



N° 1538

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le XX mai 2024.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

*relative aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs
conséquences*

ET PRÉSENTÉ PAR

MME CHRISTINE PIRES BEAUNE ET M. ROBIN REDA
Rapporteurs

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.



La mission d'information est composée de : MME CHRISTINE PIRES BEAUNE ET M. ROBIN REDA, rapporteurs, MME CHRISTINE ARRIGHI, M. MICHEL CASTELLANI, MME STELLA DUPONT, M. DAVID GUIRAUD, M. VICTOR HABERT-DASSAULT, M. PHILIPPE LOTTIAUX, M. CHRISTOPHE PLASSARD, M. XAVIER ROSEREN ET M. NICOLAS SANSU membres.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS..... | 7 |
| INTRODUCTION..... | 11 |
| I. LES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA GESTION DES TAXES FONCIÈRES : DES ERREURS D'ATTRIBUTION À L'ORIGINE DE DÉGRÈVEMENTS CONTENTIEUX..... | 14 |
| A. DES ERREURS D'ATTRIBUTION EN HAUSSE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES EN RAISON DES DÉLAIS DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE .. | 14 |
| 1. Les taxes foncières sont devenues le principal levier fiscal du bloc communal. | 15 |
| a. En étant assises sur le patrimoine immobilier, les taxes foncières apportent des recettes importantes aux communes et à leurs intercommunalités | 15 |
| b. Des recettes solides qui peuvent être minorées par des dégrèvements importants | 17 |
| 2. Les retards de mise à jour du fichier immobilier sont à l'origine des erreurs d'attribution des avis d'imposition émis | 19 |
| a. Les dégrèvements contentieux suite à des erreurs d'attribution des avis d'imposition émis sont en hausse depuis une dizaine d'années | 20 |
| b. Les services en charge de la publicité foncière ont connu d'importants retards dans la tenue du fichier immobilier | 21 |
| B. UNE RÉCENTE AMÉLIORATION NOTABLE DES DÉLAIS DE PUBLICITÉ FONCIÈRE QUI DOIT ÊTRE CONSOLIDÉE | 23 |
| 1. La réduction du délai moyen de mise à jour du fichier immobilier au niveau national devrait favoriser une diminution des erreurs d'attribution..... | 24 |
| a. Les SPF ont été regroupés et bénéficient de services d'appui | 24 |
| b. La dématérialisation des relations avec les notaires contribue à accélérer la mise à jour du fichier immobilier..... | 27 |
| 2. Les progrès obtenus doivent être consolidés et s'accompagner d'une révision des bases locatives cadastrales | 28 |
| a. Poursuivre les efforts quant à la réduction des délais de publicité foncière | 29 |
| b. Mener à bien la révision générale des valeurs locatives cadastrales | 30 |
| II. LA DÉMATÉRIALISATION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES : LE LANCEMENT DIFFICILE DE GÉRER MES BIENS IMMOBILIERS..... | 33 |
| A. GMBI : UN OBJECTIF LOUABLE, UNE MISE EN PLACE TRÈS DIFFICILE | 34 |
| 1. Le projet GMBI est au cœur des évolutions de la fiscalité locale | 34 |
| a. Un projet destiné à répondre aux nouveaux enjeux de la fiscalité locale | 34 |

| | |
|---|-----------|
| i. GMBI comme outil de la dématérialisation des déclarations foncières pour plus d'efficacité et de transparence | 35 |
| ii. GMBI permet de recueillir les déclarations en matière de taxes d'urbanisme dans le cadre du transfert de leur liquidation..... | 35 |
| iii. GMBI doit être le levier de l'engagement de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) | 35 |
| iv. GMBI permet enfin de moderniser le système d'information (SI) des taxes d'habitation restantes après la suppression de la THRP | 36 |
| b. Le calendrier de déploiement de GMBI | 37 |
| 2. Une mise en place difficile qui a provoqué la confusion des propriétaires et la surcharge des services de la DGFIP | 37 |
| a. Le lancement de GMBI a souffert d'une trop faible anticipation | 38 |
| i. L'absence d'étude d'impact complète et de phase de test | 38 |
| ii. Une campagne de communication peu efficace car essentiellement numérique et peu claire pour les usagers | 38 |
| iii. Les défaillances techniques de GMBI..... | 41 |
| iv. Une déclaration trop complexe pour les grands comptes | 41 |
| b. Une campagne déclarative uniquement en ligne qui a perturbé les propriétaires et mené à de nombreuses erreurs dans les avis d'imposition | 42 |
| i. Des propriétaires confrontés à une obligation déclarative uniquement en ligne..... | 42 |
| ii. Des défaillances déclaratives élevées malgré des reports successifs | 43 |
| iii. Des erreurs manifestes dans l'émission des avis d'imposition..... | 43 |
| c. Des services fiscaux surchargés par les sollicitations au moment de la déclaration puis lors des émissions d'avis d'imposition | 44 |
| B. DES DÉGRÈVEMENTS IMPORTANTS QUI PEUVENT AVOIR DES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... | 46 |
| 1. Des dégrèvements importants mais non automatiques | 47 |
| a. Des dégrèvements de THRS en forte croissance | 47 |
| b. Des dégrèvements en forte progression en matière de taxes sur les logements vacants (TLV/THLV) | 49 |
| i. Il existe deux sortes de taxes relatives aux logements vacants | 49 |
| ii. Des dégrèvements en hausse notable pour l'année 2023..... | 50 |
| 2. Des conséquences encore incertaines pour les produits 2024 à destination des collectivités territoriales | 52 |
| C. L'IMPORTANCE DE MENER À BIEN LA CAMPAGNE DE DÉCLARATION 2024 | 52 |
| 1. Un plan d'action pertinent qui se nourrit des expériences de terrain..... | 53 |
| 2. Les recommandations subsidiaires des rapporteurs | 54 |
| III. FONCIER INNOVANT : UN PROJET DONT L'ÉVALUATION EST POSITIVE MAIS QUI SUSCITE DES INTERROGATIONS | 55 |
| A. UN OUTIL NOVATEUR DONT IL NE FAUT PAS EXAGÉRER L'UTILITÉ | 55 |

| | |
|---|-----------|
| 1. Le recours à l'intelligence artificielle pour détecter les constructions non assujetties | 55 |
| 2. Des résultats satisfaisants mais qui demeurent modestes | 57 |
| B. UNE UTILISATION PROMISE À UNE EXTENSION QUI RISQUE DE TROUVER SES LIMITES..... | 58 |
| 1. Le recours à l'intelligence artificielle ne saurait remplacer le travail des agents publics | 59 |
| 2. Une extension du projet à la mise à jour du cadastre susceptible de remettre en cause le rôle des géomètres | 60 |
| IV. LE TRANSFERT DE LA LIQUIDATION DES TAXES D'URBANISME À LA DGFIP : UNE MAUVAISE SURPRISE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ? | 65 |
| A. DES TAXES D'URBANISME DONT LA LIQUIDATION EST TRANSFÉRÉE À LA DGFIP ET Désormais exigibles à la date d'achèvement des travaux | 66 |
| 1. La taxe d'aménagement | 66 |
| a. Champ d'application..... | 66 |
| b. Assiette | 68 |
| c. Taux | 69 |
| d. Liquidation et paiement | 70 |
| i. Une liquidation transférée à la DGFIP..... | 70 |
| ii. Un décalage de l'exigibilité de la taxe d'aménagement | 71 |
| e. Rendement | 72 |
| 2. La redevance d'archéologie préventive | 72 |
| a. Champ d'application..... | 72 |
| b. Assiette et taux..... | 74 |
| c. Liquidation et paiement | 74 |
| i. Le transfert de la liquidation de la composante « logement » à la DGFIP et l'alignement de son exigibilité | 74 |
| ii. La composante « culture » de la RAP n'est pas liquidée par la DGFIP | 75 |
| d. Rendement..... | 75 |
| B. LES DIFFICILES CONDITIONS DU TRANSFERT DE LA LIQUIDATION DES TAXES D'URBANISME..... | 75 |
| 1. Le transfert à la DGFIP doit permettre des gains d'efficacité liés aux synergies créées et à un processus dématérialisé | 75 |
| a. Les difficultés rencontrées par l'ancien procédé de liquidation | 75 |
| b. Un transfert censé apporter des gains d'efficacité..... | 77 |
| 2. Une dématérialisation et un traitement automatisé qui présentent des insuffisances..... | 77 |
| a. Un nouveau système complexe de traitement automatisé des taxes d'urbanisme..... | 78 |
| i. Le propriétaire effectue ses obligations déclaratives | 78 |

| | |
|--|-----------|
| ii. Les collectivités territoriales renseignent leurs délibérations et les autorisations d'urbanisme qui relèvent de leur territoire | 79 |
| iii. La DGFIP procède à la liquidation et au recouvrement des taxes d'urbanisme | 79 |
| b. De nombreuses défaillances dans le système automatisé de gestion..... | 80 |
| i. La subsistance d'erreurs humaines peu anticipées..... | 80 |
| ii. Les nombreuses limites techniques des applications de gestion qui affectent l'efficacité de la liquidation..... | 81 |
| 3. Un transfert d'emplois incomplet qui menace la qualité de la liquidation des taxes d'urbanisme..... | 82 |
| a. Un transfert d'agents incomplet..... | 82 |
| b. Le risque d'une perte de savoir-faire | 83 |
| C. UN NIVEAU DE LIQUIDATION PRÉOCCUPANT QUI POURRAIT AVOIR UN EFFET SUR LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... | 85 |
| 1. La liquidation des taxes d'urbanisme par la DGFIP atteint un niveau préoccupant qui n'est pas dû uniquement à ses nouvelles modalités de gestion..... | 85 |
| 2. Des conséquences financières potentiellement importantes mais non immédiatement perceptibles pour les collectivités territoriales..... | 87 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 91 |
| ANNEXE : PLAN D'ACTION GMBI VOLET « OCCUPATION » | 93 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS..... | 97 |

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

Proposition n° 1 : Créer un outil similaire à l'ANF pour les collectivités territoriales.

Proposition n° 2 : Renforcer temporairement les effectifs des services de publicité foncière qui présentent les délais de mise à jour du fichier immobilier les plus importants.

Proposition n° 3 : Améliorer l'attractivité des emplois dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques, plus particulièrement dans les services en charge de la publicité foncière.

Proposition n° 4 : Arrêter les fusions de services en charge de la publicité foncière, consolider les nouveaux services d'appui à la publicité foncière et affecter dans ces services d'appui de préférence des agents qui bénéficient d'une expérience importante dans la tenue du fichier immobilier.

Proposition n° 5 : Poursuivre les efforts de dématérialisation des échanges entre l'administration fiscale et les notaires.

Proposition n° 6 : Assigner à la mission *Remboursement et dégrèvements* un objectif visant à la réduction du nombre de dégrèvements consécutifs à un contentieux d'attribution de taxes foncières, mesuré par un indicateur de performance.

Proposition n° 7 : Mener à bien la révision générale des valeurs cadastrales des locaux d'habitation.

Proposition n° 8 : Mettre à disposition des collectivités territoriales les données relatives aux valeurs locatives cadastrales actualisées des locaux d'habitation.

Proposition n° 9 : Mettre en œuvre la première actualisation sexennale des valeurs cadastrales des locaux professionnels.

Proposition n° 10 : Communiquer le nombre d'avis d'imposition erronés résultant d'erreurs ou d'absence de déclaration d'occupation lors de la campagne 2023 et les montants associés.

Proposition n° 11 : Renforcer la formation des agents France services en matière d'aide aux démarches déclaratives relatives aux impôts locaux.

Proposition n° 12 : Améliorer le parcours déclaratif des propriétaires en explicitant clairement les objectifs poursuivis et en renforçant l'ergonomie de l'application GMBI.

Proposition n° 13 : Établir une communication régulière des évolutions des bases prévisionnelles de THRS et de THLV aux collectivités territoriales tout au long de l'année 2024.

Proposition n° 14 : Maintenir en toute circonstance une déclaration papier pour les démarches déclaratives des propriétaires et proposer systématiquement aux citoyens le choix d'une correspondance papier avec les services fiscaux.

Proposition n° 15 : Renforcer l'harmonisation des définitions utilisées pour caractériser les biens immobiliers et améliorer la pédagogie des termes employés à cette fin dans l'espace Gérer mes biens immobiliers (GMBI) à destination des propriétaires.

Proposition n° 16 : Permettre aux agents des SIP d'avoir accès à l'accès usager de GMBI pour répondre efficacement à leurs demandes.

Proposition n° 17 : Mettre en place des formations adaptées aux agents des SIP sollicités afin qu'ils puissent répondre de manière adéquate aux questions des usagers concernant leurs biens immobiliers.

Proposition n° 18 : Obliger les professionnels de la piscine à informer leurs clients de l'incidence fiscale des installations qu'ils proposent.

Proposition n° 19 : Remettre un rapport au Parlement sur le bilan du Foncier innovant à l'issue de la première campagne de recouvrement des impôts locaux.

Proposition n° 20 : Engager une réflexion sur les modalités d'harmonisation des calculs des surfaces des constructions dans les lois et les règlements.

Proposition n° 21 : Renforcer la formation des agents des services fonciers en vue du transfert du stock des taxes d'urbanisme provenant des DDTM.

Proposition n° 22 : Conserver dans les DDFiP qui ne gèrent plus l'instruction des taxes d'urbanisme un agent référent permettant de faire le lien avec les services qui en ont la charge afin de prendre en compte la situation financière des collectivités concernées.

Proposition n° 23 : Traiter en priorité les dossiers de liquidation de taxes d'urbanisme encore en instance en fonction de leur montant absolu et de la part des recettes qu'elles représentent pour les collectivités bénéficiaires.

Proposition n° 24 : Informer les collectivités territoriales bénéficiaires des taxes d'urbanisme du niveau des montants effectivement liquidés par les DDTM et les services fonciers des DDFiP et des éventuels retards constatés.

Proposition n° 25 : Compenser aux collectivités territoriales toute perte de recettes liée à l'expiration du délai d'exercice du droit de reprise de l'administration fiscale en matière de taxes d'urbanisme.



la Gazette
des communes • des départements • des régions

INTRODUCTION

Créée par la commission des Finances de l'Assemblée nationale à la demande du groupe Socialistes et apparentés, la mission d'information **relative aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences** s'est intéressée aux grandes évolutions en cours dans la gestion des impôts locaux et, en particulier, à l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'évolution la plus visible par le grand public est la mise en place par la DGFIP du service en ligne Gérer mes biens immobiliers (GMBI) qui permet notamment aux particuliers de procéder, de manière dématérialisée, à leurs obligations déclaratives en matière de taxes foncières.

GMBI est cependant un outil d'une envergure bien plus large car il vise à terme à rendre la gestion des impôts locaux plus moderne et plus efficace. Il doit ainsi participer à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ainsi qu'au transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP et doit être le support d'une gestion plus transparente de la fiscalité locale en direction des contribuables.

C'est toutefois le délicat lancement de la campagne déclarative sur GMBI lors du premier semestre 2023 qui, du fait de l'incompréhension qu'il a suscitée chez les contribuables, a alerté les rapporteurs sur la nécessité d'analyser les causes des dysfonctionnements du logiciel et leurs conséquences pour les usagers, les agents de la DGFIP et les collectivités territoriales.

Au-delà de cet objet d'étude, les rapporteurs ont souhaité explorer d'autres champs de la fiscalité locale dans lesquels la DGFIP a pu rencontrer des difficultés récentes. Les rapporteurs se sont ainsi intéressés à la hausse significative des erreurs d'attribution de taxe foncière résultant des retards importants dans les travaux de publicité foncière menés par les services déconcentrés de la DGFIP. Ces erreurs, qui sont toutefois en passe d'être résorbées, ont donné lieu à une importante réorganisation territoriale de la DGFIP.

Les rapporteurs ont également souhaité évaluer le dispositif Foncier innovant, nouvel outil dont s'est doté la DGFIP pour détecter les constructions imposables non déclarées. Foncier innovant doit donc contribuer à fiabiliser les bases cadastrales. Il s'agit à ce titre d'un outil pertinent mais qui suscite des interrogations, en particulier quant à son incidence sur le travail et l'expertise des géomètres.

Enfin, les rapporteurs se sont attachés à faire un premier bilan du transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) vers les services fonciers de la DGFIP. Ce transfert, qui doit permettre de concentrer la gestion des taxes d'urbanisme au sein

des services de la DGFIP, connaît en effet des dysfonctionnements majeurs qui menacent les recettes des collectivités territoriales bénéficiaires.

Ces quatre champs d'études forment les quatre parties du présent rapport qui vise à apporter, plus largement, une connaissance actualisée sur la gestion par la DGFIP des impôts locaux.

La DGFIP se situe donc au cœur des travaux de la mission d'information. De fait, la DGFIP détermine l'assiette et procède à la liquidation et au recouvrement de la plupart des impôts locaux. Elle tient le plan cadastral et est en charge du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude. Il s'agit donc de l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales comme des contribuables en matière de fiscalité locale ; ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'action de la DGFIP auprès du bloc communal ⁽¹⁾, « *la DGFIP est un acteur majeur du fonctionnement financier des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* ».

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont pu constater le sérieux et l'abnégation de ses agents qui, malgré l'ampleur des tâches qui leur sont confiées, ont mené à bien des projets de grande envergure. Ainsi, les rapporteurs souhaitent rappeler l'efficacité de cette administration qui a permis, entre autres réalisations récentes, de mettre en place sans encombre le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

(1) *Cour des comptes, L'action de la direction générale des finances publiques auprès du bloc communal, communication à la commission des finances du Sénat, décembre 2023.*

Le prélèvement à la source

Le prélèvement à la source (PAS) est une méthode de recouvrement de l'impôt sur le revenu qui s'appuie sur un tiers collecteur (généralement l'employeur) chargé de transmettre le montant d'impôt à l'administration fiscale.

Le projet de PAS a été supervisé par la DGFIP dans un délai très contraint puisqu'il a été lancé en 2015 puis inscrit en 2016 en loi de finances pour 2017 pour être finalement mis en place en 2019. De nombreux choix techniques de l'administration fiscale ont permis une conduite de projet et un déploiement du PAS efficace malgré le défi technique qu'un tel projet a représenté :

- Le PAS a été adossé à la déclaration sociale nominative (DSN) un dispositif préexistant et dématérialisé ;
- Le développement des systèmes d'information du PAS s'est appuyé sur des applications existantes de la DGFIP ;
- Des vagues de tests ont été réalisées pour favoriser l'appropriation de la réforme par les collecteurs et détecter les dysfonctionnements ;
- La DGFIP a fait preuve de pédagogie à destination des contribuables et des collecteurs. Ainsi, une campagne de communication a été diffusée dans les médias de grande écoute et une sensibilisation sur le PAS a été mise en œuvre lors des campagnes déclaratives. Par ailleurs, un dispositif de réponses personnalisées aux contribuables a été créé, ouvrant notamment un numéro national d'assistance durant le déploiement du PAS.

Le PAS a finalement été mis en place le 1^{er} janvier 2019 après un report d'un an pour réaliser des expérimentations supplémentaires pour un coût total de 215 millions d'euros. Son succès est dû également au sérieux des agents de la DGFIP et à leur attachement sans faille au service public.

I. LES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA GESTION DES TAXES FONCIÈRES : DES ERREURS D'ATTRIBUTION À L'ORIGINE DE DÉGRÈVEMENTS CONTENTIEUX

Dès 2017, la Cour des comptes s'inquiétait, dans son rapport sur la gestion de la fiscalité directe locale par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ⁽¹⁾, des retards importants dans les travaux de publicité foncière avec, pour conséquence, l'envoi d'avis d'imposition aux taxes foncières au mauvais propriétaire du bien.

Ces erreurs d'attribution ont occasionné en moyenne plus de 500 millions d'euros de dégrèvements par an depuis 2017, comme l'observait la rapporteure spéciale des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 ⁽²⁾. La commission avait d'ailleurs adopté un amendement ⁽³⁾ par lequel elle proposait de faire de la diminution du nombre de ces avis erronés un nouvel objectif de performance assigné au programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Cet amendement n'a finalement pas été retenu par le Gouvernement après qu'il eut engagé sa responsabilité sur le texte en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Cette hausse des erreurs d'attribution de taxes foncières au cours des dernières années a conduit le groupe Socialistes et apparentés à inclure cette problématique dans le périmètre de la mission d'information dont il a demandé la constitution.

Au cours de leurs travaux, **les rapporteurs ont pu constater que la situation s'est progressivement améliorée** grâce aux efforts des agents des services de publicité foncière et aux mesures prises par la DGFIP quant à l'organisation de ses services déconcentrés ou de ses relations avec les notaires.

A. DES ERREURS D'ATTRIBUTION EN HAUSSE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES EN RAISON DES DÉLAIS DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE

En 2023, près de 445 millions d'euros de dégrèvements ont été prononcés par l'administration fiscale à la suite d'un peu plus de 350 000 contentieux d'attribution de taxes foncières ⁽⁴⁾. Ce montant a atteint un pic de 628,45 millions

(1) *Cour des comptes, La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, janvier 2017.*

(2) *Rapport spécial sur la mission Remboursements et dégrèvements de Mme Christine Pires Beaune, annexé au rapport sur le projet de loi de finances pour 2024 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, octobre 2023.*

(3) *Amendement n° II-CF152 de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, à l'article 38 (état G) du projet de loi de finances pour 2024.*

(4) *Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.*

d'euros en 2020, au plus fort de la crise sanitaire. Il concernait alors 547 313 dossiers.

Ces erreurs d'attribution constituent un dysfonctionnement notable dans la gestion des taxes foncières, devenues la principale imposition directe locale depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Elles trouvent leur origine dans les retards de mise à jour du fichier immobilier par les services en charge de la publicité foncière.

1. Les taxes foncières sont devenues le principal levier fiscal du bloc communal

Au regard du montant de recettes qu'elles apportent aux communes et aux intercommunalités, les taxes foncières occupent une place majeure dans la fiscalité locale. Elles sont devenues la principale contribution directe liant les particuliers aux collectivités territoriales.

a. En étant assises sur le patrimoine immobilier, les taxes foncières apportent des recettes importantes aux communes et à leurs intercommunalités

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) constituent un pilier important de la fiscalité directe des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Elles sont les héritières des contributions directes mises en place lors de la Révolution française (dites « les quatre vieilles »)⁽¹⁾. Dans leur forme actuelle, elles sont issues de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes ainsi que de la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale.

Depuis 2021⁽²⁾, elles sont uniquement affectées aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (dit « bloc communal »). En 2022, les taxes foncières ont rapporté 37,39 milliards d'euros aux collectivités, dont 97 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties⁽³⁾. À elles seules, elles représentent plus de la moitié des recettes de la fiscalité directe locale (qui s'élèvent à 68,33 milliards d'euros en 2022).

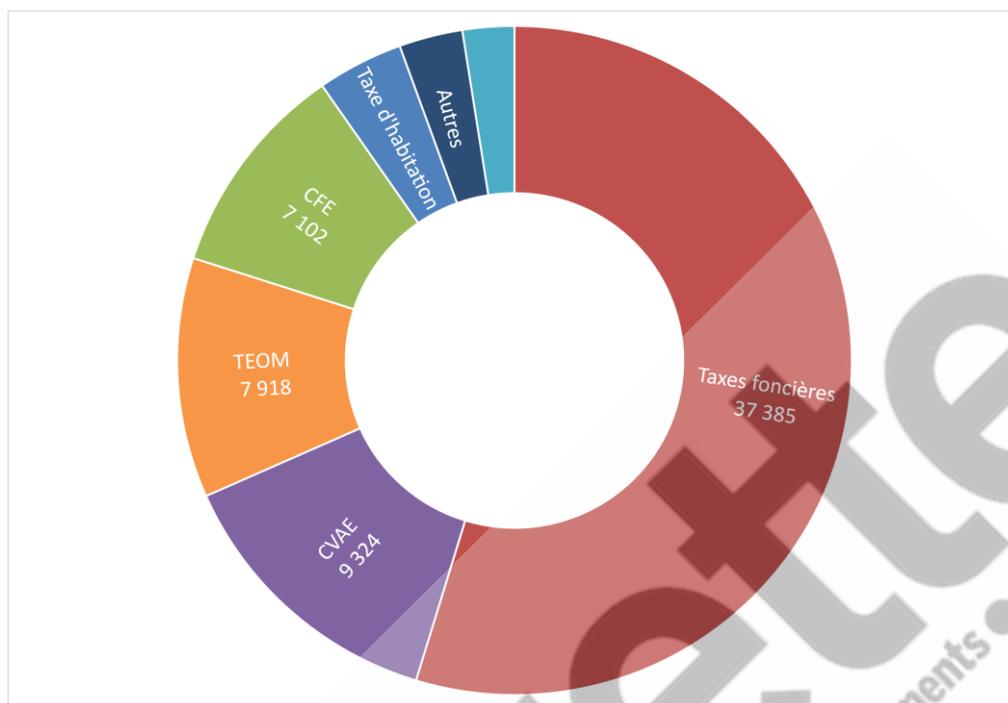
RECETTES DE LA FISCALITÉ LOCALE EN 2022

(en millions d'euros)

(1) Contribution foncière, contribution personnelle et mobilière, patente, contribution sur les portes et fenêtres.

(2) Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(3) Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), juillet 2023.



Source : rapport de l'OFGL, juillet 2023.

En application de l'article 1380 du code général des impôts (CGI), la TFPB est établie annuellement sur les propriétés bâties, principalement les constructions élevées au-dessus du sol⁽¹⁾, situées en France. Aux termes de l'article 1388 du CGI, l'assiette de la taxe est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés et sous déduction de la moitié de son montant en considération des frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation. Le taux d'imposition s'élevait en moyenne à 38,3 % (35,9 % pour les seules communes) en 2022⁽²⁾.

Quant à la TFPNB, elle est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature sises en France (article 1393 du CGI). Elle concerne aussi les terrains occupés par les chemins de fer, les carrières, mines et tourbières, les étangs, les salines et marais salants ainsi que ceux occupés par les serres affectées à une exploitation agricole. Son assiette est également établie d'après la valeur locative cadastrale de ces terrains mais après une déduction de 20 % de son montant (contre 50 % pour la TFPB). Le taux d'imposition moyen des propriétés foncières non bâties était de 54,6 % en 2022 (42,5 % pour les seules communes).

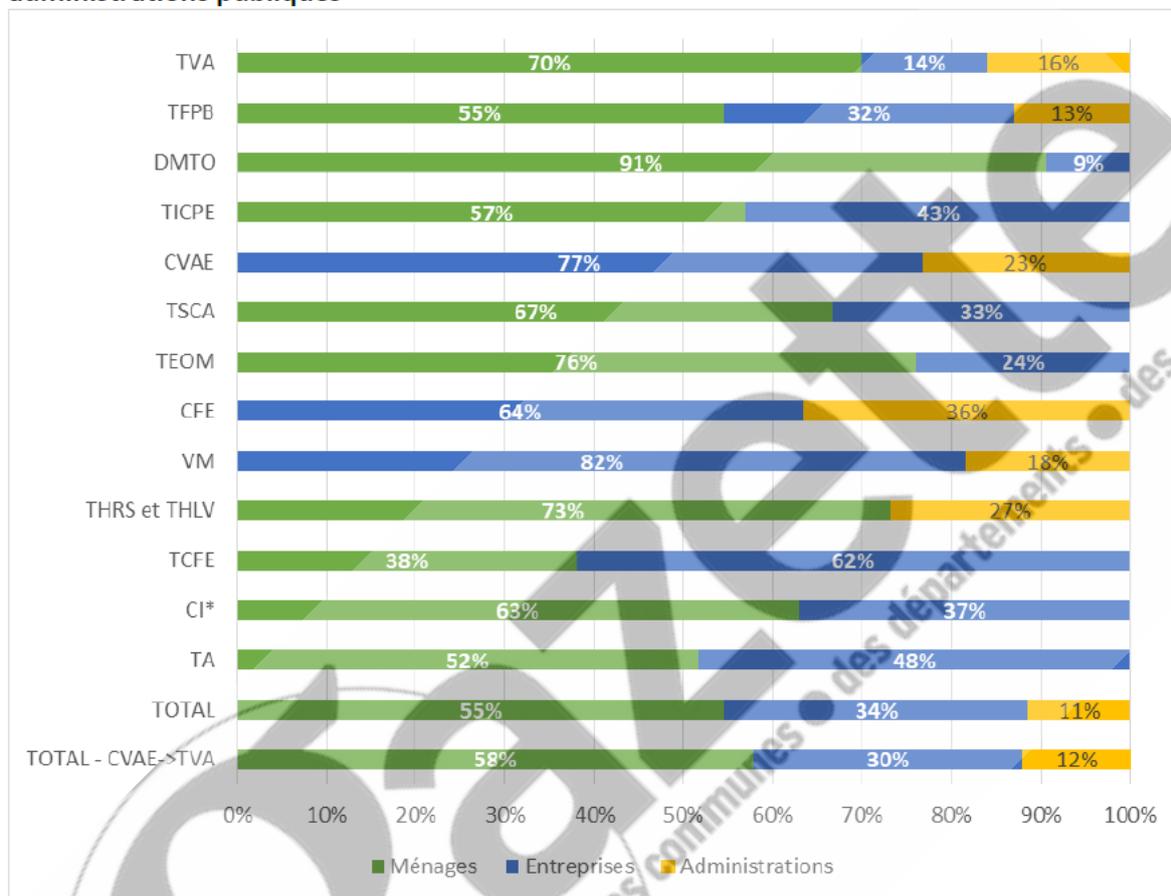
Acquittées aussi bien par les particuliers que par les professionnels, la TFPB et la TFPNB font partie des taxes locales dites « ménages » – avec la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), la taxe sur les logements vacants (TLV) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) – par opposition aux impôts locaux dits « économiques » (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). Il s'agit toutefois

(1) Le Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) distingue quatre catégories de biens imposables : les constructions proprement dites, les installations assimilables à des constructions, les bateaux utilisés en un point fixe et les terrains imposables à la TFPB.

(2) Rapport de l'OFGL, op. cit.

d'impositions réparties entre les ménages, les entreprises et les administrations comme l'indique le tableau ci-dessous.

Ventilation des principaux impôts locaux entre les ménages, les entreprises et les administrations publiques



Source : OFGL, Cap sur... La contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux, mars 2023.

b. Des recettes solides qui peuvent être minorées par des dégrèvements importants

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ⁽¹⁾ a fait des taxes foncières « *l'un des derniers leviers fiscaux des collectivités* », comme le rappelle la Cour des comptes dans le rapport qu'elle y a consacré au titre de la période 2016-2021 ⁽²⁾. **Les rapporteurs rappellent quant à eux que l'existence des taxes foncières permet de conserver un lien direct entre les communes, les intercommunalités et les contribuables qui y possèdent un bien.**

Ce « levier fiscal » est d'autant plus important qu'il demeure peu sensible à la conjoncture économique puisqu'il repose sur le patrimoine foncier. De plus, son assiette a peu évolué depuis les années 1970 (cf. *infra*), sauf pour les locaux professionnels.

(1) La disparition progressive de cet impôt local a été initiée par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (article 5). Pour les 80 % de foyers les plus modestes, la taxe d'habitation avait été allégée de 30 % en 2018, de 65 % en 2019 puis de 100 % en 2020. Pour le reste des contribuables, l'allègement de 30 % a eu lieu en 2021, celui de 65 % en 2022 et la suppression complète en 2023.

(2) Cour des comptes, Les taxes foncières : exercices 2016-2021, observations définitives, février 2023.

Si le produit des taxes foncières constitue une recette solide et dynamique pour le bloc communal, il est minoré par plusieurs dispositifs d'abattements, d'exonérations et de dégrèvements qui sont partiellement compensés par l'État.

ENSEMBLE DES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION OU DE RÉDUCTION DES TAXES FONCIÈRES ⁽¹⁾

| | | |
|---|--|---|
| Taxe foncière sur les propriétés bâties | Exonérations permanentes | Propriétés de l'État, des collectivités territoriales et des grands ports maritimes ou fluvio-maritimes affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus |
| | | Bâtiments ruraux affectés de manière permanente et exclusive à un usage agricole |
| | Exonérations de deux ans | Constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction à usage d'habitation |
| | Autres exonérations, dégrèvements spéciaux et réductions d'impôt | Exonération des logements normalement destinés à la location inoccupés pendant au moins trois mois |
| | | Exonération des immeubles à usage commercial ou industriel utilisés par le contribuable non exploités au moins trois mois |
| | | Exonération des propriétaires de plus de 75 ans ou bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), sous condition de ressources et de cohabitation |
| Dégrèvement d'office de 100 euros des propriétaires âgés de 65 à 74 ans inclus sous condition de ressources. | | |
| | Dégrèvement pour la fraction excédant 50 % des revenus du propriétaire, sous condition de ressources (plafonnement). | |
| Taxe foncière sur les propriétés non bâties | Exonérations permanentes | Routes nationales, chemins départementaux, voies communales, chemins des associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier, rivières |
| | | Propriétés de l'État, des collectivités territoriales et des grands ports maritimes ou fluvio-maritimes affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus |
| | Exonérations temporaires | Les terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois pendant les trente premières années du semis, de la plantation ou de la replantation |
| | Dégrèvements spéciaux | Disparition d'un immeuble non bâti par suite d'un événement extraordinaire |
| Dégrèvement proportionnel aux parcelles atteintes par des pertes de récolte sur pied par suite de grêle, gelée, inondation, incendie ou autres événements extraordinaires | | |

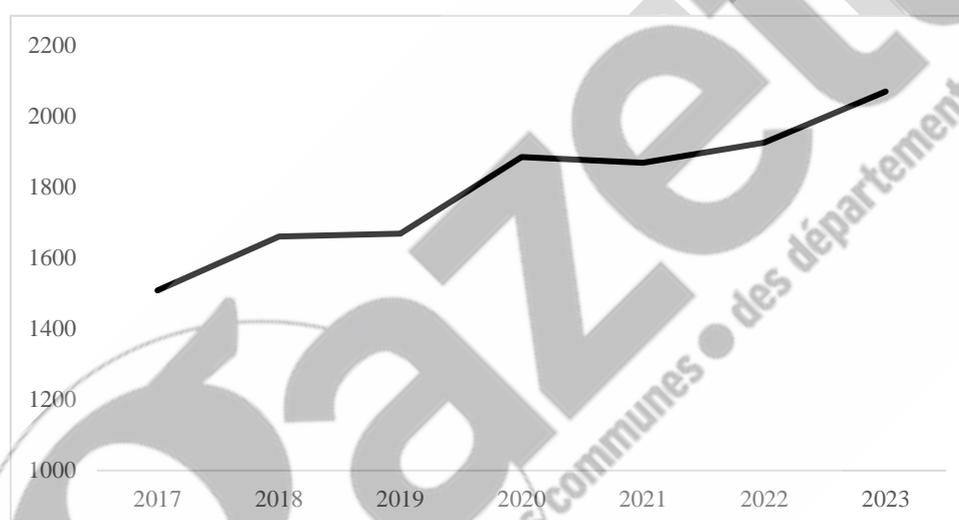
Comme le souligne la Cour des comptes, les documents annexés aux projets de loi de finances « ne permettent pas de distinguer précisément les compensations liées aux différents dispositifs ». En effet, il n'est pas possible d'isoler les informations qui relèvent des taxes foncières au sein du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales.

(1) À l'exception des exonérations facultatives, pouvant être appliquée par une délibération prise par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Quant au programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* de la mission *Remboursements et dégrèvements*, il regroupe des crédits destinés à être transférés aux collectivités territoriales au titre des restitutions accordées aux contribuables en rapport avec les taxes foncières. S'ils concernent principalement des restitutions consécutives à des recours gracieux ou contentieux, ils portent aussi sur différents dispositifs comme les dégrèvements suite à la perte de récoltes sur pieds ou encore les déductions des dépenses de certains propriétaires engagées pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes handicapées. En 2023, ces dégrèvements se sont élevés à 2,07 milliards d'euros ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 TAXES FONCIÈRES DU PROGRAMME 201 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances de la mission Remboursements et dégrèvements

2. Les retards de mise à jour du fichier immobilier sont à l'origine des erreurs d'attribution des avis d'imposition émis

Au cours des dernières années, et particulièrement au moment de la crise sanitaire, la gestion des taxes foncières a été marquée par l'essor des dégrèvements contentieux qui étaient la conséquence d'erreurs d'attribution des avis d'imposition émis.

Ces avis d'imposition erronés trouvent leur origine dans les retards de mise à jour du fichier immobilier par les services de la DGFIP en charge de la publicité foncière.

(1) Rapport annuel de performances (RAP) de la mission Remboursements et dégrèvements annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

a. Les dégrèvements contentieux suite à des erreurs d'attribution des avis d'imposition émis sont en hausse depuis une dizaine d'années

Les erreurs d'attribution interviennent lorsqu'un avis d'imposition aux taxes foncières est adressé à un contribuable qui n'est pas ou plus le propriétaire du bien imposable. Dans certains cas, les avis peuvent ne pas être envoyés du tout, ce qui est susceptible d'arriver pour les constructions neuves ou les mises en copropriété. Après un recours contentieux, elles sont résolues par l'administration fiscale en dégageant le contribuable anormalement assujéti et en émettant un nouvel avis d'imposition pour le véritable propriétaire.

À terme, ces dysfonctionnements sont donc neutres pour les finances publiques, puisque les dégrèvements des impositions erronées sont compensés par les produits des rôles supplémentaires émis tandis que les collectivités territoriales se voient, quant à elles, garantir le versement du produit voté. Toutefois, **les rapporteurs rappellent que les erreurs d'attribution demeurent anxiogènes et donnent une mauvaise image de l'administration fiscale**, les contribuables indûment taxés devant former un recours et les notaires devant attendre plus longtemps avant de solder le compte de leurs clients. De plus, il en résulte un nombre substantiel d'opérations pour les services fiscaux et cela alourdit de fait la gestion des taxes foncières tout en surenchérisant son coût.

Entre 2017 et 2022, les dégrèvements consécutifs à des contentieux d'attribution ont ainsi représenté 528,82 millions d'euros en moyenne annuelle ⁽¹⁾, soit environ 30,1 % de l'ensemble des restitutions de taxes foncières, tous motifs confondus ⁽²⁾. Ils ont concerné 444 161 dossiers en moyenne, soit l'équivalent d'environ 1,5 % des contribuables assujéti à ces impôts locaux.

DESTINATION DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 TAXES FONCIÈRES EN 2022

(en millions d'euros)

| | |
|--|-------|
| Contentieux et gracieux | 1 413 |
| TFPB / accessibilité pour personnes handicapées | 143 |
| TFPB / travaux d'économie d'énergie pour les HLM et les SEM | 134 |
| TFPB / personnes de condition modeste (65-75 ans) | 69 |
| TFPNB / pertes de récoltes ou de bétail | 142 |
| TFPNB / jeunes agriculteurs | 7 |
| TFPB / habitation principale en fonction du revenu | 4 |
| TFPB / travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques | <0,5 |

(1) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

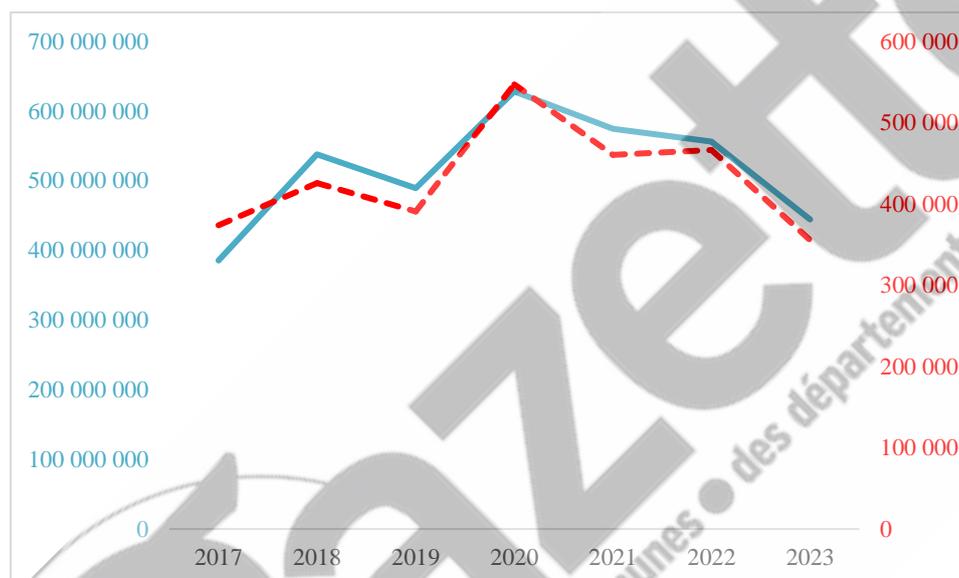
(2) Inscrits à l'action 02 Taxes foncières du programme 201 Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (mission Remboursements et dégrèvements), ces restitutions se sont élevées à 1,75 milliard d'euros en cumulé de 2017 à 2022.

| | |
|---|--------------|
| TFPNB / associations foncières pastorales | <0,5 |
| Cotisation < à 12 € | 12 |
| Total action 02 Taxes foncières | 1 925 |

Source : rapport spécial sur les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements de Mme Christine Pires Beaune (projet de loi de finances pour 2024).

ÉVOLUTION DES CONTENTIEUX D'ATTRIBUTION

(à gauche en euros, à droite en nombre de dossiers)



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire adressé à la DGFIP

Au plus fort de l'épidémie de covid-19, les contentieux d'attribution ont entraîné le montant record de 628,45 millions d'euros de dégrèvements, prononcés dans 547 313 affaires.

Avant même le début de la crise sanitaire, ces restitutions étaient en forte hausse puisqu'en 2018 et en 2019, elles étaient respectivement supérieures de 39,6 % et de 27 % par rapport à l'année 2017.

Sous l'effet des mesures prises par la DGFIP (cf. *infra*), l'année 2023 semble amorcer une décrue des dégrèvements (444,67 millions d'euros et 355 517 dossiers).

b. Les services en charge de la publicité foncière ont connu d'importants retards dans la tenue du fichier immobilier

Au cours de leurs travaux, **les rapporteurs ont souhaité étudier les causes de cette hausse importante des dégrèvements pour erreur d'attribution de taxes foncières au cours des dernières années.**

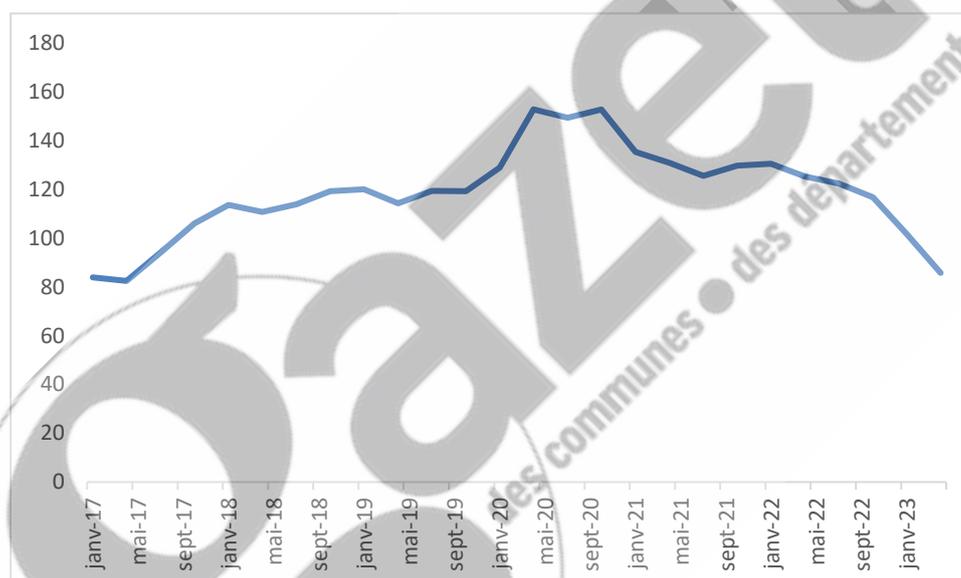
Il apparaît que ces dysfonctionnements sont la conséquence directe de retards de la mise à jour du fichier immobilier par les services déconcentrés de la

DGFIP en charge de la publicité foncière, retards nettement aggravés par la crise sanitaire.

En effet, la prise en compte des changements de propriétaires exige la publication préalable des actes qui l'attestent, comme le prévoit le décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière : « *Il est tenu, pour chaque commune, par les services chargés de la publicité foncière, un fichier immobilier sur lequel, au fur et à mesure des dépôts, sont répertoriés, sous le nom de chaque propriétaire, et, par immeuble, des extraits des documents publiés [...]. Le fichier immobilier présente, telle qu'elle résulte des documents publiés, la situation juridique actuelle des immeubles* ».

DÉLAI MOYEN DE MISE À JOUR DU FICHIER IMMOBILIER PAR TRIMESTRE

(en nombre de jours)



Source : rapports spéciaux sur la mission Remboursements et dégrèvements (projets de loi de finances pour 2022, 2023 et 2024).

Cette dégradation du délai moyen de mise à jour du fichier immobilier par les services de publicité foncière (SPF) a débuté il y a une dizaine d'années. En effet, dans son rapport de janvier 2017 sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, la Cour des comptes observait déjà que le délai moyen de publication était passé de 52,8 jours en 2012 à 73,1 jours en 2015.

D'après la Cour des comptes, « *plusieurs causes peuvent expliquer ces retards : la situation des effectifs, la faible disponibilité de l'encadrement (nombreux départs à la retraite de chefs de contrôle), l'insuffisante utilisation des outils de pilotage et de suivi de l'activité (d'où l'absence de visibilité sur l'ancienneté du stock accumulé), le manque d'enchaînement et de traçabilité des opérations de relance* ». Le ralentissement des services pendant la crise sanitaire a par ailleurs nettement aggravé ce constat et augmenté le stock d'actes non publiés.

Les rapporteurs observent effectivement que le nombre d'agents affectés dans les SPF et, plus largement, dans l'ensemble des services de la DGFIP a significativement diminué au cours des dernières années.

En 2022, le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques* rémunérait 29 252 équivalents temps plein travaillé (ETPT) affectés à la fiscalité des particuliers et à la fiscalité directe locale (action 03) ⁽¹⁾, dont 3 732 fonctionnaires et 18 contractuels affectés aux SPF et aux services d'appui à la publicité foncière (SAPF) ⁽²⁾. Cinq ans plus tôt, 33 422 ETPT étaient rémunérés, dont 4 100 fonctionnaires et 7 contractuels dans les SPF.

Entre 2017 et 2022, les SPF ont ainsi vu leurs effectifs diminuer de 8,7 %. Toutefois, cette baisse est moindre que celle de l'ensemble des services en charge de la fiscalité des particuliers et de la fiscalité directe locale (– 12,5 %) ou de toute la DGFIP (– 12,1 %), administration centrale et services déconcentrés confondus.

Enfin, à l'instar de ce que rappelait la Cour des comptes en 2018 ⁽³⁾, **les rapporteurs entendent souligner que « la DGFIP a également consenti d'importants efforts, ses effectifs ayant diminué de 17 % [entre 2008 et 2018], faisant de cette administration la principale contributrice aux économies réalisées par l'État ».**

À ces réductions d'emplois s'ajoute un phénomène important de renouvellement des effectifs en raison du nombre de départs en retraite et du nombre significatif de postes non pourvus.

B. UNE RÉCENTE AMÉLIORATION NOTABLE DES DÉLAIS DE PUBLICITÉ FONCIÈRE QUI DOIT ÊTRE CONSOLIDÉE

À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs observent que le temps nécessaire aux services de la DGFIP pour publier les actes s'est nettement réduit, ce qui devrait conduire à une baisse des dégrèvements d'attribution, en volume comme en valeur.

Outre l'effet de la fin de la crise sanitaire, ce progrès semble avoir été permis par les efforts de la DGFIP et l'investissement de ses agents pour rendre plus efficaces les SPF ainsi que par l'engagement d'une démarche de dématérialisation des relations avec les notaires, principalement en ce qui concerne la transmission des actes.

Les rapporteurs formulent plusieurs recommandations visant à poursuivre ces efforts afin que les délais de publicité foncière demeurent à un niveau acceptable

(1) RAP de la mission *Gestion des finances publiques* annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022.

(2) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

(3) *Cour des comptes, La DGFIP, dix ans après la fusion : une transformation à accélérer, rapport public thématique, juin 2018.*

sur l'ensemble du territoire national. Concernant les taxes foncières de manière générale, ils appellent par ailleurs à mener à bien la révision générale des valeurs locatives cadastrales. Il s'agit d'ailleurs d'une demande largement partagée par la plupart des personnes auditionnées par les rapporteurs.

1. La réduction du délai moyen de mise à jour du fichier immobilier au niveau national devrait favoriser une diminution des erreurs d'attribution

Les rapporteurs constatent avec satisfaction que la performance des SPF est revenue en 2023 à son niveau de 2012, soit moins de 53 jours. Toutefois, ils remarquent que d'importantes disparités demeurent au niveau local.

D'après les informations transmises par la DGFIP, le délai le plus élevé au 31 décembre 2023 était celui des Pyrénées-Orientales (186 jours) et le plus faible était relevé dans les Hauts-de-Seine (6,5 jours).

En dehors de l'effet de la fin de la pandémie de covid-19, il apparaît que cette amélioration résulte à la fois des mesures prises en interne et du partenariat renforcé avec le notariat.

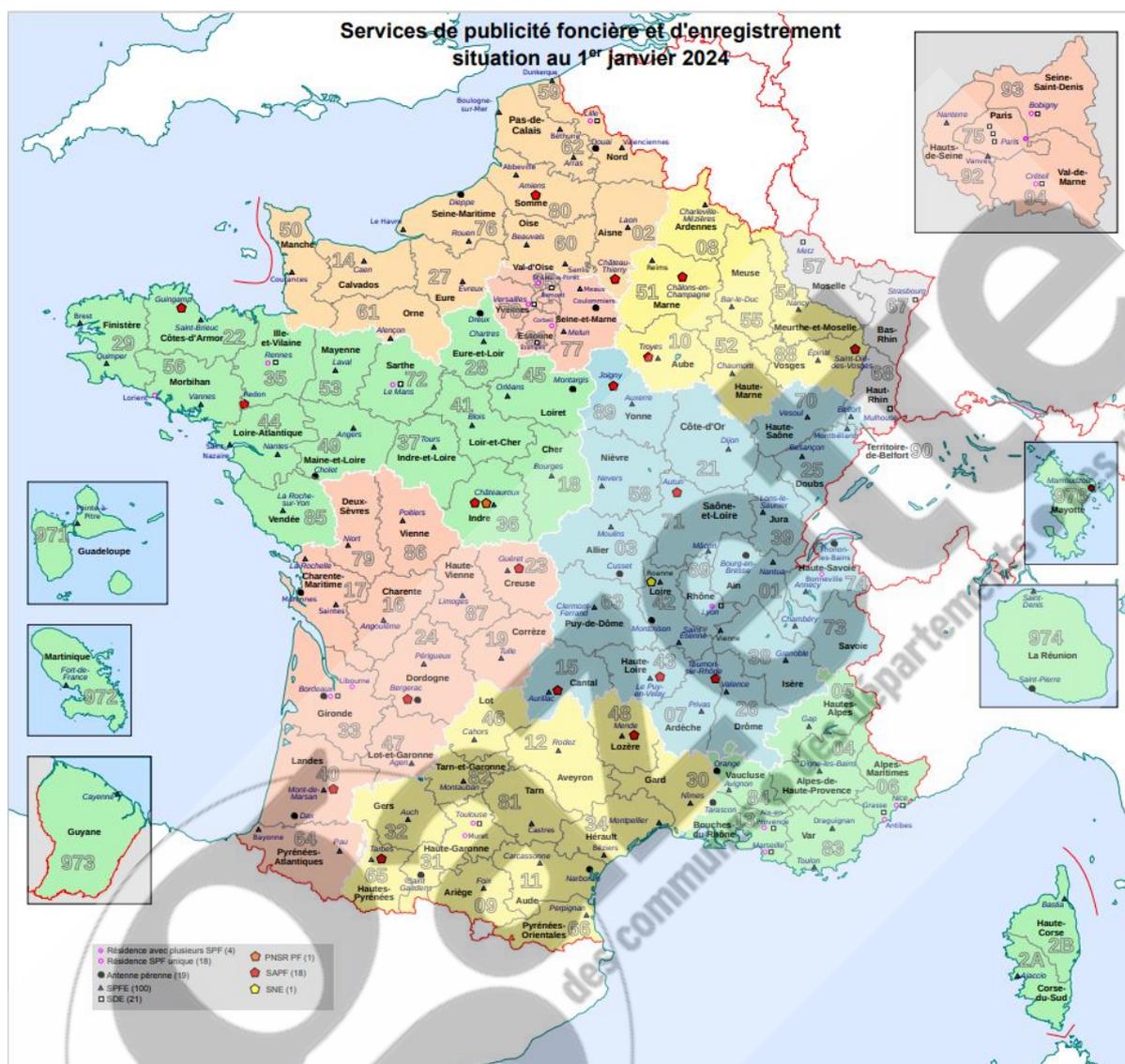
a. Les SPF ont été regroupés et bénéficient de services d'appui

Afin de réduire les délais de mise à jour du fichier immobilier, la DGFIP a entrepris de fusionner les SPF de manière à ce qu'il y en ait qu'un seul par département, sauf exceptions. La plupart d'entre eux assurent aussi la mission de l'enregistrement des déclarations et des actes, d'où la dénomination de service de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE) ⁽¹⁾.

Ces regroupements ont été menés entre 2018 et 2022. Au 1^{er} janvier 2024, il n'existait plus que 122 services en charge de la publicité foncière (100 SPFE et 22 SPF au sens strict), contre 354 en 2018. Certains SPF fusionnés conservent des sites distants (antennes) dans lesquels les agents situés loin du service de regroupement peuvent poursuivre leur travail à distance. Au total, plus d'une centaine de fusions ont ainsi été menées à partir de deux à six services par département.

(1) Arrêté du 21 juillet 2017 portant réorganisation de postes comptables des services déconcentrés de la direction générale des finances publiques.

CARTE DES SERVICES EN CHARGE DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE EN 2024



Source : réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

Selon la DGFIP, le but de ce programme de regroupements était « d'harmoniser les pratiques en publicité foncière grâce à la mutualisation des savoirs et savoir-faire, mais aussi de constituer des services avec des effectifs renforcés, de nature à consolider la qualité du service »⁽¹⁾.

La concentration des SPF a logiquement conduit à augmenter la taille moyenne de ces services. Dans son rapport sur l'action de la DGFIP auprès du bloc communal⁽²⁾, la Cour des comptes note que les effectifs moyens des SPF étaient constitué de 27,3 emplois en 2023 contre 12,4 en 2019.

Si les rapporteurs reconnaissent que les fusions ont été de nature à favoriser un pilotage plus homogène de la tenue du fichier immobilier sur

(1) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

(2) Cour des comptes, L'Action de la direction générale des finances publiques auprès du bloc communal, communication à la commission des finances du Sénat, décembre 2023.

l'ensemble du territoire, ils s'interrogent néanmoins sur les perturbations qu'ont pu engendrer ces regroupements dans un contexte de réduction des effectifs.

Les rapporteurs considèrent qu'il est donc, pour l'heure, difficile d'établir un lien, positif ou négatif, entre le rythme des fusions de SPF et les retards de mise à jour du fichier immobilier.

Dans le cadre du nouveau réseau de proximité (NRP), le réseau de la DGFIP s'est progressivement doté de 18 services d'appui à la publicité foncière (SAPF) à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le Nouveau Réseau de proximité (NRP)

En juin 2019, le ministère de l'économie et des finances a lancé une démarche de modernisation du réseau de la DGFIP qui s'inscrit dans le contexte plus large de réforme de l'organisation territoriale de l'État ⁽¹⁾.

Dénommé « nouveau réseau de proximité » (NRP), ce projet s'est structuré autour de trois objectifs :

- mieux répondre aux besoins de proximité et d'accompagnement des particuliers ;
- développer le conseil aux élus locaux ;
- resserrer le réseau.

Le NRP a favorisé une augmentation du nombre de communes comptant une présence, permanente ou temporaire, de la DGFIP grâce au déploiement des espaces France Services et à la tenue de permanences en mairie. Parallèlement, le nombre de postes comptables est en diminution, notamment par le biais du regroupement des anciennes trésoreries locales dans des services de gestion comptable (SGC). Enfin, des conseillers aux décideurs locaux (CDL) ont été nommés pour apporter aux élus un soutien dans les domaines financier, fiscal, budgétaire et comptable.

Les SAPF ont vocation à traiter à distance une partie de l'activité des SPF « avec pour objectif d'homogénéiser la qualité du service rendu, d'accompagner le dynamisme du marché immobilier et de réduire les délais de publication nationaux tout en renforçant l'expertise et le pilotage de la mission de publicité foncière » ⁽²⁾. À ce titre, ils exercent trois missions à distance :

- mise à jour du fichier immobilier ;
- soutien et expertise sur les formalités considérées comme complexes ;
- accompagnement et conseil sur la mise en œuvre de méthodes de travail.

(1) Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

(2) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

Si les 18 SAPF sont disséminés à travers le territoire (cf. carte *supra*), ils n'ont pas de ressort géographique afin de leur permettre d'intervenir auprès des différents SPF en fonction des besoins.

b. La dématérialisation des relations avec les notaires contribue à accélérer la mise à jour du fichier immobilier

L'amélioration du délai de mise à jour du fichier immobilier par les SPF passe également par un effort de fluidification des échanges entre les notaires et l'administration fiscale.

Dès 2014, la DGFIP a mis en place l'outil « Télé@ctes » qui permet la transmission dématérialisée des actes établis dans les études notariales aux SPF. En 2017, la Cour des comptes ⁽¹⁾ relevait que cette application « *contribu[ait] à améliorer la qualité des données du fichier immobilier en évitant les erreurs liées à la reprise manuelle des informations et donc en fiabilisant les données de la partie normalisée de l'acte qui sont reprises [dans les logiciels utilisés par les SPF]* » ; en conséquence elle recommandait de la généraliser.

Le décret du 4 mai 2017 ⁽²⁾ a suivi cette préconisation en rendant obligatoire l'utilisation de Télé@ctes par l'ensemble des notaires. Un arrêté du 2 juin 2017 définit son champ d'application :

- les actes de vente, à l'exception des actes de vente donnant lieu au dépôt d'une déclaration de taxe sur la valeur ajoutée ;
- les actes portant constitution d'une servitude ;
- les attestations immobilières après décès ;
- les actes rectificatifs et les attestations rectificatives, faisant suite à la notification d'une ou plusieurs causes de rejet ;
- les actes portant convention de rechargement d'une hypothèque conventionnelle ;
- les actes portant mainlevée d'une inscription et les actes par lesquels le notaire certifie que le créancier a, à la demande du débiteur, donné son accord à la radiation d'une ou plusieurs inscriptions.

Dans ses échanges avec les rapporteurs, la DGFIP a fait part de son intention d'élargir à moyen terme le champ des actes éligibles à la télétransmission afin de poursuivre la réduction d'envois en format papier.

(1) *Cour des comptes*, La Gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, *op. cit.*

(2) *Décret n° 2017-770 du 4 mai 2017 portant obligation pour les notaires d'effectuer par voie électronique leurs dépôts de documents auprès des services chargés de la publicité foncière.*

Enfin, une convention nationale d'objectifs a été conclue entre l'État le Conseil supérieur du notariat (CSN) pour la période 2021-2024. Cette convention prévoit un contrôle mensuel de l'obligation posée par le décret précité. D'après la DGFIP, la transmission dématérialisée était respectée pour 94,1 % des actes concernés en juin 2023. Pour le CSN, « *cet outil est une révolution pour la pratique [car] il permet une transmission rapide des données par la quasi-disparition des dépôts qui deviennent assez marginaux* »⁽¹⁾.

En plus de Télé@ctes, une autre application est venue fluidifier les échanges entre les notaires et l'administration fiscale. Il s'agit du dispositif d'Accès des notaires au fichier immobilier (ANF), progressivement mis en place entre octobre 2021 et juillet 2023. L'ANF permet aux études notariales d'obtenir une réponse instantanée et à tout moment aux demandes de renseignement concernant les données du fichier tenu par les SPF sans avoir besoin de contacter ces derniers. Le CSN fait le constat « *qu'actuellement l'accès au fichier donne pleine et entière satisfaction de part et d'autre des deux acteurs du projet* ».

Comme le reconnaît la Cour des comptes⁽²⁾, l'ANF permet notamment « *d'alléger la charge des services de publicité foncière au titre des demandes de renseignements, et donc de redéployer les effectifs affectés sur cette mission vers la publication des mutations immobilières, afin d'en accélérer le traitement* ».

Les rapporteurs saluent ces efforts mais estiment qu'il est toutefois trop tôt pour mesurer pleinement l'effet de ces redéploiements permis par Télé@ctes et l'ANF au sein même des SPF.

À l'heure actuelle, l'ANF est un outil conçu pour les seules études notariales. **Les rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité de créer un outil similaire pour les collectivités territoriales afin qu'elle puisse avoir accès en permanence et de manière dématérialisées au fichier immobilier.**

Proposition n° 1 : Créer une application similaire à l'ANF pour les collectivités territoriales.

2. Les progrès obtenus doivent être consolidés et s'accompagner d'une révision des bases locatives cadastrales

Les rapporteurs estiment que le maintien des délais de mise à jour du fichier immobilier doit demeurer à un niveau acceptable sur l'ensemble du territoire. Si l'amélioration observée au cours des derniers mois doit être saluée, elle doit impérativement être approfondie, notamment là où les délais demeurent les plus longs.

(1) Réponses au questionnaire adressé au CSN.

(2) Cour des comptes, L'action de la Direction générale des finances publiques auprès du bloc communal, *op. cit.*

Les travaux qu'ils ont menés au sujet de ce dysfonctionnement affectant la gestion des taxes foncières ont rappelé à quel point la problématique de la révision des valeurs locatives cadastrales constitue un enjeu majeur pour les finances publiques. Cette réforme fondamentale doit permettre d'assurer l'égalité de tous devant l'impôt ainsi que la libre administration des collectivités territoriales.

a. Poursuivre les efforts quant à la réduction des délais de publicité foncière

À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs font le constat que les délais moyens de mise à jour du fichier immobilier par les services chargés de la publicité foncière sont en train de se réduire. Ils en tirent la conclusion que le montant et le nombre de dégrèvements consécutifs à des contentieux d'attribution devrait sensiblement diminuer.

Les rapporteurs observent néanmoins d'importantes disparités locales pour la publication des actes. Ces délais sont en effet compris entre une dizaine de jours et près de deux cents jours. Les rapporteurs appellent en priorité à réduire ces écarts le plus rapidement possible, notamment par un renfort temporaire d'agents contractuels ou par des redéploiements au sein des services déconcentrés de la DGFIP.

Proposition n° 2 – Renforcer temporairement les effectifs des services de publicité foncière qui présentent les délais de mise à jour du fichier immobilier les plus importants.

Pour l'ensemble des SPF, les rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire de rendre plus attractifs les emplois afin d'éviter les vacances de poste et une rotation trop importante des effectifs, en partie responsable des retards dans la publication des actes. Ce renforcement de l'attractivité doit également aller de pair avec une pause dans la restructuration des services à travers le territoire afin de pouvoir dresser un bilan des effets des fusions de SPF sur les délais de mise à jour du fichier immobilier.

Par ailleurs, les SAPF créés pour appuyer les SPF en souffrance doivent être consolidés. Les rapporteurs recommandent plus particulièrement d'y affecter en priorité les agents les plus expérimentés. En effet, au cours de leurs auditions, plusieurs organisations syndicales ont laissé entendre que les effectifs de certains SAPF étaient constitués à partir de SPF préexistant au niveau local au moment de la restructuration de ces derniers. Dès lors, la formation et l'expérience des agents qui travaillent dans ces deux structures sont en réalité similaires.

Proposition n° 3 – Améliorer l'attractivité des emplois dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques, plus particulièrement dans les services en charge de la publicité foncière.

Proposition n° 4 – Arrêter les fusions de services en charge de la publicité foncière, consolider les nouveaux services d'appui à la publicité foncière et affecter dans ces services

d'appui de préférence des agents qui bénéficient d'une expérience importante dans la tenue du fichier immobilier.

Concernant les relations de l'administration fiscale avec le notariat, les rapporteurs saluent les initiatives conjointes de la DGFIP et du CSN afin de fluidifier leurs échanges et appellent à les poursuivre, notamment en élargissant les actes et documents susceptibles d'être télétransmis et d'approfondir les échanges dématérialisés.

Proposition n° 5 – Poursuivre les efforts de dématérialisation des échanges entre l'administration fiscale et les notaires.

Enfin, les rapporteurs considèrent que la réduction des erreurs d'attribution est un objectif qui doit faire l'objet d'un indicateur de performance présenté dans les documents budgétaires. C'était d'ailleurs la position adoptée par la commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 (cf. *supra*).

Proposition n° 6 – Assigner à la mission *Remboursement et dégrèvements* un objectif visant à la réduction du nombre de dégrèvements consécutifs à un contentieux d'attribution de taxes foncières, mesuré par un indicateur de performance.

b. Mener à bien la révision générale des valeurs locatives cadastrales

Au-delà de la problématique des erreurs d'attribution, la question de la révision des valeurs locatives est revenue à de nombreuses reprises au cours des travaux des rapporteurs.

En effet, la place centrale qu'occupent désormais les taxes foncières dans le paysage de la fiscalité locale conduit nécessairement à s'interroger sur l'obsolescence de leur assiette pour les locaux d'habitation. La mise en place de la plateforme Gérer mes biens immobiliers (cf. II du présent rapport d'information) rappelle que **la fiabilisation des données cadastrales n'aura de pertinence que si elle s'accompagne d'une révision générale des valeurs locatives**. De même, la généralisation de l'outil de détection des fraudes Foncier innovant (cf. III du présent rapport d'information), censé repérer les constructions non assujetties (principalement les piscines), met également en évidence le retard considérable pris dans l'actualisation de ces bases.

La revendication d'une révision générale des valeurs a d'ailleurs été défendue à plusieurs reprises lors des auditions, notamment par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Intercommunalités de France, France Urbaine ainsi que les organisations syndicales.

La valeur locative cadastrale des locaux d'habitation n'a fait l'objet d'aucune révision générale depuis plus d'une cinquantaine d'années. L'établissement des valeurs des propriétés bâties est toujours calculé à partir des données du marché locatif arrêtées à la date du 1^{er} janvier 1970. Pour les propriétés non bâties, il s'agit du 1^{er} janvier 1961.

La loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ a posé les bases d'une future révision des modalités de calcul des valeurs cadastrales des locaux d'habitation mais le législateur a choisi de repousser son entrée en application, initialement prévue en 2026, de deux ans ⁽²⁾.

Les rapporteurs sont conscients qu'une révision générale aboutirait probablement à des transferts importants entre contribuables et entre collectivités territoriales. Néanmoins, ils appellent à ne pas repousser une nouvelle fois cette réforme dans un souci à la fois d'assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt et de garantir l'autonomie financière locale. Les rapporteurs soulignent l'importance d'avoir accès à des simulations et des études d'impact fiables dans le cadre des commissions départementales des valeurs locatives (CDVL). En effet, nombre d'élus locaux estiment ne pas avoir de visions sur les conséquences de cette grande réforme de la fiscalité locale, ce qui peut expliquer les réticences à la mener à bien dans un délai proche.

Proposition n° 7 – Mener à bien la révision générale des valeurs cadastrales des locaux d'habitation.

Comme le recommande la Cour des comptes ⁽³⁾, les rapporteurs souhaitent que soient apportés « *aux décideurs locaux les outils d'analyse et de simulation permettant d'apprécier l'impact de cette réforme sur les produits attendus de taxe foncière* ».

Proposition n° 8 – Mettre à disposition des collectivités territoriales les données relatives aux valeurs locatives cadastrales actualisées des locaux d'habitation.

Concernant les locaux professionnels, de nouveaux paramètres de calcul de l'assiette des taxes foncières ont été définis par le législateur en 2017 ⁽⁴⁾. Afin de ne pas répéter une situation progressive d'obsolescence des bases, il est prévu que les tarifs applicables soient mis à jour chaque année en fonction de l'évolution des loyers constatés à partir de 2019. Tous les six ans, les paramètres collectifs d'évaluation (sectorisation du département en marchés locatifs homogènes, grilles tarifaires par secteur d'évaluation et catégorie de locaux, coefficients de localisation) seront également actualisés en complément.

Cette première actualisation sexennale, qui devait intervenir en 2025, a été repoussé à l'année 2026 par le législateur ⁽⁵⁾. Dans sa réponse à une question écrite du sénateur Jérôme Darras ⁽⁶⁾, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et

(1) Article 146 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(3) Cour des comptes, Les taxes foncières : exercices 2016-2021, *op. cit.*

(4) Article 30 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(5) Article 103 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(6) Question écrite n° 09138 publiée dans le Journal officiel (JO) du Sénat le 23 novembre 2023 (réponse publiée dans le JO du Sénat le 22 février 2024).

de l'énergie explique que « *les travaux relatifs à la première actualisation sexennale [...] ont pu révéler des évolutions pouvant conduire à des hausses importantes de tarifs* ». Un groupe de travail associant les représentants des associations d'élus, des parlementaires et des membres de l'administration a donc été constitué. Le ministre indique qu'il a pour but de « *réfléchir aux améliorations à apporter à l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels, s'agissant notamment d'éventuels amortisseurs à mettre en œuvre pour atténuer l'impact de la réforme, y compris pour les commerces de centre-ville* ».

Cette révision sexennale des paramètres s'impose, puisque de sa mise en œuvre dépendra la révision générale des bases pour les locaux d'habitation « *puisque la méthode d'évaluation envisagée est tout à fait similaire* », comme le rappelle la DGFIP⁽¹⁾. Les rapporteurs appellent donc à conclure ces travaux et à ne pas repousser une nouvelle fois cette mise à jour.

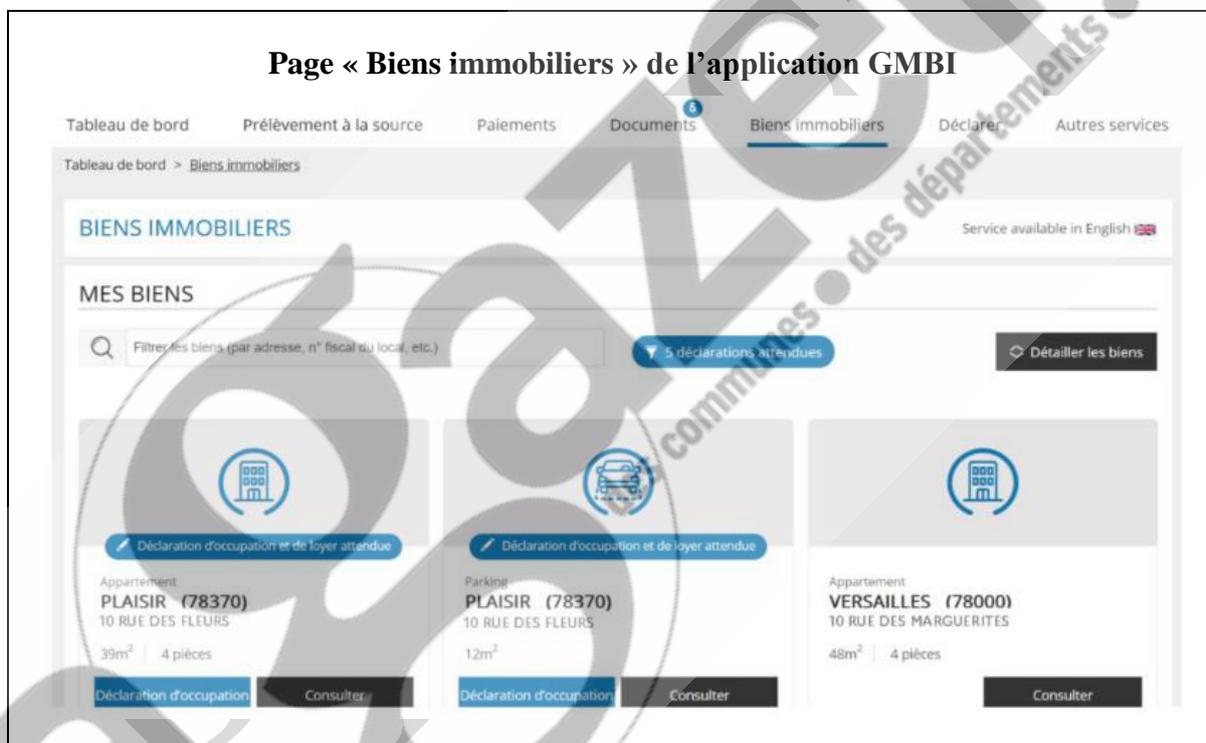
Proposition n° 9 – Mettre en œuvre la première actualisation sexennale des valeurs cadastrales des locaux professionnels.

(1) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

II. LA DÉMATÉRIALISATION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES : LE LANCEMENT DIFFICILE DE GÉRER MES BIENS IMMOBILIERS

Gérer mes biens immobiliers (GMBI) est un service en ligne disponible sur le site impots.gouv.fr dans l'espace sécurisé de l'utilisateur propriétaire, qu'il soit particulier ou professionnel.

Outil destiné à approfondir la dématérialisation de la gestion des finances locales dans un objectif d'efficacité, GMBI s'inscrit dans le nouveau contexte de la fiscalité locale : dématérialisation des déclarations foncières, transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP, projet de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales.



GMBI doit ainsi permettre à l'administration d'améliorer l'information fiscale car celle-ci s'est dégradée à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP). De fait, la suppression de la THRP a été conduite sans que ses effets collatéraux ne soient tous pris en compte et anticipés, à l'instar de la perte de connaissance de la situation d'occupation des locaux.

Si GMBI est donc nécessaire à la meilleure gestion de la fiscalité locale, sa mise en œuvre s'est faite de manière trop précipitée et a manifestement manqué de pédagogie en direction des propriétaires soumis à de nouvelles obligations déclaratives.

Ces dysfonctionnements ont provoqué l'émission d'avis d'imposition erronés, alimentant la confusion des usagers et provoquant une surcharge de travail conséquente pour les agents de la DGFIP concernés.

Cette situation s'est traduite par des dégrèvements massifs à la charge de l'État qui faussent par ailleurs les prévisions de recettes des collectivités territoriales.

Les rapporteurs ont donc souhaité identifier les causes et les conséquences de ce lancement difficile, qui ne doit toutefois pas occulter la pertinence de l'outil GMBI.

A. GMBI : UN OBJECTIF LOUABLE, UNE MISE EN PLACE TRÈS DIFFICILE

La dématérialisation des obligations déclaratives des propriétaires et la participation de ces derniers à l'amélioration de la connaissance du foncier sont indispensables pour mener à bien les réformes en cours ou à venir de la fiscalité locale.

Toutefois, en précipitant le lancement du service GMBI sans l'accompagner d'une pédagogie adaptée et sans prendre en compte la diversité des publics concernés, la DGFIP n'a pas réussi à organiser la campagne de déclaration d'occupation 2023 de manière compréhensible pour les propriétaires et sereine pour les agents des services des impôts des particuliers.

1. Le projet GMBI est au cœur des évolutions de la fiscalité locale

a. Un projet destiné à répondre aux nouveaux enjeux de la fiscalité locale

Le lancement du projet GMBI à partir de 2021 a permis de répondre au nouveau contexte de gestion des impôts locaux marqué par quatre évolutions :

– la **dématérialisation des obligations déclaratives foncières** à compter de septembre 2022 ;

– le **transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme** à la DGFIP ⁽¹⁾ à compter du 1^{er} septembre 2022 ;

– la **révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH)** prévue initialement à l'horizon 2026 et finalement reportée à 2028 ;

– la **suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales** à compter de 2023.

(1) Cette question est traitée dans la partie IV du présent rapport.

- i. GMBI comme outil de la dématérialisation des déclarations foncières pour plus d'efficacité et de transparence

Afin de moderniser un processus déclaratif existant sous un format jusqu'alors totalement « papier », la DGFIP a entrepris la **dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties** par le biais de l'application GMBI.

Cette réforme vise également à **donner aux usagers une information personnalisée** concernant leurs obligations grâce à un renouvellement du dispositif de surveillance et une mise à jour des propriétés bâties par les services de la DGFIP.

GMBI doit ainsi permettre aux près de 34 millions d'usagers concernés ⁽¹⁾ de disposer d'une vision de l'ensemble de leurs biens bâtis ainsi que des caractéristiques de ces derniers (surface, nature du local...).

Outre les gains attendus en matière d'efficacité et de fiabilité, la mise en place de GMBI est un exercice important de transparence et d'information de la part de la DGFIP envers les usagers propriétaires qui étaient auparavant peu informés des caractéristiques prises en compte pour l'évaluation foncière de leurs biens ⁽²⁾.

- ii. GMBI permet de recueillir les déclarations en matière de taxes d'urbanisme dans le cadre du transfert de leur liquidation

Le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) à la DGFIP a été mis en place à compter du 1^{er} septembre 2022.

Il est assorti du décalage de la date d'exigibilité des taxes d'urbanisme à l'achèvement des travaux ⁽³⁾. Cette modification aligne l'obligation déclarative en matière de taxes d'urbanisme avec l'obligation de déclaration foncière afin de faire coïncider le dépôt de la déclaration foncière et de la déclaration de taxes d'urbanisme.

Cette convergence a ainsi permis d'**ouvrir à l'usager, via GMBI, un parcours unique et accompagné de déclaration des informations nécessaires à la fois pour l'évaluation foncière de son bien et pour l'émission de ses taxes d'urbanisme.**

- iii. GMBI doit être le levier de l'engagement de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH)

La RVLLH nécessite de collecter avec précision les loyers pratiqués par les propriétaires bailleurs. Cette collecte doit être exhaustive afin d'initialiser le

(1) Propriétaires de locaux ou titulaires d'un droit réel.

(2) Avant l'offre de déclaration dématérialisée, une offre de consultation des éléments caractéristiques des biens bâtis avait même été proposée dès août 2021 aux propriétaires pour l'ensemble des informations identifiées dans la base documentaire cadastrale.

(3) Et non plus 12 mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Voir la partie IV pour plus de détails.

découpage du département en secteurs locatifs homogènes et la fixation de grilles tarifaires. Ces réalisations permettront par la suite de créer les simulations utiles à la phase de concertation qui doit précéder la déclinaison opérationnelle de la réforme.

GMBI a donc vocation à être l’outil de collecte de ces données, préalable indispensable à la mise en œuvre de la RVLLH.

Cette collecte devait initialement avoir lieu en 2023, concomitamment à la déclaration de la situation d’occupation destinée à asseoir la taxe d’habitation sur les locaux autres que ceux affectés à l’habitation principale (voir le iv. suivant) mais elle a finalement été **reportée à 2025** pour ne pas mettre en œuvre simultanément deux nouvelles obligations déclaratives ⁽¹⁾.

iv. GMBI permet enfin de moderniser le système d’information (SI) des taxes d’habitation restantes après la suppression de la THRP

La suppression de la taxe d’habitation sur les résidences principales (THRP) à compter de 2023 a rendu nécessaire la modernisation du mode de gestion et du système d’information de taxation des taxes d’habitation (TH) subsistantes : TH sur les résidences secondaires (THRS), TH sur les locaux vacants (THLV) et taxe sur les locaux vacants (TLV).

En effet, la mise à jour des bases fiscales de TH reposait historiquement sur le travail, largement manuel, des agents des services des impôts des particuliers (SIP), devenu coûteux au regard du rendement résiduel des taxes subsistantes et du nombre d’avis correspondants (passant de 29,5 millions d’avis à 4 millions d’avis après la suppression de la THRP). Le SI de taxation de la TH, par ailleurs ancien, n’était plus adapté et la DGFIP a décidé de sa modernisation à travers l’outil GMBI notamment.

Cette modernisation consiste donc à **automatiser la mise à jour des locaux en s’appuyant sur les contributions des propriétaires**. La mise à disposition transparente de l’information foncière et sa mise à jour par les usagers eux-mêmes en temps réel sont ainsi censées contribuer à l’amélioration de la qualité des bases de la DGFIP et à la fiabilisation de la taxation.

Dans cette perspective, une **nouvelle obligation déclarative a été mise en place en loi de finances pour 2020** ⁽²⁾ à l’égard de tous les usagers propriétaires (particuliers et personnes morales) **afin qu’ils déclarent sur la plateforme GMBI** à compter de 2023 et jusqu’au 30 juin de chaque année, pour chacun des locaux qu’ils possèdent, **à quel titre ils l’occupent** (habitation principale ou secondaire) et, quand ils ne l’occupent pas eux-mêmes, **l’identité des occupants**. Au plan

(1) La question de la RVLLH est traitée dans la partie I du présent rapport.

(2) Dispositions figurant à l’article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 codifiées à l’article 1418 du code général des impôts.

national, **73 millions de locaux** (d’habitation et professionnels) **sont concernés, pour 34 millions de titulaires de droits.**

b. Le calendrier de déploiement de GMBI

Le projet GMBI a été déployé en trois grandes étapes :

– le 2 août 2021, l’application GMBI a mis à disposition du propriétaire **une vision d’ensemble des propriétés bâties** sur lesquelles celui-ci détient un droit de propriété ainsi que les caractéristiques de chacun de ses locaux : adresse et descriptif du local (surface, nombre de pièces, éléments de confort), nature du local (habitation, usage professionnel), lots de copropriété... ;

– depuis le 17 novembre 2022, les propriétaires de locaux peuvent **effectuer sur GMBI leur déclaration foncière et de taxes d’urbanisme** ⁽¹⁾, suivre leurs obligations déclaratives et répondre aux demandes de fiabilisation concernant des locaux existants. Ces déclarations nourrissent la surveillance et la mise à jour des propriétés bâties par les services fonciers de la DGFIP ;

– enfin, le 18 janvier 2023 a marqué l’ouverture du module de GMBI permettant aux propriétaires de procéder en ligne à la **déclaration obligatoire de la situation d’occupation de leurs biens immobiliers** en vue, le cas échéant, d’une taxation à la THRS, la THLV et la TLV. Cette obligation déclarative devait initialement être réalisée au plus tard le 30 juin 2023. Toutefois, face aux difficultés rencontrées lors du déploiement de GMBI (voir *infra*), la fin de l’obligation déclarative a été repoussée plusieurs fois jusqu’au 10 août 2023.

Le coût total du projet doit s’élever à **35,7 millions d’euros** sur la période septembre 2018 – avril 2024 (67 mois). Jusqu’à **32 ETP** (formateurs, agents « métier » et agents des maîtrises d’ouvrage et maîtrise d’œuvre) ont été mobilisés pour le déploiement de GMBI. Le tableau ci-dessous détaille l’évolution des effectifs mobilisés sur le projet.

NOMBRE D’ETP AFFECTÉS PAR LA DGFIP AU DÉPLOIEMENT DE GMBI

(unités)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------|------|------|------|------|------|------|
| ETP | 3 | 10 | 11 | 20 | 32 | 27 |

Source : DGFIP.

2. Une mise en place difficile qui a provoqué la confusion des propriétaires et la surcharge des services de la DGFIP

Les rapporteurs ont pu, au cours de leurs travaux, constater une certaine impréparation dans le déploiement de GMBI qui, faute d’anticipation au moyen

(1) Depuis la réforme des taxes d’urbanisme mise en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2022, les déclarations foncières et de taxes d’urbanisme ont lieu à l’achèvement des constructions et des aménagements.

d'une étude d'impact ou d'expérimentations poussées, a accumulé des difficultés qui ont accru la charge de travail des services de la DGFIP.

En particulier, les rapporteurs souhaitent souligner la difficile mise en œuvre de la campagne de déclaration de la situation d'occupation sur GMBI lancée au premier semestre 2023 auprès des propriétaires.

a. Le lancement de GMBI a souffert d'une trop faible anticipation

En dépit de certaines actions de communication menées en amont du déploiement de GMBI, la DGFIP a manifestement fait preuve d'un manque d'anticipation dans cette réforme d'envergure qui concerne près de 73 millions de locaux pour environ 34 millions de propriétaires.

i. L'absence d'étude d'impact complète et de phase de test

Si le volet de GMBI relatif au transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme a fait l'objet d'un rapport préalable de l'IGEDD et de l'IGF ⁽¹⁾, la DGFIP n'a pas été en mesure de fournir aux rapporteurs une étude d'impact relative aux autres volets du projet.

En particulier, les organisations syndicales de la DGFIP ont souligné « *une grande précipitation* » en ce qui concerne la campagne de déclaration d'occupation ; la DGFIP elle-même reconnaît qu'elle a rencontré « *plusieurs difficultés ou irritants* » dans sa mise en place.

Les rapporteurs déplorent l'absence d'étude d'impact préalable à la mise en œuvre du projet GMBI. En outre, ils regrettent qu'aucune phase de test de l'outil n'ait été organisée.

ii. Une campagne de communication peu efficace car essentiellement numérique et peu claire pour les usagers

Plusieurs actions de communication auprès des propriétaires ont été menées en amont de la campagne déclarative 2023.

En 2021, au moment de l'ouverture du service en consultation, la DGFIP a entrepris un travail de référencement en ligne de mots clés ainsi que l'achat d'espaces dans la presse généraliste et spécialisée. Une vidéo de présentation et des messages ont également été postés sur les réseaux sociaux. Un communiqué de presse, une bannière relative au service ainsi que des vidéos ont été publiées sur le site impots.gouv.fr. Au total, **le budget consacré à la communication externe sur les années 2021 à 2023 s'est élevé à environ un million d'euros.**

(1) Missionnées par une lettre du 9 octobre 2019, l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et l'inspection générale des finances (IGF) ont rendu en mars 2020 leur rapport relatif aux conditions de mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP.

Les actions à destination des usagers se sont amplifiées lors de la campagne des avis 2022. Afin de promouvoir le service, un message spécifique a été affiché en première page des avis de taxe foncière, de THLV et de TLV. Par ailleurs, un encart GMBI complétant le message a été joint à tous les avis de taxe foncière papier (environ 22 millions d'avis) envoyés à l'automne 2022 pour les usagers n'ayant pas opté pour la dématérialisation ou rencontrant des difficultés avec Internet. Cet encart était également disponible en version dématérialisée. Toutefois, **la communication durant cette période a été davantage axée sur la mise à disposition de nouveaux services plutôt que sur la nouvelle obligation déclarative.**

Ces actions de communication ont permis de commencer à faire connaître GMBI. Ainsi, 15 millions de connexions au service GMBI ont été enregistrées entre l'ouverture du service et le début de la campagne des déclarations d'occupation début 2023. Elles ont donné lieu à 390 000 demandes d'informations transmises par la messagerie sécurisée aux services fonciers.

La campagne de déclaration de la situation d'occupation sur GMBI, censée avoir lieu au cours du premier semestre 2023, a mené à de nouvelles actions de communication de la part de la DGFIP.

Les actions de communication menées lors de la campagne de déclaration 2023

Le plan de communication s'est intensifié début 2023, avec les principales actions suivantes :

- Communiqué de presse le 23 janvier 2023.
- Interviews dans les médias et la presse.
- Diffusion d'un support « Vrai-Faux » pour déminer les principales fausses idées circulant sur GMBI.
- Actualisation du tutoriel GMBI sur Youtube.
- Envoi massif de courriels à destination des propriétaires personnes morales puis des particuliers pour leur rappeler leur obligation déclarative : 17 millions de courriels envoyés le 23 février 2023 pour les personnes morales et du 6 au 16 mars pour les personnes physiques.
- Lancement de la campagne digitale le 9 mars.
- Utilisation de la campagne de déclaration des revenus 2023 pour promouvoir GMBI auprès des particuliers : fenêtre « pop-in », intégration de messages en début de page des déclarations annexes d'impôt sur la fortune immobilière et de revenus fonciers, affichage d'un message dédié et d'un lien vers le service GMBI sur l'écran de fin du parcours déclaratif en ligne.

Ces actions de communication, bien qu'utiles, ont présenté un biais majeur : la numérisation par défaut. Ainsi, en raison de son coût élevé, la DGFIP a décidé de ne pas procéder à l'envoi de courriers papier aux usagers sans adresse courriel. Cela s'est révélé être contre-productif car les usagers concernés, souvent

des personnes âgées éloignées du numérique, ne se sont rendus compte de leur obligation déclarative que lors des opérations de relance ultérieures (qui étaient au format numérique et papier), ce qui s'est traduit par un afflux d'usagers qui a engorgé les services des DDFiP.

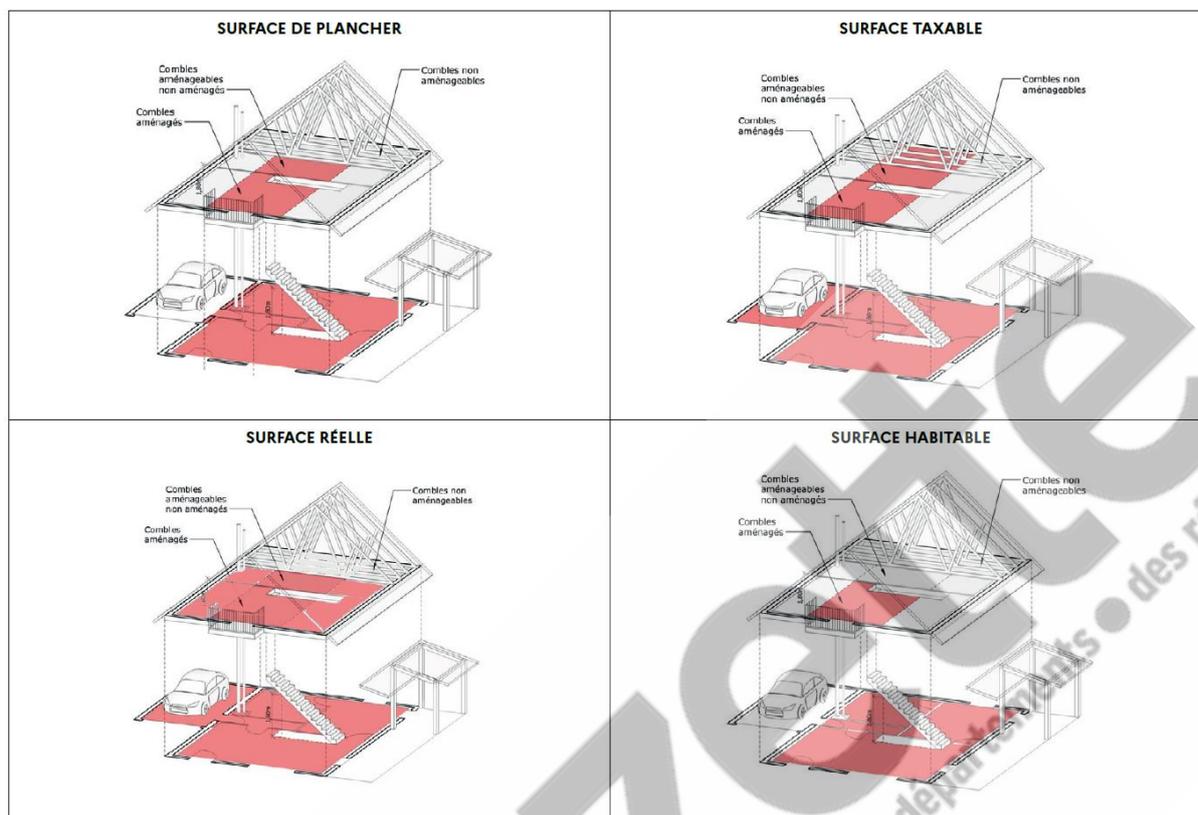
En outre, les relances papier sont intervenues à partir de la fin du mois de mai, soit très tardivement car proches de la date limite du 30 juin, **ce qui a conduit à des reports successifs de la date limite de déclaration** (jusqu'au 10 août 2023) du fait de la saturation du service.

La campagne de communication n'a par ailleurs pas réussi à faire comprendre simplement aux propriétaires la nature de leur obligation déclarative qui ne portait que sur la situation d'occupation des biens immobiliers. Beaucoup de propriétaires se sont en effet concentrés sur le descriptif des locaux auquel ils avaient désormais accès, ce qui a conduit à des réticences à réaliser la démarche déclarative et à beaucoup de sollicitations des services fonciers (voir *infra*).

En effet, les éléments retenus par les services fiscaux et par les particuliers pour caractériser leurs biens immobiliers diffèrent, ce qui a été source de nombreuses incompréhensions. En particulier, la notion de « surface » varie selon ce qui est considéré :

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES NOTIONS DE « SURFACE »

| | Surface de plancher d'une construction | Surface taxable d'une construction | Surface réelle d'une construction | Surface habitable ou privative d'un logement |
|-------------------------|--|--|---|---|
| Réglementation | Article R 111-22 du code de l'urbanisme | Article 1635 quater H du code général des impôts | Article 324 M de l'annexe III du code général des impôts | Article R 111-2 du code de la construction et de l'habitation Loi n° 96-1107 du 18/12/1996 et décret n° 97-532 du 23/05/1997 |
| Impôts concernés | INSTRUCTION DES AUTORISATIONS D'URBANISME (AU) NE CONCERNE PAS LES TAXES FONCIÈRES ET D'URBANISME | TAXES D'URBANISME (TAM et TAP) | TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB) | VENTES ET LOCATIONS IMMOBILIÈRES NE CONCERNE PAS LES TAXES FONCIÈRES ET D'URBANISME |
| Définitions | Somme des surfaces de chaque niveau clos et couvert, calculées à partir du nu intérieur des façades, après déduction : - des surfaces correspondant à l'épaisseur des murs extérieurs - des vides et trémies afférentes aux escaliers et ascenseurs - des surfaces d'une hauteur sous plafond inférieure ou égale à 1,80 m - des surfaces aménagées pour le stationnement des véhicules - des surfaces des combles non aménageables - des surfaces des locaux techniques - dans les immeubles collectifs, des surfaces des caves ou des celliers - dans les immeubles collectifs, d'une surface égale à 10 % des surfaces des logements lorsqu'ils sont desservis par des communs | Somme des surfaces de chaque niveau clos et couvert, calculées à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, après déduction : - des surfaces correspondant à l'épaisseur des murs extérieurs - des vides et trémies afférentes aux escaliers et ascenseurs - des surfaces d'une hauteur sous plafond inférieure ou égale à 1,80 m Commentaires : les surfaces ayant une hauteur sous plafond inférieure ou égale à 1,80 m sont déduites , contrairement à la surface réelle utilisée pour la taxe foncière | Somme des surfaces mesurées au sol, entre les murs ou les séparations (de plinthes à plinthes), et arrondie au mètre carré inférieur, y compris celles des dégagements et des sanitaires Commentaires : les surfaces ayant une hauteur sous plafond inférieure ou égale à 1,80 m ne sont pas déduites , contrairement à la surface taxable utilisée pour les taxes d'urbanisme | Somme des surfaces de plancher construite, après déduction : - des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres - des surfaces des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés, locaux communs et autres dépendances des logements - des surfaces d'une hauteur sous plafond inférieure ou égale à 1,80 m Commentaires : la surface privative (dite loi CARRÉZ) ne s'applique qu'aux lots d'habitation en copropriété |



Source : DDFiP du Puy-de-Dôme.

iii. Les défaillances techniques de GMBI

À son ouverture, le service GMBI a connu des indisponibilités et des bugs qui ont contribué à déstabiliser davantage les usagers.

Ainsi, l’affichage des locaux ne permettait pas toujours de visualiser les dépendances rattachées au local principal. L’absence d’un accusé de réception après validation a conduit de nombreux usagers à ressaisir une déclaration, inquiets de ne pas avoir reçu de confirmation. En outre, certaines informations dans les données d’occupation restituées aux propriétaires par la DGFIP étaient erronées du fait d’une **fiabilisation insuffisante des bases en amont**.

Ce parcours s’est également avéré **complexe dès lors qu’une situation particulière devait être déclarée** (SCI immobilières, résidences étudiantes, propriétaires de locaux professionnels soumis à la TH, nue-propiété, viager) et le vocabulaire technique utilisé par les services fiscaux n’était pas toujours approprié et compréhensible pour les usagers.

iv. Une déclaration trop complexe pour les grands comptes

Au moment de la campagne déclarative, les personnes physiques et morales propriétaires de plus de 200 biens – s’élevant à environ 3 500 personnes – ont dû réaliser une déclaration spécifique en raison de la nature de leur patrimoine *via* un mode opératoire particulier par dépôt de fichier.

Cette modalité déclarative a également rencontré de nombreuses difficultés du fait d'une mise à disposition très tardive du dispositif technique de dépôt de fichier, de la complexité pour remplir le fichier ainsi que de règles de gestion restrictives qui conduisaient au rejet total du fichier dès qu'une ligne était en erreur.

Les difficultés rencontrées par ces propriétaires, appelés « grands comptes », ont même mené à la création d'une équipe d'accompagnement au sein de la DGFIP à la fin du mois de juillet.

À nouveau, les rapporteurs déplorent une forme de précipitation qui n'a pas permis à la DGFIP d'appréhender ces erreurs évitables.

b. Une campagne déclarative uniquement en ligne qui a perturbé les propriétaires et mené à de nombreuses erreurs dans les avis d'imposition

L'insuffisante préparation de la DGFIP à la campagne de déclaration 2023 détaillée précédemment a contribué à la multiplication de déclarations erronées voire à l'absence de déclaration. Cela s'est traduit *in fine* par de nombreuses erreurs dans les avis d'imposition relatifs à la THRS, la THLV et la TLV.

i. Des propriétaires confrontés à une obligation déclarative uniquement en ligne

Selon la DGFIP, la nouvelle déclaration d'occupation des biens immobiliers devait se faire uniquement en ligne en 2023 pour éviter « *le risque d'une déclaration effectuée massivement au format papier susceptible de se traduire par un afflux de formulaires papier à saisir manuellement dans les services de la DGFIP* ».

Si cette considération est compréhensible compte tenu du nombre élevé de déclarations attendues (34 millions de propriétaires), **elle a néanmoins ignoré les usagers propriétaires éloignés d'Internet ou en situation d'illectronisme.**

Afin d'accompagner les usagers propriétaires faisant face à ces difficultés, un numéro national était censé permettre de contacter l'administration fiscale ⁽¹⁾. Les propriétaires pouvaient également se rendre directement dans le service des impôts des particuliers (SIP) compétent, si cela leur était possible, afin qu'il prenne en charge, le cas échéant, leur déclaration d'occupation.

Ces solutions se sont trouvées rapidement limitées en raison de l'afflux de demandes qui a engorgé les services fiscaux (voir *infra*). De fait, un nombre significatif de personnes a des difficultés à recourir à des services numériques en ligne. Selon le baromètre numérique Arcep/Credoc 2021 cité par le rapport 2022 sur la dématérialisation des services publics du Défenseur des droits ⁽²⁾, **1 personne sur 10 n'a pas accès à Internet et 35 % de la population rencontre, à un titre ou un autre, des difficultés pour utiliser les outils numériques.**

(1) Numéro national : 0 809 401 401 (service gratuit + prix d'un appel), du lundi au vendredi de 8 h 30 à 19 h.

(2) Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?, Défenseur des droits, 2022.

Si certaines DDFiP ont pu recourir à des formulaires papiers de leur propre initiative pour aider les usagers, la DGFIP a bien donné consigne de ne pas en utiliser, renforçant les difficultés des agents à accompagner les personnes ayant du mal à manipuler Internet.

ii. Des défaillances déclaratives élevées malgré des reports successifs

Les nombreuses difficultés rencontrées par les propriétaires dans leurs démarches déclaratives ont conduit la DGFIP à **repousser la date finale de déclaration du 30 juin au 31 juillet 2023**, seuls 50 % des propriétaires de moins de 200 locaux ayant réalisé leur déclaration au 23 juin 2023 ⁽¹⁾. Face aux difficultés techniques rencontrées par l'application GMBI, **un délai de 24 heures a ensuite été accordé aux propriétaires puis la DGFIP a de nouveau repoussé l'échéance de déclaration au 10 août 2023**.

Ces reports successifs ont contribué à rendre la campagne de déclaration plus confuse encore pour les propriétaires et soulignent un manque de préparation préoccupant de la part de la DGFIP.

À l'issue de la première campagne déclarative 2023, qui a donc bénéficié de reports successifs, seuls **82 % des propriétaires de moins de 200 locaux** ont déclaré les occupants de leurs logements ⁽²⁾.

En outre, **seuls 50 % des grands comptes** (propriétaires de plus de 200 biens) avaient déclaré leurs biens en 2023 selon les organisations syndicales de la DGFIP.

En cas de défaut de déclaration d'occupation, les propriétaires encourent en principe une amende de 150 euros par lot fiscal. La DGFIP a toutefois renoncé à collecter ces amendes au titre de 2023 eu égard aux difficultés rencontrées.

iii. Des erreurs manifestes dans l'émission des avis d'imposition

Traduction de la mise en œuvre difficile de GMBI et des déclarations d'occupation erronées ou défaillantes, **de nombreux citoyens – pas nécessairement propriétaires – ont reçu des avis d'imposition erronés au titre de la THRS, de la THLV ou de la TLV**.

La presse s'est ainsi fait l'écho de situations parfois ubuesques vécues par certains Français ⁽³⁾ : de jeunes enfants redevables de la THRS, des propriétaires redevables de la THRS sur une partie de leur résidence principale considérée comme une résidence secondaire (balcon, terrasse)... En tout, **16 500 avis de THRS ont été envoyés par erreur à des enfants mineurs**.

(1) Communiqué de presse de la DGFIP en date du 23 juin 2023.

(2) Réponse écrite du Gouvernement à la question écrite n°7342 du député M. Mounir Belhamiti.

(3) « Taxe d'habitation : les avis erronés pleuvent sur les contribuables », Les Échos, 22 novembre 2023.

Hormis cette donnée précise, **la DGFIP n'a pas fourni aux rapporteurs le nombre exact d'avis d'imposition erronés liés aux erreurs ou aux absences de déclaration d'occupation lors de la campagne 2023 ainsi que les montants associés.** Les organisations syndicales de la DGFIP ont indiqué que 657 000 procédures contentieuses relatives à la THRS et à la THLV avaient été comptabilisées sur l'année 2023 sans toutefois pouvoir identifier la part correspondant aux déclarations défaillantes ou erronées.

Proposition n° 10 : Communiquer le nombre d'avis d'imposition erronés résultant d'erreurs ou d'absence de déclaration d'occupation lors de la campagne 2023 et les montants associés.

c. Des services fiscaux surchargés par les sollicitations au moment de la déclaration puis lors des émissions d'avis d'imposition

Les services fiscaux, qui peuvent être contactés par les citoyens au moyen de la messagerie sécurisée *e-contact*, par téléphone ou sur place dans les accueils physiques des DDFiP, ont subi une hausse massive de leurs sollicitations durant toute la période de mise en œuvre de GMBI puis lors du recouvrement des impôts locaux.

À cet égard, les rapporteurs souhaitent souligner le professionnalisme et l'engagement des agents de la DGFIP et de ses services déconcentrés qui ont répondu consciencieusement aux très nombreuses demandes des propriétaires.

• **Les sollicitations par la messagerie sécurisée *e-contact*.**

Cette messagerie, accessible sur le site impots.gouv.fr, a d'abord été utilisée par les propriétaires au printemps, **lors de la campagne déclarative des occupants des logements**, à deux titres :

– **à propos de la déclaration des occupants** elle-même (« comment remplir la déclaration ? », « quels sont les occupants à déclarer ? », « quelles données doivent être complétées ? » ...). 992 516 messages *e-contact* ont été reçus en 2023 sur ce motif, avec un taux de réponse quasi exhaustif (99,7 %) à la mi-mars 2024 ;

– **à propos du descriptif du bien immobilier.** Même si le propriétaire n'était tenu que de déclarer les occupants de ses logements, un nombre important d'entre eux s'est interrogé sur les caractéristiques de leurs biens affichées dans leur espace « Biens immobiliers ». Le descriptif du bien (surface, nombre de pièces, éléments de confort) restitué au propriétaire dépend en effet de la qualité des données collectées auprès des propriétaires successifs. Toutes les informations concernant un bien que son propriétaire juge manquante ou erronée peut faire l'objet d'une demande auprès de l'administration fiscale *via* la messagerie sécurisée accessible dans l'espace personnel sur le site impots.gouv.fr, en choisissant le thème « J'ai une question sur le descriptif de mon bien immobilier » (avec pour cette rubrique un taux de réponse à mi-mars 2024 de 88 %). Entre l'ouverture de l'espace

de consultation des descriptifs des biens en août 2021 et fin 2022, 439 106 messages ont été adressés aux services fonciers de la DGFIP. Sur la seule année 2023, 1,6 million de messages leur ont été adressés.

SOLLICITATIONS ADRESSÉES À LA DGFIP VIA E-CONTACT AU SUJET DU SERVICE « BIENS IMMOBILIERS » (*)

(unités)

| Années | 2021 | 2022 | 2023 | Évolution 2021-2023 |
|--|----------------|----------------|------------------|---------------------|
| Descriptif d'un bien immobilier | 109 126 | 329 980 | 1 564 887 | + 1 334 % |
| Déclaration foncière et de taxe d'urbanisme | | | 275 202 | |
| Déclaration d'occupation et de loyer d'un bien immobilier | | | 992 516 | |
| Total sollicitations via e-contact service « Bien immobiliers » | 109 126 | 329 980 | 2 832 605 | + 2 496 % |

(*) Rubrique : J'ai une question sur le service « Biens immobiliers »

Source : DGFIP.

Par la suite, **au moment de l'émission des avis d'imposition** de THRS, de TLV et de THLV à l'automne 2023, les redevables ont sollicité des explications sur leur imposition ou ont formulé des réclamations contentieuses.

Au titre de la THRS, de la TLV et de la THLV, 901 937 demandes d'information et réclamations ont ainsi été adressées, en 2023, via la messagerie *e-contact* contre 652 248 en 2022, **soit une hausse de 38 % en un an**. Il s'agit d'une augmentation d'autant plus importante qu'en 2022 des contentieux et des sollicitations portaient également sur la THRP qui restait en partie due pour 20 % des foyers.

DEMANDES D'INFORMATION ET RÉCLAMATIONS ADRESSÉES À LA DGFIP VIA E-CONTACT AU SUJET DES IMPÔTS LOCAUX (*)

(unités)

| | 2021 | 2022 | 2023 | Évolution 2021-2023 |
|--|------------------|------------------|------------------|---------------------|
| Taxe d'habitation (et contribution à l'audiovisuel public) | 694 566 | 550 559 | 675 088 | - 3 % |
| Taxes foncières (TF) | 339 057 | 359 474 | 636 279 | + 88 % |
| Taxes sur les locaux vacants (TLV) | 53 284 | 60 300 | 143 077 | + 169 % |
| Taxe d'habitation sur les locaux vacants (THLV) | 40 676 | 41 389 | 83 772 | + 106 % |
| Taxes d'aménagement et d'archéologie préventive (TAAP) | | | 3 065 | |
| Total sollicitations via e-contacts « questions portant sur les impôts locaux » | 1 127 583 | 1 011 722 | 1 538 216 | + 36 % |

(*) Rubriques : Je signale une erreur sur le calcul de mon impôt / J'ai une question sur mes impôts locaux (taxes d'habitation, foncières, d'aménagement, sur les logements vacants...)

Source : DGFIP.

• Les sollicitations téléphoniques au numéro national.

Le nombre d'appels décrochés par les centres de contacts **a nettement augmenté entre 2022 et 2023, passant de 2,7 millions à 3,7 millions (+ 38 %)**. En 2023, 830 000 appels auxquels un conseiller a répondu étaient en lien avec les démarches GMBI (42 % pour de l'accompagnement, 58 % pour une saisie de la déclaration).

NOMBRE D'APPELS DÉCROCHÉS PAR UN CONSEILLER D'UN CENTRE DE CONTACT

(unités)

| | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Nombre d'appels | 2 753 540 | 2 694 342 | 3 726 062 |

Source : DGFIP.

Face à cette surcharge de travail, les organisations syndicales ont confié aux rapporteurs que certains services avaient été contraints de prendre l'initiative de couper leur ligne téléphonique pour se concentrer sur les réponses aux sollicitations écrites.

• **Les sollicitations dans le cadre de l'accueil physique.**

Si ces sollicitations sont impossibles à chiffrer, la DGFIP assurant ne pas dénombrer les accueils physiques de manière exhaustive, les rapporteurs ont pu recueillir les témoignages d'agents de la DGFIP faisant état de files d'attente conséquentes et de quelques signalements d'incidents physiques dans les centres d'accueil.

À cet égard, les rapporteurs souhaitent souligner que les espaces France services permettent également de répondre à certaines des questions fiscales des contribuables. Si les agents de France services ne peuvent assurer le même degré de technicité que les DDFiP, il s'agit toutefois d'un moyen utile de désengorgement des accueils physiques des services fiscaux. Il convient ainsi de renforcer la formation des agents qui y travaillent.

Proposition n° 11 : Renforcer la formation des agents France services en matière d'aide aux démarches déclaratives relatives aux impôts locaux.

B. DES DÉGRÈVEMENTS IMPORTANTS QUI PEUVENT AVOIR DES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En raison du nombre élevé d'avis de THRS, de THLV et de TLV erronés, la DGFIP a procédé à des dégrèvements importants dont le montant exact ne sera connu au plus tôt qu'à la fin de l'année 2024. Une partie de ces dégrèvements traduisent donc les ressauts de THRS, de THLV et de TLV dus aux erreurs de gestion de ces impôts liées à la campagne déclarative d'occupation de 2023.

Ainsi, **au 22 mars 2024, les dégrèvements prononcés en matière de THRS, de THLV et de TLV au titre de l'année 2023 ont d'ores et déjà dépassé**

les montants dégrévés au titre de l'année 2022. Si ces évolutions sont également liées au dynamisme du produit de ces impôts, il apparaît que **la progression des montants dégrévés est supérieure à celle des montants recouvrés**, donnant un ordre d'idée de l'ampleur des ressauts dus aux dysfonctionnements rencontrés lors de la campagne de déclaration d'occupation.

Ces dégrèvements sont pour la plupart à la charge de l'État ; ils peuvent néanmoins avoir des conséquences sur la construction budgétaire des collectivités une fois les bases corrigées.

1. Des dégrèvements importants mais non automatiques

Les dégrèvements de fiscalité sont opérés à l'appui d'une réclamation contentieuse transmise par la personne qui conteste son imposition. Les dégrèvements ne sont donc pas, en principe, opérés automatiquement.

Seule la situation des enfants mineurs taxés à tort au titre de la THRS a donné lieu à un dégrèvement d'office sans réclamation préalable de leurs parents. **16 500 dégrèvements d'office** ont ainsi été opérés pour une valeur totale de **15 millions d'euros**.

En effet, la DGFIP distingue les anomalies liées au fonctionnement du traitement de la taxation qui donnent lieu à un dégrèvement d'office (taxation des enfants mineurs à tort) des autres types de dysfonctionnement liés à des erreurs déclaratives ou à des bases non fiabilisées. Ces derniers doivent faire l'objet d'une contestation du contribuable pour bénéficier du dégrèvement.

a. Des dégrèvements de THRS en forte croissance

Les motifs de dégrèvements de THRS sont de plusieurs natures : les **anomalies liées au fonctionnement du traitement de la taxation**, à l'instar de la taxation des enfants mineurs ; les **absences de mise à jour du système d'information** de la DGFIP suite à des changements d'affectation de locaux (local à usage d'habitation transformé en local professionnel par exemple) ; les **erreurs et défaillances déclaratives**.

Les erreurs et défaillances déclaratives peuvent prendre diverses formes :

– l'absence de déclaration d'un changement d'adresse à l'impôt sur le revenu par les contribuables. L'adresse déclarée sur la déclaration des revenus permet en effet de déterminer l'adresse du domicile principal. Lorsqu'un locataire ne déclare pas son changement d'adresse, l'administration considère que son nouveau logement est une résidence secondaire et le taxe à la THRS ;

– les erreurs déclaratives des bailleurs. Exemple : un propriétaire a déclaré une personne morale occupante d'un logement, en lieu et place de l'occupant réel à savoir la personne physique. La personne morale est alors taxée à tort ;

– les défaillances déclaratives des bailleurs : si le propriétaire n’effectue pas sa déclaration d’occupation, le locataire est considéré comme occupant toujours le logement alors même qu’il a déménagé et qu’il a déclaré à l’administration son changement d’adresse. L’administration considère alors qu’il occupe deux logements et taxe l’un des deux à la THRS.

Les situations de défaillances et erreurs déclaratives des bailleurs d’une part, et l’absence de mise à jour de l’adresse du domicile principal sur la déclaration des revenus par les locataires d’autre part, expliquent une grande majorité des cas de dégrèvements.

Le délai de réclamation contentieuse s’achève le 31 décembre de l’année qui suit celle de la mise en recouvrement de l’impôt. **Ainsi, tous les dégrèvements de THRS au titre de l’année 2023 n’ont pas encore été prononcés et seule la situation au 22 mars 2024 a pu être fournie par la DGFIP aux rapporteurs.**

Toutefois, il apparaît d’ores et déjà que **le montant des dégrèvements de THRS prononcés à ce stade au titre de l’année 2023, qui s’élève à 724 millions d’euros, a dépassé l’ensemble des dégrèvements ordonnancés au titre de 2022 qui atteignaient 312 millions d’euros. Il s’agit ainsi d’une augmentation considérable, et qui pourrait être encore plus élevée une fois l’ensemble de la période de réclamation achevée.**

Cette hausse spectaculaire est plus importante que celle du montant recouvré de THRS, passant de 2,9 milliards d’euros en 2022 à 3,9 milliards d’euros en 2023, soit une progression de 34 % liée à l’évolution des bases et des taux.

Ainsi, l’augmentation différenciée des montants recouverts et des montants dégrévés illustre l’importance des ressauts de THRS dus aux erreurs des avis d’imposition émis.

NOMBRE D’AVIS ET DE DÉGRÈVEMENTS DE THRS EN 2023 ET MONTANTS MIS EN RECOUVREMENT ET DÉGREVÉS (*)

(euros / unités)

| | Nombre d'avis de THRS 2023 | Montants mis en recouvrement en 2023 | Nombre de dégrèvements de THRS 2023 | Montants dégrévés de THRS 2023 |
|----------------------------|----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| Personnes morales | 355 704 | 634 749 728 | 75 876 | 144 793 212 |
| Personnes physiques | 3 557 937 | 3 280 805 248 | 590 890 | 579 364 090 |
| Total | 3 913 641 | 3 915 554 976 | 666 766 | 724 157 302 |

(*) Il s’agit d’une situation provisoire au 22 mars 2024. Le traitement des réclamations contentieuses s’étend jusqu’à la fin de l’année 2024.

Source : DGFIP

b. Des dégrèvements en forte progression en matière de taxes sur les logements vacants (TLV/THLV)

i. Il existe deux sortes de taxes relatives aux logements vacants

• **La taxe sur les logements vacants (TLV)**, instituée à l'article 232 du CGI, s'applique aux logements libres de toute occupation pendant au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Les logements vacants sont habitables ⁽¹⁾ mais, contrairement aux résidences secondaires, ne sont pas meublés. Une occupation momentanée (inférieure à 91 jours consécutifs) ne remet pas en cause la vacance. La TLV n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

La TLV est affectée au budget général de l'État. L'assiette est la valeur locative du logement. Le débiteur est le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote. La loi de finances pour 2023 ⁽²⁾ a modifié les taux de TLV qui s'élèvent à 17 % la première année d'imposition et à 34 % à compter de la deuxième année ⁽³⁾. La TLV s'applique seulement dans les communes incluses dans un périmètre (ou zonage) défini par deux critères cumulatifs :

– l'appartenance à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants ;

– un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. Ce déséquilibre s'apprécie en tenant compte, notamment, du niveau élevé des loyers, du niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou du nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Ce périmètre correspond aux zones dites tendues pour l'accès au logement. L'urbanisation continue est appréciée sur la base des unités urbaines au sens de l'Insee. La loi de finances pour 2023 ⁽⁴⁾ a élargi ce zonage à d'autres communes, en particulier les communes touristiques « tendues », notamment sur les façades atlantiques et méditerranéennes, en Corse et dans les zones de montagne. Cet élargissement a été rendu effectif par le décret du 25 août 2023 ⁽⁵⁾ pour les impositions applicable à compter de 2024.

(1) C'est-à-dire qu'ils possèdent des éléments de confort minimum (installation électrique, eau courante, équipements sanitaires...).

(2) Article 74 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(3) Auparavant, les taux s'élevaient respectivement à 12,5 % la première année d'imposition et 25 % à partir de la deuxième année.

(4) Article 73 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(5) Décret n° 2023-822 du 25 août 2023. La liste des communes en application des nouveaux critères figure en annexe au décret.

• **La taxe d’habitation sur les logements vacants (THLV)**, prévue par l’article 1407 *bis* du CGI, peut être instituée sur délibération du conseil municipal dans les communes où ne s’applique pas la TLV, c’est-à-dire celles « hors zonage ». Un même logement ne peut donc pas être imposé à la fois à la TLV et à la THLV. La vacance du logement est définie comme pour la TLV, à ceci près que la THLV ne s’applique qu’à compter de deux années de vacance (contre une pour la TLV).

À titre subsidiaire, un EPCI peut aussi instituer la THLV sur le territoire de celles de ses communes membres qui n’ont pas déjà institué la taxe et qui ne relèvent pas de la TLV. Le taux applicable est celui de la TH de la commune ou celui de l’EPCI à fiscalité propre. Elle est perçue par la commune ou l’EPCI qui l’a instituée.

ii. Des dégrèvements en hausse notable pour l’année 2023

Plusieurs situations peuvent donner lieu à un dégrèvement de TLV ou de THLV :

- le local n’est pas à usage d’habitation ;
- le logement se trouve vacant indépendamment de la volonté de son propriétaire ;
- le logement est occupé plus de 90 jours de suite au cours d’une année ;
- le logement nécessite des travaux importants pour être habitable (le prix des travaux doit excéder 25 % de la valeur du bien) ;
- il s’agit d’une résidence secondaire meublée soumise à la taxe d’habitation ;
- le local a été déclaré à tort comme vacant.

Le délai de réclamation contentieuse s’achève le 31 décembre de l’année qui suit celle de la mise en recouvrement de l’impôt. **Ainsi, tous les dégrèvements au titre de l’année 2023 n’ont pas encore été prononcés et seule la situation au 22 mars 2024** a pu être fournie par la DGFIP aux rapporteurs.

Il apparaît néanmoins que **le nombre de dégrèvements ordonnancés au titre de 2023 au 22 mars 2024 a déjà dépassé l’ensemble des dégrèvements de 2022**, passant de 120 484 à 192 179 pour la TLV et de 46 576 à 79 632 pour la THLV, **soit des augmentations respectives de 59,5 % et de 71 %**.

Les montants dégrévés progressent également nettement entre 2022 et 2023, de 138,6 % pour la TLV et de 72,9 % pour la THLV, **soit bien plus que la progression des montants mis en recouvrement** (respectivement + 73 % et + 64,9 %).

SITUATION DES MONTANTS MIS EN RECOUVREMENT ET DÉGREVÉS AU TITRE DE LA TLV (*)

(millions d'euros / unités)

| | 2022 | 2023 (situation au 22/03/2024) |
|---|-------------|---------------------------------------|
| Montants mis en recouvrement | 200,5 | 346,9 |
| Montants dégrévés au titre de l'année de taxation | 86,5 | 206,4 |
| Nombre de dégrèvements ordonnancés au titre de l'année de taxation | 120 484 | 192 179 |

(*) Il s'agit d'une situation provisoire. Le traitement des réclamations contentieuses s'étend jusqu'à la fin de l'année 2024.

Source : DGFIP

SITUATION DES MONTANTS MIS EN RECOUVREMENT ET DÉGREVÉS AU TITRE DE LA THLV (*)

(millions d'euros / unités)

| | 2022 | 2023 (situation au 22/03/2024) |
|---|-------------|---------------------------------------|
| Montants mis en recouvrement | 92,2 | 152 |
| Montants dégrévés au titre de l'année de taxation | 28 | 48,4 |
| Nombre de dégrèvements ordonnancés au titre de l'année de taxation | 46 576 | 79 632 |

(*) Il s'agit d'une situation provisoire. Le traitement des réclamations contentieuses s'étend jusqu'à la fin de l'année 2024.

Source : DGFIP

S'il n'est pas possible de distinguer précisément l'évolution des dégrèvements causée par les avis d'impositions erronés, **l'augmentation supérieure des montants dégrévés à celle des montants mis en recouvrement illustre bien une tendance de fond qui est appelée à s'aggraver tout au long de l'année 2024** à mesure que les dégrèvements seront ordonnancés.

En tout état de cause, **l'importance des dégrèvements de THRS (18,5 % du montant recouvré au 22 mars 2024), de THLV (31,8 %) et de TLV (59,5 %) souligne l'urgence de fiabiliser les données foncières.** S'il s'agit précisément du rôle de GMBI, son appropriation par les propriétaires doit être encore renforcée et accompagnée. À cet égard, des témoignages d'utilisateurs recueillis en ligne ⁽¹⁾ déplorent unanimement un service « inefficace et complexe » sans possibilité d'être aidé par un agent.

(1) Sur le site gouvernemental « Services publics + » disponible à l'adresse suivante : https://www.plus.transformation.gouv.fr/consulter-experiences?combine=gmbi&reponse=All&organisme=All&organisme_label=&thematic=All&date=All

Proposition n° 12 : Améliorer le parcours déclaratif des propriétaires en explicitant clairement les objectifs poursuivis et en renforçant l'ergonomie de l'application GMBI.

2. Des conséquences encore incertaines pour les produits 2024 à destination des collectivités territoriales

Le produit des rôles de THRS et de THLV au titre de l'année 2023 ⁽¹⁾ a été reversé en intégralité aux communes et aux EPCI le 20 décembre 2023 et, ainsi que la DGFIP l'a confirmé aux rapporteurs, **les collectivités territoriales ne connaîtront pas de variation ultérieure du produit reçu au titre de 2023.**

Les dégrèvements sont en effet pris en charge par l'État, à l'exclusion de ceux qui sont imputés aux collectivités en application de la loi : erreur dans l'appréciation de la vacance de logements imposés à la THLV, dégrèvements relatifs à la majoration de la THRS ⁽²⁾ et dégrèvements prononcés au titre de la taxe finançant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

Toutefois, si le produit 2023 de THRS et de THLV est sanctuarisé, la correction des bases qui s'opérera pour les impositions 2024 risque de perturber les prévisions budgétaires des collectivités.

La DGFIP a ainsi prévenu que le calcul des bases prévisionnelles d'imposition de la THRS pour l'année 2024 a été aménagé « *pour tenir compte de l'évolution atypique des bases d'imposition 2023* ». **Les bases prévisionnelles notifiées en mars 2024 aux collectivités tiennent donc compte des dégrèvements de THRS de l'année 2023 opérés jusqu'au début de l'année 2024 mais il s'agit d'une prévision encore trop parcellaire.**

Il convient donc **d'actualiser ces bases prévisionnelles à mesure que sont prononcés des dégrèvements sur le produit 2023 et de communiquer ces corrections aux collectivités territoriales.** Ces corrections doivent ainsi permettre aux collectivités d'ajuster leur budget pour éviter qu'il ne se fonde sur des produits non pérennes perçus en 2023.

Proposition n° 13 : Établir une communication régulière des évolutions des bases prévisionnelles de THRS et de THLV aux collectivités territoriales tout au long de l'année 2024.

C. L'IMPORTANCE DE MENER À BIEN LA CAMPAGNE DE DÉCLARATION 2024

Tirant les leçons de la mise en place imparfaite du dispositif GMBI et en particulier des difficultés de déclaration d'occupation, la DGFIP a lancé un **plan**

(1) La TLV est pour sa part affectée au budget général de l'État.

(2) Article 1407 ter du CGI.

d'action pluriannuel qui comporte un volet « occupation » en 41 points visant à préparer la prochaine campagne déclarative ⁽¹⁾.

Les rapporteurs souscrivent entièrement à ces mesures nécessaires auxquelles ils souhaitent apporter des compléments issus de leurs travaux.

1. Un plan d'action pertinent qui se nourrit des expériences de terrain

Parmi les principales mesures du **volet « occupation »** du plan d'action de la DGFIP figurent :

– le renforcement des actions de relance et de communication auprès des usagers pour améliorer le taux de déclaration par les propriétaires des changements d'occupants ;

– une meilleure prise en compte des déménagements des locataires, et une sensibilisation accrue à la nécessité de déclarer les changements d'adresse en cas de déménagement ;

– la création d'un lien plus étroit entre la déclaration des revenus et la déclaration d'occupation afin de faciliter les obligations déclaratives des propriétaires ;

– la mise à disposition de la déclaration d'occupation au format « pdf » à l'issue de la validation du formulaire en ligne ;

– l'enrichissement de l'accompagnement des usagers tout au long de leur parcours déclaratif dans l'espace GMBI accessible sur le site impots.gouv.fr ;

– la création d'un formulaire papier pour les personnes sans accès à Internet ;

– la possibilité donnée aux grands propriétaires de tester leurs fichiers en avance de phase. De plus, les fichiers ont été simplifiés et leur intégration facilitée dans le système d'information pour réduire le nombre de rejets.

Si toutes les déclarations d'occupation n'ont pas été réalisées en 2023, il est toutefois permis de penser que les chiffres de déclaration s'amélioreront en 2024 dans la mesure où, **à compter de 2024, la déclaration ne devra être effectuée qu'en cas de changement de la situation d'occupation et non plus de manière systématique comme lors de la campagne de 2023.**

Par ailleurs, en gage de la reconnaissance de l'engagement des agents, **une prime dite GMBI de 500 euros bruts par agent** (quel que soit le grade) a été allouée et versée en décembre 2023 à environ 18 000 agents. Le coût budgétaire de de cette prime exceptionnelle versée en une fois et non reconductible est de

(1) Le détail du plan figure en annexe 1 du rapport.

9 millions d'euros imputé sur les crédits de titre 2 du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

2. Les recommandations subsidiaires des rapporteurs

En sus des actions énumérées dans le plan de la DGFIP auxquelles souscrivent les rapporteurs, ces derniers souhaitent, sur la base de leurs constats, adjoindre plusieurs recommandations à ce plan d'action.

Les rapporteurs souhaitent rappeler l'importance du maintien, en toutes circonstances, d'une déclaration papier pour les démarches déclaratives des propriétaires et, au-delà, pour toute démarche administrative des citoyens. Ainsi, la mise en place d'un formulaire papier pour les propriétaires n'ayant pas d'accès à Internet prévue par le plan d'action pour la campagne déclarative de l'année 2024 permettra de lutter efficacement contre les défaillances de déclaration.

Proposition n° 14 : Maintenir en toute circonstance une déclaration papier pour les démarches déclaratives des propriétaires et proposer systématiquement aux citoyens le choix d'une correspondance papier avec les services fiscaux.

Les propriétaires ont été par ailleurs particulièrement décontenancés par la qualification de leurs biens immobiliers, peinant à comprendre les différences existant entre le vocabulaire utilisé par l'administration fiscale et celui employé par les agences immobilières. Ces incompréhensions ont participé à l'engorgement des SIP.

Cet engorgement s'est trouvé renforcé par l'absence de compétence des agents des SIP en matière de cadastre. Or, beaucoup de sollicitations des propriétaires pendant la campagne de déclaration d'occupation 2023 concernaient non pas l'occupation mais l'identification des biens. Les agents se sont ainsi trouvés d'autant plus débordés qu'ils ne bénéficiaient pas de l'accès usager sur l'outil GMBI. **Les rapporteurs souhaitent donc un renforcement de la pédagogie de la plateforme GMBI ainsi que de la formation et des pouvoirs des agents des SIP pour éviter les engorgements observés en 2023.**

Proposition n° 15 : Renforcer l'harmonisation des définitions utilisées pour caractériser les biens immobiliers et améliorer la pédagogie des termes employés à cette fin dans l'espace GMBI à destination des propriétaires.

Proposition n° 16 : Permettre aux agents des SIP d'avoir accès à l'accès usager de GMBI pour répondre efficacement à leurs demandes.

Proposition n° 17 : Mettre en place des formations adaptées aux agents des SIP sollicités afin qu'ils puissent répondre de manière adéquate aux questions des usagers concernant leurs biens immobiliers.

III. FONCIER INNOVANT : UN PROJET DONT L'ÉVALUATION EST POSITIVE MAIS QUI SUSCITE DES INTERROGATIONS

La fiabilisation des bases cadastrales recherchée par la mise en place de Gérer mes biens immobiliers (GMBI) passe également par la détection des constructions imposables non déclarées. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste a demandé que soit incluse l'évaluation du Foncier innovant dans le périmètre de la mission d'information dont il a demandé la création.

Foncier innovant est le nom donné à un nouvel outil dont s'est doté la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour détecter les constructions imposables non déclarées.

À l'issue d'une expérimentation dans une dizaine de départements qui a permis aux services fiscaux de recouvrer des taxes non acquittées au titre de piscines non déclarées, le projet a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain, Corse incluse, et devrait prochainement l'être à l'outre-mer.

Le Foncier innovant est en train d'entrer dans une deuxième phase afin d'être utilisé pour relever l'ensemble des modifications à apporter au plan cadastral – ce qui suscite des interrogations et pointe les limites de l'intelligence artificielle.

A. UN OUTIL NOVATEUR DONT IL NE FAUT PAS EXAGÉRER L'UTILITÉ

Le Foncier innovant est un projet qui permet de faciliter le contrôle de potentielles constructions non déclarées par les agents des finances publiques. À ce titre, il constitue une avancée intéressante permettant une économie de temps et de moyen mais ses résultats ne peuvent demeurer que modestes au regard des enjeux de la lutte contre la fraude fiscale.

1. Le recours à l'intelligence artificielle pour détecter les constructions non assujetties

L'outil Foncier innovant fait appel à l'intelligence artificielle (IA) pour exploiter les données fournies par des prises de vue aérienne et ainsi détecter d'éventuels éléments non déclarés au titre de l'imposition du foncier bâti.

Concrètement, des algorithmes extraient les contours des constructions des photographies prises par la flotte aérienne de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). En effet, cet établissement public est chargé de « réaliser et renouveler périodiquement la couverture en imagerie aérienne ou

satellitaire de l'ensemble du territoire national »⁽¹⁾. À ce titre, l'IGN photographie, par avion, la totalité du pays à une résolution de 25 centimètres tous les trois ans⁽²⁾.

Une fois ces données extraites, un traitement informatique effectue une comparaison entre les informations fournies par l'IA à partir des prises de vue de l'IGN et des déclarations des propriétaires, le but étant de recenser les anomalies entre ce dont l'administration fiscale a connaissance et ce que le Foncier innovant est susceptible de lui révéler.

Chaque discordance fait l'objet d'une vérification manuelle par un agent des finances publiques au niveau départemental. En effet, il existe un nombre important de « faux positifs », l'IA étant susceptible de considérer un élément vu du ciel comme une construction imposable alors qu'elle ne l'est pas ou bien d'attribuer à tort la propriété d'un bâtiment à un voisin.

En cas de non déclaration avérée, le propriétaire est invité à régulariser sa situation, notamment par le biais de la plateforme GMBI, conduisant à la taxation de la construction détectée.

Pour la DGFIP, « ce projet constitue un axe de fiabilisation massive des bases foncières, dont le caractère industriel permet de l'appliquer de façon homogène sur l'ensemble du territoire, et de manière régulière et pérenne »⁽³⁾.

Pour les rapporteurs, le Foncier innovant permet aussi d'assurer l'égalité de tous devant l'impôt et d'accroître les recettes du bloc communal au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Si cet outil est pertinent, ils considèrent néanmoins qu'il ne faut pas surestimer son importance dans la mesure où la fraude des particuliers aux impôts locaux est relativement minime au regard de l'ensemble des fraudes fiscales, toutes impositions confondues. En effet, les 40 millions d'euros de recettes supplémentaires attendues en 2024 grâce au Foncier innovant sont sans commune mesure avec les 14,61 milliards d'euros réclamés par l'administration fiscale après contrôle⁽⁴⁾ ou, pis encore, les 80 à 120 milliards d'euros d'évasion fiscale avancés par Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale des crédits destinés à la lutte contre l'évasion fiscale⁽⁵⁾.

(1) Décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière.

(2) Ces prises de vue sont publiques et consultables sur le site internet www.geoportail.gouv.fr.

(3) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

(4) Cour des comptes, La détection de la fraude fiscale des particuliers, rapport public thématique, novembre 2023.

(5) Rapport spécial de Mme Charlotte Leduc sur la lutte contre l'évasion fiscale, annexé au rapport de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2024.

2. Des résultats satisfaisants mais qui demeurent modestes

Le Foncier innovant a d'abord fait l'objet d'une expérimentation à compter de l'automne 2021, dont l'objectif était la détection des piscines non imposées - l'un des principaux cas de figure de construction non déclarée ⁽¹⁾. Cette expérimentation s'est déroulée dans neuf départements : Alpes-Maritimes, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Maine-et-Loire, Morbihan, Rhône, Haute-Savoie, Var et Vendée. Ces territoires concentrent environ 20 % des piscines imposées en métropole.

À l'issue de cette première phase du projet, plus de 20 000 piscines non déclarées ont été détectées, ce qui a donné lieu au recouvrement de 10 millions d'euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation.

À l'automne 2022, le Foncier innovant a été généralisé à l'ensemble du territoire métropolitain. En juin 2023, plus de 120 000 propriétaires ont été contactés pour régulariser leur situation en raison de piscines non déclarées.

En application de l'article 1508 du CGI et de l'article L. 175 du livre des procédures fiscales, un rôle particulier est alors émis « *pour un montant qui peut atteindre jusqu'à quatre fois la cotisation de taxe foncière de 2023* ⁽²⁾ en fonction de la date d'achèvement du bassin artificiel » comme l'ont précisé aux rapporteurs les services de la DDFiP du Puy-de-Dôme lors de leur déplacement. Par ailleurs, le défaut de production dans les délais de la déclaration est susceptible d'entraîner une amende de 150 euros, conformément à l'article 1729 C du CGI.

Dans ces conditions, environ 40 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires sont attendues en 2024 à l'issue de cette campagne de contrôle.

Le rapport de la Cour des comptes consacré à la détection de la fraude fiscale des particuliers (novembre 2023) dénonçait l'absence de déploiement du Foncier innovant en Corse et en outre-mer, considérant que cette généralisation incomplète « *affaiblit la portée du programme et constitue une inégalité de traitement des contribuables selon leur département de résidence à laquelle il doit être rapidement mis fin* ».

Il ressort des échanges des rapporteurs que le Foncier innovant a, en fait, été bien étendu à la Corse dès l'année 2023. D'après la presse régionale, plus de 3 000 piscines non imposées auraient été détectées, conduisant à la mise en recouvrement de 600 000 euros ⁽³⁾.

Concernant les départements et régions d'outre-mer (DROM), le recours au Foncier innovant a été différé, d'une part, en raison de la nécessité d'attendre la

(1) L'article 324 L de l'annexe III du CGI précise que les piscines privées constituent des éléments de pur agrément appartenant à la catégorie des dépendances bâties.

(2) En effet, l'article 1508 du CGI précise que « les cotisations afférentes à ces rehaussements sont calculées d'après les taux en vigueur pour l'année en cours. Sans pouvoir être plus que quadruplées, elles sont multipliées [par] le nombre d'années écoulées ».

(3) Corse-Matin, « Piscines non déclarées en Corse, une première vague à 600 000 € », 20 juin 2023.

disponibilité des dernières photographies aériennes de l'IGN et, d'autre part, de la prise en compte difficultés techniques propres à ces territoires. En effet, la DGFIP évoquait « *la spécificité de certains bâtis, notamment comme les toits bleus, induisant des cas particuliers que l'algorithme a dû apprendre à ne pas identifier comme des piscines* »⁽¹⁾. D'après elle, ces problèmes ont été résolus et devraient permettre l'utilisation du Foncier innovant dès cette année 2024.

Enfin, le projet devrait prochainement être élargi à l'ensemble des bâtis non déclarés ou incorrectement imposés et pas seulement aux bassins artificiels destinés à la baignade ou à la natation. Ce nouveau volet du projet aura ainsi pour objet d'améliorer la représentation du bâti au plan cadastral.

En tant que projet, le Foncier innovant représente un coût global de 34,20 millions d'euros, dont 28,34 millions d'euros ont d'ores et déjà été exécutés entre 2020 et 2023 inclus⁽²⁾. Il est financé majoritairement par les crédits du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques* et, dans une moindre mesure, par ceux du programme 349 *Transformation publique* de la mission *Transformation et fonction publiques* à hauteur de 12 millions d'euros sur les 28,34 millions d'euros déjà exécutés.

Dans un rapport de la délégation à la prospective du Sénat⁽³⁾, les sénateurs Didier Rambaud et Sylvie Vermeillet observent que « *le projet est d'ores et déjà rentabilisé, les sommes mises en recouvrement couvrant déjà près de deux fois l'investissement initial* ».

B. UNE UTILISATION PROMISE À UNE EXTENSION QUI RISQUE DE TROUVER SES LIMITES

Si le Foncier innovant est un outil efficace pour faciliter le travail des agents des finances publiques dans le contrôle des constructions non déclarées, son extension à d'autres fonctions suscite l'interrogation des rapporteurs.

En effet, la mise à jour du cadastre grâce aux techniques éprouvées dans la détection des piscines pourrait remettre en cause le rôle des géomètres-cadastrateurs des finances publiques et transformer de manière durable la perception du bâti par l'administration fiscale.

(1) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

(2) Rapport annuel de performances de la mission Gestion des finances publiques annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(3) Sénat, rapport d'information de la délégation à la prospective « IA, impôts, prestations sociales et lutte contre la fraude », M. Didier Rambaud et Mme Sylvie Vermeillet, avril 2024.

1. Le recours à l'intelligence artificielle ne saurait remplacer le travail des agents publics

Les rapporteurs considèrent que le recours à l'IA pour assurer l'équité fiscale et fiabiliser les bases cadastrales est une avancée importante pour l'administration fiscale. Néanmoins, ils rappellent que cette technologie novatrice ne saurait complètement remplacer le travail des agents des finances publiques et, plus particulièrement, des géomètres du cadastre.

Comme expliqué précédemment, une intervention humaine demeure en effet indispensable pour déceler une construction imposable non déclarée. Toute surface rectangulaire bleue ou verte vue du ciel ne s'avère pas nécessairement être une piscine privée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la DGFIP a préféré retarder le recours au Foncier innovant en outre-mer (cf. *supra*).

Plus de 60 % des détections automatiques sont en réalité des faux positifs d'après la DGFIP. Cette proportion importante, résultant de la configuration de l'algorithme, est un choix assumé :

« Un réglage de l'algorithme conduisant à moins de faux positifs signifiait laisser passer des biens non imposés que l'algorithme ne détectait plus, ce qui nuisait clairement à l'objectif d'équité fiscale. Aussi il a été fait le choix d'un équilibre, laissant entrevoir une proportion de faux positifs (mais qui sont naturellement rejetés par l'agent des finances publiques qui procède au contrôle systématique préalable à toute action) sans pour autant provoquer une perte de matière qui resterait en dehors de toute forme de détection. » ⁽¹⁾

Au regard de la propension importante de l'algorithme à relever des éléments susceptibles de correspondre à des constructions non déclarées, il apparaît que l'apport du Foncier innovant réside essentiellement dans le gain de temps et de moyens par rapport à ce qu'il aurait été nécessaire de faire pour repérer du bâti imposable mais non assujéti. La DDFiP du Puy-de-Dôme précise par exemple que *« les équipes des impôts fonciers, bien que réticentes initialement, ont indiqué que cet outil leur procurait un réel gain de temps leur permettant d'être plus efficaces en se consacrant à des tâches à plus grande valeur ajoutée »*. C'est également l'analyse de France Urbaine qui considère que *« l'appréciation de ce dispositif ne doit pas se faire “dans l'absolu” mais au regard que ce que la mise en œuvre de moyens budgétaires identiques aurait permis par la voie traditionnelle de contrôle “physiques” »*. **Les rapporteurs sont également de cet avis.**

Au-delà de la question de la finesse de la détection du Foncier innovant, il ressort des auditions menées par les rapporteurs que la campagne de contrôle des piscines non déclarées se heurte à des enjeux de définition. Comme indiqué précédemment, le CGI, en son annexe III, se borne à considérer les « piscines privées » comme des « éléments de pur agrément » (au même titre que les terrains de jeu) appartenant à la catégorie des « dépendances bâties et éléments bâtis formant

(1) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

dépendances » qui entrent, à ce titre, dans la détermination de la valeur locative cadastrale. Le caractère bâti d'un tel bassin artificiel est avéré dès lors qu'il est fixé au sol et qu'il n'est pas possible de le déplacer sans le démolir d'après les informations publiées par l'administration fiscale ⁽¹⁾. Ainsi, la nature des matériaux ayant servi à la construction n'est pas déterminante en elle-même, ni le fait que le bassin soit rempli d'eau.

Les rapporteurs notent que ces subtilités impliquent que le travail des agents ne se limite pas à une vérification visuelle des détections de l'algorithme. En effet, des échanges contradictoires avec le propriétaire s'avèrent souvent nécessaires pour définir le caractère imposable ou non d'une piscine.

Par ailleurs, **les rapporteurs considèrent que la bonne foi d'un certain nombre de contribuables ne doit pas être négligée, dans la mesure où ils peuvent être mal informés au moment de la construction, voire victimes de pratiques commerciales trompeuses par lesquelles un constructeur assure que la piscine ne sera pas imposable.**

Proposition n° 18 – Obliger les professionnels de la piscine à informer leurs clients de l'incidence fiscale des installations qu'ils proposent.

De manière générale, **les rapporteurs considèrent qu'il est encore trop tôt pour dresser un bilan du Foncier innovant dans la mesure où la détection des piscines non déclarées ne constitue que la première phase du dispositif et que celle-ci vient seulement d'être mise en œuvre sur le territoire métropolitain.**

Proposition n° 19 – Remettre un rapport au Parlement sur le bilan du Foncier innovant à l'issue de la première campagne de recouvrement des impôts locaux.

2. Une extension du projet à la mise à jour du cadastre susceptible de remettre en cause le rôle des géomètres

Il ressort des travaux des rapporteurs que le lancement du Foncier innovant a pu provoquer de l'inquiétude chez les agents des finances publiques et, plus particulièrement, parmi les géomètres du cadastre.

(1) www.impots.gouv.fr: « J'installe une piscine, y a-t-il une incidence sur mes impôts locaux ? »

Les géomètres du cadastre

Les géomètres-cadastrateurs des finances publiques constituent un corps de fonctionnaires de catégorie B affectés à la DGFIP.

En application de leur statut particulier ⁽¹⁾, ils participent aux différents travaux liés à la tenue du cadastre et à la gestion de l'assiette des impôts directs locaux, de la taxe d'aménagement et de la taxe d'archéologie préventive.

Les géomètres-cadastrateurs assurent notamment :

- les travaux de confection, de mise à jour et de gestion des bases informatiques du plan cadastral ;
- les travaux résultant d'opérations d'aménagements fonciers agricoles et forestiers ;
- la réalisation de documents d'arpentage ⁽²⁾ pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics ;
- la vérification des documents d'arpentage transmis aux services de la DGFIP par les personnes agréées.

Ce projet du Foncier innovant peut en effet être perçu comme un moyen de réduire les effectifs, principalement dans sa deuxième phase, en cours de développement, visant à faciliter la représentation du bâti sur le plan cadastral de manière générale.

La chercheuse Pauline Gourlet ⁽³⁾ considère qu'il s'agit « *d'un projet qui s'inscrit dans les politiques de modernisation de l'action publique et de dématérialisation des services publics et qui est poussé par des intérêts, notamment économiques, qui promeuvent l'innovation technologique comme solution a priori* ». Dans ce contexte, les agents peuvent avoir le sentiment que le but inavoué d'un tel outil est de supprimer des postes et de favoriser un repyramidage des effectifs en faveur des corps de catégorie A.

Les rapporteurs observent que cette impression est renforcée par la culture administrative de notre pays qui tend à favoriser des prises de décision sans concertation avec les équipes dites « de terrain », comme l'ont également montré les dysfonctionnements de GMBI.

Mme Gourlet abonde en ce sens en parlant d'une « *conduite du changement "tout terrain", faite par des cabinets de conseil (ici Capgemini) qui n'ont pas d'expertise métier et qui consiste à faire de la "pédagogie" – c'est à dire une fois les choix faits, expliquer le script de la nouvelle activité* ».

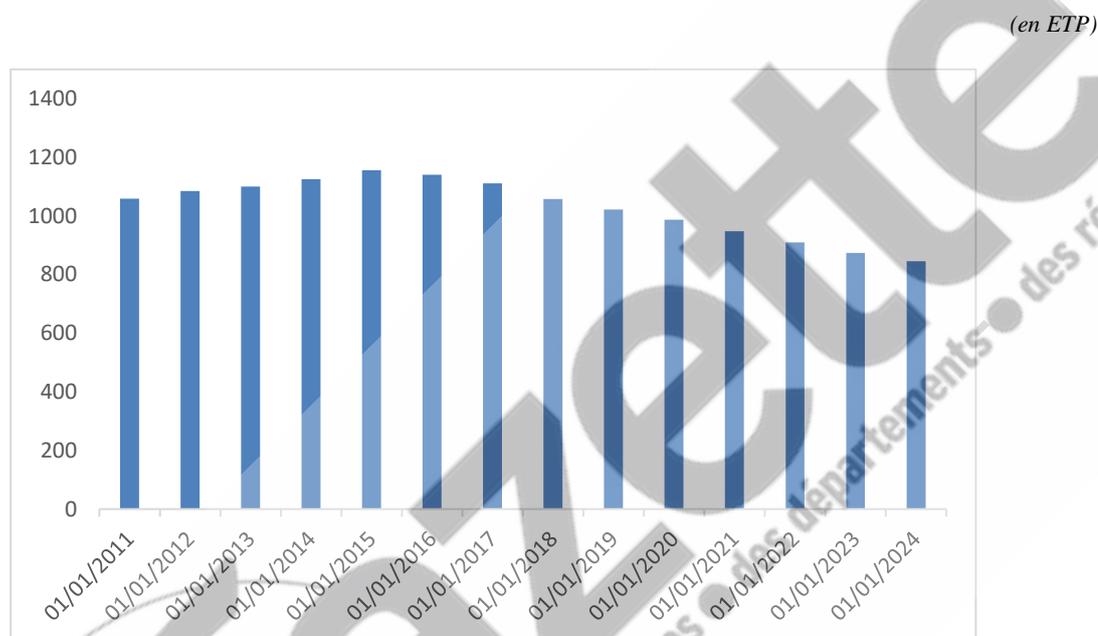
(1) Décret n° 2010-983 du 26 août 2010 portant statut particulier du corps des géomètres-cadastrateurs des finances publiques.

(2) Un document d'arpentage permet de constater tout changement de limite de propriété par suite de division, de lotissement ou de partage.

(3) Mme Pauline Gourlet est chercheuse en psychologie cognitive, en ergonomie et en sociologie. Elle est spécialisée dans la conception des systèmes d'information.

Avant même la mise en place du Foncier innovant, les effectifs des géomètres du cadastre ont connu une érosion importante. En 2013, ils représentaient 1 100 équivalents temps plein (ETP) ⁽¹⁾. En 2023, le corps ne comprenait plus que 873 ETP, soit une réduction de 20,6 % en dix ans.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES GÉOMÈTRES-CADASTREURS DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2011



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

La première phase du projet du Foncier innovant, essentiellement consacrée à la détection des piscines non déclarées, a pu avoir un impact sur le métier des géomètres du cadastre dans la mesure où ils se sont vus confier de nouvelles tâches de vérification dans un contexte d'effectifs en tension.

Quant à la seconde phase du projet, elle risque d'avoir un effet direct sur leurs fonctions. En effet, le Foncier innovant servira à mettre à jour le cadastre en ayant recours à l'IA sur le même mode que pour la détection du bâti non assujéti. La représentation au plan sera donc issue d'une prise de vue aérienne et non d'un relevé au sol, ce qui constitue un changement non négligeable dans la perception du bâti.

La DGFIP considère, quant à elle, que « le rôle des géomètres a été réaffirmé dans le cadre de cet exercice, et les niveaux de recrutement qui ont été récemment relevés attestent de la déclinaison opérationnelle de cette démarche ». D'après elle, « ces éléments sont de nature à lever les craintes - historiques – quant à l'avenir des géomètres au sein de la DGFIP ».

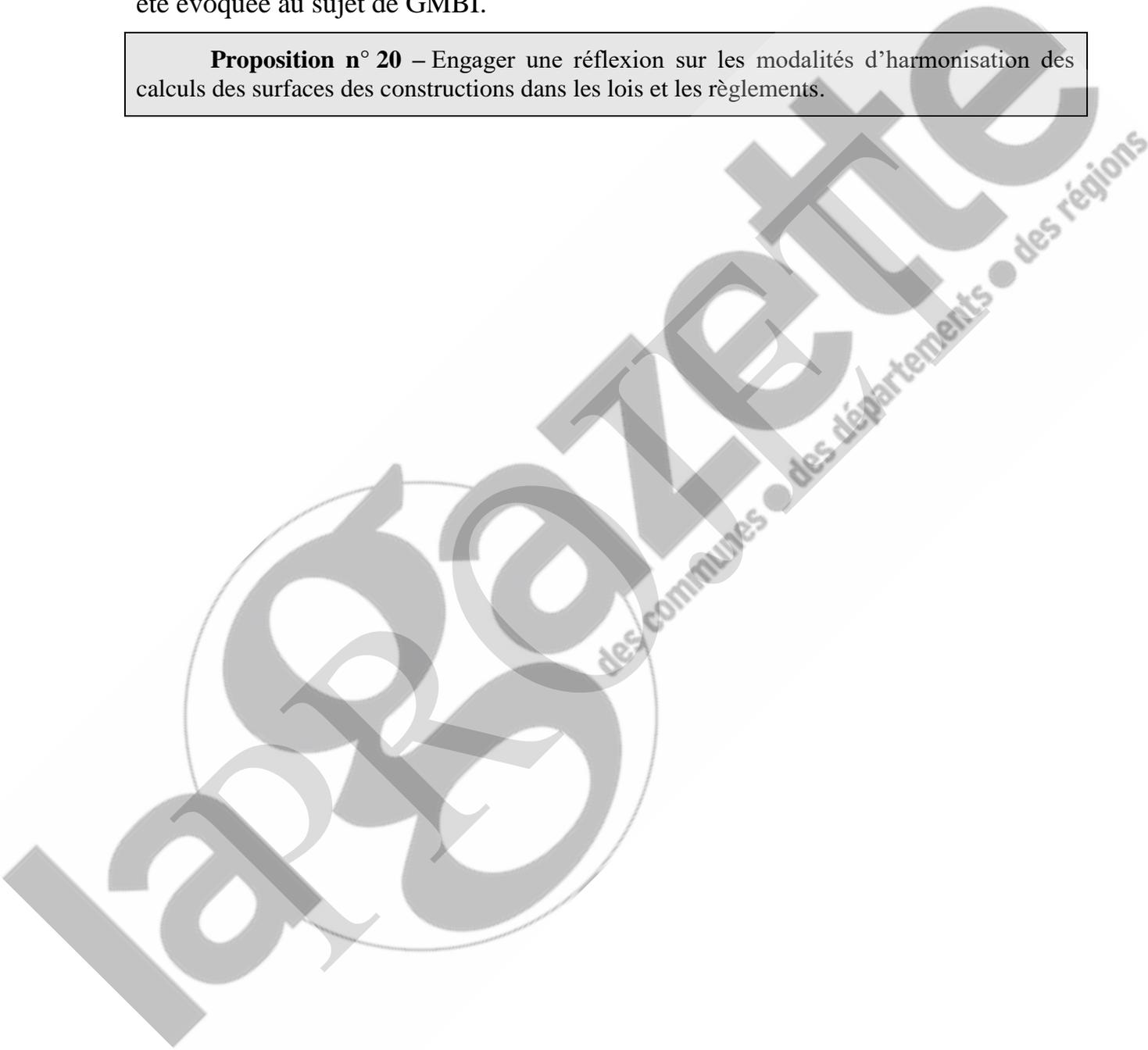
Les rapporteurs considèrent que ces inquiétudes sont légitimes même s'ils saluent le progrès technique que représente le Foncier innovant. Ils

(1) Réponses au questionnaire adressé à la DGFIP.

réitèrent à ce titre leur recommandation de dresser devant le Parlement un bilan exhaustif du projet.

Le recours à l'IA pour accélérer et perfectionner la mise à jour des plans cadastraux rappelle également que les définitions juridiques des surfaces employées en fonction des usages nécessitent d'être harmonisées. Cette problématique a déjà été évoquée au sujet de GMBI.

Proposition n° 20 – Engager une réflexion sur les modalités d'harmonisation des calculs des surfaces des constructions dans les lois et les règlements.



la Gazette
des communes • des départements • des régions

IV. LE TRANSFERT DE LA LIQUIDATION DES TAXES D'URBANISME À LA DGFIP : UNE MAUVAISE SURPRISE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

L'article 155 de la loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾ a rendu possible le **transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme** des services des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), services déconcentrés du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), vers les services fonciers de la DGFIP. Cet article a par ailleurs modifié la date d'exigibilité des taxes d'urbanisme pour la fixer à **la date d'achèvement de la construction, à l'instar de la date d'exigibilité des taxes foncières.**

L'article 155 de la loi de finances pour 2021, qui comprend une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance, prévoit que les dispositions qu'il comporte doivent s'appliquer à compter d'une date intervenant au plus tard le 1^{er} janvier 2023 et selon des modalités fixées par décret.

Ainsi, le cadre juridique du transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme et de la modification de leur date d'exigibilité a été institué par **l'ordonnance du 14 juin 2022** ⁽²⁾ et complété par la publication de plusieurs textes réglementaires ⁽³⁾ fixant les modalités de ce transfert. **Ces dispositions trouvent à s'appliquer depuis le 1^{er} septembre 2022.**

Afin de mener à bien cette nouvelle mission, la DGFIP bénéficie du transfert d'agents des DDTM vers ses services fonciers et dispose d'un nouveau système automatisé de gestion qui s'appuie sur plusieurs applications, dont GMBI, dans un objectif d'efficacité et de rationalisation de l'action publique.

Toutefois, **les rapporteurs ont pu constater le très faible niveau du montant des liquidations de taxes d'urbanisme effectuées jusqu'à présent par la DGFIP.** Ces faibles montants, dus notamment à des dysfonctionnements dans le système de gestion, menacent les collectivités territoriales bénéficiaires des produits des taxes d'urbanisme. Ce risque ne se matérialise toutefois pas encore pleinement du fait du différé de perception des taxes d'urbanisme après réforme et d'un transfert de liquidation qui n'est pas encore finalisé.

Les rapporteurs souhaitent donc alerter tant la DGFIP que les élus locaux sur le risque que posent à terme les dysfonctionnements qu'ils ont pu relever dans le cadre de leur mission d'information pour le financement des collectivités territoriales.

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Ordonnance n°2022-883 du 14 juin 2022 relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive.

(3) En particulier le décret n°2022-1102 du 1^{er} août 2022 fixant les modalités et la date du transferts 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.

A. DES TAXES D'URBANISME DONT LA LIQUIDATION EST TRANSFÉRÉE À LA DGFIP ET Désormais exigibles à la date d'achèvement des travaux

La DGFIP assurait déjà, antérieurement au transfert de leur liquidation, le recouvrement des taxes d'urbanisme, qui se composent principalement de la **taxe d'aménagement** et de la **redevance d'archéologie préventive (RAP)** ⁽¹⁾.

Le transfert de leur liquidation est mis en place de manière progressive, la DGFIP n'ayant pour l'instant que la charge du flux des taxes d'urbanisme correspondant aux autorisations d'urbanisme dont la demande a été déposée après le 1^{er} septembre 2022. Le stock des taxes demeure de la compétence des DDTM, avant leur transfert final à la DGFIP au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

En outre, la date d'exigibilité des taxes liquidées par la DGFIP est décalée à l'achèvement des constructions, à l'image de ce qui existe pour les taxes foncières.

1. La taxe d'aménagement

a. Champ d'application

En vertu des articles 1635 *quater* A et suivants du code général des impôts (CGI), la taxe d'aménagement est due sur **les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments, installations ou aménagements de toute nature nécessitant une autorisation d'urbanisme.**

Cette taxe est composée de plusieurs parts ⁽²⁾.

- Une **part communale ou intercommunale**, instituée :
 - **de plein droit**, sauf renonciation expresse des collectivités bénéficiaires, dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols, dans les communautés urbaines, les métropoles – à l'exception de celle du Grand Paris – et la métropole de Lyon ;
 - **par délibération** du conseil municipal – ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU – dans les autres communes.
- Une **part départementale**, instituée par délibération du conseil départemental.
- Une **part régionale (pour la seule région Île-de-France)**, instituée par délibération du conseil régional.

(1) Il existe également, pour les locaux situés en Île-de-France, une taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCS) considérée comme une taxe d'urbanisme mais non traitée dans le présent rapport car n'étant pas liquidée par la DGFIP.

(2) Article 1635 *quater* A du CGI.

Les **délibérations** portant institution, renonciation ou suppression des différentes parts de la taxe doivent être prises avant le 1^{er} juillet pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante. Elles sont transmises aux services fiscaux dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elles ont été adoptées ⁽¹⁾. Elles sont valables pour une durée minimale de trois ans à compter de leur entrée en vigueur. Passé ce délai, elles demeurent applicables jusqu'à l'adoption d'une délibération contraire.

Le **fait générateur** de la taxe est, selon le cas, la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle de la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, celle de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou, en cas de constructions ou d'aménagements sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle du procès-verbal constatant l'achèvement ou, à défaut d'un tel procès-verbal, la date d'achèvement des constructions ou des aménagements en cause ⁽²⁾.

(1) Article 1639 A bis du CGI.

(2) Article 1635 quater F du CGI.

Les cas d'exonération de la taxe d'aménagement

Certaines constructions sont exonérées de plein droit de toutes les parts de taxe d'aménagement. C'est notamment le cas :

- des constructions et aménagements destinés à un service public ou d'utilité publique ;
- dans les exploitations et coopératives agricoles, des surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et entretenir le matériel agricole, des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation et, dans les centres équestres de loisirs, des surfaces de bâtiments affectées aux activités équestres ;
- sous certaines conditions, des aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, un plan de prévention des risques technologiques ou un plan de prévention des risques miniers ;
- des constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 m².

D'autres constructions sont exonérées de plein droit de la seule part communale, ou intercommunale, en particulier :

- les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national (OIN) et dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) lorsque le coût de certains équipements a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs ;
- les constructions et aménagements édifiés dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial (PUP).

En outre, **certaines exonérations sont facultatives et décidées par les collectivités territoriales affectataires.** C'est ainsi que sont exonérés, en tout ou partie, par délibération, des parts communale (ou intercommunale), départementale ou régionale :

- les locaux à usage d'habitation principale qui ne bénéficient pas de l'abattement de 50 % normalement prévu et qui sont financés à l'aide du prêt à taux zéro (PTZ), dans la limite de 50 % de leur surface ;
- certains locaux à usage industriel ou artisanal ;
- les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m² ;
- les immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques ;
- les maisons de santé pluriprofessionnelles.

L'ensemble des exonérations de plein droit ou facultatives est précisé à l'article 1635 quater E du Code général des impôts.

b. Assiette

L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par le produit de la surface de la construction et de la valeur par mètre carré de cette surface, déterminée forfaitairement ⁽¹⁾. Cette valeur s'élève à 885 euros, portée à 1 003 euros dans les

(1) Article 1635 quater H du CGI.

communes de la région Île-de-France ⁽¹⁾. Ces valeurs sont révisées au 1^{er} janvier de chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Insee.

La surface à retenir s'entend de la somme des surfaces de plancher de chaque niveau clos et couvert, calculées à partir du nu intérieur des façades du bâtiment dans des conditions définies par décret.

Dans certains cas, **un abattement de 50 %** est appliqué sur ces valeurs ⁽²⁾. C'est le cas notamment de la construction des 100 premiers mètres carrés de locaux à usage de résidence principale, des constructions de locaux à usage industriel ou artisanal, d'entrepôts et de hangars à usage commercial non ouverts au public et de parcs de stationnement couverts à usage commercial.

En outre, **certaines installations font l'objet d'une évaluation forfaitaire spécifique** ⁽³⁾. C'est le cas, par exemple, des tentes et caravanes, qui sont taxées à raison de 3 000 euros par emplacement, des piscines, qui sont taxées à raison de 250 euros par mètre carré, ou des éoliennes d'une hauteur supérieure à 12 mètres, taxées à raison de 3 000 euros par éolienne.

c. Taux

Le taux de la part communale (ou intercommunale) est de 1 %, à défaut d'une délibération expresse de la collectivité bénéficiaire pour fixer un taux plus élevé ⁽⁴⁾. **Il peut être majoré jusqu'à 5 %** sur délibération de l'organe compétent, selon les aménagements à réaliser, par secteurs de territoire définis et présentés par référence aux documents cadastraux.

Sur délibération motivée, **ce taux peut être porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs** si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire par l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs. Les travaux et équipements concernés sont notamment les travaux d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs ⁽⁵⁾.

Le taux de la part départementale est fixé par délibération de la collectivité bénéficiaire. Il ne peut excéder 2,5 %.

(1) Décret n° 2023-422 du 31 mai 2023 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

(2) Article 1635 quater I du CGI.

(3) Article 1635 quater J du CGI.

(4) Article 1635 quater L du CGI.

(5) Article 1635 quater N du CGI.

Le taux de la part de la région Île-de-France est fixé par délibération du conseil régional et ne peut excéder 1 % ⁽¹⁾.

d. Liquidation et paiement

i. Une liquidation transférée à la DGFIP

Jusqu'au 1^{er} septembre 2022, les services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département étaient seuls compétents pour établir et liquider la taxe d'aménagement. Il s'agissait plus précisément des **directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)** et, pour l'Île-de-France, de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), **services déconcentrés du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT)**.

L'ordonnance du 14 juin 2022 prise sur le fondement de l'article 155 de la loi de finances pour 2021 a **transféré à la DGFIP la liquidation de la taxe d'aménagement**. Ainsi, l'article L. 255 A du livre des procédures fiscales dispose que « *les parts communale, départementale et régionale de la taxe d'aménagement [...] sont assises, liquidées et recouvrées en vertu d'un titre de perception individuel ou collectif émis par le responsable des services fiscaux dans le département* ».

Ce transfert est toutefois **progressif**, la DGFIP n'assurant que la liquidation des taxes d'aménagement correspondant aux demandes d'autorisation d'urbanisme initiale déposées **à compter du 1^{er} septembre 2022** et aux autorisations d'urbanisme s'y rattachant ⁽²⁾. Les taxes d'aménagement afférentes aux autorisations d'urbanisme antérieures à cette date demeurent ainsi établies et liquidées par les services déconcentrés du MTECT.

Si la DGFIP n'assure pour le moment que la liquidation du « flux » de la taxe d'aménagement, l'ordonnance du 14 juin 2022 prévoit que **la gestion de l'ensemble du stock de taxe liquidé par le MTECT lui soit transféré à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2025**.

La taxe est liquidée par application des valeurs forfaitaires et des taux en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager ou du permis modificatif, de naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, de la décision de non-opposition à une déclaration préalable, ou du procès-verbal constatant une infraction, selon le cas.

(1) Article 1635 quater M du CGI.

(2) Ainsi qu'aux procès-verbaux établis après cette date constatant l'achèvement de constructions ou d'aménagements sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant d'une autorisation d'urbanisme initiale dont la demande a été déposée après le 1^{er} septembre 2022 ou d'une autorisation d'urbanisme s'y rattachant. Ces dispositions sont prévues par le 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.

ii. Un décalage de l'exigibilité de la taxe d'aménagement

Faisant suite à la loi de finances pour 2021, l'ordonnance du 14 juin 2022 prévoit que **la taxe d'aménagement dont la liquidation incombe à la DGFIP est désormais exigible à l'achèvement de la construction** ⁽¹⁾ et non plus à compter de la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme (voir encadré ci-dessous).

Modalités d'acquittement de la taxe d'aménagement antérieurement à la loi de finances pour 2021

Dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2021, l'article L. 331-27 du code de l'urbanisme prévoyait que la taxe d'aménagement était exigible à la date d'émission du titre de perception. Elle était acquittée :

- lorsque son montant était supérieur à 1 500 euros, en deux fractions égales, la première 12 mois après la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, la date de décision de non-opposition ou la date à laquelle l'autorisation est réputée avoir été accordée, la seconde 24 mois après cette même date ;
- lorsque son montant n'excédait pas 1 500 euros, en totalité 12 mois après la délivrance de l'autorisation expresse ou tacite ou de la décision de non-opposition.

En cas de modification apportée au permis de construire ou d'aménager ou à l'autorisation tacite de construire ou d'aménager, le complément de taxe dû en échéance unique faisait l'objet d'un titre de perception émis dans le délai de 12 mois à compter de la date de délivrance du permis modificatif ou de l'autorisation réputée accordée.

Depuis le 1^{er} septembre 2022, la taxe d'aménagement est **exigible dans les 90 jours suivant la réalisation définitive des opérations** ⁽²⁾ ou, le cas échéant, suivant la date du procès-verbal constatant l'achèvement des opérations.

Ce changement permet d'aligner l'obligation déclarative en matière de taxe d'aménagement avec l'obligation de déclaration foncière afin de faire coïncider le dépôt de la déclaration foncière et de la déclaration de taxe d'aménagement.

Il s'agit donc de **supprimer une partie des lourdeurs de gestion** de cette taxe, en **rapprochant la date de déclaration de la date de paiement, et en harmonisant le schéma de perception de cette taxe avec celui des taxes foncières**.

La DGFIP assure le recouvrement de cette taxe – une compétence qu'elle assumait déjà antérieurement à la réforme introduite par la loi de finances pour 2021 – **et en reverse le produit aux collectivités territoriales** bénéficiaires sur une base hebdomadaire, après déduction d'un prélèvement de 3 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement exposés par l'État ⁽³⁾.

(1) Article 1635 quater G du CGI.

(2) La date de réalisation définitive des opérations s'entendant au sens du I de l'article 1406 du CGI.

(3) Article 1647 du CGI.

Le recouvrement de la taxe fait l'objet de l'émission de deux titres de perception correspondant à deux fractions égales à la moitié de la somme totale à acquitter, ou de l'émission d'un titre unique lorsque le montant n'excède pas 1 500 euros ⁽¹⁾.

Le titre unique ou le premier titre est émis à compter de **90 jours après la date d'achèvement de la construction**. Le second titre est émis six mois après la date d'émission du premier titre.

L'article 1679 *nonies* du CGI prévoit toutefois le **paiement d'acomptes pour les surfaces de construction supérieures ou égales à 5 000 m²** :

– **un premier acompte égal à 50 %** du montant de la taxe doit être versé le 9^{ème} mois suivant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme ;

– **un second acompte égal à 35 %** du montant de la taxe doit être versé le 18^{ème} mois suivant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

Le constructeur peut obtenir la décharge, la réduction ou la restitution de tout ou partie de la taxe en cas de démolition des constructions en vertu d'une décision de justice ou suite aux dégâts causés par une catastrophe naturelle ⁽²⁾.

e. Rendement

En 2022, **un montant total de 1,9 milliard d'euros** a été liquidé pour cette taxe, dont :

– 1,3 milliard d'euros pour la part communale et intercommunale ;

– 584 millions d'euros pour la part départementale ;

– 54 millions d'euros pour la part régionale en Île-de-France ⁽³⁾.

2. La redevance d'archéologie préventive

a. Champ d'application

Créée par la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive ⁽⁴⁾, la **redevance d'archéologie préventive (RAP)** est destinée à **financer les diagnostics archéologiques**.

La RAP est due par les personnes projetant de réaliser des travaux affectant le sous-sol et qui :

(1) Article 1679 octies du CGI.

(2) Article 1635 quater S du CGI.

(3) Données provenant du Tome I de l'Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2024.

(4) Loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

– sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l’urbanisme ⁽¹⁾. Il s’agit de la **composante dite « logement » de la RAP, aussi appelée taxe d’archéologie préventive (TAP)** ;

– donnent lieu à étude d’impact en application du code de l’environnement ou à certains affouillements soumis à déclaration administrative préalable ⁽²⁾. Il s’agit de la **composante dite « culture » de la RAP**.

Sont **exonérés** de redevance :

– la plupart des constructions et aménagements exonérés de taxe d’aménagement ⁽³⁾ ;

– les affouillements nécessaires à la réalisation de travaux agricoles ou forestiers ou pour la prévention des risques naturels ;

– les aménagements liés à la pose et à l’exploitation de câbles sous-marins de transport d’information ⁽⁴⁾.

En outre, la RAP n’est pas due pour les aménagements situés, en tout ou partie, en pleine mer lorsqu’ils ont fait l’objet d’une opération d’évaluation archéologique réalisée dans le cadre d’une convention conclue entre l’État et la personne projetant la réalisation des travaux ⁽⁵⁾.

Le **fait générateur** de cette redevance est :

– **pour la composante « logement » de la RAP**, le même que celui de la taxe d’aménagement, c’est-à-dire la délivrance de l’autorisation de construire ou d’aménager, la délivrance du permis modificatif, la naissance d’une autorisation tacite de construire ou d’aménager, la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l’autorisation de construire ou d’aménager, le procès-verbal constatant les infractions ;

– **pour la composante « culture » de la RAP**, l’acte qui décide la réalisation du projet et en détermine l’emprise quand il s’agit de travaux et d’aménagements donnant lieu à une étude d’impact ou le dépôt de la déclaration administrative préalable pour les autres travaux d’affouillement ⁽⁶⁾.

(1) Article 235 ter ZG du CGI.

(2) Article L. 524-2 du code du patrimoine.

(3) Il s’agit des constructions et aménagements mentionnés aux 1° à 4° et 8° à 11° du I de l’article 1635 quater D du CGI.

(4) Article L. 524-3 du code du patrimoine.

(5) Article L. 524-6 du code du patrimoine.

(6) Article L. 524-4 du code du patrimoine.

b. Assiette et taux

Pour les travaux correspondant à la **composante « logement » de la RAP**, la redevance est **assise sur la valeur forfaitaire de l'ensemble immobilier** déterminée dans les conditions fixées pour la taxe d'aménagement. **Son taux est de 0,40 %.**

En ce qui concerne **la composante « culture » de la RAP** :

– pour les travaux donnant lieu à étude d'impact, les affouillements autorisés en application du code de l'environnement et les demandes volontaires de diagnostic préalable, **le montant de la redevance est revu chaque année en fonction de l'indice du coût de la construction**. Il est, en 2022, de **0,58 euro par mètre carré de terrain** ⁽¹⁾ ;

– pour les aménagements réalisés dans le domaine public maritime en pleine mer, **le tarif est fixé à 0,10 euro par mètre carré**, sur l'assiette suivante :

- pour les installations de production et de transport d'énergie, la surface constituée d'une bande de 100 mètres de part et d'autre des câbles ou canalisations de transport d'énergie multipliée par la longueur des câbles ou canalisations ;

- pour les autres types de travaux, dont les travaux d'extraction de matériaux, la surface au sol des travaux nécessaires à la réalisation de l'exploitation autorisée.

c. Liquidation et paiement

Les deux composantes de la RAP sont liquidées et recouvrées selon des modalités distinctes.

i. Le transfert de la liquidation de la composante « logement » à la DGFIP et l'alignement de son exigibilité

Comme la taxe d'aménagement, la composante « logement » de la RAP était liquidée par les DDTM. De fait, **cette composante fonctionne comme une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement**, dont elle partage le fait générateur, le champ d'application et, pour l'essentiel, les règles d'assiette.

Aussi, la loi de finances pour 2021 et l'ordonnance du 14 juin 2022 ont-elles **transféré la liquidation de cette taxe à la DGFIP selon les mêmes modalités que pour la taxe d'aménagement.**

En outre, l'article 235 *ter* ZG du CGI précise que **l'exigibilité de la composante « logement » de la RAP intervient également à la date d'achèvement de la construction.**

(1) Article L. 524-7 du code du patrimoine.

Le recouvrement de cette taxe est assuré par la DGFIP.

ii. La composante « culture » de la RAP n'est pas liquidée par la DGFIP

Lorsqu'elle porte sur des projets situés dans le domaine terrestre et dans les eaux intérieures ne relevant pas du domaine public maritime, la composante dite « culture » de la redevance est **liquidée par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)** ⁽¹⁾.

Lorsqu'elle porte sur des projets situés dans le domaine public maritime ou dans la zone contiguë, la composante « culture » de la redevance est **liquidée par les services de l'État chargés de l'archéologie sous-marine (DRASSM)**.

d. Rendement

En 2022, la redevance d'archéologie préventive a rapporté 22,72 millions d'euros pour la part « culture » et 138,78 millions d'euros pour la part « logement », soit 161,50 millions d'euros au total ⁽²⁾.

B. LES DIFFICILES CONDITIONS DU TRANSFERT DE LA LIQUIDATION DES TAXES D'URBANISME

Le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP a été l'occasion pour cette dernière de mettre en place un nouveau système de gestion intégré et automatisé censé apporter une plus grande efficacité. Aussi les ETP affectés à cette tâche dans les services fonciers et issus des DDTM doivent-ils être à terme moins nombreux qu'au sein du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Si ce schéma de transfert répond à une logique pertinente à laquelle souscrivent les rapporteurs, sa mise en œuvre n'est pas aboutie : les outils de gestion ne sont pas encore pleinement opérationnels et la DGFIP peine à recruter les agents des DDTM précédemment en charge de la liquidation des taxes d'urbanisme.

1. Le transfert à la DGFIP doit permettre des gains d'efficacité liés aux synergies créées et à un processus dématérialisé

a. Les difficultés rencontrées par l'ancien procédé de liquidation

Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement et de la composante « logement » de la RAP à la DGFIP a été entrepris pour répondre aux difficultés posées par l'organisation antérieure. L'évaluation préalable de la loi de finances pour 2021 en soulignait les principaux écueils.

(1) Article L. 524-8 du code du patrimoine.

(2) Données provenant du « Développement des opérations constatées au budget général » annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022.

- Tout d'abord, **le faible degré d'automatisation et de dématérialisation** du processus de liquidation **entraînait d'importants retards** dans la gestion des dossiers **et mobilisait des effectifs croissants**.

L'évaluation préalable rapporte que **le système d'information** utilisé par les DDTM, ADS 2007, **présentait des défauts techniques** provoquant des coûts supplémentaires. En outre, le processus de récupération des informations relatives aux redevables et aux paramètres de taxation était **hétérogène** selon les régions.

Selon la mission menée entre octobre 2019 et mars 2020 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF) ⁽¹⁾, la récupération des paramètres locaux de taxation et la mise en qualité des dossiers mobilisaient environ 35 % des effectifs affectés à la liquidation de la taxe d'aménagement.

Ces difficultés ont également entraîné **une hausse des effectifs** consacrés à ces tâches au sein des DDTM ⁽²⁾. Ceux-ci ont crû de 11,5 % entre 2016 et 2020, passant de 564,3 équivalents temps plein à 629,1. Malgré ces hausses, **les retards accumulés sont demeurés importants** : en décembre 2019, plus de 67 500 dossiers étaient en instance au titre de l'année 2019, soit **près de 15 % du flux annuel**, et **97 779 dossiers étaient en instance de plus d'un an**.

- En outre, **les relations entre l'administration et le redevable** se caractérisaient par une **certaine lourdeur et une indéniable complexité**.

De fait, l'omniprésence du circuit papier et la multiplicité des interlocuteurs – la liquidation et le recouvrement étant assurés par des services différents – contribuaient à complexifier les interactions entre le redevable et l'administration.

- Enfin, **la singularité des modalités de perception de la taxe d'aménagement** contribuait à alourdir le processus de liquidation.

Ainsi, le fait que cette taxe soit acquittée 12 à 24 mois après la date de l'autorisation de construire **entraînait nécessairement des annulations et des réductions de titres de perception**. Après l'écoulement de ces délais, les autorisations d'urbanisme pouvaient également faire l'objet d'un transfert total ou partiel, conduisant à modifier l'identité du redevable et le montant taxable. Les projets pouvaient également être simplement abandonnés ou modifiés. Au total, l'évaluation préalable attachée au projet de loi de finances pour 2021 indique que **les annulations et réductions de titres portaient annuellement sur des montants compris entre 230 et 240 millions d'euros. 8 % des titres émis étaient annulés**.

(1) Conditions de mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la Direction générale des Finances publiques, *IGF et CGEDD, mars 2020*.

(2) *En Île-de-France, c'est la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) qui est en charge de la liquidation de la taxe d'aménagement et de la composante « logement » de la RAP.*

Les différences existant entre la date d'exigibilité des taxes d'urbanisme et celle d'exigibilité des taxes foncières présentaient par ailleurs un manque de cohérence dans le recouvrement de ces différents impôts.

b. Un transfert censé apporter des gains d'efficacité

S'appuyant sur une harmonisation et une automatisation des processus, le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme (TU) à la DGFIP a **pour objectif une gestion plus efficace** de la liquidation et du recouvrement de ces impôts.

En premier lieu, le transfert vise à **offrir aux redevables un interlocuteur unique**, à savoir la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

Par ailleurs, ce transfert s'accompagne d'une **dématérialisation accrue de la gestion des TU** (voir *infra*), s'appuyant notamment sur GMBI, afin de simplifier les opérations relatives à la taxe d'aménagement pour les redevables comme pour l'administration.

Enfin, l'harmonisation de la date d'exigibilité des TU avec celle d'exigibilité des taxes foncières doit **renforcer les synergies avec la gestion des impôts fonciers** opérée par la DGFIP. Le rapport précité du CGEDD et de l'IGF avait évalué les gains d'efficacité liés à la seule modification de la date d'exigibilité à un montant compris entre 2,5 et 2,8 millions d'euros, dans l'hypothèse d'un taux de recours à la dématérialisation de 80 %.

En outre, ce décalage de la date d'exigibilité doit permettre à la DGFIP de s'appuyer sur une situation définitive du local, à l'achèvement des travaux, permettant de **sécuriser les éléments à disposition pour assurer une liquidation fiable**.

Le rapport du CGEDD et de l'IGF estimait par ailleurs que cette réforme n'entraînerait pas de dégradation importante des délais de perception des recettes par les collectivités territoriales, arguant du fait que le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance de la taxe d'aménagement n'intervenait que rarement avant la date d'achèvement réelle des travaux.

2. Une dématérialisation et un traitement automatisé qui présentent des insuffisances

Une partie du gain d'efficacité attendu du transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme réside dans un meilleur traitement automatisé du processus.

À cette fin, le schéma de transfert retenu prévoit **un système de liquidation articulé autour de plusieurs applications, dont GMBI et son module GesLoc ainsi que Surf**, qui remplace l'ancien logiciel Lascot.

Si l'automatisation de la gestion des taxes d'urbanisme s'inscrit dans une démarche bienvenue de plus grande efficacité, le réseau actuel se caractérise davantage par sa complexité et par certains dysfonctionnements.

a. Un nouveau système complexe de traitement automatisé des taxes d'urbanisme

Le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP a été l'occasion de transformer le système de gestion de ces taxes. Marquée par le souhait d'une plus grande automatisation et d'une efficacité accrue, la nouvelle organisation de gestion se caractérise toutefois par une certaine complexité due à la multiplicité des logiciels utilisés.

Il convient ici de rappeler brièvement leur utilité en s'appuyant sur les trois « acteurs » principaux de ce circuit : le propriétaire, la collectivité territoriale et la DGFIP qui assure désormais la liquidation et le recouvrement des taxes d'urbanisme ⁽¹⁾.

i. Le propriétaire effectue ses obligations déclaratives

Le propriétaire peut, depuis le 17 novembre 2022, **déclarer en ligne sur son espace GMBI les informations concernant ses propriétés foncières**. Il bénéficie en principe d'une information personnalisée sur ses obligations et d'un pré-remplissage de son espace.

Ces informations personnalisées ont été alimentés notamment par la **transmission des autorisations d'urbanisme à la DGFIP par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT)** précédemment en charge de la liquidation de ces taxes. Cette transmission est censée assurer un suivi fiable des propriétaires et prévenir ainsi la méconnaissance par les usagers de leur obligation déclarative foncière, dès lors que cette obligation déclarative est exceptionnelle dans la vie d'un propriétaire et qu'elle n'a pas la récurrence d'autres déclarations annuelles telle que celle relative à l'impôt sur le revenu.

GMBI est donc censé créer des synergies en ouvrant **un parcours unique de déclaration** des informations nécessaires pour l'évaluation foncière de son bien et pour l'émission des taxes d'urbanisme.

Dès que les services fonciers ont connaissance de l'autorisation d'urbanisme, **le propriétaire est invité**, par une demande d'information de la DGFIP, **à indiquer dans GMBI la nature des travaux et la date prévisionnelle de leur achèvement**.

(1) Comme indiqué précédemment, la DGFIP opère uniquement la liquidation du « flux » des taxes d'urbanisme (TU), c'est-à-dire celles correspondant aux demandes d'autorisation d'urbanisme initiale déposées à compter du 1^{er} septembre 2022 et aux autorisations d'urbanisme s'y rattachant. Le MTECT conserve la charge de liquider le « stock » des TU antérieures jusqu'au 1^{er} janvier 2025 au plus tard.

Il doit ensuite, **dans les 90 jours suivant l'achèvement effectif des travaux**, déclarer concomitamment et dans un parcours déclaratif conjoint les éléments fonciers et ceux nécessaires à la taxation aux taxes d'urbanisme. Le propriétaire reçoit à cette fin une notification de rappel, à la date d'achèvement prévisionnel, l'invitant à déclarer son bien si celui-ci est achevé ou à indiquer une nouvelle date d'achèvement prévisionnel si les travaux ne sont pas terminés.

- ii. Les collectivités territoriales renseignent leurs délibérations et les autorisations d'urbanisme qui relèvent de leur territoire

Les délibérations liées aux taxes d'urbanisme prises par les collectivités territoriales sont compilées dans le référentiel Delta ⁽¹⁾.

Ce nouvel outil ne prend en compte que les délibérations relatives aux taux, aux exonérations et aux abattements. Ainsi, les délibérations portant sur les reversements entre collectivités ne sont pas comptabilisées par Delta.

Ouverte depuis septembre 2022, l'application est un outil de **stockage des délibérations** des collectivités mais également un **vecteur de notification** à la DGFIP de ces délibérations.

Delta doit apporter **une fiabilisation et un gain d'efficacité significatif** car la collecte et la prise en compte par les services fiscaux des délibérations n'étaient jusqu'alors pas automatisées.

Les collectivités territoriales utilisent par ailleurs **l'application Sitadel** ⁽²⁾ **afin de recenser les autorisations d'urbanisme (AU)** qu'elles délivrent et de mettre cette information à disposition des services fonciers qui assurent le suivi des AU et procèdent aux relances des propriétaires.

- iii. La DGFIP procède à la liquidation et au recouvrement des taxes d'urbanisme

Enfin, à l'occasion du transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP, **les services fonciers utilisent une nouvelle application, GesLoc** ⁽³⁾, **qui remplace le système d'information Lascot et une partie de l'outil Majic 3.**

Outre son rôle dans le recouvrement des taxes foncières, **GesLoc alimente l'application de gestion des taxes d'urbanisme appelée « Gestion TU »** et fonctionne en lien avec un **module consacré à la surveillance et à la relance des déclarations foncières, « Surf ».**

Ainsi, lorsque le propriétaire dépose sa déclaration de taxes d'urbanisme, celle-ci est intégrée dans GesLoc puis reversée dans **Gestion TU afin de procéder**

(1) Délibérations des taxes annexes.

(2) Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux.

(3) Gestion des locaux.

à la liquidation de la taxe⁽¹⁾. Pour ce faire, Gestion TU mobilise les éléments déclarés d'une part et les paramètres de calcul d'autre part. Ces paramètres peuvent être généraux (valeurs forfaitaires annuelles) ou spécifiques (taux, exonérations et abattements délibérés par les collectivités) et sont mis à disposition par le référentiel Delta alimenté par les collectivités territoriales. Gestion TU mobilise également les données issues des autorisations d'urbanisme consignées dans Sitadel et transférées mensuellement par le MTECT.

Le système d'information **Surf** se substitue à Lascot afin de permettre aux DDFiP d'**informer des propriétaires quant à leurs obligations déclaratives et d'exercer la surveillance relative aux constructions neuves ainsi qu'aux changements de consistance et d'affectation des propriétés bâties**, permettant ainsi de recueillir auprès du propriétaire les informations nécessaires à l'évaluation de ses biens.

C'est par l'intermédiaire de Surf que l'administration fiscale réalise le suivi des autorisations d'urbanismes et procède aux relances des propriétaires. Surf doit également permettre d'**automatiser l'intégration des autorisations d'urbanisme**. Il fait ainsi l'interface entre le flux Sitadel (traité par les collectivités locales) et le logiciel de gestion du cadastre de la DGFIP, Majic.

b. De nombreuses défaillances dans le système automatisé de gestion

Si les rapporteurs souscrivent aux objectifs d'efficacité et d'automatisation de la gestion des taxes d'urbanisme portés par cette réforme, ils ont néanmoins pu constater au cours de leurs travaux que **la mise en place de ces nouvelles applications a donné lieu à d'importants dysfonctionnements**.

i. La subsistance d'erreurs humaines peu anticipées

Le nouveau schéma automatisé mis en place n'empêche pas la survenue d'erreurs humaines dans le renseignement des données. Ainsi, **la mise en œuvre d'une déclaration de taxes d'urbanisme fait reposer la qualité des informations à taxer sur une correcte indication du propriétaire**.

La DGFIP a fait état de plusieurs « *erreurs déclaratives par les propriétaires* » dans l'application GMBI parmi les premiers dossiers analysés, sans toutefois quantifier la proportion de ces erreurs.

De même, l'automatisation du processus de liquidation des taxes d'urbanisme par les services fonciers et la justesse du calcul conduisant à la liquidation **dépendent de la qualité et de l'exhaustivité de la saisie des délibérations dans Delta** par les collectivités territoriales.

Dans ces deux situations, la DGFIP doit mener un long travail de pédagogie pour renforcer la lisibilité des parcours déclaratifs en ligne. En particulier, des

(1) Gestion TU permet également de traiter le contentieux et les impositions correctives liés aux taxes d'urbanisme.

améliorations dans l'accompagnement des propriétaires ont été observées : meilleure indication des notions de surfaces attendues, schémas explicatifs ou encore possibilité pour l'utilisateur de revenir à un écran « pivot » qui lui permet à tout moment de modifier la consistance des biens qu'il doit déclarer pour rectifier toute saisie erronée résultant d'une incompréhension initiale.

En outre, **les usagers éloignés du numérique n'ont initialement pas pu déposer leur déclaration en format « papier »**. Des imprimés s'appuyant sur la logique du parcours en ligne ont cependant été élaborés et diffusés par la suite.

L'amélioration progressive de ces outils une fois déployés **soulève toutefois la question de la précocité de leur mise en place**. Des phases d'expérimentation plus poussées auraient certainement permis d'analyser les difficultés constatées et d'y apporter des réponses.

- ii. Les nombreuses limites techniques des applications de gestion qui affectent l'efficacité de la liquidation

La plupart des usagers des nouvelles applications mises en place rencontrés par les rapporteurs ont fait état des **limites techniques de ces outils**.

À cet égard, **l'automatisation permise par certaines applications est encore circonscrite à des actions basiques**, ce qui limite les gains d'efficacité qu'elles apportent. Ainsi, le module Gestion TU conçu pour automatiser la gestion et la liquidation des taxes d'urbanisme requiert l'intervention d'agents pour certains dossiers complexes ou nécessitant une expertise particulière.

Certaines situations particulières ne peuvent par ailleurs pas être traitées par les outils existants. L'association France Urbaine soulignait par exemple au cours de son audition l'impossibilité de gérer directement les constructions en copropriété dans Surf.

Surf est particulièrement mis en cause par les organisations syndicales de la DGFIP qui estiment que l'outil préexistant, Lascot, assurait un suivi efficace des opérations de construction et remplissait son rôle de relance, de contrôle et de liaison avec les géomètres. À l'inverse, Surf ne semble pas pouvoir permettre de faire des extractions et des recherches multicritères pourtant essentielles à la vérification des autorisations d'urbanisme.

Le caractère complètement automatisé des relances des propriétaires réalisées par Surf empêche un contrôle manuel des informations fournies par les propriétaires et laisse perdurer des erreurs qui passent inaperçues.

De nombreuses anomalies émaillent par ailleurs les données transférées par le MTECT une fois intégrées à GesLoc. La DGFIP estime ainsi qu'**environ 10 % des autorisations d'urbanisme (soit près de 300 000) présentent des anomalies**.

Enfin, de manière générale, **des dysfonctionnements demeurent, nécessitant davantage d'interventions humaines qu'anticipé**. Si ces « bugs » sont progressivement résolus, ils mettent en évidence l'impréparation des nouveaux logiciels utilisés et **interrogent quant au choix de ne pas reprendre les outils employés précédemment par les DDTM** qui se chargeaient de la liquidation des taxes d'urbanisme au sein du MTECT.

L'ensemble de ces défaillances perturbent fortement le procédé de liquidation des taxes d'urbanisme et menacent à terme le recouvrement effectif de leur produit au bénéfice des collectivités territoriales (voir *infra*).

3. Un transfert d'emplois incomplet qui menace la qualité de la liquidation des taxes d'urbanisme

Le transfert de la mission de liquidation est assorti d'un **transfert de 290 ETP du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires vers la DGFIP**. Cet effectif est **inférieur** à celui antérieurement affecté à la mission de liquidation au MTECT, ce qui est censé se **justifier par les gains en efficacité attendus** de la dématérialisation et de l'automatisation du processus de gestion et par les synergies créées grâce à l'harmonisation de la date d'exigibilité des taxes d'urbanisme avec celle des taxes foncières.

En outre, la DGFIP estime que le décalage de la date d'exigibilité doit entraîner une baisse du contentieux et des annulations de ressources, le calcul de la taxe s'appuyant sur des éléments définitifs relatifs à la construction et non plus sur les éléments prévisionnels de l'autorisation d'urbanisme.

S'il est encore trop tôt pour mesurer les gains d'efficacité liés à la mise en place de la nouvelle gestion des taxes d'urbanisme, **tous les emplois devant être transférés depuis le MTECT n'ont pas été pourvus par les agents du MTECT, ce qui menace la qualité de la liquidation des taxes d'urbanisme**.

a. Un transfert d'agents incomplet

Le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme a donné lieu à un **transfert d'agents du MTECT vers les services fonciers de la DGFIP**, sur la base du volontariat, organisé en trois vagues :

– au 1^{er} septembre 2022, 16 postes étaient ouverts et 16 chargés de mission à la préfiguration ont été accueillis (agents de catégorie B). Ces « préfigurateurs » proviennent du MTECT pour préparer l'arrivée des deux vagues suivantes d'agents en participant notamment à l'élaboration de modules de formation. Ils sont également les référents pour l'ensemble des agents de la DGFIP concernant la réforme ;

– au 1^{er} septembre 2023, 159 postes étaient ouverts et 77 agents du MTECT ont rejoint les services de la DGFIP (soit 48 % des postes ouverts) ;

– au 1^{er} septembre 2024, 115 postes sont ouverts et 36 agents du MTECT ont été retenus pour rejoindre les services de la DGFIP (soit 31 % des postes ouverts).

Ainsi, **sur les 290 postes ouverts, seuls 129 ont été pourvus par des agents du MTECT** (environ 44 %). Les emplois non pourvus doivent faire l'objet d'un recrutement d'agents de la DGFIP.

L'un des freins principaux au recrutement d'agents est **la localisation géographique des postes**. En effet, la répartition géographique des 290 ETP a été réalisée au prorata du nombre d'autorisations d'urbanisme enregistrées dans chaque département, la charge de traitement étant directement liée à cet élément.

Les organisations syndicales rencontrées par les rapporteurs évoquent également **le manque d'attractivité des services fonciers de la DGFIP**. Ainsi, elles citent des exemples d'agents du MTECT demandant à regagner leur ministère d'origine au bout de quelques jours, déplorant le « *manque de personnel, [le] rythme de travail, [le] management* ».

b. Le risque d'une perte de savoir-faire

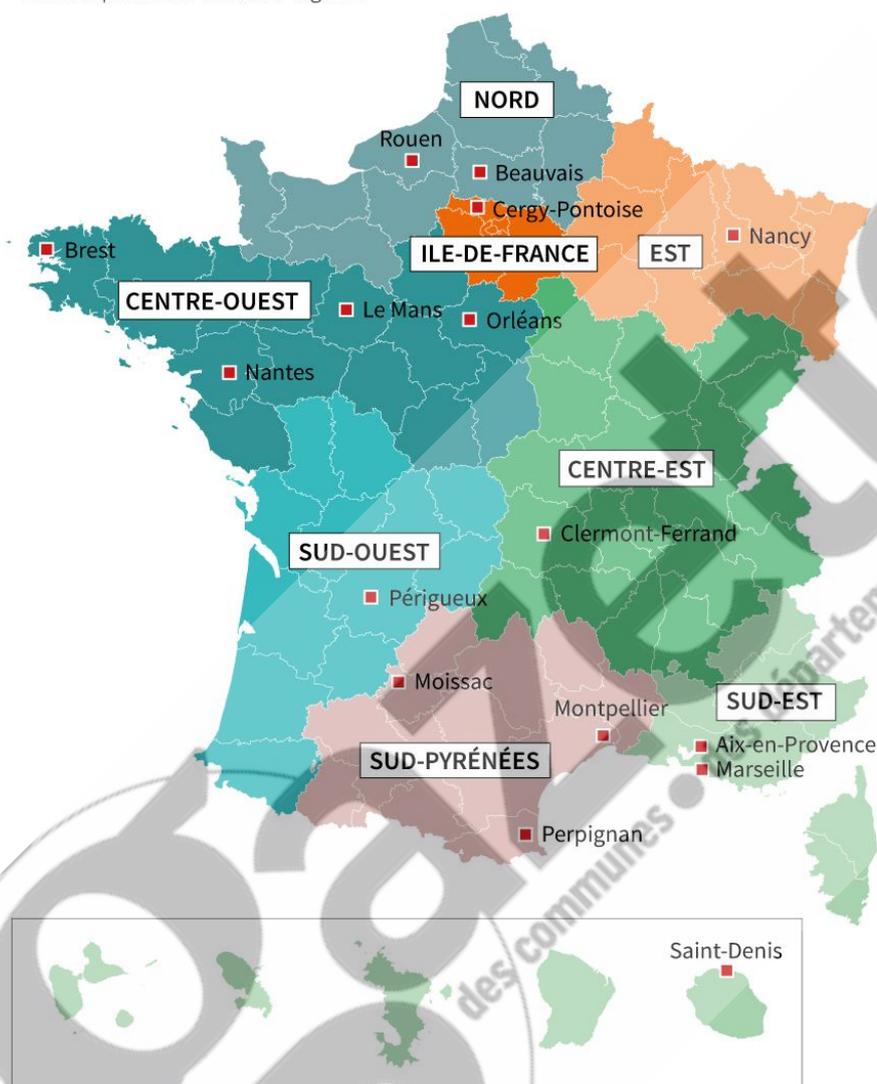
La conséquence directe de ce déficit d'agents venus du MTECT est le **risque d'une moindre efficacité dans la liquidation des taxes d'urbanisme liée à une perte de savoir-faire**.

En particulier, une partie des postes non pourvus devrait l'être par des **contractuels qui ne sont pas formés à la liquidation des taxes d'urbanisme**. Cette situation non anticipée **remet donc en question le schéma de transfert d'emplois qui se fondait notamment sur la compétence déjà acquise par les agents transférés du MTECT**.

En outre, l'équipe des **16 agents préfigureurs apparaît sous-dimensionnée** face à l'importance du nombre d'agents de la DGFIP à former faute d'un recrutement complet auprès du MTECT. Ces chargés de mission, répartis comme indiqué ci-dessous, ont chacun la charge de plusieurs départements.

Affectation des agents dans les 16 services de la DGFIP

Selon le périmètre des inter-régions



Source : DGFIP.

La DGFIP a toutefois mis en place des groupes de travail avec les chargés de mission afin de cadrer leur activité au moment de leur prise de poste. Surtout, elle a organisé un **volet de formation** à destination :

- **des agents des DDTM qui rejoignent la DGFIP** dans le cadre du transfert, avec une offre incluant l'appropriation du contexte DGFIP, le bloc inhérent à une arrivée au sein des services fonciers et la mise en œuvre des nouvelles procédures et nouveaux outils de gestion, notamment le logiciel Gestion TU ;

- **des agents des services fonciers** avec une formation généraliste sur les taxes d'urbanisme puis une formation liée à la mise en œuvre des nouvelles procédures et nouveaux outils de gestion, notamment le logiciel Gestion TU.

Si la DGFIP ne procède pour l'instant qu'à la liquidation du flux des taxes d'urbanisme, ces difficultés de recrutement risquent de se faire sentir de manière

plus préoccupante quand l'ensemble du stock des taxes lui sera transmis, au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

Proposition n° 21 : Renforcer la formation des agents des services fonciers en vue du transfert du stock des taxes d'urbanisme provenant des DDTM.

Par ailleurs, la spécialisation des DDFiP a entraîné des regroupements territoriaux amenant certains services à traiter d'actes concernant des communes qui ne relèvent pas de leur ressort géographique habituel. C'est le cas par exemple en Île-de-France où la DDFiP de Seine-et-Marne instruit les taxes d'aménagement de l'ensemble de la région sans toutefois connaître des situations financières des communes extérieures au département.

Cette perte de proximité peut amener à des décisions déconnectées des problématiques rencontrées par les collectivités. À titre d'exemple, une DDFiP peut accorder un délai de versement à un porteur de projet pour un montant élevé de taxe d'aménagement alors même que la commune bénéficiaire est en réseau d'alerte, amenant à un décalage d'exercice comptable.

Les rapporteurs estiment donc que les DDFiP doivent pouvoir maintenir un lien avec les territoires dont elles gèrent la fiscalité pour assurer une meilleure prise en compte de la situation financière des communes, en particulier en ce qui concerne le traitement des taxes d'urbanisme.

Proposition n° 22 : Conserver dans les DDFiP qui ne gèrent plus l'instruction des taxes d'urbanisme un agent référent permettant de faire le lien avec les services qui en ont la charge afin de prendre en compte la situation financière des collectivités concernées.

C. UN NIVEAU DE LIQUIDATION PRÉOCCUPANT QUI POURRAIT AVOIR UN EFFET SUR LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'ensemble des dysfonctionnements dans le système de gestion des taxes d'urbanisme ainsi que le transfert insuffisant d'agents du MTECT menacent à court et à moyen terme la qualité de la liquidation des taxes d'urbanisme par la DGFIP. Celle-ci apparaît d'ores et déjà insuffisante, ce qui constitue une menace importante pour les collectivités territoriales bénéficiaires de ces taxes.

1. La liquidation des taxes d'urbanisme par la DGFIP atteint un niveau préoccupant qui n'est pas dû uniquement à ses nouvelles modalités de gestion

Au 31 décembre 2023, seules 1 576 liquidations de taxes d'urbanisme correspondant à des autorisations d'urbanisme dont la demande a été déposée après le 1^{er} septembre 2022 **ont été réalisées par la DGFIP** sur l'ensemble du territoire français.

Les montants de TU correspondant à ces liquidations s'élèvent, pour 2023, à environ 370 000 euros pour la France entière selon la Direction départementale des Finances publiques (DDFiP) du Puy-de-Dôme.

À des fins de comparaison, **380 000 logements sont mis en chantier chaque année en moyenne⁽¹⁾ et le rendement annuel final de la taxe d'aménagement et de la part logement de la RAP s'établissait à près de 2,1 milliards d'euros en 2022.**

Face à ces chiffres extrêmement bas, la DGFIP a rappelé aux rapporteurs qu'**elle n'assurait que la liquidation du flux des taxes d'urbanisme**, le stock des autorisations d'urbanisme dont la demande a été déposée avant le 1^{er} septembre 2022 demeurant de la compétence des DDTM.

En outre, **les nouvelles modalités de gestion des taxes d'urbanisme induisent un décalage dans leur liquidation** par les services fonciers. Ainsi, la liquidation des TU par la DGFIP s'effectue de façon progressive, une autorisation d'urbanisme dont la demande est déposée à compter du 1^{er} septembre 2022 devant d'abord être instruite et validée. Le propriétaire doit ensuite déposer sa déclaration dans les 90 jours suivant l'achèvement des travaux et non plus 12 mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

Si ces éléments contribuent naturellement à de moindres liquidations – de même que le moindre dynamisme du marché immobilier et de la construction qui peut avoir une incidence sur le niveau du produit des taxes d'aménagement –, **les rapporteurs ont pu constater l'absence totale de liquidation des taxes d'urbanisme par la DDFiP dans certains départements**, notamment dans le Maine-et-Loire. De plus, un stock de près de **35 000 dossiers en instance** attendaient d'être traités au niveau national en mars 2024.

Cette situation illustre de manière manifeste des dysfonctionnements graves dans la liquidation des taxes d'urbanisme, qui résultent en particulier des insuffisances du nouveau système de gestion automatisée de ces taxes exposées précédemment.

Le stock significatif de dossiers en instance appelle donc à une gestion intelligente des dossiers pour éviter des effets trop importants sur les recettes des collectivités. Aussi, les rapporteurs spéciaux estiment-ils qu'une priorisation pourrait être mise en place dans le traitement de ces dossiers. Cette priorisation doit se fonder non seulement sur le montant des taxes d'urbanisme lui-même mais également sur la part que celles-ci représentent dans les recettes des collectivités auxquelles elles sont destinées.

(1) En moyenne entre 2011 et 2022, chiffres de l'Insee.

Proposition n° 23 : Traiter en priorité les dossiers de liquidation de taxes d'urbanisme encore en instance en fonction de leur montant absolu et de la part des recettes qu'elles représentent pour les collectivités bénéficiaires.

Par ailleurs, **le système automatisé de relance peut conduire à des délais supplémentaires**. En effet, lorsque le propriétaire n'a pas indiqué la date prévisionnelle d'achèvement à l'administration fiscale lors de la première demande qui lui est adressée, un paramétrage homogène de l'application de surveillance conduit à positionner une date d'achèvement « par défaut » qui peut apparaître éloignée pour certains projets immobiliers d'envergure limitée comme des piscines, des garages, ou des extensions diverses. La DGFIP a indiqué qu'un « *processus de vérification des dossiers restant en attente de déclaration* » sera mis en œuvre afin de provoquer le dépôt des déclarations par les propriétaires lorsque les opérations de constructions s'avèrent terminées. Les rapporteurs souhaitent à cet égard souligner l'importance d'un contrôle accru des déclarations d'achèvement pour améliorer le recouvrement des taxes d'urbanisme.

Malgré ces constats préoccupants, la DGFIP a assuré aux rapporteurs ne pas constater de retard dans la collecte des taxes d'urbanisme. Elle souligne même que le niveau global de prise en charge de taxe d'aménagement sur l'ensemble du territoire a augmenté de 3,4 % en 2023 par rapport à 2022, sans toutefois distinguer les montants des taxes liquidées par les DDFiP et par les DDTM.

Les rapporteurs déplorent le manque de clarté sur le niveau effectif de ces moindres liquidations, dont l'effet pourrait se faire ressentir sur les recettes fiscales des collectivités territoriales concernées.

Proposition n° 24 : Informer les collectivités territoriales bénéficiaires des taxes d'urbanisme du niveau des montants effectivement liquidés par les DDTM et les services fonciers des DDFiP et des éventuels retards constatés.

2. Des conséquences financières potentiellement importantes mais non immédiatement perceptibles pour les collectivités territoriales

Malgré un faible niveau de liquidation des taxes d'urbanisme de la part de la DGFIP, **les collectivités territoriales ne ressentent pas encore complètement les conséquences financières de ces dysfonctionnements qui demeurent très difficiles à évaluer**.

De fait, le MTECT prend encore en charge une part importante des taxes d'urbanisme recouvrées au bénéfice des collectivités territoriales, les DDTM liquidant les taxes liées aux autorisations d'urbanisme déposées avant le 1^{er} septembre 2022.

En outre, **l'instauration d'une date d'exigibilité des taxes d'urbanisme à l'achèvement des travaux** ⁽¹⁾ risque d'entraîner un retard dans la perception des recettes par les collectivités territoriales qui **masquerait ainsi dans un premier temps les éventuelles conséquences des dysfonctionnements relatifs à la liquidation de ces taxes.**

Le Gouvernement reconnaît d'ailleurs lui-même le risque de retard lié au décalage de la date d'exigibilité dans son rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 14 juin 2022 ⁽²⁾. Il y indique que « *le décalage de la date d'exigibilité de la taxe à l'achèvement des travaux est susceptible d'induire un retard dans la perception des recettes par les collectivités locales* ».

Pour tenter de neutraliser les effets de cette réforme sur les recettes des collectivités, l'ordonnance a instauré **deux acomptes**, respectivement de 50 % et de 35 % de la taxe effectivement due, **pour les constructions supérieures à 5 000 mètres carrés**. Ces acomptes ne devraient toutefois pas être liquidés avant le deuxième trimestre 2024 selon la DGFIP.

Malgré ces acomptes, **les représentants des élus locaux ont fait part aux rapporteurs de la survenue de signes avant-coureurs** qui indiquent déjà un affaissement du rendement des taxes d'urbanisme, en particulier de la taxe d'aménagement.

France Urbaine a fait état de l'inquiétude de certains élus locaux quant au risque de décrochage des produits de taxe d'aménagement. L'association a indiqué que **le produit de taxe d'aménagement a déjà baissé de 25 % entre 2022 et 2023 pour les collectivités adhérentes à France urbaine**. Malgré le caractère fluctuant du produit de cette taxe d'une année sur l'autre étant donné sa nature même, France Urbaine a précisé que « *nombre de collectivités ont vu leur produit divisé par deux sans ralentissement du rythme de constructions sur leur territoire* ». De même, **certaines collectivités ont constaté la non prise en compte des opérations de construction supérieures à 5 000 mètres carrés** qui auraient dû générer le versement d'un acompte de taxe d'aménagement.

Ces témoignages sont d'autant plus préoccupants qu'au-delà du report des recettes fiscales qui pénalise les collectivités territoriales, **il existe un véritable risque selon la CGT Finances publiques que l'impôt non liquidé ne soit pas recouvré du tout** et que le délai d'exercice du droit de reprise de l'administration fiscale soit échu ⁽³⁾. Il s'agirait alors d'une perte sèche pour les collectivités territoriales.

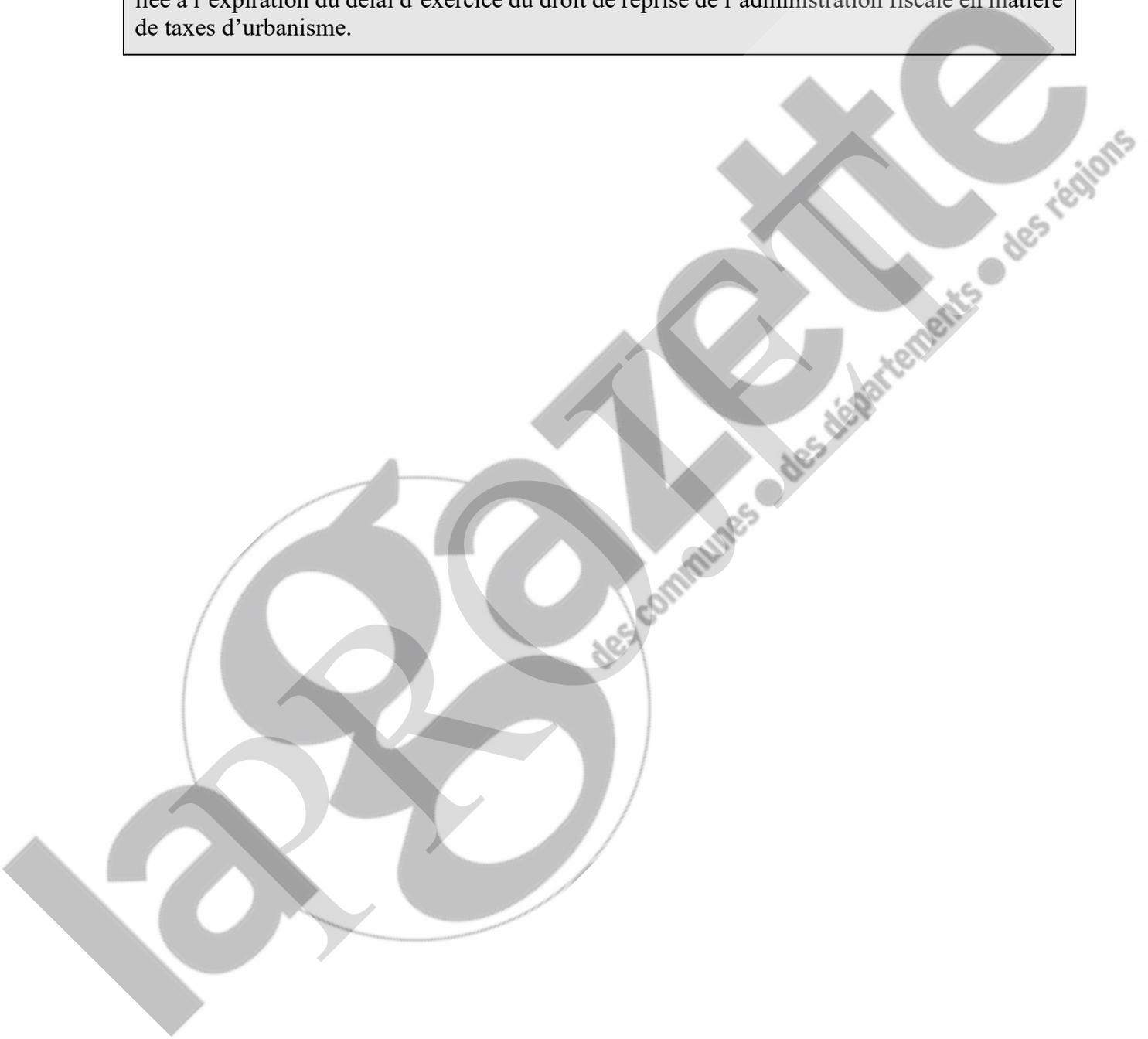
(1) Et non plus 12 mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme puis éventuellement 24 mois après cette même date pour les montants de taxe de plus de 1 500 euros.

(2) Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive.

(3) Ce délai est de quatre ans suivant la naissance du fait générateur de la taxe pour la taxe d'aménagement.

L'importance du sujet pour les finances des collectivités territoriales nécessite de la part de l'administration fiscale une transparence accrue afin de déterminer avec précision les montants liquidés et les prévisions de produits recouverts.

Proposition n° 25 : Compenser aux collectivités territoriales toute perte de recettes liée à l'expiration du délai d'exercice du droit de reprise de l'administration fiscale en matière de taxes d'urbanisme.



la Gazette
des communes • des départements • des régions

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du XX mai 2024, la commission a examiné les conclusions de la mission d'information relative aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

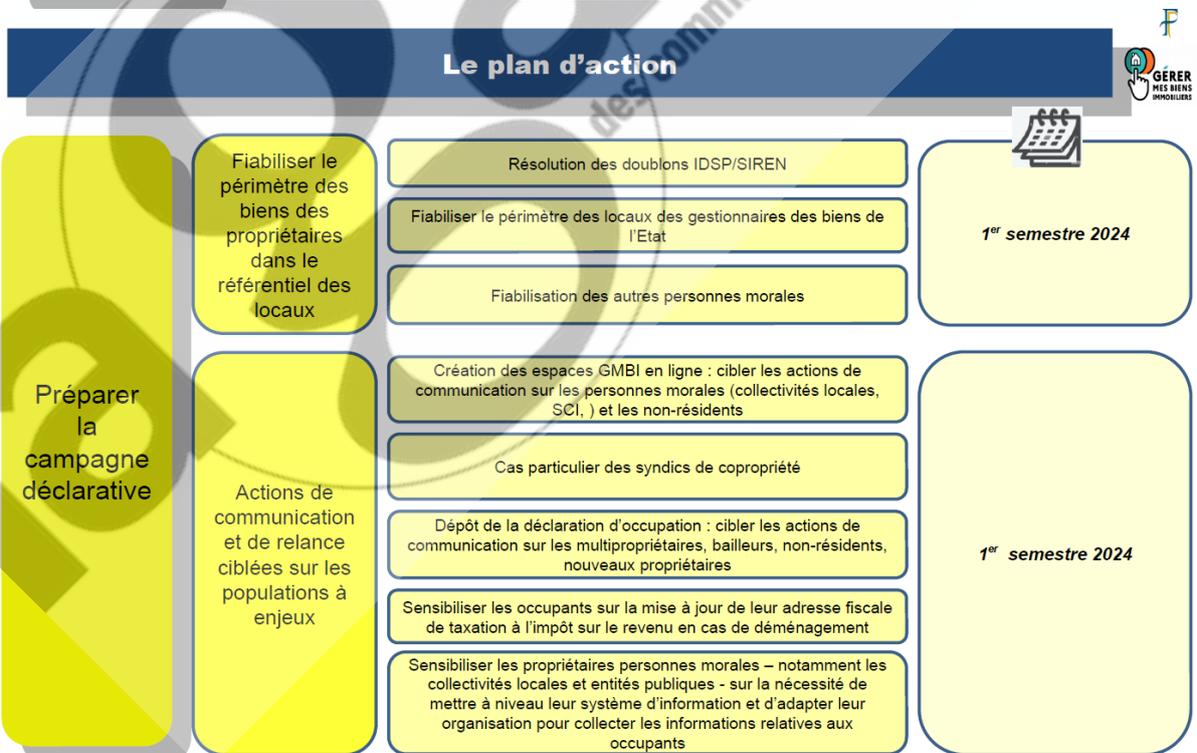
Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

*
*



la Gazette
des communes • des départements • des régions

ANNEXE : PLAN D'ACTION GMBI VOLET « OCCUPATION »



| Le plan d'action | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--|-------------------------------|
| Aménager les parcours déclaratifs | Parcours des petits propriétaires | Etablir un lien entre la déclaration d'occupation et la déclaration d'impôt sur le revenu | 1 ^{er} semestre 2024 |
| | | Clarifier les notions de « résidence secondaire » et « local vacant ». | |
| | | Mise à disposition d'un formulaire « papier » | |
| | | Mise à disposition d'un AR et de la déclaration au format Pdf | |
| | | Améliorer l'ergonomie des parcours déclaratifs et éviter la confusion entre la déclaration d'occupation et la déclaration foncière | |
| | | Déléguer l'accès à la démarche en ligne | |
| | Parcours des grands propriétaires | Simplifier la structure du fichier pour faciliter son intégration. Mise en œuvre de contrôles a priori des fichiers lors du dépôt | Action pluriannuelle |
| | | Création d'un bac à sable | |
| | | Outil d'aide à l'assistance | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

| Le plan d'action | | | |
|-------------------------------------|--|---|---|
| Aménager l'environnement applicatif | Module de consultation et modification | Amélioration de l'ergonomie, affichage de l'historique des changements (actions de masse...) | Action pluriannuelle (premiers effets dès 2024) |
| | | Permettre la visualisation de l'espace GMBI d'un usager par l'agent | Action pluriannuelle |
| | | Faciliter la gestion des codes « allègements » | 2024 |
| | Module de pilotage et statistiques | Mise en œuvre d'un tableau de bord de suivi de la mission | Action pluriannuelle |
| | | Fiabilisation des restitutions statistiques | |
| | | Mise à disposition de listes de gestion. Restituer les données par compétence géographique des SIP et des SDIF | |
| | Aménager les chaînes de taxation | Améliorer le processus de traitement et de croisement des informations d'occupation afin de limiter les erreurs de taxation | Taxation 2024 |
| | | Fiabiliser le processus de préparation à la taxation et renforcer la stratégie et les outils de tests afin d'éliminer les anomalies en production | Taxation 2024 |
| | | Fiabiliser le rapprochement entre l'identité des occupants déclarés par les propriétaires et le référentiel des personnes | Taxation 2024 |

Le plan d'action



| | | | |
|---|------------------------|---|-------------------------------|
| Formation, assistance et accompagnement | Formation | Mise à jour des modules de formation. Création du module de formation | Action pluriannuelle |
| | | Maquette dynamique | |
| | Documentation | Mise à jour des FAQ, guides opérationnels, fiches focus, tutoriels vidéos... | Au fil de l'eau en 2024 |
| | | Précisions sur les cas complexes (SCI immobilières, résidences étudiantes ou séniors, Ehpad, baux à construction, crédit-bail, démembrement...) | |
| | Outil collaboratif | Création d'une communauté Novaé | Immédiat |
| | Assistance aux usagers | Mise à jour du corpus documentaire (tutoriels vidéos, fiches pratiques...) | 1 ^{er} semestre 2024 |
| | | Améliorer le dispositif d'assistance notamment pour les professionnels | |

Le plan d'action



| | | | |
|---|--|--|----------------------------|
| Suivi juridique, axes de contrôles et échanges de données | Expertise juridique | Adaptation des dispositions législatives et réglementaires afin de clarifier le champ de l'obligation déclarative (sous-location, crédit-bail, locaux meublés non affectés à l'habitation) | 2024 (Cible : PLF 2025) |
| | | Modalités d'application de la THS aux personnes morales (établissements d'enseignement, sociétés de presse, associations...) | |
| | | Prise en compte des évolutions législatives du PLF 2024 | |
| | Valorisation et échanges de données | Echanges des données de taxation avec les collectivités locales. Projet Baltic-TH | Action pluriannuelle |
| | | Echanges et mise à disposition des données d'occupation avec les tiers habilités (collectivités locales, Insee, DGALN). Projet API « occupation » | |
| | Axes de vérification et contrôle – impositions supplémentaires | Application du dispositif de sanction pour les défaillants (amende de 150 € / local non déclaré) | A définir |
| | | Identifier les locaux ayant échappé à une taxation (multi-occupants non taxés à la THS, arbitrage des propriétaires sur la localisation de leurs résidences principale/secondaires, locaux meublés déclarés « vacants ») | Action pluriannuelle |
| | | Conditions d'application de la majoration de THS | |

la Gazette
des communes • des départements • des régions

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Auditions

Cercle national des propriétaires de France (CNPF) :

- M. Marc Maurer, président ;
- Gilbert Spery, vice-président ;

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) :

- Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances de l'AMF ;
- M. Aurélien Philippot, conseiller finances locales ;
- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement.

Intercommunalités de France :

- M. Jacques Oberti, président du Sicoval ;
- Mme Claire Delpech, responsable du pôle finances.

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) * :

- M. Gérard Orsini, président de la commission fiscale ;
- Mme Jennifer Bastard, responsable fiscalité.

Cour des comptes :

- M Lionel Vareille, magistrat ;
- Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère-maître.

Conseil supérieur du notariat (CSN) * :

- Maître François Devos, directeur des affaires juridiques.

France Urbaine :

- M. Franck Claeys, délégué adjoint ;

- Mme Louise Cornillère, conseillère finances publiques locales.

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique - Direction générale des finances publiques :

- Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques ;
- M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale ;
- M. Guillaume Robert, chef du service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques ;
- M. Grégory Berthelot, sous-directeur des particuliers du service de la gestion fiscale ;
- M. François Rollo, chef du bureau GF-1B ;
- Mme Marina Fages, cheffe du bureau GF-3A.

Mme Pauline Gourlet, chercheuse au médialab de Sciences Po, membre du projet « Shaping AI ».

Table-ronde

CGT Finances publiques :

- M. Fabien Dampenon, secrétaire national ;
- M. Thibaut Bavière, géomètre cadastrateur des finances publiques et élu CGT à la commission administrative paritaire nationale du corps des contrôleurs des finances publiques.

Solidaires Finances publiques :

- Mme Anne Guyot-Welke, secrétaire générale ;
- M. Nicolas Calvel, secrétaire national ;
- M. Christophe Céron, secrétaire national ;
- M. Damien Robinet, secrétaire national.

FO-DGFIP :

- M. Olivier Brunelle, secrétaire générale.

Déplacement à la direction départementale des finances publiques du Puy-de-Dôme

DDFiP 63 :

- Monsieur Patrick Sisco, directeur départemental des finances publiques du Puy-de-Dôme ;
- Anabelle Dufossé, responsable de la division de la gestion fiscale et des accueils ;
- David Auger, responsable de la division du secteur public local.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*