

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

GÉRER MES BIENS IMMOBILIERS

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

Rapport public thématique

Janvier 2025

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponse reçue
à la date de la publication (23 janvier 2025)**

Réponse de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics.....	4
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE
ET NUMÉRIQUE, CHARGÉE DES COMPTES PUBLICS**

Vous avez bien voulu communiquer à mon prédécesseur le rapport public thématique de la Cour portant sur l'application « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

GMBI constitue un projet majeur, qui a rencontré des difficultés importantes et inhabituelles pour la direction générale des finances publiques (DGFIP). Je remercie, à ce titre, la Cour de contribuer à établir un bilan de ces difficultés et de relever également les avancées que GMBI permettra d'apporter à la modernisation de l'administration fiscale, en automatisant l'obtention et la vérification de données et en basculant des traitements essentiellement manuels vers des processus informatisés, permettant ainsi de dégager des gains d'efficacité importants.

Si je partage la plupart des constats et recommandations du rapport, je souhaite néanmoins apporter les précisions suivantes à certaines de ses appréciations qui y figurent.

Comme la Cour l'a relevé, le projet GMBI se caractérise par sa très grande complexité, dont témoigne la multiplicité de ses objectifs comme de ses composants et modules techniques. Ce projet a dû être mené en délais contraints, puisque la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023 ne pouvait être différée. Ainsi, à la différence d'autres grands projets informatiques menés avec succès par la DGFIP, comme le prélèvement à la source, qui avait été reporté d'un an, le projet GMBI ne pouvait être décalé.

Celui-ci a par ailleurs souffert de plusieurs chocs exogènes, qui ont obéré sa conduite et nui à son déroulement. Tout d'abord, la crise sanitaire de la covid 19 et le confinement de 2020 ont interrompu la dynamique du projet et ont sensiblement limité la capacité de la DGFIP à pouvoir utilement soumettre le parcours utilisateur envisagé à l'appréciation des usagers, qui n'ont pu dans ces conditions être suffisamment associés au projet. La DGFIP, comme la Cour le relève à juste titre, a dû aussi s'adapter à plusieurs reprises à l'évolution du périmètre du projet, issue de réformes successives qui se sont traduites par sa complexification accrue. D'une part, le transfert de la gestion des taxes d'urbanisme (TU) à la DGFIP, prévu par l'article 155 de la loi de finances pour 2021, a généré un élargissement notable du projet initial. D'autre part, les reports successifs de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) prévue initialement par

l'article 146 de la loi de finances pour 2020, puis décalée par la loi de finances pour 2023, ont également conduit à modifier le contenu et le séquençage du projet.

Néanmoins, je partage la recommandation n° 1 de la Cour sur le fait que le projet eût nécessité une gouvernance plus transversale, avec la désignation d'une direction de projet transverse de plein exercice et des ressources de pilotage dédiées. Le retour d'expérience sur GMBI, conduit par la DGFIP dès la fin 2023, constitue à cet égard un élément important d'appréciation pour la conduite d'autres projets d'un coût et d'une complexité similaires.

Pour autant, le projet n'a pas fait l'objet comme l'indique le rapport « d'une gouvernance différente pour chacun [des trois chantiers informatiques concernés] », mais d'une comitologie dédiée et centralisée, assurée par un comité de pilotage unique, organisé au niveau des chefs de service, et réunissant mensuellement l'ensemble des acteurs du projet. Cette instance assurait un pilotage global au périmètre de l'ensemble du projet. Les avancements des différents chantiers, les points de difficultés et les arbitrages éventuellement nécessaires y étaient abordés, et systématiquement consignés dans un compte-rendu.

Je partage également la recommandation n° 2 du rapport portant sur la coopération avec la direction interministérielle du numérique (DINUM). Cela est déjà systématiquement le cas pour les projets informatiques de plus de 9 M€, pour lesquels la DINUM est appelée à rendre un avis conforme. La DGFIP a saisi à ce titre la DINUM du projet GMBI en juin 2020, en joignant à son dossier l'ensemble des éléments d'analyse ainsi que des études préalables disponibles. Pour effectuer son analyse, les compléments demandés pour formulation de l'avis de la DINUM, par exemple concernant la stratégie d'homologation de sécurité, lui ont été fournis. Le suivi du projet a ensuite été effectué de manière semestrielle, dans le cadre du « Panorama des grands projets numériques de l'État ».

La Cour considère que le projet a fait l'objet d'une « dérive financière ». S'il est vrai que le coût du projet a sensiblement évolué, pour passer de 12,7 à 37,5 M€ entre mars 2020 et mai 2024, cette évolution ne correspond pas à une dérive financière mais est due, pour l'essentiel, aux trois effets de périmètre et de calibrage :

- en premier lieu, comme indiqué ci-dessus, la complexité du projet a été sensiblement accrue par rapport à son contenu initial du fait de l'élargissement progressif de son périmètre. La reprise de la gestion*

des taxes d'urbanisme, non prévue initialement, a certes été extournée du périmètre budgétaire du projet GMBI et a fait l'objet d'un suivi dédié. Toutefois, il a entraîné des surcoûts liés à l'aménagement du parcours usagers dans GMBI pour tenir compte des spécificités des TU. De même, le report de la RVLLH a complexifié le projet initial, en désynchronisant la collecte des déclarations d'occupation de celle des loyers, qui avaient été conçues au départ pour être conduites de concert, ce qui a également généré des surcoûts et contribué à l'insuffisante compréhension des enjeux de la réforme pour les contribuables ;

- *en deuxième lieu, l'augmentation du coût du projet provient également d'effets de périmètre après l'intégration progressive du chiffrage de modules dont le coût et la durée n'avaient pu être estimés au départ, faute d'expertise suffisante. Cette méthode incrémentale de chiffrage progressif au fur et à mesure de l'expertise des différents modules présente incontestablement des limites, mais elle me semble difficilement évitable pour un projet pluriannuel de cette ampleur, comprenant de nombreux lots. C'est notamment le cas du module relatif à la taxation, qui n'avait pu être chiffré au départ, et dont le coût a été intégré ultérieurement ;*
- *enfin, le projet finalement déployé en 2023 repose sur une solution informatique de nature mixte, dans laquelle la taxation de la taxe d'habitation (TH) reste transitoirement effectuée via le système d'information historique. Cette solution s'est imposée début 2023, quand il est apparu qu'il ne serait techniquement pas possible, dans le délai imparti, de moderniser les chaînes de taxation selon le calendrier initial. Le déploiement de cette solution mixte s'est accompagné de contraintes techniques qui ont nécessité des améliorations mises en œuvre en 2024. Cela a impliqué l'interruption provisoire du projet, le temps de la stabilisation de cette solution mixte, actuellement toujours en cours, et donc l'allongement du calendrier, qui devra se poursuivre au-delà de 2024 concernant la modernisation de la taxation.*

La DGFIP s'est toujours tenue à afficher la plus grande transparence sur l'évolution des coûts du projet, notamment vis-à-vis de la DINUM, à travers les études de coûts successives qui ont été produites dans le cadre du suivi du Panorama des grands projets numériques. À cet égard, le rapport de la Cour, qui estime que la hausse du coût du projet « remet en cause la sincérité des informations contenues dans la saisine initiale de la DINUM », et suggère donc que la DGFIP aurait cherché à occulter une partie du coût du projet, ne me semble pas refléter sur ce point la réalité de la situation.

J'observe également que le projet a été associé à d'importants gains de productivité, et s'est traduit globalement pour la DGFIP par 2 600 gains d'emplois pérennes : 100 équivalents temps plein (ETP) dans les services fonciers ; 2 000 liés à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THP) dans les services des impôts des particuliers (SIP).

Du fait des gains substantiels et durables qui en résultent, le projet se traduira dès 2025 par un impact économique positif, y compris en prenant en compte les coûts induits par les dépenses exceptionnelles de 2023. Si la prise en compte des dégrèvements de 2023 repousse l'horizon de réalisation de l'impact positif cumulé du projet, le rapport relève à juste titre que « les gains en ETP sont structurels et produiront donc des effets de long terme ».

La campagne déclarative de 2023 s'est effectivement révélée particulièrement difficile. Néanmoins, en dépit de ces difficultés, la DGFIP a assuré sa mission de taxation et les collectivités ont perçu le produit fiscal correspondant. Consciente du caractère insatisfaisant de la campagne et des fragilités importantes révélées à cette occasion, la DGFIP a par ailleurs mis en place dès la fin de l'année 2023 à l'issue d'un retour d'expériences approfondi, un plan d'action comportant de nombreuses mesures correctives qui sont relevées de manière tout à fait juste et précise par la Cour.

Il convient aussi de rappeler l'ampleur de la campagne d'initialisation des situations d'occupation, qui concernait, en 2023, l'ensemble des propriétaires, soit 34 millions de personnes. La DGFIP avait donc engagé les actions de communication nécessaires très en amont, dès 2021. Comme le relève le rapport, ces actions « insistaient davantage sur la mise à disposition de nouvelles informations que sur la future obligation déclarative ». À ce stade de la réforme, il avait en effet paru plus approprié de privilégier la pédagogie et de valoriser le nouveau service offert aux usagers et de ne communiquer que dans un second temps sur la nouvelle obligation déclarative elle-même, qui ne devait intervenir que 18 mois plus tard, afin de favoriser une appropriation progressive de la réforme.

Il est toutefois désormais avéré que ces actions se sont révélées insuffisantes : ni l'objet ni les modalités de mise en œuvre de la nouvelle obligation déclarative n'ont été totalement compris par l'ensemble des usagers. La logique même de la déclaration d'occupation n'a pas non plus été réellement appréhendée, à raison de son apparente contradiction avec la suppression de la THP.

Les modalités dématérialisées de la campagne ont, alors qu'elles étaient conçues comme une facilité et un facteur de modernisation, conduit a contrario de nombreux usagers mal à l'aise avec le numérique ou ne comprenant pas la démarche à s'adresser aux services de la DGFIP. Cela s'est traduit par un afflux d'usagers, qui a pu être géré correctement pendant la campagne de déclaration des revenus. Mais l'envoi mi-juin 2023 de 3,6 millions de courriers de relance au format papier à des usagers personnes physiques¹, qui faisait suite à plusieurs campagnes préalables de relances dématérialisées rappelées par le rapport, a effectivement généré une brève saturation des dispositifs de contacts de l'administration, et des files d'attente au guichet de nombreux SIP, dégradant de manière significative la qualité du service rendu par rapport aux standards de la DGFIP pendant quelques jours en juin. Il faut également rappeler le contexte politique de l'année 2023, marqué par la réforme des retraites, qui peut expliquer en partie un portage politique limité de la réforme.

Plusieurs dysfonctionnements informatiques ou des insuffisances techniques de la solution informatique mise à la disposition des agents et des usagers ont effectivement et malheureusement accru les difficultés rencontrées.

En ce qui concerne la taxation elle-même, une part importante de ces difficultés provient de la défaillance déclarative des usagers, puisque près de 20 % des locaux des petits propriétaires n'ont pas fait l'objet d'une déclaration d'occupation en 2023.

Mais, sauf à maintenir le processus historique de mise à jour manuelle des bases de la TH par des agents de la DGFIP, ce qui d'une part, aurait été particulièrement coûteux et disproportionné au regard du rendement résiduel des taxes maintenues² et d'autre part, n'aurait pas permis d'assurer la fiabilité des bases de la fiscalité directe locale, seule une obligation déclarative était de nature à permettre à l'administration fiscale d'asseoir et recouvrer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THS). La mise en place de GMBI s'est donc traduite par une évolution profonde du processus de taxation, qui repose désormais sur la déclaration d'occupation des propriétaires et fait donc effectivement courir un risque de qualité dès lors que cette déclaration fait défaut ou est erronée.

¹ 0,4 million de relances ont été adressées en complément à des personnes morales.

² En 2017, avant la suppression progressive de la THP, 22,6 Md€ étaient recouverts annuellement, pour près de 30 millions d'avis adressés aux usagers.

Conjuguée à la défaillance déclarative de certains locataires n'ayant pas signalé leur changement d'adresse dans leur déclaration de revenus, la défaillance déclarative des propriétaires concernant leur déclaration d'occupation a donné lieu à l'émission importante d'avis d'impôt à des personnes qui n'en étaient, in fine, pas redevables.

Cette difficulté intrinsèque et difficilement contournable a justifié le report à plusieurs reprises de la fin de la campagne déclarative 2023 et explique une partie substantielle des conséquences financières qui ont résulté pour l'État des erreurs de taxation.

Le rapport de la Cour déplore que la DGFIP ait établi le rôle d'impôts et effectué les opérations de taxation « alors que l'administration ne disposait de données que sur 75 % des locaux en France », sans expliquer ce qu'il aurait été préférable de faire pour assurer ses missions fiscales et le financement des collectivités, l'annulation des opérations de taxation ou leur décalage n'étant clairement pas envisageable. Dès lors que, comme l'explique le rapport, l'administration avait fait tout ce qui était à sa portée pour sensibiliser les propriétaires à la nécessité de satisfaire à leurs obligations déclaratives, la DGFIP ne disposait en pratique d'aucune alternative sérieuse. Notamment, comme cela est d'ailleurs relevé par la Cour, aucune remédiation n'était techniquement envisageable à l'automne 2023 au moment où les anomalies potentielles résultant des défaillances déclaratives des usagers ont été identifiées. La nature industrielle des processus de taxation techniques mis en œuvre par la DGFIP ne permet pas d'envisager de modifier les principes structurants des systèmes d'information dans des délais brefs, incompatibles avec le cycle des travaux informatiques nécessaires (conception, spécification, développements et tests). Compte tenu des risques identifiés, les alternatives (notamment le report de la taxation, ou la reprise des données de la taxation 2022) ont été expertisées au cours de l'été 2023, mais toutes comportaient des risques majeurs³, et aucune n'est apparue préférable à la mise en œuvre du processus nominal.

Les ministres ont été tenus informés de manière très rapprochée de l'ensemble des difficultés rencontrées, et ce dès la campagne déclarative. Une note de la DGFIP du 6 juin 2023 pour le ministre présentait les difficultés de la campagne, la nécessité d'en reporter l'échéance pour maximiser la volumétrie des déclarations d'occupation collectées, ainsi

³ Risques de calendrier issus du report de la taxation, ou de faisabilité technique concernant par exemple le scénario de reprise de la taxation 2022, posant la question de la prise en compte des déclarations d'occupation des propriétaires de la campagne 2023.

que les conséquences potentielles de la défaillance déclarative des usagers sur la qualité de la taxation. Une autre note a été adressée aux ministres le 28 septembre 2023 pour leur faire part en amont de la taxation des anomalies persistantes identifiées, ainsi que des risques que leur résolution faisait peser sur le respect des opérations de taxation, sans exclure l'éventualité d'un report de la taxation.

Enfin, par une dernière note du 6 octobre 2023, les ministres étaient tenus informés du déroulement des opérations de taxation finalement dans le calendrier prévu. Au total, la DGFIP me semble ainsi avoir assumé l'ensemble de ses responsabilités de manière appropriée, en assurant ses missions fiscales dans le cadre des contraintes qui se sont imposées à elle, tout en ayant pris le soin d'examiner l'ensemble des options disponibles et de tenir informés autant que possible en temps réel les ministres des principales difficultés de gestion rencontrées, y compris via des notes formelles aux différentes étapes clés de la procédure.

Je partage entièrement les orientations de la recommandation n° 3 portant sur l'engagement des « actions nécessaires à la diminution du taux de dégrèvement ». Tout en ayant néanmoins rappelé au préalable que les taxations à la THP et THS des années antérieures à GMBI se traduisaient déjà par des dégrèvements en nombre relativement élevé, pour un montant global de 3,7 milliards d'euros en 2017 avant la réforme, la diminution du taux de dégrèvement constitue l'objectif principal du plan d'action et des mesures correctives mises en œuvre par la DGFIP en 2024. Ces actions seront poursuivies et enrichies en 2025 dans une logique de trajectoire d'amélioration nécessairement pluriannuelle, notamment pour permettre à l'ensemble des propriétaires de s'approprier correctement leur nouvelle obligation déclarative.

En dépit de l'ensemble des actions mises en œuvre en 2024, le bilan de la deuxième campagne fait apparaître un taux de défaillance déclarative des propriétaires qui, bien qu'il se réduise, reste élevé, de l'ordre de 12 % des locaux des « petits » propriétaires, et encore de plus de 20 % des locaux des « grands » propriétaires. La défaillance déclarative se traduit mécaniquement par des erreurs de taxation. Le bilan de la taxation 2024 et des dégrèvements auxquels elle aura donné lieu sera effectué à l'issue de la campagne contentieuse, actuellement en cours. On observe d'ores et déjà une sensible amélioration cette année par rapport à 2023 s'agissant des contacts usagers. Globalement, tous canaux confondus (guichet, appels téléphoniques et messages GMBI via la messagerie sécurisée), les sollicitations des usagers concernant GMBI et la campagne des avis de TH sont cette année en baisse significative

par rapport à 2023 (- 63 %), cette tendance étant particulièrement marquée concernant les flux au guichet, qui sont passés de plus de 800 000 en 2024 à moins de 200 000 cette année⁴, soit une baisse de plus de 75 %. Ces chiffres reflètent le fait que nous sommes passés d'une campagne générale concernant en 2023 l'ensemble des propriétaires à une campagne plus ciblée en 2024, où seuls les changements de situation devaient être signalés à l'administration fiscale, tarissant mécaniquement le volume des questions. Mais ils témoignent également d'une meilleure appropriation de la démarche par les usagers ainsi que de la résolution de nombreuses difficultés par l'administration.

La recommandation n° 3 invite également à faire du taux de dégrèvement des impôts locaux un indicateur de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Je partage l'intérêt de présenter publiquement un indicateur relatif au taux de dégrèvement des impôts locaux. Ce type d'évolution s'envisage toutefois à moyen terme et devra faire l'objet d'un échange avec le Parlement, très sensible au suivi des crédits de cette mission budgétaire. Le contenu et la cible devront également être discutés, au regard tant des processus déclaratifs tels qu'ils sont prévus aujourd'hui et sur lesquels s'appuient les traitements de taxation, dont la complète appropriation par les usagers ne dépend pas que de la DGFIP. Par ailleurs, tout dégrèvement étant tranché uniquement en droit, l'administration peut difficilement se fixer un objectif qui pourrait laisser penser qu'il pèse sur l'issue des demandes.

C'est pourquoi les indicateurs de performance actuels de la mission « Remboursements et dégrèvements » visent à un traitement rapide des demandes qui lui sont adressées, sans aucun objectif sur le sens de la réponse.

Concernant la conformité au règlement général sur la protection des données, les mesures nécessaires ont été apportées par le décret n° 2024-1162 du 4 décembre 2024 modifiant les articles 321 E, 322 A et 344 N de l'annexe III au code général des impôts.

Concernant la recommandation n° 4, qui invite à la mise en place d'un suivi du nombre de rectifications des données du cadastre issues de la coopération des propriétaires, je précise qu'il sera possible à terme de distinguer la volumétrie des déclarations déposées suite à une sollicitation de l'usager, suite à la demande par la DGFIP auprès de l'usager ou correspondant à des constructions neuves ou modifiées issues d'une surveillance liée à une autorisation d'urbanisme.

La Cour relève à juste titre dans son rapport la perte d'information qui résulte de la suppression de la THP et de celle de la notion de « foyer TH » qui en a découlé. Elle constate que l'information

⁴ Chiffres arrêtés au 13 décembre.

récoltée par GMBI est moins riche que celle obtenue précédemment, ce qui s'avère préjudiciable pour certains services statistiques comme l'Institut national de la statistique et des études économiques, et complexifie la bonne mise en œuvre de plusieurs politiques publiques, par exemple le chèque énergie. Mais comme elle le relève également, la DGFIP a veillé à associer le plus tôt possible les administrations compétentes ainsi que les autorités politiques sur les effets de bord potentiels de la suppression de la THP, afin qu'elles puissent en anticiper les impacts et prendre l'ensemble des mesures correctrices nécessaires, dont la mise en œuvre ne saurait incomber à l'administration fiscale.

Je partage également la recommandation n° 5, qui invite la DGFIP à fournir aux services statistiques publics les informations dont ils pourraient avoir besoin, sous réserve naturellement que cette transmission soit juridiquement autorisée. La qualité des données évoquées par la Cour dans sa recommandation devra être appréciée par l'organisme demandeur au regard de l'usage statistique qu'il entend en faire, qui peut différer de l'usage premier des données de GMBI.

La dernière recommandation de la Cour porte sur la collecte des données relatives aux loyers en prévision de la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux. Sans remettre nullement en cause ni l'objectif ni l'intérêt de cette dernière, une collecte des loyers dès 2025 ne permettrait pas de recueillir des données suffisamment exhaustives et fiables au vu des difficultés rencontrées par la DGFIP lors des deux premières campagnes de collecte des déclarations d'occupation. Elle serait en outre techniquement complexe au regard des travaux que la DGFIP doit conduire en 2025 pour poursuivre la mise en qualité technique de GMBI. Je privilégie donc pour ma part un nouveau report de cette opération, pour laisser aux propriétaires le temps de s'approprier la déclaration d'occupation avant de leur imposer celle des loyers, et à la DGFIP celui de fiabiliser son dispositif technique au périmètre actuel. Ce report nécessite toutefois une disposition en loi de finances.