la vérification de données, notamment pour la sphère foncière. Il ne permet toutefois pas de pallier le manque d'information qui résulte de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, fragilisant plusieurs politiques publiques et la production de données statistiques. Les programmes mis en place pour répondre à ces difficultés nécessitent la collaboration étroite de la DGFIP.

Sur le moyen terme, 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 qui reste à parfaire doit apporter des gains d'efficacité très substantiels et permettre de moderniser la sphère foncière de l'administration fiscale, mais également les politiques publiques liées au logement.

Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 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).*
-

Conclusion générale

Développée et déployée dans un calendrier contraint, l'application GMBI offre sur moyen et long terme des possibilités nouvelles en matière de modernisation de l'administration fiscale. Elle doit permettre d'améliorer le dialogue avec les usagers sur la consistance et l'occupation de leurs biens immobiliers, mais aussi de mieux utiliser les données du logement, au service des missions connexes de la DGFIP comme des différents volets de la politique du logement. Ces objectifs ont été en partie atteints : les contribuables ont désormais accès aux informations liées à leur logement, et peuvent échanger de manière dématérialisée avec la DGFIP s'agissant de la gestion du foncier.

Toutefois, la mise en service de GMBI en 2023 s'est très mal passée. Le coût de cette application et des mesures d'urgence mises en place a été *a minima* cinq fois supérieur au coût initialement prévu. Surtout, le coût des dégrèvements que l'État a dû supporter est considérable, s'élevant à 1,3 Md€. Du fait des difficultés rencontrées au cours de la très difficile campagne 2023, le parcours de l'utilisateur a été simplifié et l'action des agents a été facilitée pour la campagne 2024. Le niveau des dégrèvements au titre de cette année permettra d'apprécier les actions correctives mises en place. Pour l'heure, d'importants travaux restent à mener pour fiabiliser les données foncières, actualiser les informations portant sur les logements et finaliser l'automatisation du recouvrement des impôts fonciers. La connaissance des loyers perçus par les propriétaires, une fois rendue obligatoire leur déclaration, devrait également permettre la réforme attendue de la fiscalité directe locale.

À terme, l'application GMBI, une fois mieux connue des usagers de l'administration fiscale, devrait permettre de trouver un équilibre entre sa modernisation et la fourniture de données quantitatives et qualitatives nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques liées notamment au logement.

Liste des abréviations

API	Interface de programmation d'application (<i>Application programming interface</i>)
COPIL	Comité de pilotage
COSTRAT	Comité stratégique
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
ETP	Équivalent temps plein
FIDELI	Fichier démographique sur les logements et les individus
FILOCOM	Fichier des logements communaux
FILOSOFI	Fichier localisé social et fiscal
GMBI	Gérer mes biens immobiliers
GESLOC	Gestion des locaux
GESTODL	Gestion d'occupation des locaux
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
Mareva	Méthode d'analyse et de remontée de la valeur
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MOAD	Assistance à maîtrise d'ouvrage
MOE	Maîtrise d'œuvre
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
RGPD	Règlement général sur la protection des données
SDES	Service des données et études statistiques
SITADEL	Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux
T2	Titre 2 (dépenses de personnel)
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
THLV	Taxe d'habitation sur les logements vacants

THRP	Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
VLC	Valeurs locatives cadastrales

Annexes

Annexe n° 1 : calendrier du projet	76
Annexe n° 2 : résultats de GMBI	77

Annexe n° 1 : calendrier du projet

Tableau n° 10 : calendrier simplifié de l'élaboration et du déploiement du projet

		Contenu	Date
Élaboration	Phase préparatoire	Première réflexion sur le projet GMBI et réponse au 1 ^{er} appel du FTAP	Juin 2018
		Contrat de transformation signé avec le DITP (4 M€ de financement)	10 décembre 2018
		Première étude Mareva ⁸² ; première évaluation du périmètre et des contours du projet	29 mai 2019
	Préparation des modules R-LOC	Chargement des propriétaires dans le répertoire national des locaux (R-LOC) en zone « agents »	Juin 2019 Juin 2020
	Pilotage et budgétisation	Avis de la DINUM après sollicitation en juin 2020	7 juillet 2020
		Intégration officielle du volet des taxes d'urbanisme après une première mention en juin 2020	Octobre 2020
		Intégration au périmètre des grands projets numériques de l'État sous le chiffrage initial	Novembre 2020
Déploiement pour les usagers	1 ^{er} volet : Consultation	Ouverture à la consultation pour les propriétaires des biens immobiliers détenus et de leurs caractéristiques utilisées pour la taxation	2 août 2021
	2 ^{ème} volet : Foncier	Ouverture du service dématérialisé de déclaration foncière et/ou de taxe d'urbanisme (achèvement de construction ou d'aménagement) Ouverture du service de surveillance relance (SURF)	17 novembre 2022
	3 ^{ème} volet : Déclaration	Ouverture du service en ligne de déclaration obligatoire de la situation d'occupation (sauf pour les multi-propriétaires) Ouverture de la déclaration facultative des loyers d'habitation perçus Ouverture de l'applicatif de gestion des taxations restantes d'habitation (GestODL)	18 janvier 2023

Source : Cour des comptes

⁸² « Méthode d'analyse et de remontée de la valeur » : il s'agit d'une méthode interministérielle d'analyse de la valeur des projets SI de l'État.

Annexe n° 2 : résultats de GMBI

Le tableau suivant dresse le bilan à date de l'application GMBI au regard des objectifs évoqués dans le rapport.

Tableau n° 11 : résultats du projet GMBI par rapport aux objectifs identifiés

		Sous-objectif / moyen d'y parvenir
1	Améliorer l'information des contribuables sur leurs biens immobiliers	Mettre à la disposition des usagers les informations connues par l'administration fiscale relatives au statut d'occupation et aux caractéristiques de leurs biens immobiliers
2	Dématérialiser les procédures de déclaration liées aux biens immobiliers	Permettre aux usagers de déclarer en ligne les informations concernant l'occupation du logement et l'identité des occupants
		Permettre aux usagers de déclarer en ligne les constructions ou travaux effectués sur les biens immobiliers
3	Moderniser la gestion et le recouvrement des impôts liés au logement	Moderniser, notamment par une plus grande automatisation, le recouvrement des impôts concernés, en particulier la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) et la taxe sur les logements vacants (TLV)
		Moderniser les procédures de surveillance et de relance des propriétés bâties
		Permettre le recouvrement des taxes d'urbanisme par la DGFIP
4	Fiabiliser les bases de la fiscalité directe locale	Permettre une actualisation plus rapide des bases
		Permettre aux usagers de rectifier les informations disponibles sur leur logement
		Organiser la collecte des loyers perçus ⁸³ par les propriétaires bailleurs pour actualiser les valeurs locatives cadastrales (VLC) des locaux d'habitation
5	Poursuivre la réforme de la DGFIP	Réduire les ETP principalement dans les services fonciers en passant à un processus entièrement automatisé
		Installer une relation de confiance avec le contribuable

Source : Cour des comptes

Note de lecture : en vert sont indiqués les sous-objectifs qui, selon la Cour, ont été atteints ; en orange, les sous-objectifs en cours de mise en œuvre ; en rouge, les sous-objectifs qui ne peuvent pas être atteints dans un futur proche.

⁸³ La collecte des loyers initialement obligatoire est devenue facultative lors de la déclaration des occupants.