

N° 2246

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2019.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

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

en conclusion des travaux d'une mission d'information <sup>(1)</sup>

*relative à l'impôt universel*

MME DOMINIQUE DAVID

Présidente

MM. ÉRIC COQUEREL ET JEAN-PAUL MATTEI

Rapporteurs

---

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

*La mission d'information est composée de : Mme DOMINIQUE DAVID, présidente ; MM. ÉRIC COQUEREL ET JEAN-PAUL MATTEI, rapporteurs, M. JEAN-LOUIS BRICOUT, M. JEAN-PAUL DUFRÈGNE, MME PATRICIA LEMOINE ET M. FRANÇOIS PUPPONI, membres.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE</b> .....	7
<b>PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS</b> .....	13
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>I. LES DIFFICULTÉS DU PRINCIPE DE TERRITORIALITÉ DE L'IMPÔT SUR LES PERSONNES FACE AUX AVANTAGES THÉORIQUES DE L'IMPÔT UNIVERSEL</b> .....	19
<b>A. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LES CONTOURNEMENTS DE LA TERRITORIALITÉ DE L'IMPÔT</b> .....	19
1. Territorialité de l'impôt et résidence fiscale : le droit fiscal français ne s'appuie pas sur le critère de nationalité.....	19
a. Le résident fiscal, le citoyen et leurs modes d'imposition : des clarifications nécessaires.....	19
b. La notion de domicile fiscal.....	21
2. Une concurrence fiscale exacerbée qui met à mal les finances publiques et le consentement à l'impôt .....	22
a. Des pratiques de concurrence fiscale en développement.....	22
b. Une difficulté à définir l'exil fiscal et à recenser les contribuables français à l'étranger .....	25
c. Une concurrence fiscale qui mine le consentement à l'impôt et crée un sentiment d'injustice .....	26
3. Les conventions fiscales et le principe de résidence fiscale : une articulation parfois incomplète.....	29
a. Critères et règles habituelles des conventions fiscales.....	29
b. Les insuffisances des conventions fiscales pour déterminer le droit à imposer et lutter contre la concurrence fiscale .....	30
c. Faut-il revoir et élargir les critères du domicile fiscal ?.....	31
4. Une forte concentration de la présence des Français expatriés dans quelques pays .....	32
5. Les progrès de l'OCDE et de l'Union européenne en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.....	34
a. L'échange d'informations entre les États, avancée de l'OCDE .....	34
b. La récente directive DAC 6, fruit des progrès de l'Union européenne .....	37

B. LES AVANTAGES THÉORIQUES DE LA TAXATION BASÉE SUR LA NATIONALITÉ POUR L'IMPÔT SUR LE REVENU .....	39
1. Une rentrée fiscale supplémentaire théorique pour les finances publiques et un renforcement du lien entre impôt et citoyenneté.....	39
2. L'exemple de la « <i>citizenship-based taxation</i> » aux États-Unis .....	41
a. Les principes de la CBT aux États-Unis .....	42
b. La mise en œuvre du FATCA : un acte de puissance des États-Unis.....	45
c. Les États-Unis : durs avec les paradis fiscaux étrangers, doux pour attirer ces capitaux chez eux.....	46
<b>II. POSSIBILITÉ ET DIFFICULTÉS D'ADAPTATION EN FRANCE D'UN PRINCIPLE D'IMPOSITION BASÉ SUR LA NATIONALITÉ ET LES MESURES ALTERNATIVES POUVANT ÊTRE ENVISAGÉES .....</b>	<b>49</b>
A. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'ADAPTATION DU PRINCIPLE D'IMPOSITION FONDÉ SUR LA NATIONALITÉ .....	50
1. Les formes concrètes que pourrait prendre l'imposition universelle en France .....	50
a. Préciser le but poursuivi.....	50
b. Clarifier les revenus concernés.....	53
c. S'interroger sur les moyens nécessaires pour recueillir l'information.....	54
d. Prévenir les difficultés pouvant affecter les bi-nationaux ou les couples de nationalité différente .....	56
e. Durcir les règles en cas de changement de nationalité motivé par des raisons essentiellement fiscales.....	56
2. La compatibilité d'un principe d'imposition universelle avec les règles européennes.....	57
B. DES MESURES OPÉRATIONNELLES ALTERNATIVES POUVANT IMMÉDIATEMENT RENFORCER LE CIVISME FISCAL.....	59
1. Adapter des mécanismes de fiscalité étendue fondés sur l'appartenance citoyenne .....	59
a. Les principes d'une fiscalité limitée étendue .....	61
b. Les exemples étrangers pouvant nous inspirer en matière de fiscalité limitée étendue .....	62
2. Une taxation spéciale pour les expatriés en guise de contribution au pacte républicain.....	65
3. Encourager une renégociation ciblée des conventions fiscales avec certains États.....	66
4. Renforcement et allongement de <i>l'exit tax</i> .....	68
5. La création d'un registre mondial des titres financiers.....	70
6. La possibilité d'adapter une forme de prêt contingent fondé sur la nationalité.....	71
7. Renforcer les moyens des services fiscaux et la notion d'abus de droit.....	72

<b>CONCLUSION.....</b>	<b>79</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>81</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION.....</b>	<b>97</b>



## AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

La mission d'information relative à l'impôt universel a entamé ses travaux il y a près de huit mois à la demande du groupe La France Insoumise. La commission a désigné MM. Éric Coquerel et Jean-Paul Mattei, dont je tiens à saluer le travail et l'implication, comme co-rapporteurs de cette mission. Les échanges nourris et le travail de réflexion de chacun ont conduit à revoir en profondeur les ambitions et le projet de la mission.

L'impôt universel est un vieux serpent de mer, qui s'invite régulièrement dans les débats politiques. Proposé par Dominique Strauss-Kahn lors de la campagne de 2007, repris par Nicolas Sarkozy puis François Hollande en 2012, il fut l'un des piliers du programme du candidat Mélenchon en 2017. Souvent débattu (sous des formes diverses et sans jamais entrer dans le détail), jamais retenu, on ne sait s'il relève plus de la « fausse bonne idée » ou du « vœu pieux ».

L'impôt universel revient ainsi régulièrement sur le devant de la scène comme une proposition visant à réduire les cas d'abus ou de fraude aux règles de l'impôt. Il est important de rappeler, à titre liminaire, que l'essentiel des montants soustraits à l'impôt par des dispositifs et agissements frauduleux concernent l'impôt sur les sociétés et ne sont pas visés par le présent rapport. Ils ont pourtant fait l'objet de propositions ambitieuses du Gouvernement et de notre majorité (projet de loi de lutte contre la fraude, convention multilatérale avec l'OCDE, taxe GAFA, projet d'impôt minimum avec le G20...).

Il existe deux principaux critères d'imposition des particuliers sur l'ensemble de leurs revenus, quel que soit le pays d'origine de ces revenus. L'un fondé sur la nationalité, l'autre sur des critères de résidence. La France, comme tous les pays du monde à l'exception des États-Unis, de l'Érythrée et de l'Union du Myanmar, a fait le choix depuis le début du siècle dernier, d'un système fondé en particulier sur des critères liés à la résidence, pour déterminer l'obligation fiscale portant sur les revenus mondiaux d'une personne. Les États-Unis ont fait le choix inverse, en imposant l'ensemble des revenus des nationaux américains. À ce titre, les citoyens américains sont assujettis à l'impôt sur le revenu fédéral qu'ils résident ou non sur le territoire national.

Toutefois, afin d'éviter les cas de double imposition, les États-Unis ont signé des conventions bilatérales avec l'ensemble de leurs partenaires et y ont inclus des dispositions pour réduire l'assiette imposable par la déduction des revenus du travail d'origine étrangère (en tenant compte des impôts payés à l'étranger), mais aussi grâce à un crédit d'impôt qui réduit d'autant la part due au fisc américain.

Ce modèle pose malgré tout d'importants problèmes de mise en œuvre qui ont nécessité des lois particulièrement contraignantes pour s'assurer du fonctionnement de ce dispositif. Pour contrôler le recouvrement de cet impôt, le Congrès américain a voté en 2010 le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) qui contraint, partout dans le monde, les banques à déclarer au fisc américain les avoirs détenus sur leurs comptes par tous les contribuables présentant des « indices d'américanité », sous peine de se voir fermer le marché américain. Ce dispositif est aujourd'hui fortement décrié en raison de son caractère intrusif et de ses conséquences désastreuses sur les « Américains accidentels », qui, n'ayant jamais vécu aux États-Unis, se voient soudainement redressés par le fisc américain sur des montants importants et avec des possibilités de recours limitées.

Si la France devait adopter un tel dispositif, les obstacles seraient nombreux. Comme le rappelait il y a quelques mois l'ONG ATTAC, dans une note d'analyse dédiée à l'impôt universel : « un changement aussi profond que celui-ci nécessiterait une révision de l'ensemble des conventions fiscales bilatérales dont la France est signataire (128 signées en avril 2019). Changer de système supposerait donc de longues discussions avec les autres États ». C'est sans compter les difficultés liées aux situations des binationaux ainsi qu'au contrôle et à la perception de l'impôt en territoire étranger.

Face à tous ces écueils, et sans avoir entendu, au cours de nos nombreuses auditions, un seul interlocuteur en défendre l'idée, le projet d'un impôt universel a très vite été mis de côté car il s'est avéré inapplicable. C'est donc sur le renforcement des moyens de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale que nous avons, d'un commun accord, choisi de concentrer nos travaux. Car dans le fond, c'est bien l'objectif autour duquel, en dépit de tous les désaccords politiques, il n'y a jamais eu, dans le cadre de cette mission, aucun différend entre nous.

Cet infléchissement a conduit les rapporteurs à formuler diverses propositions très éloignées du sujet initial de la mission. Par ailleurs, du fait de ce changement tardif, certaines des propositions des rapporteurs sont survenues à la fin des auditions et réclameraient un examen plus approfondi pour pouvoir être véritablement discutées et éventuellement mises en place.

À ce titre, l'extension de la notion de résidence fiscale (**proposition n° 1**) se heurte au principe de territorialité de l'impôt sur les personnes physiques. L'ajout des nouveaux critères proposés par les rapporteurs, s'il conduisait à élargir le nombre de contribuables fiscalement domiciliés en France, engendrerait mécaniquement des conflits de domicile fiscal entre États. Une modification de l'article 4 B du code général des impôts (CGI) visant à étendre cette notion, nécessiterait la modification des 128 conventions fiscales signées par la France pour y intégrer les critères de résidence fiscale de cet article.

En effet, la supériorité des traités sur les lois est pleinement reconnue et contrôlée par l'ensemble des juridictions depuis la décision du Conseil d'État du 20 octobre 1989. Ce qui me conduit nécessairement, et en l'absence d'une réflexion plus aboutie, à émettre des réserves quant à la faisabilité des mesures défendues par les rapporteurs.

La recherche de mesures de renforcement des instruments de prévention et de lutte contre l'évasion fiscale a par ailleurs permis de relever l'importance et le caractère concret des mesures existantes ainsi que le pragmatisme nécessaire pour être pleinement efficace en cette matière, sans nuire à la pertinence des règles de l'impôt, enjeu d'attractivité et de justice fiscale.

À ce titre, le cas particulier de l'*exit tax* mérite d'être cité. Cette mesure, mise en place dans la loi du 29 juillet 2011, visait à permettre une taxation des revenus latents des contribuables possédant plus de 800 000 euros en actions ou en obligations au moment de leur passage aux frontières. Néanmoins, ce mécanisme de prévention, tel qu'il existait au début du quinquennat, conduisait à dissuader fortement les entrepreneurs de développer leur activité en France de peur d'être contraints dans leurs choix d'évolution de leurs sociétés. De plus, les jeunes entrepreneurs concernés par la taxe, partaient de plus en plus tôt lorsque leurs entreprises commençaient à prendre de la valeur. Ce résultat rendait ainsi la taxe en partie inopérante, comme en témoignent ses recettes qui représentaient à peine le quart du montant attendu au moment de sa mise en place.

Ainsi, afin de renforcer l'attractivité de notre territoire et de séparer, en matière d'expatriation, le bon grain de l'ivraie, le dispositif de l'*exit tax* a été modifié par la loi de finances pour 2019 et ne cible maintenant que les cessions intervenues dans les 2 années qui suivent le départ de France, quand le montant du patrimoine mobilier dépasse 800 000 euros, ou dans les 5 ans, quand il dépasse 2,57 millions d'euros.

La loi fiscale entend ainsi rétablir un juste équilibre entre la lutte contre l'évitement de l'impôt, et le développement de l'attractivité la France, par la mise en place de mesures de prévention qui ne nuisent pas au développement de notre économie. Ce constat m'amène nécessairement à me dissocier de la **proposition n° 8** des rapporteurs lorsqu'ils suggèrent un retour au régime de l'*exit tax* tel qu'il prévalait avant la loi de finances initiale pour 2019. Il me semble particulièrement prématuré d'en demander le rétablissement avant même que les premiers éléments d'évaluation n'aient pu être produits et alors que l'investissement repart dans l'hexagone.

Un mot maintenant du régime de la participation substantielle (**proposition n° 6**). Ce dernier ne s'applique qu'en cas d'absence de convention bilatérale. Il prévoit qu'une retenue à la source soit opérée par la France dès lors que le cédant non-résident d'une société française a détenu une participation substantielle de cette même société (plus de 25 % du capital) à un moment quelconque au cours des 5 années précédant la date de la cession. Le taux de prélèvement s'élève aujourd'hui à 75 % pour les personnes domiciliées dans un état non coopératif (ETNC).

La législation en vigueur est donc d'ores et déjà très sévère et concerne bien les seuls cas d'absence de convention bilatérale avec des taux extrêmement élevés pour les personnes domiciliées dans un ETNC. Son application aux conventions avec tous les pays à fiscalité privilégiée, telle que le réclament les rapporteurs supposerait la renégociation de l'ensemble de ces conventions. Cette renégociation dépend nécessairement d'un accord avec le pays de destination sur ce principe, son assiette et son taux, ce qui s'avère être un processus long et fastidieux et qui risque d'aboutir à un moins disant pour la France, si la négociation s'effectue dans la précipitation.

D'autre part, le droit français couvre même le cas contraire (article 123 bis du CGI) afin de lutter contre la sortie des capitaux. Lorsqu'un résident français déplace ses actifs à l'étranger, la participation minimale est abaissée à 10 % et présumée satisfaite lorsqu'il s'agit d'un transfert vers un ETNC.

Vient ensuite une inquiétude. La **proposition n° 9** m'a paru être de nature à faire peser un doute sur le respect des libertés fondamentales et sur l'étendue des prérogatives de l'autorité administrative quant à l'identification des citoyens établis à l'étranger. Nous pouvons tous convenir que notre pacte républicain se fonde sur le consentement à l'impôt et sur le respect par les citoyens de l'obligation fiscale prévue par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Par ailleurs, la rédaction actuelle de la **proposition n° 5** résulte d'un compromis, mais les discussions ont porté au cours de nos réflexions sur l'identification des « raisons légitimes » d'expatriation. Ces deux propositions me semblent donc impliquer de confier à l'autorité administrative la mission et les moyens d'enquête pour identifier les motifs d'expatriation de certains citoyens sans qu'ils aient commis *a priori* une faute. Aussi, elles réclament d'être examinées avec prudence. En effet, alors que la jurisprudence peine parfois à cerner les motifs d'expatriation, comment l'administration pourrait-elle identifier la légitimité de ces motifs ? Est-il d'ailleurs souhaitable de confier à l'État le soin de juger des raisons d'agir des citoyens, hors d'un cadre juridique limité qui garantit l'état de droit et le respect des libertés fondamentales ?

Dans le même esprit, la **proposition n° 10** préconise la mise en place d'un registre financier unique au niveau mondial et, dans un premier temps, à l'échelle des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou au sein de l'Union européenne (UE). Non seulement la proposition ne précise ni les modalités, ni les objectifs de ce registre, ce qui peut s'avérer discutable dès lors qu'elle confie à l'autorité administrative des moyens excessifs, mais il s'avère que des dispositifs similaires existent déjà et avancent grâce aux efforts concertés de l'OCDE et de l'UE, sous l'impulsion notamment de notre Gouvernement. Avec l'OCDE, plus de 90 juridictions se sont engagées à échanger automatiquement des informations, sous l'égide de la norme commune de déclaration (NCD).

Elle prévoit notamment que les institutions financières doivent annuellement déclarer à leur autorité fiscale les clients « non-résidents », le solde de leurs comptes et les revenus financiers qu'ils ont perçus dans l'année. Les autorités fiscales des pays participants doivent également transmettre ces informations à leurs homologues du pays dont le client est résident fiscal. L'UE a mis en place un dispositif similaire avec la directive DAC6 en faveur d'une plus grande transparence fiscale.

Enfin, les rapporteurs préconisent dans leur dernière proposition (**proposition n° 11**) un renforcement des moyens de l'administration fiscale (DGFIP et DNIR). Je tenais à souligner l'action du Gouvernement et de notre majorité en ce sens. La loi relative à la lutte contre la Fraude a déjà renforcé ces pouvoirs. Elle prévoit notamment la création d'une police fiscale. Cette police fiscale comprend des officiers fiscaux judiciaires qui sont affectés au ministère du budget, venant en renfort de ceux existant auprès du ministère de l'intérieur. Ces officiers fiscaux judiciaires ont des pouvoirs d'enquête similaires à ceux des officiers de police judiciaire, mais ces pouvoirs sont circonscrits aux enquêtes pour des infractions relevant du domaine fiscal (fraude fiscale, blanchiment et escroquerie à la TVA). Ces agents peuvent ainsi, lorsqu'ils mènent des enquêtes sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction, procéder à des actes d'enquête tels que des gardes à vue, des filatures, des écoutes téléphoniques et des perquisitions.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, il me semble dès lors essentiel de poursuivre la réflexion entamée au cours de cette mission d'information afin de développer notre dispositif de lutte contre la fraude fiscale en gardant toutefois à l'esprit la nécessité de maintenir l'attractivité et le dynamisme économique de la France. C'est à ces deux conditions que nous pourrions poursuivre la refondation de notre pacte républicain et la reconstruction de notre modèle économique et social.

Dominique DAVID



## PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS <sup>(1)</sup>

### DES QUESTIONS DE PHILOSOPHIE FISCALE

**Proposition n° 1** : réfléchir à un élargissement des critères de la résidence fiscale notamment en ajoutant un critère fondé sur la présence effective sur le territoire et sur la contribution de la génération de richesses sur le territoire national aux revenus de la personne qui choisit d'installer sa résidence fiscale à l'étranger. Le législateur pourrait également réfléchir sur l'opportunité de procéder à l'inscription au niveau législatif du nombre de jours actant la résidence sur le territoire français, actuellement fixé à 183 jours.

**Proposition n° 2** : définir juridiquement l'exil fiscal et les pays à fiscalité privilégiée en matière d'imposition sur les revenus du travail, du capital et du patrimoine des personnes physiques.

### LES MOYENS POUVANT ÊTRE UTILISÉS POUR PARVENIR À CET OBJECTIF

**Proposition n° 3** : adapter en France un mécanisme d'obligation fiscale étendue pour les nationaux partant dans des pays à fiscalité privilégiée, pour une durée à définir par le législateur, qui pourrait se situer entre 5 et 10 ans.

**Proposition n° 4** : réfléchir aux modalités d'instauration d'une contribution au pacte républicain pour le citoyen français dont la résidence fiscale est située dans un pays étranger et dont les revenus excèdent 200 000 euros.

**Proposition n° 5** : étudier la possibilité de recourir à des formes de prêts à remboursement contingent comme moyen de contribution à la solidarité nationale pour les expatriés fiscaux.

**Proposition n° 6** : étendre le régime de la « participation substantielle » aux conventions avec tous les pays à fiscalité privilégiée, selon des critères de durée et de périmètre, impliquant le cas échéant la renégociation de conventions internationales, sur le modèle allemand ou finlandais.

**Proposition n° 7** : lancer un programme ciblé de renégociation des conventions fiscales avec les pays dont le taux d'imposition sur les revenus d'activité, les plus-values et les successions sont inférieurs de plus de 50 % à l'impôt français.

---

(1) Les propositions sont ici présentées selon une grille de lecture objectifs / moyens. Elles ne figurent pas dans cet ordre dans le corps du rapport.

**Proposition n° 8** : rétablir le système antérieur à 2019 de l'*exit tax* sur les plus-values latentes sans régime d'extinction, lesdites plus-values étant placées sous le régime du sursis.

**Proposition n° 9** : inviter le législateur à trouver les moyens pour permettre à l'administration fiscale française d'identifier les Français établis fiscalement à l'étranger notamment par des obligations déclaratives.

**Proposition n° 10** : encourager la mise en place d'un registre financier unique au niveau mondial et, dans un premier temps, à l'échelle des pays de l'OCDE ou au sein de l'Union européenne.

**Proposition n° 11** : renforcer les moyens du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction des impôts des non-résidents (DINR).

## INTRODUCTION

L'idée d'une imposition fondée sur la nationalité, ici qualifiée d'« imposition universelle », n'est pas étrangère au socle juridique et philosophique sur lequel repose notre conception de l'impôt depuis la Révolution. En effet, dans son article 13, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) rappelle que « *pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Si l'on a souvent fondé la progressivité de l'impôt sur cet article, la mention de sa juste répartition entre « les citoyens » interpelle dans le régime fiscal contemporain.

Notre droit fiscal moderne ne connaît en effet pas de citoyens mais seulement des résidents fiscaux, quelle que soit leur nationalité. Notre pays n'est pas une exception : la quasi-totalité des États du monde pratiquent aujourd'hui une forme d'imposition basée sur la notion de résidence fiscale en ce qui concerne l'imposition des personnes (la situation est beaucoup plus contrastée en ce qui concerne l'imposition sur les sociétés puisque celle-ci repose souvent sur un principe d'imposition mondiale des revenus). Il existe cependant quelques exceptions, dont la plus notable est celle des États-Unis, dont l'impôt sur le revenu des personnes repose sur leur nationalité, quel que soit le pays dans lequel ce revenu s'est formé. Cette différence repose sur des spécificités historiques, juridiques et politiques, ancrées de longue date.

Dans le monde contemporain, elles prennent toutefois une résonance nouvelle en raison de plusieurs éléments inédits. D'une part, le développement de la mondialisation financière, des techniques bancaires et de la concurrence fiscale entre États pour attirer des bases fiscales de plus en plus mobiles (particulièrement chez les plus hauts revenus) a conduit à la multiplication des pratiques d'évitement fiscal, mettant à mal les rentrées fiscales de la plupart des grands États modernes.

D'autre part, la prise de conscience progressive de ces phénomènes par les autorités publiques a conduit à renforcer les outils à la disposition des États. Ainsi, en droit interne français, la notion d'abus de droit a été enrichie par la loi de finance pour 2019. L'article L. 64 du Livre des procédures fiscales (LPF), qui définit les actes constitutifs d'abus de droit comme des actes à but exclusivement fiscal, est désormais suivi d'un article L. 64 A qui élargit cette définition aux actes à but principalement fiscal ; les premiers étant plus sévèrement sanctionnés que les seconds.

Ces dispositions s'appliqueront aux opérations conclues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020. S'il est impossible d'évaluer pour l'instant ce nouveau dispositif, il s'inscrit dans le sens de l'amélioration de la lutte contre les stratégies d'optimisation fiscale, l'abus de droit étant sanctionné par la perte du bénéfice du régime fiscal préférentiel et de l'application de majorations pouvant aller jusqu'à 80 % (article 1729 du CGI).

Les États ont également renforcé leur coopération en matière d'échange de données bancaires.

Seulement, si les échanges automatiques de données bancaires permettent de recouper des informations et constituent un atout précieux dans la lutte contre la fraude fiscale, ils demeurent inopérants pour lutter contre l'optimisation fiscale, puisque celle-ci est légale et repose avant tout sur les stratégies déployées par les États pour attirer chez eux des capitaux. En l'absence d'harmonisation fiscale, le principe de territorialité fiscale constitue donc une limite pour lutter contre l'optimisation fiscale.

Plusieurs questions se posent alors : en privilégiant le critère de résidence fiscale à celui de la nationalité, a-t-on affaibli le lien entre imposition et citoyenneté ? Cet état de fait facilite-t-il aujourd'hui des pratiques d'évitement fiscal qui seraient contrariées par l'instauration éventuelle d'un régime d'imposition basé sur la nationalité ? Quels seraient les avantages mais aussi les obstacles à l'établissement d'un tel régime ? Existe-t-il des approches qui, sans reprendre intégralement l'idée d'un régime d'imposition sur la nationalité, pourraient s'en approcher et fournir des solutions pour lutter contre l'évasion fiscale et renforcer le lien entre imposition et citoyenneté ?

L'exemple américain apparaît ainsi intéressant à analyser comme modèle alternatif, bien que celui-ci semble davantage contesté dans la période récente. En effet, l'adoption, en 2013, du *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) a permis de rendre pleinement concrète l'imposition basée sur la nationalité (*citizenship based taxation*), qui était restée largement théorique jusqu'à cette date. Ce régime s'accompagne d'une législation stricte visant à décourager le changement de nationalité pour des raisons fiscales (avec cependant des effets pervers dans le cas de personnes n'ayant pas connaissance de leur nationalité américaine, appelés « Américains accidentels » sur le cas desquels s'est récemment penchée la commission des finances <sup>(1)</sup>). Il en découle une capacité renforcée de dissuasion et de lutte contre l'évasion fiscale dans le système américain, bien que celle-ci soit difficile à mesurer en détail puisque les États-Unis ne font pas, par nature, de différence entre leurs contribuables.

En France, ces réflexions autour d'une imposition fondée sur la nationalité sont relativement nouvelles et peu documentées. La mission d'information a donc eu pour objectif de défricher un champ de réflexion presque vierge, avec le triple souci d'analyser objectivement les avantages et les inconvénients théoriques d'un régime d'imposition sur la nationalité, puis d'examiner les difficultés éventuelles concernant sa transposition réelle dans le droit positif et, enfin, de proposer des mesures qui puissent avoir rapidement une portée concrète, inspirées par les réflexions autour de l'impôt universel.

---

(1) Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à l'assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés aux États-Unis, MM Marc Le Fur et Laurent Saint-Martin, co-rapporteurs, 15 mai 2019

Il convient toutefois de bien délimiter le sujet en soulignant d'abord que l'essentiel des mécanismes de fraude et d'évasion fiscale affecte l'imposition des sociétés, dont il ne sera pas question dans ce rapport. Par ailleurs, l'évasion et la fraude fiscale touchant au revenu des personnes concernent majoritairement, dans le cas de la France, les revenus du capital ou ceux liés aux successions, et moins ceux du travail. En effet, à l'exception notable de la Suisse qui dispose d'un forfait pour l'impôt sur le revenu payé par ses résidents fiscaux, la plupart des pays qui disposent d'une fiscalité avantageuse sur les revenus du capital ou sur les successions ont en revanche un haut niveau d'impôt sur le revenu (Belgique ou Luxembourg par exemple).

Dans ces pays, c'est bien le niveau des impositions sur les revenus du patrimoine (dividendes, plus-value ou successions) qui est particulièrement attractif. Il en ressort logiquement que, pour être efficace, un impôt basé sur la nationalité devrait nécessairement couvrir l'ensemble des champs des revenus de la personne. Il s'agirait ainsi d'un impôt sur le revenu repensé et élargi, qui supposerait éventuellement une harmonisation des taux d'imposition en fonction de la nature du revenu.



## **I. LES DIFFICULTÉS DU PRINCIPE DE TERRITORIALITÉ DE L'IMPÔT SUR LES PERSONNES FACE AUX AVANTAGES THÉORIQUES DE L'IMPÔT UNIVERSEL**

À la différence de l'impôt sur les sociétés, pour lequel la plupart des grands pays de l'OCDE, à l'exception notable de la France, retiennent un système de mondialité (moyennant divers crédits d'impôts et sous réserve des conventions visant à éviter les situations de double imposition), l'imposition des personnes physiques repose généralement sur le principe de territorialité.

Ce principe s'avère philosophiquement, ainsi que dans ses modalités d'application concrète, sensiblement différent du principe d'imposition sur la nationalité, qui repose sur un lien plus direct entre la qualité de citoyen et l'impôt, et qui établit par conséquent une taxation du citoyen sur l'ensemble de ses revenus mondiaux dans son pays de nationalité. L'un et l'autre modèle ne présentent pas les mêmes avantages ni les mêmes inconvénients.

### **A. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LES CONTOURNEMENTS DE LA TERRITORIALITÉ DE L'IMPÔT**

Le principe de territorialité de l'impôt souffre par construction d'une relative impuissance à s'opposer aux pratiques d'optimisation fiscale dans un contexte technique et financier international transformé par la montée en puissance des réseaux et des techniques bancaires. Il en résulte un affaiblissement du lien entre la citoyenneté et l'impôt.

#### **1. Territorialité de l'impôt et résidence fiscale : le droit fiscal français ne s'appuie pas sur le critère de nationalité.**

En droit fiscal français, le droit d'imposer est fondé sur la notion de « résidence fiscale », définie par le code général des impôts à travers des critères dont la nationalité ne fait pas partie. Selon qu'il est ou non résident fiscal français, le contribuable sera soumis à l'impôt en France sur certains de ses revenus.

##### ***a. Le résident fiscal, le citoyen et leurs modes d'imposition : des clarifications nécessaires***

Il est d'abord nécessaire de préciser que le concept de contribuable français doit être distingué de celui de citoyen français. L'administration fiscale ne connaît en effet que des résidents fiscaux, quelles que soient leurs nationalités.

Par conséquent, dès lors que l'on tente d'analyser les départs et les retours (par exemple des anciens assujettis à l'impôt sur la fortune – ISF – devenu impôt sur la fortune immobilière – IFI), les données sont relatives aux résidents fiscaux. Ils peuvent concerner des titulaires de la nationalité française, comme des titulaires d'autres nationalités.

Les départs et retours doivent être également distingués des déménagements temporaires sans influence sur le lieu de la résidence fiscale. Un départ de contribuable signifie que ce contribuable devient résident fiscal d'un autre État, mais il peut conserver sa nationalité française, et le fait le plus souvent.

Une fois établies ces distinctions, il convient aussi de rappeler que les contribuables domiciliés en France sont, en principe, soumis à une obligation fiscale illimitée. Ils sont donc imposés dans les conditions de droit commun sur l'ensemble de leurs revenus de source française ou étrangère, qu'ils doivent déclarer.

À l'inverse, les contribuables domiciliés hors de France, qu'ils soient français ou étrangers, sont, en principe, passibles de l'impôt sur le revenu s'ils ont des revenus de source française. Ils sont donc soumis à une obligation fiscale limitée.

L'impôt est alors établi selon certaines règles particulières : taux minimum d'imposition, retenues et prélèvements à la source libératoires ou imputables, non-déduction des charges du revenu global et exclusion, en principe, du bénéfice des réductions et crédits d'impôt sur le revenu, sous réserve du cas des non-résidents qui tirent de la France la totalité ou la quasi-totalité de leurs revenus (non-résidents dits « Schumacker » qui sont assimilés à des contribuables fiscalement domiciliés en France, au sens du droit interne, mais restent tenus à une obligation fiscale limitée, au sens des conventions internationales).

**Article 4 A du CGI :**

Les personnes qui ont en France leur domicile fiscal sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus.

Celles dont le domicile fiscal est situé hors de France sont passibles de cet impôt en raison de leurs seuls revenus de source française.

On peut ainsi rappeler que, pour l'année 2016, le nombre de foyers non-résidents fiscaux déclarés (français ou non) s'élevait à 231 576 pour un nombre de contribuables total imposés en France de 37 889 181, soit 0,6 % des contribuables.

Le montant du seul impôt sur le revenu s'élevait pour les non-résidents à 712 millions d'euros, contre 70 327 milliards d'euros pour l'ensemble du pays. L'impôt sur le revenu des contribuables non-résidents représente donc 1 % du total collecté au titre de l'impôt sur le revenu (IR) au plan national.

Concernant l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), 3 259 foyers non-résidents étaient déclarants à l'ISF seul en 2016 pour un impôt déclaré de 109,6 millions d'euros, tandis que 4 883 foyers déclaraient à la fois à l'IR (92,1 millions d'euros) et à l'ISF (70,1 millions d'euros) ce qui représente un montant total d'ISF recouvré auprès des non-résidents de 179,7 millions d'euros. À titre de comparaison, l'ISF a rapporté 4,6 milliards d'euros la même année auprès d'environ 330 000 foyers fiscaux. Les non-résidents ont donc contribué à l'ISF à hauteur de 3,9 % en 2016.

On notera enfin que les non-résidents, par définition et à l'exclusion des cas de transfrontaliers, sont exclus du système de protection sociale français du fait qu'ils ne remplissent pas la condition de domiciliation « stable et régulière ». Cela est vrai quel que soit leur pays de résidence et sans préjuger du fait qu'ils y sont affiliés ou non à un système obligatoire de protection sociale. En effet, le financement du système de sécurité sociale français repose sur les cotisations de ses membres et non sur l'impôt, et une personne de nationalité française travaillant à l'étranger ne financera pas a priori ce système, quand bien même elle serait redevable d'impôts en France.

Cependant, toute personne, quelle que soit sa nationalité et après trois mois de résidence « stable et régulière » sur le territoire français, est automatiquement affiliée à la sécurité sociale, qu'elle ait ou non antérieurement contribué à ce système par le biais de cotisations. Le critère de nationalité n'est donc pas non plus au fondement de l'affiliation au régime de sécurité sociale.

### ***b. La notion de domicile fiscal***

Les notions de domicile fiscal et de source du revenu qui déterminent la territorialité de l'impôt sur le revenu en droit interne sont donc importantes pour déterminer l'obligation fiscale des contribuables qui, en revanche, est indépendante de leur nationalité.

L'article 4 B du code général des impôts (CGI) donne une définition du domicile fiscal inspirée de la jurisprudence du Conseil d'État et des critères retenus par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Il énonce qu'une personne est considérée comme ayant son domicile fiscal en France en fonction de trois critères alternatifs :

- si elle a en France son foyer ou son lieu de séjour principal (en pratique plus de 183 jours par an bien que cette durée ne soit pas inscrite dans le CGI) ;
- si elle exerce en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elle ne justifie que cette activité y est exercée à titre accessoire ;
- si elle a en France le centre de ses intérêts économiques.

On notera que la nationalité constituait, avant 1977, un critère de domiciliation au sens du droit interne français (et non un critère fondant l'imposition) et, si elle figure encore aujourd'hui parmi les critères de résidence fiscale retenus par OCDE dans son modèle de convention fiscale, ce n'est que comme critère par défaut en tant que critère ultime pour régler les conflits de résidence fiscale, le principe général étant que la nationalité n'a pas d'incidence.

Le modèle de l'OCDE repose ainsi sur un principe d'obligation fiscale des contribuables, illimitée au profit de leur État de résidence, et limitée au profit de l'État source du revenu.

Il est donc important de déterminer le domicile fiscal d'une personne afin de connaître son régime d'imposition tant au niveau des impôts directs, tel que l'impôt sur le revenu, qu'au niveau des droits de mutation, tels que les droits de succession ou de donation. En effet, la domiciliation d'une personne influence le régime fiscal applicable avec des conséquences importantes pour son imposition. C'est à ce titre que des phénomènes de concurrence fiscale peuvent exister.

On notera également que deux pays peuvent se trouver en même temps en situation légitime de taxer un même revenu : les conventions fiscales existent pour régler des situations de ce type en déterminant le droit à imposer de chaque État, pour éviter des phénomènes de double imposition (*cf. infra*).

Il convient d'ailleurs de souligner que la concurrence fiscale, au niveau des personnes physiques, ne porte pas seulement, ni même principalement, sur l'impôt sur le revenu. En effet, à l'exception de la Suisse qui pratique un forfait fiscal avantageux pour l'imposition du revenu des résidents étrangers qui n'exercent pas d'activités professionnelles en Suisse, la plupart des régimes fiscaux étrangers n'offrent pas d'avantages comparatifs significatifs par rapport à l'imposition sur le revenu établie en France. En revanche, d'autres régimes fiscaux se montrent bien plus « avantageux » en ce qui concerne la fiscalité des plus-values ou des successions.

## **2. Une concurrence fiscale exacerbée qui met à mal les finances publiques et le consentement à l'impôt**

La fiscalité s'est affirmée comme une composante à part entière de l'attractivité d'un pays, conduisant certains contribuables à exploiter les différences entre pays afin d'optimiser leur niveau de taxation. Outre la perte pour les finances publiques, il en résulte un sentiment d'injustice parmi les contribuables

### ***a. Des pratiques de concurrence fiscale en développement***

La concurrence fiscale est un phénomène en expansion depuis le début des années quatre-vingt, sous le double effet de l'ouverture des frontières et de la libéralisation des flux de capitaux. Si elle touche principalement la fiscalité des entreprises, notamment au sein de l'Union européenne, la concurrence fiscale peut également se retrouver au niveau des personnes physiques.

Depuis 2013, le ministère de l'économie et des finances transmet ainsi chaque année un rapport au Parlement qui recense les départs de riches contribuables. Trois impôts permettent de réaliser des études : l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF, supprimé en 2018), l'*exit tax* et l'impôt sur le revenu.

On notera d'emblée que nous ne disposons pas de données précises relatives à la concurrence fiscale en matière d'impôt sur les successions ou de taxation des plus-values. Le récent psychodrame autour de la succession de Johnny Hallyday est venu rappeler qu'il existe pourtant bel et bien une concurrence fiscale dans ce domaine : certains pays, à l'instar du Portugal et de la Suède, ont par exemple supprimé toute imposition dans ce domaine, tandis que d'autres, à l'instar des États-Unis et de l'Italie, l'ont fortement allégée. En France, le taux d'imposition sur les successions en ligne directe, à savoir entre parents et enfants, s'élève ainsi à 45 % (contre 30 % en Allemagne, 15 % au Danemark et même 4 % en Italie). Il s'agit du troisième taux le plus élevé du monde, en ligne directe, après celui du Japon (55 %) et de la Corée du Sud (50 %).

Pour les autres impôts, il existe nécessairement un délai de compilation des données qui ne peuvent être connues qu'avec décalage car il n'existe aucun mécanisme permettant de connaître les évolutions en temps réel. Selon la version 2018 du rapport sur les départs de riches contribuables, quelque 3 990 ménages déclarant plus de 100 000 euros de revenu ont quitté le territoire en 2016, soit 8 % de moins qu'en 2015. Ce chiffre reste néanmoins trois fois plus élevé qu'en 2009 et 2010. On notera que 528 ménages déclarant plus de 300 000 euros de revenus ont quitté la France en 2016. Ils déclaraient en moyenne un revenu annuel de 802 384 euros.

Ces départs de contribuables fortunés ne constituent qu'une faible part des milliers de Français qui quittent la France chaque année (un peu plus de 50 000 en 2015 soit 0.13 % de l'ensemble des foyers fiscaux). Parmi les personnes qui quittent le territoire pour devenir résidents fiscaux d'un autre pays, les données du taux marginal d'imposition de ceux partis en 2015 montrent par ailleurs que près de 80 % d'entre eux ne dépassaient pas la tranche à 14 % au titre de l'impôt sur le revenu. **Cette situation est due à la mobilité internationale qui se développe : les plus riches ne sont donc pas les seuls concernés.**

**TAUX MARGINAL D'IMPOSITION DES REVENUS 2014 DES REDEVABLES DE L'IR  
PARTIS POUR L'ÉTRANGER EN 2015**

Taux marginal d'imposition des revenus 2014	Nombre de contribuables	Proportion
0 %	18 612	37 %
14 %	21 389	42 %
30 %	9 088	18 %
41 %	1 014	2 %
45 %	259	0,5 %
<b>Total</b>	<b>50 362</b>	<b>100 %</b>

Source : étude Ipsos réalisée en 2014.

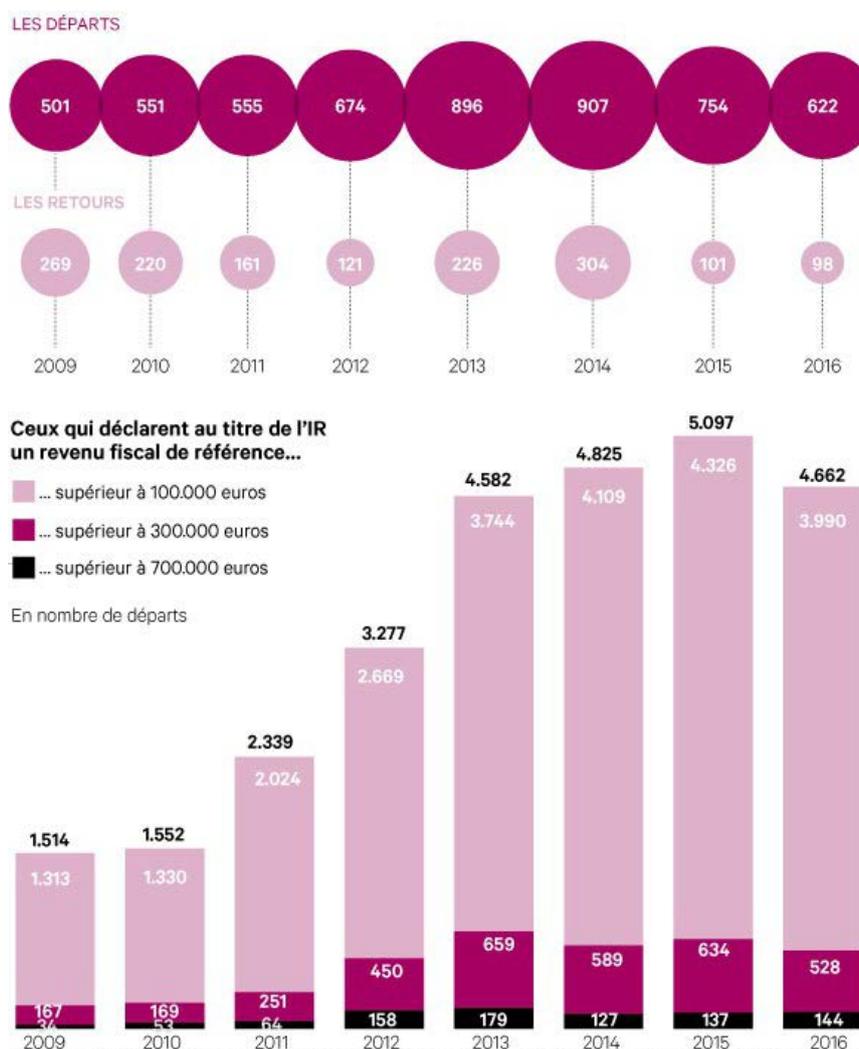
Les données de l'ISF apportent un éclairage complémentaire. Pour l'ISF, les flux de sortie du territoire français sont suivis depuis 1999 et les flux d'entrée depuis 2006. De 1999 à 2010, le nombre de « sortants » était de l'ordre de 400 à 600 dossiers par an.

Ce nombre a presque doublé entre 2010 et 2014 malgré le relèvement du seuil d'imposition de 800 000 euros à 1,3 million d'euros, pour atteindre 784 dossiers en 2014. La même année, 300 dossiers d'ISF sont rentrés en France, portant le « solde migratoire de l'ISF » à 484 dossiers. **Il faut souligner que ce nombre ne représente qu'une toute petite fraction de l'ensemble des redevables de l'ISF en France (0,14 %). Il y a donc peu, en pourcentage, d'anciens assujettis à l'ISF qui choisissaient de quitter la France.**

Néanmoins, une analyse plus fine des données sur l'impôt sur la fortune montre que les ménages partants sont plus nombreux et plus fortunés que ceux qui rentrent. Leur base taxable est souvent très supérieure (2,3 milliards d'actifs nets taxables à l'ISF en 2016 pour les départs, contre 547 millions d'euros pour les retours). En outre, depuis dix ans, les départs de redevables de l'ISF ont été chaque année trois à six fois plus nombreux que les retours. **Si l'on fait le solde net sur dix ans, des départs et des retours, on constate que la France a ainsi perdu 4 578 assujettis à l'ISF représentant un actif net imposable de 23,8 milliards d'euros entre 2007 et 2016.**

#### LES DÉPARTS À L'ÉTRANGER DES CONTRIBUABLES AISÉS\*

(en nombre)



\* Ceux qui sont redevables de l'ISF et dont le patrimoine est supérieur à 1,3 million d'euros.

Source : ministère de l'économie et des finances.

Les données relatives à l'*exit tax* montrent enfin que 300 à 400 contribuables déclarent chaque année un départ depuis 2011, pour un montant de plus-values latentes compris entre 2 et 3 milliards d'euros. Ces départs sont concentrés vers la Belgique, les États-Unis, Israël et le Royaume-Uni, pays dans lesquels l'imposition sur le capital est largement moindre qu'en France.

**Dans ce domaine aussi, ce sont les contribuables les plus riches qui partent : le dernier décile de plus-values représente près de 78 % du montant total des plus-values déclarées, avec un montant moyen de plus-value compris entre 6 et 9 millions d'euros selon les années.** La question de la concurrence fiscale est donc aussi une question de justice fiscale.

*b. Une difficulté à définir l'exil fiscal et à recenser les contribuables français à l'étranger*

Les enquêtes consulaires montrent que la fiscalité n'est qu'une raison parmi d'autres, et souvent pas la première, motivant un départ à l'étranger. Objet de nombreux débats, l'exil fiscal est d'autant plus difficile à appréhender que le registre des Français de l'étranger n'est pas exhaustif, l'inscription n'étant pas obligatoire. Les membres de la mission estiment que, dans un monde de plus en plus globalisé, cette situation est problématique pour la connaissance des phénomènes d'expatriation fiscale. Ils recommandent donc au législateur de conduire une réflexion sur les moyens d'identifier les Français établis fiscalement hors de France.

Il faut également rappeler que les contribuables les plus fortunés sont aussi les plus mobiles à l'échelle internationale et sont ceux qui sont le plus aptes à utiliser les failles du système international sur le plan fiscal. En effet, la concurrence fiscale est également le fait de la persistance des difficultés de la lutte contre les paradis fiscaux, dont l'opacité demeure forte malgré les progrès réalisés en matière d'échanges de données bancaires dans le cadre de l'OCDE (*cf. supra*).

Selon Gabriel Zucman, membre de l'*Independent commission for the reform of international corporate taxation* (ICRICT), 7,6 billions de dollars sont dissimulés dans des paradis fiscaux. C'est l'équivalent de 10 % du PIB mondial, caché sous forme de dépôts, actions, obligations et fonds d'investissement. Il s'agit d'une estimation prudente, qui varie beaucoup d'un pays à l'autre : dans les pays d'Europe du Nord, cette richesse cachée ne dépasserait pas 5 %, mais ce chiffre atteindrait environ 15 % en Europe continentale, et même 60 % en Russie, dans certains pays du Golfe et d'Amérique latine. La richesse offshore s'avère extrêmement concentrée : les 0,01 % des plus riches en détiennent environ 50 %.

**La richesse extraterritoriale a un effet plus important sur l'inégalité au Royaume-Uni, en Espagne et en France, où entre 30 % et 40 % de toute la richesse des 0,01 % des ménages les plus riches est abritée à l'étranger.** Les recettes que les pays de l'UE perdent dans les paradis fiscaux représentent environ la moitié des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur.

Pour limiter cette concurrence et améliorer l'information des États, il pourrait être demandé à chaque citoyen français, quel que soit son pays de résidence fiscale, de déclarer l'ensemble de ses revenus mondiaux à l'administration fiscale française. On notera d'ailleurs que, d'ores et déjà, la détention d'un compte bancaire à l'étranger n'est pas interdite en France mais doit être obligatoirement déclarée au fisc. Il ne s'agirait donc que d'un prolongement logique de cette obligation de déclaration.

**Proposition : inviter le législateur à trouver les moyens pour l'administration fiscale française d'identifier les Français établis fiscalement à l'étranger notamment par des obligations déclaratives.**

*c. Une concurrence fiscale qui mine le consentement à l'impôt et crée un sentiment d'injustice*

Dans cette situation, l'imposition sur les revenus du travail et du capital demeure fondée sur un principe de territorialité en partie inopérant pour les hauts revenus. Cette concurrence fiscale met sous pression les gouvernements qui tendent à chercher à diminuer l'imposition de leurs contribuables les plus fortunés.

En France, la loi de finances pour 2018 <sup>(1)</sup> a ainsi introduit deux réformes d'ampleur des prélèvements sur le capital.

D'une part, les modalités d'imposition des revenus mobiliers ont été simplifiées par l'instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU), portant sur les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values mobilières (revenus fonciers et plus-values immobilières en sont exclus). Son taux de 30 % se décompose en 17,2 % de prélèvements sociaux et 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu.

D'autre part, l'impôt de solidarité sur la fortune a été supprimé et un impôt sur la fortune immobilière (IFI) a été créé qui, au même barème et avec le même seuil d'entrée (1 300 000 euros) que l'ISF, s'applique aux actifs immobiliers détenus par le foyer fiscal, à l'exception de ceux qui sont affectés à l'activité professionnelle de leur propriétaire.

**Le sentiment se développe ainsi selon lequel les réformes fiscales avantagent essentiellement les détenteurs de capital et les plus hauts revenus sous la « menace » de les voir quitter le territoire.** Lorsqu'ils partent effectivement du territoire et établissent leur résidence fiscale dans un autre État, ils ne doivent en revanche rien au pays qui a fait leur fortune et dont elles disposent de la nationalité.

---

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

**Par conséquent, le lien entre citoyenneté et imposition, au cœur du contrat social depuis la Révolution, apparaît d'autant plus fragilisé que l'imposition semble se reporter sur les contribuables les moins mobiles, via une hausse des impôts sur la consommation (comme la TVA).** Cela est particulièrement vrai dans l'Union européenne puisque plus le degré de mobilité est élevé – ou encore, de manière équivalente, plus les coûts de mobilité sont faibles –, plus la concurrence fiscale horizontale est intense.

Cependant, rien ne permet actuellement de définir juridiquement l'exil fiscal ou de distinguer entre les motifs du départ d'un contribuable.

Il existe toutefois quelques mécanismes visant à « rattraper » par le droit des personnes physiques qui souhaiteraient utiliser des failles juridiques pour échapper à l'impôt. C'est par exemple le cas de l'article 123 *bis* du CGI qui prévoit que lorsqu'une personne physique domiciliée en France détient directement ou indirectement 10 % au moins des actions, parts, droits financiers ou droits de vote dans une société établie ou constituée hors de France et soumise à un régime fiscal privilégié (au sens de l'article 238 A), elle est imposable sur la base de ces détentions.

S'agissant du contrôle fiscal international relatif aux personnes physiques, le rapport portant sur le départ des riches contribuables présente les résultats liés aux quatre dispositifs suivants <sup>(1)</sup> :

- Rectifications en matière de domiciliations fiscales fictives ou artificielles à l'étranger : en 2017, la DGFIP a traité 202 situations de domiciliations fictives à l'étranger. Ces contrôles ont engendré un total de 107,9 millions d'euros de rectifications en base.

- Manquements aux obligations de déclaration des comptes financiers et des biens et droits mis en trusts : en 2017, la DGFIP a effectué des rectifications sur ce fondement dans 160 dossiers pour un montant de 22,1 millions d'euros.

- Art. 123 *bis* du CGI (imposition d'une personne physique domiciliée en France sur les bénéficiaires réputés distribués d'entités dont l'actif est principalement financier, établies hors de France et bénéficiant d'un régime fiscal privilégié, dont elle détient plus de 10 % des droits) : en 2017, la mise en œuvre de cet article a concerné 72 dossiers et a conduit à un montant de rectifications en bases égal à 85,9 millions d'euros.

- Art. 155 A du CGI (imposition des revenus perçus par une personne domiciliée hors de France en rémunération de prestations rendues par une personne domiciliée en France lorsque cette personne contrôle l'entité étrangère ayant perçu la rémunération ou lorsque l'entité étrangère n'exerce pas, de manière prépondérante, une activité industrielle ou commerciale autre que la prestation de services ou qu'elle est domiciliée dans un État à régime fiscal privilégié) : en 2017, ce dispositif a été mis en œuvre dans 32 dossiers et a engendré 21 millions d'euros de rectifications en bases.

---

(1) Rapport d'activité 2017 de la DGFIP (855 701 contrôles sur pièces impôt sur le revenu, 86 746 contrôles impôts patrimoniaux et 3 613 ESFP).

Par ailleurs, les outils juridiques mis à la disposition de la DGFIP ont été renforcés pour améliorer son efficacité dans la lutte contre la fraude fiscale. En matière de fraude fiscale internationale, particulièrement difficile à appréhender, la loi de finances rectificative pour 2016<sup>(1)</sup> a instauré au profit de l'administration le pouvoir d'auditionner des témoins susceptibles de fournir des informations sur l'existence de manquements aux règles de territorialité de l'impôt. Cette procédure permet de recueillir des renseignements qui ne peuvent être obtenus dans le cadre des procédures traditionnelles du droit de communication ou lors d'une demande d'assistance administrative internationale.

À l'inverse, si le domicile fiscal d'une personne est en France mais que son employeur le fait travailler à l'étranger, il pourra dès lors bénéficier d'une exonération ou d'une réduction d'impôt sur le revenu sur les salaires perçus pendant ce séjour, s'ils ont déjà été imposés dans le pays concerné pour une valeur d'au moins deux tiers de ce qui aurait dû être payé au titre de l'impôt sur le revenu en France.

Mais ces dispositifs demeurent limités. Selon que l'impôt est considéré par l'individu, selon les moments et les contextes, comme un tribut, une contrainte, une obligation, un échange (le prix à payer pour les services dont le contribuable bénéficie), une contribution-citoyenne aux institutions, services publics et politiques, le consentement à l'impôt du citoyen varie. Or, selon le sociologue Marc Leroy, « *quand la représentation d'un individu, d'un groupe, d'une catégorie sociale ou d'une majorité de personnes est celle du tribut ou de la contrainte, ce qui est de plus en plus le cas en France, le risque de comportements de déviance est élevé* »<sup>(2)</sup>.

#### LES FONCTIONS SOCIO-POLITIQUES DE L'IMPÔT

Fonction <b>financière</b>	- Recettes fiscales pour financer les dépenses.
Fonction de <b>régulation économique</b>	- Action économique par l'impôt : secteurs prioritaires, exportations, recherche...
Fonction <b>sociale</b>	- Redistribution par l'impôt progressif vers les plus pauvres. - Catégorisation fiscale de la société : fiscalité de la famille, de certains groupes sociaux, de certains produits, de certains secteurs...
Fonction <b>territoriale</b>	- Territoire de compétence juridique en droit fiscal. - Traitement des inégalités fiscales sur le territoire national. - Développement du territoire : exonérations fiscales de certaines zones rurales « fragiles », de quartiers urbains et incitations fiscales en faveur des zones de « compétitivité », attractivité fiscale des États.
Fonction <b>écologique</b>	- Préservation de l'environnement : Écotaxes, dépenses fiscales.
Fonction <b>politique</b>	- Impôt-contribution du citoyen au financement des politiques publiques d'intérêt général. - Légitimité politique. - Civisme fiscal. - Démocratisation fiscale par le consentement direct à l'impôt

Source : *Les enjeux de la territorialité fiscale*, Marc Leroy

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016

(2) Leroy, Marc « Les enjeux de la territorialité fiscale », *Gestion et management public*, volume 4 / 3, no. 1, 2016, pp. 5-24.

Les territoires à fiscalité privilégiée, les « paradis » fiscaux, mais aussi les privilèges offerts par la concurrence fiscale des États, alimentent cette déviance par rapport aux finalités de l'impôt. Face à cela, les conventions fiscales s'avèrent souvent impuissantes et, parfois, inexistantes.

### **3. Les conventions fiscales et le principe de résidence fiscale : une articulation parfois incomplète**

Les conventions internationales conclues par la France sont nombreuses en matière d'imposition des revenus et de la fortune sont nombreuses : on en compte 121 en 2019. Les incidences de la définition du domicile fiscal par le droit interne se trouvent ainsi atténuées par le jeu des conventions fiscales internationales destinées à éviter les doubles impositions.

Mais les conventions fiscales ne permettent pas toujours, loin s'en faut, de répondre aux défis posés par la concurrence fiscale.

#### ***a. Critères et règles habituelles des conventions fiscales***

La mobilité internationale peut donner lieu à des situations de double imposition. Deux États peuvent par exemple considérer qu'une personne est l'un de leurs résidents fiscaux au sens de leur droit interne ; ou encore taxer un même revenu en tant qu'État de source du revenu et qu'État de résidence du bénéficiaire.

Les conventions fiscales, conclues bilatéralement entre deux États, et dont le bénéfice ne peut être invoqué que par un résident fiscal de l'un des deux États parties à la convention, permettent d'organiser ces situations. À cet effet, les conventions énoncent des critères de résidence fiscale, permettant de trancher les conflits de domiciles fiscaux. Dans la mesure où une même personne serait considérée comme domiciliée dans chacun des États par application de chacune des législations internes, alors les critères qui permettent de déterminer le pays de la résidence au sens conventionnel, sont utilisés.

Pour les personnes physiques, les critères successifs sont généralement les suivants :

- le foyer d'habitation permanent ;
- le centre des intérêts vitaux (liens personnels et économiques) ;
- le séjour habituel ;
- et enfin, parfois la nationalité.

Les conventions fiscales répartissent ensuite le droit d'imposer entre ces deux États. Dans cette mesure, une convention fiscale peut apporter une exception au principe de l'imposition en France de l'ensemble des revenus de source française ou étrangère. Par exemple, certaines conventions réservent le droit d'imposer les revenus fonciers à l'État où est situé l'immeuble, ce qui a pour effet d'exclure l'imposition dans l'État du domicile du propriétaire.

Elles attribuent en général l'imposition des revenus fonciers et plus-values immobilières à l'État où se situe l'immeuble, celle des dividendes, intérêts, redevances et plus-values mobilières à l'État de résidence du contribuable qui les perçoit et celle de la fortune dans l'État de résidence du contribuable, sauf pour les biens immobiliers, imposables dans l'État où ils sont situés.

L'autre État a aussi la possibilité d'imposer ces revenus et biens (sauf les redevances), mais en effaçant l'imposition pratiquée par le premier.

*b. Les insuffisances des conventions fiscales pour déterminer le droit à imposer et lutter contre la concurrence fiscale*

Les conventions fiscales ne peuvent cependant pas régler toutes les insuffisances du principe de territorialité de l'impôt. **On note par exemple que les conventions conclues en matière de droits de succession, de donation et d'enregistrement sont bien plus rares (on en compte 35) qu'en matière de revenus.**

Quand elles existent, elles attribuent en général à l'État de situation du bien le droit d'imposer principalement les immeubles et biens meubles corporels (œuvres d'art notamment) et à l'État de résidence du contribuable d'imposer les valeurs mobilières, créances et droits de propriété intellectuelle.

Dès lors, des pays comme la Belgique qui pratiquent une imposition faible des plus-values et des droits de succession deviennent attractifs pour des contribuables français, malgré l'existence d'une convention fiscale. Les conventions fiscales ne couvrent donc pas un certain nombre de situations que l'on souhaiterait pourtant pouvoir couvrir au nom de la justice fiscale et sociale.

**En outre, les règles relatives à la résidence fiscale donnent lieu à des conflits d'interprétation récurrents. C'est notamment le cas du lieu de séjour principal.** Outre le fait que ce critère est secondaire par rapport à celui du foyer, l'idée a été popularisée que pour avoir son lieu de séjour principal en France, une personne doit y avoir passé plus de 183 jours. Ce seuil ne figure toutefois pas dans le code général des impôts ; et la jurisprudence administrative affirme de manière constante qu'une personne ayant passé moins de 183 jours en France peut y avoir son lieu de séjour principal dès lors qu'elle n'apporte pas la preuve qu'elle a passé plus de temps dans un autre pays qu'en France (Conseil d'État, 19 octobre 1969, n° 75925, et 16 juillet 1976, n° 12725 ; réaffirmé récemment par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 30 mars 2017).

**C'est aussi le cas pour nombre d'impôts dont les assiettes diffèrent entre les États : la question se pose ainsi avec certains États pour les plus-values immobilières sur le produit de la vente de la résidence principale, les revenus de remplacement (maternité...), les PEL, les PEA, ainsi que sur les éléments de rémunération tirés de l'intéressement et de la participation.**

Des incertitudes du même ordre existent s'agissant de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). C'est notamment le cas avec les États-Unis, ainsi que le montre l'affaire portée par M. et Mme Ory Eshel devant le tribunal fiscal de Washington, pour déterminer si ces deux impositions de toute nature (au sens de l'article 34 de la Constitution française) peuvent ouvrir droit au bénéfice du crédit prévu par l'article 2 de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994.

Les conventions fiscales ne permettent donc pas de couvrir l'ensemble du champ des problèmes posés par des droits différents à imposer.

*c. Faut-il revoir et élargir les critères du domicile fiscal ?*

Mécaniquement, l'ajout de critères permettant de caractériser le domicile fiscal en France en droit interne, aurait pour conséquence de considérer un plus grand nombre de contribuables comme fiscalement domiciliés en France et donc de lutter plus efficacement contre les phénomènes de concurrence fiscale.

**Dans une optique de renforcer le lien entre le citoyen et l'imposition, un critère de « richesse accumulée sur le territoire » pourrait ainsi être envisagé en complément de la notion de « centres d'intérêts économiques ».** Un individu qui aurait accumulé sur le territoire français, grâce aux services publics et aux infrastructures publiques de la France, une certaine richesse, serait considéré comme fiscalement domicilié en France. Une telle option viendrait affirmer une idée neuve : celle qu'un citoyen qui a beaucoup reçu de la France lui demeure redevable même lorsqu'il quitte le territoire national.

Cette idée pourrait également comporter une dimension temporelle : un résident fiscal serait aussi déterminé par rapport au temps passé sur le territoire national.

La mise en œuvre d'un tel critère nécessiterait cependant une réflexion à part entière, notamment sur sa mise en œuvre pratique : le critère de la richesse accumulée doit-il se coupler à une présence effective sur le territoire ? Doit-il se coupler à une durée d'accumulation de cette richesse ? Faut-il instaurer un seuil de richesse ?

En outre, son efficacité pourrait dépendre des situations individuelles, par exemple du fait que l'individu concerné par un changement de domicile fiscal aille dans un pays couvert ou non par une convention fiscale. Ainsi, si l'élargissement des critères concerne un contribuable qui est considéré comme fiscalement domicilié dans un autre État, il y aura alors l'apparition d'un conflit de domicile fiscal. Si la France a conclu une convention fiscale avec cet État, alors celle-ci déterminera quel est l'État de résidence. Il n'y aurait alors aucun changement par rapport au droit d'imposer par rapport à la situation actuelle.

En revanche, si la France n'a pas conclu une convention fiscale avec cet État, elle serait en droit de taxer l'ensemble des revenus mondiaux de cette personne à l'impôt sur le revenu. Ce cas apparaît le plus intéressant dans une optique de la lutte contre l'évasion fiscale. Par exemple, la France n'a pas de convention fiscale avec les Bahamas. Un élargissement des critères de la résidence fiscale sur la base d'une fortune accumulée en France pourrait ainsi décourager le changement de domicile fiscal vers un pays qui n'a pas de conventions fiscales avec la France.

Cet élargissement des critères de la résidence fiscale permettrait une efficacité maximum pour lutter contre l'évasion fiscale vers les pays qui n'ont pas signé de conventions fiscales avec la France. Il pourrait également être un moyen de pression dans les négociations de ces conventions.

**Proposition : réfléchir à un élargissement des critères de la résidence fiscale notamment en ajoutant un critère fondé sur la présence effective sur le territoire et sur la contribution de la génération de richesses sur le territoire national aux revenus de la personne qui choisit d'installer sa résidence fiscale à l'étranger. Le législateur pourrait également réfléchir sur l'opportunité de procéder à l'inscription au niveau législatif du nombre de jours actant la résidence sur le territoire français, actuellement fixé à 183 jours.**

#### **4. Une forte concentration de la présence des Français expatriés dans quelques pays**

Si les conventions fiscales ne couvrent pas l'ensemble des pays, il convient cependant de rappeler que les principaux pays de destination des résidents fiscaux français sont bien identifiés, malgré l'absence d'informations précises dénoncée ci-dessus, et sont couverts par des conventions fiscales.

Ainsi, selon le décret n° 2018-113 du 16 février 2018 authentifiant la population des Français établis hors de France au 1<sup>er</sup> janvier 2018, **1 821 519 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France.**

L'inscription au registre mondial est vivement conseillée mais n'est pas obligatoire. De ce fait, un certain nombre de compatriotes Français expatriés ne se font pas connaître des services consulaires. De manière ponctuelle, les postes consulaires procèdent à des estimations du nombre de Français non-inscrits au registre. Bien qu'incomplètes et à manier avec prudence, certaines projections permettent d'estimer que plus de 2 millions de Français sont établis hors de France, de manière plus ou moins permanente <sup>(1)</sup>.

---

(1) Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, 2017.

De son côté, l'Institut national de la statistique et d'études économiques (INSEE) va encore plus loin, estimant le nombre de Français qui vivent à l'étranger entre 3,3 et 3,5 millions de personnes. Mais la référence à la nationalité est parfois délicate puisque l'on estime que 45 % des expatriés ont une double nationalité. Or, il est fréquent pour nombre de double-nationaux résidant dans le pays de leur deuxième nationalité de ne pas s'inscrire sur le registre des Français de l'étranger (il n'y a pas de protection consulaire pour un Français qui posséderait aussi la nationalité du pays dans lequel il se trouve). Les Français en Europe ou dans des pays particulièrement développés et stables sont ceux qui s'enregistrent souvent le moins sur le registre des Français établis hors de France : d'une part parce qu'ils se sentent en sécurité et d'autre part parce qu'ils ressentent une forme de proximité avec la France.

Bien que l'on trouve des Français à peu près partout dans le monde y compris dans des lieux très reculés, plus de 59 % de la communauté française inscrite au registre des Français établis hors de France se concentre sur seulement dix pays dont six en Europe.

#### COMMUNAUTÉ FRANÇAISE INSCRITE AU REGISTRE FIN 2018

PAYS	2005	2006	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018
SUISSE	128 701	145 108	179 597	187 232	<b>188 691</b>	<b>0,78 %</b>
ÉTATS-UNIS	106 099	115 058	157 849	163 699	<b>164 542</b>	<b>0,51 %</b>
ROYAUME-UNI	102 470	113 655	140 224	147 506	<b>146 213</b>	<b>- 0,88 %</b>
BELGIQUE	79 828	101 236	124 978	127 558	<b>124 182</b>	<b>- 2,65 %</b>
ALLEMAGNE	101 391	111 742	118 331	116 388	<b>112 903</b>	<b>- 2,99 %</b>
CANADA	60 763	71 404	101 541	103 967	<b>100 356</b>	<b>- 3,47 %</b>
ESPAGNE	71 226	89 391	84 730	85 121	<b>83 331</b>	<b>- 2,10 %</b>
MAROC	30 003	41 129	52 728	54 043	<b>54 674</b>	<b>1,17 %</b>
ISRAËL	42 573	59 018	50 640	52 982	<b>53 404</b>	<b>0,80 %</b>
ITALIE	41 494	59 018	50 640	43 487	<b>41 544</b>	<b>- 5,32 %</b>

Source : rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, 2019

Selon une enquête Ipsos-Banque Transatlantique publiée en octobre 2015 et basée sur un échantillon de 5 685 Français résidant à l'étranger, les principales raisons poussant les Français à devenir internationalement mobiles sont d'abord professionnelles, suivies par la famille, le niveau de vie et l'aventure, pour une personne sur quatre environ.

Seuls 7 % des répondants ont mentionné l'attrait fiscal comme raison d'expatriation : il ne semblerait donc pas s'agir, au vu de ce sondage et dans les limites d'interprétation liés aux outils et au panel de ces mesures d'opinion, d'une raison décisive pour la majorité des Français qui partent de France.

## MOTIFS D'EXPATRIATION DES FRANÇAIS



Source : enquête IPSOS CIC Banque Transatlantique 2015 (en % question à choix multiples)

Les Français de l'étranger ont une spécificité : ils disposent d'une représentation à l'Assemblée nationale, et les députés des Français de l'étranger votent le budget, alors même que les électeurs qu'ils représentent ne paient pas d'impôts en France (ou seulement sur la fraction de leurs revenus de source française). Certains observateurs jugent cette situation anormale.

Les députés des Français de l'étranger font cependant remarquer que les expatriés qui vivent et travaillent hors de nos frontières ont profité des services publics et des infrastructures de notre pays et entretiennent un lien étroit avec le pays. Il ne serait donc pas anormal, par conséquent, de leur demander de contribuer au fonctionnement de ces services publics et à la réalisation de ces infrastructures, afin de renforcer le lien entre citoyenneté, représentation et imposition.

### **5. Les progrès de l'OCDE et de l'Union européenne en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale**

Tant au niveau de l'OCDE que de l'Union européenne, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale a été progressivement érigée au rang de priorité. Les initiatives en la matière se sont ainsi multipliées, en particulier à travers le renforcement des échanges d'informations entre États.

#### ***a. L'échange d'informations entre les États, avancée de l'OCDE***

Si les conventions fiscales demeurent inopérantes à endiguer la concurrence fiscale, les efforts déployés par la communauté internationale pour accroître la transparence, au moyen notamment de l'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers, améliorent en revanche la discipline fiscale et génèrent des résultats tangibles.

À cet égard, la crise financière de 2008 a durablement marqué les esprits. Pour Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE, elle a constitué un « *wake-up call* », qui a fait « disparaître » le « pouvoir magique de la finance sur les politiques ». L'OCDE est alors mandatée par le G20 pour trouver des solutions contre la fraude et l'évasion fiscale. À Londres, en 2009, le G20 déclare que « *l'ère du secret bancaire est révolue* ». Le soutien des États à l'ouvrage de l'OCDE est accru par les différents scandales qui ont révélé l'ampleur de l'évasion fiscale – affaire Cahuzac en 2012, *Offshore Leaks* en 2013-2014, *Panama Papers* en 2016, *Paradise Papers* en novembre 2017 – et par la décision unilatérale de certains États de mettre en œuvre des législations contraignantes, à l'instar du *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) instauré par les États Unis en 2010, obligeant les banques du monde entier à leur livrer les noms et le montant des avoirs de tous les citoyens américains, sous peine de sanction.

**Depuis, les dispositifs visant à accroître la transparence fiscale à l'international se sont multipliés. Les États ont ainsi mis en œuvre de manière croissante des initiatives d'échange d'informations.** Plus de 150 juridictions se sont ainsi engagées à mettre en place un dispositif d'échange d'informations à la demande et 128 juridictions participent à la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

Cette convention, élaborée par le Conseil de l'Europe et l'OCDE en 1988, amendée en 2010 par un protocole, a été ouverte en 2011 à tous les pays. Elle offre toutes les formes possibles de coopération fiscale pour combattre l'évasion et la fraude. Y participent ainsi tous les pays de l'OCDE, du G20, les BRICs et les centres financiers les plus importants, ainsi qu'un nombre croissant de pays en développement.

Surtout, plus de 90 juridictions se sont engagées à échanger automatiquement des informations, sous l'égide de la norme commune de déclaration (NCD) établie par l'OCDE en 2014, qui définit une norme minimale pour les renseignements à échanger. Elle stipule notamment que les institutions financières doivent annuellement déclarer à leur autorité fiscale leurs clients « non-résidents », les soldes de leurs comptes et les revenus financiers qu'ils ont perçus dans l'année, et que les autorités fiscales des pays participants doivent transmettre ces informations à leurs homologues du pays dont le client est résident fiscal.

De nombreuses institutions financières (établissement de dépôt et de dépôt de titres, entités investissement, organismes d'assurance...) et informations financières (intérêts, dividendes, soldes de comptes ou valeur portée en compte, revenus de certains produits d'assurance, produits de cession d'actifs financiers et autres revenus générés par des actifs inscrits au compte ou des paiements effectués en lien avec le compte) sont ainsi visées par la NCD. 4 500 relations bilatérales ont à ce titre été conclues.

**Les informations bancaires échangées et collectées par l’OCDE font état de 47 millions de comptes ouverts à l’étranger par des particuliers contenant une valeur totale d’environ 4 900 milliards d’euros.** Selon Pascal Saint-Amans, la Suisse à elle seule a envoyé à 70 pays deux millions d’informations sur des comptes ouverts par des non-résidents suisses <sup>(1)</sup>. Pour Angel Gurría, secrétaire général de l’OCDE, « *la communauté internationale a atteint un niveau de transparence fiscale sans précédent* » <sup>(2)</sup>. La transparence fiscale a ainsi accru la divulgation volontaire de comptes, actifs financiers et revenus à l’étranger, permise par les dispositifs de régularisation spontanés mis en œuvre en amont du déploiement de l’initiative d’échange automatique d’informations.

**Au total, cette initiative a permis de mobiliser plus de 95 milliards d’euros de recettes supplémentaires (impôts, intérêts et pénalités) pour les pays de l’OCDE et du G20 sur la période 2009-2019 – dont 2 milliards sur la période allant de novembre 2018 à juin 2019.** Selon le responsable de l’OCDE, la France représente environ 10 % de ce montant, soit un peu moins de dix milliards d’euros. Même si la plupart de ces comptes étaient déjà déclarés, la multiplication des échanges d’informations bancaires permettra aux États de récupérer de nouveaux impôts.

Dans une note de juin 2019, l’OCDE analyse l’impact des initiatives d’échange d’information sur les activités financières transfrontalières à travers l’évolution des dépôts bancaires à l’étranger <sup>(3)</sup>. Ces dépôts, détenus par des grandes entreprises ou des personnes physiques dans plus de 40 grands centres financiers internationaux (CFI), avaient en effet considérablement augmenté entre 2000 et 2008, atteignant 1 600 milliards de dollars US à la mi-2008. Au cours de la dernière décennie, ces dépôts ont chuté de 34 %, soit une diminution de 551 milliards de dollars US <sup>(4)</sup>, à mesure que les pays adhéraient à des normes de transparence plus strictes. L’OCDE considère ainsi que les deux tiers de cette baisse, soit le recul de 20 à 25 % des dépôts bancaires dans les CFI, est directement imputable au déclenchement de l’initiative d’échange automatique de renseignements.

Par ailleurs, l’annonce de la conclusion d’un accord d’échange d’informations sur demande entraîne une réduction des dépôts bancaires de 11 à 12 % <sup>(5)</sup>.

---

(1) Entretien avec Pascal Saint-Amans, *Society*, n°108 du 13 juin 2019.

(2) OCDE, “*La mise en œuvre de l’initiative sur la transparence fiscale produit des résultats concrets et convaincants*”, 7 juin 2019.

(3) À partir des données de la Banque des règlements internationaux portant sur 38 États entre 2000 et 2018.

(4) OECD, “*Using bank deposit to assess the impact of exchange of information*”, Juin 2019

(5) *Ibid.*

***b. La récente directive DAC 6, fruit des progrès de l'Union européenne***

**Au sein de l'Union européenne, des progrès ont également été réalisés en matière d'échange automatique de renseignements fiscaux.** La directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal a fait l'objet de plusieurs modifications à travers l'adoption d'une série de directives qui ont permis d'étayer les moyens octroyés aux autorités fiscales pour lutter contre le phénomène de planification fiscale agressive. Afin de renforcer la transparence fiscale au sein de l'Union, le Conseil de l'Union est venu apporter de nouvelles modifications par l'adoption de la directive DAC 6 (UE) 2018/822 du 25 mai 2018 en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration en raison de leur caractère potentiellement agressif.

Cette nouvelle directive s'inscrit dans le cadre de l'action 12 « Règles de communication obligatoire d'informations » du projet BEPS de l'OCDE visant à empêcher les stratégies d'optimisation fiscale des entreprises qui profitent de l'absence d'une harmonisation fiscale au niveau international afin de transférer leurs profits vers les États à fiscalité privilégiée. En effet, le Conseil de l'Union européenne a relevé que la dissimulation de capitaux à l'étranger a souvent pu être facilitée par le recours à des intermédiaires financiers ou des prestataires de services de conseils fiscaux qui semblent avoir aidé activement leurs clients. Ainsi, il a estimé que si la norme commune de déclaration (NCD) a permis de consolider la transparence du cadre fiscal au sein de l'Union, elle peut néanmoins être améliorée concernant les informations détenues par les intermédiaires.

**À ce titre, la nouvelle directive DAC 6 met en place une obligation de déclaration pour les intermédiaires financiers intervenant dans les dispositifs de planification fiscale.** Au sens de la directive, un intermédiaire est entendu comme « *toute personne qui conçoit, commercialise ou organise un dispositif transfrontière devant faire l'objet d'une déclaration, le met à disposition aux fins de sa mise en œuvre ou en gère la mise en œuvre* », ou toute personne fournissant une aide, une assistance ou des conseils concernant la conception, la commercialisation, l'organisation ou la mise à disposition d'un tel dispositif. Toutefois, en l'absence d'intermédiaire lorsque le contribuable a mis à disposition ou conçu lui-même un dispositif transfrontière, la déclaration doit se faire directement par le contribuable dans un délai de trente jours à compter du jour suivant sa mise à disposition ou sa mise en œuvre.

L'obligation de déclaration est limitée aux dispositifs transfrontières qui impliquent plusieurs États membres ou un État membre et un pays tiers à l'Union européenne, et qui présentent un caractère potentiellement agressif sur le plan fiscal en raison de la présence d'au moins un « marqueur » visé par la directive. La déclaration doit préciser les intermédiaires, les contribuables, le dispositif et la valeur de l'opération.

Celle-ci définit plusieurs marqueurs :

- les marqueurs généraux et les marqueurs spécifiques liés au critère de l'avantage principal (avantage fiscal) ;
- les marqueurs liés aux opérations transfrontières ;
- les marqueurs spécifiques concernant l'échange automatique d'informations et les bénéficiaires effectifs ;
- les marqueurs spécifiques concernant les prix de transfert.

**Par ailleurs, dans le but de renforcer davantage la transparence fiscale dans l'Union européenne, la directive DAC 6 met également en place un dispositif d'échange automatique des déclarations entre les administrations fiscales des États membres par l'intermédiaire du réseau commun de communication (CCN) développé par l'Union européenne.**

On note cependant quelques limites à ce dispositif.

La première limite réside dans la non-exhaustivité des juridictions participant à l'échange automatique d'informations (au 11 mars 2019, 104 juridictions se sont engagées).

La deuxième limite se trouve dans l'avancée du dispositif d'échange automatique au niveau de l'OCDE qui ne fait pas encore l'objet d'un examen par juridiction mais est au stade de l'approbation d'une méthodologie d'examen par les pairs.

Une autre limite pour la France concerne le champ d'application qui ne comprend pas des dispositifs mis en place après l'adoption du contenu même de l'échange (e.g. les comptes de monnaie électronique ne sont pas considérés comme reposant sur un compte financier et ne font donc pas l'objet d'échange).

Au-delà des limites juridiques, les premières exploitations des données issues des échanges automatiques relatifs aux comptes financiers ont également mis en lumière la difficulté d'identifier, parmi les données reçues, les dossiers représentant les enjeux fiscaux les plus importants. On note par exemple l'absence de précision sur le type de compte financier concerné, alors que le traitement fiscal des revenus peut dépendre du type de compte détenu à l'étranger (compte bancaire, contrat d'assurance-vie, etc.). Enfin, tous ces dispositifs permettent d'éviter et de lutter contre la fraude et la dissimulation de revenus, ce qui est essentiel, mais ils demeurent inopérants pour lutter contre l'optimisation fiscale.

## **B. LES AVANTAGES THÉORIQUES DE LA TAXATION BASÉE SUR LA NATIONALITÉ POUR L'IMPÔT SUR LE REVENU**

Le principe de territorialité de l'impôt rencontre donc des difficultés dans la période actuelle : il ne permet pas de lutter efficacement contre une concurrence fiscale renforcée par la liberté de circulation des capitaux et des techniques bancaires. C'est au regard de la dimension légale de l'optimisation fiscale, ainsi que pour renforcer philosophiquement le lien entre citoyenneté et imposition, que l'idée d'une imposition basée sur la nationalité peut être examinée.

Un changement de cette nature du régime d'imposition, qui remettrait en cause le principe de territorialité, n'est cependant pas anodin : à l'exception des États-Unis et de l'Érythrée, qui retiennent le critère de rattachement fondé sur la nationalité des personnes, il n'est pratiqué nulle part. Il convient donc d'aborder la question d'abord sous un angle théorique et pratique, en montrant d'abord quels pourraient être les avantages d'une imposition fondée sur la nationalité, puis de revenir sur les difficultés que cette transposition pourrait occasionner.

### **1. Une rentrée fiscale supplémentaire théorique pour les finances publiques et un renforcement du lien entre impôt et citoyenneté**

L'imposition des personnes physiques basée sur leur nationalité prend le contre-pied du principe de territorialité fiscale : **c'est la nationalité qui devient le facteur clé d'assujettissement à l'impôt et non plus la résidence fiscale.**

Par conséquent, les avantages qui pourraient résulter de l'application d'une imposition universelle fondée sur la nationalité seraient principalement les suivants :

- raffermir le lien entre nationalité et imposition ;
- favoriser la lutte contre les expatriations pour raisons fiscales et augmenter les recettes fiscales des États ;
- diminuer les avantages relatifs des pays pratiquant une concurrence fiscale déloyale.

Concernant le principe de nationalité, une imposition basée sur la nationalité se fonderait sur un principe philosophique qui veut que les obligations d'un citoyen à l'égard de son État d'appartenance ne s'arrêtent pas quand il part du territoire, de la même manière que la protection consulaire dont bénéficie tout citoyen français à l'étranger repose sur sa qualité de citoyen.

C'est un principe similaire qui conduisit le Congrès américain, en 1864, à opter pour la taxation à la nationalité, qui visait à imposer les citoyens non-résidents de la même manière que les citoyens résidant aux États-Unis. **C'est donc la notion de devoirs et de communauté nationale durant la guerre civile qui a forgé ce premier lien entre nationalité et contribution fiscale aux États-Unis.**

Cependant, afin de ne pas pénaliser les citoyens vivant à l'étranger par une double imposition, les impôts qu'ils ont payés à l'étranger leur ouvrent le droit à un crédit d'impôt. C'est notamment ce qui se pratique aux États-Unis (*cf. infra*). Précisons d'emblée que, à la différence de l'imposition basée sur la territorialité, le citoyen concerné est imposable sur la totalité de ses revenus mondiaux.

**L'impôt sur la nationalité se veut donc « différentiel » : le gain procuré par une expatriation pour des raisons fiscales dans un pays de faible imposition est ainsi annulé d'office puisque moins l'imposition du pays de destination sera élevée, plus l'impôt dû à l'administration fiscale française sera important.** Ainsi, un autre argument théorique en faveur de l'impôt sur la nationalité réside dans le fait de neutraliser les avantages comparatifs des pays pratiquant une fiscalité agressive.

Les rapporteurs notent avec intérêt que ce mécanisme de « neutralisation fiscale » est pratiqué, sous des formes spécifiques, par les grandes entreprises implantées dans de nombreux pays afin de faciliter la mobilité de leurs salariés et de neutraliser les effets positifs ou négatifs sur leur rémunération nette qui pourraient résulter de l'application de taux d'imposition différents en fonction de leur localisation. Les groupes pratiquent dès lors une retenue à la source différente en fonction de leurs rémunérations, de l'imposition du pays concerné et du coût supposé de la vie sur place.

En théorie, si l'on considère que le régime d'imposition français est relativement plus élevé que celui des principaux pays d'expatriation des Français, un mécanisme d'imposition sur la nationalité pourrait avoir un impact positif pour les rentrées fiscales de l'État puisque non seulement il découragerait l'expatriation pour des raisons fiscales, mais il permettrait aussi de taxer les citoyens français qui sont domiciliés dans un pays de plus faible imposition.

Toutefois, en l'état des données disponibles, cette évaluation n'est pas réalisable. Pour la mener à bien, il conviendrait de disposer du nombre total de Français expatriés et du montant de leurs avoirs et revenus étrangers qui sont par principe non disponibles au sein de l'administration fiscale française.

Il existe cependant peu d'exemples étrangers permettant de vérifier la portée et l'efficacité concrète de ce dispositif. L'exemple américain est le plus intéressant et le plus abouti à cet égard, notamment depuis l'adoption du *Fatca* qui a conduit à donner une dimension concrète à la *citizenship based taxation* (CBT).

## 2. L'exemple de la « *citizenship-based taxation* » aux États-Unis

Aux États-Unis, l'application d'une imposition basée sur la nationalité peut trouver deux explications :

– une raison historique liée à la guerre de Sécession ; il y a l'idée que les expatriés doivent aussi contribuer aux recettes permettant de couvrir les dépenses de guerre du pays, à défaut de quoi ils manqueraient à leur devoir civique ;

– l'idée qu'il existe un lien fort entre les citoyens américains et la nation et que l'impôt sert à construire le pays.

On remarque qu'en France, la vision s'appuie davantage sur l'idée que l'impôt sert à financer les services publics que les usagers (résidents) utilisent sur le territoire français. La relation semble de prime abord plus utilitaire que patriotique.

À l'origine, les États-Unis disposaient d'un système de taxation à la résidence. La loi fiscale adoptée par le Congrès en 1861 ne taxait ainsi que les revenus de source américaine des citoyens installés à l'étranger. La guerre civile qui se profilait était censée être de courte durée et le premier impôt nécessaire au financement des institutions fédérales fut limité (3 %) ce qui a conduit à la création de l'*Internal Revenue Service* (IRS) dans les mois qui suivirent, avec le sentiment que les citoyens vivant à l'étranger ne remplissaient pas leurs devoirs dans cette période difficile.

En 1864, le Congrès glissa vers la taxation à la nationalité, qui visait à imposer les citoyens non-résidents de la même manière que les citoyens résidant aux États-Unis. C'est donc la notion de devoirs et de communauté nationale durant la guerre civile qui a forgé ce premier lien entre nationalité et contribution fiscale.

Mais c'est en 1913 que le cadre moderne de taxation mondiale fondé sur la citoyenneté a été réellement instauré, s'appliquant à tout citoyen des États-Unis, qu'il réside aux États-Unis ou à l'étranger (« *every citizen of the United States, whether residing at home or abroad* »). Ce dispositif a imposé de prendre rapidement des mesures de compensation qui se sont traduites par l'introduction d'un crédit d'impôt au titre de l'impôt étranger en 1918 et l'exonération pour les revenus d'activité de source étrangère en 1926. Dès 1924, la Cour suprême a validé la constitutionnalité de ce principe de taxation <sup>(1)</sup>. Les notions de devoir et de contribution au bénéfice de la communauté n'apparaissent plus expressément dans les débats, au bénéfice de la notion d'« avantages inhérents » liée à la citoyenneté américaine (bien que les citoyens résidant à l'étranger n'aient disposé du droit de vote qu'en 1975).

---

(1) "Or to express it another way, the basis of the power to tax was not and cannot be made dependent upon the situs of the property in all cases, if being in or out of the United States, and was not and cannot be made dependent upon the domicile of the citizen, that being in or out of the United States, but upon his relation as citizen to the United States and the relation of the latter to him as citizen. The consequence of the relations is that the native citizen who is taxed may have domicile, and the property from which his income is derived may have situs, in a foreign country and the tax be legal - the government having power to impose the tax."  
– Supreme Court, *Cook v. Tai*, 1924.

Ce principe de taxation a peu fait l'objet de débats ensuite, dans la mesure où les populations concernées étaient faibles. Les discussions ont ressurgi, après la seconde guerre mondiale, de manière limitée sur les coûts d'expatriation des cadres américains <sup>(1)</sup>. Aujourd'hui, les deux fondements historiques justifiant l'imposition selon la citoyenneté co-existent dans la société américaine.

Un projet de loi modifiant partiellement ce principe a toutefois été déposé fin 2018, soit durant la précédente législature, après qu'un premier amendement n'a pas été adopté dans le cadre de la réforme fiscale de 2017. Cette proposition de loi est en cours de réécriture par la Commission des affaires juridiques de la Chambre des représentants.

### ***a. Les principes de la CBT aux États-Unis***

Dans le cas des États-Unis, les conditions d'assujettissement à l'impôt fédéral sur le revenu sont analogues pour tous les citoyens américains, qu'ils vivent sur le territoire national ou à l'étranger, et les expatriés sont imposables aux États-Unis au titre de leurs revenus mondiaux. Les revenus imposables comprennent tous les revenus perçus sous la forme d'argent, de marchandises, de biens et services, même s'ils sont de source étrangère.

On remarquera également que la notion d'*U.S. person* s'avère d'une acception large : la nationalité américaine peut s'acquérir tant par la naissance sur le territoire américain (*jus soli*), en vertu du quatorzième amendement, que par filiation, conformément aux articles 1401 et suivants du code de la nationalité (*jus sanguinis*), que prolonge la jurisprudence de la Cour suprême. Mais le terme *U.S person* englobe aussi, en plus des citoyens de naissance, les personnes naturalisées, les étrangers résidant légalement et de manière permanente aux États-Unis (et notamment les titulaires d'une *green card*), ainsi que certaines personnes morales telles les associations ou les sociétés qui sont installées dans le pays ou dont un nombre substantiel de membres remplit l'une des conditions précédentes.

Toutefois, trois dispositifs permettent aux ménages d'alléger la contribution qu'ils versent à l'administration fiscale américaine :

- la réduction de l'assiette imposable par la déduction des revenus du travail d'origine étrangère ;
- le crédit d'impôt correspondant aux impôts payés à l'étranger ;
- la réduction de l'assiette imposable par la déduction des impôts payés à l'étranger.

---

(1) Ce même argument est repris par les lobbys qui soutiennent le projet de loi déposé en 2018, visant à réformer la taxation selon le principe de nationalité.

Les deux premiers dispositifs concernent exclusivement les expatriés, tandis que la troisième ne constitue que l'application de la règle générale permettant à tout contribuable de déduire certaines dépenses. Ces exemptions sont répertoriées dans le *Foreign Earned Income Exclusion* (exclusion de l'impôt sur le revenu perçu à l'étranger). Les expatriés peuvent donc déduire de leur revenu imposable une partie des revenus du travail perçus à l'étranger (*foreign earned income exclusion*) ainsi que des indemnités de logement versées par l'employeur (*foreign housing exclusion*). Ne sont pris en compte que les revenus qui dépassent 105 900 dollars (en 2019) pour un citoyen américain résidant à l'étranger. Il existe ainsi un seuil maximal, fixé par la loi et révisé chaque année pour tenir compte de l'inflation.

En pratique, tout revenu excédant cette somme est imposable par l'IRS (fisc américain), sauf si l'impôt local est supérieur. L'impôt basé sur la nationalité ne concerne en effet que l'impôt fédéral. Or, rappelons qu'aux États-Unis, les contribuables doivent s'acquitter de trois impôts : un impôt fédéral, un impôt d'État et un impôt local. Cependant, les impôts d'État et les impôts locaux diffèrent selon l'État ou la ville. Par exemple, plusieurs États ne prélèvent pas d'impôt sur le revenu (Texas, Dakota du Sud, Alaska, Floride, Nevada). À l'inverse, certains contribuables doivent s'acquitter d'un triple impôt. Par exemple, la ville de New York prévoit un impôt sur le revenu : un New Yorkais paiera donc l'impôt de la ville de New York, l'impôt de l'État de New York et l'impôt fédéral des États-Unis. Il existe donc de grandes disparités fiscales au sein même du territoire américain.

**À noter également que la loi prévoit les conditions de résidence à l'étranger et l'assiette des revenus concernés pour les exemptions.** Ainsi, pour la réduction d'assiette, il est nécessaire pour un citoyen américain :

- d'avoir son domicile fiscal, c'est-à-dire le lieu de sa principale activité ou de son emploi, à l'étranger ;
- de disposer de revenus étrangers considérés comme des revenus du travail, ce qui exclut en particulier les pensions et les revenus du capital ;
- d'être physiquement présent à l'étranger au moins 330 jours pleins pendant une période consécutive de 12 mois ou résider effectivement à l'étranger pendant une période ininterrompue supérieure à une année fiscale.

Contrairement à la réduction d'assiette, le crédit d'impôt n'est subordonné à aucune condition de résidence à l'étranger. En outre, il est applicable à tous les revenus. Pour en bénéficier, il faut toutefois remplir certaines conditions :

- l'impôt payé à l'étranger doit être considéré par l'administration fiscale américaine comme un impôt sur le revenu ;
- certains impôts sur des revenus étrangers sont exclus, par exemple les impôts sur les revenus liés au pétrole ;

– l'impôt payé à certains États étrangers considérés comme soutenant le terrorisme international ou aux États avec lesquels les États-Unis n'ont pas de relations diplomatiques est également exclu. Ainsi les impôts payés à Cuba, en Iran, au Soudan ou en Corée du Nord ne sont pas pris en compte.

**Enfin, il convient de souligner que le législateur considère avec la plus grande suspicion les Américains fortunés expatriés qui abandonnent leur nationalité.** Jusqu'au 17 juin 2008, en vertu de l'article 877 du code des impôts, les personnes dont l'impôt annuel moyen sur le revenu calculé sur les cinq dernières années dépassait une certaine somme, fixée à 139 000 dollars en 2008, ainsi que celles dont le patrimoine était supérieur à 2 000 000 de dollars restaient assujetties pendant dix ans à l'impôt sur leurs revenus de source américaine dans des conditions similaires à celles qui s'appliquent à tout citoyen américain résidant dans son pays, sauf si elles pouvaient établir que leur changement de nationalité n'était pas justifié par des raisons fiscales.

Depuis le 17 juin 2008, date de la *promulgation du Heroes Earnings Assistance and Relief Tax 2008 (HEART)*, texte qui accorde des avantages fiscaux aux personnels militaires, les personnes qui répondent aux critères définis précédemment ne sont plus soumises à l'article 877, mais au nouvel article 877 A : elles doivent s'acquitter d'une « taxe de départ », calculée sur le montant de la plus-value fictive correspondant à la vente de leurs actifs mondiaux au prix du marché la veille de l'abandon de la nationalité. Cette plus-value est imposable immédiatement si elle dépasse 600 000 dollars.

**Même pour les citoyens américains ne disposant pas d'une fortune particulière, le renoncement à la nationalité peut s'avérer difficile.** Définie à l'article 1481 du code de la nationalité, la procédure de renonciation à la citoyenneté américaine obéit à un formalisme relativement strict et non dénué d'exigences procédurales et financières. Celle-ci comporte ainsi un entretien au consulat ou à l'ambassade au cours duquel les demandeurs doivent expliquer les motifs de leur démarche (qui ne peuvent être en principe fiscaux), l'établissement d'un dossier nécessitant la fourniture d'un certain nombre d'informations et de justificatifs, la signature d'un serment, contre la remise d'un certificat de perte de la nationalité américaine.

En outre, les dispositions des articles 877 et 877-A du code des impôts américains (*IRC-Internal revenue code*) prévoient que les demandeurs doivent être en mesure de justifier de la régularité de leur situation à l'égard de l'administration fiscale des États-Unis. Cette obligation suppose d'avoir déclaré ses revenus au cours des cinq dernières années et de s'être acquitté des impôts exigibles (y compris pour les « Américains accidentels » qui n'ont pas de liens spécifiques avec les États-Unis et qui ignorent parfois leur nationalité). Ainsi, les individus concernés doivent attester sur l'honneur être pleinement conscients que leur renonciation à la nationalité américaine ne les exonère en rien de leurs obligations vis-à-vis de l'IRS. De surcroît, la renonciation à la citoyenneté américaine nécessite le paiement de « droits administratifs » et, suivant le cas, d'une *expatriation tax*.

**Avec FATCA, les abandons acceptés sont passés de 1 601 en 2011 à 4 449 en 2016 et une partie significative de cette hausse de 178 % tient à FATCA.**

En effet, jusqu'en 2010, faute de visibilité sur les avoirs d'*U.S. persons* domiciliés auprès de banques étrangères, l'IRS, agence chargée du recouvrement des prélèvements obligatoires placée auprès du département du Trésor, n'était pas en mesure de collecter l'impôt fédéral sur le revenu en dehors des frontières économiques des États-Unis, sauf auprès des redevables honnêtes ou de ceux découverts « par hasard ». La portée concrète de la CBT restait donc limitée.

***b. La mise en œuvre du FATCA : un acte de puissance des États-Unis***

Avant l'adoption du *Foreign account tax compliance act* (FATCA) en 2010 et sa transposition dans 113 États, qui permettent l'IRS d'identifier plus aisément et plus massivement des contribuables américains à l'étranger, la portée de la CBT restait largement théorique pour une partie des Américains expatriés, ignorant de plus ou moins bonne foi leurs obligations fiscales, et surtout pour ceux n'ayant jamais entretenu de lien avec ce pays.

Depuis l'adoption de FATCA, ce principe s'applique plus concrètement, malgré des difficultés pratiques de mise en œuvre, notamment dans le cadre de personnes binationales et n'ayant jamais vécu aux États-Unis.

Certes, des échanges d'informations étaient déjà possibles dans le cadre de la coopération bilatérale entre l'administration fiscale américaine et ses homologues de pays partenaires, mais cette modalité présentait deux limites : il s'agissait de demandes ponctuelles sur des cas particuliers et elles sont, justement, susceptibles d'être freinées par des réglementations nationales opaques.

Du point de vue du Congrès, FATCA remédie à ce double problème :

– en dehors de tout cadre diplomatique, le législateur américain a adopté un texte qui se présente formellement comme un outil interne classique, mais qui revêt matériellement une portée extraterritoriale, puisqu'il crée un système général de collecte des données relatives aux comptes détenus par des *U.S. persons* partout dans le monde ;

– l'IRC<sup>(1)</sup> prévoit désormais que les banques étrangères hébergeant les comptes d'Américains ou recevant des paiements en provenance des États-Unis procèdent par défaut à une retenue à la source de 30 % sur ces fonds, au bénéfice de l'IRS, ou, afin de s'exempter de ce prélèvement forfaitaire, acceptent un accord avec le département du Trésor, signé par elles-mêmes ou le gouvernement du pays où elles sont établies, et lui communiquent les informations relatives à l'identité des clients concernés et des montants correspondants, une fois par an ou sur demande.

---

(1) Partie A, chapitre 4, article 1471.

**Le FATCA est donc devenu un puissant instrument aux mains de l'administration américaine pour obtenir des informations.** En outre, des accords intergouvernementaux ont déjà été conclus avec 113 pays, dont la France en 2013, ce qui a conduit les administrations fiscales des pays concernés à devenir des pourvoyeurs d'informations vers l'IRS américain.

Il est en effet vite apparu qu'une application unilatérale de la loi FATCA par l'administration américaine serait compromise en raison d'obstacles techniques et juridiques. D'une part, la complexité informatique du dispositif impliquait de préparer un cadre standard pour l'échange des données. D'autre part, de nombreuses législations nationales relatives à la protection de la vie privée et des données personnelles étaient susceptibles d'empêcher les banques de procéder à la collecte et à la transmission des informations relatives aux comptes détenues par des Américains.

**Notons que ces mêmes difficultés se poseraient en cas d'adoption d'un impôt universel en France (cf. *infra*).**

Pour FATCA, un groupe de travail réunissant l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie, ainsi que les États-Unis ont abouti, le 8 février 2012, à une solution en deux points : leur droit interne pourra être modifié pour autoriser le recueil et la communication des données entrant dans le champ de FATCA, en échange de quoi l'administration fiscale américaine transmettra à ses homologues les mêmes informations sur les comptes détenus aux États-Unis par des ressortissants du G5.

**FATCA a cependant vite montré qu'il ne s'inscrivait pas dans une logique « donnant-donnant », mais tendait plutôt à transformer les fiscaux étrangers, dont la direction générale des finances publiques (DGFIP) en France, en agences de recouvrement de fait des prélèvements obligatoires américains, sans retour équivalent de la part de l'IRS.** Même après l'adoption de l'instrument multilatéral de l'OCDE, les États-Unis, disposant de leur propre système de recueil d'informations, n'ont pas joué le jeu de la coopération.

*c. Les États-Unis : durs avec les paradis fiscaux étrangers, doux pour attirer ces capitaux chez eux.*

Les États-Unis, notamment grâce à l'imposition sur la nationalité et au FATCA, ont transformé une pratique nationale légitime en un moyen agressif de rapatrier chez eux des capitaux. Les *US persons* n'étant plus bienvenus auprès des établissements étrangers, peuvent dès lors être tentés de rapatrier leurs fonds dans des institutions financières américaines.

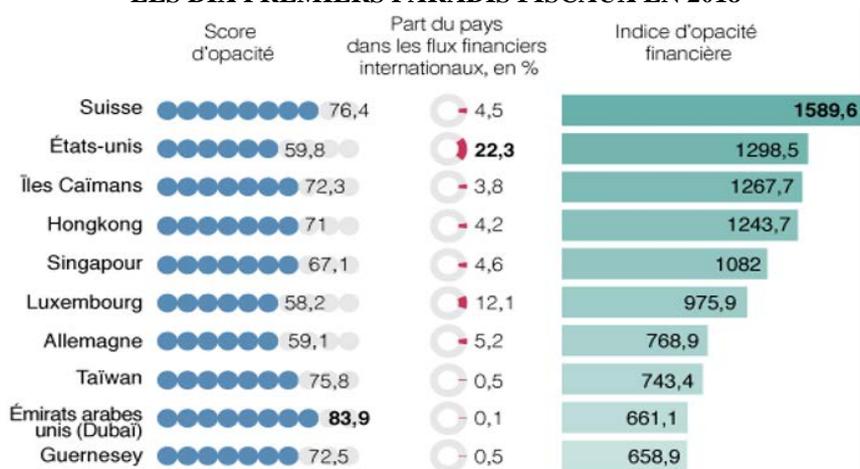
En outre, avec les progrès de l'OCDE en matière d'échanges automatiques de données, les États-Unis ont gagné sur un autre tableau : les actifs non déclarés et non déclarables ont fui vers les paradis fiscaux qui ne transmettent pas d'informations sur les détenteurs étrangers.

Mais l'extension de l'accord multilatéral laisse peu de pays refuges, à l'exception des États-Unis, qui ne coopèrent pas avec les autres pays en matière fiscale et qui disposent chez eux de nombreux États (comme le Delaware, le Wyoming ou le Nevada) qui peuvent faire office de paradis fiscaux.

Comme les banques américaines sont beaucoup moins pointilleuses sur l'origine des actifs qui arrivent chez elles et comme l'identité du bénéficiaire économique des sociétés écran n'est pas requise, cela permet d'assurer à tous ceux qui ne sont pas des *US persons* une discrétion fiscale comparable à celle qui existait en Suisse avant 2008 et l'accord de non-poursuite.

Ainsi, l'association Tax justice network (TJN) a classé les États-Unis en deuxième position, derrière la Suisse et devant les îles Caïmans, des pires paradis fiscaux de la planète dans son classement 2018. L'Europe n'est du reste pas exemptée : le Luxembourg est à la sixième place, juste devant l'Allemagne, tandis que Guernesey est à la dixième place. La place des États-Unis reste néanmoins singulière et traduit leur volonté de lutter fermement contre les paradis fiscaux à l'étranger, tout en se montrant très laxistes chez eux. De fait, la part des États-Unis dans les flux financiers internationaux est passée de 19,6 % en 2016 à 22,3 % aujourd'hui.

#### LES DIX PREMIERS PARADIS FISCAUX EN 2018



Source : Tax Justice Network.



## II. POSSIBILITÉ ET DIFFICULTÉS D'ADAPTATION EN FRANCE D'UN PRINCIPE D'IMPOSITION BASÉ SUR LA NATIONALITÉ ET LES MESURES ALTERNATIVES POUVANT ÊTRE ENVISAGÉES

L'impôt basé sur la nationalité (aussi appelé « impôt différentiel » ou, dans le cas de cette mission, « impôt universel ») présente un certain nombre d'avantages théoriques qui méritent d'être pris en considération.

Il rend moins intéressant l'expatriation pour raisons fiscales qui est une des limites principales du principe de territorialité de l'impôt ; il permet à l'administration fiscale de recueillir des déclarations de revenus et des informations sur les citoyens quelle que soit leur domiciliation ; enfin, il contribue à maintenir un lien contributif entre membres d'une même Nation, lequel ne s'éteint pas avec un changement de résidence fiscale.

Cependant, son application concrète dans le régime français se heurterait à des difficultés de plusieurs ordres. Des questions se posent ainsi, concernant :

– le traitement fiscal des binationaux ou des couples dont la nationalité est différente ;

– le risque d'iniquité fiscale s'agissant d'une imposition similaire de personnes vivant dans des pays n'offrant pas nécessairement les mêmes services publics (l'éducation ou la santé peuvent y être bien plus chères), ce qui semble par ailleurs contraire au droit européen ;

– le risque de problèmes pratiques concernant la définition de l'assiette de l'imposition, le traitement et la vérification de l'information recueillie, sans compter le long, et pourtant nécessaire, processus de révision des conventions fiscales existantes.

Le problème se pose avec plus d'acuité en matière de relations internationales : pour éviter des situations de double imposition qui pourraient constituer un frein à la mobilité de l'ensemble des contribuables, quel que soit leur niveau de revenu, et pour permettre l'épanouissement d'un partenariat avec les administrations fiscales étrangères sans lesquelles l'impôt universel serait difficile à appliquer en pratique, des conventions fiscales sont nécessaires. Mais pour que les négociations aboutissent, le processus est compliqué et repose souvent sur un principe donnant-donnant.

Il convient ainsi d'examiner, de manière parallèle, les formes concrètes que pourraient prendre l'imposition universelle en France et les questions soulevées par cette réforme, avant d'examiner un certain nombre de dispositions alternatives qui, tout en s'inspirant du principe d'imposition sur la nationalité, sembleraient plus aisées à mettre en œuvre pour un même résultat.

## A. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'ADAPTATION DU PRINCIPE D'IMPOSITION FONDÉ SUR LA NATIONALITÉ

### 1. Les formes concrètes que pourrait prendre l'imposition universelle en France

La perspective d'une transposition en France d'un mécanisme d'imposition fondée sur la nationalité résulte d'une proposition du mouvement La France Insoumise qui, lors de la campagne présidentielle de 2017, avait mis en avant cette idée. Le site internet du mouvement indique ainsi que : « *le calcul de cet impôt sera très simple : en tant qu'expatrié, vous enverrez la feuille d'impôt de votre pays de résidence à l'administration française. Cette dernière va ensuite retrancher aux impôts que vous devriez normalement payer en France les impôts que vous payez à l'étranger. Ainsi, par exemple, si vous deviez payer 5 000 euros d'impôt en France et que vous n'en payez que 4 000 à l'étranger, vous paierez 1 000 euros à l'administration française* ».

On notera également que l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy s'était aussi prononcé en faveur de cette idée en 2012 : « *tout exilé fiscal qui est parti à l'étranger dans le seul but d'échapper à l'impôt français devra déclarer à l'administration française ce qu'il a payé comme impôt à l'étranger. Et si c'est inférieur à ce qu'il aurait payé sur les revenus de son capital en France, on lui fera payer la différence* »<sup>(1)</sup>. Il précisait toutefois que ne seraient pas concernés par la proposition les « *expatriés qui participent de la puissance et du rayonnement de la France* ».

Au regard de ce qui a été énoncé ci-dessus et de l'exemple américain, un impôt sur la nationalité transposé en France poserait néanmoins plus de difficultés qu'il n'y paraît de prime abord. Dès lors, une transposition de ce type pourrait prendre en compte les pistes de réflexion suivantes.

#### *a. Préciser le but poursuivi*

Il apparaîtrait en premier lieu nécessaire de bien préciser quelle est l'optique recherchée. Si le but est d'entraver l'« exil fiscal » des citoyens les plus fortunés, il pourrait être utile de définir un seuil de revenu en dessous duquel l'impôt universel ne s'appliquerait pas pour les Français résidents à l'étranger, à l'instar des exemptions définies dans le régime américain (pour les 105 900 premiers dollars), afin de ne cibler que les contribuables les plus fortunés et de ne pas pénaliser la mobilité des citoyens.

En revanche, si le but est de raffermir le lien entre les citoyens et leur Nation par le biais de l'imposition, alors celle-ci pourrait s'appliquer de manière indifférente quel que soit le niveau de revenu du citoyen (les mêmes exemptions s'appliqueraient au niveau national et à l'étranger).

---

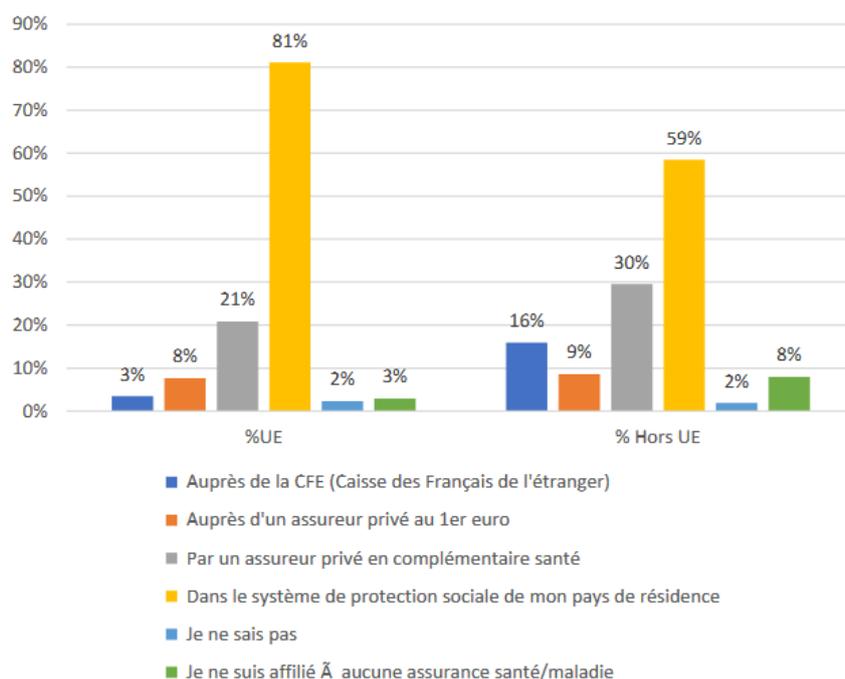
(1) Interview sur TF1 le 12 mars 2012.

Cette pratique pourrait être politiquement justifiée par le fait que les citoyens français expatriés ont bénéficié des services publics français (notamment s'ils ont effectué tout ou partie de leur parcours scolaire en France), qu'ils peuvent bénéficier des infrastructures lors de leurs retours périodiques (vacances, etc.) ou définitifs (par exemple pour leur retraite).

Dans les deux situations, des mécanismes de crédit d'impôt sur les sommes payées aux administrations fiscales étrangères devraient être instaurés. Toutefois, dans les deux cas, cela peut poser des difficultés en termes d'équité (les citoyens français qui paient leurs impôts à l'étranger ne bénéficient pas nécessairement des mêmes services publics) ainsi qu'en termes de faisabilité.

Dans le premier cas, nombre de pays connaissent une imposition sur le revenu similaire à la France mais n'ont pas le même accès aux services publics, qui sont le plus souvent payants. C'est le cas du Canada par exemple. Dans les pays hors UE, les Français ont ainsi souvent recours à un système de protection sociale privé.

#### LA COUVERTURE EN UE ET HORS UE



Source : rapport de Mme Anne Genetet, Députée, sur la mobilité internationale des Français.

En termes de faisabilité, il conviendrait aussi de prendre en compte les multiples spécificités des régimes d'imposition à travers le monde qui risquent d'entraîner une multiplication des conflits d'interprétation.

Ces conflits devront être réglés par de nouvelles conventions fiscales. C'est un processus long et qui peut se heurter à des difficultés de la part des autres États, qui demanderont probablement des contreparties substantielles s'ils ont l'impression que cette réforme risque de les pénaliser. Il faudra ainsi également s'interroger sur le risque de rétorsion possible de leur part.

En outre, que deviendrait le droit à imposer des personnes de nationalité étrangère résidant en France ? L'exemple américain nous montre qu'il est possible de concilier une forme de territorialité de l'impôt pour les non-nationaux à côté d'une imposition fondée sur la nationalité. Mais on ne peut exclure que d'autres États décident de saisir l'occasion de la renégociation des conventions fiscales pour adopter des mesures de rétorsion spécifiquement tournées contre la France.

Il convient enfin de préciser que, en ce qui concerne les revenus de source française, il existe déjà des systèmes de prélèvement à la source qui touchent la quasi-totalité des impôts payés par les personnes physiques (dans le cadre d'une obligation fiscale limitée aux revenus de source française). Ces mécanismes de prélèvement à la source sont d'ailleurs fortement majorés dans le cas de versement vers des États ou territoires non coopératifs (ETNC), c'est-à-dire les États qui n'ont pas de conventions fiscales et de mécanismes d'échanges d'informations avec la France.

#### QUELQUES EXEMPLES DE MAJORATION :

Revenu	Taux « normal »	Taux majoré
Revenus non salariaux	31 % (15 % pour les prestations sportives)	75 %
Dividendes et autres revenus distribués par des sociétés françaises	12,8 %	75 %
Produits des placements fixes (obligations, créances...)	12,8 %	75 %
Plus-values de cession de certains droits sociaux	12,8 %	75 %

Mais la portée de ces dispositifs est limitée puisque la liste ne comprend que « *les États et territoires non-membres de la Communauté européenne dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'Organisation de coopération et de développements économiques et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze États ou territoires une telle convention* ». <sup>(1)</sup>

(1) Bulletin officiel des finances publiques – BOI – INT – DG – 20-50-20140211.

Il pourrait à ce titre être nécessaire d'intégrer les critères retenus par l'UE (tels que la « transparence fiscale », « l'équité fiscale » et la mise en œuvre du plan de lutte contre l'optimisation fiscale de l'OCDE dit « BEPS ») au critère actuel de coopération administrative afin de renforcer la liste française des paradis fiscaux (qui ne comprend actuellement que 7 pays). En outre, ces mécanismes de majoration de l'impôt ne concernent pas les pays à fiscalité privilégiée qui ne sont pas inscrits sur la liste des ETNC.

À ce titre, les rapporteurs se sont intéressés à la possibilité d'adopter des mécanismes de fiscalité limitée étendue à l'instar de ce que pratiquent déjà certains pays européens, comme l'Allemagne ou la Finlande (*cf. infra*). Pour les revenus qui ne sont pas directement concernés, comme l'imposition des plus-values, des mécanismes ciblés tel que *l'exit tax* peuvent apparaître mieux ciblés et plus efficaces qu'une imposition universelle.

### ***b. Clarifier les revenus concernés***

Le passage éventuel à un impôt fondé sur la nationalité devrait aussi, ainsi que nous l'avons vu, préciser les impôts concernés. Initialement pensé comme une imposition touchant le revenu, il semble nécessaire d'élargir ce cadre puisque les mécanismes d'optimisation fiscale sur la fiscalité des personnes touchent principalement les revenus tirés des successions ou des plus-values, à l'exception de la Suisse et de son mécanisme de forfait fiscal qui est très attractif sur le plan du revenu d'activité.

À cet égard puisque plusieurs impôts, à des taux différents, existent sur le territoire national, ce sont chacun de ces impôts qui devraient acquérir une dimension mondiale ou « universelle ». Il serait donc nécessaire de revoir les dispositions de l'article 4 A du CGI afin de modifier la notion de résidence fiscale et de la remplacer par une notion de nationalité.

Mais il faut être conscient que cette modification fondamentale des principes de l'imposition des personnes physiques entraînerait des modifications en cascade de l'ensemble des impôts qui en dérivent. Il s'agit d'un travail juridique considérable, pour un résultat en termes de rentrée fiscale et de lutte contre l'évasion fiscale qui dépend d'autres paramètres (taux de l'impôt, coopération des autres États, capacité à recouvrer l'information, etc.).

Si l'on prend l'exemple des droits de succession, le BOFIP précise ainsi que : « *Pour l'application des droits de mutation à titre gratuit, l'article 750 ter du CGI se réfère soit au domicile fiscal du donateur ou du défunt soit à celui du donataire, de l'héritier ou du légataire* ». Ainsi, sous réserve des dispositions des conventions internationales conclues entre la France et divers pays étrangers, sont passibles des droits de mutation à titre gratuit en France :

– tous les biens meubles ou immeubles situés en France ou hors de France, lorsque le donateur ou le défunt a son domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du CGI (1<sup>o</sup> de l'article 750 *ter* du CGI) ;

– les biens meubles ou immeubles situés en France, lorsque le donateur ou le défunt n’a pas son domicile fiscal en France au sens de l’article précité **et que l’héritier, le donataire ou le légataire n’a pas son domicile fiscal en France** au jour de la mutation ou ne l’a pas eu pendant au moins six ans au cours des dix années précédant celle-ci (2° de l’article 750 *ter* du CGI) ;

– les biens meubles et immeubles situés en France ou hors de France reçus d’un **donateur ou d’un défunt domicilié hors de France, par l’héritier, le donataire ou le légataire qui a son domicile fiscal en France** au sens de l’article 4 B du CGI au jour de la mutation et l’a eu pendant au moins six ans au cours des dix années précédant celle-ci (3° de l’article 750 *ter* du CGI).

**Toutes les dispositions relatives à l’impôt sur le revenu, à l’impôt sur les plus-values, sur les successions et autres impôts divers devraient ainsi être modifiées par ce principe.**

On remarquera au passage que les droits de mutation offrent un exemple du fait que certains revenus sur des biens meubles ou immeubles situés en France sont imposés sur le territoire national, même si la résidence fiscale de la personne concernée (donateur ou héritier) se situe à l’étranger.

### *c. S’interroger sur les moyens nécessaires pour recueillir l’information*

**Pratiquer une imposition en fonction de la nationalité supposerait en outre que la France puisse mener des vérifications, exercer un recours juridique et agir en tant que puissance publique dans un autre État, ce qui serait pour le moins complexe.** Le recouvrement de la recette fiscale auprès d’individus établis à l’étranger nécessiterait dès lors l’entretien d’une structure administrative lourde et coûteuse et donc des moyens humains et informatiques très importants.

En effet, l’administration fiscale devrait dès lors recueillir les déclarations de revenus de l’ensemble des contribuables français à l’étranger, alors même qu’elle ne dispose pas des fichiers nécessaires aux vérifications et aux recoupements, à l’exception des données bancaires qui sont transmises dans le cadre de l’OCDE (mais ces données doivent ensuite être traitées manuellement).

Les chances de succès de cette remontée d’informations seraient accrues si l’administration fiscale française pouvait mobiliser des moyens supplémentaires pour cette mission mais, surtout, si elle obtenait des informations de la part des administrations fiscales étrangères concernées, comme dans le cas du FATCA.

**Pour que cette coopération soit mise en œuvre, la signature de conventions fiscales et d’accords de coopération bilatéraux serait nécessaire.** Le réseau conventionnel français étant construit par cohérence avec les principes de l’OCDE, une imposition fondée sur le critère de nationalité, outre qu’elle affecterait un nombre considérable d’expatriés, impliquerait donc de renégocier ces conventions, notamment pour prévoir, à l’instar des conventions conclues par

les États-Unis, cette dérogation aux stipulations conventionnelles et également permettre la mise en œuvre des modalités spécifiques d'élimination des doubles impositions.

**En France, la question se pose donc de savoir si la mise en œuvre d'un tel système fiscal s'avérera plus onéreuse ou non que le bénéfice pour le budget de l'État.** Il est certain que des investissements importants seraient requis. Il faut ainsi prendre en considération le fait que des Français établis à l'étranger devraient déclarer les revenus qu'ils gagnent dans le pays où ils résident mais aussi leurs plus-values ou leurs successions, alors même que certains pays ne les taxent pas et ne demandent donc pas d'informations spécifiques à ce sujet.

L'exemple américain montre également que, malgré des investissements de plusieurs centaines de millions de dollars, l'IRS ne parvient pas à traiter la masse d'informations reçues dans le cadre des transmissions de données bancaires. Un rapport de l'inspection des finances américaines (TITGA) de juillet 2018 a constaté que la mise en place du dispositif FACTA aurait coûté 380 millions de dollars et que l'administration fiscale américaine (IRS) n'était pas encore en mesure de traiter toutes les données collectées :

(en dollars US)

Année	Coûts liés aux technologies de l'information	Autres coûts	Total
2010	0	0	0
2011	0	0	0
2012	5 261 706	2 555 349	8 177 055
2013	8 220 878	19 333 563	27 554 441
2014	20 718 121	12 907 503	33 625 624
2015	69 432 007	41 523 816	110 955 823
2016	61 697 344	40 148 808	101 846 152
2017	56 448 757	41 165 953	97 614 710
<b>Total</b>	<b>222 138 813</b>	<b>157 634 992</b>	<b>379 773 805</b>

Source : IRS.

Le tableau suivant montre que, pour l'année 2017, que le nombre de dossiers n'ayant pu être traités est largement supérieur au nombre de dossiers l'ayant été :

Statuts des dossiers	Nombre de dossiers	En pourcentage
Acceptés	6 275 851	72 %
Échoués	2 484 753	28 %
Total	8 760 604	100 %
<b>Résolution du dossier</b>		
Résolu	188 506	7,6 %
Non résolu	2 296 247	92,4 %
<b>Total</b>	<b>2 484 753</b>	<b>100 %</b>

Source : large Business and International Division, Data Solutions function.

Toutefois, l'effet dissuasif, non quantifiable, peut également constituer un élément important à prendre en considération.

***d. Prévenir les difficultés pouvant affecter les bi-nationaux ou les couples de nationalité différente***

Il convient également de réfléchir aux caractéristiques propres à une imposition basée sur la nationalité. *A priori*, un tel impôt devrait être strictement individuel afin de ne pas pénaliser les ménages dans lesquels l'un des partenaires est de nationalité étrangère. Cela peut cependant encore poser des difficultés pratiques : si les impôts payés à l'étranger par un contribuable français en ménage avec une personne de nationalité étrangère l'ont été sous une forme conjointe, faut-il déduire de l'impôt français l'ensemble des impôts déjà payés par le couple ou simplement la part individuelle supposée de l'imposition du contribuable français (qu'il ne connaît pas nécessairement) ? En effet, des mécanismes de crédits d'impôt devraient être instaurés pour prendre en compte les impôts payés à l'étranger, à l'instar du système américain.

**Des problèmes d'assiette pourraient dès lors se poser. Le cas des Américains accidentels a par exemple révélé les différences d'imposition qui touche à la plus-value de la vente d'une résidence principale, considérée comme un revenu en droit américain et comme une plus-value immobilière en droit français.** Ainsi, un contribuable français résidant à l'étranger pourra-t-il déduire de son impôt sur le revenu les impôts qu'il a payés au titre de son revenu s'il vend sa résidence principale située aux États-Unis alors même qu'un contribuable français vendant sa maison sur le territoire national sera imposé différemment ?

Autre exemple, la CSG et la CRDS sont considérées parfois comme des impositions de toute nature (en France), parfois comme des cotisations sociales (aux États-Unis), en fonction des juridictions. Par conséquent, dans le cas précité, les États-Unis les considèrent comme des cotisations sociales et refusent qu'un crédit d'impôt puisse en découler.

***e. Durcir les règles en cas de changement de nationalité motivé par des raisons essentiellement fiscales***

Enfin, l'applicabilité d'une telle réforme nécessiterait également de durcir les règles en matière de changement de nationalité non justifié, ou à destination de pays à fiscalité privilégiée en matière d'impôt sur les personnes physiques.

Cela supposerait une définition juridique de ces pays à fiscalité privilégiée (similaire à celle donnée par l'article 238 A du CGI) mais aussi l'introduction d'une notion de départ présumé pour des raisons essentiellement fiscales (*cf. infra*), accompagnée de sanctions importantes.

Dans le cas des États-Unis, l'adoption de FATCA, malgré des règles souvent excessivement contraignantes de changement de nationalité, a en effet conduit à une multiplication des renoncements à la nationalité américaine au cours des dernières années.

## **2. La compatibilité d'un principe d'imposition universelle avec les règles européennes**

Le principe de territorialité de l'impôt n'est ni consacré, ni imposé par le droit de l'Union européenne aux États membres. En effet, l'Union européenne n'exerce pas d'influence directe sur la perception des impôts par les États puisque les traités ne comportent aucune compétence normative explicite en matière de fiscalité directe. Le pouvoir d'introduire, de supprimer ou d'ajuster des taxes relève de la compétence des États membres. En principe, chaque État membre peut donc choisir librement le système d'imposition qu'il juge le plus approprié (y compris un régime d'imposition fondée sur la nationalité), à condition toutefois de respecter le droit de l'Union européenne.

Ainsi, le rôle de l'Union consiste principalement à superviser les règles fiscales en interdisant les restrictions aux principes fondamentaux des traités (libre circulation des personnes, marchandises, services et capitaux, principe de non-discrimination, liberté d'établissement etc.). En effet, l'article 18 du TFUE stipule qu'est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité, dans le domaine d'application des traités, c'est-à-dire dès lors que l'une des libertés fondamentales reconnues par le traité est en cause. Aussi, l'article 45 du TFUE stipule que la libre circulation des travailleurs suppose l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité. L'article 49 du TFUE prohibe, quant à lui, toute restriction à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre. Les articles relatifs à la liberté de prestation de services (article 56 du TFUE) et à la libre circulation des capitaux (article 63 du TFUE) poursuivent les mêmes objectifs.

**À cet égard, il semblerait que l'application d'un impôt universel par un État membre tel que la France pourrait se heurter aux principes de l'Union, notamment à la liberté d'établissement et à la libre circulation des personnes, sauf s'il est « couvert » par des conventions fiscales acceptées par chaque État membre.**

Mais il existerait là encore un risque juridique majeur. En effet, l'encadrement de l'impôt direct sur les personnes se fait aussi par la Cour de justice de l'Union européenne. Elle estime notamment **qu'en vue de garantir l'égalité de traitement entre résidents et non-résidents, un État ne peut pas, en matière de perception des impôts directs, imposer à un ressortissant d'un autre État membre un régime moins favorable que celui de ses propres ressortissants.** Cela ne permet donc pas d'instaurer un traitement identique des résidents de France et des résidents d'un autre État membre, le juge ayant précisé qu'ils ne sont pas dans une situation comparable. En matière fiscale, le critère de distinction souvent utilisé est celui de la résidence dans la mesure où, ainsi que le postule la Cour de justice, la situation des résidents et celle des non-résidents ne sont, en règle générale, pas comparables, ce qui rend donc admissible une différence de traitement fiscal (CJUE 14 février 1995, Affaire C-279/93, « Schumacker »).

La prévention du risque de fraude et d'évasion fiscales figure, en revanche, au nombre des justifications légitimement invocables. Son application est néanmoins limitée par la Cour à des circonstances précises, appréciées au cas par cas, nécessitant de cibler le contribuable et/ou la situation d'abus. La CJUE valide les législations nationales ayant « *pour objet spécifique d'exclure d'un avantage fiscal les montages purement artificiels dont le but serait de contourner la loi fiscale* » (CJUE 16 juillet 1998 aff. 264/96, Plén., ICI). Une mesure justifiée par la lutte contre la fraude et l'évasion ne trouverait ainsi à s'appliquer que dans des circonstances précises, nécessitant de cibler le contribuable et/ou la situation d'abus et d'instituer une présomption simple.

Le motif de la nécessité d'éviter la perte de recettes fiscales, pertinent au regard de l'objectif poursuivi par l'institution d'un impôt universel, n'est pas aujourd'hui admis par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE 12 septembre 2006 aff. 196/04, Cadbury Schweppes). La Cour de justice de l'Union européenne a également posé des limites en matière d'impact sur la rémunération de la fiscalité, dans son arrêt Biehl contre Luxembourg, en 1988, en énonçant que « *le principe d'égalité de traitement en matière de rémunération serait privé d'effet s'il pouvait y être porté atteinte par des dispositions nationales discriminatoires en matière d'impôt sur le revenu (...) les travailleurs ressortissants d'un État membre doivent bénéficier, sur le territoire d'un autre État membre, des mêmes avantages fiscaux que les travailleurs nationaux* ».

Concernant les revenus de capitaux, il est précisé que la liberté de circulation est de portée mondiale et que le juge opérera une distinction selon que l'État tiers est lié ou non à la France par une convention permettant l'assistance administrative. On note cependant que les États membres peuvent demander des déclarations fiscales, pour autant que leurs procédures ne soient pas discriminatoires. Il est inhabituel, mais pas impossible, que les pays demandent à leurs citoyens non-résidents de déclarer leurs revenus.

Les marges de manœuvre semblent donc étroites au niveau du droit européen. Il existe en revanche un débat depuis plusieurs années sur la mise en place d'un éventuel « impôt européen » qui permettrait à l'Union européenne de disposer d'une réelle ressource propre. La qualité de citoyen européen pourrait ainsi permettre l'instauration d'un impôt universel fondée sur la citoyenneté européenne, qui serait à la fois un moyen de lutte contre l'évasion fiscale mais aussi un moyen de dégager des ressources propres pour l'UE et de renforcer le sentiment d'appartenance à l'UE.

## **B. DES MESURES OPÉRATIONNELLES ALTERNATIVES POUVANT IMMÉDIATEMENT RENFORCER LE CIVISME FISCAL**

Une mise en œuvre effective d'une imposition basée sur la nationalité présente ainsi un certain nombre de difficultés politiques, juridiques et techniques qui rendent complexes sa mise en œuvre.

En revanche, les interrogations soulevées par la mission d'information autour de l'impôt basé sur la nationalité suscitent un certain nombre de pistes de réflexion concernant des propositions plus opérationnelles sur le court terme et qui visent à renforcer le lien entre l'imposition et la citoyenneté tout en limitant davantage les pratiques d'évasion fiscale.

Ainsi, si la mise en place d'un impôt universel peut être un objet de réflexion de long terme, l'adaptation en France de mécanismes de fiscalité limitée étendue et des mécanismes de contribution à la solidarité nationale fondée sur la citoyenneté peut présenter un caractère plus directement opérationnel.

### **1. Adapter des mécanismes de fiscalité étendue fondés sur l'appartenance citoyenne**

Il n'existe en droit français que peu de dispositions afférentes aux États à fiscalité privilégiée concernant l'impôt sur le revenu. On peut citer par exemple :

- l'article 238 A du CGI qui dispose que *« les intérêts, arrérages et autres produits des obligations, créances, dépôts et cautionnements, les redevances de cession ou concession de licences d'exploitation, de brevets d'invention, de marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication et autres droits analogues ou les rémunérations de services, payés ou dus par une personne physique ou morale domiciliée ou établie en France à des personnes physiques ou morales qui sont domiciliées ou établies dans un État étranger ou un territoire situé hors de France et y sont soumises à un régime fiscal privilégié, ne sont admis comme charges déductibles pour l'établissement de l'impôt que si le débiteur apporte la preuve que les dépenses correspondent à des opérations réelles et qu'elles ne présentent pas un caractère anormal ou exagéré. »*

- l'article 123 bis du CGI qui dispose que *« lorsqu'une personne physique domiciliée en France détient directement ou indirectement 10 % au moins des actions, parts, droits financiers ou droits de vote dans une entité juridique-personne morale, organisme, fiducie ou institution comparable-établie ou constituée hors de France et soumise à un régime fiscal privilégié, les bénéfices ou les revenus positifs de cette entité juridique sont réputés constituer un revenu de capitaux mobiliers de cette personne physique dans la proportion des actions, parts ou droits financiers qu'elle détient directement ou indirectement lorsque l'actif ou les biens de la personne morale, de l'organisme, de la fiducie ou de l'institution comparable sont principalement constitués de valeurs mobilières, de créances, de dépôts ou de comptes courants. »*

● ou encore l'article 155 A du CGI qui dispose que « *les sommes perçues par une personne domiciliée ou établie hors de France en rémunération de services rendus par une ou plusieurs personnes domiciliées ou établies en France sont imposables au nom de ces dernières* :

– soit, lorsque celles-ci contrôlent directement ou indirectement la personne qui perçoit la rémunération des services ;

– soit, lorsqu'elles n'établissent pas que cette personne exerce, de manière prépondérante, une activité industrielle ou commerciale, autre que la prestation de services ;

– soit, en tout état de cause, lorsque la personne qui perçoit la rémunération des services est domiciliée ou établie dans un État étranger ou un territoire situé hors de France où elle est soumise à un régime fiscal privilégié au sens mentionné à l'article 238 A. »

**Il n'existe cependant pas, comme pour les ETNC, de disposition visant par exemple à majorer les retenues à la source sur les revenus de source française perçus par un individu résident dans un État à fiscalité privilégié.**

Une réflexion pourrait être engagée sur une législation excédant le cas spécifique des ETNC, à l'instar de l'obligation fiscale limitée étendue existant en droit allemand et visant les expatriés de nationalité allemande qui se sont installés dans un pays « à faible imposition », sous réserve que d'autres conditions soient remplies.

On notera de surcroît que la définition des États à fiscalité privilégiée ne figure en droit français que dans ces dispositions les visant. Il n'existe pas d'article donnant une définition générale des États à fiscalité privilégiée.

Cela n'est pas étonnant au regard de la difficulté de définir clairement l'exil fiscal, et de la zone grise qui entoure ces pratiques.

**Proposition : définir juridiquement l'exil fiscal et les pays à fiscalité privilégiée en matière d'imposition sur les revenus du travail, du capital et du patrimoine des personnes physiques.**

Une telle réflexion devrait nécessairement s'accompagner d'une réflexion politique dans la mesure où certains de nos partenaires européens, comme la Belgique ou l'Irlande, peuvent être considérés comme des pays à fiscalité privilégiée concernant certains impôts.

*a. Les principes d'une fiscalité limitée étendue*

Historiquement, les États-Unis n'ont pas été le seul État à adopter un principe d'imposition sur la nationalité. Ainsi, jusqu'en 1981, le Mexique disposait d'un dispositif identique à celui pratiqué aux États-Unis. Désormais, le principe est celui de la territorialité. Toutefois, un contribuable mexicain demeure résident fiscal mexicain pendant trois années si son nouveau domicile est situé dans un État disposant d'un régime préférentiel d'imposition, sauf si la convention fiscale comporte une clause d'échange d'informations sans restriction. Un régime préférentiel est alors défini par un taux effectif d'imposition inférieur à plus de 75 % du taux d'imposition correspondant au Mexique (le dispositif s'applique également aux sociétés).

**Ce type de dispositif de fiscalité limité étendue s'entend au sens où les citoyens d'un pays sont soumis à une obligation fiscale « illimitée » quand ils sont résidents de ce pays, « limitée » à leurs revenus de source française quand ils ne sont plus résidents, et « limitée étendue » quand ils ne sont plus résidents fiscaux mais qu'ils continuent d'être imposables sur une partie de leurs revenus, y compris perçus à l'étranger.**

**Le principe de fiscalité limitée étendue permet donc de prolonger les obligations fiscales du citoyen d'un État lorsque celui-ci décide de changer de résidence fiscale.** En pratique, la plupart des dispositifs de fiscalité limitée étendue s'étend à tous les revenus habituellement concernés par l'imposition sur le territoire national mais ne se déclenchent que lorsque le nouveau pays de résidence présente le profil d'un pays à fiscalité privilégiée. Il s'agit donc d'un moyen efficace de lutter contre l'évasion fiscale. Bien que certains dispositifs permettent de récupérer des revenus situés à l'étranger (par exemple les articles 123 *bis* ou 155 A du CGI), la France ne dispose pas de mécanismes similaires.

**Proposition : adapter en France un mécanisme d'obligation fiscale limitée étendue pour les nationaux partant dans des pays à fiscalité privilégiée.**

Plusieurs exemples étrangers peuvent dès lors servir de sources d'inspiration.

***b. Les exemples étrangers pouvant nous inspirer en matière de fiscalité limitée étendue***

**i. Le dispositif allemand de fiscalité limitée étendue**

Comme la France, l'Allemagne applique un principe de territorialité de l'impôt de sorte que l'assujettissement à l'impôt sur le revenu dépend de la résidence des contribuables et non de leur nationalité. Ainsi, la législation allemande soumet les expatriés à une obligation fiscale limitée selon laquelle ils sont imposables en Allemagne et uniquement sur leurs revenus de source allemande.

Toutefois, depuis 1972, l'Allemagne applique un dispositif permettant de pénaliser ceux de ses ressortissants qui s'installent dans des paradis fiscaux pour des raisons fiscales. Ces derniers sont en effet soumis à une « obligation fiscale limitée étendue » dès lors que certaines conditions cumulatives sont remplies :

- avoir résidé en Allemagne pendant au moins cinq des dix années précédant leur expatriation ;
- percevoir des revenus annuels de source allemande supérieurs à 16 500 euros ;
- avoir ses principaux centres d'intérêt économiques en Allemagne ;
- s'être installé dans un pays à « faible imposition ».

Au sens de la législation allemande, un pays est considéré comme appliquant une faible imposition lorsqu'il perçoit un impôt inférieur au tiers de l'impôt allemand équivalent. La loi ne renvoie cependant pas à une liste exhaustive de territoires concernés.

Cette obligation fiscale limitée étendue permet de prévenir les départs dans un but purement fiscal. Elle s'applique pendant dix ans après l'expatriation du contribuable vers un pays à faible imposition. Elle se caractérise par un élargissement de l'assiette et l'application d'un taux majoré.

Les autres expatriés qui ne remplissent pas les conditions précitées sont quant à eux soumis à une obligation fiscale limitée « simple ».

L'imposition au titre de l'obligation fiscale limitée étendue concerne tous les revenus que le droit allemand ne considère pas comme étrangers, c'est-à-dire l'ensemble leurs revenus de source allemande et ceux dont l'origine n'est pas déterminée.

Sont ainsi imposables les revenus suivants :

– les revenus du capital ;

– les revenus de l'activité économique lorsqu'ils ne sont pas générés par une succursale à l'étranger ou lorsqu'ils sont générés par la cession de participation importantes à des sociétés de capitaux allemandes ou par la cession de biens immobiliers, de patrimoines, de droits, ou de biens meubles situés en Allemagne lorsqu'ils ne font pas partie d'un patrimoine situé à l'étranger.

**Le taux d'imposition est celui qui serait applicable si tous les revenus de l'expatrié étaient imposables en Allemagne. De plus, la renonciation à la nationalité allemande n'a aucune incidence sur l'application de cette obligation fiscale limitée étendue qui continue de s'appliquer aux revenus de source allemande jusqu'à dix ans après l'expatriation de l'intéressé vers un pays à faible imposition.**

La législation allemande prévoit également l'imposition des plus-values latentes des contribuables qui ont eu leur domicile fiscal en Allemagne pendant au moins dix ans précédant leur expatriation et qui détiennent une participation d'au moins 1 % dans une société de capitaux. Cette imposition est dégrevée d'office en cas de rétablissement du domicile fiscal en Allemagne dans le délai de cinq ans. De plus, l'imposition des plus-values latentes n'est pas applicable en cas de transfert du domicile fiscal dans un pays de l'Union européenne ou de l'espace économique européen.

**En tout état de cause, l'obligation fiscale limitée étendue ne s'applique que sous réserve des stipulations des conventions fiscales.** Au premier janvier 2019, l'Allemagne avait signé 96 conventions fiscales concernant l'impôt sur le revenu et la fortune. Parmi les États co-contractants figurent notamment tous les États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (EEE). Ainsi, à la suite de la décision prise par la Cour de Justice des Communautés européennes le 11 mars 2004 dans l'affaire Lasteyrie du Saillant, la loi allemande a été modifiée en décembre 2006, de façon à ce que l'imposition des plus-values latentes ne soit pas applicable en cas de transfert du domicile fiscal dans un pays de l'Union européenne ou de l'espace économique européen.

## ii. La Finlande

Un citoyen finlandais quittant la Finlande pour s'installer dans un pays étranger sera considéré comme résident fiscal finlandais : (i) l'année de son départ et (ii) les trois années fiscales suivant cette année de départ (« **règle des trois ans** »). Durant ces trois années, le citoyen finlandais ne peut normalement pas être considéré comme un non-résident, sauf s'il en fait spécifiquement la demande et arrive à démontrer qu'il n'a plus de lien économique et social avec la Finlande.

Dès lors, dans la majorité des cas, si un citoyen finlandais séjourne dans un État étranger pendant une durée temporaire, durant 2 à 3 ans par exemple, puis revient en Finlande, il sera normalement considéré comme un citoyen finlandais durant toute la période. Si toutefois ce citoyen quitte la Finlande et s'établit à l'étranger de manière permanente, l'administration fiscale finlandaise évaluera avec plus de minutie les liens économiques et sociaux avec la Finlande. Chaque situation sera donc appréciée par l'administration fiscale.

Il ressort toutefois de la pratique que le lien sera considéré comme fort dès lors que l'individu continue d'avoir un logement permanent en Finlande, que son/sa conjoint(e) continue de vivre en Finlande, qu'il est encore couvert par la sécurité sociale finlandaise, ou encore qu'il effectue une activité commerciale et/ou économique en Finlande.

Si ces critères du lien fort entretenu avec le pays d'origine ressemblent aux critères du domicile fiscal en droit français, la règle des trois ans apparaît comme un outil supplémentaire dans les mains de l'administration fiscale, lui permettant de qualifier plus facilement de résident fiscal finlandais un contribuable se trouvant dans la situation susvisée.

### iii. La Suède

De manière similaire à la Finlande, un résident suédois qui quitte le territoire et s'installe à l'étranger pour une courte période sera normalement toujours considéré comme un résident fiscal suédois par l'administration fiscale suédoise. Si le départ est permanent, il se peut que l'administration fiscale considère toutefois la personne comme étant toujours résidente fiscale suédoise. Ainsi, durant les cinq années suivant le jour de son départ, une personne est **automatiquement** considérée comme étant toujours résidente fiscale suédoise dès lors qu'elle entretient des liens étroits avec la Suède.

Ces liens étroits sont appréciés par l'administration fiscale suédoise au regard de certains critères, notamment la citoyenneté suédoise, le motif de départ à l'étranger (santé, professionnel, étudiant etc.), famille restant en Suède, activités économiques en Suède etc. Il incombe au contribuable de prouver le cas échéant l'absence de lien entretenu avec la Suède. Au-delà des cinq ans, le contribuable pourra toujours être considéré comme résident fiscal suédois par l'administration dès lors que ces liens étroits perdurent. Toutefois, la reconnaissance de cette résidence n'est plus automatique.

À noter que la règle suédoise ne s'applique pas uniquement aux citoyens suédois mais également aux non-citoyens dès lors qu'ils ont été résidents en Suède durant 10 ans au moins.

#### iv. Le Royaume-Uni

Afin de lutter contre l'évasion fiscale, le droit britannique prévoit un mécanisme original de taxation des plus-values. En théorie, l'imposition des plus-values n'a lieu au Royaume-Uni que lorsque le cédant est résident fiscal britannique. Toutefois, le droit britannique reconnaît un statut de « *non-résident temporaire* » à toute personne dont la situation est caractérisée par trois conditions cumulatives :

- elle a été résidente fiscale britannique pendant au moins quatre ans durant les sept ans qui ont précédé son départ ;
- elle a quitté le Royaume-Uni et est devenue non-résidente fiscale ;
- elle revient au Royaume-Uni après une période de non-résidence qui a duré **cinq ans ou moins**.

Dès lors qu'une personne est considérée comme non-résidente temporaire, tous les gains ou pertes réalisés durant sa période de non-résidence seront soumis à l'impôt britannique lors de son année de retour au Royaume-Uni. Le dispositif empêche ainsi les contribuables d'éluder l'imposition sur les plus-values en s'expatriant dans un État à faible fiscalité uniquement à cette fin.

#### v. L'Espagne et l'Italie

Un citoyen espagnol qui quitte l'Espagne et établit sa résidence fiscale dans un paradis fiscal, au sens du droit espagnol, continue à être considéré comme résident fiscal espagnol par l'administration fiscale espagnole durant l'année de son changement de résidence et **durant les quatre années suivantes**.

L'Italie a un système similaire. D'après les informations transmises par l'OCDE, il n'y a cependant **pas de délai maximum**. Par ailleurs, il ne s'agit que d'une présomption – autrement dit, le contribuable sera considéré comme non-résident dès lors qu'il arrive à prouver que son changement de résidence n'était pas motivé par des arguments fiscaux.

### **2. Une taxation spéciale pour les expatriés en guise de contribution au pacte républicain**

Une alternative consisterait à imposer une contribution minimum pour les revenus à l'étranger au-delà d'un certain niveau sous la forme d'une « contribution au pacte républicain ». Cette taxe pourrait être modulable en fonction du pays de destination, s'il s'agit ou non d'un pays à fiscalité privilégiée au sens de l'article 238 A.

Cette proposition avait notamment été faite par le Président de la commission des finances, M. Jérôme Cahuzac, en octobre 2010. Si l'histoire peut apparaître ironique compte tenu de la personnalité de l'auteur, le dispositif proposé avait fait l'objet d'une discussion dans l'hémicycle et avait finalement été repoussé.

L'amendement prévoyait ainsi l'instauration d'une « contribution de solidarité nationale » de 5 % pour les ressortissants français (au-delà de six fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit plus de 240 000 euros par an à l'heure actuelle) dont le domicile fiscal est situé hors de France. « *Ils déclarent chaque année à l'administration fiscale leurs revenus non imposés en France ainsi que le montant total des impositions de toute nature acquitté sur ces revenus* », stipulait le texte.

La contribution était différentielle : elle ne devait pas être due si elle conduisait à ce que l'impôt globalement payé soit supérieur à l'impôt qui aurait été assumé en France. François Baroin, ministre du Budget, avait alors répondu que « *ce que vous proposez en somme, toutes choses égales par ailleurs et avec les guillemets d'usage, c'est un droit du sang fiscal. C'est une conception qui va à rebours de l'histoire et de la construction du droit fiscal français, lequel est un droit territorial* ».

Dans une optique de contribution à la solidarité nationale des citoyens français établis hors de France disposant de revenus confortables, cette mesure pourrait toutefois apparaître justifiée. Contrairement à l'impôt universel, elle ne nécessiterait pas une remise en cause du principe de territorialité fiscale. Elle pourrait en revanche nécessiter une adaptation de certaines conventions fiscales, notamment avec les pays européens, pour éviter tout risque juridique vis-à-vis de la CJUE.

**Proposition : réfléchir aux modalités d'instauration d'une contribution au pacte républicain pour le citoyen Français dont la résidence fiscale est située dans un pays étranger et dont les revenus excèdent 200 000 euros.**

### **3. Encourager une renégociation ciblée des conventions fiscales avec certains États**

La définition généralement retenue d'un État à fiscalité privilégiée est celle donnée par l'article 238 A du CGI où les personnes physiques ou morales ne sont « *pas imposables ou assujetties à des impôts sur les bénéfices ou les revenus dont le montant est inférieur de plus de la moitié [de 40 % ou plus dans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020] à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables dans les conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies.* »

Il existe déjà des dispositifs de droit interne faisant référence à un régime fiscal privilégié au sens de l'article 238 A du CGI et ciblant les personnes physiques, comme, par exemple, les articles 155 A ou 123 *bis* du CGI mentionnées en début de chapitre. Il existe par ailleurs des mécanismes de retenue à la source sur les revenus de source française.

Mais tous ces dispositifs sont limités et incomplets, ce qui plaiderait, ainsi que nous l'avons vu, pour l'instauration de mécanismes de fiscalité limitée étendue.

**Il pourrait également être avantageux de compléter cette approche par un programme de renégociations ciblé des conventions fiscales avec les États à fiscalité privilégiée au sens de l'article 238 A mais dans une version étendue à l'ensemble des revenus des personnes physiques (successions et plus-values incluses).**

Récemment, le Parlement français a ainsi adopté la nouvelle convention fiscale signée avec le Luxembourg. Comme la précédente, la convention fiscale du 20 mars 2018 a pour objet de répartir les droits d'imposition entre les deux pays dans le but d'éviter les doubles impositions comme les doubles exonérations, d'accroître la sécurité juridique des opérateurs économiques transfrontaliers et de renforcer les moyens de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. En revanche, elle n'a pas pour effet d'harmoniser le régime fiscal français et luxembourgeois.

Parmi les éléments les plus intéressants, l'article 13 fixe une limite au principe selon lequel la vente de titres est imposée uniquement sur le lieu de résidence du bénéficiaire. Désormais, selon le paragraphe 5 de l'article 13, les gains réalisés par une personne physique résidant au Luxembourg lors de l'aliénation d'actions ou de parts faisant partie d'une « participation substantielle » d'une société française seront désormais imposés en France. Une personne dispose d'une participation substantielle dans une société lorsqu'elle possède plus de 25 % des parts de cette société.

Cette clause, absente de la convention actuelle comme du modèle de l'OCDE, permettra de cibler en particulier le cas des entrepreneurs qui déménagent leurs sociétés au Luxembourg dans le but de bénéficier d'une imposition très favorable sur la vente des actions de ces sociétés. Elle se traduira par une répartition de l'imposition des gains en capital plus favorable à la France.

Dès lors, la France pourrait s'inspirer de cet exemple pour lancer un programme de renégociations ciblé des conventions fiscales avec certains pays. Pourraient par exemple être concernés les pays tels que la Belgique pour les droits de succession, la Suisse pour le forfait fiscal, le Portugal pour les pensions, etc.

**Proposition : lancer un programme ciblé de renégociation des conventions fiscales avec les pays dont le taux d'imposition sur les revenus d'activité, les plus-values et les successions sont inférieurs de plus de 50 % à l'impôt français.**

#### 4. Renforcement et allongement de l'*exit tax*

Une autre alternative, qui concerne spécifiquement l'impôt sur les plus-values, pourrait être de renforcer le régime de l'*exit tax*. Ce régime d'imposition des plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France a été instauré en 2011 pour lutter contre l'évasion fiscale et dissuader les contribuables de s'expatrier vers des pays où l'imposition est plus clémente et ainsi, éviter une perte d'assiette taxable. En 2016, l'*exit tax* représentait un rendement potentiel de 803 millions d'euros<sup>(1)</sup>, somme qui n'est pas négligeable. Concernant l'année 2017, les difficultés de suivi de la taxe rendent complexes de l'évaluer exactement. S'agissant de son rendement effectif, il varie de 137 millions à 1,55 milliards d'euros ; son rendement potentiel quant à lui, dépasse les 5 milliards d'euros.

Toutefois, la loi de finance pour 2019 est venue alléger le dispositif d'*exit tax* par un nouveau dispositif « anti-abus ». En effet, le dispositif d'*exit tax* en vigueur antérieurement à la loi de finance pour 2019 prévoyait que, sous réserve de certaines conditions, étaient taxées à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux (soit un total de 30 %) les plus-values latentes, les créances trouvant leur origine dans une clause de complément de prix et les plus-values placées en report d'imposition, dès lors que le domicile fiscal était transféré hors de France. Ceux-ci pouvaient bénéficier, sous certaines conditions, d'un sursis de paiement et d'un dégrèvement de l'impôt, après **un délai de 15 ans**.

La loi de finance pour 2019<sup>(2)</sup> a allégé le dispositif de l'*exit tax* en prévoyant :

- (i) l'application de droit, et sans constitution de garanties, du sursis de paiement à tous les cas de transfert du domicile fiscal vers un État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ;
- (ii) la réduction du délai d'obtention du dégrèvement de l'imposition à 2 ans pour les participations d'un montant total inférieur à 2,57 millions d'euros au moment du départ en France ; et à 5 ans au-delà de ce seuil de 2,57 millions d'euros.

Pour justifier cette mesure, le Gouvernement a avancé que le dispositif d'*exit tax* était perçu comme un signal négatif par les entrepreneurs et les investisseurs. Mais cette évolution a été critiquée au motif notamment que le dispositif ne semble plus assez contraignant pour les investisseurs puisque le sursis de paiement permet l'absence de paiement effectif de l'impôt lors du départ et que le dégrèvement intervient rapidement après.

---

(1) Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), Rapport « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages », janvier 2018, p.25.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Afin de mieux lutter contre l'évasion fiscale, il conviendrait donc de rétablir, voire de renforcer le dispositif de *l'exit tax*. Une option pourrait être de rétablir *l'exit tax* dans sa version antérieure à la loi de finance pour 2019 – afin de conserver notamment son effet dissuasif sur l'expatriation fiscale. Une autre option pourrait être de réduire la possibilité de sursis de paiement, y compris pour les États ayant une convention fiscale, et de passer le délai nécessaire pour le dégrèvement de l'impôt sur les plus-values latentes de 15 ans à 30 ans. Un tel renforcement, en plus de s'inscrire dans la continuité de renforcements antérieurs, par exemple par la loi de finances pour 2013, permettrait à *l'exit tax* d'être un véritable garde-fou contre l'évasion fiscale liée aux plus-values.

Toutefois, les auteurs du rapport préconisent un changement de philosophie en profondeur de *l'exit tax* en supprimant le régime d'extinction.

Autrement dit, un contribuable qui quitte le territoire et établit sa résidence fiscale à l'étranger puis réalise une vente des biens, dont il tire une plus-value, serait imposé en France sur le montant des plus-values réalisées à la date de la vente des biens dont elles sont tirées, en fonction de l'évolution de la valeur de ces biens à la dite date.

**Proposition : rétablir le système antérieur à 2019 de l'exit tax sur les plus-values latentes sans régime d'extinction, les dites plus-values étant placées sous le régime du sursis.**

En outre, en procédant de la sorte, la France s'alignerait sur certains de ses voisins européens qui possèdent un dispositif plus contraignant en matière d'imposition des plus-values. L'Allemagne possède ainsi une *exit tax* sur des participations substantielles, pour un délai de dix ans à travers l'obligation fiscale limitée étendue. La Suède également : en présence d'une cession opérée à l'étranger dans le délai de dix ans suivant le départ, l'intégralité de la plus-value de cession est imposable en Suède (sous réserve toutefois des conventions fiscales). Dans les systèmes britannique et néo-zélandais, c'est le retour au pays qui provoque l'imposition de certaines plus-values réalisées pendant le séjour à l'étranger. En droit britannique, par exemple, ce dispositif s'applique à toute personne qui, ayant résidé au Royaume-Uni pendant quatre années sur les sept années précédant le départ, a passé moins de cinq ans à l'étranger avant de transférer à nouveau sa résidence au Royaume-Uni.

On notera enfin qu'aux États-Unis, la proposition Warren entend imposer un taux de 2 % aux fortunes comprises entre 50 millions et 1 milliard de dollars (entre 44 et 883 millions d'euros), et de 3 % au-delà de 1 milliard et une *exit tax* égale à 40 % du patrimoine pour ceux qui choisiraient de quitter le pays et d'abandonner la citoyenneté états-unienne. La taxe s'appliquerait à tous les actifs, sans aucune exemption, avec des sanctions dissuasives pour les personnes et les gouvernements qui ne transmettraient pas les informations adéquates sur les actifs détenus à l'étranger.

## 5. La création d'un registre mondial des titres financiers

Pour que cette mesure prenne tout son sens, il apparaîtrait également nécessaire de créer un registre mondial des titres financiers. Cette idée a été notamment avancée par les économistes français Thomas Piketty et Gabriel Zucman, tous deux membres de l'ICRICT (*Independent commission for the reform of international corporate Taxation*). En effet, les pratiques d'évasion et d'optimisation fiscales constituent aujourd'hui un phénomène massif et sont facilitées notamment par des structures offshores, juridiquement opaques, qui permettent de dissimuler l'existence de la richesse.

Les registres fonciers et cadastraux nationaux existants ont une portée limitée en termes de transparence fiscale et ne permettent pas de quantifier et d'apprécier pleinement la richesse produite par les ménages, constituée notamment d'actifs financiers qui peuvent être détenus simultanément dans plusieurs pays du monde.

**Ainsi, un registre mondial des titres financiers qui consisterait à recenser l'ensemble des titres financiers détenus par les ménages permettrait de limiter l'évasion fiscale en améliorant l'information disponible.** Afin d'être pleinement effectif, ce registre mondial pourrait rassembler tout type d'actifs (immobiliers, financiers) détenus par les propriétaires finaux, et non pas par les propriétaires légaux tels qu'une société ou un représentant, afin de rendre compte d'une évaluation complète de l'existence de la richesse.

Plus concrètement, un registre mondial des titres financiers pourrait prendre deux formes :

– au minimum une plateforme numérique permettant d'interconnecter tous les registres nationaux des titres financiers détenus par les ménages ;

– ou un registre unique des titres financiers au niveau mondial, commun à tous les pays et accessible par eux, qui permettrait d'éviter que certains titres financiers ne soient cachés dans les pays qui n'ont pas de registre national.

La création d'un tel registre permettrait ainsi de renforcer la transparence fiscale à travers une source d'information unique et accessible à tous les pays sur les véritables détenteurs des titres financiers, de connaître la valeur totale des titres financiers détenus par les ménages à l'étranger et de mieux mesurer les inégalités de richesse afin de mettre en place au niveau national des impôts appropriés pour réduire les conséquences négatives qui en découlent.

Selon l'ICRICT, un tel dispositif aurait enfin une portée plus large puisqu'il pourrait également permettre de limiter le blanchiment d'argent, les délits d'initiés et le financement du terrorisme.

**Proposition : Encourager la mise en place d'un registre financier unique au niveau mondial et, dans un premier temps, à l'échelle des pays de l'OCDE ou au sein de l'Union européenne.**

## **6. La possibilité d'adapter une forme de prêt contingent fondé sur la nationalité**

Lors de l'audition de responsables de l'OFCE par les membres de la mission d'information, la piste des prêts à remboursement contingent (PARC) a été discutée pour le financement des universités<sup>(1)</sup>. Selon l'OFCE « *Le prêt à remboursement contingent est un prêt dont le remboursement n'est exigible que dans les périodes où le revenu de l'emprunteur dépasse un certain seuil. Le système de PARC a été proposé à l'origine par Milton Friedman [1955] afin de financer les investissements en capital humain (et notamment des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur). Les systèmes de PARC sont progressifs dans la mesure où tous les étudiants emprunteurs ne remboursent pas l'intégralité de leurs prêts contingents : ceux dont les revenus ne dépassent jamais le seuil n'ont rien à rembourser. De tels systèmes ont été mis en place notamment en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni afin de financer des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur. La Suède a également utilisé des PARC mais pour financer la vie étudiante, l'université restant gratuite (Courtioux [2014]). Le système de PARC est aujourd'hui discuté en France où l'enseignement supérieur est quasi gratuit à l'université, c'est-à-dire payé par les contribuables à travers l'impôt* ».

Si cette piste peut être intéressante du point de vue du financement de l'enseignement supérieur, sous réserve qu'elle ne conduise pas à un désinvestissement de l'État des politiques d'enseignement supérieur, elle ouvre également un champ de réflexion sur sa transposition éventuelle au financement de la solidarité nationale.

Pourrait dès lors être envisagé une réflexion autour du fait que chaque citoyen ayant bénéficié des services publics et des infrastructures de la France pendant une période conséquente de sa vie continue de lui être redevable s'il quitte le territoire national. Une forme de « prêt citoyen », à remboursement contingent, pourrait ainsi être mise en œuvre pour chaque citoyen français mais son remboursement ne se déclencherait que sous certaines conditions. Ces conditions seraient :

- le changement de résidence fiscale vers un pays à fiscalité privilégiée ;
- le fait de dépasser un certain seuil de revenus (par exemple 100 000 euros).

---

(1) <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/245oodjq039dtrlsojteli5g0l/resources/2016-04-revue-eco-les-prets-a-remboursement-allegre.pdf>

Pour sa mise en œuvre, le prêt devrait être accordé par l'État et rester « fictif », fondé sur une valeur indicative et ne pas donner lieu à un versement sous forme numéraire. Il devrait être strictement encadré par la loi pour que son objet ne puisse pas être détourné.

Ainsi, l'immense majorité des citoyens français ne seraient pas concernés par ce dispositif durant leur vie, y compris pour ceux ayant des raisons légitimes de changer de résidence fiscale. Le prêt resterait donc fictif pour la grande majorité des citoyens mais il constituerait une mesure supplémentaire de prévention contre une expatriation pour raisons fiscales.

**Proposition : étudier la possibilité de recourir à des formes de prêts à remboursement contingent comme moyen de contribution à la solidarité nationale pour les expatriés fiscaux sans raisons légitimes.**

## **7. Renforcer les moyens des services fiscaux et la notion d'abus de droit**

Pour l'application d'un impôt universel ou pour la mise en œuvre des mesures alternatives évoquées dans ce rapport, comme pour ce qui consiste dès aujourd'hui en une véritable application du droit existant, **les moyens humains de contrôle, de recueil d'informations et de coopération sont absolument indispensables.** Or, dans ce domaine, la France présente un nombre d'agents du contrôle fiscal inférieur à celui des autres pays européens et de l'OCDE d'après le rapport publié par le syndicat « Solidaires finances publiques » le 12 septembre 2018 <sup>(1)</sup>.

À ce titre, la création récente d'une « police fiscale » au sein de Bercy ne semble pas changer radicalement le constat puisque cette « police fiscale » traiterait simplement une partie des dossiers auparavant traités par la brigade spécialisée du ministère de l'intérieur. Il s'agit donc simplement d'une nouvelle répartition des compétences entre ministères, qui semble plus répondre à des enjeux de négociation entre administrations (il faudrait notamment compenser un possible assouplissement du verrou de Bercy) qu'à un véritable effort supplémentaire de lutte contre la fraude.

Plutôt que de créer de nouvelles instances, le Gouvernement devrait ainsi conforter celles qui existent actuellement : 3 100 emplois ont été supprimés dans les seuls services de contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP) depuis 2010.

- Baisse des effectifs de la DGFIP : – 17 % entre 2009 et 2016 ; 10 000 agents actuellement affectés au contrôle fiscal

---

(1) « Lutte contre la fraude fiscale : chute continue et inquiétante du taux de couverture du tissu économique et fiscal », rapport du 12 septembre 2018.

- Baisse du nombre de contrôles :
  - Contrôles externes : – 6,6 % entre 2012 et 2016 ;
  - Contrôles sur pièce : – 17,3 % entre 2012 et 2016.
- Des résultats à peu près stables grâce au STDR qui a permis de récupérer 8,5 milliards d'euros.

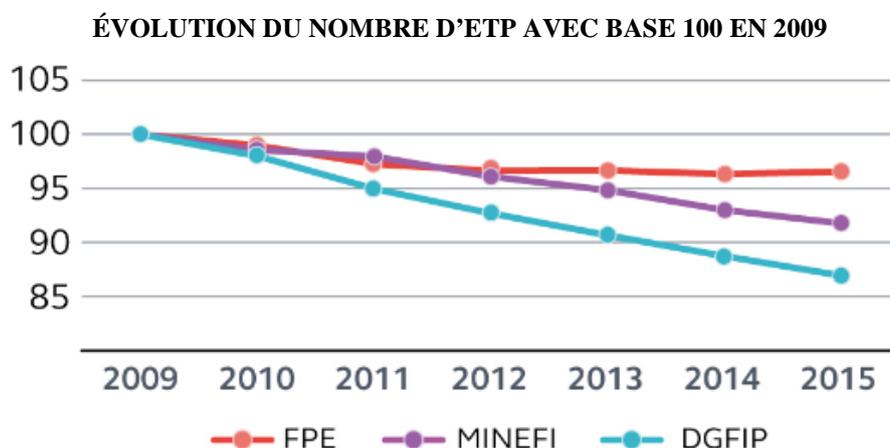
**ÉVOLUTION DU PRODUIT DU CONTRÔLE FISCAL  
(DROITS RAPPELÉS ET PÉNALITÉS)**

*(en millions d'euros)*

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne annuelle 2012-2017	Variation 2017/ moyenne annuelle 2012-2017
<b>Contrôles sur place</b>	12 312	11 592	10 885	12 435	10 770	10 724	11 453	– 6,37 %
<b>Contrôles sur pièces Hors STDR</b>	5 824	6 292	6 499	6 105	6 221	5 863	6 134	– 4,42 %
<b>STDR (sommes recouvrées)</b>		116	1 914	2 654	2 476	1 316	1 413	NS
<b>Total</b>	<b>18 136</b>	<b>18 000</b>	<b>19 298</b>	<b>21 194</b>	<b>19 467</b>	<b>17 903</b>	<b>19 000</b>	<b>– 5,77 %</b>

*Source : projet de loi de finances, Voies et moyens.*

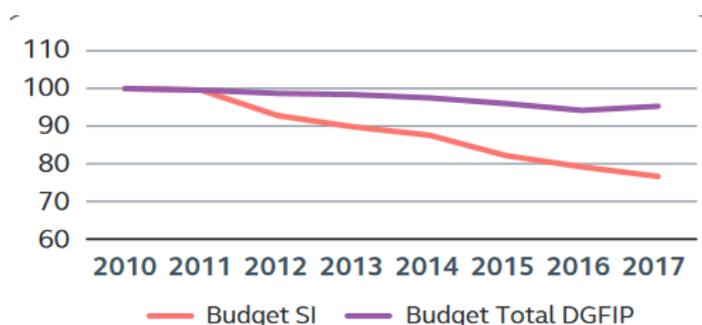
Depuis 2008, la direction générale des finances publiques (DGFIP) connaît une baisse continue de ses moyens. En effet, entre 2009 et 2016, les effectifs de la DGFIP ont diminué de 17 %, ce qui correspond à une diminution de 2 % par an, soit environ 2 000 postes par an. L'évolution du nombre d'ETP au sein de la DGFIP entre 2009 et 2015 est représentée dans le graphique suivant.



*Source : Cour des comptes, d'après données DGAFP et INSEE.*

Sur cette même période, les crédits de la DGFIP ont également diminué de 6 %, s'élevant ainsi à 7,9 milliards d'euros en 2016. Cette diminution concerne particulièrement le budget informatique qui a connu une baisse de 28 % entre 2010 et 2017, alors même que la DGFIP, qui assure des missions qui impliquent le traitement d'une masse importante de données, est l'une des administrations recourant le plus à l'outil informatique qui constitue le principal outil de travail. Cette baisse est largement supérieure à la baisse du budget total de la DGFIP qui s'élève à - 5 % sur la même période.

#### ÉVOLUTION DU BUDGET INFORMATIQUE ET DU BUDGET TOTAL DGFIP (BASE 100 EN 2010)

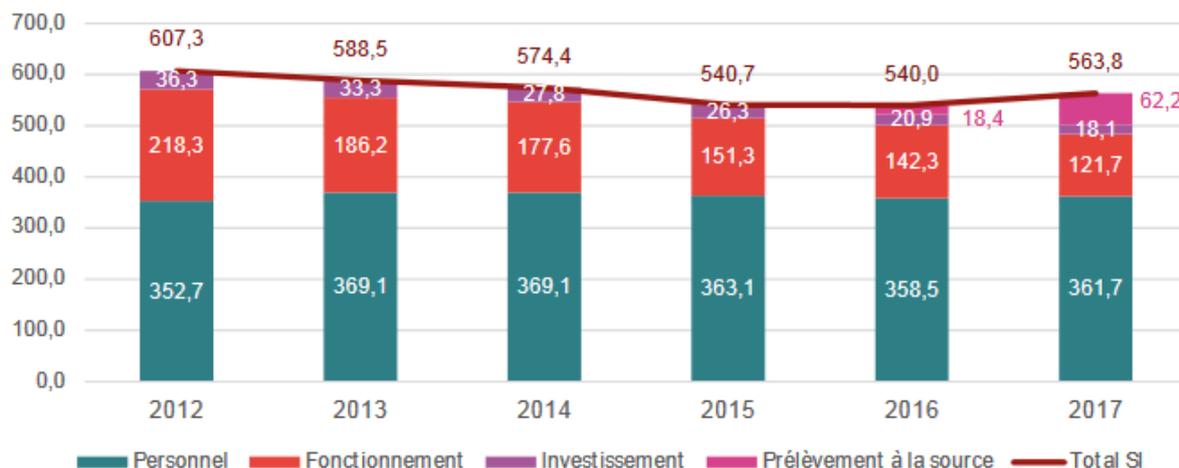


Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes.

Au sein de la DGFIP, les dépenses informatiques représentent 6,7 % de son budget total. Entre 2012 et 2017, ces dépenses ont baissé de 8 %.

#### ÉVOLUTION DU BUDGET SI DE LA DGFIP

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes.

La diminution du budget de la DGFIP est accompagnée par des capacités d'investissement limitées. En effet, tous les ans, la DGFIP investit entre 10 et 15 % de ses moyens informatiques dans des projets de modernisation ou de transformation de ses systèmes d'information. Cette enveloppe apparaît néanmoins insuffisante pour assurer la transition numérique.

Le renforcement des moyens informatiques à disposition des services fiscaux apparaît nécessaire afin :

- d’améliorer le système d’échange automatique d’informations ;
- de renforcer l’effectivité du travail des services fiscaux en facilitant l’obtention de données relatives aux non-résidents afin de permettre leur identification ;
- de faciliter l’automatisation des procédures et d’augmenter les recettes fiscales.

À ce titre, il convient également de souligner que les modalités de calcul de l’impôt des non-résidents sont tellement différentes du calcul de l’impôt des résidents qu’elles requièrent une formation spécifique des agents chargés de son recouvrement à la direction de l’impôt des non-résidents (DINR). Selon sa directrice, un agent n’est pleinement opérationnel qu’à partir du 4<sup>e</sup> mois suivant sa prise de fonctions. Cet important délai de formation des agents de l’État au sein de la DINR doit être pris en compte dans l’analyse et le bilan du recouvrement de l’impôt des non-résidents.

De plus, le service des impôts des non-résidents ne dispose pas des outils informatiques adaptés aux formules de calcul. Le traitement est donc très souvent réalisé à la main générant une charge et une forme de travail d’un autre temps.

**Proposition : renforcer les moyens du contrôle fiscal de la DGFIP et notamment les moyens humains et matériels de la direction des impôts des non-résidents (DINR).**

Cette proposition s’inscrit dans la logique du renforcement par la loi de finance pour 2019 <sup>(1)</sup> de la notion d’abus de droit.

En effet, l’abus de droit consiste à utiliser un texte juridique à l’encontre des objectifs réellement poursuivis par les auteurs du texte, dans le but d’éluder une charge fiscale qui aurait été normalement due. La loi de finance pour 2019, a élargi la définition des actes constitutifs d’abus de droit. L’article L. 64 du LPF définissait ainsi les actes constitutifs d’abus de droit comme des actes à but « exclusivement fiscal » ; la loi de finance pour 2019 crée un nouvel article L. 64 A dans le LPF, qui inclut dans les actes constitutifs d’abus de droit les actes à but « principalement fiscal ».

Cette évolution vise à distinguer « deux niveaux » d’abus de droit : les actes à but « principalement fiscal » pourraient être qualifiés d’abus de droit et ainsi être écartés par l’administration sans pour autant que soient appliquées automatiquement les majorations prévues à l’article 1729 du CGI. À l’inverse, les actes à but « exclusivement fiscal » entraîneraient l’application desdites majorations, pouvant aller jusqu’à 80 %, dans une logique répressive.

---

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

La France s'inscrit ainsi dans la droite ligne des recommandations du Parlement européen qui appelait à considérer comme abusive et potentiellement frauduleuse l'optimisation « *organisée à des fins fiscales dominantes voire exclusives* ».

Le Gouvernement a pu préciser lors d'une réponse à une question sénatoriale, reproduite ci-après, le périmètre juridique de l'abus de droit.

Définition de l'abus de droit

15<sup>e</sup> législature

Question écrite n° 08407 de M. Claude Malhuret (Allier - Les Indépendants)

publiée dans le JO Sénat du 10/01/2019 - page 83

M. Claude Malhuret attire l'attention de M. le ministre de l'économie et des finances sur les conséquences du vote de l'article 109 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, modifiant sensiblement la définition de l'abus de droit.

Cet article, codifié sous l'article L 64A du livre des procédures fiscales introduit une distinction entre les actes motivés exclusivement ou principalement par des considérations fiscales. Ne seront pas opposables à l'administration fiscale les actes qui « ont pour motif principal d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles ».

Les praticiens du conseil patrimonial s'inquiètent des conséquences de cette nouvelle disposition. Quand et comment pourra-t-on savoir qu'un acte est « principalement » motivé par des considérations fiscales ?

À tout le moins, et sans attendre l'application de cette disposition aux actes réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, il lui demande de bien vouloir confirmer que, comme le pensent de nombreux praticiens (notaires, conseillers en gestion de patrimoine), toute donation contenant une réserve d'usufruit au profit du donateur, réserve qui participe de la réduction de la base taxable, ne constitue nullement un acte principalement motivé par des considérations fiscales. Il en serait également de même d'une opération d'apport de la nue-propriété à une société civile constituée par le donateur suivie de la donation de la pleine propriété des parts à ses enfants.

Ces précisions sont indispensables pour permettre aux conseillers patrimoniaux de rassurer leurs clients sur des opérations classiques qui ne peuvent certainement pas être considérées comme des schémas d'optimisation fiscale.

Transmise au Ministère de l'action et des comptes publics

Réponse du Ministère de l'action et des comptes publics

publiée dans le JO Sénat du 27/06/2019 - page 3365

Le nouvel article L. 64 A du livre des procédures fiscales (LPF) permet à l'administration d'écarter comme ne lui étant pas opposables, les actes qui, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ont pour motif principal d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles. Afin de répondre aux craintes exprimées sur ce nouveau dispositif, il ne s'agit pas de restreindre le recours aux démembrements de propriété dans les opérations de transmissions anticipées de patrimoine, lesquelles sont, depuis de nombreuses années, encouragées par d'autres dispositions fiscales. À cet égard, il peut être constaté notamment que les articles 669 et 1133 du code général des impôts (CGI), qui, respectivement, fixe le barème des valeurs de l'usufruit et de la nue-propriété, d'un bien et exonère de droits la réunion de l'usufruit à la nue-propriété, n'ont pas été modifiés. Ainsi, la nouvelle définition de l'abus de droit telle que prévue à l'article L. 64 A du LPF n'est pas, en tant que telle, de nature à entraîner la remise en cause des transmissions anticipées de patrimoine et notamment celles pour lesquelles le donateur se réserve l'usufruit du bien transmis, sous réserve bien entendu que les transmissions concernées ne soient pas fictives. L'administration appliquera, à compter de 2021, de manière mesurée cette nouvelle faculté conférée par le législateur, sans déstabiliser les stratégies patrimoniales des contribuables. Enfin, les précisions sur les modalités d'application de ce nouveau dispositif vont être prochainement apportées en concertation avec les professionnels du droit concernés.

L'abus de droit fiscal constitue une violation du civisme fiscal incombant à tout citoyen, grève lourdement les recettes de l'État et se traduit *in fine* par une inégalité des citoyens devant la loi, minant par là même le socle qui fonde notre République, conformément aux articles 13 et 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Or, au regard de cette subordination de l'intérêt général à des intérêts particuliers que représente l'abus de droit fiscal, il règne en la matière un vif sentiment d'impunité que renforcent encore le faible montant des peines encourues et le flou juridique encadrant cette pratique.

Les rapporteurs saluent ainsi cette évolution de la définition légale de l'abus de droit. Ils invitent le législateur à s'interroger sur le plafond des sanctions applicables afin de le rehausser s'il s'avérait insuffisamment dissuasif.



## CONCLUSION

La mission d'information a eu pour objectif de défricher le champ de réflexion autour du principe d'imposition sur la nationalité. Il apparaît ainsi clair que le principe de territorialité fiscale souffre de différentes limites et insuffisances dans un contexte de mondialisation financière dans lequel la mobilité internationale des citoyens est courante.

Cependant, la mise en œuvre d'un principe d'imposition sur la nationalité se heurte également à des difficultés de nature conventionnelle, politique, juridique et même philosophique, s'agissant d'une imposition égale de citoyens placés dans des situations différentes.

Dès lors, il pourrait être utile de se tourner vers des dispositifs de fiscalité limitée étendue ou de renforcement des impôts à la source existant pour les revenus issus du territoire français qui contribueraient au même objectif de renforcement du lien entre citoyenneté et imposition, même après le changement de résidence fiscale, sans toutefois remettre en cause le principe de territorialité fiscale.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion du mardi 17 septembre 2019, la commission a examiné le présent rapport.*

**M. le président Éric Woerth.** À la fin de l'année 2018, a été créée une mission d'information sur l'impôt universel à la demande du groupe La France insoumise. Éric Coquerel et Jean-Paul Mattei en ont été les co-rapporteurs et Dominique David en a été la présidente. La mission a commencé ses travaux en février dernier. En huit mois, elle a pu auditionner près d'une trentaine de personnalités. Nous examinons aujourd'hui son rapport.

**Mme la présidente Dominique David.** Nous voici réunis, chers collègues, pour examiner le rapport de la mission d'information relative à l'impôt universel. Ce titre, d'ailleurs, me pose un problème et je n'ai cessé de contester sa pertinence, puisqu'il s'agit en réalité de l'impôt sur la nationalité, qui n'a rien d'universel puisqu'il n'est pratiqué que dans trois pays dans le monde : les États-Unis, l'Érythrée et l'Union du Myanmar, nouveau nom de la Birmanie. La mise en place de cette mission a été proposée par le groupe La France insoumise. C'est un sujet qui leur tient à cœur, nous le savons, puisqu'ils ont systématiquement déposé des amendements visant à sa création chaque fois que cela était possible depuis le début de la législature. Ces amendements n'ont pas été retenus, mais je voudrais saluer ici l'esprit d'ouverture du président et des membres du bureau de notre commission qui ont accepté de mettre en place cette mission pour tenter de faire, peut-être définitivement, le tour de la question.

Ce n'est pas un sujet neuf. Il figurait parmi les propositions de Dominique Strauss-Kahn lors de la campagne de 2007. Repris par Nicolas Sarkozy puis François Hollande en 2012, il fut l'un des piliers du programme du candidat Mélenchon en 2017. Souvent débattu sous des formes diverses, sans jamais, il est vrai, entrer dans le détail, ni même être retenu, c'est probablement ce que l'on appelle une fausse bonne idée : apparemment originale et séduisante, mais parfaitement irréalisable pour tout un ensemble de raisons complexes. La science-fiction est remplie de fausses bonnes idées. Nos amendements aussi parfois, il faut bien le reconnaître. Nous étions au sein de cette mission – et c'est une bonne nouvelle – tous d'accord sur l'objectif, celui de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale en général et l'expatriation en particulier. Je voudrais rappeler que, depuis le début de la législature, la lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale est l'un des grands objectifs de ce quinquennat et l'un des grands enjeux de nos travaux au sein de la commission des finances. Je voudrais saluer le travail et l'expertise de nos collègues Émilie Cariou, Bénédicte Peyrol, Jean-François Parigi, Pierre Cordier, Éric Diard et Marc Le Fur.

De fait, beaucoup a été réalisé. En matière de fiscalité personnelle, la loi a permis l'aggravation des sanctions pour les fraudeurs comme pour leurs conseils. Nous avons aussi nettement amélioré les moyens au service de la justice fiscale. La notion d'abus de droit a été élargie l'année dernière, il a été créé une police fiscale et le verrou de Bercy est tombé. De nombreuses initiatives ont également permis de renforcer la lutte contre les agissements frauduleux en matière d'impôt sur les sociétés : la taxe sur les services numériques, la convention multilatérale avec l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le projet d'impôt minimum pour le G20. Bien sûr, il reste beaucoup à faire, mais nous ne le ferons pas par le biais d'un impôt sur la nationalité.

En substance, il existe trois obstacles majeurs. Ce système d'imposition, pleinement pratiqué par les États-Unis, ne peut exister sans le FACTA, dispositif qui contraint partout dans le monde les banques à déclarer au fisc américain les avoirs détenus par tous les contribuables présentant des indices d'« américanité ». Ce dispositif est évidemment très décrié et je vous invite, sur le sujet, à relire l'excellent rapport de nos collègues Marc Le Fur et Laurent Saint-Martin sur les Américains accidentels. Mais surtout, il fonctionne parce que les États-Unis sont les États-Unis et que leur monnaie est la monnaie mondiale, ce qui est un très bon argument pour convaincre les banques de coopérer. Même ainsi, lorsque nous apprenons que les États-Unis ont investi 380 millions de dollars dans l'exploitation de ces données brutes et très volumineuses, pour au final faire rentrer dans leur caisse moins de 1 % des recettes fiscales totales du pays, nous pouvons nous interroger sur l'efficacité réelle de l'impôt sur la nationalité. Même si nous étions plus intelligents que les Américains et en capacité de contourner tous les effets de bord du système, il nous faudrait quand même renégocier quelque 128 conventions bilatérales avec tous les risques que comporte l'ouverture de renégociations. Enfin, est-ce principalement pour échapper à l'impôt sur le revenu que l'on s'expatrie, en réalité ? Non, très probablement non, car l'impôt sur le revenu est relativement plus faible en France qu'ailleurs – même qu'aux États-Unis – et c'est plutôt pour échapper à la fiscalité sur le patrimoine et sur les sociétés que certains tournent leur regard au delà de nos frontières.

Après quelques semaines d'audition, dont aucune n'a pu nous convaincre de l'intérêt d'un impôt sur la nationalité, nous avons donc réorienté les travaux de cette mission vers le renforcement des moyens de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale par l'expatriation. Je dois souligner le grand intérêt des auditions et la pugnacité des rapporteurs. Onze propositions sont formulées. Il s'agit d'ailleurs plutôt de pistes et d'intentions qui réclament – vous ne me démentirez pas, messieurs les rapporteurs – un examen plus approfondi. Je ne les détaillerai pas – ce n'est pas mon rôle de présidente – et même si la qualité de nos échanges a permis de trouver une formulation de compromis, je voudrais exprimer quelques principes qui doivent guider nos réflexions à venir.

Le premier est de ne pas jouer aux apprentis sorciers et de ne pas négliger un vrai travail d'évaluation en amont des mesures qui seront prescrites. C'est un travail que nous n'avons pas fait dans cette mission. Le deuxième est de ne pas

nous précipiter sur la remise en cause de votes récents sans en avoir évalué les effets. Je pense à l'*exit tax*, dont l'une des propositions réclame le rétablissement sous sa forme antérieure. Le troisième, enfin, est de garder en tête ce qui est pour moi une ligne rouge absolue, celle des limites imposées aux autorités administratives et de la garantie des libertés publiques, qui doit primer sur toutes les considérations politiques et budgétaires. Vous trouverez le détail de mes remarques en introduction du rapport.

Je salue la richesse de nos échanges, qui ont dépassé la seule technique fiscale, posant les sujets du consentement à l'impôt, de la citoyenneté et même de notre modèle social. Je serai très engagée dans les travaux à venir.

**M. Éric Coquerel, rapporteur.** Nous avons effectivement travaillé avec bonne intelligence et en essayant, au delà de ce que pouvaient être nos désaccords – madame la présidente vient d'en exprimer certains –, de poser aussi des jalons qui nous permettent d'ouvrir des pistes pour lutter contre l'évasion fiscale. Je remercie Jean-Paul Mattei du travail que nous avons fait ensemble.

Tout à l'heure, le président Woerth citait le nombre de personnes qui avaient été auditionnées. Les responsables de Total et Carrefour nous ont expliqué lors de leur audition comment ils pratiquent, au sein de l'entreprise, par un mécanisme interne, une sorte d'impôt différencié universel. Ainsi, pour ceux de leurs salariés qui partent à l'étranger, le fait qu'ils soient envoyés dans un pays à fiscalité privilégiée est sans incidence sur leur rémunération après impôt. Cela se pratique également dans d'autres grandes entreprises françaises.

Cela a été dit, la France insoumise n'est pas seule à porter la question de l'impôt universel. Cet impôt présente un intérêt pour deux raisons majeures, qui sont d'ailleurs les raisons pour lesquelles les États-Unis d'Amérique le pratiquent. La première est la nécessité de renforcer le lien, l'attachement national à une défense du civisme fiscal, qui va de pair avec la citoyenneté. Nous avons par exemple des députés qui représentent les Français de l'étranger. Ces députés votent le budget, alors même qu'une partie de leurs électeurs ne payent pas d'impôts en France, ce qui montre la rupture entre citoyenneté et fiscalité dans un pays qui a assis sa fiscalité sur la résidence fiscale et non pas, comme les États-Unis, sur la citoyenneté. La seconde raison est le contexte de mondialisation financière, de persistance des paradis fiscaux et de concurrence fiscale qui fait que le départ à l'étranger peut être synonyme d'optimisation fiscale.

Nous avons étudié le cas États-Unis et vu qu'il était difficile d'apprécier ce qui relève du rendement de l'impôt et ce qui relève d'un volet préventif. Mais, manifestement, c'est un système qui leur convient.

Avec Jean-Paul Mattei, nous avons souhaité faire des propositions communes. Nous n'avons pas souhaité terminer sur un échec. Il nous a semblé que nous partagions suffisamment de choses pour pouvoir formuler ensemble des propositions.

Il y a des difficultés objectives, qui ne me semblent pas définitivement obérer un système d'impôt universel mais qui sont à prendre en compte. La principale, c'est – comme madame la présidente l'a souligné – que nous n'avons pas la puissance des États-Unis. L'obligation de renégocier l'ensemble des accords bilatéraux démontre la difficulté que représente le passage un impôt universel. Pour autant, nous n'avons pas abandonné totalement l'idée d'un impôt universel ou, en tout cas, d'un impôt basé sur la nationalité. Nous proposons un impôt universel ciblé, que l'on pourrait aussi dénommer impôt différentiel. Selon la fiscalité du pays d'expatriation, il pourrait être institué un impôt auquel seraient assujettis, pendant un certain nombre d'années, les ressortissants français partant dans ce pays. Cet impôt serait à la fois ciblé sur la durée et ciblé selon la nature des pays d'expatriation. L'exil fiscal n'est pas motivé par l'impôt sur les revenus d'activité mais par l'impôt sur les revenus du patrimoine, ou celui sur les transmissions, et c'est la raison pour laquelle nous proposons que l'impôt différencié frappe certains types de revenus.

Si nous regardons la question de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), le nombre d'assujettis partant à l'étranger est faible, 0,14 % en 2016, mais ceux qui décident de le faire sont souvent parmi les plus riches. On observe ainsi que la France a perdu 4 578 assujettis à l'ISF représentant un actif net imposable de 23,8 milliards d'euros entre 2007 et 2016. Nous ne touchons pas seulement à des questions de principe, mais à des revenus qui manquent à l'État.

Il y a plusieurs pays européens qui pratiquent déjà un impôt différencié à des échelles plus ou moins importantes : l'Allemagne, la Finlande, la Suède, l'Italie. C'est une piste que nous avons mise dans notre rapport.

La deuxième piste, c'est un retour à l'*exit tax* originelle, comme vous en parlera Jean-Paul Mattéi.

Enfin, il faut engager un programme de renégociation ciblée des conventions fiscales avec les pays dits à fiscalité privilégiée.

Nous proposons également deux autres mesures à plus long terme. La première serait une contribution républicaine pour le citoyen français dont la résidence fiscale est située dans un pays étranger et dont les revenus excèdent 200 000 euros. Cette taxe pourrait être modulable en fonction du pays de destination, selon qu'il s'agit ou non d'un pays à fiscalité privilégiée. La seconde serait le recours à des formes de prêts à remboursement contingent, au delà d'un certain seuil de revenus, par exemple de 100 000 euros.

**M. Jean-Paul Mattei, rapporteur.** La mission d'information nous a permis, au delà de nos différences politiques, d'approfondir, tant philosophiquement que juridiquement, la question de l'impôt universel et la notion de citoyenneté.

Ce travail s'inscrit – cela a été dit plusieurs fois, notamment par la présidente – dans un contexte national marqué par les réformes fiscales de ces dernières années visant à lutter contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale et marqué aussi par un contexte international que l'on pourrait qualifier de *dumping* fiscal. L'assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés aux États-Unis a aussi marqué l'actualité fiscale et a suscité une précédente mission d'information de notre commission. La question de l'opportunité d'instaurer en France un impôt universel avait déjà été évoquée à cette occasion par les rapporteurs Marc Le Fur et Laurent Saint-Martin. Nous avons déjà vu la limite de cette forme de taxation.

Je voudrais vous faire part des difficultés que nous avons rencontrées. Au niveau de notre droit interne, tout d'abord, retenir la nationalité comme critère d'éligibilité à l'impôt sur le revenu pose des difficultés d'articulation avec le droit général de la nationalité française et le fait que notre pays admette la binationalité. En effet, les binationaux pourraient, en cas de résidence dans le second pays de nationalité, éviter l'impôt français, ce qui créerait des inégalités de traitement que notre droit n'admet pas. De plus, remplacer la résidence fiscale par la nationalité aurait des conséquences sur d'autres prélèvements obligatoires, tels que l'impôt sur les successions. Penser à l'impôt universel implique ainsi de clarifier quel revenu serait concerné et nécessiterait donc une étude d'impact exhaustive. Au niveau du droit existant dans les autres pays ensuite, les principales dispositions fiscales étrangères qui permettent l'optimisation fiscale concernent principalement les entreprises et non les particuliers. Celles qui concernent les particuliers portent essentiellement sur les revenus du capital, dividendes ou plus-values, et les successions, et beaucoup moins sur les revenus du travail. Penser un impôt universel afin que chacun paye sa juste part d'impôts impliquerait ainsi une réforme globale.

Au niveau de l'architecture juridique internationale, vous savez que la France a conclu avec un grand nombre de pays des conventions fiscales qui, en cas de conflit entre deux droits nationaux, détermine le pays qui se verra attribuer le droit d'imposer. Instaurer un impôt universel entraînerait de manière immédiate un risque de double imposition. Or, les conventions fiscales telles qu'elles existent aujourd'hui, fondées sur le modèle de l'OCDE, retiennent la plupart du temps des critères similaires à ceux existant actuellement en France. Nous savons bien que, dans les conventions fiscales, nous avons de grands principes relatifs au taux effectif, à l'absence de double imposition. L'instauration d'un critère de nationalité en droit français aurait un effet très limité puisqu'en cas de conflit de normes, il est plus que probable que la convention fiscale attribue le droit d'imposer à l'autre État. Renégocier les conventions fiscales est donc une condition *sine qua non* pour que la mise en œuvre d'une imposition universelle en droit français soit un succès. Or cette renégociation prendrait plusieurs années et, pour certaines conventions, ne serait pas de l'intérêt de notre pays. Au vu de ces difficultés techniques, nous avons écarté l'idée d'un impôt universel. Nous avons préféré explorer d'autres pistes et donc d'autres solutions pour éviter ou décourager l'évasion fiscale.

Décourager l'évasion fiscale est un objectif qui nécessite une approche pragmatique. Cela passe d'abord par le renforcement des moyens de contrôle fiscal de nos administrations. Nous devons également nous donner des armes juridiques plus adaptées en redéfinissant clairement des notions comme l'exil fiscal ou les pays à fiscalité privilégiée. Un mécanisme d'obligation fiscale étendue, pour les nationaux partant dans des pays à fiscalité privilégiée, pour une durée à définir par le législateur, qui pourrait se situer entre cinq et dix ans, tel qu'il existe notamment chez nos voisins allemands, permettrait de prolonger les obligations fiscales du citoyen qui décide de changer de résidence fiscale. Nous pourrions aller au delà du rétablissement du système antérieur à 2019 pour l'*exit tax* sur les plus-values, en supprimant l'extinction du sursis d'imposition.

Cette lutte contre l'évasion fiscale doit s'inscrire dans une volonté plus large de contribuer à établir un système fiscal international plus juste. C'est pourquoi nous suggérons une renégociation ciblée des conventions fiscales internationales avec les pays dans lesquels les revenus d'activité, les plus-values, et les successions sont taxés à un niveau inférieur de plus de 50 % à l'impôt français. Nous recommandons la poursuite de la dynamique de progression de la transparence financière internationale, permise par l'OCDE ou encore l'Union européenne, et nous recommandons la création d'un registre mondial des titres financiers, qui serait un outil permettant d'identifier les véritables détenteurs de ces titres.

En conclusion, je tiens à relever la qualité du travail que nous avons pu mener collectivement et qui nous a permis de proposer, malgré les difficultés évoquées quant à la mise en place d'un impôt universel, des solutions alternatives qui vont dans le sens de plus de justice fiscale.

**M. le président Éric Woerth.** Le sujet est évidemment très intéressant et assez ancien, comme l'a dit d'ailleurs la présidente, mais c'est un vrai sujet. Quand on est en train de réfléchir à un impôt plus international pour les entreprises, c'est une question qui se pose, au fond un peu comme le droit du sol et le droit du sang dans d'autres domaines, mais parfois à rebours. C'est le même problème, mais nous n'y répondons pas de la même manière.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Nous sommes ici dans un cadre un peu particulier puisque, depuis 2017, le sujet est évoqué à l'occasion de chaque projet de loi de finances. Le président Éric Woerth et moi-même avons dit à M. Coquerel qu'il serait utile de faire le point sur cette problématique de l'impôt universel. Nous en avons pris l'engagement en séance et le bureau de la commission en a tiré les conséquences. Je rappelle d'ailleurs qu'un engagement en séance sur le verrou de Bercy a abouti à sa quasi-suppression. Il arrive que les engagements en séance et les rapports d'information conduisent à des résultats intéressants...

Nous sommes dans un contexte un peu différent. Pour autant, au lieu de constater un désaccord sur un sujet « universel », vous avez préféré travailler sur les voies et les moyens d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale. Je voulais souligner ce caractère constructif de votre démarche, qui démontre un esprit d'ouverture sur un sujet sensible. Au delà, il y a des côtés techniques qui sont d'une complexité telle que les choses sont délicates.

Vous avez évoqué la renégociation des conventions fiscales bilatérales. La France en a signé un grand nombre. Un programme de renégociation ciblée des conventions fiscales pourrait-il être envisagé en prenant quelques conventions fiscales correspondant vraiment à ce qui vous semble le plus poser problème en matière de fraude ?

Vous avez également évoqué les exemples étrangers. Pourriez-vous apporter un éclairage complémentaire sur l'expérience américaine depuis l'adoption du FACTA ?

Une de vos propositions porte sur l'exemple des obligations fiscales étendues en vigueur dans plusieurs de nos voisins européens qui consistent, pour ces pays, à continuer à imposer leurs ressortissants plusieurs années après leur départ. Cela vous semble être une piste intéressante. Cela me semble effectivement aussi intéressant à étudier. Pourriez-vous être un peu plus précis sur ce point et nous dire, selon vous, ce que serait une obligation fiscale limitée étendue en France et quels pourraient être les modalités et le calendrier de mise en œuvre d'un tel dispositif ?

**M. M'jid El Guerrab.** Je suis député des Français de l'étranger donc je suis concerné au plus haut point par la question de l'impôt universel. Je regrette que votre propos donne le sentiment que, pour beaucoup d'entre eux, les Français de l'étranger sont des exilés fiscaux. Aujourd'hui, il y a trois millions et demi de Français qui résident à l'étranger, dont à peu près deux millions et demi qui sont enregistrés dans nos consulats. Sur ces trois millions et demi de personnes, près de 70 % sont des binationaux. Il y a là un sujet de non double imposition.

Notre collègue, Anne Genetet, a rendu un rapport dans lequel elle a évoqué l'idée d'un statut des Français de l'étranger. On ne peut pas leur demander de payer des impôts en France et ne pas les faire bénéficier de services. Aujourd'hui, les Français de l'étranger qui perçoivent des revenus en France y payent des impôts. Quand ils vivent hors de l'Union européenne, ils payent même la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), alors qu'ils n'ont pas accès au régime de sécurité sociale. C'est une injustice qui a été relevée et condamnée par la Cour de Justice européenne – dans son arrêt de Ruyter – qui a mis fin à cette imposition pour les Français résidant dans l'Union européenne. Si vous soulevez la question de l'impôt universel, on ne pourra pas éviter des questions de ce type.

**Mme Émilie Cariou.** Je rappelle d'abord que notre impôt sur le revenu est un impôt mondial, c'est-à-dire que dès lors que l'on est domicilié en France, on doit déclarer ses revenus mondiaux. C'est le jeu des conventions internationales qui fait que, pour éviter les doubles impositions, on n'acquitte pas d'impôt en France sur un certain nombre de revenus. Aujourd'hui, notre impôt repose sur la notion de domiciliation fiscale. C'est à partir de là qu'il faut essayer de voir les solutions pour éviter l'évitement fiscal lié à la domiciliation en dehors de France. Il est vrai que nous polarisons beaucoup trop le sujet sur l'impôt sur le revenu.

Vous proposez d'élaborer un registre financier. J'aurais souhaité avoir un peu plus de détails sur les éléments que vous souhaiteriez faire figurer dans ce registre financier. L'OCDE fait des propositions aujourd'hui en matière de transparence bancaire et d'échange de données bancaires. Cela serait une manne d'informations que de savoir que telle personne détient des hôtels de luxe sur la Côte d'Azur, par exemple. Comment voyez-vous votre registre par rapport à ce type de proposition de l'OCDE, et qu'en pensez-vous ?

Sur l'*exit tax*, nous n'étions pas favorables à un assouplissement trop large de ce dispositif. Nous avons quand même maintenu des garde-fous. Pour l'instant, je pense qu'il privilégier la stabilité fiscale.

Je pense qu'il peut être intéressant de pratiquer aussi des renégociations de certaines conventions fiscales qui posent le plus de problèmes. Nous avons déjà fait cela ces dernières années avec certains pays.

Je retiens la notion d'impôt différencié. Avez-vous testé la constitutionnalité d'une telle mesure ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Ce rapport vérifie une loi très importante, qui veut que les rapports les plus stimulants intellectuellement sont en règle générale les moins praticables. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt ce qu'a dit la présidente sur les difficultés pratiques d'exécution. Je crois qu'il ne faut pas trop s'inquiéter de cela. En revanche, je trouve que les obstacles théoriques à la création d'un impôt universel sont quand même très forts.

D'abord, se pose le problème de réciprocité. En principe, avec un mécanisme d'impôt différencié, le trésor français prendrait le complément de ce qui ne serait pas payé au trésor du pays local. Il reste que dans l'Union européenne, avoir deux systèmes aussi différents – un système qui serait territorial d'un côté et un système qui serait fondé sur la nationalité de l'autre – créerait une différence profonde d'organisation du système. Nous devons essayer de tendre vers une harmonisation, au moins au niveau européen.

Deuxièmement, vous estimez que nous pouvons appliquer un système d'impôt différencié à l'encontre de citoyens qui seraient expatriés dans des pays particulièrement intéressants sur le plan fiscal. Je pense que nous nous heurtons dans ce cas à un problème d'égalité, parce que l'appréciation du seuil à partir duquel cet impôt s'applique créera des différences de traitement difficilement justifiables.

Le troisième problème est global : avons-nous un système assis nationalement ou assis territorialement ? Nous ne pouvons pas le séparer du système du droit social, du régime de protection sociale. Cela pose le problème des travailleurs détachés. Pouvons-nous isoler les impôts et à l'intérieur des impôts, l'impôt sur le revenu, afin d'appliquer, d'une manière ou d'une autre, un principe qui aurait un caractère dérogatoire par rapport à l'ensemble de la fiscalité ? Je crois que nous avons un devoir de cohérence.

En somme, tout cela va mettre autant de temps que la fin des contributions...

**M. Charles de Courson.** Il est toujours intéressant d'examiner concrètement des idées brillantes, mais il manque à mon avis plusieurs volets.

Le premier volet, ce sont les étrangers résidant en France. Quelle est la balance, du point de vue des intérêts financiers de l'État français, entre l'éventuel surcroît de recettes provenant de la taxation des Français résidant à l'étranger et ce que serait la perte de recettes résultant des revenus non taxés d'étrangers en France ?

Si nous levons des impôts et des cotisations sociales, c'est pour financer des services publics et des prestations sociales. Sur ce point, je rejoins ce qu'a dit Jean-Louis Bourlanges sur notre devoir de cohérence.

Deuxièmement, les États-Unis ont créé cette règle dans le cadre de leur guerre civile, comme un impôt exceptionnel pour taxer des gens qui ne venaient pas sous les drapeaux,. Comme c'est le seul pays important qui l'a instauré, nous avons un énorme problème d'articulation.

Vous vous rabattez sur ce que vous appelez un mécanisme d'obligation fiscale limitée. Mais on se heurte à la difficile définition de l'exilé fiscal. Vous dites que c'est quelqu'un qui va dans un pays où la pression fiscale est inférieure, mais cette pression varie impôt par impôt. On peut gagner aux droits de succession mais pas à l'impôt sur le revenu. Quelle est la balance globale pour définir ce qu'est un exilé fiscal ?

Quant aux motivations pour définir un exilé fiscal, rien n'est plus difficile que de déterminer les motivations d'un départ de France.

L'idée est de faire contribuer des Français qui ont quitté la France au financement des services publics français. A cet égard, je suis très sceptique. Je pense qu'il faut avoir une logique. Soit on est dans une logique territoriale, soit on retient une logique de nationalité, mais nous ne pouvons pas avoir les deux dans un monde qui a massivement choisi le critère de la territorialité et pas celui de la nationalité.

**M. Mohamed Laqhila.** Le rapport évoque des questions de philosophie fiscale. Or, la fiscalité n'est pas une philosophie, c'est un élément essentiel d'une démocratie. Les techniques d'aujourd'hui pour échapper à la fiscalité ont un temps d'avance sur le législateur, nous le reconnaissons.

Les fiscalistes disent souvent qu'il faut créer son entreprise à Londres – en tout cas avant le Brexit –, qu'il faut la transmettre ensuite à Bruxelles et, ensuite, qu'il faut venir mourir à Paris. Pourquoi un contribuable quitte-t-il son pays pour des raisons fiscales ? Dans une économie mondialisée où le siège d'une entreprise peut être situé n'importe où, la question est essentielle.

Aujourd'hui, ne faut-il pas travailler à une réforme d'ensemble de la fiscalité mondiale plutôt que de renégocier au cas par cas chacune des 128 conventions bilatérales qui ont été conclues par notre pays ?

**M. Marc Le Fur.** Ce rapport, c'est un peu l'arrivée d'une mode américaine. Théoriquement, les Américains ont adopté cette formule lors de la guerre de Sécession. De fait, elle n'était pas appliquée, ou très peu, et ce n'est que depuis une réforme intervenue du temps de la présidence Obama qu'elle produit des effets importants.

En deuxième lieu, les définitions de la nationalité sont très variables d'un pays à l'autre. Cela peut compliquer l'exercice.

Par ailleurs, seul un pays très puissant peut appliquer une imposition universelle, puisqu'il faut se donner les moyens de suivre l'ensemble de ses concitoyens, alors même qu'ils ne sont pas sur le territoire. L'une des raisons de la fiscalité territoriale est la présence des personnes sur le sol national. Il y a peut-être maintenant des moyens électroniques qui le permettent, mais c'est objectivement très compliqué.

Aujourd'hui – nous l'avons vu avec Monsieur Saint-Martin dans notre rapport – nous avons affaire à des banques françaises qui sont très disciplinées à l'égard des injonctions américaines, très zélées même, pourrait-on dire. Est-ce que les banques américaines seraient aussi zélées demain à l'égard du fisc français ou à l'égard de je ne sais quel autre pays ?

Cela a été dit, nous avons un sujet de service public. Les Français qui vivent à l'étranger, à part la protection diplomatique, ne bénéficient pas des services publics. Pas même pour la scolarisation de leurs enfants. Pourquoi paieraient-ils des impôts alors qu'ils ne bénéficient pas des services publics, contrepartie logique de l'impôt.

Pour ma part, j'étais hostile à la création des sièges de députés des Français de l'étranger pour cette raison. C'est l'un des principes de base du vote. Le vote est donné à ceux qui, d'une manière ou d'une autre, participent à la recette.

Au delà des questions de fraude, il faut évoquer un problème de fond. Une grande partie de nos jeunes les plus qualifiés quittent le territoire français, de manière définitive, et emportent avec eux leurs compétences mais aussi les sommes qui ont été investies pour leur éducation. Ce sont souvent les plus favorisés qui partent. Ce n'est pas de la fraude fiscale, mais leur départ emporte des conséquences fiscales et crée de fait une injustice à l'égard d'un public peut-être moins favorisé, qui reste sur le sol français et qui, lui, va payer l'impôt.

**M. Jean-Louis Bricout.** Nul doute que l'impôt universel mérite certainement d'être mieux connu, en tous les cas d'être plus approfondi. D'ailleurs, M. Mélenchon ne s'est jamais privé de mettre ce principe de fiscalisation dans son programme, en proposant qu'un expatrié, une fois réglés les impôts dus à son pays d'accueil, doive s'acquitter de la différence auprès du fisc français en se basant sur les modes de calcul de l'impôt français. Évidemment, dans un pays où le droit fiscal ne connaît pas de citoyens, mais des résidents fiscaux, le sujet fait un peu peur. Ces débats ont souvent tourné court sous prétexte que le sujet et ses conséquences n'avaient pas été suffisamment appréhendés, suffisamment étudiés. Je crois qu'avec ce rapport, grâce au travail réalisé et aux propositions qui en découlent, les débats pourront être plus approfondis.

C'est aussi une vraie nécessité dans une mondialisation quelque peu effrénée. La concurrence fiscale s'est installée. Aujourd'hui, les techniques bancaires d'évitement fiscal ne manquent pas et viennent éroder nos rentrées fiscales aux dépens de la justice sociale. Une solution pour remédier à ce problème épineux, qui a parfois motivé les gilets jaunes dans leur combat, serait d'empêcher l'évasion fiscale, et l'impôt universel fait partie des outils possibles. Dans les débats, on parle souvent du modèle américain, presque unique en son genre. S'il devait être transposé en droit français, ce dispositif présente effectivement un certain nombre d'avantages en dehors du fait de rendre moins intéressante l'expatriation pour raisons fiscales. Il permet de maintenir un lien contributif entre membres d'une même nation. Par contre, il pose quelques problèmes, d'abord pour le traitement des binationaux ou des couples dont la nationalité est différente. Le principe peut également poser un problème d'inégalité puisqu'à imposition similaire, les services en matière d'éducation, de santé, peuvent être de niveau différent. Surtout, la révision des nombreuses conventions fiscales pose problème. Nous ne sommes évidemment pas dans le même rapport de force que les Américains pour négocier ces conventions.

Dans votre rapport, vous proposez des solutions quelque peu innovantes pour lever un certain nombre de barrières. Vous avez même parlé d'un impôt universel dégradé. Ma question est simple : quelles suites pourraient être données à vos propositions ? Certes notre gouvernement s'est bien engagé dans la lutte contre la fraude fiscale, a mis fin au verrou de Bercy par exemple, mais le pensez-vous enclin à se saisir du sujet pour aller plus loin dans la mise en place de cet impôt universel et remettre un peu d'ordre dans la mondialisation ?

**M. Fabrice Brun.** Je rappelle qu'un contribuable transférant son domicile fiscal hors de France doit conserver ses actions pendant deux ans et non plus quinze pour échapper à l'*exit tax*. Cette mesure n'est en réalité qu'un faux-semblant, car réduire ce délai à deux ans revient à supprimer la taxe. J'avais pour ma part déposé une proposition de loi pour revenir au régime initial de l'*exit tax*. Je pense que c'est un sujet qui reviendra à l'occasion de l'examen du PLF, parce que l'on voit bien que c'est un débat qui est encore prégnant et qui n'est pas totalement tranché.

**Mme Sarah El Haïry.** Je félicite les co-rapporteurs qui ont mis en évidence que le travail contre la fraude fiscale, contre l'évasion est essentiel.

Comment serait-il possible de définir précisément le départ motivé par des raisons essentiellement fiscales ?

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Ce fameux impôt universel semble compliqué à mettre en œuvre, même si cette difficulté ne doit pas conduire à renoncer à une meilleure imposition et à une fiscalité plus juste pour l'ensemble de nos concitoyens, y compris pour ceux qui s'exilent. Jean-Louis Bricout y faisait allusion tout à l'heure, certains mouvements comme celui des gilets jaunes ont aussi dénoncé les injustices fiscales dans notre pays et cela n'a pas été une question anodine. On a longtemps ironisé sur notre souhait, sur notre exigence, sur notre engagement à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et je me félicite aujourd'hui que, finalement, cette question qui était un peu mise de côté pendant longtemps redevienne d'actualité et que cette mission permette d'évoquer un certain nombre de questions. Nous souscrivons aux propositions qui sont faites, qui ne sont pas forcément consensuelles mais de compromis pour un certain nombre d'entre elles, parce que nous en avons porté déjà un certain nombre. Nous nous étions opposés à la réforme de l'*exit tax* et nous saluons la proposition portant sur cette taxe, de même que celle qui invite à mieux définir les paradis fiscaux et à élargir la liste des paradis fiscaux. Les paradis fiscaux ne sont pas toujours ceux que l'on montre du doigt.

La proposition numéro dix encourage la mise en place d'un registre financier unique au niveau mondial et je la soutiens.

La proposition numéro onze est pleine de bon sens. Nous affirmons toujours notre volonté de lutter contre l'évasion fiscale et, finalement, nous diminuons très régulièrement les moyens qui y sont consacrés, notamment au niveau de la DGFIP, dont les effectifs ont diminué de 17 % entre 2009 et 2016, soit une baisse 2 % par an.

Je salue la proposition numéro quatre qui invite à réfléchir aux modalités d'instauration d'une contribution au pacte républicain pour le citoyen français dont la résidence fiscale est située dans un pays étranger et dont les revenus excèdent un certain niveau, qui serait de 200 000 euros.

Tant mieux si ce rapport et cette mission ont permis de renforcer l'utilité indispensable de combattre encore l'évasion fiscale pour plus de justice !

**M. Michel Castellani.** L'impôt universel fondé sur la nationalité paraît être une réponse convaincante face au problème de l'injustice fiscale et face au problème de l'évasion fiscale. Je voudrais simplement souligner qu'il faudrait s'assurer que le dispositif ne puisse pas être contourné, comme d'autres dispositifs sont presque systématiquement contournés. Ma question est la suivante : avez-vous identifié clairement les moyens de débusquer des situations de fausse expatriation ?

**M. Éric Coquerel, rapporteur.** Charles de Courson nous demande si le jeu en vaut la chandelle. Je crois qu'il n'est pas compliqué de démontrer que l'évasion et l'optimisation fiscales coûtent plusieurs dizaines de milliards d'euros à la France par an. Si nous avons réfléchi à cela, c'est qu'il y a un problème.

Émilie Cariou parlait de ce qui s'est passé dans le cadre de l'OCDE. Effectivement, il y a des échanges automatiques d'information entre établissements bancaires qui permettent de regrouper des informations et qui constituent un atout précieux de lutte contre la fraude fiscale, mais cela demeure inopérant contre l'optimisation fiscale parce que celle-ci est légale.

Comme le relève notre proposition numéro deux, il nous appartient – et c'est ce que nous souhaitons que le Parlement puisse faire – de définir juridiquement l'exil fiscal. C'est un chantier ouvert. En aurons-nous les capacités ? Je pense que oui.

Nous avons rencontré l'administration fiscale. Elle est incapable de nous dire combien de Français vivent à l'étranger. Nous invitons le législateur à trouver des moyens pour permettre à l'administration fiscale française d'identifier les Français établis fiscalement à l'étranger, notamment par des obligations déclaratives. C'est au législateur qu'il conviendra de voir comment améliorer cela, mais cette amélioration est nécessaire.

Pour répondre à Jean-Louis Bourlanges, étendre un impôt fondé sur la nationalité à des gens qui partent dans des pays privilégiés pendant un certain nombre d'années est à mon sens compatible avec le droit européen. L'Allemagne le fait pendant les dix ans qui suivent le départ du contribuable, la Finlande pendant trois ans, la Suède pendant cinq ans. Ce n'est pas incompatible avec le droit européen d'avoir un complément d'impôt sur ce fondement.

Ce que nous proposons pourrait être décidé dès le prochain PLF. Cela dépend de la volonté politique. Un mécanisme de fiscalité limitée étendue peut être étendu très rapidement en droit positif, si nous le voulons. Nous l'indiquons dans le rapport, une telle disposition vise à faire en sorte que le droit de taxer ne s'éteigne pas immédiatement avec un changement de résidence fiscale. Certains dispositifs spécialisés permettent aujourd'hui de récupérer des revenus situés à l'étranger, par exemple l'article 123 *bis* du code général des impôts (CGI) sur les

cessions de parts d'entreprises ou l'article 155 A sur la rémunération des services. Il s'agirait d'ajouter un principe général qui aurait vocation à s'appliquer à tous les impôts portant sur le revenu des personnes, y compris pour les revenus gagnés dans un autre pays que la France. Cela ouvrirait la possibilité d'engager des négociations pour modifier les conventions avec les pays à fiscalité privilégiée. C'est quelque chose qui pourrait être fait relativement rapidement. C'est un problème de volonté politique.

**M. Jean-Paul Mattei, rapporteur.** Pour répondre à notre collègue député représentant les Français de l'étranger, il n'est pas question de stigmatiser les personnes qui partent à l'étranger. Nous voulons éviter une forme de nomadisme fiscale ou d'itinérance consistant à rechercher les pays les plus attractifs pour payer le moins d'impôts possible.

L'impôt sur la nationalité nous est revenu dans la figure à travers la question des Américains accidentels. Mais nous ne souhaitons pas faire la même chose que les États-Unis. Nous voulons éviter que des gens, par opportunité fiscale, quittent le territoire et ne contribuent pas normalement à l'impôt. Simplement, quels sont les moyens aujourd'hui pour rattraper ces contribuables qui passent à travers les mailles, afin qu'ils puissent payer l'impôt normalement ? Nous avons essayé de faire des propositions qui sont de plusieurs ordres. D'abord, réfléchir sur la notion de résident fiscal. Ensuite, redéfinir l'exil fiscal et les pays privilégiés. Nous nous trouvons confrontés à la difficulté des conventions internationales en matière fiscale. Nous savons bien que les conventions sont multiples et variées et qu'elles retiennent en général plusieurs critères. Il est nécessaire, à mon avis, de réfléchir à une renégociation des conventions fiscales aussi bien dans leur contenu que dans leur périmètre. Cela ne concerne pas seulement l'impôt sur le revenu mais également d'autres impôts.

On nous a posé des questions sur la mise en place concrète de nos propositions. À mon avis, il y a des mesures qui peuvent tout à fait être intégrées dans un PLF.

La proposition numéro trois ne nous fait pas basculer sur une obligation de déclaration mais progresser dans le sens d'une transparence accrue. Nous avons les outils aujourd'hui. Il faut les encadrer de manière ordonnée et par la loi pour protéger le contribuable.

Monsieur le rapporteur général Joël Giraud, vous évoquiez le FACTA. Il faut reconnaître que les États-Unis n'appliquent pas le principe de réciprocité pour les informations qu'ils délivrent aux pays. Paradoxalement, nous l'avons vu à travers nos travaux, ils deviennent un territoire particulièrement attractif pour certains fraudeurs. Il faudrait beaucoup plus de transparence, beaucoup plus d'échanges de manière équilibrée.

Je pense que nous sommes arrivés à un compromis. J'insiste sur notre prudence : nous parlons d'inviter, d'encourager, de renforcer. Cela invite à la réflexion. Personnellement, j'espère que ce sera une réflexion active et qui se traduira dans les textes examinés à l'Assemblée nationale.

**M. M'jid El Guerrab.** La fonction de député représentant les Français de l'étranger est constitutionnelle. Je ne savais pas que nous aurions un débat constitutionnel sur les Français de l'étranger. Si les Français qui ne payent pas d'impôt n'ont pas le droit d'avoir de représentants, il n'y a que 40 % des Français, même en métropole, qui payent l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, les Français de l'étranger payent des impôts, et même l'impôt sur le revenu parfois. Le centre des impôts des non-résidents collecte chaque année plus de 800 millions d'euros d'impôts.

**M. Alexandre Holroyd.** Je rejoins mon collègue M'jid El Guerrab : les Français de l'étranger payent des impôts sur tous leurs revenus de source française. Il faudrait aussi avoir conscience que, si nous imposons les Français sur leurs revenus à l'étranger, nous pourrions aussi avoir des étrangers qui résident en France soumis à des obligations équivalentes dans leur pays d'origine, sachant que la différence de fiscalité peut se jouer sur beaucoup de tableaux différents. Il y a des pays qui choisissent d'avoir plus de fiscalité sur les individus, moins sur les sociétés, et inversement.

Je trouve cela très amusant que nous revenions à un débat sur le vote censitaire, qui est un peu la source de cette proposition originale. Je trouve cela remarquable que la France insoumise propose – ou ne propose plus dans le rapport – le rétablissement de ce qui avait été aboli en 1848.

**M. le rapporteur général Joël Giraud.** Je vais interroger la commission, en application de l'article 145 du règlement, sur l'autorisation de publier ce rapport d'information. S'il n'y a pas d'opposition, il en est ainsi décidé.

\*

\*      \*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION**

– Table ronde réunissant la **direction générale de la législation fiscale** : M. Bruno Mauchauffée, adjoint du directeur de la législation fiscale et Mme Patricia Lechard, adjointe du chef de bureau E1, la **direction des impôts des non-résidents** : Mme Agnès Arcier, directrice des impôts des non-résidents, et Mme Isabelle Carpentier, chargée de la division de la fiscalité des particuliers et du contrôle fiscal de la DRESG et la **direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)** : M. Florent Tesson, administrateur des finances publiques

– Audition commune du **Comité pour l’abolition des dettes illégitimes** : M. Rémi Vilain et de l’**Observatoire Citoyen pour la Transparence Financière Internationale** : M. Francis Kern, vice-président.

– **Association des Américains accidentels** : M. Fabien Lehagre, président.

– **Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)** : M. Xavier Timbeau directeur principal et M. Guillaume Allègre, économiste au département des études ;

– **Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne** : M. Guillaume Drano, conseiller fiscal sur les Affaires économiques, financières et monétaires.

– Table ronde réunissant **Carrefour** : Mme Crystel Rostang, Head of Compensation, Benefits and International Mobility et Mme Nathalie Namade, directrice des affaires publiques et **Total** : Mme Nathalie Mognetti, directrice fiscalité groupe et M. Alexandre Marchal, directeur des relations institutionnelles France ;

– **Avocats fiscalistes aux barreaux de Paris et/ou de New York** : M. Timothy Ramier, avocat Tax Chair AARO, M. John Fredenberger, avocat fiscaliste et ancien chef de la commission fiscale d’AARO, M. Paul Atkinson, chef de la commission financière et bancaire d’AARO, Mme Pamela Combastet, présidente de la Fondation Aide aux Américains à Paris, et M. Joseph Smallhoover, ancien président de l’American Club de Paris.

– **M. Andreas Kallergis**, maître de conférences en droit public.

– **M. Régis Bismuth**, professeur à l’École de droit de Sciences Po.

– **M. Marc Leroy**, professeur de sociologie à Reims.

– **Solidaires Finances publiques** : Mme Anne Guyot-Welcke et Mme Paule Guglielmi, secrétaires nationales.

– **Fédération bancaire** : M. Benoit de la Chapelle Bizot, directeur délégué, Mme Blandine Leporcq, directrice du département fiscalité, et M. Nicolas Bodilis Reguer, directeur du département relations institutionnelles.

– **Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE** : M. Pascal Saint-Amans, directeur.