

mercredi 14 février 2007



LES DERNIERES DONNEES DISPONIBLES EN MATIERE D'ISF ET DE DELOCALISATIONS FISCALES

Communication de M. Philippe Marini,
rapporteur général de la commission des finances

I. L'accélération sensible du nombre de délocalisations fiscales en 2004 et 2005 souligne encore une fois la nécessité d'une adaptation de l'ISF aux contraintes économiques

Les chiffres reçus permettent d'actualiser le rapport d'information « *impôt sur la fortune : éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale* »¹. Ils en confirment assez largement l'analyse et permettent de dresser un tableau de l'ISF sur dix ans.

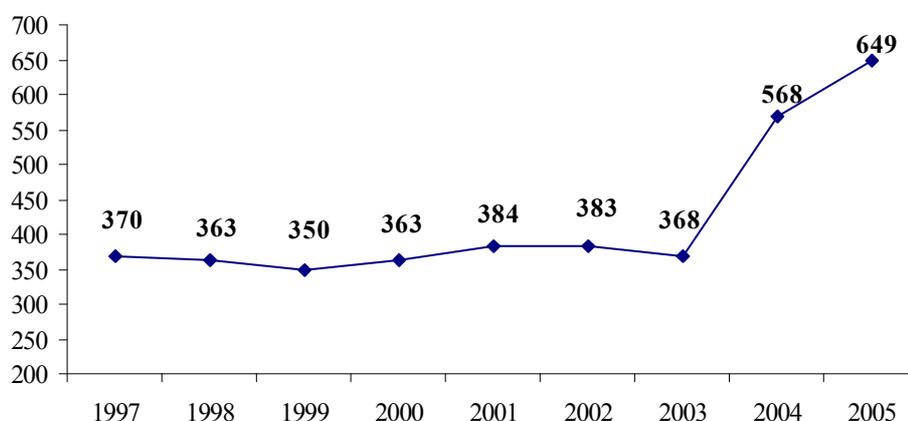
1. Les délocalisations de redevables à l'ISF : un mouvement durable dont l'accélération récente doit inquiéter

a) La France connaît désormais près de deux délocalisations fiscales chaque jour

En 2004, **568** redevables à l'ISF se sont délocalisés, ce qui dénote une très nette accélération par rapport aux années précédentes (**+ 50 % par rapport à la moyenne des années précédentes**). Non seulement les délocalisations fiscales ne se démentent pas, mais elles ont tendance à s'accélérer. Cette tendance s'est confirmée en 2005, en franchissant **un nouveau palier : 649 redevables à l'ISF** se sont délocalisés (+ 14 % par rapport au précédent record de 2004).

Les délocalisations de redevables à l'ISF sont devenues un phénomène endémique. Elles croissent plus vite que ne croît le nombre de redevables à l'ISF.

Les délocalisations de redevables à l'ISF : près de deux délocalisations par jour



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Rapport d'information n° 351 (2003-2004) de M. Philippe MARINI.

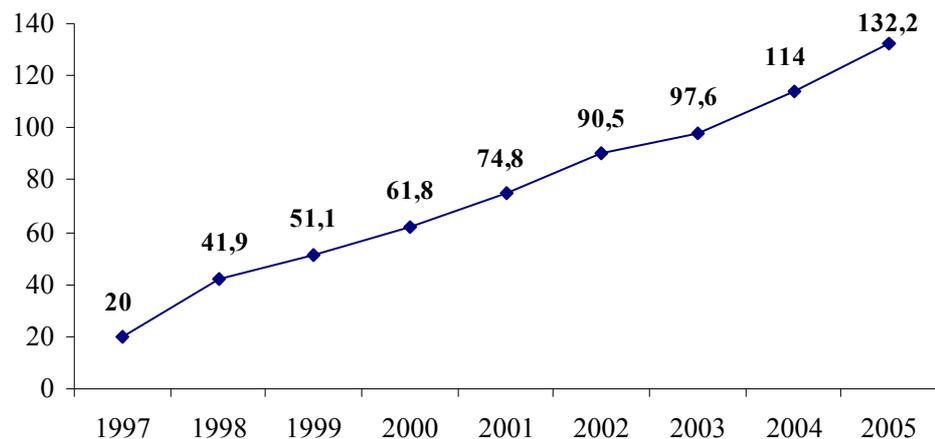


Le chiffre est **légèrement sous-estimé** du fait qu'il ne prend pas en compte les redevables non assujettis à l'ISF en n-1 mais qui se délocalisent en n, pour éviter cet impôt (cas notamment de la perte de l'exonération au titre des biens professionnels). Toutefois, ce cas doit être relativement rare aujourd'hui : ce n'est pas parce que l'on est exonéré au titre des biens professionnels que l'on ne paye pas l'ISF par ailleurs, au titre de sa résidence principale notamment. A l'inverse, il existe des délocalisations de redevables à l'ISF qui ne se font pas pour des raisons fiscales : cas de certains cadres supérieurs menant une carrière à l'international, par exemple.

En 2004, les délocalisations de contribuables à l'impôt de solidarité sur la fortune ont correspondu à des pertes de recettes pour l'Etat, s'agissant du seul ISF, de 16,4 millions d'euros. **Le montant de pertes de recettes d'ISF pour 2005 est de 18,2 millions d'euros.** Il convient toutefois d'ajouter les pertes de recettes liées à l'impôt sur le revenu, à l'imposition des plus-values, aux droits de mutation et à la TVA, soit des recettes de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Montant cumulé des pertes d'ISF lié à la délocalisation de redevables

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

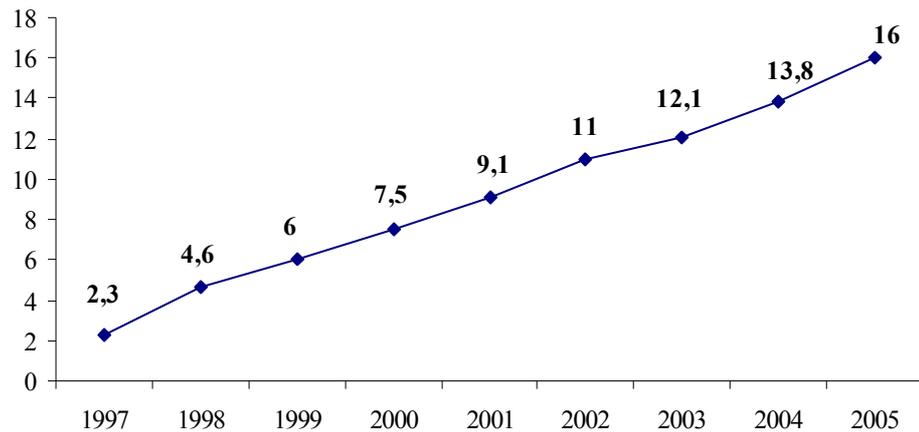
Pour 2005, les fuites de bases imposables vers l'étranger auront atteint **2,2 milliards d'euros** (1,7 milliard en 2004), qui pour l'essentiel ne s'investiront plus en France. Une délocalisation fiscale conduit en effet à couper les liens économiques avec la France. Il faut en effet rappeler que l'article 885 A du code général des impôts prévoit que sont soumis à l'impôt sur la fortune les personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France à raison de leurs biens situés en France. Les personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France ne peuvent pas, par ailleurs, y avoir le centre de leurs intérêts économiques. Les conseillers fiscaux en « délocalisations » préconisent ainsi à leurs clients de « de ne rien laisser en France » afin d'éviter les contentieux.



b) Une fourchette minimum de 24 à 32 milliards d'euros de capitaux détenus par des redevables à l'ISF s'est délocalisée depuis 1997

Depuis 1997, et jusqu'en 2005, le montant total cumulé des bases imposables des assujettis à l'ISF qui se sont délocalisés atteint **16 milliards d'euros**.

Montant cumulé des bases imposables des redevables ISF délocalisés
(en milliards d'euros)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ce montant ne correspond qu'aux **seules** bases imposables. L'administration fiscale affirme ne pas avoir connaissance du montant des bases non imposable, dont l'évaluation n'est pas demandée dans la déclaration d'ISF. La note de l'inspection générale précitée avait considéré, au terme d'une enquête spécifique, que le patrimoine total des personnes physiques délocalisées en 1997-1998 pouvait être en moyenne de 50 % à 100 % plus élevé que leur patrimoine imposable à l'ISF, ce qu'a confirmé une enquête de la direction générale des impôts en 2001.

Une fourchette de **24 à 32 milliards d'euros** peut donc être établie s'agissant des capitaux appartenant à des redevables à l'ISF qui se sont délocalisés entre 1997 et 2005.

c) *Les délocalisations concernent des actifs fortunés, mais se démocratisent*

L'âge moyen des redevables à l'ISF est de **66 ans**, alors que celui des assujettis qui se délocalisent n'est que de **53 ans**. Ce ne sont pas les rentiers qui se délocalisent, mais les entrepreneurs et les investisseurs dont les PME françaises auraient besoin. Il y a donc dans le phénomène des délocalisations une perte de dynamisme économique, via une fragilisation du capitalisme familial.

Le patrimoine moyen imposable des redevables délocalisés est de 3,4 millions d'euros. **Parmi les 649 partants en 2005, 135 n'étaient pas redevables un an auparavant, et 114 autres deux ans auparavant.** Le montant du patrimoine net et de l'impôt payé par ces 249 partants sont nettement plus faibles que ceux de l'ensemble des délocalisés (le patrimoine net moyen des délocalisés récemment



redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune est inférieur de 28 % à celui de l'ensemble des délocalisés en 2005).

Ainsi constate-t-on que, en 2005, le phénomène de délocalisation fiscale se démocratise : les patrimoines délocalisés² les plus importants sont en petit nombre (15 au dessus de 20 millions d'euros, 17 entre 10 et 20 millions d'euros et un, exceptionnel, de 150 millions d'euros).

2. Le phénomène justifie les mesures prises durant la présente législature, sans peut-être avoir été suffisantes

La principale raison des délocalisations fiscales tient à une mauvaise appréhension du rendement nominal du capital dans le barème de l'ISF : sur longue période, le rendement nominal des obligations a ainsi par exemple baissé, tandis que le taux marginal de l'ISF, et notamment son taux marginal supérieur, a augmenté. **Le taux de l'impôt paraît désormais élevé au regard du rendement du capital.**

Les mesures correctrices prises sous l'actuelle législature ont eu un effet difficile à évaluer sur les délocalisations fiscales. Tout laisse cependant à penser que ces mesures auront été nécessaires, mais non suffisantes, en faisant abstraction du « bouclier fiscal » qui vient tout juste d'entrer en application, et qui pourrait avoir un effet sensible sur la situation des contribuables si son taux était adapté.

a) l'accélération des délocalisations fiscales en 2004 et en 2005 laisse à penser que les premières mesures prises dans la loi Dutreil n'ont pas dissuadé tous les contribuables concernés

En première analyse, il semble que les premières mesures, prises dans la loi dite Dutreil du 1^{er} août 2003, visant notamment à introduire une exonération partielle d'ISF à hauteur de 50 % des parts de sociétés faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation d'au moins six ans, n'ont semble-t-il pas convaincu certains contribuables, puisque le phénomène de délocalisations fiscales n'a pas été freiné. En 2004 et 2005, les délocalisations se sont au contraire très nettement accélérées.

b) les engagements collectifs de conservation connaissent néanmoins désormais un succès certain

S'agissant des engagements collectifs de conservation, la loi de finances pour 2006 a augmenté le taux d'exonération de 50 % à 75 %. Par ailleurs, les conseils en patrimoine, ainsi d'ailleurs que les entreprises concernées, ont pu convaincre les redevables à l'ISF de l'intérêt des engagements collectifs de conservation, éventuellement liés à des pactes d'actionnaires. Le nombre d'engagements collectifs de conservation est désormais de **7.400**, portant sur **6,4 milliards d'euros de bases**.

² Pour leur part imposable.



Les engagements collectifs de conservation : évolution 2004/2005

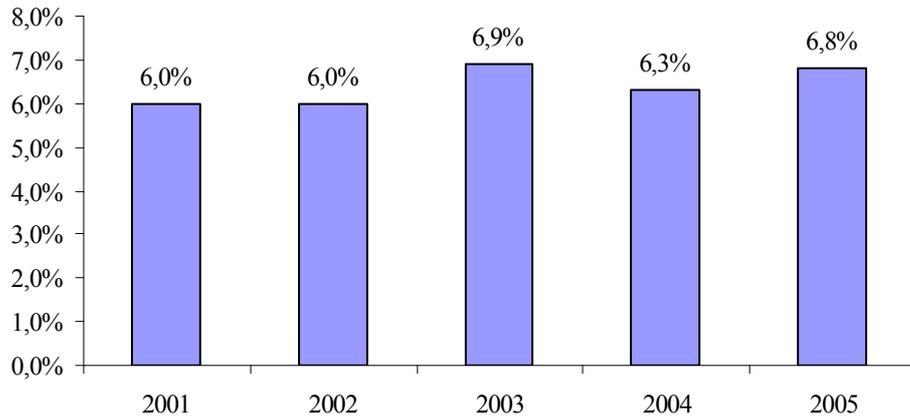
	2004	2005
Nombre	5.281	7.400
Montants avant abattement (en millions d'euros)	4.689	6.472

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

c) la part des bases exonérées en ISF reste stable et limitée.

Les mesures prises pour corriger les effets les plus « antiéconomiques » de l'ISF n'ont pas eu pour effet de réduire le rendement de cet impôt. Le poids des bases exonérées dans la base taxable totale est de **6,8 % en 2005, et relativement stable depuis 2001.**

Evolution du poids des bases exonérées dans les bases taxables totales



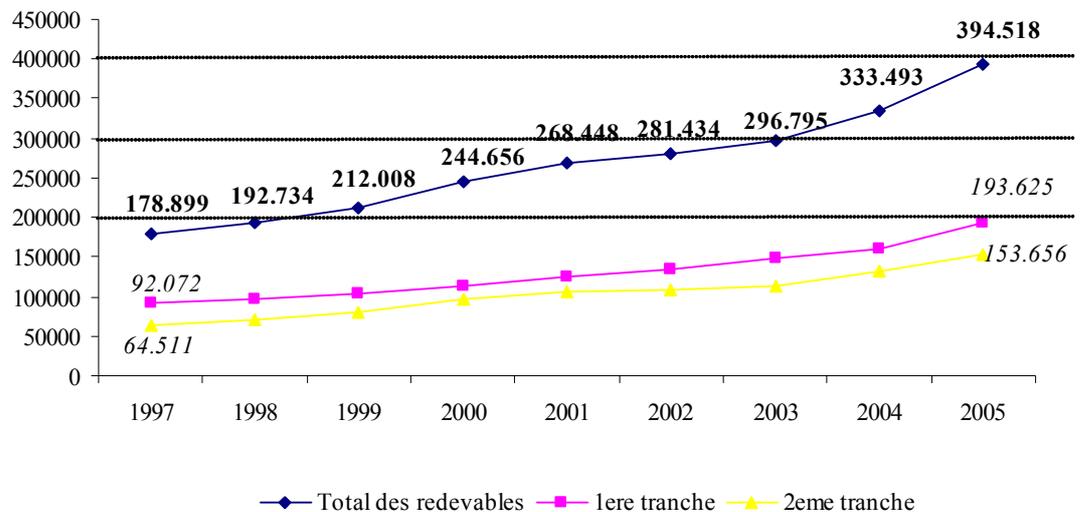
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie



II. L'ISF, un impôt à rendement décroissant, qui ne touche pas principalement l'immobilier

Entre 1997 et 2005, le nombre de redevables à l'ISF est passé de 178.899 à 394.518, soit une **augmentation de 120 %**. Ceci est du à une forte progression des redevables de la première tranche (732.000/1.180.000 euros) : + 110 %, mais surtout à une augmentation encore plus considérable du nombre de redevables de la deuxième tranche (1.180.000/2.339.000 euros) : + **140 %**.

Evolution du nombre de redevables à l'ISF



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Sur la période récente, il n'est pas douteux que l'inflation de l'immobilier a joué un rôle : entre 1998 et 2005, le montant du patrimoine immobilier des redevables à l'ISF, avant abattement, est passé de 115,8 milliards d'euros à 307,9 milliards d'euros, soit une **hausse de 170 %**.

Le produit de l'ISF reste très concentré. Les redevables de la première tranche représentent en 2005 49 % des assujettis, mais seulement 8 % du produit de l'impôt. A l'inverse, les deux tranches marginales supérieures concentrent en 2005 28,5 % du produit de l'impôt, pour seulement 1,2 % des redevables.

Répartition des redevables à l'ISF et du produit par tranche de barème

Tranche de barème (en euros)	Pourcentage du nombre de redevables	Pourcentage du produit
De 732.000 à 1.180.000	49,1%	8,1%
De 1.180.000 à 2.339.000	38,9%	29,2%
De 2.339.000 à 3.661.000	7,4%	16,6%
De 3.661.000 à 7.017.000	3,3%	17,5%
De 7.017.000 à 15.225.000	0,9%	12,4%
Supérieur à 15.225.000	0,3%	16,1%

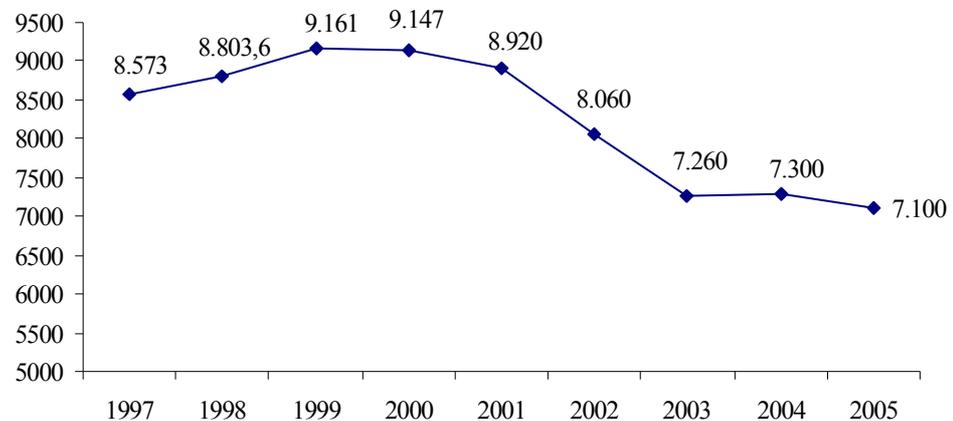
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie



1. Un impôt à rendement décroissant : la progression spectaculaire du nombre de redevables n'a pas pour corollaire une hausse du produit de l'impôt à due concurrence

La « *cotisation moyenne d'ISF* » est passée de 8.573 euros en 1997 à 7.100 euros en 2005, **soit une diminution de 17,2 % du rendement de l'impôt**, à taux inchangés, et alors même que les tranches du barème n'ont pas été actualisées en fonction de l'inflation jusqu'en 2004. L'évolution du produit de l'impôt (2,8 milliards d'euros en 2005) est loin d'avoir suivi celle du nombre de redevables. L'ISF est un impôt à rendement décroissant. Corrobores cette analyse la modestie des droits rappelés par l'administration fiscale (140 millions d'euros en 2005, chiffre stable depuis 2001) : en termes de contrôle fiscal³, l'ISF est un impôt d'un rendement faible.

Evolution de la cotisation moyenne d'ISF



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La cotisation moyenne d'ISF pour la première tranche est en 2005 de 1.170 euros et de 353.350 euros pour la tranche marginale supérieure, soit un écart de 1 à 300. Alors que la cotisation moyenne pour la première tranche est restée stable depuis 1997, celle de la tranche marginale supérieure a fortement diminué depuis 1999⁴, baissant de 18 % (comme le rendement moyen de l'impôt...).

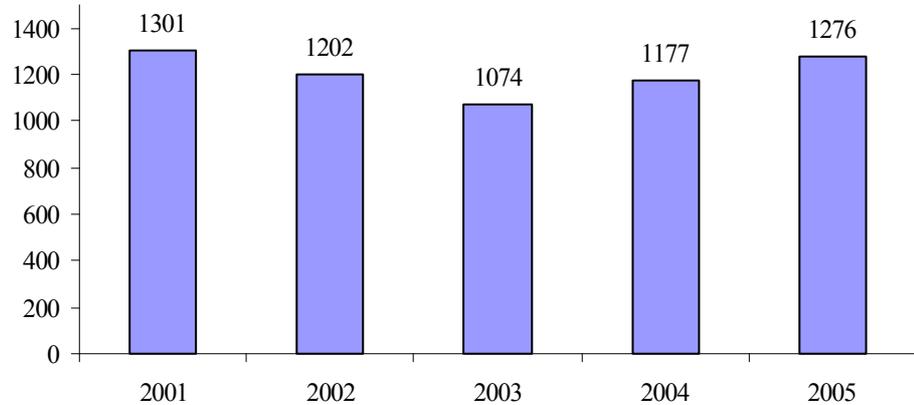
Il convient d'avoir à l'esprit l'évolution du nombre de redevables des tranches supérieures du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune. La tranche marginale supérieure (pour les patrimoines taxables supérieurs à 15,225 millions d'euros) a ainsi connu une baisse globale du nombre de redevables depuis 2001, malgré une évolution du cours de l'immobilier favorable, et un sursaut des marchés boursiers depuis 2003.

³ Pour les droits de mutation à titre gratuit, les montants rappelés dépassent chaque année les 200 millions d'euros.

⁴ Date de création de la tranche marginale supérieure à 1,8 %.



Evolution du nombre de redevables de la tranche marginale supérieure de 15,225 millions d'euros

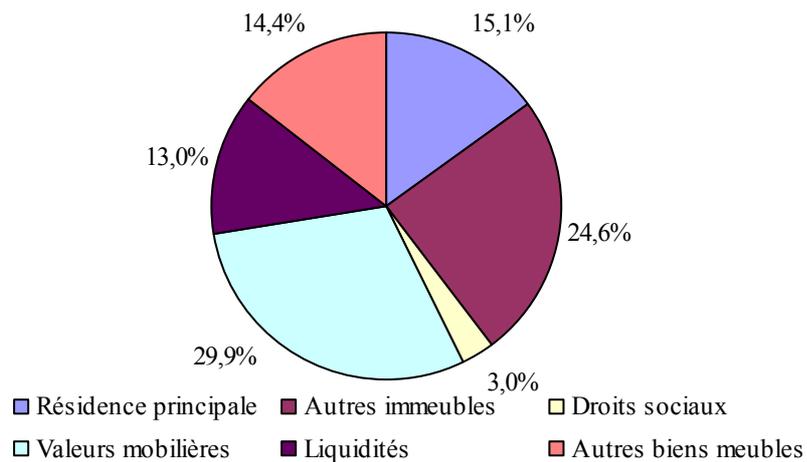


Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2. Contrairement à certaines idées reçues, l'ISF n'est pas un impôt concentré sur l'immobilier, même dans les premières tranches

L'immobilier ne représentait en 2005 que 39,7 %⁵ des bases imposables, la résidence principale n'en représentant que 15 %⁶. Même dans la première tranche du barème, la part de l'immobilier n'est pas absolument prépondérante : 23,1 % des bases imposables pour la résidence principale et 51,5 % pour l'ensemble des biens immobiliers.

Répartition des bases imposables de l'ISF en 2005



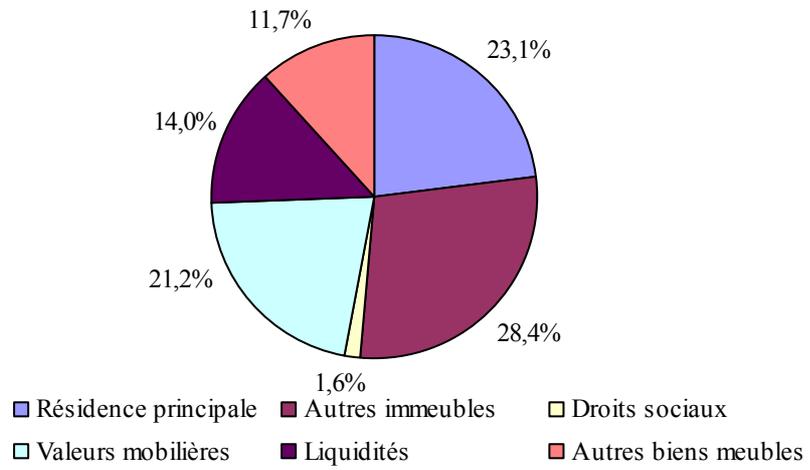
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

⁵ 32,1 % en 2001.

⁶ 11,7 % en 2001.



Répartition des bases imposables de la première tranche de l'ISF en 2005



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie