

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'IMPOT SUR LA FORTUNE IMMOBILIÈRE

Exercices 2018-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 22 novembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	10
INTRODUCTION.....	11
1 UN NOUVEL IMPOT CONCENTRE SUR UN PETIT NOMBRE DE CONTRIBUTUABLES	12
1.1 Un impôt sur la fortune au rendement modeste qui repose désormais sur le seul patrimoine immobilier.....	12
1.1.1 Un impôt symbolique recentré sur les seuls actifs immobiliers.....	12
1.1.2 Un impôt au rendement modeste mais dynamique	14
1.1.3 Une prévision qui s'est améliorée	17
1.2 Un impôt complexe pour les redevables	19
1.2.1 Une délimitation de l'assiette au seul patrimoine immobilier taxable	20
1.2.2 Des éléments juridiques dont la complexité n'a pas été levée avec la bascule de l'ISF à l'IFI, voire s'est amplifiée	24
1.2.2.1 Le coefficient immobilier pour les biens détenus indirectement	24
1.2.2.2 La définition du passif déductible	24
1.2.2.3 Les biens grevés d'un usufruit.....	25
1.2.3 Le maintien de deux mécanismes spécifiques : le plafonnement et la définition du foyer fiscal	26
1.2.3.1 Le plafonnement représente 131,3 M€ en 2022	26
1.2.3.2 La composition du couple	27
1.3 Un impôt progressif, concentré sur peu de foyers, dont le poids est allégé par le plafonnement pour un petit nombre de redevables	27
1.3.1 Un impôt concentré	27
1.3.1.1 Un faible nombre de redevables	27
1.3.1.2 Une concentration des montants recouverts sur les foyers aux patrimoines immobiliers les plus élevés.....	29
1.3.2 Un impôt nettement progressif mais corrigé, pour un petit nombre de redevables, par le plafonnement	30
1.3.3 Les premiers effets de la transformation de l'ISF en IFI	33
1.3.3.1 Les retours de contribuables venus de l'étranger dépassent désormais les départs	33
1.3.3.2 Les effets de la réforme sur le profil des assujettis.....	35
1.3.3.3 Une allocation du patrimoine immobilier relativement stable.....	36

2 UNE GESTION EFFICACE CAR INTEGREE A CELLE DE L'IMPOT SUR LE REVENU, MAIS ENCORE PERFECTIBLE	40
2.1 Des démarches simplifiées pour les contribuables par rapport à celles relatives à l'ISF	40
2.1.1 Une déclaration facilitée.....	40
2.1.1.1 Un impôt désormais intégralement déclaré dans le cadre de la campagne de déclaration des revenus	40
2.1.1.2 Des contribuables mieux accompagnés dans l'évaluation de leurs biens imposables.....	41
2.1.1.3 Un accompagnement à la déclaration encore à renforcer	44
2.1.2 Une relation de confiance confortée avec l'administration fiscale	45
2.1.2.1 Une réponse satisfaisante aux sollicitations des contribuables	45
2.1.2.2 Une application croissante du « droit à l'erreur ».....	47
2.1.3 Des facilités de paiement à compléter.....	47
2.1.3.1 Un recours croissant aux moyens de paiement dématérialisés	47
2.1.3.2 La possibilité de bénéficier de délais de paiement	49
2.2 Un recouvrement facile et efficace.....	50
2.2.1 Une gestion désormais entièrement intégrée à l'IR	50
2.2.2 Un taux de recouvrement élevé	52
2.2.2.1 Un taux de recouvrement spontané élevé	52
2.2.2.2 Un faible recours aux outils de recouvrement forcé	53
2.2.2.3 Une bascule ISF/IFI opérée sans difficulté.....	54
2.3 Un taux d'intervention élevé par rapport aux autres impôts recouvrés par voie de rôle	55
2.3.1 Un taux d'intervention élevé, notamment du fait du contrôle.....	55
2.3.2 Un manque d'analyse de l'impact des évolutions de l'impôt sur les coûts de gestion	56
3 UN CONTROLE QUI S'EST PROFESSIONNALISE MAIS QUI DOIT ENCORE S'AMELIORER SUR LA DETECTION ET L'EVALUATION DE LA FRAUDE	58
3.1 Une stratégie de contrôle plus ciblée mais peu formalisée	58
3.1.1 Une stratégie de contrôle corrélée entre le patrimoine et les revenus plus ciblée sur les risques à partir de 2019.....	58
3.1.1.1 Le contrôle de l'IFI s'appuie sur une approche de contrôle corrélé des revenus et du patrimoine	58
3.1.1.2 Une priorisation sur les « dossiers à fort enjeu » complétée par un ciblage issu des requêtes nationales de datamining	59
3.1.2 Une organisation complexe qui évolue pour renforcer l'expertise nationale	61
3.1.3 Des outils de détection des risques qui montent en puissance	64
3.1.3.1 Une exploitation de nombreuses bases de données	64
3.1.3.2 Une détection des risques qui peut encore s'améliorer.....	65
3.2 Des contrôles en augmentation mais un taux de couverture qui reste faible et une fraude difficile à estimer.....	68
3.2.1 Un nombre de contrôles et des résultats qui montent en charge	68

3.2.2 Un contrôle centré sur la valeur des biens détenus directement et l'absence de déclaration au détriment d'autres enjeux moins couverts	69
3.2.2.1 Un contrôle essentiellement centré sur l'évaluation de la valeur et la défaillance	70
3.2.2.2 Une détention indirecte peu contrôlée	70
3.2.2.3 Un manque d'outils pour le contrôle des non-résidents ou des biens à l'étranger	72
3.2.3 Un taux de couverture qui reste faible et une absence d'estimation de la fraude	73
3.2.3.1 Un taux de couverture faible, un enjeu sur les défaillants	73
3.2.3.2 Comme pour les autres impôts, une absence regrettable d'estimation de la fraude	75
3.3 Un contentieux encore limité	76
3.3.1 Des contrôles qui recherchent la conciliation	76
3.3.2 Un nombre limité de contentieux	77
GLOSSAIRE.....	80
ANNEXE	82
Annexe n° 1. Comparaison IFI/ISF	83

SYNTHÈSE

Un nouvel impôt centré sur le patrimoine immobilier, aux règles d'assiette complexes

Créé par la loi de finances pour 2018 qui a recentré l'ancien impôt sur la fortune (ISF) sur les seuls actifs immobiliers, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) impose leur détention par les personnes physiques lorsque leur valeur nette dépasse 1,3 M€. L'IFI est déclaratif, progressif et dû chaque année par le foyer fiscal sur la base des faits établis au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

L'IFI est un impôt récent qui vise à assurer une participation spécifique des détenteurs des plus gros patrimoines immobiliers aux recettes publiques. Son assiette est constituée par les immeubles détenus directement ou indirectement, à l'exclusion de l'immobilier affecté à l'activité professionnelle du redevable ou de l'entreprise dont il détient des parts. La délimitation de l'assiette conduit ainsi à des règles complexes pour éviter que les biens immobiliers détenus indirectement échappent à l'impôt et pour identifier les passifs déductibles de l'assiette, avec de nombreuses clauses anti-abus.

Le législateur a reconnu la complexité de certaines de ces dispositions en prévoyant une excuse d'ignorance pour des redevables de bonne foi. Les règles d'assujettissement à l'IFI restent toutefois peu aisées à comprendre par les contribuables et peuvent générer des incertitudes juridiques. L'impôt repose ainsi largement sur l'auto-évaluation des biens immobiliers avec une difficulté à objectiver certaines valorisations. À cette caractéristique qui était déjà celle de l'ISF s'est ajoutée la difficulté de délimiter les biens immobiliers détenus à des fins patrimoniales, y compris sous forme de placements financiers, et de les distinguer des biens à usage professionnel. Cette complexité des règles d'assiette et les incertitudes importantes sur l'évaluation des biens, dont la réduction impliquerait de lourds contrôles, constituent une fragilité de l'impôt et entraînent un risque d'inéquité entre les contribuables selon leur degré d'information et leur capacité à les maîtriser.

Un impôt au rendement modeste mais dynamique, concentré sur un petit nombre de contribuables

En 2022, près de 164 000 foyers ont reçu un avis d'impôt pour un montant total de 1,8 Md€. Les recettes budgétaires ont représenté 2,1 Md€ cette même année, en incluant les sommes recouvrées au titre des déclarations complémentaires et des contrôles fiscaux¹.

L'IFI s'ajoute aux autres impôts portant sur le patrimoine des ménages, notamment aux taxes foncières et, lors des cessions ou transmissions, aux droits de mutation à titre onéreux ou gratuit (en cas de succession ou de donation). Il ne représente donc qu'une faible part de la

¹ Un reliquat d'ISF de 0,3 M€ a été recouvré la même année, essentiellement issu de contrôles, portant l'ensemble des recettes IFI et ISF à 2,4 Md€ en 2022.

fiscalité sur l'ensemble du patrimoine des ménages, dont le total est estimé à 117 Md€ en 2022², et une proportion également faible de la fiscalité du logement, évaluée par le Conseil des prélèvements obligatoires à 92 Md€³.

Par rapport à l'ancien impôt de solidarité sur la fortune (ISF), le rétrécissement de l'assiette au seul patrimoine immobilier et le maintien du seuil d'entrée de l'IFI à 1,3 M€ ont mécaniquement fait sortir de la taxation les patrimoines constitués essentiellement de valeurs mobilières. Alors qu'il y avait 358 000 foyers fiscaux redevables de l'ISF en 2017, il n'y avait plus que 133 000 assujettis à l'IFI en 2018. Cependant, les recettes d'IFI progressent continûment depuis (+14,2 % par an en moyenne sur 2019-2022), soutenues par la hausse des prix de l'immobilier et l'absence d'actualisation du seuil d'imposition : chaque année, le nombre de redevables de l'IFI dont le patrimoine dépasse le seuil d'assujettissement augmente. Il a atteint 164 000 en 2022.

Les foyers redevables de l'IFI, qui détiennent par construction plus de patrimoine immobilier que la moyenne des foyers fiscaux, se caractérisent également par des revenus plus importants (plus de 300 000 € contre 26 100 € pour les foyers non redevables de l'IFI) ainsi que par un âge moyen plus élevé (près de 70 ans contre 54 ans pour les redevables de l'impôt sur le revenu). Ils résident essentiellement en Ile-de-France (2,83 % des foyers fiscaux sont redevables de l'IFI à Paris contre 0,4 % pour l'ensemble du territoire), bien que la progression du nombre de redevables soit plus marquée dans les départements du littoral Ouest depuis 2018.

L'IFI est un impôt nettement progressif : le taux d'effort fiscal des ménages augmente avec le patrimoine, avec un taux moyen d'imposition de 0,16 % pour le premier décile et qui atteint 0,69 % pour le dernier décile. Alors que l'impôt moyen est de 11 200 € en 2022, 44 % des foyers, les moins imposés s'acquittent d'un impôt moyen de 4 000 € et 0,4 % des foyers, les plus imposés s'acquittent d'un impôt supérieur à 192 000 €.

L'IFI est plafonné, c'est-à-dire que si la somme de ce dernier, de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux dépasse 75 % des revenus de l'année précédente, le montant du dépassement est déduit de l'IFI. Ce mécanisme de plafonnement, qui existe depuis l'ISF, est une exigence constitutionnelle visant à éviter une imposition confiscatoire et une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques⁴. Le plafonnement bénéficie à une minorité de redevables de l'IFI, environ 2 300 foyers, soit 1,4 % des redevables, et atténue la progressivité de l'impôt pour un petit nombre de contribuables en haut de la distribution des patrimoines immobiliers.

Les ménages les plus fortunés ne sont pas toujours les plus forts contributeurs à l'IFI compte tenu de la structure de leur patrimoine et de la place qu'y prend l'immobilier : les 1 % des ménages les mieux dotés répartissent en effet leur patrimoine brut de façon spécifique, avec davantage d'actifs financiers (27 % contre 20 % pour les autres ménages) et de patrimoine

² Rapport de la mission d'information relative à la fiscalité du patrimoine, MM. Jean-Paul Mattéi et Nicolas Sansu, Assemblée nationale, septembre 2023. Cette estimation de la fiscalité sur le patrimoine des ménages inclut notamment 31,4 Md€ sur la détention du patrimoine immobilier (taxes foncières, IFI...), 44,9 Md€ sur les revenus des patrimoines immobiliers et financiers et les plus-values procurées par leur cession (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux, prélèvement forfaitaire unique) et 40,6 Md€ au titre des transmissions de droit de propriété (droits de mutation à titre onéreux, droits de mutation à titre gratuit, prélèvements sociaux).

³ Conseil des prélèvements obligatoires, « *Pour une fiscalité du logement plus cohérente* », décembre 2023.

⁴ Cf. décision du Conseil constitutionnel DC 2012-654 du 9 août 2012.

professionnel (34 % contre 7 %) et relativement moins d'immobilier (36 % contre 67 %) selon l'enquête patrimoine de l'Insee portant sur 2021.

La transformation de l'ISF en IFI avait notamment pour objectifs de prévenir le départ à l'étranger de « gros » contribuables et de favoriser les placements en direction des entreprises de préférence à la pierre. Depuis 2018, on constate une baisse du nombre des départs à l'étranger et une augmentation des retours en France de redevables de l'IFI, ces derniers étant devenus supérieurs aux départs. Il n'est toutefois pas possible d'imputer directement cette inversion du solde des départs et des retours à la seule transformation de l'ISF en IFI. Les éventuelles réallocations de patrimoine immobilier vers des actifs mobiliers ne peuvent quant à elles être mesurées au travers des seules données fiscales issues des déclarations IFI. Celles-ci font cependant apparaître globalement une stabilité des patrimoines immobiliers les plus importants. Les études les plus récentes ne montrent pas, pour les ménages qui étaient déjà imposés à l'ISF, de réorientation massive de leur patrimoine en défaveur de l'immobilier depuis 2018.

Des démarches simplifiées pour la déclaration de l'IFI par rapport à l'ISF mais encore à améliorer

La mise en place de l'IFI s'est traduite pour les contribuables par une simplification par rapport à l'ISF, en intégrant la déclaration à celle de l'impôt sur le revenu (IR). La déclaration des biens détenus directement est facilitée par un accès plus large aux outils d'aide à l'évaluation de l'assiette, au sein de l'espace fiscal personnel (« Patrim Usagers ») ou en accès direct sur internet (« Demande de valeur foncière »). L'évaluation par le contribuable de la valeur vénale de ses biens demeure cependant un exercice délicat, que l'administration fiscale pourrait encore mieux accompagner. Enfin, la relation de confiance entre les redevables de l'IFI et l'administration fiscale a été renforcée par l'introduction du « droit à l'erreur ».

Toutefois cette intégration à la gestion de l'IR reste incomplète et ne concerne pas les modalités de paiement (prélèvement automatique mensuel ou à l'échéance tacitement reconductible), ce qui prive les contribuables de ce service accessible pour l'IR et qui, par ailleurs, favoriserait la dématérialisation des versements.

La Cour a constaté, au cours des dernières années, que les valeurs déclarées par les redevables de l'IFI, qui doivent être actualisées au 1^{er} janvier de chaque année, ont progressé moins fortement que les prix de l'immobilier. À Paris, où les prix de l'immobilier dans l'ancien ont progressé de 4 % en moyenne annuelle entre 2018 et 2022, l'évolution des valeurs déclarées des résidences principales s'élève à 2 % en moyenne par an pour la grande majorité des redevables parisiens. 14 % ont maintenu inchangée la valeur de leur bien sur la période. La déclaration du patrimoine taxable par le redevable pourrait être améliorée par une démarche de l'administration plus personnalisée, portant à la connaissance du déclarant l'ensemble des informations détenues par l'administration fiscale sur l'évolution des prix de l'immobilier dans la zone où se trouve le bien déclaré.

Un recouvrement facile et efficace mais des coûts de gestion élevés et peu analysés

L'intégration de la gestion de l'IFI à celle de l'IR permet un recouvrement facile et plus sécurisé. Les taux de recouvrement sont élevés, atteignant 99,9 % deux ans après l'émission des avis d'imposition : ces performances, meilleures que celles des autres impôts des particuliers, s'expliquent en partie par le caractère déclaratif de l'IFI, de surcroît collecté auprès de redevables solvables. Le taux de recouvrement est en revanche plus faible auprès des non-résidents.

Le taux d'intervention de l'IFI, qui rapporte les dépenses engagées pour sa gestion aux recettes recouvrées, apparaît élevé à 2,66 % en 2022 contre 1,05 % pour l'IR. Il est également plus élevé que celui de l'ISF (1,66 % pour l'ISF en 2017 contre 3,34% pour l'IFI en 2018). L'activité de contrôle représente la part la plus importante des coûts, alors que les charges de recouvrement, d'assiette et de contentieux sont très faibles. Ce taux peut s'expliquer par le rétrécissement notable de l'assiette taxable et du nombre de contribuables alors que le degré de complexité de la gestion et du contrôle de cet impôt est élevé. Les services fiscaux considèrent que les enjeux liés au taux d'intervention sont limités et n'ont que peu analysé les effets de la bascule ISF/IFI, de la complexité des règles d'assiette ou de l'intégration à la gestion de l'IR sur les coûts de gestion.

Un contrôle qui monte en charge avec des outils de ciblage qui se perfectionnent

Un impôt déclaratif suppose un contrôle *a posteriori* efficace, c'est à dire capable de détecter les erreurs ou les omissions. Le contrôle de l'IFI monte en charge depuis 2020 mais reste encore peu fréquent. Moins de 2 % des redevables ont fait l'objet d'un contrôle formalisé en 2022, pour un rendement de 100 M€ environ. Comme pour les autres impôts des particuliers, il est essentiellement réalisé sur pièces – les contrôles sur place représentent 1 % du total – et intégré dans une stratégie de contrôle portant à la fois sur les revenus et le patrimoine. La suppression de l'ISF s'étant traduite pour l'administration fiscale par une perte de vision globale sur l'ensemble du patrimoine, elle a adapté la programmation des contrôles en renforçant progressivement les outils nationaux de ciblage fondés sur l'exploitation automatique d'un grand nombre de données (*data mining*).

Les requêtes nationales issues du *data mining* permettent d'identifier des dossiers à risque, au titre de l'absence de déclaration (depuis 2019) et de la minoration d'assiette (depuis 2022). Ces outils de ciblage, fondés sur l'exploitation de nombreuses données, notamment de cessions immobilières et de revenus fonciers, sont récents et ont été complétés en 2023. Ils gagneraient à être enrichis pour couvrir l'ensemble du fichier des redevables. La minoration d'assiette représente les deux tiers du rendement des contrôles, devant la détection de redevables défaillants (l'absence de déclaration représente 30 % des droits rappelés).

Le pilotage des contrôles menés par la DGFIP s'est amélioré depuis le dernier contrôle de la Cour mené en 2017 sur l'ISF. Cependant, des progrès sont encore nécessaires pour optimiser la programmation des contrôles : les pratiques demeurent variables d'une direction régionale ou départementale à l'autre et les outils nationaux sont inégalement utilisés par le niveau local. Un bilan de l'utilisation des requêtes nationales issues du *data mining* par les

services locaux serait utile, tout comme une comparaison de l'efficacité des différentes stratégies de ciblage.

Des situations à mieux contrôler, une fraude à évaluer

Si la valorisation des biens détenus et la détection de la sous-déclaration progressent, plusieurs enjeux sont moins bien couverts par les outils de détection et le contrôle.

L'administration fiscale manque notamment d'informations pour contrôler les biens détenus via des sociétés civiles immobilières (SCI), alors que ces modalités de détention du patrimoine immobilier se développent fortement. Les outils de contrôle des SCI devraient être renforcés, tout comme les informations transmises par les intermédiaires financiers sur les titres ayant une composante immobilière. Le contrôle des non-résidents et des biens à l'étranger pâtit encore du manque de données sur les patrimoines non producteurs de revenus, en dépit des progrès des échanges automatisés de données au sein de l'Union européenne.

Le rendement financier du contrôle est limité par rapport à d'autres impôts, du fait du faible taux nominal de l'IFI, et ne constitue donc pas un objectif prioritaire de la programmation des vérifications. Il importe cependant de veiller à maintenir l'effet dissuasif des contrôles en assurant une bonne couverture des redevables concernés.

Les contentieux sont peu nombreux, l'administration fiscale privilégiant la régularisation en cours de contrôle sur les dossiers ayant trait à la valorisation des biens. Les services locaux accordent des dégrèvements pour 85 % des réclamations contentieuses : leur montant rapporté à l'impôt est relativement plus élevé que pour l'impôt sur le revenu mais reste limité, autour de 13 M€ par an. Les contentieux juridictionnels sont trop récents pour en tirer des enseignements (30 ont été jugés dont seulement quatre en appel).

Pas davantage que pour les autres impôts, l'écart fiscal de l'IFI, qui correspond à la différence entre les montants recouverts et ceux qui résulteraient d'une application parfaite de la loi fiscale sans aucune perturbation (il comprend donc les erreurs involontaires, la fraude et les aléas du recouvrement), ne fait l'objet d'estimation alors que cette donnée est indispensable pour identifier l'ampleur de la défaillance et son évolution dans le temps⁵. Conformément au contrat d'objectif et de moyens de la DGFIP, qui prévoit de développer de telles estimations sur les principaux impôts, des travaux de chiffrage de l'écart fiscal devront être engagés sur l'IFI.

*

Au terme de ses observations, la Cour des comptes formule sept recommandations destinées à mieux accompagner les redevables dans leurs démarches, à simplifier certains aspects de la gestion de l'IFI et à renforcer les dispositifs de contrôle et de détection de la fraude.

⁵ Cf. Cour des comptes, « *La détection de la fraude fiscale des particuliers* », novembre 2023.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 (DGFIP) : Lever l'encadrement du nombre de connexions au service « Patrim Usagers » sous réserve de l'avis de la CNIL.

Recommandation n° 2 (DGFIP) : Étudier un accompagnement plus proactif du déclarant en fournissant, au moment de la télédéclaration de l'IFI, des indications sur l'évolution du marché immobilier à partir des informations détenues par l'administration fiscale.

Recommandation n° 3 (DGFIP) : Ouvrir la possibilité pour les redevables de l'IFI d'opter pour un paiement par prélèvement automatique tacitement reconductible, selon les mêmes modalités que pour l'impôt sur le revenu.

Recommandation n° 4 (DGFIP) : Enrichir l'outil d'analyse du tissu fiscal utilisé pour déterminer les risques de fraude à l'IFI (Tissufip) de manière à couvrir l'ensemble du fichier des contribuables.

Recommandation n° 5 (DGFIP) : Prévoir une obligation pour les sociétés et institutions financières de transmettre à l'administration fiscale les informations sur la composante immobilière des titres détenus, actuellement communiquées uniquement au redevable.

Recommandation n° 6 (DGFIP) : Faire un bilan de l'utilisation des outils de *data mining* et comparer les résultats obtenus par les services selon les critères de ciblage (*data mining*, dossiers à forts enjeux, programmation locale...).

Recommandation n° 7 (DGFIP) : Procéder à l'évaluation de l'écart fiscal de l'IFI en exploitant les données statistiques relatives au patrimoine sur un panel représentatif.

INTRODUCTION

Créé par la loi de finances pour 2018⁶ qui a recentré l'assiette de l'ancien impôt sur la fortune (ISF) sur les seuls « actifs immobiliers », l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est dû par les foyers fiscaux détenant des actifs immobiliers dont la valeur nette dépasse 1,3 M€, qu'ils soient constitués d'immeubles détenus directement ou indirectement, à l'exclusion de l'immobilier affecté à l'activité professionnelle du redevable ou d'une entreprise dont il détient des parts. L'IFI est déclaratif, progressif et dû chaque année par le foyer fiscal sur la base des faits établis au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Comme l'ISF avant lui, l'IFI est destiné à assurer une participation spécifique des contribuables les plus fortunés aux recettes publiques. En instaurant cet impôt, le législateur a entendu mobiliser la capacité contributive que confère la détention d'actifs immobiliers, qu'ils soient productifs de revenus ou non, ce que le Conseil constitutionnel a admis dans sa décision du 28 décembre 2017⁷.

En 2022, près de 164 000 foyers ont reçu un avis d'impôt pour un montant total de 1,8 Md€⁸. Les recettes budgétaires ont représenté 2,1 Md€ en 2022, en incluant l'IFI recouvré au titre des déclarations complémentaires et du contrôle fiscal⁹. Par comparaison, en 2017, l'ISF affichait un rendement brut de 6,4 Md€ avant réductions d'impôt et plafonnement, pour une recette nette de 4,2 Md€ acquittée par 358 000 foyers redevables.

La création de l'IFI s'est inscrite dans une réforme globale de la fiscalité du capital incluant l'instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne. Un comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital a été installé en décembre 2018 auprès de France stratégie. Il a publié quatre rapports depuis 2019 et un rapport final en octobre 2023. La Cour n'a donc pas inclus dans son enquête l'évaluation des effets économiques et sociaux de cette réforme, notamment la réorientation de l'épargne vers les investissements productifs, le financement de l'économie et de l'investissement, les conséquences sur l'emploi et la croissance ainsi que sur la création et la répartition de richesses.

Le présent rapport porte sur la mise en place et la gestion de l'IFI depuis sa création en 2018. Il s'appuie sur des entretiens menés avec la direction générale des finances publiques, la direction de la législation fiscale, la direction générale du Trésor, complétés par des questionnaires, ainsi que des entretiens avec des avocats fiscalistes. Des déplacements ont été réalisés à la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), dans une direction régionale et dans deux directions départementales des finances publiques (DRFiP d'Ile-de-France et de Paris, DDFiP des Hauts-de-Seine, DRFiP de Nouvelle-Aquitaine et de Gironde), auprès desquelles il a notamment été procédé à l'examen d'un échantillon de dossiers

⁶ Article 31 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, codifié aux articles 964 à 983 du code général des impôts.

⁷ Décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018.

⁸ « L'impôt sur la fortune immobilière en 2022 », DGFIP Statistiques n°15, avril 2023.

⁹ Un reliquat d'ISF de 0,3 M€ est recouvré la même année, essentiellement issu de contrôles, portant l'ensemble des recettes budgétaires IFI et ISF à 2,4 Md€ en 2022. Le produit brut d'IFI 2022 en droits constatés s'est élevé à 2 308 M€ selon le compte général de l'État en intégrant les résultats des contrôles et les déclarations complémentaires (197 M€) et en ajoutant à l'IFI net les réductions fiscales, pour dons et plafonnement (271 M€).

de contrôle. Une analyse des données fiscales 2018-2022 a enfin été réalisée à partir du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD).

Le rapport présente le cadre juridique, l'évolution de l'impôt et le profil des assujettis (I) avant d'analyser la gestion de l'IFI, de la déclaration au recouvrement (II). Il présente enfin les moyens et les résultats du contrôle et de la détection de la fraude ainsi que la gestion des contentieux (III).

1 UN NOUVEL IMPOT CONCENTRE SUR UN PETIT NOMBRE DE CONTRIBUABLES

L'IFI, recentré par rapport à l'ISF sur le seul patrimoine immobilier, présente un rendement modeste mais dynamique depuis sa création en 2018 et sa prévision budgétaire s'est améliorée (1.1). La définition de la nouvelle assiette, englobant les biens détenus de manière directe ou indirecte, a introduit des éléments de complexité alors que des mécanismes propres à l'ISF, comme le plafonnement, ont été maintenus (1.2). L'IFI apparaît aujourd'hui comme un impôt progressif, mais concentré sur un nombre limité de contribuables, dont certains bénéficient d'un plafonnement des prélèvements obligatoires rapportés au revenu (1.3).

1.1 Un impôt sur la fortune au rendement modeste qui repose désormais sur le seul patrimoine immobilier

1.1.1 Un impôt symbolique recentré sur les seuls actifs immobiliers

Comme l'ISF, créé en 1988 sur la base de l'ancien impôt sur les grandes fortunes établi en 1982 puis supprimé en 1986, l'IFI vise à faire contribuer spécifiquement les ménages disposant d'un patrimoine immobilier élevé aux recettes publiques et à inciter les plus fortunés à réallouer leurs investissements dans l'économie en privilégiant les valeurs mobilières en actions et autres titres.

L'IFI ne représente qu'une faible part de la fiscalité sur le patrimoine des ménages : il s'ajoute en effet aux taxes foncières (25,5 Md€ acquittés par les ménages sur le logement en 2022 selon le CPO) et, en cas de cession, aux droits de mutation à titre onéreux (22,0 Md€) ou gratuit (droits de succession ou donation pour 18,6 Md€¹⁰). Les revenus tirés du patrimoine sont par ailleurs soumis aux prélèvements sociaux ainsi qu'à l'impôt sur le revenu pour les revenus fonciers et au prélèvement forfaitaire unique pour les revenus financiers. Les prélèvements sur l'ensemble du patrimoine des ménages (immobilier et financier) se sont ainsi élevés à 117 Md€ en 2022. Bien qu'assis sur la détention immobilière, l'IFI ne représente en outre qu'une faible

¹⁰ Rapport de la mission d'information sur la fiscalité du patrimoine, Assemblée nationale, septembre 2023.

part de la fiscalité du logement, estimée par le Conseil des prélèvements obligatoires à 92 Md€ en 2022.

Si l'IFI est créé comme un nouvel impôt au 1^{er} janvier 2018, il reprend la plupart des paramètres de l'ISF en recentrant l'assiette de ce dernier sur les seuls actifs immobiliers : le seuil d'entrée dans l'impôt reste le même (il est fixé à 1,3 M€ depuis 2011, mais pour les assujettis, le barème s'applique à partir de 800 000 €), le barème progressif est inchangé (cinq tranches d'imposition avec un taux allant de 0,5 % à 1,5 %¹¹), un mécanisme de décote à l'entrée¹² et un mécanisme de plafonnement atténuent le montant de l'impôt aux deux extrémités de la distribution. Les réductions d'impôts sont recentrées sur les dons aux œuvres d'intérêt général, les cas d'exonération pour les investissements dans les PME ayant été supprimés (cf. annexe 1 sur la comparaison de l'IFI et de l'ISF).

Tableau n° 1 : Barème de l'IFI selon la valeur des biens déclarés

<i>Patrimoine net taxable</i>	Taux d'imposition
Entre 0 et 800 000 €	0 %
Entre 800 000 et 1 300 000 €	0,5 %
Entre 1 300 000 et 2 570 000 €	0,7 %
Entre 2 570 000 et 5 000 000 €	1,0 %
Entre 5 000 000 et 10 000 000 €	1,25 %
Plus de 10 000 000 €	1,5 %

Source : code général des impôts

Comme l'ISF, l'IFI impose le patrimoine immobilier au niveau du foyer fiscal comprenant les conjoints (personnes mariées, liées par un Pacs ou vivant en concubinage notoire) et les enfants mineurs dont ils ont l'administration légale des biens.

Les foyers fiscaux domiciliés en France sont redevables de l'impôt pour leurs biens immobiliers situés en France et à l'étranger. Les personnes physiques résidant à l'étranger, quelle que soit leur nationalité, en sont redevables pour les biens immobiliers situés en France. Si elles transfèrent leur domicile fiscal en France, elles sont imposables, pendant les cinq premières années, uniquement sur leurs biens immobiliers situés en France.

¹¹ Un taux à 0 % est prévu pour le patrimoine inférieur à 800 000 €.

¹² Pour atténuer l'effet de seuil (taxation dès 800 000 € alors que le seuil d'imposition est de 1,3 M€), une décote est prévue pour les patrimoines compris entre 1,3 M€ et 1,4 M€ : le montant de l'impôt calculé est réduit d'une somme égale à 17 500 €-1,25 % P, où P est la valeur nette taxable du patrimoine.

Peu de pays de l'OCDE ont un impôt sur les plus hauts patrimoines immobiliers¹³

La France est avec la Corée du Sud un des rares pays à prélever un impôt annuel sur le seul patrimoine immobilier global au-delà d'un certain seuil.

Trois autres pays de l'OCDE (Espagne, Norvège et Suisse) font porter cet impôt sur l'ensemble du patrimoine net global au-delà d'un certain seuil, sur le modèle de l'ancien ISF. Les résidences principales bénéficient le plus souvent d'un traitement fiscal préférentiel. L'Espagne, qui a réintroduit cet impôt en 2011 après l'avoir suspendu en 2008, applique un seuil d'exonération de 300 000 €, qui s'ajoute au seuil normal d'exonération de l'impôt sur le patrimoine, fixé à 700 000 €. Le barème d'imposition est cependant très variable selon les régions (communautés autonomes) qui bénéficient d'une large autonomie sur cette fiscalité « cédée » ; une réflexion est en cours pour rétablir des règles nationales limitant la concurrence fiscale entre territoires. En Norvège, l'impôt ne s'applique qu'à 25 % de la valeur de la résidence principale alors que cette part est portée à 95 % dans le cas d'une résidence secondaire.

Les seuils d'entrée dans l'impôt conduisent à assujettir une large part des propriétaires en Norvège et en Suisse. Ainsi, en Norvège, le seuil d'entrée en matière de valeur du bien sous-jacent est fixé à 170 000 € (avec de forts abattements sur la résidence principale) et le taux n'est que très peu progressif en fonction du patrimoine, allant de 0,95 % à 1,1 %. Si, en Suisse, les caractéristiques exactes de l'imposition dépendent des cantons, les simulations de l'OCDE montrent que comme en Norvège, cet impôt y constitue une part non négligeable du taux marginal d'imposition dans le cas type du contribuable moyen (en termes de revenu et de patrimoine associé). En Norvège, la commission fiscale a préconisé fin 2022 une réduction de l'impôt sur la fortune et son remplacement partiel par un impôt sur les successions qui n'existe plus dans ce pays.

Les impôts sur le patrimoine représentent une proportion limitée des recettes fiscales dans les pays de l'OCDE, en moyenne de 6 %. Une minorité de pays en tirent plus de 10 % de leurs recettes : 14 % en Corée, 12 % au Canada, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, 10 % au Luxembourg. Les impôts périodiques sur la propriété immobilière (incluant les taxes foncières) en représentent la principale composante (62 %).

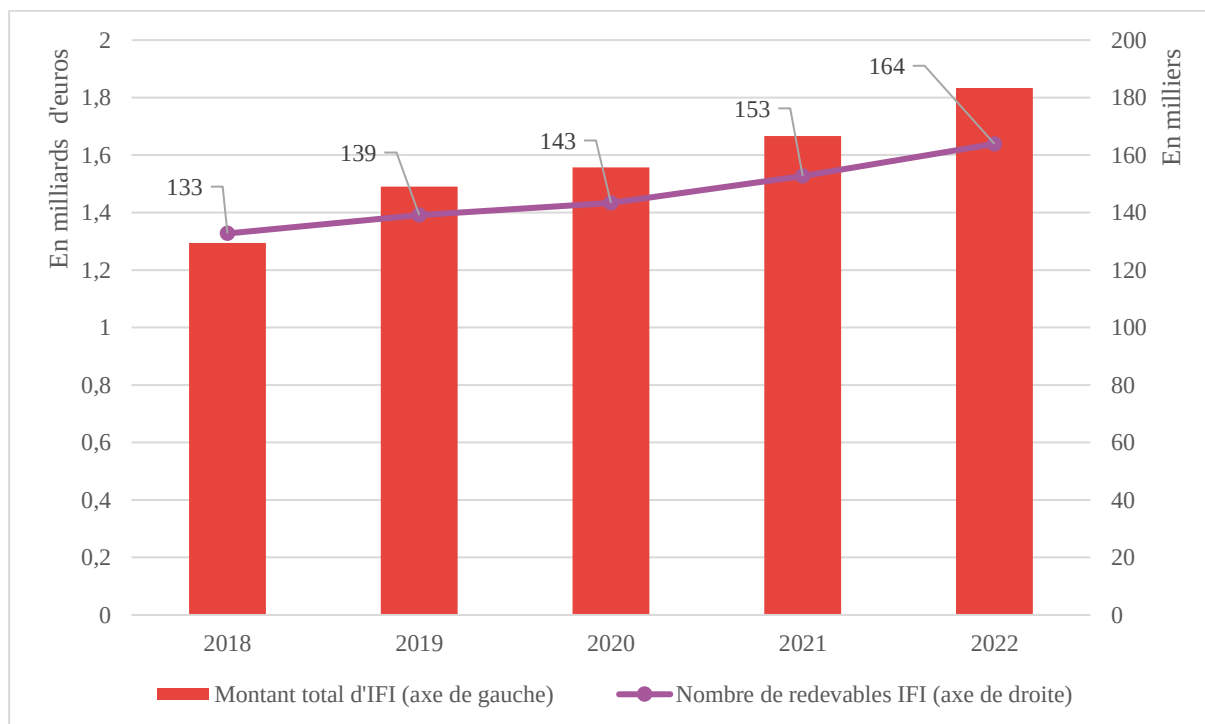
1.1.2 Un impôt au rendement modeste mais dynamique

Avec un peu plus de 2 Md€ en 2022, le rendement de l'IFI est modeste par rapport aux autres impôts pesant sur le patrimoine immobilier et notamment sur sa détention : les recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties se sont ainsi élevées la même année à 36,2 Md€, dont 25,5 Md€ acquittés par les ménages sur le logement¹⁴.

Si l'IFI ne représente que 0,7 % des recettes fiscales nettes de l'État en 2022, son rendement est dynamique depuis sa création avec une progression annuelle moyenne de 14,2 % depuis 2019. Cette progression a été particulièrement marquée en 2019 (supérieure à 20 %) et, après un ralentissement en 2020 lors de la crise sanitaire, elle a repris à un rythme supérieur à 10 % en 2021 et 2022. Elle s'explique à la fois par l'augmentation du nombre de redevables liée au maintien du seuil d'entrée et à la dynamique continue du marché de l'immobilier, qui augmente la valeur du patrimoine des foyers déjà assujettis.

¹³ OCDE, *La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, décembre 2022.

¹⁴ Cf CPO, décembre 2023.

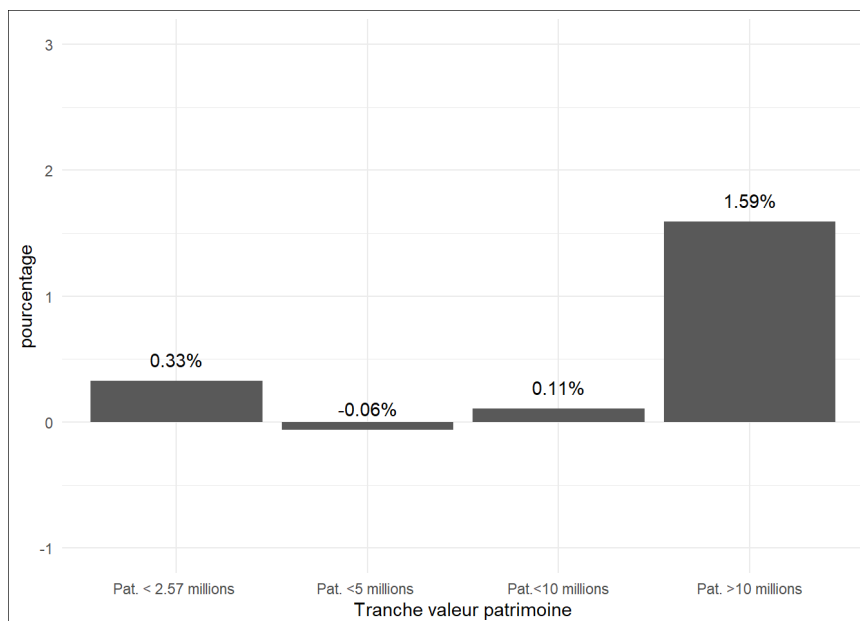
Graphique n° 1 : Évolution du montant et du nombre de redevables de l'IFI

Source : CASD, traitement Cour des comptes. Lecture : en 2022, 164 000 foyers ont effectué une déclaration d'impôt sur leur fortune immobilière au 1^{er} janvier 2022 pour un montant de 1,83 Md€.

Le nombre de foyers redevables de l'IFI a progressé de plus de 23 % entre 2018 et 2022 (+5,9 % par an), passant de près de 133 000 à environ 164 000. Il représente moins de la moitié du nombre de foyers qui étaient assujettis à l'ISF (358 000 en 2017). Cependant le nombre de redevables progresse dans toutes les tranches de patrimoine et particulièrement pour la tranche comprise entre 5 et 10 M€ de patrimoine taxable. Cette augmentation est en partie liée à l'absence d'actualisation du seuil d'entrée dans l'impôt, qui est resté inchangé depuis sa création : la question d'une actualisation du barème, pour tenir compte notamment de l'évolution des prix de l'immobilier, pourrait se poser, à l'instar de l'actualisation régulière du barème d'autres impôts. Dans un rapport remis fin septembre 2023, une mission d'information de l'Assemblée nationale sur la fiscalité du patrimoine a ainsi recommandé d'indexer le seuil d'assujettissement à l'IFI sur l'inflation tout en plafonnant l'abattement de 30 % sur la résidence principale à 600 000 €¹⁵.

L'assiette déclarée a progressé moins rapidement, avec une augmentation de 5,8 % sur la période (+ 1,5 % par an en moyenne), particulièrement marquée en 2019 (+ 2,3 %). La valeur du patrimoine moyen des contribuables à l'IFI a progressé de 0,33 % pour les patrimoines de moins de 2,57 M€ entre 2018 et 2022 et a augmenté légèrement plus pour les patrimoines les plus élevés (+1,6 %). Pour les 93 331 redevables qui acquittent chaque année l'IFI depuis 2018, le patrimoine moyen augmente plus fortement, de 13,4 % entre 2018 et 2022 (+3,3 % en moyenne annuelle).

¹⁵ Rapport précité de la mission d'information relative à la fiscalité du patrimoine, MM. Jean-Paul Mattéi et Nicolas Sansu, Assemblée nationale, septembre 2023, p 175-182.

Graphique n° 2 : Évolution du patrimoine des redevables à l'IFI entre 2018 et 2022 par tranche

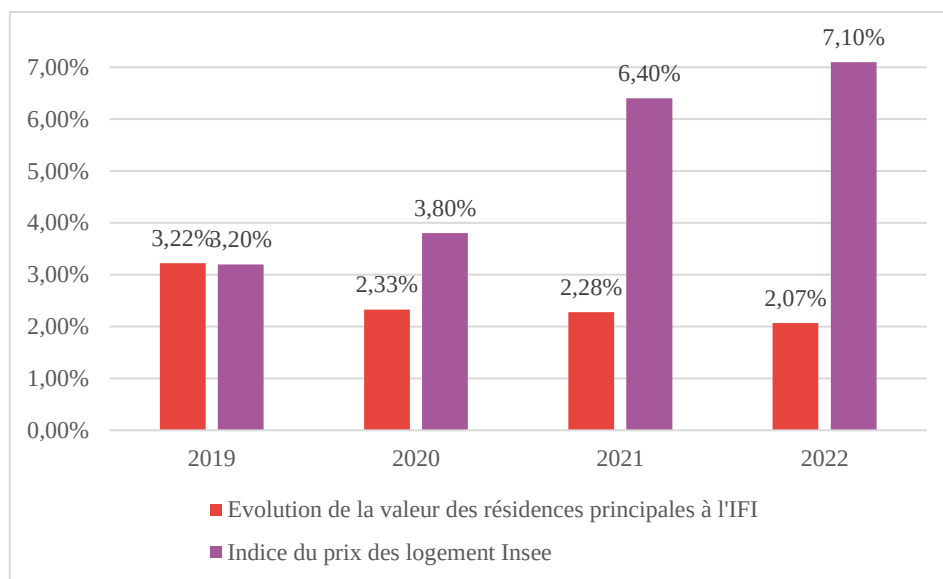
Source : CASD, traitement Cour des comptes.

Toutefois, le patrimoine moyen déclaré à l'IFI progresse moins rapidement que l'indice des prix des logements, avec un écart croissant en 2021 et 2022, années marquées par un fort dynamisme du marché de l'immobilier¹⁶. Des mouvements de cessions ou acquisitions peuvent affecter la composition du patrimoine et expliquer une partie de l'écart. Un retard ou un décalage entre les valeurs déclarées et les valeurs vénales y contribue aussi probablement.

La part des dettes immobilières (correspondant au passif décompté de la valeur des biens immobiliers déclarés), stable sur la période autour de 6,4 % du patrimoine immobilier, n'explique en tout cas pas cet écart global. Celle-ci est plus élevée en entrée de barème (6,9 % pour les patrimoines de moins de 2,57 M€) que pour les patrimoines les plus élevés (4,4 % pour les patrimoines de plus de 10 M€).

Pour les foyers qui étaient déjà présents dans l'IFI en 2021, la valeur du patrimoine moyen déclaré progresse de 4,1 % en 2022, ce qui est nettement supérieur à l'augmentation du patrimoine de l'ensemble des foyers (+1,1 %) mais reste sensiblement plus faible que celles des prix de l'immobilier (+ 7,1 %). En se concentrant sur la valeur des seules résidences principales déclarée à l'IFI (nette des dettes), on constate une progression sur la période 2018-2022 pour l'ensemble des redevables, mais moindre que la dynamique des prix de l'immobilier surtout en 2021 et 2022 (cf. graphique ci-dessous).

¹⁶ En 2018 le patrimoine moyen déclaré à l'IFI progresse de 2,3 %, proche de la hausse de 3,2 % des prix des logements Insee-notaires. En revanche, le patrimoine moyen progresse de 0,7 % en 2021 et 1,1 % en 2022 quand l'indice des prix des logements augmente respectivement de 6,4 % et 7,1 %.

Graphique n° 3 : Comparaison de l'évolution du marché de l'immobilier et de la valeur des résidences principales déclarée à l'IFI

Source : CASD, traitement Cour des comptes.

Pour neutraliser en partie les effets liés au profil des redevables et à l'entrée dans l'IFI de foyers ayant un patrimoine plus faible, l'évolution de la valeur des résidences principales déclarée par les foyers présents dans l'IFI de 2018 à 2022 peut être analysée distinctement : pour ces 81 608 résidences principales, la valeur déclarée progresse en moyenne de 2,2 % par an, moins vite que l'évolution du marché de l'immobilier, même si on constate une augmentation un peu plus forte de la valeur déclarée en 2022 (+2,7 % par rapport à 1,8 % les années précédentes). Il semble donc qu'une part des redevables de l'IFI ne revalorisent pas systématiquement la valeur déclarée de leur patrimoine ou avec un effet retard par rapport aux évolutions du marché. Une analyse centrée sur Paris conforte ce constat : alors que le marché de l'immobilier ancien a progressé de 4 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, les valeurs déclarées pour les résidences principales de la grande majorité des redevables augmentent de seulement 2 % en moyenne par an. Une fraction des contribuables parisiens (14 %) ont maintenu inchangée la valeur de leur bien sur la période.

À l'inverse, la dynamique de l'impôt pourrait ralentir dans les prochaines années compte tenu de l'évolution du marché immobilier : le prix des logements anciens a baissé au premier trimestre 2023 pour la première fois depuis le deuxième trimestre 2015.

Dans tous les cas, l'administration fiscale devrait sensibiliser les contribuables sur la nécessité d'actualiser la valeur des biens au 1^{er} janvier de l'année en cours lors de la déclaration d'IFI au moyen de fenêtres contextuelles (*pop up*) ou d'alertes sur l'évolution des prix de l'immobilier dans la commune, voire le quartier où se situent les biens déclarés (cf. infra).

1.1.3 Une prévision qui s'est améliorée

Les prévisions de recettes d'IFI sont établies conjointement par la DGFIP, la direction générale du Trésor et la direction du budget. Les prévisions figurant dans le PLF n+1 sont

réalisées en août de chaque année sur la base des recettes recouvrées l'année précédente, des recettes observées sur les premiers mois de l'année en cours ainsi que d'éléments de cadrage macroéconomique. L'administration réalise des prévisions d'évolution du marché immobilier, à partir de l'indice trimestriel des prix des logements Insee-Notaires, qui servent par ailleurs à aux prévisions de recettes pour les DMTO et l'IR (plus-values immobilières).

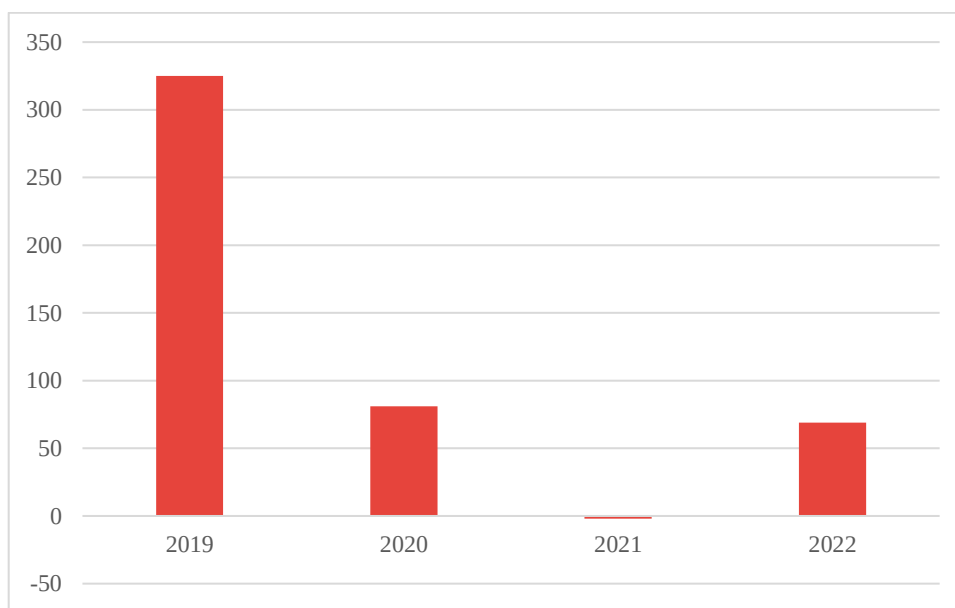
Depuis que l'IFI a remplacé l'ISF en 2018, la ligne budgétaire comprend à la fois les recettes de l'IFI et les recettes résiduelles d'ISF. La prévision s'avère robuste avec peu d'écart constaté en exécution, sauf en 2019.

Tableau n° 2 : Comparaison des prévisions des recettes de la ligne 1406 au PLF et de l'exécution budgétaire

<i>En Md€</i>	2018			2019			2020			2021			2022		
	PLF	EXEC	Écart	PLF	EXEC	Écart	PLF	EXEC	Écart	PLF	EXEC	Écart	PLF	EXEC	Écart
<i>Ligne 1406</i>	1,8	1,9	+0,1	1,5	2,1	+0,6	1,9	2,0	+0,1	2,1	2,1	-0,0	2,3	2,4	+0,0
<i>dont ISF et autres</i>		0,7		0,3	0,5	+0,2	0,4	0,4	+0,0	0,4	0,4	-0,0	0,3	0,3	-0,1
<i>dont IFI</i>		1,2		1,2	1,6	+0,3	1,5	1,6	+0,1	1,7	1,7	-0,0	2,0	2,1	+0,1

Source : Chorus et Voies et Moyens Tome 1

Plusieurs raisons expliquent les difficultés initiales de prévision : au titre de l'ISF, la poursuite des recettes recouvrées par le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDOR), service temporaire créé pour faciliter la mise en conformité fiscale des contribuables, n'avait pas été anticipée ; concernant l'IFI, la prévision avait sous-estimé les recettes au titre de 2018 (effet base) et l'évolution marquée du patrimoine net taxable en 2019 (+7,3 %). Ce premier exercice de prévision des recettes d'IFI est en outre intervenu dans le contexte particulier de la mise en place du prélèvement à la source en 2019, avec une « année blanche » au titre de 2018 qui a sensiblement réduit l'effet du plafonnement et son impact à la baisse sur l'IFI.

Graphique n° 4 : Écarts en montant entre l'IFI prévu et encaissé (en M€)

Source : Voies et moyens, traitement Cour des comptes.

Si l'on excepte cette année 2019, la prévision s'est améliorée par rapport à celle de l'ISF pour lequel des écarts de 300 M€ en moyenne étaient constatés chaque année : sur les trois dernières années, les écarts de prévisions ont été très faibles (5 % de l'impôt au maximum). Outre l'effet de champ (l'évolution des marchés financiers est plus complexe à anticiper que le marché immobilier), la prévision des recettes d'IFI peut s'appuyer sur des données plus précises sur la composition du patrimoine de l'ensemble des redevables alors que l'information n'était pas disponible pour les patrimoines de moins de 2,57 M€ pour l'ISF (déclaration simplifiée).

1.2 Un impôt complexe pour les redevables

En limitant l'assiette aux seuls actifs immobiliers, l'IFI implique de définir précisément le champ de ces actifs, y compris ceux détenus indirectement sous forme de parts dans des sociétés, et de ne retenir au titre des passifs déductibles que les dettes associées à ces seuls actifs. D'autres règles de calcul spécifiques (plafonnement, foyer fiscal), reprises de l'ISF, sont également complexes. Il en résulte des incertitudes dans la détermination de l'assiette de l'impôt, notamment pour les biens détenus indirectement, qui s'ajoutent à la difficulté pour les redevables de réaliser une auto-évaluation de leurs biens. Cette complexité de l'assiette et les marges d'incertitude dans l'évaluation des biens induisent un risque d'inéquité entre les contribuables selon leur maîtrise de la règle fiscale, dont la réduction impliquerait des contrôles très lourds.

1.2.1 Une délimitation de l'assiette au seul patrimoine immobilier taxable

L'assiette de l'IFI est la valeur nette du patrimoine immobilier, calculée en soustrayant à la valeur brute l'abattement forfaitaire de 30 % sur la résidence principale, les dettes déductibles ainsi que certaines exonérations. Le patrimoine imposable comprend deux types de biens, les immeubles et terrains détenus directement et ceux qui sont détenus indirectement.

Les exonérations applicables à l'ISF ont été conservées pour l'IFI notamment pour les biens professionnels : les actifs immobiliers affectés à une activité « opérationnelle »¹⁷ et non purement patrimoniale ne sont pas assujettis. De même ont été reconduites les exonérations partielles de 75 % en faveur des bois et forêts, des parts de groupements fonciers agricoles (GFA) et de certains biens ruraux donnés en location à long terme, soumises à des conditions, notamment de gestion durable.

Le cas des locations meublées

Les locaux d'habitation loués meublés sont considérés comme des biens immobiliers affectés à l'activité professionnelle si leur propriétaire en retire plus de 23 000 € de recettes annuelles et plus de 50 % des revenus professionnels du foyer fiscal au sens de l'IFI, et si cette location constitue son activité principale. Alors que les dispositions de l'ISF conduisaient à ce que le bien loué soit directement qualifié de bien professionnel exonéré, il faut désormais que cette activité soit une activité professionnelle *principale* pour être exonérée. En pratique, ces dispositions réduisent l'intérêt fiscal de la location meublée au titre de l'IFI, sauf pour les retraités qui n'ont plus de revenus professionnels.

La valorisation des biens détenus directement est identique à celle de l'ISF, en retenant la valeur vénale au 1^{er} janvier, définie par la jurisprudence comme le prix qui pourrait être offert par le jeu de l'offre et de la demande sur un marché réel : la méthode par comparaison avec des biens présentant des caractéristiques similaires est privilégiée même s'il peut exister d'autres méthodes d'évaluation (cf. encadré).

Les différentes méthodes d'évaluation des biens

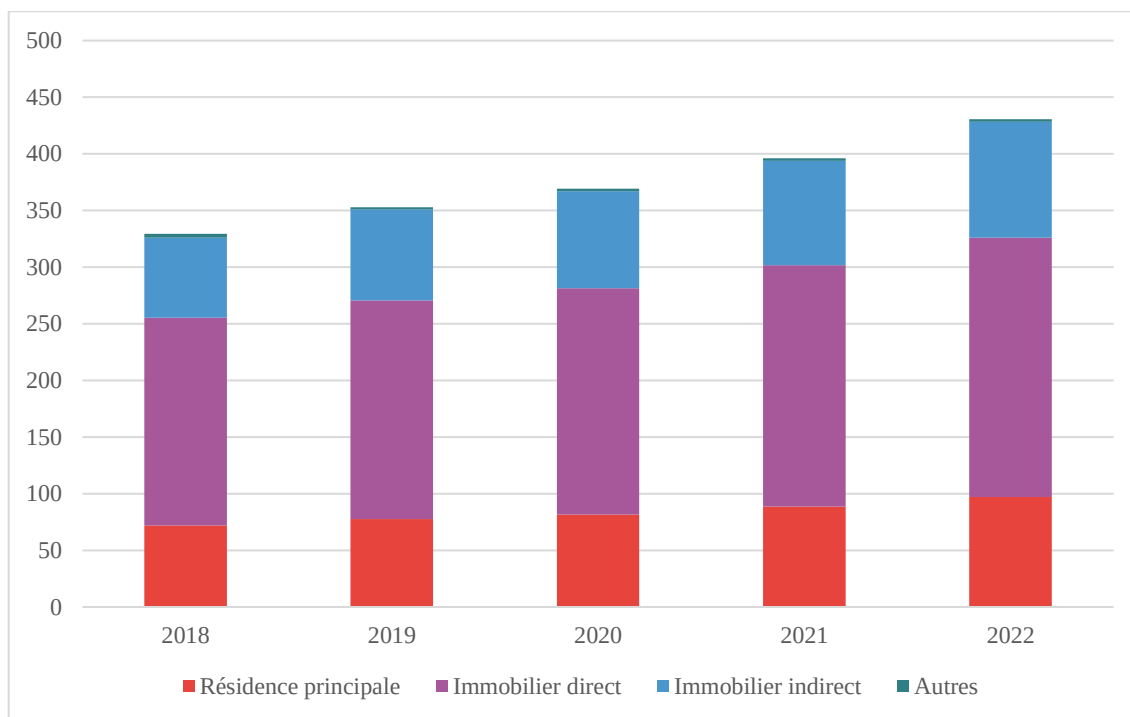
La valeur servant d'assiette à l'IFI est déterminée par le contribuable sous le contrôle de l'administration. Différentes méthodes d'évaluation peuvent être combinées en fonction de la nature des biens. La méthode par comparaison avec d'autres biens immobiliers doit être fondée sur la cession en nombre suffisant de biens intrinsèquement similaires sur la période visée. En complément, des méthodes d'évaluation par le revenu ou par réajustement d'une valeur antérieure peuvent être utilisées. D'autres méthodes peuvent être mobilisées notamment pour la valeur des titres :

- l'approche par la valeur mathématique ou patrimoniale mesure la valeur d'une entreprise à partir des données comptables (actif net réévalué) ;
- l'approche par la rentabilité pour identifier une valeur de productivité de l'entreprise (capacité à générer des profits dans l'avenir) ;
- l'approche intermédiaire fondée sur la notion de rente différentielle ou *goodwill* combine l'analyse de l'actif net corrigé et du bénéfice.

¹⁷ Une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale exercée par une entreprise individuelle ou par l'intermédiaire d'une société de personnes ou d'une société de capitaux (article 975 du CGI).

La résidence principale bénéficie comme précédemment d'un abattement de 30 %, à condition d'être détenue directement : elle représente 24 % du patrimoine déclaré à l'IFI (avant abattement et déduction du passif) et les autres biens détenus directement 57 %.

Graphique n° 5 : Composition du patrimoine immobilier assujetti à l'IFI (en Md€)



Source : CASD, traitement Cour des comptes.

Les règles de détermination de l'assiette pour les actifs immobiliers détenus indirectement, via des sociétés commerciales ou civiles, opérationnelles ou passives, sont plus complexes car les titres sont imposables seulement pour la quote-part représentative des actifs immobiliers. Un coefficient ou ratio immobilier, correspondant au rapport entre la valeur vénale des biens immobiliers et la valeur vénale de l'ensemble des actifs de la société, est ainsi appliqué à la valeur des titres. Trois cas d'exonération existent :

- lorsque le redevable détient moins de 10 % du capital d'une société opérationnelle (activité commerciale, industrielle...) détenant de l'immobilier, les titres ne sont pas assujettis¹⁸ ;
- lorsqu'il détient plus de 10 %, l'exclusion est maintenue si les biens immobiliers sont affectés à l'activité opérationnelle de la société propriétaire de l'actif ou affectés à une des sociétés du groupe sous conditions ;
- si aucune des exclusions précédentes n'est applicable, le contribuable peut se prévaloir de l'exonération des biens professionnels. Des conditions strictes doivent alors être

¹⁸ De même les parts ou actions d'organismes de placement collectif (OPCVM, fonds d'investissement...) ne sont pas retenues dans l'assiette si le redevable détient moins de 10 % des droits et que l'actif est composé à hauteur de moins de 20 % de biens ou droits immobiliers imposables. Le seuil est de 5 % pour la part du capital et des droits de vote des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC).

respectées : le redevable doit exercer une fonction de direction, avoir une rémunération normale (représentant au moins 50 % des revenus professionnels) et une détention minimale de 25% des droits de vote.

La différence entre une gestion patrimoniale – impliquant un assujettissement à l'IFI – et une gestion professionnelle (ou opérationnelle) des biens immobiliers – permettant une exonération – s'avère déterminante mais parfois complexe à établir. Une société civile immobilière (SCI) détenue professionnellement peut ainsi conduire à une exonération.

La restriction de l'assiette de l'IFI à l'immobilier implique par ailleurs d'inclure les titres représentatifs de biens immobiliers (« pierre papier ») pour limiter le risque d'une évasion d'une partie de l'assiette pouvant être logée dans des sociétés-écrans.

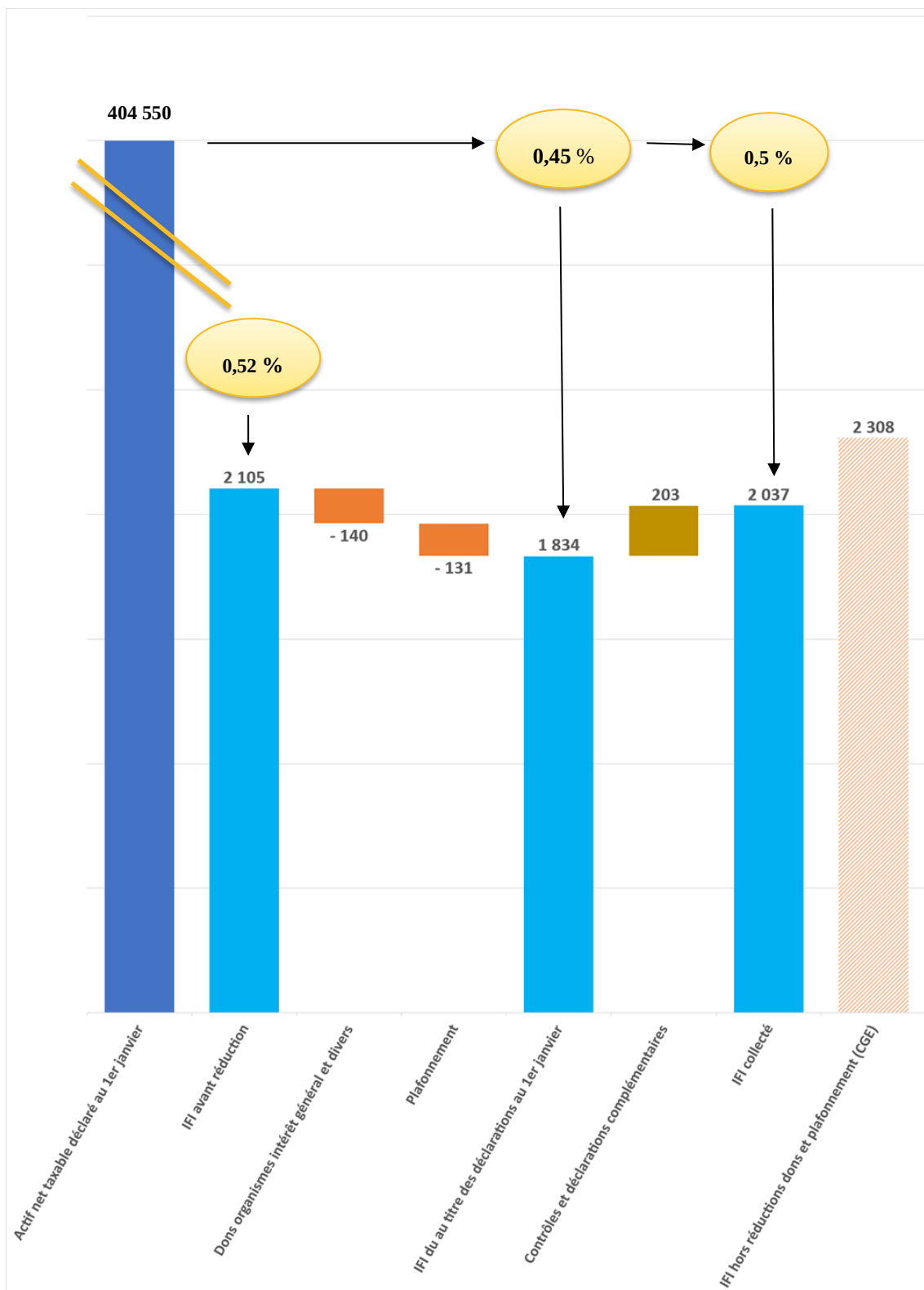
Corollairement, la définition des dettes déductibles implique de ne retenir que les dettes en rapport avec l'actif immobilier pour éviter un assèchement de l'assiette en lui affectant un passif lié à un autre élément de patrimoine. Cette complexité est inhérente à une assiette limitée à l'immobilier par rapport à la prise en compte de l'ensemble du patrimoine. Les dépenses d'acquisition, de réparation, d'entretien, d'amélioration, de construction ou de reconstruction et d'agrandissement engagées au titre de ces biens et effectivement supportées par le redevable, ainsi que les dépenses d'acquisition des titres entrant dans l'assiette de l'impôt, sont déductibles de la valeur brute des biens. Certaines dettes sont cependant neutralisées ou ne sont pas admises en déduction : la loi a prévu dès l'origine la non-déductibilité de certaines dettes personnelles correspondant à des prêts « à soi-même » ou à des prêts familiaux. Au-delà d'un seuil de 5 M€ de patrimoine taxable, lorsque la dette représente plus de 60 % de sa valeur, la fraction des dettes dépassant cette limite n'est déductible qu'à hauteur de 50 % de leur montant.

Les réductions d'impôt sont restreintes aux dons à des organismes d'intérêt général, sur un champ plus étroit qu'au titre de l'impôt sur le revenu. Toutefois le taux de réduction (75 % des dons réalisés dans la limite de 50 000 € de réduction) est plus élevé que pour ce dernier (66 % pour des organismes d'intérêt général porté à 75 % pour les associations d'aides aux personnes mais dans la limite de 1 000 € de don). En 2022, 19,1 % des redevables de l'IFI bénéficient d'une réduction d'impôt de 4 300 € en moyenne, soit près de la moitié de l'IFI dû par ces foyers.

Le montant de l'IFI est enfin plafonné en application de la jurisprudence constitutionnelle, comme l'était l'ISF : si la somme de l'IFI, de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux dépasse 75 % des revenus perçus l'année précédente, le montant du dépassement est déduit de celui de l'IFI.

Le schéma ci-dessous résume le calcul de l'impôt en 2022. Il fait ressortir un taux moyen de 0,45 % appliqué à l'actif net taxable déclaré au 1^{er} janvier (actif brut duquel sont déduits 26 Md€ de dettes). Les déclarations complémentaires et les contrôles (cf. partie 3) permettent de faire progresser les recettes d'IFI au titre de 2022 au-dessus de 2 Md€. L'IFI est enregistré dans les comptes de l'État pour 2,3 Md€ car les réductions fiscales pour don et plafonnement sont présentées séparément, en moindres recettes de l'État, aboutissant à des recettes nettes de 2,1 Md€.

Schéma n° 1 : Passage du patrimoine net taxable à l'IFI payé en M€ (2022)



Source : Cour des comptes à partir des données IFI CASD.

1.2.2 Des éléments juridiques dont la complexité n'a pas été levée avec la bascule de l'ISF à l'IFI, voire s'est amplifiée

L'IFI est un impôt récent pour lequel la doctrine fiscale est en cours de stabilisation sur les points qui diffèrent de l'ISF, avec encore peu de rescrits ou de contentieux. La complexité de certains éléments, notamment pour faire le départ entre les actifs immobiliers et les autres, a conduit à définir des clauses anti-abus et à admettre à l'inverse un principe de droit à l'erreur voire une clause d'ignorance dans certains cas.

1.2.2.1 Le coefficient immobilier pour les biens détenus indirectement

Pour déterminer la composante immobilière de ses titres, le redevable doit connaître à la fois la composition de l'actif des sociétés (pour déterminer leurs ratios immobiliers) et les différents passifs grevant leur patrimoine (pour déterminer la valeur fiscale des titres). Une obligation d'information des redevables pèse sur les sociétés détenant des actifs immobiliers imposables¹⁹. Le législateur a prévu, pour le redevable de bonne foi, une excuse d'ignorance lui permettant d'être dispensé de taxation s'il démontre qu'il n'a pas eu les moyens de disposer des informations nécessaires²⁰, ce que le Conseil constitutionnel a validé dans sa décision précitée du 28 décembre 2017.

La complexité des règles reflète en partie la complexité des situations réelles et l'évolution des constructions patrimoniales ou des montages juridiques. Une simplification n'est donc pas évidente et la stabilité des règles a une valeur importante pour des investissements immobiliers qui se font souvent sur le temps long. Il serait souhaitable cependant que l'administration fiscale précise dans la doctrine les règles de calcul des ratios immobiliers, notamment dans le cadre de sociétés appartenant à des groupes, ou le fonctionnement des dispositifs anti-abus.

1.2.2.2 La définition du passif déductible

De nombreuses clauses de sauvegarde ont été prévues²¹ pour éviter la création artificielle d'une dette dans le seul but d'effacer une partie de l'assiette de l'IFI.

Les prêts sans terme ou les prêts *in fine*, susceptibles d'être contractés par un redevable de l'IFI afin de maintenir artificiellement un haut niveau d'endettement, font l'objet de modalités particulières de déductibilité prévues à l'article 974 du CGI, qui consistent à lisser dans le temps de façon décroissante les montants déductibles, sur le modèle de l'amortissement des prêts classiques avec un amortissement sur 20 ans.

Initialement, ces dispositions ne visaient toutefois pas les prêts contractés indirectement par l'intermédiaire d'une société, par exemple une SCI détenue majoritairement par le redevable. Ce point a été pris en compte par l'article 48 de la loi 2018-1317 du 28 décembre 2018 de

¹⁹ Décret prévu par l'article 982, II du CGI.

²⁰ Article 965, 3°, al. 1^{er}.

²¹ Articles 973 (II, 1° à 4°) et 974 (III) du CGI.

finances pour 2019 qui prévoit désormais l'application des dispositions spécifiques de déductibilité de ces prêts à ceux contractés via une société (III de l'article 973 du CGI).

Le risque d'une optimisation avec la déduction d'un passif correspondant à financement par apport en compte courant d'associé dans une société patrimoniale reste un sujet complexe non résolu. Les règles sur la déduction du passif peuvent en effet conduire à des différences de traitement entre un redevable qui pourrait plus facilement déduire de son actif imposable des dettes s'il a acquis le bien par l'intermédiaire d'une société (pas de lien exigé entre la dette et l'actif) par rapport à une situation où il aurait acquis ce bien directement (la dette doit être afférente à l'actif imposable en application de l'article 974 du CGI).

1.2.2.3 Les biens grevés d'un usufruit

L'usufruitier, qui dispose de la jouissance du bien immobilier, est en principe seul redevable de l'IFI pour la valeur totale du bien (art. 968 du CGI). Trois exceptions ont été prévues par la loi²² : dans ces cas, les biens dont la propriété est démembrée sont compris respectivement dans les patrimoines de l'usufruitier et du nu-propriétaire et déclarés en appliquant un barème de répartition qui dépend de l'âge de l'usufruitier.

La règle d'assujettissement a évolué par rapport à l'ISF pour le conjoint survivant usufruitier : il est imposé sur la pleine propriété du bien lorsque l'usufruit résulte d'une disposition prise par le défunt en sa faveur (donation au dernier vivant ou testament), alors qu'il n'est imposé que sur la seule valeur de l'usufruit lorsqu'il tient son droit de la loi. Les avocats fiscalistes rencontrés au cours de l'instruction ont cependant souligné la bienveillance dont fait preuve l'administration en cas de régularisation, face à la complexité de ces règles.

Des schémas d'optimisation subsistent en cas de démembrement du droit de propriété, concernant la donation temporaire d'usufruit, ce qui a conduit à prévoir des clauses anti-abus, identiques à celles qui existaient pour l'ISF. La donation temporaire d'usufruit, par exemple à un enfant majeur qui ne fait pas partie du foyer fiscal du donateur et n'est pas assujetti à l'IFI, permet en effet de faire sortir la valeur du bien de l'assiette imposable du donateur qui bénéficie mécaniquement d'une économie d'IFI. Toutefois, cette optimisation, qui résulte directement de l'application des règles d'assiette, conduit à un réel transfert de la possibilité de jouir du bien immobilier. Ainsi, l'enfant majeur peut occuper le bien ou en percevoir les revenus locatifs. Le caractère temporaire de la transmission de l'usufruit peut être justifié par les circonstances de l'espèce (par exemple la volonté d'aider l'enfant majeur pendant ses études). S'agissant de la donation temporaire d'usufruit au profit d'une personne morale, un avertissement sur le risque d'abus figure dans les commentaires doctrinaux.

Les règles d'assujettissement à l'IFI apparaissent ainsi complexes en cas de démembrement du droit de propriété, avec des logiques qui ne sont pas aisées à comprendre par tous les contribuables et peuvent générer des incertitudes juridiques.

²² Article 669 du CGI. Ces trois exceptions sont la vente de la nue-propriété à des personnes n'étant pas les héritiers présomptifs, le don de la nue-propriété à l'État, des collectivités locales ou des associations reconnues d'utilité publique et des cas limitativement prévus par le code civil pour les droits du conjoint survivant ou les enfants d'une précédente union.

1.2.3 Le maintien de deux mécanismes spécifiques : le plafonnement et la définition du foyer fiscal

Le calcul de l'IFI reconduit deux mécanismes spécifiques de l'ISF, un plafonnement en fonction des revenus et une définition du foyer fiscal différente de celle de l'impôt sur le revenu.

1.2.3.1 Le plafonnement représente 131,3 M€ en 2022

Le montant de l'IFI est plafonné pour les contribuables domiciliés en France avec le même mécanisme que pour l'ISF depuis 2013 : si la somme de l'IFI, des impôts sur les revenus et des prélèvements sociaux dépasse 75 % des revenus perçus l'année précédente, le montant du dépassement est déduit de celui de l'IFI²³. Les impôts dus en France et à l'étranger n'incluent pas les crédits d'impôts liés à une imposition acquittée à l'étranger ni les retenues non libératoires. Les revenus pris en compte sont nets des frais professionnels (après déduction des seuls déficits catégoriels autorisés par l'article 156 du CGI) et incluent les plus-values ainsi que les revenus exonérés d'impôt réalisés en France ou à l'étranger.

L'introduction d'un plafonnement de l'impôt au regard des revenus du contribuable répond à une exigence du juge constitutionnel qui estime ce mécanisme nécessaire à la juste appréciation des capacités contributives des redevables. Il vise notamment à éviter une imposition confiscatoire pesant sur un patrimoine peu liquide, déconnectée des capacités contributives qu'offrent les revenus du contribuable (« syndrome île de Ré »).

Plafonnement et jurisprudence constitutionnelle

Le mécanisme de plafonnement a été introduit dès la création de l'ISF en 1989. Le taux du plafonnement a évolué au cours du temps (70%, 75%, 85%), comme les revenus pris en compte pour le calculer. En 2012, alors saisi d'une disposition du projet de loi de finances pour 2012 visant à réintroduire une contribution exceptionnelle s'ajoutant à l'ISF, sans l'assortir d'un mécanisme de plafonnement, le Conseil constitutionnel a estimé, que « *le législateur ne saurait rétablir un barème de l'impôt sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destinés à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* » (décision 2012-654 DC). Le plafonnement est donc, selon le juge constitutionnel, destiné à éviter un impôt confiscatoire et une rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du projet de loi de finances pour 2013 (décision 2012-662 DC précitée) incluant les revenus « latents » dans les revenus pris en compte dans le calcul du plafonnement. Il s'agissait des parts et actions d'une société, de contrats d'assurance-vie, de produits capitalisés dans les trusts à l'étranger. Le juge constitutionnel a en effet estimé que le critère de la disposition effective des biens et droits en cause constituait un critère déterminant de leur inclusion dans l'assiette du plafonnement.

En 2022, le plafonnement a concerné 2 326 redevables de l'IFI (1,42 %) et conduit à réduire son rendement de 131,3 M€. Cette part, plus faible en 2019 du fait de l'année blanche liée à la mise en œuvre du prélèvement à la source²⁴, est assez stable depuis autour de 1,5 %.

²³ Article 979 du CGI.

²⁴ 1 690 foyers ont bénéficié du plafonnement en 2019, soit 1,2 % des redevables IFI. Le crédit d'impôt de modernisation du recouvrement, permettant d'éviter le double prélèvement en 2019 lors de la mise en place du prélèvement à la source, ne devait pas être inclus dans le plafonnement.

Elle est sensiblement plus faible que pour l'ISF dont 3,5 % des redevables (soit 12 000 personnes) bénéficiaient du plafonnement. Ce dernier représente autour de 7 % des recettes de l'IFI (sauf en 2019, où il en a représenté 5,3 %).

1.2.3.2 La composition du couple

Les données de déclaration de l'IFI indiquent que 70,1 % des déclarants en 2022 sont des couples mariés, pacsés ou en union libre et que 29,9 % sont des veufs, divorcés ou célibataires.

Le foyer fiscal au sens de l'IFI diffère de celui de l'IR en ce qu'il inclut les personnes vivant en concubinage notoire²⁵. L'imposition est donc commune pour l'ensemble des couples, mais sans barème conjugalisé. Le Conseil constitutionnel a validé en 2010 l'absence d'application du quotient familial dans le calcul de l'ISF²⁶, permettant au législateur de ne pas moduler en fonction de la composition familiale un impôt qui vise à appréhender la capacité contributive conférée par la détention d'un patrimoine immobilier.

La Cour a toutefois relevé que l'application du même barème aussi bien aux célibataires qu'aux couples soulève une question d'équité et a recommandé à l'administration fiscale d'évaluer les effets de l'absence de conjugalisation pour éventuellement proposer des scénarios d'évolution à rendement constant de l'impôt²⁷.

1.3 **Un impôt progressif, concentré sur peu de foyers, dont le poids est allégé par le plafonnement pour un petit nombre de redevables**

1.3.1 **Un impôt concentré**

1.3.1.1 Un faible nombre de redevables

L'IFI est un impôt fortement concentré sur un petit nombre de redevables : 163 895 foyers fiscaux ont payé l'IFI en 2022, soit 0,4 % des foyers fiscaux français. Parmi eux, 3 779 redevables de l'IFI n'ont pas déclaré de revenus à l'administration fiscale, essentiellement des non-résidents ainsi que des majeurs rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

²⁵ Défini comme une « union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple » (C. civ. art. 515-8).

²⁶ Décision n°2010-44 QPC du 29 septembre 2010, considérant 14.

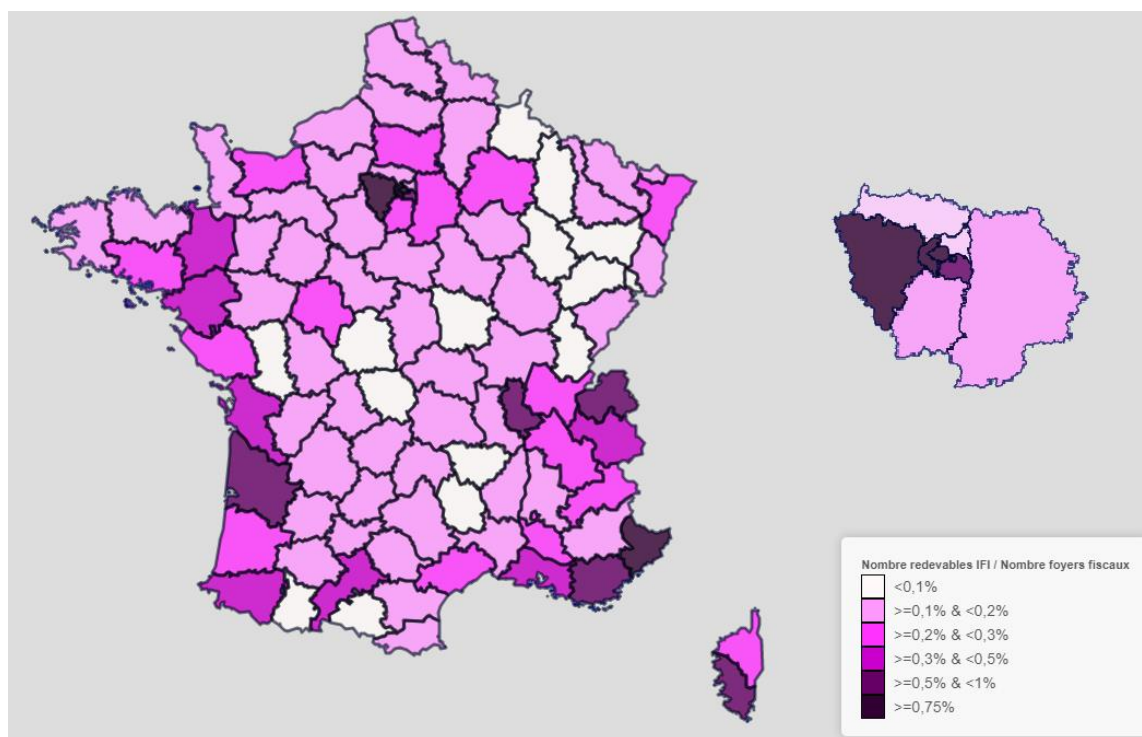
²⁷ Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, octobre 2023. Parmi les scénarios possibles d'évolution, la conjugalisation de l'impôt consisterait, pour les couples, à diviser par deux l'assiette du foyer avant d'appliquer le barème et de multiplier ensuite par deux pour obtenir le montant d'impôt. Le barème devrait être redéfini pour assurer la neutralité sur les finances publiques.

Les foyers fiscaux acquittant l'IFI possèdent un niveau de patrimoine immobilier moyen de 2,5 M€²⁸, par construction plus élevé que celui de la moyenne des Français, qui s'élève à 126 200 €²⁹. Ils se caractérisent également par des revenus plus élevés : ils déclarent en moyenne 301 600 € de revenus annuels, contre un revenu fiscal de référence (RFR) moyen de 26 100 € pour les foyers fiscaux non redevables de l'IFI.

Les redevables de l'IFI ont un âge moyen plus avancé, d'un peu moins de 70 ans, que celui des autres foyers fiscaux redevables de l'IR, qui s'élève à 54 ans. Toutefois, les redevables de l'IFI âgés de 25 à 44 ans possèdent un patrimoine immobilier en moyenne un peu plus élevé, de 2,52 M€ en 2022, que celui du reste des redevables de l'IFI qui possèdent un patrimoine moyen de 2,42 M€.

La concentration de l'impôt est également géographique. Hors résidents étrangers, les foyers fiscaux acquittant l'IFI résident majoritairement dans certains départements d'Ile-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines), littoraux (Alpes-Maritimes, Var, Gironde, Corse du Sud), alpins (Haute-Savoie notamment) et dans le Rhône.

Carte n° 1 : Densité de redevables de l'IFI par département en 2022



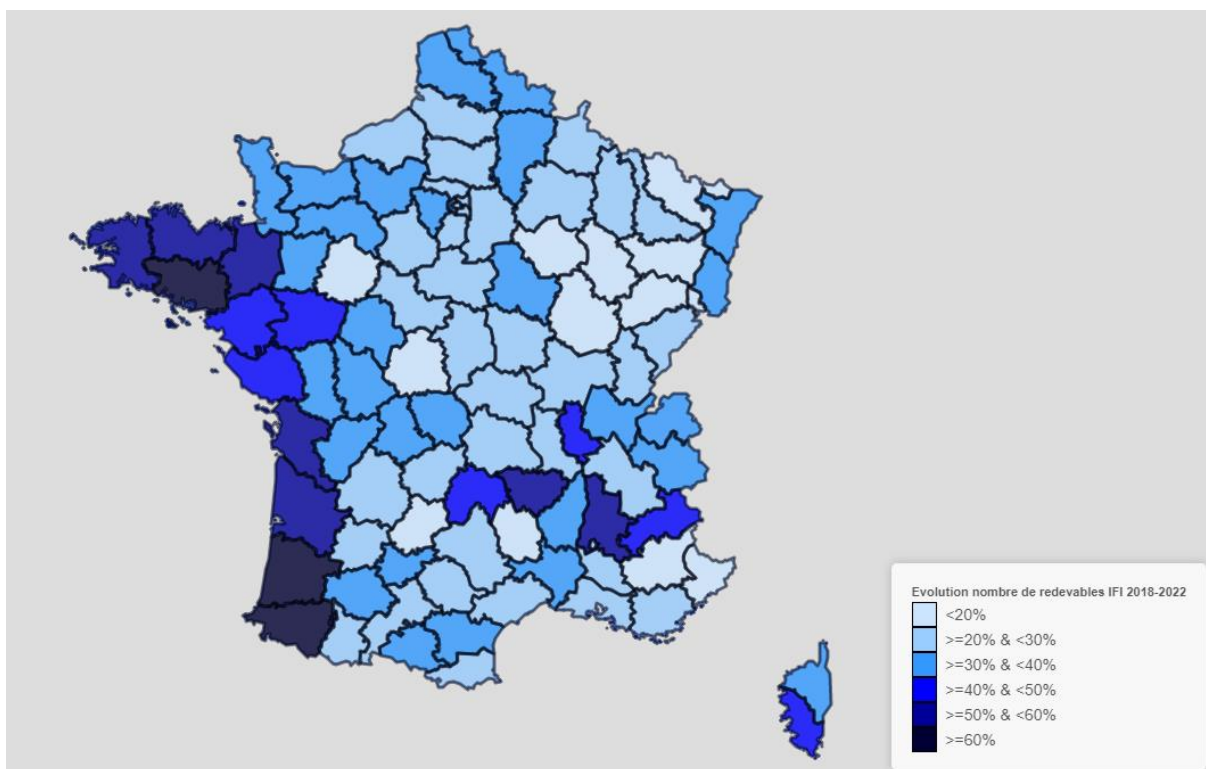
Source : Cour des comptes à partir des données CASD

²⁸ Patrimoine net taxable

²⁹ Insee, Enquête Patrimoine 2021

En revanche, c'est dans les départements du littoral, notamment dans l'Ouest (Côtes d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan, Charente-Maritime, Gironde Landes, Pyrénées-Atlantiques), que la part des foyers redevables de l'IFI augmente le plus rapidement depuis 2018, reflétant l'évolution du marché immobilier et l'attractivité de ces zones.

Carte n° 2 : Évolution des redevables de l'IFI de 2018 à 2022



Source : Cour des comptes à partir des données CASD

1.3.1.2 Une concentration des montants recouvrés sur les foyers aux patrimoines immobiliers les plus élevés

L'IFI payé augmente plus rapidement que la valeur du patrimoine immobilier du fait de la progressivité du barème et est marqué par de forts écarts des montants payés en valeur absolue : alors que l'impôt moyen est de 11 200 € en 2022, plus de la moitié des foyers fiscaux ayant un patrimoine inférieur à 1,8 M€ (44 % des foyers fiscaux IFI) s'acquittent d'un impôt moyen de 4 000 €. La moitié des foyers fiscaux ayant un patrimoine de plus de 15 M€ (0,4 % des foyers fiscaux IFI) payent un impôt supérieur à 192 000 €. 5 % des foyers fiscaux redevables de l'IFI, ayant un patrimoine imposable de plus de 5M€, acquittent 35 % du total de l'IFI recouvré en 2022.

La concentration du patrimoine immobilier est forte : en 2022, le dernier décile des foyers fiscaux payant l'IFI concentre plus de 28% du patrimoine imposable alors que le premier décile en détient moins de 5 %. Cette concentration s'est accentuée depuis la création de l'IFI : en 2018 en effet, le dernier décile détenait 25,3 % du patrimoine imposable et le premier 7,1 %. Le patrimoine immobilier moyen des redevables possédant un patrimoine taxable entre 1,3 M€

et 2,57 M€ est de 1,8 M€ en 2022, soit 10 fois moins que celui des redevables possédant un patrimoine taxable supérieur à 10 M€ qui s'élève à 18,4 M€.

La composition des patrimoines immobiliers varie selon le niveau de richesse. Si la part d'immobilier en détention directe (dont la résidence principale) constitue la grande majorité du patrimoine immobilier net imposable des foyers fiscaux de la première tranche de patrimoine³⁰, soit 97 %, cette dernière ne représente plus que 68 % pour les patrimoines immobiliers supérieurs à 10 M€, le reste étant constitué d'immobilier détenu de manière indirecte. Cette part s'est par ailleurs accrue de 4 % depuis 2018 pour ces foyers fiscaux.

Les plus hauts patrimoines immobiliers³¹ sont aussi ceux qui déclarent les plus hauts revenus : leur revenu fiscal de référence (RFR) s'élève en moyenne à 2,7 M€³², alors que celui des ménages possédant un patrimoine immobilier entre 1,3 M€ et 2,57 M€ s'élève à 211 200€. Le revenu moyen des premiers a été multiplié par deux (+107%) depuis 2018, alors que celui des seconds a cru de 12,8 %.

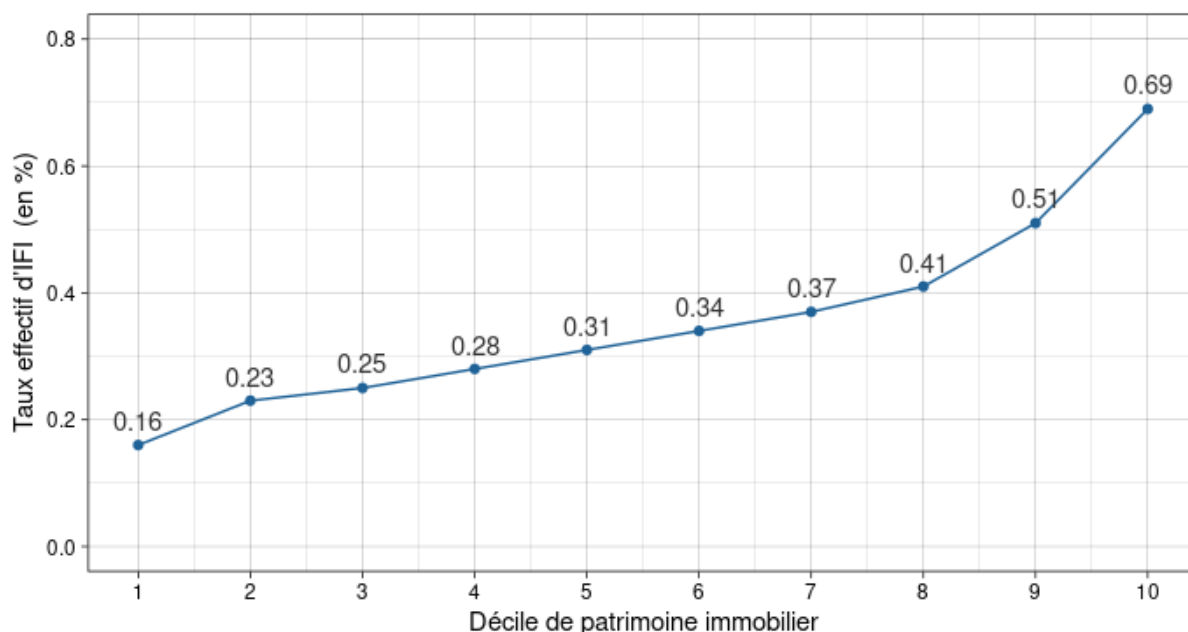
1.3.2 Un impôt nettement progressif mais corrigé, pour un petit nombre de redevables, par le plafonnement

Du fait du barème de l'IFI, le taux d'effort des redevables est progressif en fonction de leur niveau de patrimoine immobilier. Si les redevables du premier décile de patrimoine sont imposés au taux moyen de 0,16 %, ceux du dernier décile le sont au taux moyen de 0,69 %.

³⁰ Patrimoine immobilier compris entre 1,3 M€ et 2,57 M€.

³¹ Supérieurs à 10 M€.

³² Pour un RFR médian de 443 600€.

Graphique n° 6 : Taux effectif d'IFI par décile de patrimoine immobilier (ensemble des redevables)

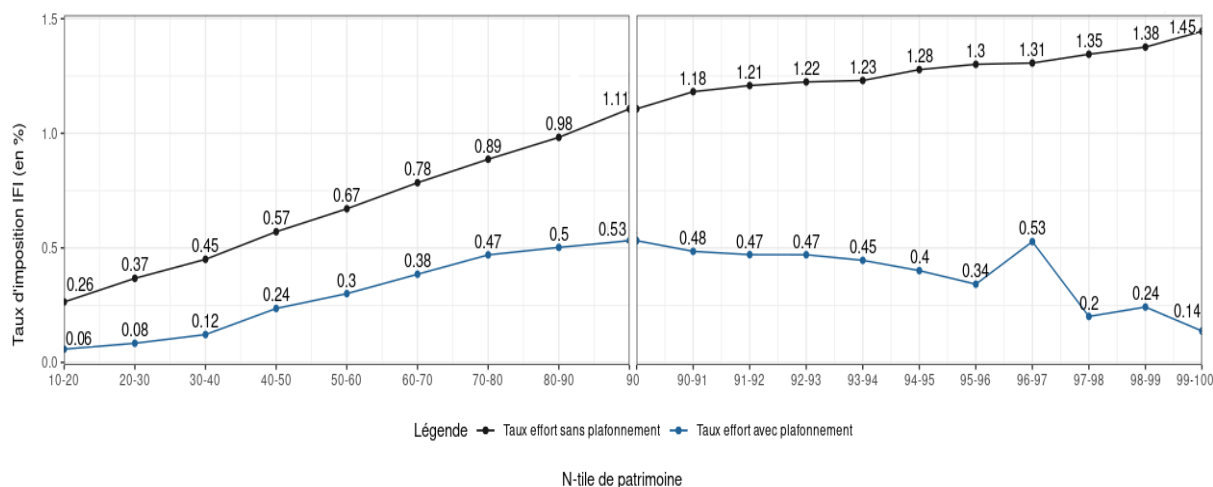
Source : CASD, traitement Cour des comptes

Pour un petit nombre de contribuables, le taux d'effort fiscal est toutefois allégé par le mécanisme du plafonnement décrit ci-dessus. En 2022, les 2 326 foyers fiscaux « plafonnés » ont bénéficié d'une restitution moyenne de 56 440 € et médiane de 15 502 €. 354 foyers fiscaux ont vu leur IFI réduit à 0 € grâce au plafonnement : ce nombre est stable, autour de 350 chaque année, après avoir atteint 454 en 2018.

Le plafonnement bénéficie majoritairement, par construction, aux ménages assujettis à l'IFI possédant les patrimoines immobiliers les plus élevés : parmi les 0,1 % de redevables de l'IFI au patrimoine immobilier le plus élevé, environ 44 % étaient plafonnés alors que les bénéficiaires d'un plafonnement sont très rares parmi les foyers fiscaux appartenant au premier décile de patrimoine immobilier (0,3 %).

Le taux moyen d'IFI d'un foyer fiscal plafonné est de 0,48 % pour ceux qui ont un patrimoine taxable moyen de 16,7 M€, 0,24 % pour ceux possédant un patrimoine taxable moyen de 42,5 M€ et 0,13 % pour les patrimoines taxables moyens de 96 M€. Ce dernier cas de figure ne concerne cependant que quelques foyers fiscaux.

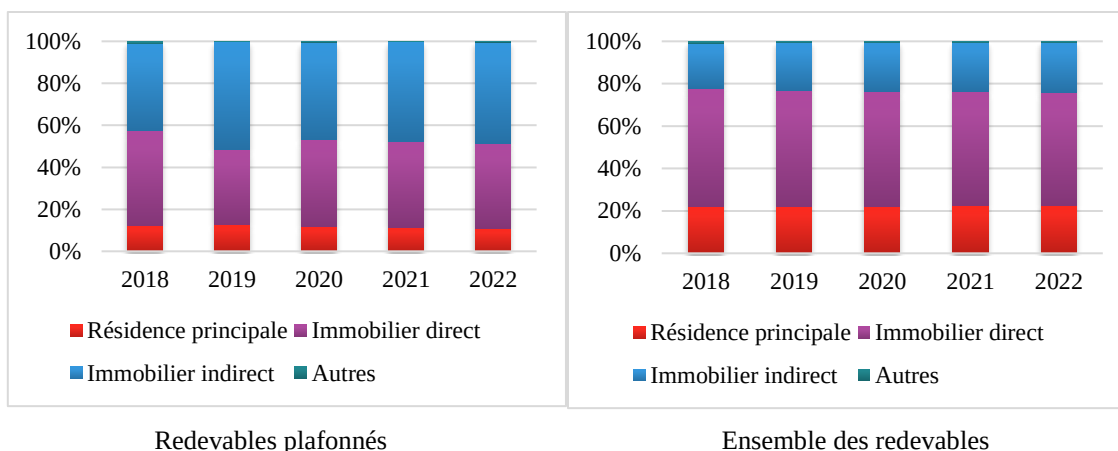
Graphique n° 7 : Taux d'IFI des seuls redevables plafonnés avant et après plafonnement par décile de patrimoine immobilier et pour le dernier décile de patrimoine immobilier



Source : CASD, traitement Cour des comptes. Note de lecture : ce graphique porte à gauche sur les 2 326 redevables de l'IFI bénéficiant du plafonnement (1,4 % des redevables de l'IFI). À droite il détaille le taux d'IFI pour le dernier décile de patrimoine immobilier au sein de ces foyers.

L'analyse de la composition du patrimoine déclaré fait apparaître, par ailleurs, un niveau de patrimoine immobilier détenu de manière indirecte plus élevé chez les ménages plafonnés que chez les redevables non plafonnés. Les ménages plafonnés semblent donc plus enclins que les non plafonnés à investir dans la « pierre papier ». Il n'est toutefois pas possible d'analyser la composition de l'ensemble du patrimoine de ces ménages puisque les contribuables ne sont plus tenus de déclarer la totalité de leurs biens à l'administration fiscale. Cette analyse a été conduite sur les redevables plafonnés à l'ISF dans le dernier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital³³, montrant qu'ils se distinguaient des ménages non plafonnés par une part plus élevée d'assurance-vie et d'actifs mobiliers.

³³ Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023. La part d'actif mobilier est plus élevée chez les plafonnés (52%) que chez les non plafonnés (41%), qui possèdent de l'immobilier hors résidence principale en plus grande proportion (25% vs 12%). Ces conclusions se fondent sur une étude de l'IPP de mai 2023, « Le plafonnement de l'ISF », Laurent Bach et al.

Graphique n° 8 : Composition du patrimoine immobilier des plafonnés comparée à celle de l'ensemble des redevables de l'IFI

Source : CASD, traitement Cour des comptes.

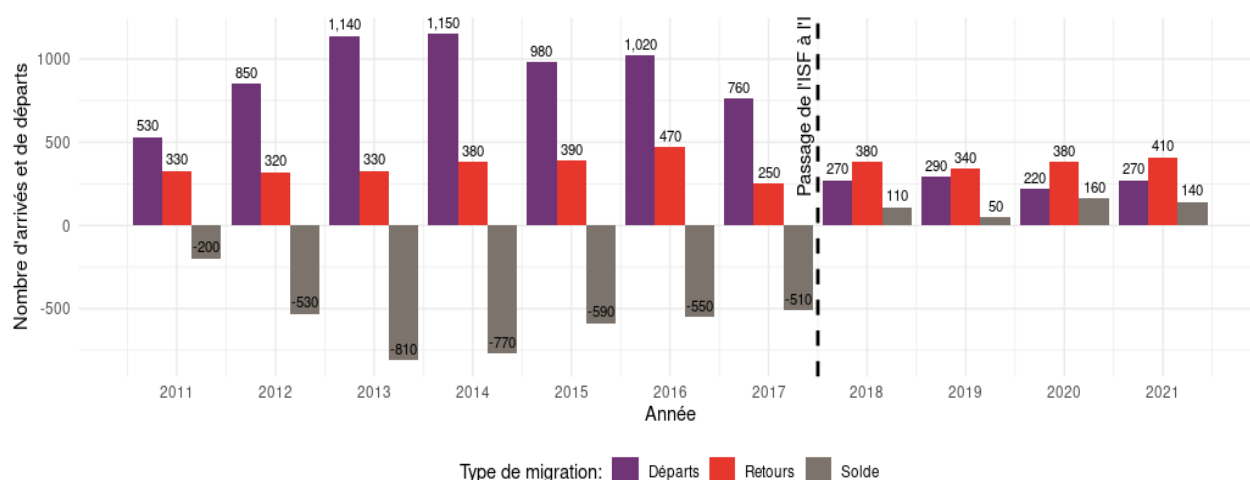
1.3.3 Les premiers effets de la transformation de l'ISF en IFI

1.3.3.1 Les retours de contribuables venus de l'étranger dépassent désormais les départs

Un des objectifs de la transformation de l'ISF en IFI était de contenir le phénomène d'exil fiscal des ménages les plus aisés en allégeant la fiscalité du patrimoine.

Dès 2018, le nombre de retours³⁴ de ménages soumis à l'IFI est devenu supérieur à celui des départs, alors que ce rapport était inversé les années précédentes. Le solde représente toutefois de petits effectifs, quelques dizaines ou quelques centaines de contribuables.

³⁴ Les contribuables de retour en France sont comptabilisés par l'administration fiscale. Il s'agit de redevables de l'impôt sur le revenu pour une année N, qui précédemment avaient été détectés par les services fiscaux comme quittant le territoire national, Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

Graphique n° 9 : Nombre d'arrivées et de départs des redevables de l'IFI

Source : DGFIP

Les chiffres des retours et des départs après la réforme de 2018 ne sont pas directement comparables à ceux des années précédant la réforme puisqu'ils ne concernent que les redevables de l'IFI, qui sont trois fois moins nombreux que ceux de l'ISF. C'est pourquoi il est préférable d'analyser l'évolution du solde des départs et des retours sur l'ensemble de la période. Ce dernier devient positif à compter de la réforme de 2018, après avoir été continuellement négatif de 2011 à 2017.

Il n'est toutefois pas possible d'imputer directement cette inversion du solde des départs et des retours à la seule transformation de l'ISF en IFI. D'autres mesures concomitantes ont en effet pu encourager l'installation de ménages aisés sur le territoire national ou dissuader leur départ (prélèvement forfaitaire unique, baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, conséquences du Brexit par exemple).

Le patrimoine immobilier moyen des ménages revenant en France est de 2,5 M€ en 2020, très proche de celui des redevables qui partent à l'étranger (2,7 M€), mais aussi de celui de l'ensemble des redevables de l'IFI (2,4 M€). Ce faible écart se retrouve tous les ans depuis 2018, excepté en 2019 où le patrimoine moyen des ménages quittant le territoire (3,7 M€) était plus élevé que celui des redevables revenant en France (3 M€).

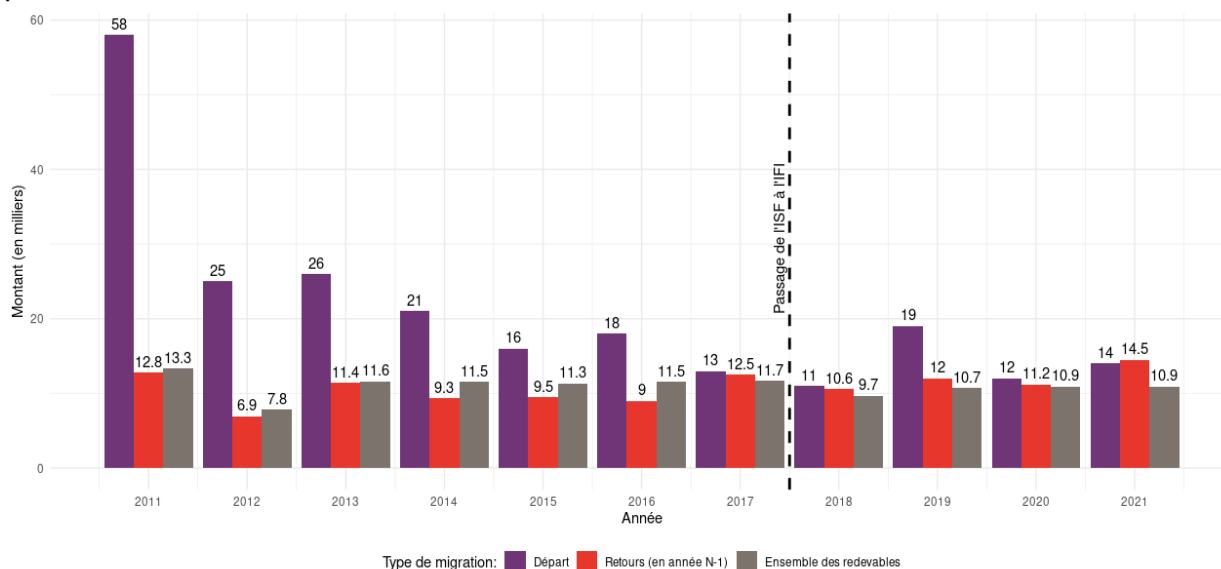
Le montant moyen d'IFI acquitté par les ménages qui partent de France et ceux qui y reviennent est donc relativement proche, excepté pour l'année 2019. En 2021, le montant moyen d'IFI payé par les redevables de retour de l'étranger était de 10 600 €, celui des redevables partis de France à 12 000 €, alors que le montant moyen d'IFI acquitté par un foyer fiscal en 2021 s'élevait à 10 900 €³⁵.

En revanche, les redevables quittant le territoire français sont en moyenne plus jeunes (57,3 ans) que la moyenne des contribuables payant l'IFI et tirent davantage leurs revenus d'une activité professionnelle, lesquels constituent pour 41% d'entre eux leurs revenus principaux

³⁵ Chiffres DGFIP issus du « Rapport 2022 relatif aux contribuables quittant le territoire national ».

alors que c'est le cas pour seulement 18 % de l'ensemble des redevables de l'IFI (et 38 % de ceux qui arrivent sur le territoire national)³⁶.

Graphique n° 10 : Montant moyen d'ISF et d'IFI des foyers fiscaux quittant et arrivant en France (en milliers d'€)



Source : DGFIP

En 2021, la différence entre l'IFI acquitté par les redevables de retour en France et l'IFI qui aurait dû être payé par les redevables qui partent³⁷ est symbolique (1,7 M€). Cette différence était du même ordre de grandeur en 2020 (1,3 M€), et négative en 2019 (-1,0 M€) et 2018 (-0,3 M€).

1.3.3.2 Les effets de la réforme sur le profil des assujettis

Le rétrécissement de l'assiette au seul patrimoine immobilier et le maintien du seuil d'entrée de l'IFI à 1,3 M€ a mécaniquement fait sortir de la taxation les patrimoines proches du seuil d'assujettissement et ceux qui étaient constitués d'une forte proportion de patrimoine mobilier. Parmi les foyers fiscaux redevables de l'ISF en 2017, environ les deux tiers ne sont pas assujettis à l'IFI en 2018. Seulement 9,3% des redevables de l'ISF possédant un patrimoine taxable entre 1,3 M€ et 1,4 M€ sont restés assujettis à l'IFI après la réforme de 2018.

Les contribuables acquittant l'ISF qui sont restés assujettis à l'IFI déclarent un revenu fiscal de référence deux fois plus élevé (266 000 €) que ceux qui ne sont plus redevables de

³⁶ Les destinations principales d'expatriation sont la Suisse, la Belgique, le Portugal, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Les pays de destination des redevables qui quittent le territoire national ne sont pas connus de l'administration fiscale.

³⁷ Entendu ici comme l'IFI payé en N-1

l'IFI (139 000 €). Les premiers ont toutefois vu leur imposition baisser d'environ 6 500 €³⁸, et passer en moyenne de 10 000 € à 5 000 €, et les seconds de 7 000 € à 0 €.

Si les redevables de l'ISF les plus fortunés sont restés très majoritairement assujettis à l'IFI, une partie d'entre eux en est sortie : parmi les redevables de l'ISF possédant les 0,1% des patrimoines taxables les plus élevés en 2017, deux sur dix ne sont pas contribuables à l'IFI en 2018, soit 80 foyers fiscaux. Leur patrimoine immobilier était proche de 1,3 M€ ou constituait moins de 10% de leur patrimoine total. C'est donc la composition du patrimoine de ces ménages qui explique leur absence d'assujettissement à l'IFI. Pour les redevables de l'ISF possédant les 0,1% des patrimoines taxables les plus élevés en 2017 et qui sont restés assujettis à l'IFI, le montant moyen de leur imposition a fortement chuté entre l'ISF et l'IFI (hors effet PFU) : il passe de 399 600 € en 2017 (ISF) à 100 200 € en 2018 et 119 400 € en 2022 (IFI)³⁹.

La réforme a affecté différemment les ménages en fonction de la composition de leur patrimoine. Les données exploitées ici ne concernant que l'IFI qui porte sur le patrimoine immobilier, elles ne permettent pas de tirer de conclusions sur l'ensemble de la fiscalité du patrimoine⁴⁰. Pour apprécier le taux d'effort des ménages, il faudrait en effet tenir compte de l'ensemble du patrimoine, au-delà de l'immobilier, et des autres impôts. Les ménages les plus fortunés ne sont pas forcément les plus forts contributeurs à l'IFI compte tenu de leur structure de patrimoine : les 1 % des ménages les mieux dotés répartissent leur patrimoine brut de façon spécifique, avec davantage d'actifs financiers (27 % contre 20 % pour les autres ménages) et de patrimoine professionnel (34 % contre 7 %) et relativement moins d'immobilier (36 % contre 67 %) selon l'enquête patrimoine de l'Insee de 2021.

1.3.3.3 Une allocation du patrimoine immobilier relativement stable

Les réformes combinées de la fiscalité du capital de 2018, à savoir le remplacement de l'ISF par l'IFI, la création d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne, ainsi que l'abaissement progressif du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) à 25 %, avaient pour objectif d'encourager les détenteurs de gros patrimoines à réallouer leur portefeuille sur les produits mobiliers et les actifs financiers, moins taxés que les produits immobiliers.

Or, la valeur du patrimoine immobilier moyen des redevables de l'IFI possédant plus de 10 M€ de patrimoine net taxable est restée stable de 2018 et 2022 (18,0 M€ en 2018 contre 18,4 M€ en 2022). C'est le cas également du patrimoine médian de ces ménages (13,7 M€ en 2018 contre 13,6 M€ en 2018). On ne constate donc pas d'évolution significative du montant global du patrimoine immobilier chez les contribuables les plus fortunés, qui reste stable dans un contexte de croissance des prix du marché immobilier. Il n'a pas été possible de retracer précisément les mouvements de cessions et d'acquisitions de ces ménages à travers les déclarations fiscales IFI⁴¹. Les avocats fiscalistes interrogés par la Cour ont toutefois indiqué

³⁸ Les redevables ISF continuant à acquitter l'IFI payaient en moyenne 8 000 € d'ISF en 2017 et 1 600€ d'IFI en 2018.

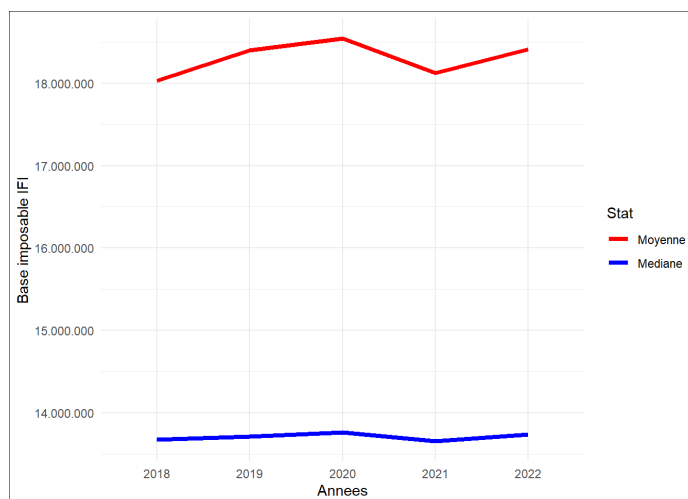
³⁹ Pour une base moyenne imposable qui est passée de 99,52 M€ (ISF) à 13,18 M€ (IFI).

⁴⁰ Les travaux du comité d'évaluation de la fiscalité du patrimoine ont montré que le taux d'imposition du patrimoine total, immobilier et mobilier, a été divisé par 3, *op. cit.*, p. 199.

⁴¹ Les données de l'enquête Patrimoine de l'Insee, qui devrait être publiée début 2024, permettront de préciser ce point.

privilégier à la demande de leurs clients la recherche d'investissements immobiliers exonérés, par exemple dans des hôtels ou des biens incluant des services de parahôtellerie.

Graphique n° 11 : Patrimoines immobiliers moyen et médian des foyers fiscaux ayant plus de 10 M€ de patrimoine net taxable



Source : CASD, traitement Cour des comptes.

Ils font aussi remarquer que si la réallocation du patrimoine immobilier vers le patrimoine mobilier est aisée en flux, c'est-à-dire qu'il est possible pour un ménage d'arbitrer en faveur d'un placement mobilier ou immobilier en fonction de la fiscalité en vigueur, il est plus difficile de le faire pour le « stock de patrimoine » puisque cela implique la cession des biens concernés, par construction peu liquides.

Le dernier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital⁴² a étudié l'évolution du patrimoine d'un panel de ménages possédant plus de 3 M€ de patrimoine en 2014⁴³. Il n'identifie pas, depuis cette date, de réorientation significative en défaveur de l'immobilier : si l'année 2018 s'est caractérisée par une baisse moyenne de 14 % du patrimoine immobilier des ménages du panel, cette tendance n'a pas été confirmée les années suivantes et en 2021, le patrimoine immobilier moyen de ces ménages a quasiment retrouvé son niveau de 2014 tandis que le patrimoine immobilier médian a augmenté, dans un contexte de hausse des prix de l'immobilier. Leurs revenus fonciers sont par ailleurs restés stables.

Une récente étude montre que pour 80% des redevables assujettis à l'ISF qui sont restés imposés à l'IFI, le patrimoine immobilier n'a pas été affecté par la réforme fiscale de 2018⁴⁴,

⁴² Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023, *op. cit.*, p 195 et suiv.

⁴³ Le panel regroupe au départ 11 000 ménages qui ont déclaré à l'ISF au moins 3 M€ d'actifs immobiliers en 2014 et qui depuis 2014 ont effectué une déclaration d'impôt sur le revenu. Ne sont conservés que les foyers fiscaux constitués des mêmes déclarants chaque année afin de neutraliser l'effet des mariages, séparations et veuves : le panel observé se concentre *in fine* sur 3 000 foyers fiscaux.

⁴⁴ Ségal Le Guern Herry, *Wealth Taxation and Portfolio Allocation*, novembre 2023. Ces chiffres sont établis en comparant l'évolution du patrimoine immobilier des redevables de l'ISF qui sont restés redevables à l'IFI sur la période 2015-2022 et l'évolution du patrimoine des non-résidents redevables de l'ISF qui sont restés redevables à

même si l'on observe une baisse globale limitée de ce dernier, d'environ 6 % depuis 2018. Les ménages qui ont adapté leur stratégie d'investissement appartiennent majoritairement au dernier décile de patrimoine. Ils réallouent principalement leur patrimoine via l'immobilier d'investissement. Concernant les flux de patrimoine, on constate pour ces ménages une baisse des revenus fonciers depuis 2018, alors que leur revenu tiré d'actifs mobiliers croît significativement, montrant un plus fort investissement dans les actifs financiers.

Les premiers effets de la transformation de l'ISF en IFI commencent donc à pouvoir être évalués sur la base des cinq dernières années. Ils ne révèlent pas de réorientation significative du patrimoine des personnes qui étaient assujetties à l'ISF en défaveur de l'immobilier. Lorsqu'on constate une forme de réallocation vers des actifs financiers, elle reste limitée et concentrée sur les plus gros détenteurs de patrimoine. Ces travaux d'analyse devront cependant être poursuivis pour mesurer les effets sur l'investissement immobilier dans la durée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Instauré en 2018, l'IFI est un impôt récent qui vise à faire participer spécifiquement les contribuables disposant d'un patrimoine immobilier important aux recettes publiques. L'assiette, que le législateur a définie en retenant une acception à la fois large et précise, intègre la détention immobilière indirecte, ainsi qu'un système de clauses « anti-abus ». Ces nouveautés juridiques peuvent être source de complexité pour les contribuables, comme la détermination des passifs déductibles de l'assiette.

Modeste par son nombre d'assujettis et son rendement, l'IFI n'en est pas moins un impôt dynamique depuis 2018. La hausse des prix de l'immobilier soutient l'augmentation régulière du nombre de redevables dont le patrimoine dépasse le seuil d'assujettissement, fixé à 1,3 M€ et inchangé depuis 2011.

En 2022, l'IFI était concentré sur moins de 164 000 contribuables : s'ils détenaient logiquement plus de patrimoine immobilier que la moyenne, ils se caractérisaient également par des revenus et un âge plus élevés ainsi que par leur concentration géographique, en premier lieu en Ile-de-France. Le taux d'effort fiscal des redevables de l'IFI est nettement progressif en fonction du niveau de leur patrimoine immobilier, étant cependant relevé que le plafonnement de l'IFI atténue cette progressivité pour quelques ménages possédant les patrimoines immobiliers les plus élevés.

Depuis 2018, le nombre de retours de redevables de l'IFI en France dépasse le nombre de départs vers l'étranger, alors que ce rapport était auparavant inversé, sans qu'il soit cependant possible d'imputer cette évolution à la réforme de 2018.

Les éventuelles réallocations de patrimoine immobilier vers des actifs mobiliers ne peuvent être mesurées au travers des seules déclarations IFI, qui montrent une stabilité globale du patrimoine immobilier des foyers assujettis. Les études les plus récentes sur ce sujet ne constatent pas de réorientation significative du patrimoine des personnes anciennement

l'IFI sur la même période. Ces derniers n'étant pas taxés sur leurs actifs financiers au titre de l'ISF mais sur leurs seules possessions immobilières en France, ils constituent un groupe de contrôle permettant d'analyser les effets comportementaux induits par la réforme de 2018 chez les redevables français. Toutefois les déclarations des non-résidents peuvent manquer de fiabilité, ce qui invite à rester prudent sur la quantification exacte des mouvements de réallocation observés dans cette étude.

assujetties à l'ISF en défaveur de l'immobilier. On observe cependant pour les détenteurs des patrimoines immobiliers les plus importants des signes de réallocation vers de l'immobilier d'investissement, plus financier.

2 UNE GESTION EFFICACE CAR INTEGREE A CELLE DE L'IMPOT SUR LE REVENU, MAIS ENCORE PERFECTIBLE

Les démarches des redevables de l'IFI ont été facilitées depuis 2018 : l'intégration de sa gestion à celle de l'impôt sur le revenu a permis d'unifier et de dématérialiser totalement la déclaration ; la mise en œuvre du « droit à l'erreur » et de délais de paiement a conforté la relation de confiance avec les contribuables. Ces services pourraient être encore améliorés, notamment en matière d'accompagnement à la déclaration, qui demeure un exercice complexe, et de paiement (2.1). Le recouvrement de l'IFI est efficace, notamment grâce à un taux important de recouvrement spontané (2.2). Son coût de gestion est toutefois élevé, en raison de la complexité des contrôles (2.3).

2.1 Des démarches simplifiées pour les contribuables par rapport à celles relatives à l'ISF

2.1.1 Une déclaration facilitée

2.1.1.1 Un impôt désormais intégralement déclaré dans le cadre de la campagne de déclaration des revenus

L'IFI est un impôt déclaratif, recouvré par voie de rôle⁴⁵ après la déclaration par le contribuable de son patrimoine immobilier imposable. Ce dernier est tenu de déclarer la valeur vénale de chacun de ses biens, les passifs déductibles ainsi que les éventuelles exonérations et réductions d'impôt.

La mise en place de l'IFI en 2018 a permis de simplifier la déclaration de l'impôt pour l'ensemble des contribuables. Deux modalités déclaratives de l'ISF coexistaient en effet en fonction du montant du patrimoine : les contribuables possédant un patrimoine net taxable compris entre 1,3 M€ et 2,57 M€ déclaraient leur ISF en même temps et selon les mêmes modalités que l'impôt sur le revenu (IR), dans une déclaration simplifiée mentionnant leur patrimoine total, sans isoler le patrimoine immobilier du patrimoine mobilier ; ceux détenant un patrimoine net taxable supérieur à 2,57 M€ étaient tenus d'effectuer une déclaration d'ISF spécifique, séparée de celle de l'IR, non dématérialisée et comportant le détail des biens imposés.

⁴⁵ Article 1679 ter du code général des impôts (CGI) : l'IFI est recouvré par voie de rôle selon les modalités prévues à l'article 1658 du CGI et acquitté dans les conditions prévues au 1 de l'article 1663 du CGI et sous les mêmes sûretés, privilèges, garanties et sanctions que l'impôt sur le revenu.

La Cour, dans ses observations définitives de 2017 sur la gestion de l'ISF⁴⁶, avait recommandé d'intégrer l'ensemble des déclarations d'ISF à celle de l'IR et ainsi d'ouvrir la télédéclaration à l'ensemble des contribuables.

Le passage à l'IFI a permis cette intégration en 2018 : la déclaration d'IFI⁴⁷ est désormais une déclaration annexe à la déclaration des revenus. Cette évolution a été source de simplification, notamment pour les contribuables qui devaient effectuer avant 2018 une déclaration d'ISF distincte de celle de l'IR sous format papier. Désormais, l'ensemble des redevables de l'IFI bénéficient d'un interlocuteur unique pour ces deux impôts, leur service des impôts des particuliers (SIP).

Toutefois, l'ouverture de la télédéclaration à l'ensemble des contribuables de l'IFI n'a pas fait disparaître les déclarations « papier ». Elles représentent encore 11,5 % des déclarations d'IFI en 2022, malgré l'obligation légale de télédéclarer⁴⁸. Ce taux reste toutefois inférieur à celui des déclarations papier de l'IR au niveau national (13,9 % en 2022), même s'il est plus élevé à Paris (28 %). Divers facteurs peuvent contribuer à expliquer la persistance de déclarations d'IFI non dématérialisées, notamment l'âge des redevables. Elles constituent des charges en gestion pour les services fiscaux, qui doivent effectuer la saisie manuelle des déclarations dans les outils informatiques⁴⁹, avec à la clé des risques d'erreur plus élevés.

2.1.1.2 Des contribuables mieux accompagnés dans l'évaluation de leurs biens imposables

Il revient au contribuable de dresser dans sa déclaration la liste de ses biens immobiliers imposables et d'estimer la valeur vénale de chacun d'entre eux au 1^{er} janvier de l'année d'imposition⁵⁰. Cette estimation dépend à la fois des caractéristiques du bien et de l'évolution des prix de l'immobilier. La valeur d'un bien immobilier doit donc être réestimée tous les ans. Cet exercice peut être source de complexité et d'insécurité juridique pour les contribuables.

Dans son rapport de 2017, la Cour avait pointé le manque d'accompagnement des contribuables pour ce faire. Aussi, elle avait préconisé un renforcement des outils les aidant à évaluer leurs biens, en rappelant notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme de 2003⁵¹. L'administration fiscale n'avait pas priorisé ce chantier en raison du coût du développement des services à la déclaration et de la faible consultation des services déjà accessibles. En 2014, moins de 5 % des redevables de l'ISF dont le patrimoine comportait au moins un bien immobilier se connectaient en effet à l'application « Patrim »⁵².

⁴⁶ « La gestion et le contrôle de l'ISF », observations définitives, mars 2017.

⁴⁷ Déclaration « 2042-IFI »

⁴⁸ Article 1649 quater B quinquies du CGI : les personnes dont la résidence principale est équipée d'un accès à internet doivent souscrire leur déclaration de revenus de 2022 par voie électronique.

⁴⁹ Outil *Gestpart* qui intègre les données issues des déclarations et génère le rôle d'imposition.

⁵⁰ Pour déclarer ses biens imposables et exonérés, les passifs déductibles et réductions d'impôt, le contribuable doit remplir un formulaire principal ainsi que ses annexes, expliqués par une notice détaillée de douze pages.

⁵¹ La CEDH avait condamné la France en 2003 du fait des difficultés d'accès à une information complète en raison d'une rupture du « principe d'égalité des armes » entre les usagers et l'administration en matière d'évaluation immobilière, arrêt CEDH n° 4462/98 du 24 juillet 2003, Yvon c. France.

⁵² Application recensant le prix des ventes de biens dans une zone géographique prédéterminée.

Deux services en ligne sont désormais mis à la disposition des contribuables : « Patrim usagers » et « Demande de valeur foncière ». Ils leur fournissent des données relatives aux cessions de biens immobiliers issues des données notariées, facilitant les comparaisons.

Les services « Patrim Usagers » et « Demande de Valeur Foncière »

Ces deux services en ligne fournissent des données collectées à partir des mutations à titre onéreux de biens immobiliers, notamment le prix et la date de cession ainsi que la localisation du bien. Ils permettent ainsi au contribuable d'évaluer, par comparaison, la valeur vénale de ses biens. Toutefois, ils ne couvrent pas la totalité du territoire français, notamment l'Alsace-Moselle et certains territoires d'Outre-mer.

Le service « Patrim Usagers » (ou « Rechercher des transactions immobilières ») a été ouvert pour permettre à tout usager d'estimer un bien immobilier (article L. 107 B du Livre des procédures fiscales). Cet outil est alimenté chaque semaine par les données issues de la base nationale des données patrimoniales (BNDP) de la DGFIP qui enregistre les mutations publiées au fichier immobilier. Outre le prix et la date de cession, les informations caractérisant le bien immobilier sont précises et plus complètes que celles de la base « Demande de valeur foncière » (DVF). Depuis 2017, l'adresse du bien est également renseignée. Ce service présente une meilleure ergonomie et des fonctionnalités de recherches plus intuitives que l'outil « DVF ». Il est par exemple possible de restreindre la requête à un espace géographique déterminé, laissé à l'appréciation de l'utilisateur. La profondeur historique des informations disponibles est de neuf ans. Cet outil est accessible depuis l'espace fiscal personnel du contribuable sur « impots.gouv.fr ». Le nombre de connexions par usager est limité afin d'éviter les usages à visée professionnelle.

Le service « Demande de valeur foncière » (DVF) permet initialement aux collectivités locales de demander et de recevoir un fichier des mutations à titre onéreux réalisées sur les cinq dernières années et sur un périmètre géographique défini (département, ville ou section/parcelle cadastrales). Il est également alimenté par la base BNDP, deux fois par an. Il comporte des informations sur les caractéristiques du bien immobilier (adresse, références cadastrales, surface, type de local, nombre de pièces principale) mais moins précises que « Patrim Usagers ». La profondeur historique des informations disponibles est de cinq ans. Cet outil est accessible depuis le portail internet de la gestion publique.

Si le premier motif d'utilisation de ces outils reste la vente ou l'achat d'un bien immobilier (environ 90 % des connexions), les requêtes relatives à l'IFI arrivent en tête des connexions pour les autres motifs, comme le montre l'analyse de la fréquentation du site « Patrim Usagers » : 3 % en moyenne des requêtes totales sont relatives à l'IFI, hors 2018, devant les motifs comme les donations/successions ou le contrôle fiscal.

Le volume de connexions relatives à l'IFI est par ailleurs stable depuis 2019. La consultation de « Patrim Usagers » pour un motif « IFI » a enregistré son meilleur score en 2018, année de la mise en place du nouvel impôt. L'outil paraît donc avoir rempli son rôle d'accompagnement à la bascule ISF/IFI (9,2 % des requêtes totales en 2018).

Tableau n° 3 : Volume et motifs de consultation de l'application Patrim Usagers

(en million)	2018	2019	2020	2021	2022
Utilisateurs *	0,305	0,334	0,300	0,363	0,349
Nombre de requêtes*	1,222	3,013	2,709	3,269	3,007
Part des requêtes IFI	9,2%	2,8%	2,8%	2,8%	3,4%

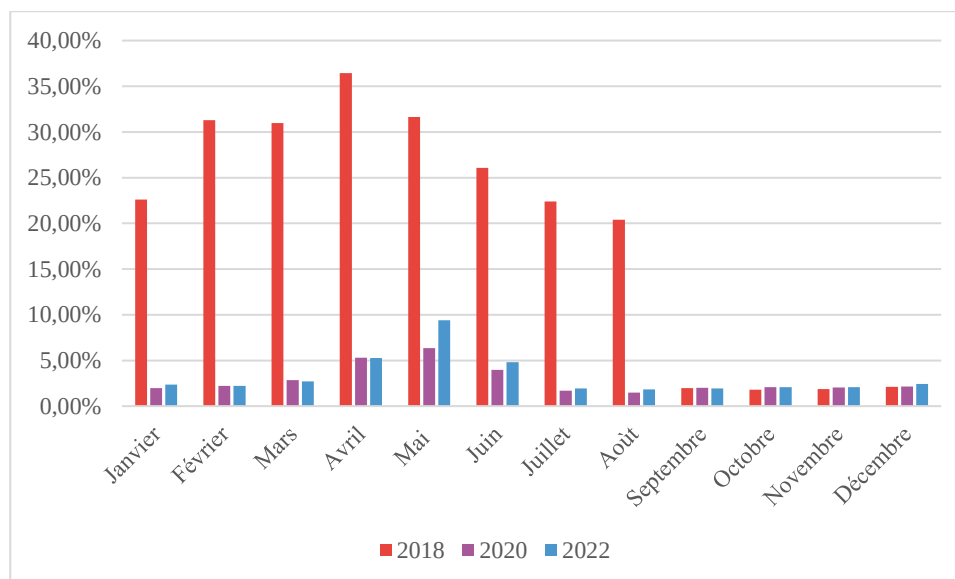
Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

* Tous motifs

Le calendrier des connexions au service « Patrim Usagers » pour un motif « IFI » montre que ce service est utilisé comme un outil d'accompagnement à la déclaration de

l'impôt : c'est en effet au moment de la déclaration (avril-mai-juin) que la fréquentation du site est la plus dense.

Graphique n° 12 : Part des connexions à Patrim usagers pour un motif « IFI » par mois



Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

La DGFIP a amélioré l'accès des contribuables aux services d'aide à la déclaration : l'accès à « Patrim Usagers » a été ouvert à l'ensemble des foyers fiscaux *via* leur espace fiscal personnel en ligne en 2017⁵³. À la suite de la loi « ESSOC » de 2018, l'application DVF a été mise en libre accès, sur le portail internet de la gestion publique⁵⁴. L'accès à « Patrim Usagers » reste toutefois limité à cinquante consultations par trimestre, cadre imposé par la CNIL en 2013 lors de sa mise en ligne pour éviter les usages excessives ou détournées⁵⁵, alors que ce n'est pas le cas de DVF et que le mouvement d'ouverture des données publiques (*open data*) engagé depuis plusieurs années devrait inciter l'administration à étendre le champ des données proposées en libre accès au public⁵⁶. Pour ce faire, il conviendrait donc de lever cette contrainte, ce qui nécessiterait une évolution réglementaire.

⁵³ Depuis 2014, l'accès était restreint à un public restreint et déterminé par l'administration fiscale.

⁵⁴ Décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018 relatif à la publication sous forme électronique des informations portant sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières.

⁵⁵ Article R* 107-B-2, IV, du livre des procédures fiscales. La CNIL entendait « privilégier les personnes les plus exposées aux enjeux de la valeur vénale réelle d'un bien tout en évitant les risques d'atteinte au secret fiscal et d'utilisation par des professionnels de l'immobilier », cf. Délibération CNIL n° 2013-074 du 28 mars 2013.

⁵⁶ Depuis la loi « ESSOC » de 2018, l'article L 112-A du livre des procédures fiscales prévoit que l'administration fiscale rend librement accessibles au public les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues au cours des cinq dernières années. En outre, les données de « Patrim Usagers » entrent dans le champ de l'article R*112 A-1 qui prévoit la mise à disposition gratuite des informations relatives aux mutations des biens immobiliers publiés au fichier immobilier.

Les contribuables disposent enfin, au moment de leur déclaration, d'un simulateur du montant d'IFI, calculé à partir des informations déclarées, disponible en ligne sur leur espace fiscal personnel. Ce service n'était pas disponible pour l'ISF. Cet outil peut être une incitation à effectuer la déclaration d'IFI en ligne.

Recommandation n°1 (DGFIP) : Lever l'encadrement du nombre de connexions au service « Patrim Usagers » sous réserve de l'avis de la CNIL.

2.1.1.3 Un accompagnement à la déclaration encore à renforcer

L'accompagnement des redevables de l'IFI dans leurs démarches déclaratives reste toutefois en-deçà des progrès réalisés depuis plusieurs années pour les impôts des particuliers, notamment en matière d'imposition sur le revenu avec la déclaration préremplie et le prélèvement à la source.

Dans le cas de l'IFI, un pré-remplissage de la valeur vénale des biens immobiliers ne paraît pas possible, l'ensemble des informations nécessaires à cette évaluation n'étant connues que de la seule personne assujettie. Toutefois, l'administration fiscale indique fournir au contribuable la valeur vénale du bien déclarée l'année précédente dans son espace personnel en ligne au moment de la campagne de déclaration. Cette information est fournie à titre indicatif pour aider le déclarant à évaluer la valeur de son bien au 1^{er} janvier.

Or, il a été constaté, lors de déplacements dans plusieurs DRFiP et DDFiP, que ce service n'était pas pleinement opérationnel, soit pour une partie des redevables de l'IFI relevant de leur périmètre géographique, soit pour la totalité d'entre eux. La DGFIP devrait s'assurer du correct fonctionnement de ce service au moment de la campagne déclarative.

Il pourrait être utile de sensibiliser le contribuable sur la nécessité de réévaluer ses biens au regard de l'évolution des prix de l'immobilier par une mention explicite au moment de la déclaration en ligne. La DGFIP prévoit d'améliorer le parcours du déclarant en l'informant, directement sur son espace fiscal en ligne, de l'existence du service « Patrim Usagers » et en créant un lien lui permettant d'accéder au service.

Pour rendre ce service plus pro-actif, il serait pertinent de fournir également au contribuable les informations détenues par l'administration fiscale sur l'évolution des prix de l'immobilier à proximité du bien assujetti, à partir des données issues des mutations à titre gratuit et onéreux et d'un éventuel travail avec les professionnels.

Cette information, qui pourrait prendre la forme de fenêtres contextuelles (« pop up ») ou d'alertes, resterait indicative mais aiderait les contribuables dans leur déclaration et les sensibiliserait à la nécessité de réévaluer annuellement la valeur de leurs biens, évitant ainsi les risques de sous-déclarations et les relances. Cette évolution nécessiterait, comme le préconise le Conseil des prélèvements obligatoires dans son récent rapport sur la fiscalité du logement, d'améliorer la qualité et la complétude des données détenues par la DGFIP sur les transactions

immobilières, notamment issues de la base DVF⁵⁷, afin de permettre l'utilisation d'algorithmes capables de valoriser les biens immobiliers⁵⁸.

Recommandation n° 2 (DGFIP) : Étudier un accompagnement plus proactif du déclarant en fournissant, au moment de la télédéclaration de l'IFI, des indications sur l'évolution du marché immobilier à partir des informations détenues par l'administration fiscale.

2.1.2 Une relation de confiance confortée avec l'administration fiscale

2.1.2.1 Une réponse satisfaisante aux sollicitations des contribuables

La campagne déclarative donne lieu à des questions des contribuables directement adressées à l'administration fiscale. Il reste difficile d'en évaluer le volume, les délais de traitement et la satisfaction des usagers dans la mesure où l'outil de gestion de ces demandes ne permet pas d'identifier celles qui sont spécifiques à l'IFI.

Les canaux de prise de contact avec le service des impôts des particuliers (SIP) local sont semblables à ceux de l'IR : courriel (e-contact), messagerie sécurisée accessible depuis le compte personnel en ligne (balfus), contact téléphonique ou prise de rendez-vous physique. L'administration fiscale a toutefois mis en place une organisation spécifique pour traiter les sollicitations relatives à l'IFI, jugées plus complexes que celles relevant de l'IR. En effet, la fiscalité du patrimoine exige des compétences particulières que les services fiscaux ont renforcées assez récemment, en créant notamment les pôles de contrôle revenus / patrimoine (PCRP).

Les pôles de contrôles revenus / patrimoine (PCRP)

Les PCRP sont des services déconcentrés de l'administration fiscale créés en 2014 et généralisés à partir de 2016 afin de faciliter l'examen global du dossier fiscal des particuliers, à la fois en matière de revenus et de patrimoine. Les équipes sont en effet spécialisées en fonction de compétences spécifiques et distinctes, tenant à la fiscalité des revenus ou la fiscalité du patrimoine.

Les PCRP regroupent des agents venus des services de la fiscalité immobilière et des agents spécialisés dans le contrôle sur pièces de l'impôt sur le revenu. Le nombre de PCRP dans un département dépend des enjeux identifiés localement. Dans les Hauts-de-Seine par exemple, on compte neuf PCRP, regroupant 110 ETP, l'objectif étant de diminuer leur nombre à cinq pôles.

Les PCRP assurent la totalité des missions de contrôle en fiscalité immobilière. Ils sont spécialisés dans le contrôle sur pièces. Ils sont notamment en charge de la relance des « défaillants IFI », c'est-à-dire des redevables identifiés comme n'ayant pas déclaré leur patrimoine ou l'ayant sous-déclaré.

⁵⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, novembre 2023. Le CPO préconise notamment de mener un travail statistique pour améliorer la qualité de cette base et assurer son exhaustivité.

⁵⁸ À titre d'exemple, les modèles de valorisation automatisés des biens immobiliers (« AVM ») sont des algorithmes développés par des acteurs privés des secteurs financiers et immobiliers pour estimer rapidement la valeur de marché de logements à partir des données de transactions immobilières.

Les PCRП assurent également des charges de gestion, en répondant aux questions complexes des contribuables relatives à la fiscalité du patrimoine ou en prenant en charge les relances des défailлants dès le dépassement de la date limite de paiement.

Ces services sont également chargés du contrôle sur pièces de l'impôt sur le revenu, ainsi que des contrôles relevant des droits de mutation à titre gratuit et des plus-values immobilières et mobilières.

Renforcés en 2022, notamment sur leurs missions de contrôle, les PCRП cherchent aujourd'hui à accroître la polycompétence de leurs agents.

Les SIP sont chargés de prendre en charge les questions dites « simples ». Elles sont en réalité peu nombreuses et restent formelles : date limite de déclaration, oubli d'une annexe... La majorité des questions relatives à l'IFI est prise en charge par les PCRП, qui peuvent recevoir les contribuables sur rendez-vous. En dernier niveau, les questions les plus complexes sont traitées par les services centraux. Elles demeurent toutefois minoritaires.

Cette répartition des rôles, avec une intervention forte du PCRП très tôt dans le processus de liquidation, alors que leur finalité initiale tenait avant tout aux activités de contrôle, a été constatée dans l'ensemble des services déconcentrés visités. Elle montre la progressive professionnalisation des équipes locales sur les enjeux relevant de la fiscalité patrimoniale.

Selon les services déconcentrés rencontrés, les demandes relatives à l'IFI sont proportionnellement moins nombreuses que celles tenant à l'IR, et les contribuables concernés davantage accompagnés par des conseils privés spécialisés dans la gestion de patrimoine. Les délais de traitement de ces demandes semblent raisonnables : les services indiquent respecter un délai de réponse compris entre 5 et 10 jours⁵⁹. Ils affirment que, dans la majorité des cas, la requête du contribuable trouve une résolution dès le premier contact avec l'administration.

Les questions relatives à l'IFI et traitées par les PCRП recouvrent essentiellement des sujets relatifs à l'application de la règle fiscale. Les motifs des sollicitations ne sont pas retracés dans les applications informatiques de la DGFIP, ce qui rend difficile l'évaluation de l'appropriation de la législation par les contribuables. Les services ont indiqué que les sollicitations les plus fréquentes portaient sur l'application du plafonnement et le type de passif pouvant être déduit de l'assiette. De manière moins fréquente, des questions sur les incidences d'une succession, notamment en présence d'un démembrement (usufruit/nue-propriété), sont relevées, ce qui correspond aux éléments de complexité apparus avec l'IFI par rapport au régime de l'ISF (cf. partie 1).

Les contribuables se sont encore peu saisis de l'instrument du rescrit fiscal. On ne compte en effet que quelques rescrits relatifs à l'IFI traités par les PCRП locaux (deux dans les Hauts-de-Seine, un à Paris et un en Gironde). Ce faible recours au rescrit peut être imputable à deux raisons : d'une part la jeunesse de cet impôt, d'autre part la capacité de l'administration à apporter une sécurité juridique satisfaisante aux contribuables, alors que peu de contentieux aboutis ont encore précisé la doctrine fiscale en matière d'IFI.

⁵⁹ La direction générale affiche un objectif de délai de réponse de 48h.

2.1.2.2 Une application croissante du « droit à l'erreur »

La relation de confiance entre les contribuables et l'administration fiscale s'est également renforcée à compter de 2018 dans le cadre du « droit à l'erreur » mis en place par la loi « ESSOC »⁶⁰. L'article 62 modifié du livre des procédures fiscales permet au contribuable de rectifier sa déclaration jusqu'au 31 décembre de l'année d'imposition dès lors que cette dernière a été effectuée dans le délai légal, qu'aucune pénalité excluant la bonne foi (pour fraude notamment) n'a été appliquée et qu'aucun retard de paiement n'a été constaté. Dans ce cas, aucune sanction n'est appliquée et les intérêts de retard sont réduits de 50 %.

Tableau n° 4 : Nombre de rectifications spontanées de déclaration d'ISF et d'IFI, avec application du L. 62 LPF à compter de 2018

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IFI/ISF	30	183	271	951	1 209	992	694	925

Source : DGFIP

Le nombre de rectifications de déclaration d'IFI a augmenté de manière significative par rapport à celles portant sur l'ISF après la mise en place du « droit à l'erreur » puisque par rapport à 2017, il a été multiplié par 3,5 la première année de sa mise en place, en 2018, et par 4,5 en 2019, première année pleine de mise en œuvre du dispositif. Le nombre de rectifications s'est ensuite stabilisé à un étiage haut, proche de 900, soit 0,5 % des redevables IFI en 2022.

2.1.3 Des facilités de paiement à compléter

2.1.3.1 Un recours croissant aux moyens de paiement dématérialisés

L'IFI est recouvré par voie de rôle : après avoir déclaré son patrimoine immobilier, le contribuable reçoit un avis de l'administration fiscale déterminant le montant de l'impôt dû et la date limite de paiement, déterminée en fonction de la date limite de déclaration. Pour la campagne 2023, le contribuable doit s'acquitter de son impôt entre 15 septembre 2023 et le 15 février 2024, en fonction de la date de sa déclaration⁶¹.

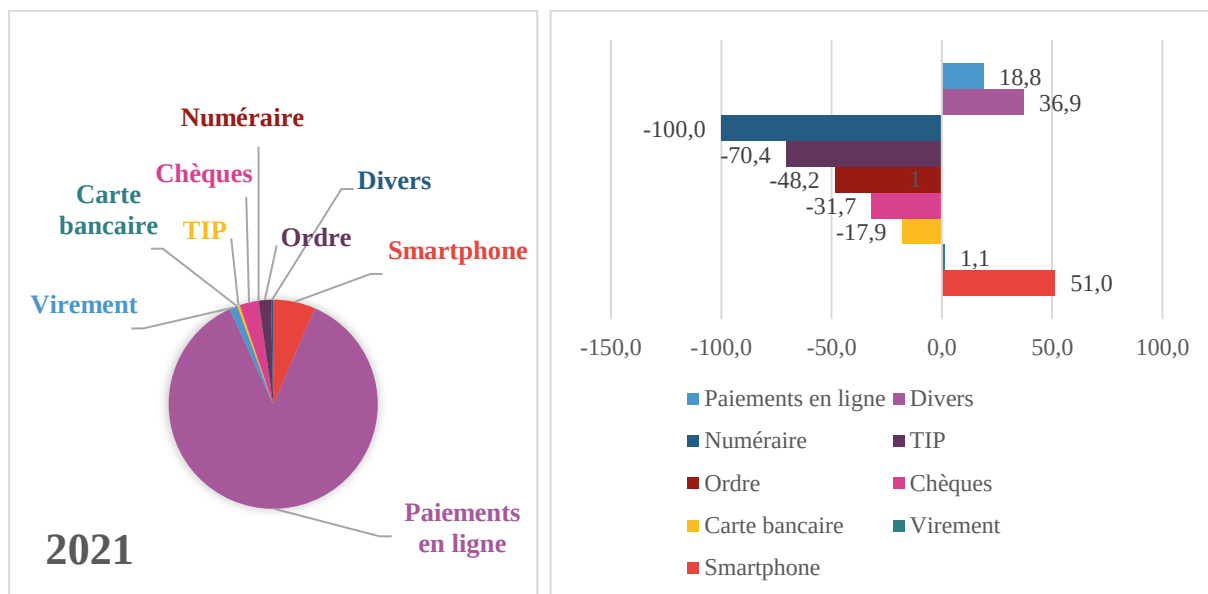
Le paiement doit être dématérialisé si l'impôt dû est supérieur à 300 €⁶². En deçà, il peut être payé par chèque, TIP SEPA, espèces, carte bancaire ou virement. Au-delà de 10 000 €, le paiement par dation est possible⁶³.

⁶⁰ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance

⁶¹ En 2023, les redevables de l'IFI reçoivent leurs rôles en 3 vagues (31 juillet, 30 septembre et 31 décembre) et doivent ainsi payer leur IFI respectivement le 15 septembre 2023, le 15 novembre 2023 ou le 15 février 2024.

⁶² Article 1981 sexies du CGI

⁶³ Paiement par cession de biens à l'État. Cette modalité de paiement nécessite un agrément du ministère en charge des finances.

Graphique n° 13 : Moyens de paiement utilisés pour l'IFI et leur évolution en % depuis 2018

Moyens de paiement de l'IFI en 2021

Évolution des moyens de paiement de l'IFI (2018-2021)

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

L'évolution des moyens de paiement de l'IFI utilisés par les contribuables reflète l'obligation de paiement dématérialisée entrée en vigueur à partir de 2019⁶⁴. Les paiements directs en ligne sont en effet prépondérants (86,7% des paiements en 2021), et croissants (+ 18,8 % entre 2018 et 2021). Les paiements par smartphone ont également fortement augmenté (+ 51 %) et représentent, avec les paiements directs en lignes, 93,1% des règlements. La proportion des paiements par chèques, virements bancaires et cartes bancaires dans la totalité des paiements baisse depuis 2018.

Malgré la dématérialisation des paiements, le prélèvement automatique mensuel ou à l'échéance, ne nécessitant pas de démarches supplémentaires les années suivant son activation, n'est toujours pas accessible pour payer l'IFI. Le désalignement par rapport à l'IR peut être trompeur pour le contribuable de bonne foi qui aurait opté pour cette option pour payer son impôt sur le revenu : croyant qu'il a acquitté son IFI dans le même temps que son IR, alors que ce n'est pas le cas, il s'expose à une majoration de 10 % pour retard de paiement, et, en l'absence de régularisation, à une première relance suivie d'une procédure de recouvrement forcé.

Or, on relève un nombre non négligeable de retards de paiement pour l'IFI, ce qui paraît surprenant au vu de la solvabilité des redevables et du caractère déclaratif de l'impôt⁶⁵. La DRFiP de Paris comptabilise par exemple 7,05 % de retardataires. De manière générale, les services déconcentrés visités ont pointé la charge en gestion que constituait la remise des majorations pour retard de paiement après notification automatique à des contribuables de bonne foi ayant laissé passer l'échéance de paiement. Ils ont aussi relayé la demande des

⁶⁴ Article 1681 sexies du CGI

⁶⁵ Le contribuable paie en effet ce qu'il déclare avoir à payer.

contribuables d'avoir accès à la mensualisation et au paiement à l'échéance tacitement reconductible pour l'IFI.

Interrogée sur l'absence de ce service pour le paiement de l'IFI, la DGFIP a évoqué des charges de développement et un encombrement du calendrier de mise en œuvre des projets informatiques. Pour autant, il paraît important d'aller au terme de l'intégration complète de l'IFI à la gestion de l'IR qui a été source de simplifications notables pour les contribuables. Ces dernières sont un vecteur de consentement au prélèvement. Cette évolution pourrait en outre diminuer pour une part les délais de paiement demandés et la charge de gestion qui en résulte.

Recommandation n° 3 (DGFIP) : Ouvrir la possibilité pour les redevables de l'IFI d'opter pour un paiement par prélèvement automatique tacitement reconductible, selon les mêmes modalités que pour l'impôt sur le revenu.

2.1.3.2 La possibilité de bénéficier de délais de paiement

Jusqu'en 2020, les redevables de l'IFI ne pouvaient pas bénéficier de délais de paiement. Cette impossibilité provenait de l'application à l'ISF et à l'IFI des règles relatives aux droits d'enregistrement, et notamment de l'article 981 du CGI⁶⁶. Or l'interprétation de cet article a été révisé en 2020 par l'administration : la nouvelle doctrine fiscale a alors ouvert la possibilité d'accorder des délais de paiement pour l'acquittement de l'IFI.

Le recours à cette possibilité de délais de paiement est resté mesuré (environ 200 par an dans la phase de recouvrement amiable, avec un pic en 2021 lié à la crise sanitaire). Toutefois, la stabilité du volume de délais demandés montre que l'ouverture de cette possibilité répond à un besoin des contribuables. Les services déconcentrés ont en effet indiqué que ces demandes intervenaient souvent dans des cas spécifiques, lors de successions notamment. L'assiette imposée étant peu liquide car constituée de biens immobiliers, certains contribuables, pourtant solvables, peuvent avoir besoin d'un délai pour s'acquitter de l'impôt.

Tableau n° 5 : Délais de paiement IFI accordés dans la phase de recouvrement amiable

	2020*	2021*	2022*
<i>Nombre</i>	225	199	204
<i>Montant (M€)</i>	3,9 M€	6,5 M€	4,5 M€
<i>Moyenne (€)</i>	17 546 €	32 629 €	21 816 €
<i>Médiane (€)</i>	10 344 €	9 320 €	8 554 €

Source : DGFIP

* année à laquelle se rattache la créance

⁶⁶ « Sauf dispositions contraires, les règles relatives au contrôle et au contentieux des droits d'enregistrement s'appliquent à l'impôt sur la fortune immobilière. », article 981 du CGI.

En revanche, le nombre de délais de paiement accordés en phase de recouvrement forcé a augmenté. Alors qu'ils concernaient seulement 1,2 % des actions de recouvrement forcé engagées au titre des créances de 2019 (soit 72 demandes de délai), ce taux est passé à 6,1 % pour les créances de 2021 (soit 450 demandes de délai).

Les remises gracieuses d'IFI⁶⁷ sont quant à elles faibles⁶⁸, ce qui doit être mis en relation avec le profil socio-économique des contribuables. Leur nombre est néanmoins croissant depuis 2019, pour un montant qui reste modéré et s'élève, en 2022, à un peu plus de 1,2 M€.

Tableau n° 6 : Remises gracieuses d'IFI accordés par les services fiscaux

	2019	2020	2021	2022
<i>Remises accordées</i>	417	650	1 304	1 870
<i>Montants (€)</i>	273 909 €	431 632 €	682 109 €	1 289 490 €
<i>Remises rejetées</i>	173	203	558	748

Source : DGFIP

2.2 Un recouvrement facile et efficace

2.2.1 Une gestion désormais entièrement intégrée à l'IR

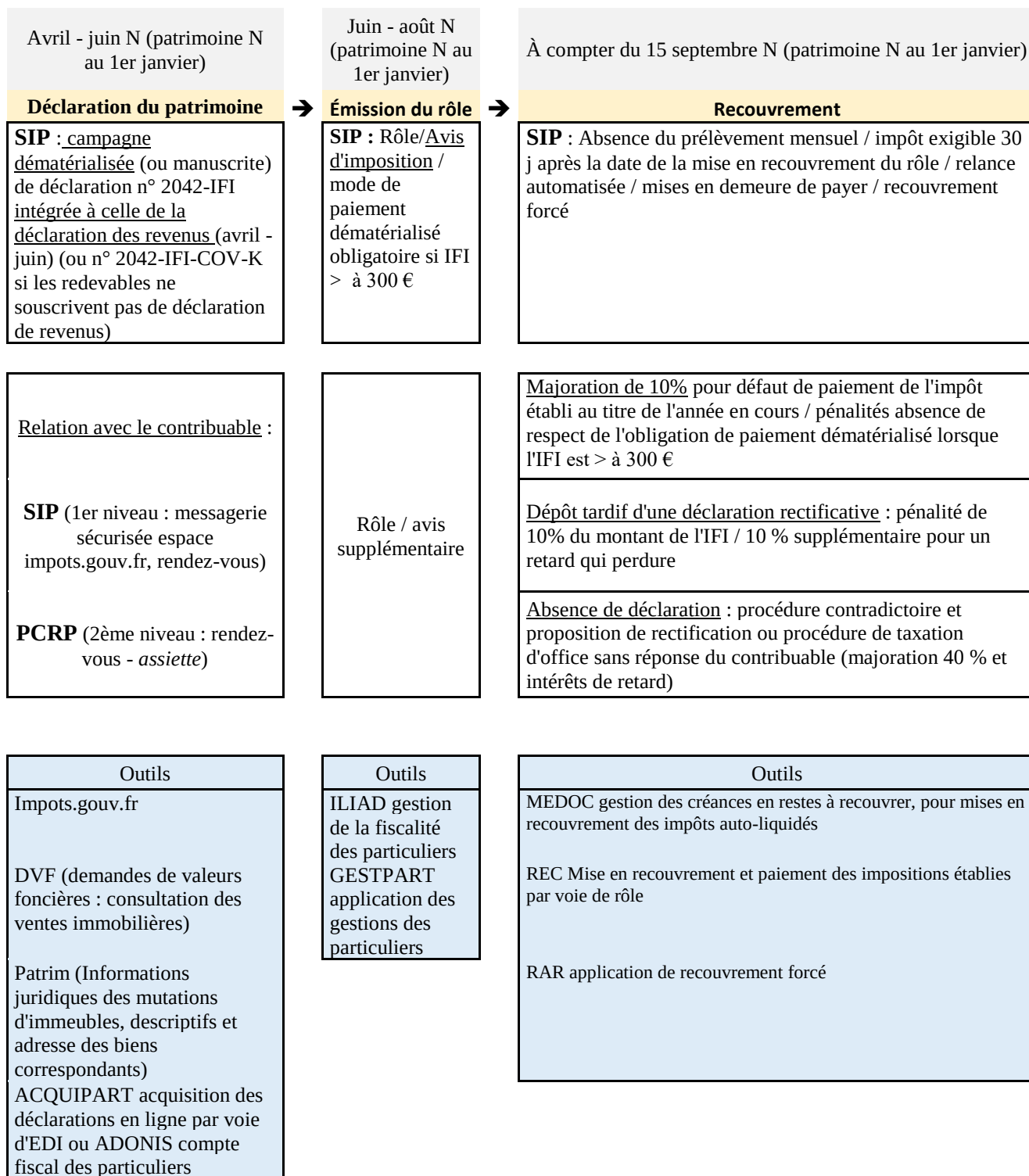
Le recouvrement de l'IFI est totalement intégré à celui de l'IR : le traitement des déclarations, l'émission des rôles et la collecte de l'impôt, à la fois dans ses phases de recouvrement amiable et forcé, sont gérés par les mêmes outils informatiques que ceux utilisés pour l'IR. Cette intégration a notamment été possible grâce à la nouvelle déclaration IFI, désormais unique et annexée à la déclaration « 2042 » de l'IR. Seules les déclarations des redevables de l'IFI qui ne font pas de déclaration d'IR, à savoir les non-résidents (dont les résidents monégasques) et les personnes majeures rattachées au foyer fiscal de leurs parents, sont traitées via un outil particulier⁶⁹.

⁶⁷ Articles L. 247 et R. 247-1 du livre des procédures fiscales.

⁶⁸ En 2022, 42 680 remises gracieuses avaient été accordées au titre de l'IR et 34 654 au titre de la TF (Rapport d'activité DGFIP 2022).

⁶⁹ En l'occurrence, l'outil IFI-CDA. Ces redevables sont nommés par l'administration « IFI-seuls ».

Schéma n° 2 : Procédures et outils de recouvrement de l'IFI



Source : Cour des comptes à partir des réponses et entretiens avec DRFiP, DDFiP, DNVSF

Ce schéma de gestion intégré aux outils de l'IR est positif à plusieurs titres : d'une part le recouvrement de l'IFI bénéficie de la « dynamique » de la campagne de l'IR, qui cadence fortement la charge de travail des services déconcentrés, en premier lieu les SIP. D'autre part,

il garantit l'unicité du circuit de collecte de l'IFI, ce qui n'était pas possible pour l'ISF du fait de la coexistence de deux vecteurs déclaratifs. La Cour en 2017 avait notamment pointé les risques que comportait l'existence de deux chaînes de traitement distinctes pour traiter les déclarations d'ISF, en termes de rupture de gestion, ainsi que les charges en maintenance de ce double circuit.

Toutefois, interrogée sur les gains obtenus de cette intégration dans la gestion de l'IR, la DGFIP n'a pas réussi à les quantifier avec précision. Les services des DDFiP rencontrés ont cependant confirmé que, désormais intégrée à la gestion de l'IR, la charge du recouvrement de l'IFI était pour eux « anecdotique », sans pour autant pouvoir l'évaluer précisément.

2.2.2 Un taux de recouvrement élevé

2.2.2.1 Un taux de recouvrement spontané élevé

Le taux de recouvrement de l'IFI est très élevé : il atteint 99,9 % deux ans après émission de la créance. Ce niveau s'explique par le caractère déclaratif de l'impôt (le contribuable prend l'initiative de déclarer l'assiette taxable) et par la solvabilité des contribuables. Il est en constante amélioration.

Tableau n° 7 : Taux de recouvrement⁷⁰ (TR) de l'IFI

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>TR à l'échéance</i>	87,84%	91,29%	86,79%	88,61%	87,53%
<i>TR avant bascule en recouvrement forcé*</i>	96,94%	97,55%	97,24%	97,48%	97,50%
<i>TR en N+1</i>	99,39%	99,43%	99,61%	99,23%	NC
<i>TR en N+2</i>	99,74%	99,73%	99,93%	NC	NC

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

Comparé aux taux de recouvrement des autres impôts des particuliers, la collecte de l'IFI se distingue par une performance élevée. Dans une DDFiP visitée par la Cour, le taux de recouvrement spontané de l'IFI (98,50 %) dépassait celui de l'IR (97,96%) et celui de la taxe foncière (98 %).

Ces bonnes performances s'expliquent avant tout par un taux de recouvrement spontané élevé. Le recouvrement atteint en effet un niveau important dès la phase amiable et pré-

⁷⁰ Taux brut de recouvrement : montant total des recettes relatives aux prises en charge de N rapportées au montant des prises en charge de N, taux calculé à l'échéance, au basculement en phase de recouvrement forcé, à la fin de N+1 et à la fin de N+2, hors majoration pour retard ou défaut de paiement (sauf pour le taux au basculement).

contentieuse⁷¹, c'est-à-dire après une relance de l'administration quatre semaines après la date limite de paiement. Après cette phase, la créance, si elle n'a pas été acquittée, bascule dans la procédure de recouvrement forcé⁷².

Les performances du recouvrement sont moins élevées pour les créances des « IFI-seuls », constitués essentiellement des redevables non-résidents. Le taux de recouvrement était de 97,8 % pour les créances de 2019 et de 91,7 % pour les créances de 2020.

2.2.2.2 Un faible recours aux outils de recouvrement forcé

Environ 6,5 % des contribuables ont reçu une majoration pour retard de paiement en 2022, pour un montant de 12,5 M€, ce qui constitue une part non négligeable des déclarations. Cette proportion, excepté l'année de la mise en place du nouvel impôt, reste stable. Elle peut s'expliquer dans certains cas, malgré la solvabilité des contribuables, par le manque de liquidités des biens assujettis ou par l'ambiguïté évoquée précédemment du « désalignement » du paiement avec l'IR alors que les déclarations des deux impôts sont simultanées.

Tableau n° 8 : Retards de paiement d'IFI

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Déclarations IFI</i>	132 727	139 156	143 348	152 625	163 901
<i>Retard de paiement</i>	9 899	6 203	8 754	9 517	10 797
<i>%</i>	7,4%	4,6%	6,1%	6,2%	6,5%
<i>Montant (M€)</i>	9,1	7,6	10,7	11,4	12,5

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

En l'absence de paiement après une première relance, le contribuable peut faire l'objet de sanctions et de poursuites et des actions de recouvrement forcé peuvent être engagées⁷³. Ces dernières sont relativement efficaces, comme le montre le taux de recouvrement des actions de recouvrement forcé.

Tableau n° 9 : Taux de recouvrement des actions de recouvrement forcé au 31/12/2022

	2019	2020	2021
<i>Rôles généraux</i>	90,6%	92,8%	83,6%
<i>Rôles supplémentaires</i>	91,2%	94,6%	83,8%

Source : DGFIP

⁷¹ Recouvrement amiable géré par l'application REC, commune à l'IR.

⁷² Article 1730 du CGI : en cas de paiement après 45 jours de la date limite de mise en recouvrement, une pénalité de 10% est appliquée.

⁷³ Recouvrement forcé géré par l'application RAR, commune à l'IR.

Les admissions en non-valeur demeurent donc marginales, en nombre et en montant : on en compte une trentaine par an, pour un montant total en 2022 de 291 276 €.

Tableau n° 10 : Admissions en non-valeur au titre de l'IFI⁷⁴

	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre</i>	36	32	64	38
<i>Montant (€)</i>	25 354	106 180	81 875	291 276

Source : DGFIP

2.2.2.3 Une bascule ISF/IFI opérée sans difficulté

Le passage de l'ISF à l'IFI en 2018 n'a pas posé de problème particulier : interrogée sur ce sujet, la DGFIP ne rapporte aucune difficulté dans la gestion de la bascule, en particulier concernant l'intégration de la totalité des déclarations d'IFI dans les outils de gestion de l'IR. La réforme ne s'est en effet pas traduite par une modification des règles de recouvrement de l'impôt, hormis la déclaration. Les écrans de l'espace fiscal personnel en ligne ont été revus en conséquence.

Pour accompagner les services locaux, des notes de campagnes et FAQ liées à la réforme ont été diffusées par les services centraux. Les DDFIP étaient notamment chargées d'accompagner les contribuables dans cette bascule, plus particulièrement dans le remplissage de la nouvelle déclaration en ligne.

Des actions de relance et de contrôle ont été lancées pour s'assurer de la déclaration des redevables concernés, notamment de contribuables payant l'ISF et qui n'ont pas fait de déclaration d'IFI (cf. partie 3).

Enfin, le système de recouvrement de l'IFI a continué à prendre en charge les créances d'ISF non prescrites selon un double système : les créances émises avant la mise en place de l'IFI sont gérées dans l'outil de recouvrement forcé (RAR) ; les créances émises après cette date sont recouvrées dans le circuit de collecte de l'IFI (REC et RAR le cas échéant). Les créances d'ISF ne peuvent pas faire l'objet de délais de paiement.

⁷⁴ Dont créances dues à la suite de contrôles.

2.3 Un taux d'intervention élevé par rapport aux autres impôts recouvrés par voie de rôle

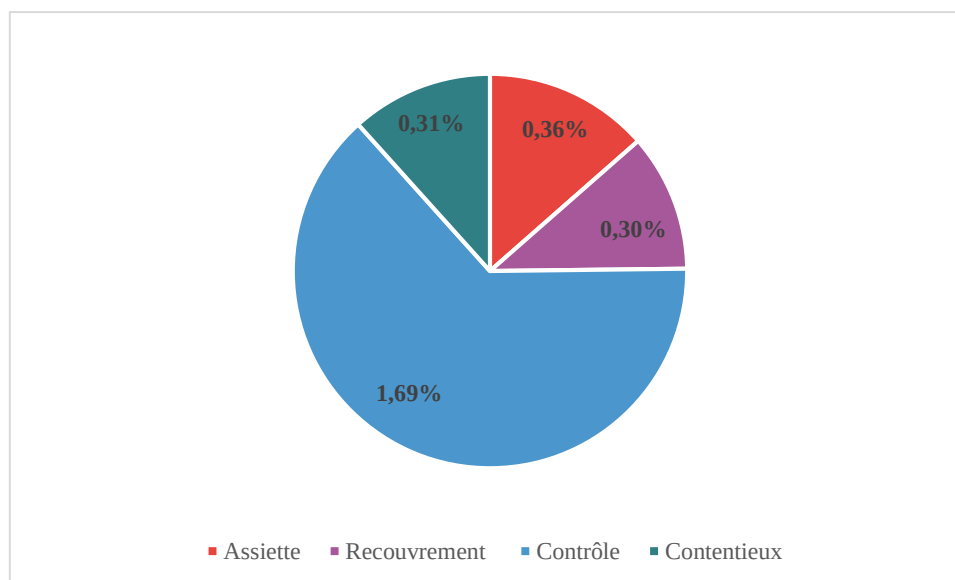
2.3.1 Un taux d'intervention élevé, notamment du fait du contrôle

Le taux d'intervention de l'IFI, qui correspond au rapport entre les dépenses engagées pour sa gestion et les recettes qu'il génère, est de 2,66% en 2022. Il s'agit d'un taux élevé comparé à celui des autres impôts des particuliers recouvrés par voie de rôle, comme l'IR dont le taux d'intervention la même année est plus de deux fois inférieur (1,05%) ou la taxe foncière, qui affiche un taux d'intervention encore plus bas (0,93%).

Le coût élevé de gestion de l'IFI ne tient pas à la charge de recouvrement, estimée à environ 0,3 %. L'ensemble des DDFiP visitées ont confirmé le faible poids de l'IFI dans la gestion globale du recouvrement des impôts des particuliers, ne parvenant pas à chiffrer exactement le coût ou la mobilisation en ETP qu'il représente.

C'est l'activité de contrôle qui constitue la charge de gestion la plus lourde avec 1,69 % en 2022. Le contrôle de l'IFI nécessite en effet des investigations approfondies, pour estimer la valeur des biens assujettis à l'aide de biens estimés comparables, mais aussi le croisement d'un nombre important de données pour détecter les contribuables défaillants, à l'aide d'informations connues *via* la déclaration des revenus à l'administration fiscale (RFR par exemple) ou fournies par des tiers (banques, notaires, pays tiers). Les dépenses de personnels contribuent en 2022 à 86 % des coûts de gestion.

Graphique n° 14 : Décomposition du taux d'intervention de l'IFI en 2022



Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP.

2.3.2 Un manque d'analyse de l'impact des évolutions de l'impôt sur les coûts de gestion

L'ISF se distinguait déjà par un coût d'intervention élevé, du fait des charges de contrôle. Toutefois, il était inférieur à celui de l'IFI.

Tableau n° 11 : Taux d'intervention de l'ISF puis de l'IFI depuis 2015

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Taux d'intervention</i>	1,73%	1,74%	1,66%	3,34%	3,05%	3,06%	2,92%	2,66%
<i>Dépenses (M€)</i>	90,25	87,91	83,97	63,40	64,22	61,75	61,40	62,55
<i>Recettes fiscales (M€)</i>	5 223	5 051	5 067	1 900	2 104	2 015	2 103	2 353

Source : DGFIP

Ce surcoût relatif de l'IFI s'explique, selon la DGFIP, par la baisse des recettes recouvrées.

Les dépenses consacrées à la gestion de l'IFI diminuent cependant de 24,5 % en 2018 par rapport à l'ISF. Si la baisse de près de 55 % du nombre de contribuables et le rétrécissement de l'assiette imposable entre l'ISF et l'IFI peuvent expliquer une partie de cette diminution, il n'est pas possible d'identifier les facteurs précis de l'évolution des différents postes de coût (assiette, recouvrement, contrôle, contentieux). La DGFIP n'a en effet pas établi de bilan de la réforme en termes de gestion, notamment pour évaluer si les gains attendus avaient été réalisés.

Documentés sur la base d'une enquête déclarative⁷⁵, les coûts de gestion de l'IFI sont peu analysés par l'administration fiscale pour mesurer l'effet des évolutions récentes de cet impôt. À partir de 2019 en effet, le taux d'intervention de l'IFI diminue dans un contexte de baisse des effectifs à la DGFIP, sans qu'il soit possible de déterminer dans quelle proportion la gestion de l'IFI a contribué à ces efforts de diminution d'effectifs, notamment par rapport à celle d'autres impôts facteurs de gains de gestion (prélèvement à la source de l'IR, suppression de la taxe d'habitation). Le taux d'intervention ne permet pas non plus d'identifier les gains issus de la mutualisation intégrale de la gestion de l'IFI avec celle de l'IR ou les coûts liés à la complexité de la réglementation et des contrôles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE.

La mise en place de l'IFI, en remplacement de l'ISF, s'est traduite pour les contribuables concernés par une simplification déclarative, un accès plus large aux outils d'aide à l'évaluation de l'assiette et par des facilités de paiements. La relation de confiance

⁷⁵ La DGFIP réalise une « enquête complémentaire impôt » (ECI) auprès d'un échantillon représentatif de structures fiscales pour répartir les effectifs affectés aux fonctions d'assiette, de contrôle, de contentieux et de recouvrement.

entre les redevables et l'administration fiscale a été renforcée par l'introduction du « droit à l'erreur ».

L'information déclarative des redevables mériterait d'être améliorée en portant à leur connaissance l'ensemble des informations relatives à l'évolution du marché immobilier détenues par l'administration fiscale. Cette approche serait de nature à faciliter la correcte valorisation du patrimoine immobilier détenu, de surcroît, dans le cas spécifique de l'IFI, avec une assiette fiscale complexe à évaluer.

L'intégration de la gestion de l'IFI à celle de l'IR permet également un recouvrement facile et plus sécurisé, en mettant fin au double circuit déclaratif de l'ISF. Les taux de recouvrement sont élevés, performances toutefois attendues pour un impôt déclaratif collecté auprès de redevables solvables.

Toutefois cette intégration reste incomplète, ce qui prive les contribuables de services utiles qui par ailleurs incitent à la dématérialisation des démarches, comme le paiement mensuel ou à l'échéance tacitement reconductible.

Malgré une mutualisation de sa collecte avec celle de l'IR, le taux d'intervention de l'IFI est élevé par rapport aux autres impôts des particuliers, du fait d'opérations de contrôle longues et complexes. Il est également plus élevé que celui de l'ISF. Considérés comme marginaux, les coûts de gestion sont peu analysés par l'administration fiscale, notamment pour mesurer l'effet des évolutions récentes (bascule ISF/IFI, complexité des règles fiscales et des contrôles, intégration à la gestion de l'IR).

3 UN CONTROLE QUI S'EST PROFESSIONNALISE MAIS QUI DOIT ENCORE S'AMELIORER SUR LA DETECTION ET L'EVALUATION DE LA FRAUDE

Le contrôle de l'IFI monte progressivement en charge : compte tenu des délais de prescription, l'activité de contrôle a porté largement sur l'ISF⁷⁶ jusqu'en 2021. Il s'intègre dans le contrôle corrélé du patrimoine et des revenus des particuliers, plus ciblé sur les risques, avec des outils de détection des anomalies qui montent en puissance (3.1). Le nombre de contrôles et les résultats progressent depuis 2020 mais certains risques spécifiques à l'IFI restent encore peu contrôlés et la fraude n'est pas estimée (3.2). Les contentieux sont limités compte tenu de la jeunesse de l'impôt et d'une conduite du contrôle qui privilégie la conciliation (3.3).

3.1 Une stratégie de contrôle plus ciblée mais peu formalisée

L'IFI est contrôlé selon les mêmes procédures que les droits d'enregistrement et intégré dans les contrôles corrélés entre le revenu et le patrimoine.

3.1.1 Une stratégie de contrôle corrélée entre le patrimoine et les revenus plus ciblée sur les risques à partir de 2019

Compte tenu des enjeux financiers limités (le rendement d'un contrôle IFI avec un taux d'imposition maximum de 1,5 % des éléments d'assiette rectifiés est par construction plus faible que pour d'autres impôts sur le patrimoine ayant des taux plus élevés), l'IFI n'est pas au cœur des priorités de contrôle et ne fait pas l'objet d'une stratégie dédiée. Il est souvent un contrôle « induit » par celui d'un autre impôt, en s'appuyant sur l'approche de contrôle patrimonial déployée pour l'ISF. La perte de vision globale sur l'ensemble du patrimoine issue de la déclaration ISF a incité l'administration fiscale à adapter ses méthodes de contrôle en renforçant progressivement les outils nationaux de ciblage en fonction de critères de risque.

3.1.1.1 Le contrôle de l'IFI s'appuie sur une approche de contrôle corrélé des revenus et du patrimoine

Le contrôle sur pièces des particuliers s'appuie depuis 2016 sur une approche corrélée revenus/patrimoine visant à analyser la stratégie patrimoniale, financière et fiscale des contribuables à travers la mise en perspective des éléments en possession de l'administration

⁷⁶ Le délai de reprise de l'administration fiscale est de trois ans sur la valorisation des biens ou les règles de l'impôt (art. L180 du LPF), de six ans sur le champ d'application, en cas notamment d'absence de déclaration ou de requalification des biens professionnels (art. L186 du LPF) et il est porté à 10 ans en cas d'avoirs à l'étranger (contrôles menés essentiellement par la DNVSF sur les trusts et comptes bancaires à l'étranger qui pourront porter jusqu'en 2027 sur l'ISF).

fiscale (actes, déclarations, recoupements...) pour détecter d'éventuelles incohérences entre les revenus déclarés et les éléments de patrimoine détenus. La note de service du DGFIP du 19 octobre 2018 a insisté sur la nécessité de poursuivre cette démarche après la suppression de l'ISF, rappelant notamment l'importance de la fiscalité du patrimoine qui concerne aussi les droits de mutation avec des enjeux financiers beaucoup plus élevés.

Le contrôle porte sur deux axes, l'absence de déclaration (défaillance) et la minoration d'assiette. Il est essentiellement réalisé sur pièces, les contrôles sur place (examen de situation fiscale) ne représentant que 1 % du total des contrôles.

Les procédures de contrôle de l'IFI et les garanties du contribuable

En cas d'absence de déclaration d'IFI, l'administration engage la procédure de relance des défaillants par l'envoi d'une lettre amiable : l'administration engage la procédure de taxation d'office si le contribuable n'a pas régularisé sa situation dans les 30 jours suivant la notification d'une première mise en demeure. Une déclaration déposée dans les 30 jours est vérifiée selon la procédure contradictoire et n'est pas assortie de la majoration de 40 % prévue à l'article 1728 du CGI.

En vue du contrôle de l'IFI, l'administration peut demander au contribuable des éclaircissements et des justifications sur la composition de l'actif et du passif de son patrimoine. Ces demandes, qui sont indépendantes d'une procédure d'examen de situation fiscale personnelle, fixent au contribuable un délai de réponse qui ne peut être inférieur à deux mois.

En l'absence de réponse ou si la réponse n'apporte pas des éléments suffisants, l'administration peut immédiatement rectifier la déclaration d'IFI en se conformant à la procédure de rectification contradictoire prévue à l'article L.55 du LPF. L'administration doit utiliser cette procédure avec proposition de rectification motivée permettant au redevable de formuler ses observations, aussi bien pour constater une insuffisance d'évaluation que pour notifier une omission. En cas d'insuffisance de déclaration d'IFI, aucune sanction n'est due (pas même l'intérêt de retard) lorsque l'insuffisance d'évaluation n'excède pas 10 % de la base d'imposition (art. 1727, II-3 du CGI). Au-delà de cette « tolérance du dixième », le redevable de bonne foi ne supporte que l'intérêt de retard de 0,2 % par mois.

En cas de désaccord persistant sur la valeur d'un bien, le litige peut être soumis à la commission départementale de conciliation, présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire et composée d'un notaire, de représentants de l'administration et des contribuables.

La Charte des droits et obligations du contribuable vérifié rappelle le déroulement de la procédure et les garanties dont bénéficie le contribuable.

3.1.1.2 Une priorisation sur les « dossiers à fort enjeu » complétée par un ciblage issu des requêtes nationales de datamining

Jusqu'en 2018, les dossiers à forts enjeux (DFE), identifiés sur des critères de revenus et de patrimoine déclaré à l'ISF⁷⁷, devaient faire l'objet d'un contrôle systématique tous les trois ans. Depuis 2019, le ciblage des contrôles ne doit plus porter seulement sur les DFE mais

⁷⁷ Jusqu'en 2019, les DFE sont définis comme des contribuables ayant un revenu brut supérieur à 270 000 € (500 000 € si le cumul des revenus issus des traitements et salaires et des pensions de retraite représente au moins 75 % du revenu brut) et/ou possédant un actif brut déclaré à l'ISF supérieur à 3,9 M€. Les dossiers à très fort enjeu (DTFE) contrôlés par la DNVSF correspondaient aux contribuables dont le revenu brut est supérieur à 2 M€ ou dont l'actif brut imposable à l'ISF est supérieur à 15 M€.

intégrer des critères de risques issus de l'analyse des données déclaratives pour couvrir également des contribuables situés en dessous des seuils de revenus ou de patrimoine des DFE.

La DGFIP a structuré son recours au *data mining* avec un service dédié, le bureau de programmation des contrôles et d'analyse des données (bureau 1 D au sein du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal), en liaison étroite avec les pôles de programmation localisés dans les directions interrégionales de contrôle (DIRCOFI)⁷⁸. La CNIL a autorisé en 2019 la pérennisation des travaux de *data mining* expérimentés depuis 2017 pour la détection de la fraude des particuliers. L'objectif de la DGFIP, exprimé dans le plan national anti-fraude présenté en mai 2023, est que 50 % des contrôles des particuliers en soient issus à l'horizon 2027. Les dossiers relatifs à l'IFI représentent 8 % des dossiers détectés sur les particuliers transmis en 2022 aux services locaux (12 850 sur un total de 158 788).

À partir de 2019, une liste nationale de potentiels défailants à l'IFI (absence de déclaration⁷⁹) a été adressée chaque année aux directions de contrôle. Elle a été complétée par des listes de dossiers à contrôler sur la base de critères de risques, rassemblées à partir de 2020 sur une liste unique annuelle (DM 99). Les critères ont été affinés pour tenir compte des remontées des services de contrôle. Ils combinent l'absence de déclaration IFI avec au moins un critère portant sur les revenus fonciers, le patrimoine déclaré antérieurement à l'ISF, des cessions immobilières élevées ou des biens détenus à l'étranger. Plus de 25 000 dossiers ont ainsi été signalés aux services depuis 2019 au titre du risque de défaillance.

La détection de la minoration d'assiette se fonde sur l'utilisation des bases de données foncières (avec un modèle d'évaluation de la valeur lié à un algorithme prédictif depuis 2021) et les échanges d'information sur les biens détenus à l'étranger au sein de l'Union européenne et de l'OCDE (estimation de la valeur du patrimoine à partir des revenus fonciers sur la base d'un rendement brut de 4 %). Les premiers dossiers, au nombre de 3 394, ont été signalés aux services locaux en 2022.

Un groupe de travail national consacré au contrôle patrimonial s'est réuni en 2020-2021 afin de dresser un état des lieux et proposer des pistes d'évolution. Ces travaux sont à l'origine de la création au 1^{er} janvier 2023 du pôle national de soutien au réseau dédié au contrôle patrimonial (PNSR CPat) au sein de la DNVSF (cf. infra).

La DGFIP a ainsi mieux structuré son pilotage, depuis le constat dressé par la Cour en 2017 sur le contrôle de l'ISF, en diffusant chaque année des outils de ciblage et des thématiques de contrôle. Il ne s'agit cependant pas d'une programmation nationale des contrôles, qui reste locale, et cette réorientation de la stratégie reste variable selon les DDFIP. Dans les trois directions départementales visitées par la Cour, la part des contrôles issus de la programmation locale reste majoritaire. Les listes nationales issues du *data mining* font notamment l'objet d'un tri au regard de la connaissance locale du fichier : dans certains services, seulement 20 à 30 % des dossiers signalés donnent effectivement lieu à des relances. L'analyse des suites données aux requêtes nationales devrait être renforcée (cf. infra).

⁷⁸ Une équipe de SJCF – 1D composée de 5 personnes est en charge des travaux sur les particuliers avec le soutien de deux data-scientists. Cette équipe représente déjà près de 30 % des travaux d'analyse risque des services locaux de programmation et 0,74 Md€ de droits et de pénalités en 2022

⁷⁹ 3 029 dossiers identifiés en avril 2019 sur la base des déclarants ISF qui n'avaient pas fait de déclaration IFI.

Tableau n° 12 : Origine de la programmation des contrôles IFI sur 2020-2022

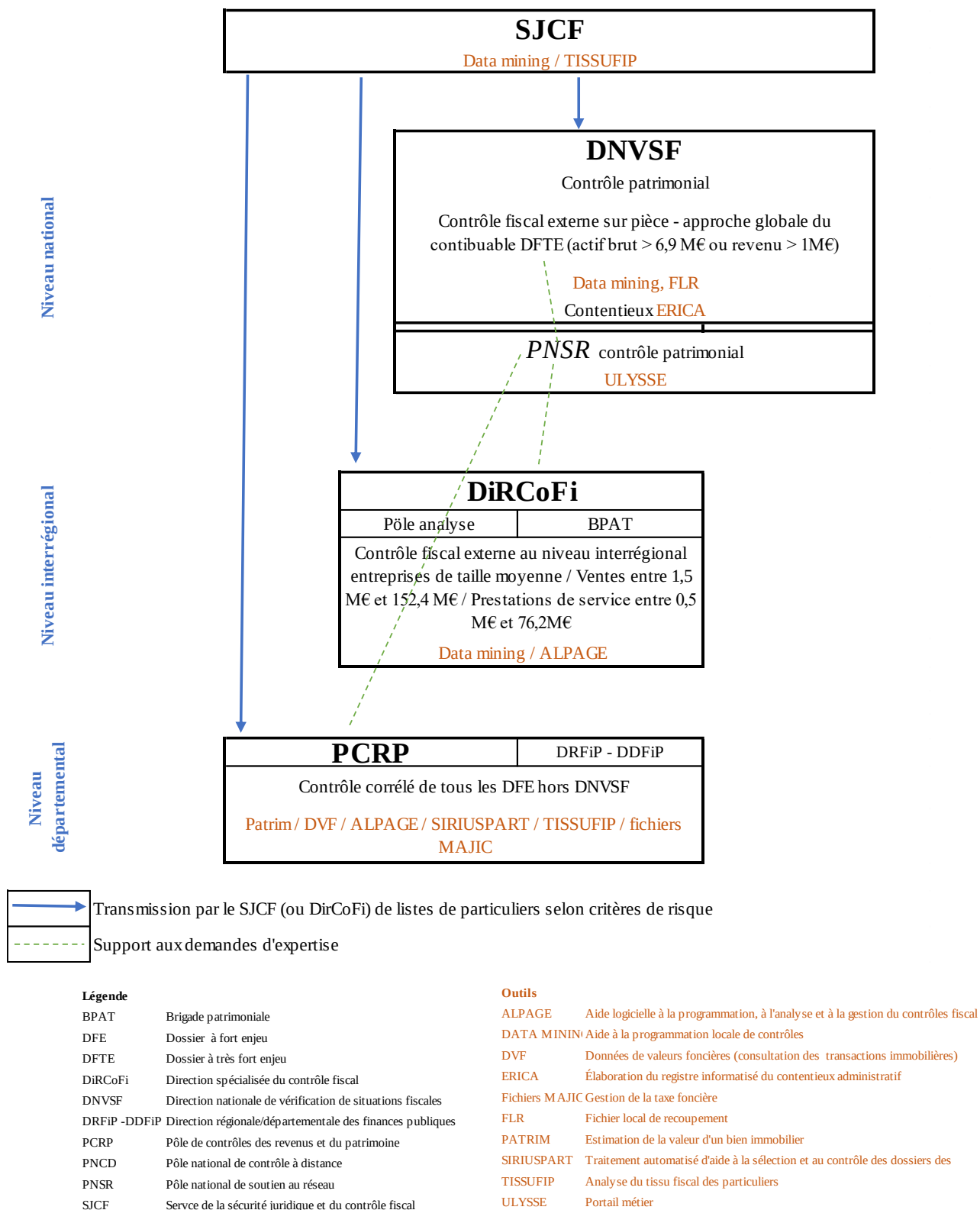
	DDFiP 92	DRFiP 75	DRFiP 33
<i>Part des contrôles issus des listes nationales de data mining</i>	24,6 %	40,4 %	44,8 %
<i>Part des contrôles issus de la programmation locale</i>	75,4 %	59,7 %	52,7 %

Source : DDFiP, traitement Cour des comptes

3.1.2 Une organisation complexe qui évolue pour renforcer l'expertise nationale

Au niveau départemental, les PCRP sont chargés du contrôle approfondi des dossiers des particuliers à partir de l'analyse des risques. La programmation est majoritairement d'initiative locale avec un appui des analystes au niveau des DIRCOFI. L'instruction du 31 octobre 2022 a généralisé la polycompétence des agents au sein des PCRP en demandant la suppression des antennes de moins de cinq agents au plus tard le 1^{er} septembre 2024.

Schéma n° 3 : Organisation du contrôle fiscal de l'IFI



Source : Cour des comptes à partir des réponses et entretiens avec DRFiP, DDFiP, DIRCOFI, DNVSF

Pour les dirigeants d'entreprise, une organisation professionnalisée de contrôle de leurs revenus et patrimoine a été mise en place à l'échelon interrégional avec la création en 2017 de brigades patrimoniales au sein des directions du contrôle fiscal. Elles effectuent le contrôle sur pièces approfondi des dossiers des dirigeants ou associés personnes physiques des entreprises relevant du portefeuille des directions du contrôle fiscal. Cette compétence est partagée avec les PCRP qui ont également la faculté de demander des dérogations auprès de la DNVSF sur son portefeuille exclusif (cf. *infra*). Les brigades patrimoniales exploitent également les listes de contribuables transmises par la DGFIP dans le cadre de contrôles coordonnés.

Les équipes dédiées au niveau national ont été renforcées au cours des dernières années, au sein de la DNVSF ou des pôles de compétences nationaux.

Le portefeuille des dossiers dits à très forts enjeux (DTFE) de la DNVSF a été redéfini en 2021 afin de tenir compte à la fois du remplacement de l'ISF par l'IFI en 2018 et de la fin de la mission du STDR en 2019 : outre les dossiers sensibles ou particulièrement complexes, la compétence de la DNVSF a ainsi été élargie aux contribuables disposant de revenus annuels bruts supérieurs à 1 M€ par foyer ou d'un actif brut IFI supérieur à 6,9 M€⁸⁰. Le portefeuille de la direction évolue fortement d'une année sur l'autre avec plus de 50 % de nouveaux entrants chaque année : parmi les 22 459 contribuables relevant de son contrôle en 2023, seuls 2 028 étaient présents depuis 2019. Plus de 50 % des contribuables ne sont pas redevables de l'IFI alors que cette part n'était que de 38 % en 2019. 26 % ont un patrimoine IFI inférieur à 6,9 M€ compte tenu du critère de revenus qui les fait entrer dans le champ de compétence de la direction et 12 foyers ont un patrimoine supérieur à 100 M€. La DNVSF accorde des dérogations aux services locaux de contrôle et a conclu une convention de partenariat avec la DIRCOFI du sud-est en charge des dossiers des non-résidents pour faciliter la programmation et la formation.

Un pôle national de soutien au réseau dédié au contrôle patrimonial (PNSR CPat⁸¹) a été mis en place au sein de la DNVSF afin d'apporter des réponses expertes aux DRFiP et diffuser des guides permettant de mutualiser de bonnes pratiques (avec par exemple un guide sur les trusts en 2023). Le dispositif monte en charge avec une cinquantaine de questions reçues au 1^{er} semestre 2023 sur l'ensemble des impôts (IR, droits d'enregistrement, IFI...).

Par ailleurs, cinq pôles nationaux de contrôle à distance des particuliers (PNCD)⁸² ont été créés entre 2021 et 2023 pour mener des contrôles sur pièce simples et en masse sur des anomalies ciblées, notamment issues des listes de *data mining* : l'objectif est à la fois d'améliorer la couverture du fichier sur l'ensemble du territoire en permettant aux PCRP de se recentrer sur les dossiers complexes et d'approfondir l'analyse des résultats des requêtes nationales de ciblage. Les pôles nationaux n'effectuent pas pour l'instant de travaux en matière d'IFI mais la DGFIP envisage de leur confier des dossiers sur des thématiques simples afin d'accroître la couverture des redevables de l'IFI.

Ces évolutions sont en cours d'intégration dans les DDFiP avec des pratiques encore hétérogènes. La coordination entre les services représente un enjeu, à la fois pour développer les échanges de pratiques entre les directions d'une même région, entre les directions du contrôle fiscal et les PCRP et avec le niveau national (DNVSF, DGFIP).

⁸⁰ Contre respectivement 2 M€ ou 15 M€ d'actif brut ISF auparavant.

⁸¹ Il est constitué de quatre rédacteurs et d'un inspecteur principal responsable.

⁸² Le premier PNCD a été mis en place en septembre 2021 à Châteaudun, puis les deux suivants en septembre 2022 à Béthune et Besançon. Les deux derniers ont ouvert en septembre 2023 à Dieppe et Belfort.

3.1.3 Des outils de détection des risques qui montent en puissance

3.1.3.1 Une exploitation de nombreuses bases de données

L'administration fiscale exploite de nombreuses sources de données, permettant une analyse de masse au niveau national. La base nationale des données patrimoniales (BNDP) constitue l'outil de référence : les informations sur la valeur vénale des biens lors des ventes sont récupérées de manière automatisée auprès des notaires et intégrées à fin de contrôle des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), mais ce n'est pas encore le cas à l'occasion des successions. Des travaux sont en cours pour aboutir en 2026-2027 selon la DGFIP. En outre, des progrès dans l'analyse des actes pourraient être réalisés en facilitant l'analyse d'éléments de texte (*text mining*).

Bases de données exploitées pour le contrôle IFI

BNDP pour les actes notariés : recensant les mutations à partir d'avril 2004, elle est l'application de référence pour les évaluations. La grande majorité des actes sont déposés au format dématérialisé sauf les donations et certains actes. Des projets pour favoriser les échanges dématérialisés en matière de DMTO sont en cours de réalisation pour les successions et devraient aboutir en 2026-2027 selon la DGFIP.

SIRIUS PART pour l'évolution du patrimoine d'un contribuable.

WEB3 % pour les déclarations de biens possédés en France par une entité française ou étrangère.

EAI (notamment la DAC 1), AAI pour obtenir des informations des administrations étrangères dans le cadre de conventions internationales.

En complément des listes nationales issues du *data mining*, la DGFIP a mis à disposition des services de contrôle à partir de 2023 un outil d'analyse du tissu fiscal des particuliers (cf. encadré). Elle estime ainsi fournir des données facilitant la détection des risques et la programmation des contrôles au niveau local, par exemple en fournissant des informations aux DDFIP sur les SCI patrimoniales relevant de leur portefeuille. Ces informations restent cependant à ce stade descriptives et peu appropriées ou exploitées dans les services rencontrés. La DRFiP 75 estime notamment que l'outil ne lui apporte pas d'information nouvelle et ne fait apparaître que très peu de multirisques au titre de l'IFI. Des retours d'expérience et des évolutions de l'outil sont prévus dans les prochains mois.

Tissufip

La DGFIP (bureau SJCF-1D) a diffusé en mars 2023 un nouvel outil d'analyse du tissu fiscal des particuliers construit à partir des revenus et des patrimoines des personnes physiques au titre de 2020. Cet outil présenté dans une note du 3 mars 2023 poursuit deux finalités :

- une aide au pilotage en proposant une photographie de la répartition des enjeux sur les particuliers selon une approche corrélée revenus/patrimoine ;
- une meilleure couverture du tissu fiscal par les services de programmation grâce à l'intégration dans l'outil d'un module d'analyse multirisques destiné à améliorer le ciblage de la fraude patrimoniale dans une approche ciblée sur les enjeux et sur les risques.

Trois modules composent l'outil : une analyse du tissu fiscal, un recensement des sociétés civiles immobilières et un module d'analyse-risque sur la programmation du contrôle fiscal des particuliers qui se fonde notamment sur les travaux de datamining.

En matière d'IFI, l'outil présente des dossiers remplissant au moins un des cinq risques suivants :

- Foyers ayant fait l'objet d'un plafonnement IFI en 2021 ;

- Foyers fiscaux détenant des biens immobiliers dont la valorisation par le modèle VCI est élevée et qui ne se déclarent pas à l'IFI ;
- Foyers fiscaux ayant réalisé un ou plusieurs cessions immobilières en 2020 d'un montant élevé sans être à l'IFI l'année précédente ;
- Foyers pour lesquels une minoration de la valeur vénale des biens déclarés à l'IFI est constatée ;
- Foyers potentiellement défaillant à l'IFI 2021.

Par exemple, pour la DRFiP 75, parmi les 8 998 dossiers identifiés par Tissufip, 5 811 (65 %) concernent au moins un risque à l'IFI. L'outil est appelé à évoluer et s'enrichir du retour des services (PCRP, DIRCOFI). Il a vocation à être diffusé chaque année en septembre N au titre des revenus N-2.

La Cour a constaté que l'outil pouvait être utile aux services dans leur programmation, essentiellement pour croiser des risques et identifier des dossiers devant faire l'objet d'une analyse par les PCRP. Le périmètre couvert reste cependant insuffisant dans cette première version. Comme relevé par des agents de contrôles rencontrés en DDFiP, la pertinence des ciblage est limitée, avec des contrôles conduisant à des redressements dans seulement 26 % à 33 % des cas pour les requêtes de l'outil, qui ne couvre par exemple qu'un peu plus de 1 650 dossiers sur plus de 5 000 dossiers à fort enjeux dans un département. L'élargissement du périmètre de l'outil, afin de couvrir progressivement l'ensemble des contribuables du territoire, représente donc une condition de son efficacité.

Recommandation n° 4 (DGFIP) : Enrichir l'outil d'analyse du tissu fiscal utilisé pour déterminer les risques de fraude à l'IFI (Tissufip) de manière à couvrir l'ensemble du fichier des contribuables.

3.1.3.2 Une détection des risques qui peut encore s'améliorer

Les outils de suivi du contrôle de l'IFI ont tardé à se mettre en place, rendant plus difficile l'identification de cet impôt par rapport à l'ISF et la fiabilisation des données. Les codes thesaurus nécessaires à l'identification des contrôles et des droits IFI rehaussés dans l'application nationale de suivi des contrôles Alpage n'ont été créés qu'en décembre 2021. Les pénalités ne peuvent pas être distinguées de celle de l'ISF, les procédures de régularisation et les rectifications des bases ne peuvent pas être suivies, ce qui nuit à la capacité d'analyse des contrôles.

Un projet informatique d'envergure pour améliorer le pilotage du contrôle fiscal est en cours depuis plusieurs années : le projet PILAT (PILotage et Analyse du contrôle), qui a pour but de mettre fin aux ruptures applicatives, de moderniser et simplifier le travail des agents et d'offrir des outils de pilotage performants. La perspective d'aboutissement de cette refonte peut expliquer en partie les délais d'adaptation des outils actuels pour permettre un suivi de l'activité de contrôle de l'IFI. Initialement prévue pour 2022, la mise en service de PILAT est désormais attendue pour la fin du premier trimestre 2024 avec un outil de requêtage statistique prévu pour fin 2025. Il est important que la DGFIP se dote à cette occasion d'outils plus fins pour suivre les résultats du contrôle (identification ISF/IFI et des motifs de redressement) afin d'améliorer le pilotage du contrôle (ciblage, programmation...).

Certaines informations manquent pour permettre un ciblage efficace dans la déclaration IFI : l'adresse exacte de l'immeuble, déterminante pour la valorisation des biens d'exception,

n'est pas systématiquement renseignée ; surtout les informations manquent en cas de biens détenue par l'intermédiaire d'une société, sur les liens capitalistiques ou la part de détention. La DGFIP s'appuie sur des techniques d'intelligence artificielle (*fuzzy matching*) pour croiser les informations avec ses autres bases de données (données foncières ou patrimoniales), lorsque leur saisie est imparfaite, afin de détecter des défaillances partielles (biens non déclarés) ou des minorations d'assiette par bien.

L'administration fiscale pourrait plus facilement croiser les informations déclaratives avec d'autres sources en disposant, dans la déclaration IFI, du numéro Siren de l'entreprise pour un bien détenu indirectement, mais cette zone n'est pas bloquante dans la déclaration. Il serait utile de remplacer cette information laissée en champ libre par une zone obligatoire pour fiabiliser l'identification des sociétés, particulièrement pour les SCI, afin de pouvoir faire le lien avec les déclarations fiscales des SCI (2072). Une analyse devrait être menée par la DGFIP pour identifier si des évolutions juridiques sont nécessaires ou si une évolution du formulaire de déclaration en ligne suffirait pour ce faire. Cette deuxième option ne répondrait pas à l'insuffisance d'informations sur les déclarations papier (11,5 % des déclarations IFI) mais améliorerait déjà une part substantielle des données.

Concernant les biens détenus indirectement, l'administration fiscale reçoit peu d'informations de tiers, malgré la taxe de 3 % (cf. encadré) qui incite en principe à déclarer l'identité des détenteurs des biens immobiliers via des personnes morales ou fiducies.

La taxe de 3 % sur la valeur vénale des immeubles détenus en France comme outil de détection

La TVVI, parfois connue sous le nom de « taxe annuelle de 3 % sur les immeubles », a été mise en place en 1983 dans un objectif de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales en matière de patrimoine. Elle est aujourd'hui régie par les articles 990 D à 990 G du code général des impôts. Les entités juridiques (personnes morales, fiducies...) détenant directement ou indirectement des immeubles en France sont redevables de cette taxe, qui vise à désinciter à la détention de propriétés immobilières par l'intermédiaire de personnes morales établies dans des États et territoires non coopératifs (paradis fiscaux) qui ne sont pas assujetties à l'IFI ou qui chercheraient à se soustraire aux droits d'enregistrement lors de cession de ces immeubles. Le régime de la taxe à 3 % a été ajusté en 2007 pour le mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne.

Les motifs d'exonération prévus au d) et e) du 3° de l'article 990 E du CGI constituent un outil sur lequel l'administration fiscale peut s'appuyer pour identifier les contribuables cherchant à se soustraire à l'IFI ou aux droits dus à la cession des immeubles. Une exonération totale est en effet accordée aux entités juridiques qui communiquent ou s'engagent à communiquer à l'administration certains renseignements concernant les immeubles détenus et leurs associés.

La DGFIP indique que les travaux de détection de la fraude à l'IFI se poursuivent en 2023 en approfondissant le profilage de la part des biens immobiliers détenus de manière indirecte par l'intermédiaire de sociétés ou de contrats d'assurance-vie : l'objectif est de dresser une typologie des sociétés ou des contrats d'assurance-vie dont une part d'immobilier doit être déclarée à l'IFI et de l'appliquer ensuite à l'ensemble des associés ou des dirigeants pour s'assurer que les redevables, disposant de biens similaires (parts de sociétés ou contrats d'assurance-vie), ont bien déposé une déclaration d'IFI. L'analyse mathématique des parts d'immobilier détenues dans des contrats d'assurance-vie déclarés à l'IFI, détenus en France ou à l'étranger, permettrait ainsi de mieux estimer la proportion de biens immobiliers à déclarer dans les avoirs d'un contrat. Ces travaux sont intéressants et prometteurs ; ils s'appuient cependant sur les informations qui sont déclarées à l'IFI et il serait utile de renforcer l'information dont est destinataire l'administration fiscale.

Les sociétés ou organismes détenant des actifs immobiliers imposables doivent communiquer, sur demande du redevable, toutes les informations nécessaires à leur client (pour

les institutions financières) ou aux détenteurs de titres, pour les aider à renseigner leurs déclarations à l'IFI⁸³. Ces informations provenant de tiers pourraient être transmises parallèlement à l'administration fiscale afin de fiabiliser la déclaration des biens détenus indirectement : l'obligation de transmission, pesant actuellement sur la société à l'égard du détenteur de titres, devrait être étendue à une transmission à la DGFIP.

Recommandation n° 5 (DGFIP) : Prévoir une obligation pour les sociétés et institutions financières de transmettre à l'administration fiscale les informations sur la composante immobilière des titres détenus, actuellement communiquées uniquement au redevable.

Si les revenus fonciers sont une source importante de détection de la sous-déclaration à l'IFI, l'administration fiscale ne procède pas à un rapprochement entre les plus importants redevables de taxe foncière et les déclarations IFI : certaines DDFiP soulignent que les taxes foncières les plus importantes sont plutôt à la charge de personnes morales et de la compétence de la DNVSF. Les systèmes d'information ne facilitent pas cette analyse croisée au niveau local. La DRFiP 33 a cependant initié fin 2022 une requête à partir d'un montant élevé de taxe foncière et de RFR, sans déclaration d'IFI, qui s'est révélée efficace en termes de rehaussements (obtenus dans 90 % des contrôles). Il serait utile que ces travaux, élaborés au niveau régional, soient plus largement diffusés et mis en œuvre.

La fiabilisation des informations cadastrales par GMBI (Gérer mes biens immobiliers)⁸⁴ pourrait également permettre de mieux identifier les biens et leur valeur au travers des sources de revenus qu'ils génèrent en cas de location, même si l'information sur le niveau de loyer est encore facultative. À ce stade, la DGFIP n'a pas encore identifié les apports du dispositif pour le contrôle. Un accord de la CNIL pourrait par ailleurs être nécessaire en cas d'utilisation à des fins de contrôle des informations issues d'une formalité déclarative pour l'établissement d'impôts.

Enfin, il serait intéressant d'analyser les cas d'absence d'évolution de la valeur déclarée compte tenu de la dynamique du marché de l'immobilier au cours des dernières années, particulièrement dans certaines zones. Même si cette stabilité peut résulter de mouvements de cessions ou d'acquisitions, cette analyse serait utile la fois pour cibler des contrôles mais aussi pour sensibiliser en amont le contribuable lors de sa déclaration (cf. partie II).

⁸³ Article 313 BQ *quater* à l'annexe III du CGI.

⁸⁴ Les propriétaires d'un bien immobilier bâti à usage d'habitation doivent notamment indiquer à l'administration, avant le 1er août 2023, les modalités d'occupation du local (à titre personnel, par des tiers), la nature de l'occupation (résidence principale, secondaire, location meublée ou non...) et l'identité des occupants.

3.2 Des contrôles en augmentation mais un taux de couverture qui reste faible et une fraude difficile à estimer

3.2.1 Un nombre de contrôles et des résultats qui montent en charge

Les contrôles de l'IFI ne montent en charge qu'à partir de 2020, le début de la période étant encore consacrée à l'ISF⁸⁵. Ils restent peu nombreux, concernant moins de 2 % des redevables en 2022. La croissance du produit des rappels, passé de 11,9 M€ en 2020 à plus de 100 M€ en 2022, est liée à la hausse du nombre de contrôles.

Tableau n° 13 : Nombre de contrôles et droits nets d'IFI rappelés (en M€)

Procédure	2020		2021		2022	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Contrôle fiscal externe (CFE)	3	1,7	16	2,4	41	4,7
Contrôle sur pièces (CSP)	449	10,2	1 956	58,8	3 177	96,1
Ensemble des contrôles	452	11,9	1 972	61,2	3 218	100,8

Source : DGFIP - Les droits nets incluent les droits afférents aux déclarations déposées par les contribuables à la suite d'une relance du service vérificateur.

Les contrôles sont essentiellement réalisés sur pièces : les contrôles sur place (contrôle fiscal externe) ne représentent que 1 % de l'ensemble et sont centrés sur les cas les plus complexes d'absence de déclaration ou d'assiette, avec un rendement moyen de plus de 146 000 € contre 30 000 € pour un contrôle sur pièces. La moitié des 10 premiers dossiers de contrôle de la DNVSF sur l'IFI sont notamment issus d'un contrôle fiscal externe d'une brigade de contrôle des revenus, avec des droits rappelés supérieurs à 700 000 € par chacun des trois premiers dossiers, concernant des non-résidents.

Le contrôle de la correcte valorisation de l'assiette de déclarants à l'IFI (minoration d'actifs par sous-valorisation ou exonérations, majoration des dettes...) représente près des deux tiers des motifs de redressement en montant sur la période 2020-2022 : c'est d'ailleurs la valorisation des biens qui est à l'origine de plus de 60 % des droits rappelés, loin devant les exonérations non justifiées (biens professionnels, ruraux...) ou les dettes non justifiées qui n'en représentent qu'une faible part (respectivement 3,1 % et 1,4 %). Les cas de remise en cause de l'abattement sur la résidence principale ressortent peu de ces statistiques nationales (moins de 1 % des droits rappelés) bien que des contrôles aient notamment porté sur la non éligibilité en cas de détention par une SCI (cf. cas-type en encadré ci-après).

⁸⁵ Pour les années 2018 et 2019, le système d'information de la DGFIP ne permet pas d'opérer la distinction entre les droits rappelés en matière d'ISF ou d'IFI.

La réintégration de redevables qui n'avaient pas fait de déclaration représente un peu moins de 30 % des droits rappelés.

Le contrôle du calcul de l'impôt (réductions pour dons, plafonnement, barème...) est à l'origine de 5,5 M€ de droits rappelés sur la période 2020-2022 soit environ 3 % des résultats.

Tableau n° 14 : Motif des droits rappelés suite à contrôle (en nombre et en €)

Motif des droits rappelés	Procédure	2020		2021		2022	
		Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Assiette (965 à 972 ter)	CFE	3	1 737 970	7	2 216 624	33	3 671 719
	CSP	152	4 821 693	749	38 339 607	1 232	55 643 531
	CFE + CSP	155	6 559 663	756	40 556 231	1265	59 315 250
Absence de déclaration, réintégration IFI (art 964)	CFE	0	-	9	189 345	7	962 064
	CSP	193	3 860 695	901	11 925 965	1 492	31 735 843
	CFE + CSP	193	3 860 695	910	12 115 310	1499	32 697 907
Calcul de l'impôt (art 977 à 980 : dons, plafonnement, barème...)	CSP	38	671 974	104	1 533 547	194	3 341 002
Obligations déclaratives (art 982 à 983)	CSP	39	396 812	118	1 457 351	118	2 258 237
Passif déductible (art 974)	CSP	18	406 147	54	508 446	93	1 455 118
Règles d'évaluation des biens (art 973 : abattement 30 %...)	CSP	6	50 695	18	191 178	30	1 159 613
Actifs exonérés (art 975 et 976 : biens professionnels, ruraux, seuils...)	CSP	2	11 444	11	4 843 983	16	473 403
Contrôle et contentieux (art 981)	CSP + CFE	1	3 215	1	8 236	3	49 604

Source : DGFIP, traitement Cour des comptes.

3.2.2 Un contrôle centré sur la valeur des biens détenus directement et l'absence de déclaration au détriment d'autres enjeux moins couverts

L'efficacité des contrôles a progressé sur l'évaluation de la valeur des biens déclarés et l'absence de déclaration (défaillance), mais ceux-ci restent cependant concentrés sur ces deux dimensions et abordent moins certains risques liés à la détention indirecte et aux non-résidents.

3.2.2.1 Un contrôle essentiellement centré sur l'évaluation de la valeur et la défaillance

La valorisation des biens déclarés représente le principal motif de contrôle, en s'appuyant notamment sur la connaissance locale du marché immobilier ou sur les revenus fonciers déclarés. La DRFiP 33 programme ainsi une part importante de ses contrôles de valeur dans des zones connues pour leur coût élevé de l'immobilier. Les principaux dossiers en montants redressés résultent de cette réévaluation des biens déclarés.

En matière de défaillance, les listes établies par le bureau SJCF-1D (quatre listes depuis 2019) ont donné lieu à l'envoi de plus de 25 000 dossiers dans les services et à 114 M€ de droits et 19 M€ de pénalités en cumulé de 2019 à fin mai 2023, soit une moyenne d'un peu plus de 5 000 € par dossier. Le pilotage par l'administration centrale pour orienter la détection des risques a progressé par rapport à 2017, même si ces outils sont perfectibles ainsi que le suivi de leur exploitation par le réseau.

Même pour les dossiers aux enjeux les plus forts relevant de la DNVSF, le contrôle aboutit à des rehaussements en matière d'IFI d'abord sur la valorisation des biens déclarés pour les résidents en France, notamment des biens exceptionnels pour lesquels des accords sont obtenus après discussion (déclarations rectificatives ou application de l'article L.62 du LPF), et ensuite sur l'assujettissement des non-résidents pour des biens détenus en France. Le contrôle du passif déductible à l'IFI est le troisième motif de redressement.

Les dons (justification et absence d'imputation simultanée sur l'IR) ainsi que le plafonnement ne représentent qu'une faible part des contrôles et ne conduisent pas aux redressements financiers les plus importants, comme le montre l'exemple de la DRFiP 75. Les contrôles sur le foyer fiscal, notamment la déclaration conjointe des concubins, sont peu nombreux et essentiellement menés par la DNVSF à l'occasion d'une information externe révélant la situation.

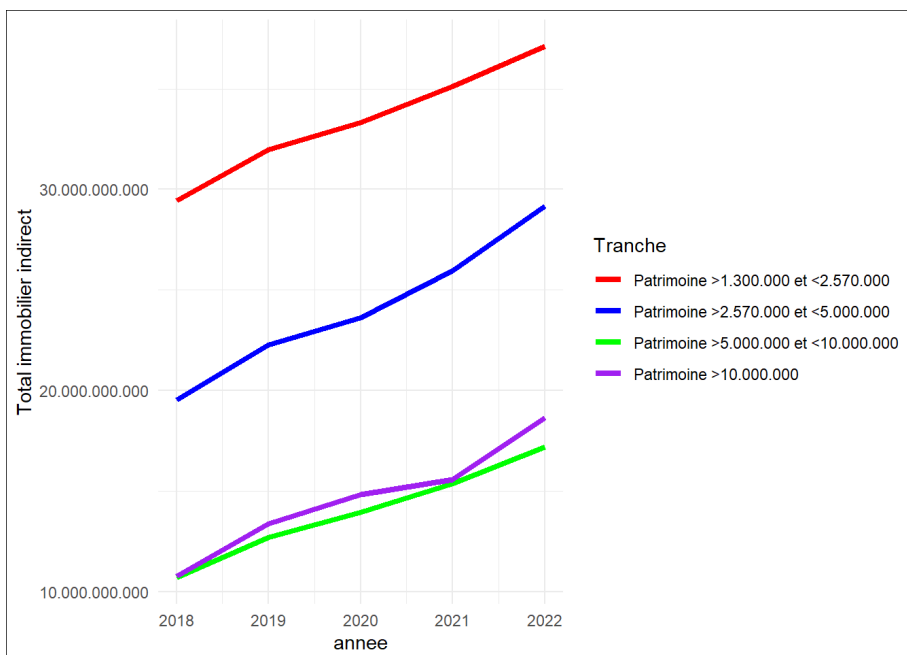
Tableau n° 15 : Contrôles IFI sur les exonérations et plafonnement à la DRFiP 75 (2019 – 2022)

<i>Motif</i>	<i>Nombre de dossiers</i>	<i>Droits rectifiés (€)</i>	<i>Montant (€) par dossier</i>
<i>Dons</i>	35	401 572	11 473
<i>Plafonnement</i>	33	360 280	10 918
<i>Passif</i>	17	155 331	9 137

Source : DRFiP 75, Alpage.

3.2.2.2 Une détention indirecte peu contrôlée

Le contrôle des biens détenus indirectement représente un enjeu croissant compte tenu du développement des sociétés civiles immobilières et des montages juridiques (cf. graphique).

Graphique n° 15 : Hausse de la valeur des biens détenus indirectement (2018-2022)

Source : CASD, traitement Cour des comptes.

L'administration fiscale s'appuie sur les données foncières sur la détention par les SCI et l'identification des personnes au capital des SCI mais a peu d'information sur le passif de ces dernières. Des travaux sont en cours en 2023 pour mieux les évaluer en exploitant les informations des annexes à la déclaration IFI (cf. supra).

Les ratios immobiliers retenus par les sociétés ne sont quasiment pas contrôlés compte tenu de la complexité de ce contrôle et du peu de rendement financier.

Cas-types de contrôles IFI

Abattement de résidence principale non justifié en cas de détention via une SCI : le PCRP de Gironde a demandé à un contribuable de l'ISF et de l'IFI la justification de l'abattement de 30 % appliqué à la valeur déclarée d'un bien, propriété d'une société civile de gestion (SCI), au titre des années 2016 à 2019. Une proposition de rectification de la base de l'impôt présentée en cinq parties a été faite en rappelant la réglementation applicable. La société de gestion, dont les associés disposaient de la totalité des parts, ne présentait pas de revenu et aucun actif n'était déclaré au titre du bien détenu par la SCI. La procédure d'examen a duré une année. L'insuffisance nette cumulée de déclaration du patrimoine taxable s'est élevée à 1,8 M€ soit près de 27 000 € de droits rappelés avant intérêts de retard.

Contrôle de biens détenus indirectement par des non-résidents : M. et Mme A, non-résidents, ont déclaré au titre de l'IFI en 2019 et 2020, la valeur de leurs participations dans des sociétés civiles qui détiennent deux propriétés de luxe en France. Ils ont appliqué la méthode mathématique à savoir la valeur vénale des actifs immobiliers de laquelle ils ont déduit les dettes vis-à-vis des tiers, y compris les dettes auprès des membres du foyer fiscal. Un contrôle sur pièces de la DNVSF a remis en cause la déductibilité des comptes courants d'associé ainsi que des prêts contractés par une des sociétés civiles : une proposition de rectification de près de 380 000 € a été adressée, sans réponse, et a été suivie d'une mise en recouvrement.

3.2.2.3 Un manque d'outils pour le contrôle des non-résidents ou des biens à l'étranger

Dans son rapport sur la fiscalité immobilière de décembre 2022, l'OCDE constate que les initiatives internationales en matière de transparence fiscale ont beaucoup amélioré la connaissance des actifs détenus à l'étranger mais qu'il subsiste des lacunes en matière de déclaration du patrimoine immobilier : *« il n'existe pas de norme minimale pour l'échange automatique de renseignements en matière immobilière, tandis que l'échange de renseignement sur demande (EOIR) requiert que l'autorité fiscale ait des soupçons fondés sur des motifs raisonnables pour demander des renseignements spécifiques touchant à l'immobilier »*. Les normes de transparence fiscale ont en effet d'abord ciblé les actifs financiers présentant un risque élevé ; certains produits d'investissement immobilier donnant lieu à des revenus locatifs versés sur un compte bancaire font l'objet d'informations mais celles-ci n'incluent pas la propriété des biens concernés. Plusieurs études relèvent d'ailleurs que l'échange automatique de renseignements (AEOI) aurait permis de réduire les dépôts sur les comptes bancaires offshore mais pourrait avoir renforcé l'attrait pour l'immobilier, précisément parce qu'il y échappe⁸⁶. Le rapport de l'OCDE incite donc à examiner une extension de l'AEOI à ce domaine.

Les échanges d'informations sont plus développés au sein de l'Union européenne et ont été récemment renforcés : la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC) peut être utilisée pour des échanges sur demande d'informations relatives au patrimoine immobilier des particuliers. Surtout, la directive ouvre la voie à un dispositif d'échange automatique d'informations. Depuis la septième itération de la directive (DAC 7) qui concerne plus spécifiquement les obligations déclaratives des opérateurs de plateformes, des échanges portant sur les biens mis en location par des particuliers par l'intermédiaire de ces plateformes sont possibles.

Par ailleurs, la France est liée à 125 États (« juridictions fiscales ») par une convention fiscale bilatérale, dont l'objectif est d'éviter les doubles impositions et de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. La plupart contiennent une clause spécifique à l'échange de renseignement, de portée variable. La France a également signé avec 26 États des accords spécifiques ne portant que sur l'échange de renseignements, en particulier des territoires avec lesquels la conclusion d'une convention d'élimination des doubles impositions serait sans objet (par exemple des territoires sans impôt). Ceux-ci permettent aux autorités fiscales de procéder à des demandes d'informations pour la détermination, l'établissement et la perception des impôts existant dans les parties contractantes.

La DGFIP exploite les données transmises par nos partenaires européens, notamment l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg. Les minoration patrimoniales ou les défauts de déclaration identifiés à l'issue de ce traitement font l'objet de listes à l'attention des services du contrôle fiscal.

Les échanges automatiques de données au niveau européen sont donc une source précieuse d'information qui reste cependant incomplète : il n'y a pas d'échange de données automatique si les biens détenus par des Français à l'étranger ne produisent pas de revenus. Les biens en France de non-résidents sont par ailleurs difficiles à identifier. C'est en partie au regard

⁸⁶ Par exemple, De Simone, Lester et Markle (2020), « Transparency and tax evasion : evidence from the foreign account tax compliance act (FATCA) », *Journal of Accounting Research*, vol. 58/1, pp. 105-153.

de ces constats que le plan national anti-fraude présenté par le Gouvernement en mai 2023 comporte une mesure visant à renforcer la qualité de ces échanges d'information⁸⁷.

3.2.3 Un taux de couverture qui reste faible et une absence d'estimation de la fraude

3.2.3.1 Un taux de couverture faible, un enjeu sur les défaillants

Les moyens consacrés au contrôle sont adaptés aux enjeux dans certaines DDFiP où le contrôle de l'IFI est « induit », résultant de celui d'un autre impôt. La couverture du fichier des redevables n'en demeure pas moins un enjeu en soi pour veiller au respect des obligations déclaratives et à l'égalité de traitement entre contribuables. C'est aussi une condition de l'effet dissuasif du contrôle et de la capacité à identifier des risques nouveaux. Certaines DDFiP mettent davantage l'accent sur cet enjeu de couverture du fichier, notamment en fixant au niveau local un objectif de nombre de contrôles IFI/ISF. Dans les trois DDFiP visitées par la Cour, les contrôles sur l'IFI représentent de 3 % à 4,6 % des redevables sur la période 2020-2022.

A la DNVSF les contrôles portant sur l'IFI progressent sur la période 2020 à 2022, passant de 8 % des contrôles réalisés par la direction à 15 %. Ils ne représentent toutefois qu'une faible part des redevables de l'IFI relevant de la direction avec un taux de couverture atteignant 2,4 % en 2022.

Tableau n° 16 : Contrôles de la DNVSF ayant un impact IFI

	2020	2021	2022
<i>Part des redevables IFI contrôlés</i>	1,4 %	1,8 %	2,4 %
<i>Nombre de contrôles ayant un point d'impact IFI</i>	85	160	210
<i>Montant des droits rappelés IFI (en M€)</i>	2,64	6,20	11,22
<i>Montant moyen des droits rappelés par contrôle (€)</i>	31 047	38 719	53 433

Source : DNVSF, traitement Cour des comptes.

Même si les délais de prescription peuvent expliquer le faible nombre de contrôles de l'IFI en début de période (la sous-déclaration de l'IFI ne commence à se prescrire qu'au terme de trois ans, en 2021, et l'absence de déclaration au terme de six ans, en 2027), les contrôles restent encore peu nombreux en 2022, rapportés au nombre de redevables. L'administration fiscale devrait veiller à faire progresser la couverture du fichier, permettant de détecter

⁸⁷ Mesure 27 : « Adopter une stratégie nationale en matière d'échanges internationaux pour promouvoir la lutte contre l'opacité de détention patrimoniale au plan international ».

d'éventuelles nouvelles formes de fraude et d'avoir un effet dissuasif, en gardant un équilibre avec l'approche par risques, garante de rendement financier.

Les critères de ciblage ont évolué au cours des dernières années, en s'appuyant sur l'exploitation du *data mining* mais les stratégies de programmation des services locaux restent différentes, avec une part prépondérante de contrôles d'initiative locale. La part des dossiers à forts enjeux est très variable et apparaît plutôt corrélée à une efficacité plus forte du contrôle en termes de montant des droits rappelés : à titre d'illustration, pour la période 2020-2022, 80,1 % des contrôles de la DRFiP 33 portaient sur des redevables à fort enjeu et 48,7 % d'entre eux ont donné lieu à des droits rappelés (pour 20 M€ en cumulé) tandis que la DRFiP 75, qui a orienté 5 % de ses contrôles vers des DFE (qui représentent près de 60 % de leurs redevables à l'IFI), n'a obtenu des rehaussements que dans 8,9 % des dossiers (pour 8,7 M€ en cumulé).

Il n'est cependant pas aisé d'en tirer des conséquences sur l'efficacité des différentes stratégies de ciblage. Un bilan de l'utilisation des listes nationales issues du *data mining* et une comparaison des stratégies locales de programmation des contrôles serait utile pour identifier les plus efficaces et définir une stratégie de contrôle conciliant couverture du fichier et ciblage sur les risques. La DGFIP a indiqué vouloir mener au premier semestre 2024 une analyse qualitative des dossiers contrôlés à partir de critères locaux pour identifier les critères à modéliser et construire des modèles prédictifs.

La Cour incite à poursuivre ces travaux en vue d'une comparaison quantifiée des résultats selon les stratégies de ciblage et de la diffusion d'orientations de contrôle.

Tableau n° 17 : Programmation des contrôles IFI et résultats dans trois DR/DDFiP sur 2020-2022

	DDFiP 92	DRFiP 75	DRFiP 33
<i>Nombre de redevables IFI moyen par an</i>	13 814	38 391	5 454
<i>Part des redevables IFI contrôlés</i>	3,1 %	3,9 %	4,6 %
<i>Part des contrôles issus des listes data mining</i>	24,6 %	40,4 %	44,8 %
<i>Part des DFE dans les contrôles</i>	23,2 %	4,8 %	80,1 %
<i>Part des contrôles avec rehaussement</i>	36,9 %	8,9 %	48,7 %
<i>Montant des droits rappelés cumulés (en M€)</i>	4,77	8,68	20,01
<i>Montant moyen des droits rappelés par contrôle (€)</i>	4 506	1 905	25 984

Source : DR/DDFiP, traitement Cour des comptes.

Recommandation n° 6 (DGFIP) : Faire un bilan de l'utilisation des outils de *data mining* et comparer les résultats obtenus par les services selon les critères de ciblage (*data mining*, dossiers à forts enjeux, programmation locale...).

3.2.3.2 Comme pour les autres impôts, une absence regrettable d'estimation de la fraude

Pas plus que pour les autres impôts, ni l'écart fiscal⁸⁸, ni la fraude à l'IFI ne font l'objet d'une estimation par la DGFIP. Les contrôles étant ciblés sur des critères de risque, l'extrapolation de leurs résultats ne permet pas une estimation de la fraude globale et ne donnerait aucune indication relative à l'écart fiscal.

L'enquête sur le patrimoine des français conduite par l'Insee⁸⁹, même si elle est également déclarative, pourrait être un moyen d'estimer l'écart avec l'assiette déclarée à l'IFI. La DGFIP souligne cependant que la valeur vénale du patrimoine immobilier ne suffit pas car le calcul de l'IFI fait intervenir de nombreux déterminants (existence de dettes, modes de détention, exonérations, plafonnement...) qui dépendent de situations particulières. L'enquête souffre par ailleurs de sous-déclaration de la part de ménages qui sous-estiment la valeur de leur patrimoine et d'une moindre déclaration des hauts patrimoines⁹⁰.

L'Insee a mis en place en 2021 une base de données sur le patrimoine immobilier des ménages à partir de différentes sources administratives⁹¹ en s'efforçant de rendre « transparentes » les SCI : elle permet d'identifier 41,01 millions de biens immobiliers possédés par des personnes physiques résidant en France, dont 38,10 millions de biens possédés en leur nom propre et 2,91 millions de biens possédés par l'intermédiaire de 950 000 SCI. Construite à ce stade pour la seule année 2017, antérieure à la création de l'IFI, la base Fidelimmo pourrait être appariée aux déclarations d'IFI quand elle sera produite pour les années suivantes. Ces travaux pourraient servir à des estimations sur l'assiette échappant à l'IFI, en lien avec l'administration fiscale. Trois difficultés pratiques devront être prises en compte dans l'utilisation de cette source à cette fin : la marge d'erreur plus importante de l'estimation statistique de la valeur de certains biens exceptionnels, l'absence d'information sur l'endettement des ménages pour estimer le patrimoine net assujéti et l'information non exhaustive sur les parts détenues par chaque copropriétaire dans le cadre de SCI.

Des travaux conjoints entre l'administration fiscale et l'Insee sont donc nécessaires. Une analyse à partir des successions ou des cessions sur les écarts de valeurs déclarées à l'IFI serait une piste qui supposerait de mobiliser une expertise statistique. Un panel statistiquement représentatif pourrait être construit en utilisant les données de transactions immobilières (DVF) pour la valorisation des biens, dès lors que la qualité et la complétude des données aura été

⁸⁸ L'écart fiscal de l'IFI, qui correspond à la différence entre les montants recouverts et ceux qui résulteraient d'une application parfaite de la loi fiscale, comprend donc la fraude mais aussi les erreurs involontaires et les aléas du recouvrement.

⁸⁹ Enquête Histoire de vie et Patrimoine conduite tous les trois ans et panéalisée depuis 2014.

⁹⁰ Rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, octobre 2023, p 209-211.

⁹¹ Le cadastre, le fichier Fidéli, les revenus fiscaux et sociaux, les transactions immobilières et des données sur les sociétés civiles immobilières. Cf *Et pour quelques appartements de plus : Étude de la propriété immobilière des ménages et du profil redistributif de la taxe foncière*, Mathias André, Olivier Meslin, Document de travail Insee n°2021-04.

renforcée (cf. supra), et en s'appuyant sur des algorithmes de valorisation des biens⁹². L'administration fiscale pourrait également mobiliser d'autres sources de données pour évaluer statistiquement la sous-déclaration sur la détention indirecte, en exploitant les bases dont elle dispose notamment sur l'assurance-vie. Le 10 octobre 2023, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics a installé un Conseil de l'évaluation des fraudes. Il rassemble les administrations compétentes, des personnalités qualifiées, des experts indépendants et des parlementaires afin de s'assurer de la fiabilité des estimations produites. Même si les premiers travaux programmés pour aboutir à l'été 2024 porteront prioritairement sur des impôts à plus fort enjeu budgétaire, la Cour incite la DGFIP à se saisir de l'opportunité de ce cadre pour mener, en lien avec l'Insee, une expertise approfondie des conditions méthodologiques d'une évaluation de l'écart fiscal de l'IFI qui représente un enjeu symbolique fort.

Recommandation n° 7 (DGFIP) : Procéder à l'évaluation de l'écart fiscal de l'IFI en exploitant les données statistiques relatives au patrimoine sur un panel représentatif.

3.3 Un contentieux encore limité

3.3.1 Des contrôles qui recherchent la conciliation

Les services de contrôle privilégient l'accord sur la valorisation des biens, après un échange contradictoire avec le contribuable en évitant d'aller jusqu'à la commission de conciliation. La plupart des contrôles conduisent à des régularisations en cours de vérification sur la base de l'article 62 du Livre des procédures fiscales, ce qui s'accompagne d'un paiement immédiat et d'une mise à jour de la déclaration pour les années en cours et suivantes. C'est le cas notamment pour les 10 premiers dossiers de contrôle, en montant financier, de la DDFiP 33. Même pour la DNVSF, où les droits rappelés sont nettement plus élevés, la moitié des dix premiers dossiers de contrôles ont donné lieu à des régularisations du contribuable.

Cas-types de contrôles IFI ; conciliation ou régularisation

A la DRFiP 33, un contrôle relatif à la valeur réelle des biens au titre des montants déclarés en 2017 (ISF) puis en 2018 et 2019 (IFI) a conduit le PCRFP à proposer au contribuable une rectification de l'insuffisance de valeur vénale déclarée des immeubles à hauteur de 4,98 M€ fondée sur des éléments d'appréciation communiqués (comparaisons) selon une procédure contradictoire. Rappelant la législation applicable, la proposition de rectification de la valeur des biens déclarées établit, pour chaque bien immobilier à évaluer, une description et des termes de comparaison pour chacune des années avec un prix au m² est ainsi déterminé pour chaque bien. Le contribuable a renoncé à la saisine de la commission départementale de conciliation au profit d'un entretien avec le PCRFP : les termes de la comparaison de l'un des biens valorisés n'ont pas été retenus (travaux de rénovation importants sur le bien vendu comparé contrairement à celui du contribuable). Au terme du contrôle, d'une durée d'un an, une insuffisance d'actif déclaré cumulé sur la période 2017-2019 de 12,57 M€ a été retenue, soit un impôt cumulé (ISF et IFI) de 120 714 € hors pénalités.

⁹² Les modèles de valorisation automatisée des biens immobiliers (« AVM ») sont des algorithmes développés par des acteurs privés des secteurs financiers et immobiliers pour estimer rapidement la valeur de marché des logements à partir des transactions immobilières.

A la DNVSE, un contrôle sur pièces du dossier de Mme R., détenant notamment un hôtel particulier exceptionnel dont une partie est mis en location et l'autre partie constitue sa résidence principale, a révélé que ce bien immobilier avait été déclaré pour une valeur minorée. Par suite, après des échanges intervenus avec le service, la contribuable a demandé à bénéficier de la procédure de régularisation prévue à l'article L. 62 du LPF. Sa bonne foi n'étant pas remise en cause en raison de la difficulté d'évaluation du bien, la régularisation lui a été accordée.

Des cas de montages juridiques à la limite de l'abus de droit, notamment pour des non-résidents, sont en cours d'examen par la DNVSF mais n'ont pas encore abouti.

La part des dossiers comportant une fraude délibérée et donnant lieu à l'application de majorations de 40 % reste très faible. Des transactions sont réalisées sur les pénalités et majorations pour éviter le contentieux : en pratique, la DNVSF n'a transmis qu'un seul dossier au titre de l'IFI au parquet national financier en avril 2023.

3.3.2 Un nombre limité de contentieux

Les réclamations contentieuses traitées par l'administration fiscale sont relativement peu nombreuses.

Tableau n° 18 : Réclamations contentieuses et dégrèvements d'IFI accordés sur 2018-2022

	2019	2020	2021	2022
<i>Réclamations contentieuses traitées par les directions nationales et régionales (DRFiP, DIRCOFI, DNVSF)</i>	32	58	58	62
<i>Réclamations contentieuses traitées par les services locaux</i>	1 563	1 568	2 001	1 779
<i>dont décisions de dégrèvement (services locaux) en nombre</i>	1390	1345	1628	1395
<i>dont décisions de dégrèvement (services locaux) en M€</i>	13,00	13,51	12,84	9,33

Source : DGFIP (Illiad et Erica).

Le système d'information de la DGFIP ne permet pas de retracer les motifs des dégrèvements accordés par les directions nationales et régionales (DRFiP, DIRCOFI, DNVSF), qui ne représentent cependant que 4 % du total des réclamations. Les services locaux accordent des dégrèvements pour 85 % des demandes, essentiellement sur des motifs de base imposable et de réduction d'impôt. Leur nombre n'est pas négligeable et reste stable, pour un montant qui ne dépasse pas 13 M€ mais qui, en proportion de l'impôt recouvré, est bien plus significatif que les dégrèvements accordés pour l'IR⁹³ (0,40 % contre. 0,02 %). Le motif principal de dégrèvement est un désaccord entre l'administration fiscale et le contribuable sur l'assiette de l'impôt.

⁹³ En 2022, 20,793 M€ de dégrèvements ont été accordés au titre de l'IR, sur une recette totale de 109 781 M€, Rapport d'activité 2022 de la DGFIP.

Tableau n° 19 : Dégrèvements d'IFI accordés par les services locaux*

	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre</i>	1 390	1 345	1 628	1 395
<i>Montants (M€)</i>	13,00	13,51	12,84	9,33

Source : DGFIP

* hors corrections en ligne automatiques et dégrèvements d'office

Les contentieux juridictionnels, enregistrés à partir de 2019, sont quant à eux très peu nombreux et non définitivement jugés, ce qui est logique pour un impôt relativement récent. Il apparaît donc trop tôt pour en tirer des conclusions.

Tableau n° 20 : Contentieux juridictionnels sur l'IFI

	2019	2020	2021	2022
<i>Contentieux juridictionnels en cours</i>	9	15	31	44
<i>Contentieux juridictionnels jugés</i>	0	2	9	19
<i>dont jugés en appel</i>	0	1	2	1

Source : DGFIP (Erica)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrôle de l'IFI monte en charge depuis 2020 mais reste encore peu fréquent, puisqu'il touche moins de 2 % des redevables en 2022. Il est essentiellement réalisé sur pièces et intégré dans la stratégie de contrôles corrélés entre les revenus et le patrimoine. La minoration d'assiette (sous-valorisation ou sous-déclaration) représente les deux tiers du rendement des contrôles devant la détection de redevables défaillants qui compte pour 30 % des droits rappelés. Des requêtes nationales issues du data mining permettent d'identifier des dossiers à risque au titre de la défaillance depuis 2019 et de la minoration d'assiette depuis 2022. Ces outils de ciblage, fondés sur l'exploitation de nombreuses données, notamment de cessions immobilières et de revenus fonciers, sont récents et ont été complétés encore en 2023 (Tissufip). Un bilan de leur utilisation par les services locaux serait utile, tout comme une comparaison de l'efficacité des différentes stratégies de ciblage.

Si la valorisation des biens détenus et la détection de la sous-déclaration progressent, plusieurs enjeux sont moins couverts par les outils de détection et le contrôle. L'administration fiscale manque d'informations pour contrôler les biens détenus indirectement, notamment via des SCI, alors que ces modalités de détention du patrimoine immobilier se développent fortement. Les outils pour contrôler les SCI devraient être renforcés, tout comme les informations transmises par les tiers, notamment les institutions financières et les sociétés, sur les titres ayant une composante immobilière. Le contrôle des non-résidents et des biens à l'étranger manque encore de données sur les patrimoines non producteurs de revenus en dépit des progrès des échanges automatisés de données au sein de l'Union européenne.

Le rendement financier de ce contrôle étant forcément limité par rapport à d'autres impôts, du fait du taux de l'IFI, il importe aussi d'assurer une bonne couverture du fichier pour

conserver l'effet dissuasif et préventif des contrôles. La fraude à l'IFI ne fait pas l'objet d'une évaluation par l'administration fiscale ; des travaux devraient être engagés en s'appuyant notamment sur les bases de données sur le patrimoine immobilier des ménages.

Les contentieux sont peu nombreux, l'administration fiscale privilégiant l'accord et la régularisation en cours de contrôle sur les enjeux de valorisation des biens. Les contentieux juridictionnels (30 jugés dont seulement 4 en appel) sont trop récents pour en tirer des enseignements.

GLOSSAIRE

Sigle	Libellé
AEOI	Automatic exchange of information - échange automatique de données entre les autorités fiscales de 150 pays sous l'égide de l'OCDE
ALPAGE	Aide logicielle à la programmation, à l'analyse et à la gestion du contrôle fiscal externe
BNDP	Base nationale des données patrimoniales
BODACC	Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales
CASD	Centre d'accès sécurisé aux données
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CFE	Contrôle fiscal externe
CGI	Code général des impôts
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CSP	Contrôle sur pièce
DAC1	Directive européenne du 15 février 2011 (<i>directive on administrative cooperation</i>) - ouverture de l'échange d'informations automatiques concernant cinq catégories de revenus
DAC7	Directive européenne du 22 mars 2021 - introduction d'une obligation de déclaration normalisée au bénéfice des administrations fiscales
DFE	Dossier à fort enjeu
DG	Direction générale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGT	Direction générale du trésor
DIRCOFI	Direction de contrôle fiscal
DLF	Direction de la législation fiscale
DMTG	Droits de mutation à titre gratuit
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DNVSF	Direction nationale des vérifications de situations fiscales
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DTFE	Dossier à très fort enjeu
DVF	Demandes de Valeurs foncières / consultation des ventes immobilières
ESSOC	Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance
ETP	Équivalent temps plein
FAQ	Foire aux questions
FIPU	DGT SPP Sous-direction des finances publiques
FIPU3	DGT SPP Sous-direction des finances publiques / bureau de la fiscalité des ménages et taxation indirecte
GF2	Service de la gestion fiscale / Sous-direction des Professionnels et action en recouvrement
GFA	Groupements fonciers agricoles
GMBI	Gérer mes biens immobiliers (service numérique impots.gouv.fr)
IFI	Impôt sur la fortune immobilière
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPP	Institut des politiques publiques
IR	Impôt sur les revenus

IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
LPF	Livre des procédures fiscales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PCRP	Pôle de contrôle des revenus et du patrimoine
PFU	Prélèvement forfaitaire unique
PILAT	Pilotage et analyse du contrôle
PLF	Projet de loi de finances
PNCD	Pôle national de contrôle à distance
PNSR	Pôle national de soutien au réseau DGFIP
RFR	Revenu fiscal de référence
SCI	Société civile immobilière
SIP	Service des impôts des particuliers
SJCF-1D	Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal / programmation des contrôles et analyse des données
SPP	DGT Service des politiques publiques
STDR	Service de traitement des déclarations rectificatives
TH	Taxe d'habitation
TIP SEPA	Titre interbancaire de paiement dans la zone SEPA (Single Euro Payments Area) - pays membres de l'espace économique européen, la Suisse, Andorre, Monaco, Saint-Marin, le Vatican et le Royaume-Uni
TVVI	Taxe sur la valeur vénale des immeubles

ANNEXE

Annexe n° 1. Comparaison IFI/ISF

	ISF	IFI
Création	Créé par l'article 26 de la loi de finances pour 1989. Codifié de l'article 885 A à 885 Z du code général des impôts (CGI).	Créé par l'article 31 de la loi de finances pour 2018. Codifié de l'article 964 à 983 du code général des impôts (CGI).
Assiette	Valeur nette de l'ensemble des biens, droits et valeurs, qui composent le patrimoine du redevable (notamment biens meubles et immeubles, valeurs mobilières, droits intellectuels, titres et fonds de commerce, dépôts et créances) si, au 1er janvier de l'année d'imposition, elle est supérieure à 1,3 million d'euros.	Valeur nette des actifs immobiliers (biens et droits immobiliers, ainsi que les parts ou actions représentatives de ces mêmes biens et droits) détenus par les personnes physiques d'un même foyer fiscal, si, au 1er janvier de l'année d'imposition, elle est supérieure à 1,3 million d'euros.
Personnes imposables	Personne physique, toutefois les couples mariés (sauf régime de la séparation des biens), les partenaires liés par un pacte civil de solidarité et les personnes vivant en concubinage notoire, ainsi que leurs enfants mineurs dont les biens sont légalement administrés par les personnes précédemment mentionnées, font l'objet d'une imposition commune.	
Territorialité (sous réserve des conventions fiscales auxquelles la France est partie)	Les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France (au sens de l'article 4B du CGI) sont imposables à raison de l'ensemble de leurs biens (ISF)/ droits et bien immobiliers (IFI) situés en France ou hors de France. Les personnes physiques domiciliées hors de France sont imposables à raison de leurs seuls biens (droits et bien immobiliers pour l'IFI) situés en France.	
Exception	Les nouveaux résidents français ne sont imposés que sur leur patrimoine français pendant les cinq premières années de leur résidence.	Les nouveaux résidents français ne sont imposés que sur leurs biens et droits immobiliers situés en France et sur les parts ou actions de sociétés ou d'organismes, situés en France ou hors de France, à hauteur de la fraction de leur valeur représentative de biens et droits immobiliers situés en France, pendant les cinq premières années de résidence.
Exonérations	1. Biens professionnels nécessaires à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale sous forme individuelle et à titre principal. 2. Parts et titres détenus par le redevable dans la société soumise à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, sous certaines conditions, dans laquelle le redevable exerce son activité principale. 3. Les bois et forêts, les sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), les parts de groupements	1. Actifs professionnels affectés à l'exercice, à titre principal, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale exercée sous forme individuelle. 2. Actifs affectés à l'activité opérationnelle d'une société soumise à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, sous certaines conditions, dans laquelle le redevable exerce son activité principale. 3. Les titres de sociétés développant une activité opérationnelle lorsque la participation détenue par le contribuable et son foyer n'excède pas 10

	ISF	IFI																
	forestiers, les biens ruraux loués à long terme et les parts de groupements fonciers agricoles non exploitants qui ne sont pas qualifiés de biens professionnels. 4. Les objets d'antiquité, d'art ou de collection, les droits de la propriété littéraire, artistique et industrielle. 5. Les rentes viagères assimilables à des pensions de retraite. 6. Les sommes ou rentes allouées à titre de réparation de dommages corporels. 7. Les placements financiers en France des non-résidents 8. Les parts ou actions de sociétés objet d'un engagement collectif de conservation. 9. Les titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises (PME). 10. Les parts ou actions détenues par les salariés ou mandataires sociaux.	% du capital ou des droits de vote de ces sociétés. 4. Les bois et forêts, les parts de groupements forestiers, les biens ruraux loués à long terme et les parts de groupements fonciers agricoles non exploitants qui ne peuvent être qualifiés d'actifs professionnels.																
Barème progressif	<table><tr><th colspan="3">Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine (immobilier pour l'IFI)</th></tr><tr><td rowspan="6">Taux applicable en %</td><td>0 %</td><td>Patrimoine (P) < 800 000 €</td></tr><tr><td>0,50 %</td><td>800 000 € < P < 1 300 000 €</td></tr><tr><td>0,70 %</td><td>1 300 000 € < P < 2 570 000 €</td></tr><tr><td>1 %</td><td>2 570 000 € < P < 5 000 000 €</td></tr><tr><td>1,25 %</td><td>5 000 000 € < P < 10 000 000 €</td></tr><tr><td>1,5 %</td><td>P > 10 000 000 €</td></tr></table>		Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine (immobilier pour l'IFI)			Taux applicable en %	0 %	Patrimoine (P) < 800 000 €	0,50 %	800 000 € < P < 1 300 000 €	0,70 %	1 300 000 € < P < 2 570 000 €	1 %	2 570 000 € < P < 5 000 000 €	1,25 %	5 000 000 € < P < 10 000 000 €	1,5 %	P > 10 000 000 €
Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine (immobilier pour l'IFI)																		
Taux applicable en %	0 %	Patrimoine (P) < 800 000 €																
	0,50 %	800 000 € < P < 1 300 000 €																
	0,70 %	1 300 000 € < P < 2 570 000 €																
	1 %	2 570 000 € < P < 5 000 000 €																
	1,25 %	5 000 000 € < P < 10 000 000 €																
	1,5 %	P > 10 000 000 €																
Décote	Afin d'atténuer l'effet de seuil à l'entrée du barème de l'ISF/IFI, pour les redevables dont le patrimoine (immobilier pour l'IFI) a une valeur nette taxable égale ou supérieure à 1 300 000 € et inférieure à 1 400 000 €, le montant de l'impôt calculé selon le barème progressif est réduit d'une somme égale à 17 500 € -1,25 % P, où P est la valeur nette taxable du patrimoine (immobilier pour l'IFI).																	
Réduction d'impôts	1. Réduction d'impôt égale à 75 % du montant des dons effectués au profit de certains organismes, imputable sur l'ISF dans la limite de 50 000 € par an. 2. Réduction d'impôt égale à 50 % des versements effectués au titre des souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises	1. Réduction d'impôt égale à 75 % du montant des dons effectués au profit de certains organismes, imputable sur l'IFI dans la limite de 50 000 € par an.																

	ISF	IFI
	(PME) au sens du droit de l'Union européenne ouvrent droit, sous certaines conditions.	
Plafonnement	L'ISF/IFI est réduit de la différence entre : – le total de l'ISF/IFI (après imputation des réductions d'impôt) et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente ; – et 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente.	
Obligations déclaratives	Deux modalités : – patrimoine d'une valeur nette taxable inférieure à 2 570 000 €, mention sur la déclaration annuelle d'ensemble des revenus (n° 2042) ; – patrimoine d'une valeur nette taxable au moins égal à 2 570 000 €, dépôt d'une déclaration spécifique d'ISF.	Les redevables d'IFI sont tenus de remplir, dans le cadre de la déclaration annuelle d'ensemble des revenus, le formulaire n° 2042-IFIF auquel ils joignent des annexes conformes à un modèle établi par l'administration, sur lesquelles ils mentionnent et évaluent les éléments de ces mêmes actifs.

Source : France stratégie, rapport octobre 2019, annexe 6.