



Rapport de l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires sur les expatriations fiscales

ISF, bouclier fiscal : les expatriations au cœur du débat fiscal

Union SNUI – SUD Trésor Solidaires
Boîte 29 - 80/82, rue de Montreuil ● 75011 PARIS
Tél. 01.44.64.64.44 ● Fax 01.43.48.96.16
Courriel : union@snuisudtresor.fr

Octobre 2010

Avant propos

La fiscalité française, et particulièrement l'impôt de solidarité sur la fortune, fait-elle fuir les contribuables riches ? Comment analyser la contradiction entre, d'une part, l'apparente fuite des richesses vers des cieux fiscaux plus cléments et, d'autre part, les études qui, de longue date, concluent à l'attractivité de la France ? Pourquoi ne dispose-t-on pas de données complètes, quantitatives et qualitatives, sur l'ampleur des flux, entrants et sortants ? Telles sont, au fond, les principales questions posées en matière d'expatriations fiscales.

Malgré le manque de données, il est apparu nécessaire de faire le point sur cette question épineuse, à l'heure où l'on débat de l'avenir de la fiscalité du patrimoine et, plus largement, d'une partie de la fiscalité.

Ironie du sort, la présente étude sort quelques jours après la parution du rapport de l'Institut de recherches du Crédit Suisse qui montre que la France se classe en troisième position quant au nombre de millionnaires vivant sur son territoire, derrière les Etats-Unis et le Japon, mais loin devant ses principaux concurrents européens (Allemagne, Espagne, Grande Bretagne...). Une telle étude tord de fait le coup aux idées reçues selon lesquelles la France surimpose les riches et les fait fuir.

Avant d'en conclure hâtivement que tout démontre qu'il faut conserver et améliorer la fiscalité assise sur la détention du patrimoine, il semble donc nécessaire de montrer en quoi la question des expatriations fiscales est trop souvent largement dramatisée et qu'elle doit se replacer dans le débat, plus global, de l'évolution de la fiscalité dans son ensemble.

Rapport de l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires sur les expatriations fiscales

Sommaire	
I - Approche générale des expatriations	
- <i>Définition.</i>	p. 3
- <i>Principaux effets théoriques des expatriations.</i>	p. 3 p. 3
- <i>Un contexte favorable à la mobilité.</i>	
- <i>La fiscalité à l'épreuve des expatriations et de la mobilité.</i>	p. 3 p. 4
II - Le cas très particulier de l'impôt de solidarité sur la fortune	p. 4
- <i>Le débat controversé sur les départs (et les retours) de redevables de l'ISF.</i>	p. 5
- <i>L'impact budgétaire et économique des flux entrants et sortants est difficile à mesurer.</i>	p. 7
III - Fiscalité et expatriations	
- <i>Les motivations des départs ne sont pas exclusivement fiscales.</i>	p. 9
- <i>Entre fiscalité apparente et situation globale, le choix entre attractivité fiscale et attractivité globale.</i>	p. 9 p. 10
Conclusion	p.11
Bibliographie	p.12
Annexe	p.13

Expatriations : mythe ou réalité ?

Les expatriations fiscales sont souvent convoquées dans le débat fiscal, surtout s'il porte sur le patrimoine.

Pour les partisans d'une réduction des impôts directs, qu'il s'agisse des impôts des personnes physiques (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune voire droits de donation et de succession) ou des personnes morales (impôt sur les sociétés, taxe professionnelle, désormais remplacée par la contribution économique territoriale), les expatriations de contribuables contribueraient donc à dégrader les recettes fiscales et l'activité économique, elles s'expliqueraient par un niveau excessif d'imposition.

Pour les partisans d'un système fiscal plus progressif assis notamment sur une plus grande place des impôts directs, les expatriations auraient une incidence marginale sur les recettes publiques et l'activité économique.

Au-delà des slogans et des affirmations, un constat s'impose : il est difficile d'y voir clair, d'analyser les raisons et d'estimer l'impact réel des expatriations, notamment celles qui sont présentées comme des expatriations fiscales.

Notre organisation, convaincue qu'une fiscalité plus juste est nécessaire, a souhaité faire le point sur cette question sensible qui occupera à n'en pas douter une place importante dans le débat public. Elle a donc mené un travail d'analyse à partir des données publiques disponibles sur cette question. Des expatriés ont également été rencontrés¹. Le présent rapport a pour objectif de livrer une synthèse des arguments et données disponibles sur les expatriations fiscales, principalement sur celles des personnes physiques.

I - Approche générale des expatriations

Définition

L'expatriation consiste à changer légalement et effectivement de résidence et, au cas particulier, de pays. Les raisons d'une expatriation peuvent être nombreuses. S'agissant du débat fiscal, les termes d'expatriations fiscales ou d'exil fiscal sont indistinctement fréquemment employés, les délocalisations fiscales concernant pour leur part davantage les entreprises.

Principaux effets théoriques des expatriations

Lorsqu'une personne (ou une entreprise) s'expatrie ou se délocalise, il change de régime fiscal, ce qui implique une perte fiscale pour l'Etat de départ et à un gain pour l'Etat d'arrivée.

Suivant le profil de l'expatrié (investisseur, entreprise), et nonobstant l'analyse des causes de l'expatriation ou le volume des éventuelles installations sur le territoire national d'agents économiques en provenance d'autres pays, il peut y avoir une perte pour la richesse nationale si les capitaux investis sont eux aussi délocalisés, voire une perte en emplois si l'activité de l'entreprise est également délocalisée.

Un contexte favorable à la mobilité

Des éléments qui favorisent la mobilité

Plusieurs facteurs facilitent la mobilité et, par suite, les expatriations.

¹ Quelques précisions s'imposent toutefois : toutes les personnes rencontrées procèdent de véritables expatriations et non de situations de fraude. Les Etats ou territoires dans lesquels ces personnes vivent (c'est-à-dire où ils résident fiscalement, personnellement et professionnellement, ces trois conditions cumulatives s'imposant naturellement comme des préalables aux rencontres et à l'exploitation des témoignages) sont : la Grande Bretagne (2 personnes), Qatar (1 personne), Dubaï (2 personnes) et la Belgique (1 personne). Ces personnes ont toutes été rencontrées dans le cadre de contacts personnels, aucune donnée ni aucun fichier administratif n'ont été consultés ni exploités. Les références à ces témoignages sont indiquées par un renvoi de bas de page.

Il en va ainsi de la libre circulation des personnes, qui fait partie des libertés fondamentales assurées par, et au sein de, l'Union européenne (liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux). Au-delà, la libre circulation des personnes est garantie au sein de l'espace Schengen né des accords éponymes de 1985, définissant la liberté de circulation des personnes, et de la convention d'application de 1990. Les accords de Schengen ont instauré la suppression des contrôles aux frontières au sein d'une zone regroupant 22 Etats membres de l'Union européenne, la Suisse, l'Islande et la Norvège.

Il en va également de la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux qui vient également offrir des possibilités de localiser (voire, de délocaliser) plus facilement des activités économiques.

Il en va en outre de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information qui permettent une plus grande interaction des économies et une plus grande mobilité des capitaux notamment.

Il en va enfin, plus globalement, des effets de la mondialisation qui génère une plus grande mobilité de l'activité économique, donc des emplois et des richesses.

Une inégalité certaine devant la mobilité

Cette mobilité n'est cependant pas le fait de tous les agents économiques. On distingue notamment des « bases immobiles » (l'immense majorité des ménages et des PME) et des « bases mobiles » (qualification traditionnellement retenue sur le plan fiscal). Ces dernières sont avant tout constituées :

- de personnes physiques dont la richesse (héritée et/ou créée) autorise une diversification et une internationalisation des placements,
- des personnes physiques qui, du fait de leur emploi, sont amenées à se déplacer et, au besoin, de l'installer à l'étranger,
- des personnes morales qui ont une surface économique et financière internationale (multinationales, filiales à l'étranger...),
- des personnes morales et physiques qui, quelle que soit leur activité, utilisent, légalement ou non, les différences existant entre les législations (notamment fiscales), pour réduire leur niveau global d'imposition.

De leur côté, les bases immobiles sont principalement constituées de l'immense majorité :

- des salariés,
- des retraités,
- des indépendants,
- et des petites et moyennes entreprises.

La fiscalité à l'épreuve des expatriations et de la mobilité

Potentiellement, tout système fiscal est concerné par la mobilité de sa base fiscale. Mais certains impôts demeurent toutefois plus concernés que d'autres :

- l'imposition du patrimoine dont l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et les droits d'enregistrement (succession, donation...) : l'assiette de l'ISF est majoritairement constituée de valeurs mobilières et de liquidités, aisément délocalisables, en théorie. Mais surtout, les redevables de l'ISF (qui sont aussi en théorie et par extension, également redevables des droits de succession voire de donation) font partie des « bases mobiles », leurs possibilités de se déplacer est plus grande que pour un salarié « moyen »,
- l'impôt sur le revenu : pour les mêmes raisons que ci-dessus, certains contribuables aisés peuvent se mouvoir aisément,
- l'impôt sur les sociétés ; une société dont la surface est internationale est davantage en capacité de déplacer certaines de ses activités qu'une petite entreprise dont l'activité est purement nationale.

II - Le cas très particulier de l'impôt de solidarité sur la fortune

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est dû par les personnes physiques dont le patrimoine net (le patrimoine global diminué des exonérations, partielles ou totales, des abattements et des dettes) est supérieur à 790 000 euros.

On rappellera pour mémoire l'évolution du nombre de redevables à l'ISF.

Evolution du nombre de redevables à l'ISF

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de redevables à l'ISF	269 448	281 434	296 795	333 393	394 518	456 856	527 866	565 966*

(Source : Commission des finances du Sénat, *CPO, *Ministère du budget)

Le débat controversé sur les départs (et les retours) de redevables de l'ISF

Les départs de redevables de l'ISF sur fond de concurrence fiscale constituent l'argument principal des partisans de la suppression de cet impôt et d'une baisse de l'imposition des bases mobiles.

Le nombre et la destination des départs font l'objet d'études et de communications régulières

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Départs	384	383	368*	568*	666*	843*	719*	821*
En proportion des redevables de l'ISF	0,14%	0,13%	0,12%	0,17%	0,16%	0,18%	0,13 %	0,14 %

(Sources : Commission des finances du Sénat, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur « Le patrimoine des ménages ». Calculs de la proportion par l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires.

Nota : ces travaux reprennent les statistiques de la Direction générale des finances publiques (et de la Direction générale des impôts avant 2008. Pour mémoire, on rappellera également qu'au cours des années 90, le nombre de départs à l'étranger n'excédait pas 350.

Le nombre de départs apparaît donc très faible et stable au regard de l'ensemble des redevables de l'ISF, ce qui vient relativiser la question de « l'ampleur » des départs. L'évolution de la destination des redevables à l'ISF montre également certaines tendances lourdes. Sans surprise, les principales destinations sont les pays voisins et les Etats-Unis.

Destination	En 2001		En 2006	
	Effectifs en %	Patrimoine moyen imposable (millions euros)	Effectifs en %	Patrimoine moyen imposable (millions euros)
Belgique	18 %	3,6	15,6 %	3,78
Suisse	16 %	9,29	15,06 %	3,93
Etats-Unis	12 %	2,67	9,8 %	3,22
Royaume Uni	11 %	2,23	11,08 %	2,4
Maroc	ND	ND	4,3 %	1,62
Italie	ND	ND	3,9 %	2,72
Autres	43 %	1,79	40,26 %	2,36

Source : 2001 : données DGI figurant dans le rapport de la Commission des finances du Sénat de 2004 et 2006. Calculs des proportions par l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires à partir des données DGFIP figurant dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Le patrimoine des ménages ».

Si on note une augmentation en volume du nombre de départs, celui-ci se situe en réalité tendanciellement aux alentours de 0,15 % du nombre de redevables de l'ISF, une proportion plutôt stable et peu élevée. Cette faible proportion fournit une première indication sur l'ampleur des départs, qu'il convient de relativiser sur le plan quantitatif même si un regard plus fin s'impose.

Doit-on, à l'instar des travaux de la Commission des finances du Sénat, en conclure à propos de ces départs que l'on assiste à « un mouvement durable dont l'accélération récente doit inquiéter »² ou en ignorer la portée compte tenu du rapport, lui stable, entre départs de redevables de l'ISF à l'étranger et nombre de redevables à l'ISF ? En effet, si l'on juge l'évolution du nombre de départs sans tenir compte de celle des

² Les dernières données disponibles en matière d'ISF et de délocalisations fiscales, Communication de M. Philippe Marini, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat du 14 février 2007.

redevables de l'ISF, la hausse est spectaculaire : + 114 % depuis 2001, même si la proportion au regard du nombre de redevables de l'ISF reste stable (0,14 % des redevables en 2001 et en 2008).

Il existe peu de données quantitatives et qualitatives sur les retours

Curieusement, si les départs sont fréquemment analysés et font l'objet d'une communication annuelle, les retours n'ont pas fait l'objet d'études similaires. Les rares données disponibles montrent cependant que les retours représentent une part non négligeable de départs.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Retours	ND	ND	138*	ND	ND	ND	226**	246***	327***
En proportion des départs			36 %				26,7 %	34,2 %	39,8 %

ND= non disponible

Sources : Commission des finances du Sénat*, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur « Le patrimoine des ménages »** et Commission des finances de l'Assemblée nationale ***

L'augmentation du nombre et de la proportion des retours en 2007 et 2008 s'explique en grande partie par la crise : certains expatriés, dans le domaine de la finance notamment³ (ou dans des domaines tels que la « communication » ou « l'événementiel » par exemple, des secteurs touchés par la crise car les sociétés ont souvent réduit leurs budgets en la matière⁴) ayant dû abandonné leur emploi. Notons également qu'il n'existe aucune statistique sur le nombre d'installations d'étrangers en France qui se retrouvent fiscalement résidents en France et qui, pour certains, pourraient se retrouver à payer l'ISF.

Quel impact du bouclier fiscal sur les expatriations ?

Le bouclier fiscal a été voté en 2005 dans le cadre de la loi de finances pour 2006. Dans cette version, le bouclier limitait à 60 % du revenu imposable la somme due au titre de l'ISF, des impôts locaux sur la résidence principale et de l'impôt sur le revenu. Remanié en 2007 dans le cadre de la loi « travail, emploi, pouvoir d'achat » (dite loi tepa ou « paquet fiscal »), il intègre désormais également les prélèvements sociaux (contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale) et son seuil est fixé à 50 %. L'objectif du bouclier fiscal affiché par le gouvernement est de limiter le nombre de départs et de favoriser les retours.

A l'évidence, entre 2003 et 2008, il y a eu une période durant laquelle les départs se sont accélérés, en nombre et en proportion, bien que celle-ci soit restée modeste : on est ainsi passé de 368 départs en 2003 à 843 départs en 2006, ce qui représentait au regard du nombre de redevables de l'ISF une hausse de 48 % puisqu'on est passé dans cette période d'une proportion des départs ramenée au nombre de redevables de l'ISF de 0,12 % à 0,18 % (puis 0,14 % en 2008).

Le bouclier fiscal a-t-il permis ensuite de limiter, voire de réduire modestement, le nombre de départs ? Il serait pour le moins osé de l'affirmer. Car paradoxalement, le nombre de départs n'a jamais été aussi élevé depuis la création du bouclier fiscal. Voté en 2005, il aurait dû empêcher de nombreuses expatriations dès 2006. Or, c'est précisément en 2006 que le nombre de départs a été le plus élevé. Par la suite, il n'a pas empêché le nombre de départs de demeurer, en valeur absolue, élevée (bien que la proportion soit restée modeste par rapport au nombre de redevables de l'ISF). L'efficacité du bouclier fiscal sur la limitation des départs n'est donc pas démontrée.

Sur le plan des retours, la hausse constatée en 2007 et 2008 peut-elle être mise sur le compte du bouclier fiscal ? Le manque de données qualitatives impose la prudence en la matière. Il semble cependant que la crise ait joué un grand rôle dans cette hausse des retours, réelle mais également modeste (248 retours à la veille de la crise en 2007 et 327 en 2008), ce qui relativiserait par conséquent l'impact réel du bouclier sur les retours. Cet impact ayant été nul ou marginal sur les départs, il a pu tout aussi bien l'être également sur les retours.

³ Témoignage (Grande-Bretagne).

⁴ Témoignage (Dubai).

L'impact budgétaire et économique des flux entrants et sortants est difficile à mesurer

La question de l'impact budgétaire et économique est le point central du débat sur le rôle joué par l'ISF dans les expatriations fiscales.

Les chiffres montrent que la perte en base et en recettes est marginale

Deux données permettent de tenter d'évaluer l'impact des expatriations fiscales des redevables de l'ISF : l'évaluation du manque à gagner pour l'économie, exprimé en base imposable : c'est le montant censé être perdu pour l'économie du fait du départ à l'étranger de celui qui possède le patrimoine imposable et l'évaluation du montant de la perte fiscale subi par l'ISF du fait du départ.

Les données brutes disponibles montrent une perte en base de 2,5 milliards d'euros en 2006 et une perte en droits pour les recettes de l'ISF de 17,6 millions d'euros en 2006.

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bases imposables*	1,6	1,9	1,1	1,9	2,3	2,5
Produit de l'ISF**	13	15,7	7,1	16,4	18,2	17,6

* en milliards d'euros

** en millions d'euros

Source : Communication de M. Marini, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat de février 2007.

Les montants sont apparemment élevés. Il convient cependant là également de les rapporter respectivement à la base imposable à l'ISF et au rendement global de l'ISF. Or, l'évolution de la base imposable à l'ISF montre une stabilité remarquable de la perte en base.

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bases imposables*	480	483,6	486,7	551,6	684,9	768
Perte en base rapportée à la base imposable	0,33%	0,39%	0,22%	0,34%	0,33%	0,32%

* en milliards d'euros

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, calculs du rapport « perte/base » effectué par l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires.

Nota : pour mémoire, le patrimoine imposable à l'ISF était de 908,7 milliards d'euros en 2007 et de 987,1 milliards d'euros en 2008.

La perte en base reste stable par rapport au patrimoine taxable à l'ISF. La relative stabilité du nombre de départs par rapport au nombre de redevables de l'ISF constitue sans doute l'une des explications essentielles de cette stabilité. Elle semble également montrer que le profil des expatriés n'évolue guère. De son côté, l'évolution des recettes de l'ISF montre également une stabilité certaine.

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes*	2,39	2,27	2,15	2,44	2,80	3,31
Pertes budgétaires rapportées aux recettes globales	0,54%	0,69%	0,33%	0,67%	0,65%	0,53%

* en milliards d'euros

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, calculs « pertes/rendement » de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires.

Nota : pour mémoire, le rendement de l'ISF était de 4 milliards d'euros en 2007 et de 3,81 milliards d'euros en 2008.

Le rapport entre les pertes budgétaires et le rendement global de l'ISF est également stable, la tendance se situant entre 0,5 et 0,7 %, une proportion très faible au regard des recettes de l'ISF.

Tous les actifs imposables à l'ISF expatriés ne sont pas perdus pour l'économie nationale

Au-delà des montants bruts censés être « perdus » par l'économie, extrêmement marginaux on l'a vu, il convient également d'analyser ce qui, en termes d'actifs, l'est réellement. On rappellera donc quelle est la composition du patrimoine imposable à l'ISF.

<i>Bases imposables à l'ISF</i>	<i>% de la base totale imposable à l'ISF</i>			
	<i>1998</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2008</i>
Résidence principale	11,8 %	11,7 %	15,1 %	15,0 %
Autres immeubles	23,4 %	20,4 %	24,6 %	26,0 %
Droits sociaux	2,6 %	3,0 %	3 %	3,0 %
Valeurs mobilières	43,9 %	45,5 %	29,9 %	28,0 %
Liquidités	11,5 %	11,7 %	13 %	13,0 %
Autres biens meubles	12,0 %	13,4 %	14,4 %	14,0 %

(Source : Commission des finances du Sénat et rapport du CPO)

Les biens immeubles représentent en moyenne 37 % de 1998 à 2008 (40 % sur les 4 dernières années). Les valeurs mobilières et droits sociaux en représentent 40 % sur cette période (moins de 30 % sur les 4/5 dernières années). Cette précision est importante car ces actifs sont « indélocalisables » : la perte pour l'économie telle qu'elle apparaît dans les travaux de la Commission des finances du Sénat ou dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 est en réalité surestimée car elles tiennent compte de tout le patrimoine des expatriés.

Le patrimoine immobilier représente récemment 40 % du patrimoine imposable à l'ISF. Ceci veut dire que la perte réelle en base, constituée d'actifs financiers, peut être évaluée pour 2006 à 1,5 milliard d'euros (soit 60 % de 2,5 milliards d'euros)... Ce montant peut être inférieur car, dans le total des liquidités, droits sociaux, actions et placements déclarés à l'ISF, une part est déjà placée à l'étranger (assurance vie au Luxembourg par exemple...). Or, lorsque les expatriés quittent la France, certains peuvent conserver certains placements en France (c'est en effet le comportement classique des « bases mobiles » qui diversifient leurs placements).

On peut cependant penser que des actifs aujourd'hui exonérés d'ISF en raison d'une exonération peuvent également être délocalisés, ce qui constituerait donc une perte pour la richesse nationale. C'est notamment le cas des biens professionnels. Mais là encore, la proportion est difficile à mesurer et les données manquent pour distinguer entre les actifs réellement délocalisés et ceux qui restent en France.

Les deux exemples suivants montrent que l'impact n'est pas aussi important qu'il n'y paraît et, surtout, qu'il est délicat de le mesurer précisément :

- Il en va ainsi des biens professionnels d'une entreprise qui, bien qu'ayant fait l'objet d'une vente par un redevable de l'ISF s'expatriant par exemple en Belgique (afin de ne pas payer de plus values sur la vente de son entreprise, et de ne pas payer d'ISF sur le produit de la vente), sont achetés par un repreneur en vue de poursuivre l'activité sur le territoire national.
- Il en va également ainsi des biens professionnels d'une entreprise détenue par un redevable de l'ISF qui s'est expatrié, mais qui demeurent exploités en France.

Dans ces deux cas, que le 22^{ème} rapport du Conseil des impôts avaient identifiés, l'impact se limite à la perte fiscale, mais elle est nulle pour l'activité économique nationale.

Faut-il donc pour autant ignorer ces pertes en bases et en recettes ? Sans doute pas, car ces pertes sont réelles, elles proviennent de contribuables situés plutôt dans les hautes tranches de l'ISF⁵, mais il convient aussi et surtout de les apprécier à leur juste proportion. En réalité, la question, plus large, est de savoir quel est le rôle exact de la fiscalité dans les mouvements de personnes, d'entreprises, de capitaux... En rappelant au passage que la politique fiscale est menée pour la collectivité et non pour une catégorie particulière de contribuables.

Certains estiment qu'au-delà de la perte en ISF, il faut ajouter la perte en droits de donation et de succession et en TVA. Dans un contexte de libre circulation des personnes, des étrangers viennent, ponctuellement ou définitivement, en France, et gonflent alors par leur consommation les recettes de la TVA voire, lorsqu'ils y résident. S'agissant des droits de donation et de succession, ils font l'objet d'une telle optimisation par les plus aisés que la perte nette réelle est très difficilement estimable. S'agissant de quelques dizaines de contribuables, la perte fiscale pour les autres impôts est donc négligeable.

⁵ C'est ce que montre le rapprochement entre la part des départs (0,15%), la part des recettes (0,53%) et la part des actifs (0,32%).

III - Fiscalité et expatriations

Si la question de l'ISF concentre une bonne partie du débat sur les expatriations ou les délocalisations fiscales, il convient de ne pas oublier les autres personnes, physiques et morales, elles aussi potentiellement concernées, notamment celles appartenant aux bases mobiles.

La question des entreprises est spécifique : les filiales à l'étranger ou certains montages (holdings...) permettent à certaines entreprises de jouer, par exemple, des prix de transfert, ce qui se traduit en France par une baisse de l'impôt sur les sociétés. Ces pratiques sont parfois dénommées « délocalisations fiscales » : elles se traduisent par une évaporation fiscale mais doivent être distinguées des délocalisations d'activités proprement dites.

Dans un contexte de liberté et de rapidité des échanges, la mobilité a progressé. Cette mobilité s'explique principalement par une certaine adaptation à la mondialisation de l'économie, adaptation qui est le fait des « bases mobiles ». Dans ce contexte, les raisons qui président à une expatriation sont multiples, mais la France présente une attractivité globale certaine.

Les motivations des départs ne sont pas exclusivement fiscales

De nombreux travaux montrent que les motivations des départs sont diverses. Dans son rapport sur *La concurrence fiscale et l'entreprise*⁶ le Conseil des impôts estime ainsi que la fiscalité ne joue qu'un « rôle réduit » dans le choix des implantations des entreprises. Dans ses travaux, le Conseil cite à l'appui de sa thèse une étude du cabinet Ernst and Young (citée dans le rapport) qui, dans les motivations d'un départ à l'étranger, fait apparaître l'ordre de préférence suivant : le marché cible, les infrastructures de transport et de logistique, les infrastructures de communication, une zone monétaire stable, une main d'œuvre qualifiée, un droit du travail flexible, charge fiscale... La fiscalité n'arrive pour sa part qu'en huitième position.

En 2001, un rapport d'information du Sénat sur l'expatriation des compétences⁷, des capitaux et des entreprises montrait déjà que, sur les 25 raisons avancées par les diplômés d'HEC qui s'étaient expatriés, l'imposition des revenus arrivait en 9^{ème} position, l'ISF en 21^{ème} position et les droits de succession n'arrivaient qu'en 25^{ème} (alors qu'ils étaient sensiblement plus importants à l'époque du rapport).

Ces travaux confirment que les raisons personnelles et professionnelles sont essentielles dans la décision de s'expatrier. Les témoignages recueillis montrent que, si la fiscalité peut parfois jouer un rôle, les raisons d'une expatriation sont multiples :

- « *J'ai choisi la Belgique car cela m'a permis de ne pas payer de plus value sur la cession de mon entreprise ni d'ISF sur le produit de la vente. Mes enfants et mes amis vivent dans la région parisienne, où je travaillais, ils ne sont pas loin* »⁸.
- « *N'ayant qu'un faible bagage scolaire, j'ai choisi l'expatriation comme accélérateur de carrière, le projet étant de revenir en France si je parviens à y trouver un équivalent en termes de responsabilité* »⁹,
- « *Dans mon domaine (NDR : la finance), j'estime que ma place est d'être sur la principale place financière européenne* »¹⁰,
- « *Ma société spécialisée dans l'événementiel s'est développée aux Emirats Arabes Unis grâce aux contrats passés avec les grandes sociétés implantées sur place, mais avec la crise, tout devient plus difficile, j'ignore si je vais pouvoir rester* »¹¹.

⁶ 22^{ème} rapport du Conseil des impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, 2004. Précisons que ce rapport a provoqué la fureur des opposants à l'ISF et des tenants de la dramatisation des « délocalisations fiscales ».

⁷ Rapport d'information du Sénat *L'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises* du 14 juin 2001

⁸ Témoignage d'un ancien chef d'entreprise, aujourd'hui retraité (Belgique).

⁹ Témoignage d'un expatrié (Qatar) travaillant pour une multinationale au sein de laquelle il exerce des fonctions de cadre après une progression rapide.

¹⁰ Témoignage d'un « financier » de Londres (Grande Bretagne)

¹¹ Témoignage d'une expatriée (Dubai) travaillant pour son compte.

La fiscalité joue un rôle dans les raisons des expatriations, mais elle n'est en réalité ni le seul ni le principal motif d'un départ à l'étranger. Ceci s'explique par le rôle économique et social joué par la contrepartie de l'impôt : politiques publiques, services publics, protection sociale...

Fiscalité apparente et économie réelle, attractivité fiscale ou attractivité globale ?

L'attractivité d'un territoire ne peut se mesurer à l'aune de la seule fiscalité. C'est le résultat d'une approche globale où interviennent de nombreux paramètres, les coûts en font partie, tout comme la qualité des infrastructures publiques, la stabilité politique, l'existence d'un marché... Les comparaisons internationales sont régulièrement invoquées pour justifier telle ou telle réforme (le bouclier fiscal par exemple) ou tel ou tel projet de réforme (suppression de l'ISF par exemple). Il est également régulièrement avancé que le niveau de prélèvements obligatoires constituerait un handicap pour l'activité économique et la compétitivité française. Le même raisonnement prévaut pour les taux nominaux d'imposition, jugés fréquemment trop élevés. Curieusement pourtant, des travaux montrent que la France présente une attractivité globale certaine.

Sur l'attractivité de la France, l'Agence française des investissements internationaux (AFII) est claire¹² : « *la France est également, selon la CNUCED, le 3ème pays d'accueil des investissements directs étrangers (IDE) dans le monde en 2009 (...)* La France est un acteur de premier plan de l'économie mondiale. Elle est, selon le Fonds Monétaire International, la 5ème puissance économique du monde et la 2ème économie européenne (...) La fiscalité des entreprises en France est devenue aussi compétitive que celle des autres pays européens (...) La France figure ainsi au 2ème rang des pays européens les plus accueillants pour les investisseurs après l'Irlande, mais devant le Royaume-Uni et l'Allemagne (étude KPMG/EVCA). »

La récente étude du Crédit Suisse¹³ livre des données qui confirment l'idée selon laquelle la France ne fait pas fuir les richesses, au contraire. Elle montre que 9 % des 24,2 millions de millionnaires en dollars vivent en France. La France se situe ainsi en troisième position, derrière les Etats-Unis et la Japon, mais devant tous les pays européens notamment. L'étude montre en outre qu'en France, la richesse par adulte a triplé entre 2000 et 2007 (à la veille de la crise). Avec 2,2 millions de millionnaires ayant fait le choix de rester en France, la question des expatriations change donc radicalement de nature.

Ce paradoxe apparent entre niveau de la charge fiscale et attractivité réelle s'explique : ce que les recettes publiques financent sous forme d'aides publiques, de subventions, de services publics, d'éducation ou de protection sociale favorise l'activité économique. La différence entre les niveaux de taux de prélèvements obligatoires (ou de recettes publiques) s'explique non pas par une performance moins bonne en France qu'ailleurs, mais par une différence dans le mode de gestion de la protection sociale voire de certains services publics. Lorsque la protection sociale est assurée par les compagnies d'assurance privée ou les fonds de pension, le niveau de recettes publiques est moins élevé mais pour obtenir la même contrepartie que dans des pays comme la France ou les pays nordiques, les individus supportent des prélèvements privés, parfois difficilement supportables par les ménages modestes (ce qui explique que les inégalités sont plus importantes dans les pays aux recettes publiques faibles). En réalité, le coût des besoins et des missions financés par les recettes publiques n'est pas moins élevé dans les pays où le niveau des recettes publiques est inférieur.

Ceci explique que la fiscalité ne constitue qu'une raison secondaire dans les départs à l'étranger. Du reste, les retours en France s'expliquent en grande partie par l'existence de services publics développés et d'un haut niveau de protection sociale. Nombreux sont les expatriés qui reviennent en France lorsque les enfants sont en âge d'entrer à l'école ou en cas de maladie¹⁴. Le Conseil d'analyse économique¹⁵ admet d'ailleurs que la contrepartie (les infrastructures publiques) justifiaient par exemple un niveau d'imposition des sociétés plus élevé que dans les pays à faible intervention publique, donc à facteurs publics réduits. Le CAE estimait ainsi qu'un niveau d'imposition des sociétés supérieur de 6 points à la moyenne européenne dans des Etats comme la France était justifié. Précisons qu'actuellement, le taux implicite d'imposition des sociétés en France se situe à la moyenne européenne.

¹² Site de l'AFII : <http://www.invest-in-france.org/fr>

¹³ Site du Crédit Suisse : <https://emagazine.credit-suisse.com/app/article/index.cfm?fuseaction=OpenArticle&aoid=291405&lang=EN>

¹⁴ Témoignages (Grande Bretagne et Dubaï).

¹⁵ Conseil d'analyse économique, *Concurrence fiscale et croissance équitable*, 2005.

Conclusion

Certains constats s'imposent au terme du présent rapport.

- Les expatriations de redevables de l'ISF constituent certes une réalité, mais ils ne représentent qu'une part marginale de l'ensemble des redevables de l'ISF.

- Le nombre d'expatriations de contribuables, autres que ceux imposés à l'ISF, et les raisons qui ont conduit à leur départ ne sont pas rendus publics.

- Les raisons des départs à l'étranger sont diverses, la fiscalité joue un rôle parfois même prépondérant dans certains cas, mais elle demeure globalement secondaire au regard de l'ensemble des départs.

- Globalement, les retours de personnes imposables à l'ISF qui ont précédemment quitté la France ne sont pas régulièrement évalués.

- Plus largement, le nombre de retours et d'installation d'étrangers qui se retrouveraient donc à payer des impôts en France n'est rarement (voire jamais) rendu public.

- Les raisons des retours ne le sont pas davantage. Si la crise devrait jouer un rôle certain dans l'ampleur de ces retours dans la période actuelle, il existe également d'autres facteurs qui peuvent jouer un rôle dans ces retours comme le rapport coût/efficacité du système éducatif ou de la protection sociale¹⁶.

- Les motivations de l'installation d'étrangers en France ne sont pas précisément connues.

La question des expatriations et des retours est marquée par les approches idéologiques et politiques. Il est vrai que l'étude précise des expatriations n'est pas chose aisée : il faut tenir compte des éléments de contexte, des spécificités d'une partie du tissu fiscal (l'ISF), de l'actualité économique... Néanmoins, les constats dressés ci-dessus sont autant de points à approfondir pour éclairer le débat : il manque une étude la plus complète possible, pour éviter une instrumentalisation de cette question.

A moins de fermer les frontières, ce qui est heureusement hautement improbable, les flux entrants et sortants se poursuivront. La question est donc de savoir si la fiscalité du patrimoine et, plus largement, les politiques fiscales et économiques modifient le rythme et le volume des flux et si oui, quel est leur impact réel.

Reste, par la suite, la question du choix de société : le patrimoine fait bel et bien partie des capacités contributives, il est donc légitime qu'il contribue aux ressources publiques. Pour ce faire, il existe plusieurs modalités, non exclusives les unes des autres : imposition des revenus du patrimoine, imposition du stock de patrimoine et imposition de la transmission du patrimoine. De la volonté de réduire les inégalités (en France les 10 % des ménages les plus aisés détiennent près de la moitié du patrimoine total des ménages) dépend le niveau et la structure de l'imposition du patrimoine.

Compte tenu des données actuellement disponibles en matière d'expatriations, on peut donc en conclure :

- qu'il n'est pas prouvé que les expatriations soient aussi importantes et néfastes que cela peut être dit,
- que la fiscalité du patrimoine ne doit pas être guidée par un éclairage exclusivement tourné vers une infime minorité de contribuables,
- et que la fiscalité doit être abordée plus globalement, en tenant compte notamment de ce qu'elle finance.

¹⁶ « Avec les enfants, on s'interroge davantage sur le coût de la santé et de l'école, sachant car il est élevé ici, lorsque le plus grand aura 5/6 ans, on reviendra en France pour le scolariser », témoignage (Dubai).

Bibliographie

Rapport d'information du Sénat, *Mondialisation, réagir ou subir, la France face à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises*, du 14 juin 2001.

22^{ème} rapport du Conseil des impôts au Président de la République, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, 2004.

Rapport de la Commission des finances du Sénat, *L'impôt de solidarité sur la fortune : éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale*, du 16 juin 2004.

Rapport du Conseil d'analyse économique (Le Cacheux et Saint Etienne), *Concurrence fiscale et croissance équitable*, 2005.

Les dernières données disponibles en matière d'ISF et de délocalisations fiscales, Communication de M. Philippe Marini, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat du 14 février 2007.

Compte rendu de l'audition de M. François Baroin, Ministre du budget, par la Commission des finances de l'Assemblée nationale du 6 avril 2010 (voir site : www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/09-10/c0910060.asp).

Annexe

Le bouclier, l'ISF et l'impôt sur le revenu ; à qui perd gagne ?

C'est une bonne nouvelle pour le débat démocratique ; il n'y a plus de tabou fiscal. Trop longtemps enfermé dans les promesses électorales et les idées fausses en tout genre, le débat fiscal est désormais davantage tourné vers des questions de fond. De ce point de vue, la proposition de supprimer tout à la fois l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et le bouclier fiscal, et d'instaurer dans le même temps une tranche supplémentaire à l'impôt sur le revenu, mérite un examen approfondi.

MM Arthuis et Marini, initiateurs de ce projet, sont désormais rejoints par de nombreux députés de la majorité (osons nous à dire ici que certains parlementaires de l'opposition n'y sont sans doute pas totalement défavorables...), lesquels ont cependant remanié le projet initial. Rappelons-le, il s'agissait, outre la suppression simultanée de l'ISF et du bouclier fiscal, d'instaurer une tranche à 45 voire à 50% au-delà d'un certain niveau de revenus (plusieurs hypothèses étaient formulées par le duo de sénateurs). Les députés ont récemment proposé de porter le taux à 46 % au-delà de 100 000 euros de revenus, et de relever significativement la taxation des plus values et des revenus de capitaux mobiliers. Par rapport au triptyque « Arthuis/Marini », la proposition des députés a au moins le mérite d'être budgétairement « bouclée » (dans la proposition des sénateurs, il manquait en effet 1 à 2 milliards d'euros). Faut-il en conclure que cette proposition fait consensus ? Ce serait aller un peu vite en besogne...

En effet, l'opération se traduit par une redistribution des cartes fiscales au sein de laquelle mieux vaut tiré ses revenus de placements financiers que du travail. Raisonons un peu. Supprimer l'ISF bénéficie à 559 000 contribuables (ceux qui paient l'ISF). Supprimer le bouclier pénalise 19 000 contribuables qui en bénéficient. Ceux qui ne sont pas à l'ISF perçoivent un remboursement modeste, et pour ceux qui ont des difficultés financières, il existe certains recours employés par de nombreux contribuables chaque année. Pour les autres, imposables à l'ISF, la suppression du bouclier n'est pas un problème si l'ISF est supprimé, l'opération leur bénéficie toujours très largement. Une tranche à 46 % sur les revenus supérieurs à 100 000 euros (par part du quotient familial) conduit à faire payer davantage d'impôt sur les revenus à des contribuables certes aisés, mais qui ne sont pas tous forcément redevable de l'ISF ni bénéficiaire du bouclier fiscal. Il en va ainsi de certains cadres supérieurs ou de professions libérales.

Pour ceux qui payaient l'ISF, l'opération reste rentable car le surplus d'impôt sur le revenu reste inférieur dans l'immense majorité des cas à l'économie tirée de la suppression de l'ISF. Elle est même d'autant plus avantageuse que le patrimoine est élevé. Elle est même carrément rentable si l'essentiel des revenus provient de placements financiers car le triptyque prévoit une imposition inférieure à celle du droit commun (c'est-à-dire le barème progressif de l'impôt sur le revenu). En clair, avec une telle réforme, mieux vaut être rentier que salarié (en l'occurrence, cadre supérieur, profession libérale...).

Intéressante sur la forme, la réforme demeure donc sujette à critique sur le fond. En réalité, au-delà des considérations politiques tactiques, ce projet a au moins le mérite d'ouvrir un débat de fond. Mais celui-ci, avant toute mise en musique sur le plan de la technique fiscale, doit permettre de dégager les fondamentaux des choix fiscaux qui seront effectués. Historiquement, l'impôt finance l'action publique et corrige les inégalités. Rappeler ces deux objectifs constitue une bonne base pour un vrai débat.