

l'étranger. Le nombre de départs motivés principalement par des considérations fiscales est toutefois difficile à chiffrer avec certitude.

Encadré n° 12 : L'expatriation pour motif fiscal : mythes et réalités²³⁴

Selon le dernier rapport relatif aux départs et retours de contribuables français remis par le Gouvernement au Parlement en novembre 2016, depuis 2010, le nombre de redevables de l'IR quittant la France est en hausse significative, passant de 21 646 en 2010 à 47 033 en 2014 (soit une hausse de 86 %). Le nombre de départs de redevables de l'IR dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 100 000 € a connu une augmentation plus forte encore sur cette période (+ 209 %), passant de 1 330 à 4 109. Les quatre principaux pays de destination des redevables à l'IR dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 100 000 € sont la Suisse (15 %), les États-Unis (13 %), le Royaume-Uni (11 %) et la Belgique (6 %). Le nombre de départs pour le Royaume-Uni a fortement augmenté à partir de 2010, ainsi que le nombre de départs pour la Suisse depuis 2012.

Le nombre de redevables de l'ISF quittant le territoire national s'établit, quant à lui, à 784 en 2014, après une augmentation sensible entre 2011 et 2014 (+ 44 %). Entre 2006 et 2010, le nombre de départs de redevables de l'ISF était plus important du fait du plus grand nombre de redevables de l'ISF (le seuil d'imposition était alors fixé à 800 000 €, contre 1,3 M€ depuis 2011). La part des redevables de l'ISF quittant le territoire national, après être restée stable entre 0,14 % et 0,17 % entre 2004 et 2010 a augmenté entre 2011 et 2013, pour atteindre 0,26 % puis 0,24 % en 2014²³⁵.

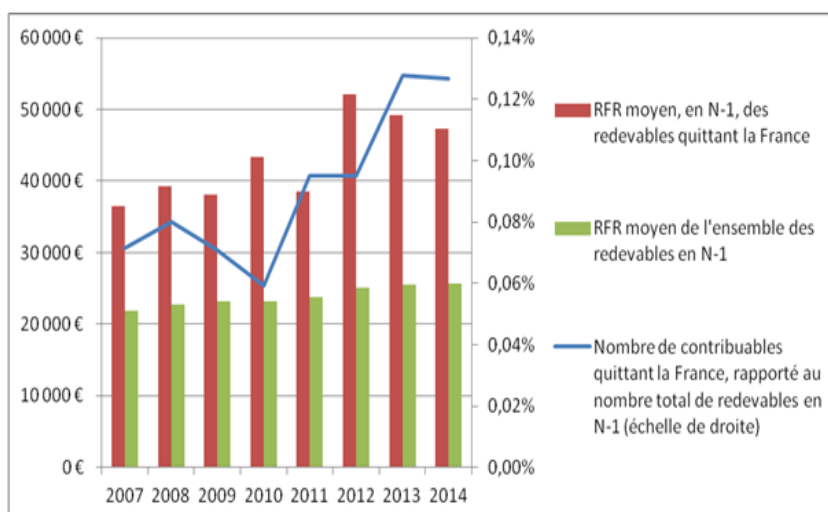
²³⁴ Pour une analyse détaillée, cf. la partie 5 du Rapport particulier n° 4. Cf. aussi COE Rexecode, *Fiscalité du capital et expatriations : quel coût pour l'économie française ?*, juillet 2017, qui estime « à environ 1 200 le flux net annuel de départs pour des raisons fiscales, avec une marge d'incertitude forte » (500 redevables de l'ISF et 700 jeunes non encore redevables de l'ISF) et à 150 M€ la perte de recettes publiques liée.

²³⁵ Par ailleurs, des foyers redevables de l'ISF ayant quitté le territoire national peuvent revenir en France. En 2014, on compte ainsi 300 redevables de l'ISF qui sont revenus en France. Entre 2013 et 2015, la proportion de redevables de l'ISF revenus sur le territoire national l'année précédente est passée de 0,04 % à 0,09 %. L'actif net imposable des redevables de l'ISF ayant quitté la France n'a que légèrement progressé entre 2011, passant de 3,9 Md€ à 4,2 Md€, avant de diminuer sensiblement en 2014 (3,1 Md€). En retranchant l'actif net imposable des redevables de l'ISF revenant en France, l'actif net imposable du solde des départs est, en 2014, de 2 Md€, soit 0,22 % de l'actif net imposable total des redevables de l'ISF.

Toutefois, il est délicat d'établir la part de ces départs pour laquelle le motif fiscal a été déterminant²³⁶. Et alors même que le motif principal serait fiscal, le départ est susceptible de s'expliquer autant par les prélèvements sur les revenus du travail que sur le capital. En effet, les redevables de l'IR quittant la France tirent l'essentiel de leurs revenus de leurs traitements et salaires (78,3 % de leur RFR total). On peut toutefois remarquer que les plus-values de cession de valeurs mobilières représentent un montant significatif réparti sur un petit nombre de redevables quittant la France (106 000 € en moyenne pour les 1 032 redevables dont le revenu est le plus élevé).

Enfin, le renforcement du barème de l'ISF au 1er janvier 2013 ne s'est pas traduit par une augmentation plus rapide du solde net de départs de redevables de l'ISF. Il apparaît même que la hausse du nombre de départs de redevables de l'ISF est moins rapide que celle du nombre de départs de redevables de l'IR à hauts revenus (supérieurs à 100 000 €)²³⁷.

Graphique n° 32 : Évolution du nombre de départs de redevables de l'IRPP et de leur RFR moyen



Source : Rapporteurs, RP n°4, à partir de données DGFIP.

²³⁶ Selon un sondage réalisé par l'institut IPSOS en mars 2014²³⁶, pour 9 % des Français envisageant de s'installer à l'étranger, les raisons fiscales constitueraient le premier motif d'expatriation (motif cité au total par 36 % des répondants). Cf. *Les Français et l'expatriation*, Enquête Ipsos pour la Banque Transatlantique, mars 2014.

²³⁷ Cf. Rapport particulier n° 4, partie 5.3.

Avec la mobilité des capitaux apparaît un enjeu fort auquel la fiscalité doit répondre : l'attractivité des capitaux étrangers. En effet, si la fiscalité des résidents est, sauf expatriation, sans incidence sur les choix de localisation de leurs investissements, les non-résidents peuvent, en revanche, être dissuadés d'investir en France selon le traitement fiscal appliqué à leur placement.

A cet égard, la fiscalité du patrimoine financier des non-résidents semble, avec l'exonération d'ISF et de prélèvements sociaux (ainsi que d'IR sur les intérêts²³⁸ et plus-values mobilières non substantielles²³⁹), beaucoup plus favorable que celle appliquée à leurs investissements immobiliers (cf. ci-dessus). En effet, s'agissant de l'immobilier, celle-ci comporte, outre l'application de l'ISF²⁴⁰, une imposition des revenus fonciers au barème de l'IR, à un taux souvent plus élevé qu'à l'étranger, ce qui est susceptible de freiner l'investissement des non-résidents.

En outre, au-delà du niveau des prélèvements, la complexité et la forte instabilité des règles fiscales appliquées aux non-résidents sont susceptibles de nuire à l'attractivité du territoire français pour les placements étrangers.

D - Des prélèvements soumis à un cadre juridique contraint

L'analyse du cadre juridique constitutionnel, conventionnel et européen met en lumière plusieurs contraintes qui s'imposent au législateur lorsqu'il manifeste l'intention de réformer les prélèvements sur le capital des ménages²⁴¹.

Le législateur doit d'abord veiller à ce que l'imposition ne méconnaisse pas les facultés contributives des contribuables, qu'il s'agisse des règles d'assiette ou de taux.

²³⁸ Par ailleurs le taux de retenue à la source appliqué aux dividendes, certes en principe de 30 %, est fréquemment réduit à 15 % voire moins par l'application des conventions fiscales, à un niveau analogue à celui pratiqué par nos voisins dans l'imposition des non-résidents.

²³⁹ Pour les plus-values issues de la cession de participations substantielles en revanche, le taux du prélèvement de 45 % paraît élevé (même s'il est susceptible d'être finalement réduit par le remboursement du trop-versé par rapport à l'application du barème modifié par l'application de l'article 197 A du CGI auquel le redevable a droit). Certaines conventions internationales font certes obstacle à son application (lorsqu'elles réservent à l'État de résidence l'imposition de la plus-value).

²⁴⁰ Sauf lorsqu'une convention fiscale relative à l'imposition de la fortune est applicable et prévoit l'imposition dans le seul État de résidence, mais celles-ci sont rares.

²⁴¹ Cf. Rapport particulier n° 2.