



Joëlle Garriaud-
Maylam
Sénateur représentant
les Français établis
hors de France

NOTE D'INFORMATION :

LA FISCALITE DES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE ETAT ACTUEL ET EVOLUTIONS EN COURS

Au 31 décembre 2010, 1 504 000 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France, un chiffre auquel il faut ajouter environ un million de Français non-inscrits à ce registre. Ils sont assujettis à l'impôt dans leur pays de résidence.

Un certain nombre d'entre eux font partie des 193 305 foyers fiscaux de non résidents fiscaux¹ ayant payé des impôts en France en 2009. Un chiffre en baisse comparativement à 2008 (197 226 foyers fiscaux) et 2007 (205 688). Dans ces foyers, les revenus déclarés proviennent principalement des revenus du patrimoine², des revenus salariaux (revenus de source française) et, dans une moindre mesure des revenus non salariaux³. Les principaux pays de résidence en nombre de contribuables sont la Belgique, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Etats-Unis et le Maroc. Les foyers fiscaux non-résidents bénéficient d'une dématérialisation de leurs déclarations, celles-ci se font désormais pour un tiers (65 120) en ligne.

Ces foyers fiscaux non-résidents contribuent pour un montant de près de 541 millions d'euros, soit une moyenne d'environ 2 700 euros par foyer fiscal. Un chiffre à mettre en rapport avec le coût de 343,2 millions d'euros du programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires », ou encore les huit millions d'euros annuels apportés par les taxes sur les passeports.

Les Français établis hors de France, outre les impôts et taxes acquittés dans leur pays de résidence, peuvent rester assujettis à différentes impositions françaises : l'impôt sur les revenus de source française, l'impôt sur les successions, l'impôt sur la fortune (ISF) et l'impôt sur les plus values immobilières réalisées en France. De plus, cette population française installée hors de France est concernée par les réformes fiscales en cours, notamment à travers la création annoncée d'une « exit tax ».

¹ Ce chiffre inclut également les non-résidents de nationalité étrangère.

² Cela comprend les revenus de capitaux mobiliers, les revenus fonciers et les locations meublées non professionnelles.

³ Notamment les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non commerciaux et les bénéfices agricoles.

I – CARACTERISTIQUES DE L'IMPOSITION DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

A – L'IMPOT SUR LE REVENU

1 – Le domicile fiscal détermine l'imposition sur le revenu

En France, c'est le critère du domicile fiscal⁴ (principe de territorialité de l'impôt) qui détermine l'assujettissement à l'impôt sur le revenu. Selon l'article 4 A du Code Général des Impôts, « *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* ». L'article 164 B du CGI dresse la liste des revenus de source française susceptibles de justifier une imposition des non-résidents (sous réserve des conventions fiscales internationales).

Pour déterminer le domicile fiscal, la France a signé avec 118 Etats des conventions fiscales bilatérales relatives à la double imposition⁵. Ces conventions fiscales permettent d'établir dans chaque cas le domicile fiscal. Si une personne réside dans un Etat n'ayant pas signé de convention fiscale avec la France, c'est l'article 4 B du Code Général des Impôts qui détermine ce domicile fiscal selon plusieurs critères indépendants :

Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France :

- *a. Les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de séjour principal ;*
- *b. Celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ;*
- *c. Celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économique.*

2 – Les Français établis hors de France restent imposés sur leurs revenus de source française

Sous réserve de dispositions contraires contenues dans les conventions fiscales passées entre la France et certains Etats, les personnes dont le domicile fiscal est situé hors du territoire national sont passibles de l'impôt sur le revenu sur leurs seuls revenus de source française. La règle du taux effectif global (TEG) s'applique, laissant l'administration fiscale française prendre en compte l'ensemble des revenus mondiaux pour en déduire un taux moyen d'imposition qui ne sera ensuite appliqué qu'aux seuls revenus de source française. Cette imposition sur les revenus de source française est soumise à un barème progressif avec un taux minimum de 20%. Toutefois, lorsque le non-résident peut justifier que le taux de l'impôt français sur l'ensemble de ses revenus mondiaux (sources française et étrangères) serait inférieur à ce minimum, le taux ainsi calculé est appliqué aux revenus imposables en France.

Enfin, si l'un des époux d'un ménage n'a pas son domicile fiscal en France, l'imposition du ménage ne porte que sur les revenus de l'époux domicilié en France et les revenus de source française de l'époux non-domicilié.

3 – La prise en compte de l'habitation en France pour l'impôt sur le revenu

Selon l'article 164 C du CGI, les Français établis hors de France disposant d'une habitation sur le territoire français sont assujettis à l'impôt sur le revenu, sur une base forfaitaire qui représente trois fois la valeur locative réelle de cette habitation⁶, sauf s'ils ont des revenus de source française d'un montant supérieur à cette base forfaitaire. Cette imposition ne s'applique pas aux Français établis dans les pays ayant signé une convention fiscale avec la France.

⁴ Contrairement aux Etats-Unis où le critère de la nationalité est appliqué.

⁵ L'objet des conventions fiscales est d'éviter la double imposition des revenus qui ont leur source dans un Etat et qui sont perçus par une personne fiscalement domiciliée dans un autre Etat (ou résidente de cet autre Etat).

⁶ Par exemple : soit un non-résident marié, ne remplissant pas les conditions « d'exonération » et qui dispose de plusieurs habitations en France : un appartement d'une valeur locative annuelle estimée à 18 000€ et une grande maison d'une valeur locative annuelle de 90 000€. En tout, il déclarera avec son épouse au titre de l'article 164 C du CGI, une valeur locative annuelle de 108 000€ x 3 au titre des revenus de 2009. Après application du barème progressif et du quotient familiale (2 parts), il résultera un impôt à payer de 106 125€.

B – LES AUTRES PARTICULARITES DE L'IMPOSITION DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

1 – L'imposition sur les plus-values immobilières

Selon l'article 244 bis A du Code général des impôts, les plus-values réalisées à titre occasionnel par des contribuables domiciliés hors de France lors de la cession d'immeubles, sous réserve des conventions internationales, supportent selon les cas un prélèvement de 19 %, 33 1/3 % ou 50 %. Les plus-values immobilières font donc l'objet d'un prélèvement dont le taux est fixé :

- à 19% si le non-résident est domicilié fiscalement dans un Etat membre de l'Espace Economique Européen (Etats membres de l'Union européenne ainsi que le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège) ;
- à 33 1/3 % si le non-résident est domicilié fiscalement dans un autre état qui n'est pas un état ou territoire non coopératif ;
- à 50 % si le non-résident est domicilié ou établi dans un état ou territoire non-coopératif.

L'article 91 de la loi de finances pour 2011 supprime l'exonération des plus values réalisées lors de la seconde cession de l'habitation en France des non-résidents, sous réserve que le cédant ait été fiscalement domicilié en France de manière continue pendant au moins deux ans à un moment quelconque antérieurement à la possession et il doit avoir la libre possession du bien au moins depuis le 1^{er} janvier de l'année précédent la cession.

Par ailleurs, l'article 244 bis C du CGI dispose que « Sous réserve des dispositions de l'article 244 bis B, les dispositions de l'article 150-0 A ne s'appliquent pas aux plus-values réalisées à l'occasion de cessions à titre onéreux de valeurs mobilières ou de droits sociaux effectuées par les personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B, ou dont le siège social est situé hors de France... ».

2 – Les exonérations d'impôt dont bénéficient les Français vivant à l'étranger

- *Exonération des prélèvements sociaux (CSG-CRDS)* : En application de l'article L.136-6 du code de la sécurité sociale, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B sont assujetties à une contribution sur les revenus du patrimoine assise sur le montant net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu. Dès lors, les personnes physiques qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France ne sont pas assujetties aux contributions sociales françaises fiscalisées (CSG et CRDS) sur les revenus tirés du patrimoine (par exemple, les loyers).

- *Impôt de solidarité sur la fortune* : Pour les non-résidents fiscaux, les biens possédés à l'étranger ne sont pas pris en compte. L'impôt porte uniquement sur les éléments de patrimoine situés en France. De plus, selon l'article 885 L du CGI : « Les personnes physiques qui n'ont pas en France leur domicile fiscal ne sont pas imposables sur leurs placements financiers... »⁷.

⁷ Ne sont pas considérées comme placements financiers les actions ou parts détenues par ces personnes dans une société ou personne morale dont l'actif est principalement constitué d'immeubles ou de droits immobiliers situés sur le territoire français, et ce à proportion de la valeur de ces biens par rapport à l'actif total de la société.

II – VERS LA CREATION DE NOUVEAUX IMPOTS POUR LES FRANÇAIS DE L'ETRANGER ?

A – LE DEBAT EN COURS SUR L'IMPOSITION DES FRANÇAIS NON-RESIDENTS

1 – Un débat initié par un amendement parlementaire

Le président (PS) de la commission des finances de l'Assemblée nationale a déposé au mois d'octobre 2010 un amendement au projet de loi sur le budget 2011, prévoyant une « taxation proportionnelle » sur le revenu des Français de l'étranger en fonction des impôts déjà payés par ceux-ci.

Cette proposition visant à instaurer une taxation des Français établis fiscalement hors de France fait l'objet de longs débats. En résumé, nous pouvons dire que cette nouvelle imposition serait contraire à la fois au principe de territorialité de l'impôt, base juridique de notre système fiscal, et aux conventions fiscales signées visant à éviter la double imposition. Sa mise en œuvre pourrait ainsi obliger à renégocier l'ensemble de ces conventions fiscales. Il faudrait par ailleurs que l'administration française puisse connaître l'intégralité des revenus de source étrangère des Français établis hors de France. On peut estimer que le coût de recouvrement risquerait d'être supérieur aux gains apportés par cette mesure.

De manière plus générale, une telle proposition méconnaît la situation des Français de l'étranger. Ces derniers paient des impôts en France, pour des montants souvent aussi élevés, sinon plus, que leurs compatriotes résidents en France. Ils sont également soumis à l'ISF sur les biens immobiliers situés en France et aux droits de succession. Ces mêmes Français établis hors de France ne bénéficient pas des prestations sociales accordées aux résidents français. Enfin, les Français résidant hors de France participent, par leur présence et par leur travail, au rayonnement économique, culturel et commercial français et contribuent ainsi indirectement aux impôts sur les sociétés françaises exportatrices.

A la question d'actualité au gouvernement posée au Sénat le 21 octobre 2010⁸, madame Anne Marie Idrac, Secrétaire d'Etat au Commerce Extérieur a répondu au nom du gouvernement en affirmant que celui-ci n'était pas favorable à une remise en cause de la règle de territorialité de l'impôt.

Le lendemain, l'amendement visant à instaurer un impôt sur le revenu des Français de l'étranger a été rejeté par l'Assemblée nationale.

2 – Les projets du gouvernement affectant la fiscalité des Français non-résidents

Le gouvernement étudie actuellement une réforme de la fiscalité qui, en abandonnant le bouclier fiscal, réformerait l'ISF en relevant notamment le plancher d'imposition et en excluant du calcul la résidence principale. De telles évolutions affecteraient les Français non-résidents au même titre que les Français résidents.

Les personnes domiciliées fiscalement à l'étranger seraient imposables si leur patrimoine net⁹ (dont leur habitation), hors placements financiers, excède un certain seuil fixé pour 2011 à 1 300 000 €. Les conventions internationales relatives à l'élimination des risques de double imposition peuvent prévoir un partage des droits entre les Etats. Il est également prévu de supprimer le plafonnement spécifique prévu pour l'ISF qui évitait que la somme de cet impôt et de l'impôt sur le revenu ne dépasse 85% des revenus nets imposables d'un foyer.

⁸ Question d'actualité de Joëlle Garriaud-Maylam du 21 octobre. Publiée dans le Journal Officiel du 22 octobre 2010, page 8716.

⁹ Le patrimoine net est égal à la valeur brute du patrimoine déduction faite des charges supportées pour son acquisition.

Par ailleurs, plusieurs propositions d'impositions à destination spécifique des Français de l'étranger seraient étudiées. Certaines ont déjà été évoquées par le cabinet de François Baroin, ministre du Budget.

Création d'une « Exit tax » : Une « exit tax » (taxe à la sortie) pourrait imposer les Français s'expatriant pour des raisons fiscales (les expatriations professionnelles ne seraient pas concernées). Cette mesure vise à dissuader des entrepreneurs français de retirer à l'étranger des fruits défiscalisés de la valeur qu'ils ont créée en France. L'imposition de ces « expatriés fiscaux » serait assise sur les plus-values sur titres constatées lors du transfert de la résidence fiscale hors de France et exigibles en cas de cession des titres dans les huit années suivantes. Le taux d'imposition serait de 19 %¹⁰. Seraient assujettis les foyers fiscaux détenant (directement ou indirectement) au moins 1 % du capital d'une société ou si cette participation s'élève à plus de 1 300 000€.

Un sursis de paiement pourrait être accordé (sans prise de garantie) en cas d'installation dans un autre pays de l'Union européenne (ou de l'Espace économique européen) ayant conclu des accords fiscaux avec la France. Si le contribuable transfère sa résidence fiscale hors de France, il devrait en théorie son impôt à la date du départ. Toutefois, sous réserves de « prise de garanties adéquates », il lui est possible de demander un sursis. La prise de garanties ne serait pas exigible en cas d'expatriation professionnelle. Ce sursis de paiement s'éteint si les titres concernés sont cédés, rachetés, remboursés ou donnés.

Mais une telle « exit tax » serait difficilement compatible avec le droit communautaire qui garantit la liberté d'établissement au sein de l'Union européenne¹¹ et ne serait autorisée que sur les plus-values réalisées en France et lors de la vente des titres. Se posera également la question du respect des conventions fiscales signées par la France réglant la double-imposition.

Cette imposition s'appliquerait rétroactivement aux transferts des résidences fiscales à l'étranger opérés à partir du 3 mars 2011. Son produit est estimé à 87 millions d'euros en 2012, puis à 189 millions d'euros à partir de 2013.

Imposition sur les résidences secondaires : Le ministère du Budget examinerait une imposition à hauteur de 20 % sur les résidences secondaires en France des expatriés, assise sur la valeur cadastrale locative de ces biens immobiliers. Selon François Baroin, Ministre du Budget, cette taxe vise les exilés fiscaux ou les grands investisseurs qui ne déclarent aucune assiette fiscale dans notre pays malgré les conventions fiscales, tout en bénéficiant des services publics français.

Les assujettis répondraient ainsi à deux critères :

1 - Posséder des biens immobiliers résidentiels en France (et en avoir la libre disposition), tout en résidant fiscalement à l'étranger.

2 - Que les revenus de source française ne dépassent pas 75 % du total des revenus.

De plus, les redevables ayant résidé en France pendant trois ans de façon continue dans les dix années précédant leur expatriation seraient exonérés au titre de l'année de départ et des cinq suivantes.

Cette nouvelle mesure abrogerait parallèlement les dispositions de l'article 164 C du CGI (imposition au titre de l'impôt sur le revenu sur trois fois la valeur locative de l'immeuble possédé en France).

Son entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2012. Environ 363 000 résidences seraient concernées (environ 11% des résidences secondaires en France). Son produit est estimé à 176 millions d'euros.¹²

Enfin, le ministère du Budget étudierait la possibilité d'imposer les revenus de source française des Français de l'étranger selon le barème de l'impôt sur le revenu au lieu du prélèvement à la source tel qu'il est pratiqué actuellement avec régularisation lors du calcul de l'impôt sur le revenu.

¹⁰ Exemple : un contribuable français s'installe en Belgique en 2011. Il possède des parts d'une société, achetées 60 en France, valant 100 lors du départ de la France et revendues en Belgique à 120. Lors de la cession, il devra payer une « exit tax » égale à 19% de la plus-value de 40 (calculée ainsi : valeur lors du départ - valeur d'achat) qui existait pour chaque part au moment du départ de France. Si les parts ne valent plus que 70 lors de la vente en Belgique, l'exit tax ne portera que sur la plus-value égale à 10 (valeur lors de la cession (< valeur lors du départ) - valeur d'achat). Enfin, en cas de moins-value (si les parts valent moins de 60), il n'y aura pas d'imposition.

¹¹ La France a eu une « exit tax » de 1999 à 2004 sur les plus-values latentes. Elle l'a abrogée après avoir été condamnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes qui a considéré que ce dispositif constituait une atteinte à la liberté d'établissement au sein de l'Union européenne.

¹² Informations issues de l'article : « Patrimoine des expatriés, les intentions de Bercy » par Edouard Lederer, Les Echos, 17 mai 2011

B – LA REORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Le 1^{er} juillet 2011, la trésorerie des non-résidents (chargée de recouvrer l'impôt sur le revenu de source française des particuliers résidant à l'étranger) et le centre des impôts des non-résidents (chargé des travaux d'assiette et de contrôle des impositions des Français) fusionneront pour former les Services des impôts des particuliers non-résidents (SIPNR). Ce service sera rattaché à la Direction des Résidents à l'Etranger et des Services Généraux (DRESG), implantée dans un site unique situé à Noisy-le-Grand. La DRESG dispose d'une compétence nationale et exerce, grâce à ses 400 agents, des missions d'assiette, de contrôle et de recouvrement sur les entreprises et les particuliers.

Un guichet fiscal unique (GFU) a également été mis en place au sein de la Direction Générale des Finances Publique (DGFIP). Il permet aux non-résidents, comme à l'ensemble des usagers particuliers résidents, d'effectuer leurs démarches en se rendant dans un unique lieu qui leur permet en sus d'effectuer leurs démarches (calcul et paiement de l'impôt) en une fois. Dans les villes, ce guichet unique prend la forme de « service des impôts des particuliers » (750 installés d'ici à fin 2011) et ailleurs, il passe par la mise en place d'un « accueil fiscal de proximité ».

*Joëlle Garriaud-Maylam
Sénateur représentant les Français
établis hors de France
- 19 mai 2011 -*