

BRIEFING
PAPERNOVEMBRE
2007

www.institutmontaigne.org

SUPPRIMER L'ISF... POUR FAIRE PAYER LES RICHES (EN FRANCE !)

La portée symbolique de l'ISF (Impôt de solidarité sur la fortune) va évidemment bien au-delà de son maigre poids dans les prélèvements obligatoires en France (0,5 %). Cependant, comme tous les autres impôts, l'ISF doit être jugé à son efficacité économique et sociale. À cette aune, il est assez extraordinaire qu'il existe encore. L'analyse économique montre en effet que l'ISF coûte au moins deux fois plus cher à l'État qu'il ne lui rapporte. Il constitue une source considérable de sorties de capitaux, il pèse significativement sur le potentiel de croissance économique, ne contribue en réalité que très faiblement à la redistribution et à la réduction des inégalités et aboutit même à une véritable délocalisation de la générosité en privant associations et fondations françaises de puissants donateurs potentiels. Il peut être opportun de taxer le capital intelligemment, comme c'est la pratique dans certains grands pays. Mais il est absurde et suicidaire de le taxer stupidement, comme le fait l'ISF.

La passion est rarement absente des débats que suscite l'ISF. Depuis son instauration en 1982 (alors sous l'appellation d'Impôt sur les grandes fortunes, IGF), il est devenu pour les uns l'expression caricaturale de la pression fiscale la plus absurde, et pour les autres une garantie indispensable de l'équité fiscale et de la redistribution. Symptomatique : même dans un contexte affiché de « rupture », c'est, à quelques aménagements près, le *statu quo* qui a été privilégié autour de l'ISF dans le paquet fiscal voté par le Parlement en juillet 2007.

Pourtant, au-delà des passions, l'ISF est bien un sujet de politique

publique aux enjeux économiques et sociaux substantiels. D'ailleurs, à droite comme à gauche, des voix continuent de s'élever pour critiquer la complexité et l'inefficacité de l'ISF. Ainsi, pour le sénateur Michel Charasse, il a été « naïf de le créer en 1981, et bête de le rétablir en 1988 »¹. Qu'en est-il vraiment ? Paradoxalement, en dépit de la prolifération des contributions militantes de tout bord sur le sujet, force est de constater qu'il n'existe pas d'étude récente et globale consacrée aux enjeux économiques et sociaux de l'ISF. C'est donc l'objet de cet Amicus Curiae de chercher à comprendre, à travers la mise en perspective

des données disponibles (issues notamment du ministère des Finances ou du ministère des Affaires étrangères) et une analyse originale pour quantifier les enjeux de l'expatriation fiscale, quelles sont les **conséquences réelles de l'ISF sur ceux qui y sont assujettis, sur les finances publiques et plus largement sur la société française.**

L'ISF s'inscrit bien sûr dans le dispositif vaste et complexe de la fiscalité des particuliers (au même titre que l'IR, la fiscalité des revenus du patrimoine ou les droits de succession). L'efficacité et l'équité d'ensemble de ce système fiscal est un sujet fondamental de politique publique,

¹ M. Charasse, cité dans *Libération*, P. Riché, 24 janvier 2007.

« L'ISF a rapporté à l'État 3,7 milliards d'euros en 2006, soit 1,4 % des recettes fiscales nettes de l'État »

compte-tenu notamment de l'empilement des dispositifs fiscaux décidés par les gouvernements successifs.² Au sein de ce dispositif, l'ISF, qui en constitue une part modeste, peut pourtant être jugé selon ses mérites propres.

Convaincus qu'un examen factuel des réalités de l'ISF peut contribuer à faire progresser un consensus entre les grands partis qui nous semble indispensable à toute évolution sur ce sujet aussi sensible, nous avons cherché à répondre à deux grandes interrogations, à l'examen desquelles on évalue traditionnellement les choix publics en matière fiscale :

– L'ISF est-il un impôt efficace, c'est-à-dire, et de façon très intuitive : contribue-t-il réellement à alimenter les caisses de l'État ? Cela impose notamment de se demander d'abord si, au-delà des anecdotes, l'expatriation fiscale est un phénomène significatif, ensuite si l'ISF est vraiment la cause de ces exils et enfin quelles sont les conséquences de ces départs sur les finances publiques.

– L'ISF est-il un impôt qui contribue à la réduction des inégalités par la redistribution et permet d'organiser les solidarités ?

Pour introduire ce débat, il n'est pas inutile de rappeler quelques éléments factuels :

- L'impôt de solidarité sur la fortune est acquitté par les foyers fiscaux disposant d'un patrimoine net de plus de 760 000 €. Il pèse sur la valeur du patrimoine au-delà de ce seuil selon un barème progressif allant de 0,55 % jusqu'à 1,8 % du patrimoine (au-delà de 15,2 millions d'euros de patrimoine). Différents abattements sont prévus pour estimer la valeur du patrimoine, dont le plus significatif est une décote de 20 % de la valeur de la résidence

principale. La détention de parts dans une entreprise dont le redevable est l'un des dirigeants est exonérée (sous certaines conditions) au titre de l'outil de travail, de même que la détention d'œuvres d'art.

- L'ISF a été payé par 460 000 foyers fiscaux en 2006. Ceci se compare avec 18 millions environ de foyers imposables à l'IR, et avec 35 millions environ de foyers fiscaux.

- Environ 85 % des assujettis à l'ISF se situent dans les deux premières tranches et acquittent un impôt moyen de 3 300 €, contribuant pour un tiers au produit global de l'impôt : ainsi un contribuable disposant d'un patrimoine de 1 million d'euros paiera au titre de l'ISF environ 1 000 € par an. L'ISF ne met donc généralement pas sur la paille ceux qui en sont redevables. Il nous semble que les critiques parfois virulentes dont il fait l'objet sont en fait, pour l'essentiel de la population assujettie, moins liées à son impact direct sur le pouvoir d'achat ou le patrimoine (puisque celui-ci reste pour cette tranche d'imposition assez limité), qu'à la stigmatisation opérée par la soumission à l'ISF (« les riches »), aux lourdeurs intrusives des formalités déclaratives ou encore à la frustration de la double imposition, en particulier sur l'épargne accumulée au cours d'une vie de travail (« j'aurais mieux fait de le dépenser »).

- À l'autre extrême, les 2 % de contribuables qui possèdent un patrimoine supérieur à 6 millions d'euros contribuent pour environ 35 % au produit de l'ISF. C'est bien leur comportement qui influence le produit de l'ISF. Le départ d'un contribuable n'a pas la même conséquence selon que celui-ci détient un patrimoine imposable de 1 ou de 50 millions d'euros : l'un contribue au budget de l'État via l'ISF pour environ 1 000 €, l'autre pour 900 000 €...

- L'ISF a rapporté à l'État 3,7 milliards d'euros en 2006, soit 1,4 % des recettes fiscales nettes de l'État français, et moins de 0,5 % des prélèvements obligatoires. À titre de comparaison, la TVA a rapporté 127 milliards d'euros la même année et l'IR 50 milliards d'euros.

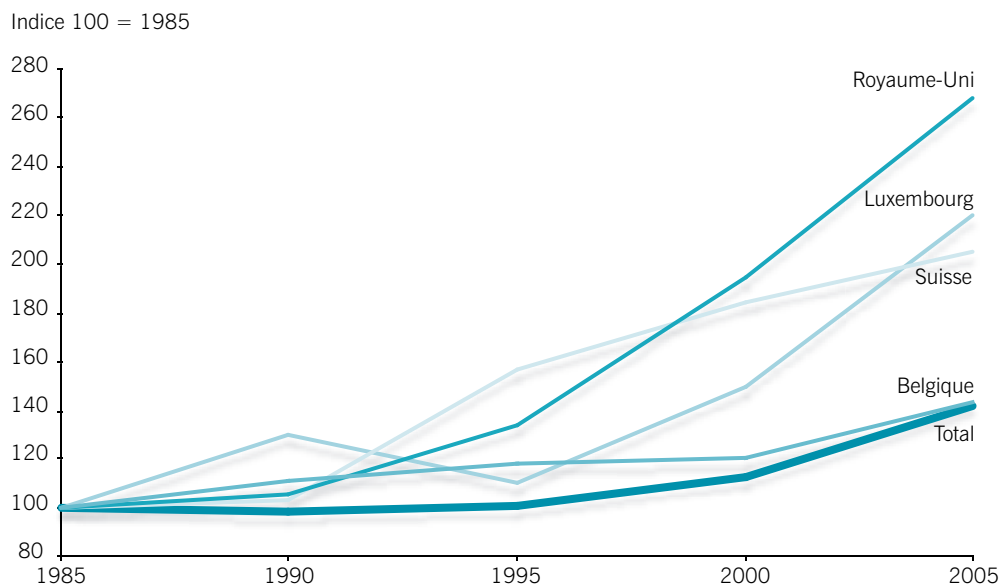
1. L'expatriation « fiscale » est-elle un phénomène significatif ?

Notre réponse : oui

Johnny Hallyday, Alain Prost, Michel Sardou, Charles Aznavour... autant de cas individuels qui ont, récemment, attiré l'attention sur le choix de l'émigration pour échapper à une pression fiscale jugée trop forte sur le sol français (Johnny Hallyday : « *J'en ai marre, comme beaucoup de Français, de payer ce qu'on nous impose comme impôts, puis voilà, j'ai fait mon choix.* »). Mais l'exil fiscal est-il le privilège de quelques-uns de nos artistes ou de nos grands sportifs, ou constitue-t-il au contraire une tendance significative d'un plus vaste mouvement ? L'ampleur des départs, et le montant de la perte en capitaux qui leur est associée, sont naturellement les points les plus controversés des débats sur l'ISF. Paradoxalement, il existe dans le domaine public très peu d'études sérieuses sur le sujet. Certains considèrent que les pertes en impôts sont limitées. La commission des finances du Sénat donne ainsi des chiffres très faibles. Philippe Marini, président de la commission, estime que « les fuites de bases imposables vers l'étranger auront atteint 2,2 milliards d'euros » en 2005, contre 1,7 milliards en 2004.

² Voir notamment le rapport Camdessus.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FRANÇAIS IMMATRICULÉS DANS DES CONSULATS À L'ÉTRANGER



Mais dans cette estimation, il s'intéresse aux 649 redevables de l'ISF qui ont quitté le territoire en 2005, contre 568 en 2004 (ce qui, en passant, impliquerait un taux de mobilité internationale des assujettis à l'ISF plus faible que celui des Français – 0,16 % contre 0,24 % pour l'ensemble des Français – hypothèse curieuse et bien optimiste). À l'opposé, certains cabinets d'avocats fiscalistes qui conseillent les contribuables aisés, et sont donc à ce titre particulièrement bien informés de leurs décisions, estiment que les sorties de capitaux imputables à l'existence de l'ISF étaient comprises entre 75 et 150 milliards d'euros dès 1998.³ D'après les estimations du sénateur Olivier Dassault, ce sont 150 milliards d'euros qui ont quitté la France⁴ depuis la création de l'ISF.

En réalité, peu d'études économiques sérieuses viennent à ce jour en appui de ces estimations. Nous avons donc essayé d'y voir plus clair.

En premier lieu, nous nous sommes intéressés à l'évolution du nombre de Français immatriculés à l'étranger.

De 1995 à 2006, le nombre de Français inscrits résidant hors de France a augmenté de 52%⁵, et le phénomène s'accélère. De 2005 à 2006, le stock d'expatriés inscrits a ainsi encore augmenté de 8,4 %.

Cette accélération est plus rapide dans les pays proches réputés pour être fiscalement accueillants. Si on compare l'évolution du nombre de Français immatriculés au Luxembourg, en Suisse, en Grande-Bretagne à celle du nombre de Français vivant à l'étranger, on se rend compte que ces pays ont connu une croissance bien plus forte (c'est moins évident pour la Belgique).

C'est un premier indice, qui corrobore le sentiment des praticiens. Ainsi, selon Jean-Yves Mercier, du cabinet d'avocats fiscalistes CMS Bureau Francis Lefebvre, « la délocalisation fiscale, réservée à l'origine à un

très petit nombre de personnes extrêmement fortunées, s'est considérablement démocratisée »⁶.

Pour approfondir l'analyse, nous avons développé une approche innovante d'évaluation des phénomènes d'évasion fiscale. En nous appuyant sur les données fournies par le ministère des Finances et en prenant en compte la progression des indices boursiers et de l'immobilier, nous avons en effet cherché à **estimer ce qu'aurait dû être le produit de l'ISF en 2006 si les patrimoines qui étaient présents sur le territoire national en 1997 étaient encore en 2006**. Nous avons ainsi pu estimer que le patrimoine moyen d'un redevable à l'ISF en 1997 aurait crû de 114 % entre 1997 et 2006. En appliquant les barèmes de 2006, on peut évaluer un ISF « théorique » pour 2006 de 5,6 milliards d'euros, soit environ 2 milliards de plus que ce qui a été perçu effectivement en 2006. Si l'on intègre l'arrivée dans le périmètre de l'ISF de nouveaux foyers

³ André Ferrand, dans une audition au Sénat en 2000.

⁴ Olivier Dassault, *Les Echos*, 26 octobre 2007.

⁵ Source : ministère des Affaires étrangères.

⁶ Citation extraite du dossier réalisé par *Le Point* du 1^{er} septembre 2005, « Ces riches qui quittent la France ».

« Environ 130 milliards d'euros de patrimoines redevables à l'ISF sont probablement sortis du pays entre 1997 et 2006 »

(270 000 entre 1997 et 2006, en raison notamment de la hausse du prix des actifs, immobilier au premier chef), on arrive à un décalage encore plus significatif. En supposant que les patrimoines sortis étaient dans la tranche haute de taxation (ce qui donne une estimation *a minima* des sorties de capitaux, compte tenu de la progressivité des taux d'imposition), on est amené à conclure qu'autour de 130 milliards d'euros de capital de patrimoines redevables à l'ISF sont probablement sortis du pays entre 1997 et 2006.⁷

Si l'on combine cette estimation à celle des cabinets d'avocats spécialisés qui jugeaient qu'entre 75 et 150 milliards étaient (cumulativement) sortis de France dès 1998, on peut estimer qu'au moins 200 milliards d'euros de patrimoines taxables à l'ISF sont sortis du pays depuis la création de cet impôt.

2. L'ISF est-il la cause de ces départs ?

Notre réponse : ce n'est sans doute pas la cause unique, mais il y contribue

Entendons nous bien : il ne s'agit naturellement pas ici de discuter du niveau absolu des prélèvements obligatoires en France. Ce niveau dépend des choix collectifs et on peut considérer que la plupart des résidents apprécient de pouvoir vivre dans notre pays et sont prêts à payer un certain niveau d'impôts en plus de ce qu'ils paieraient à l'étranger pour en profiter.

Pour autant, de nombreux éléments font penser que l'ISF est souvent la goutte d'eau qui fait déborder le vase, et précipite le départ de ceux dont l'économie a le plus besoin – les plus

entrepreneurs et les plus susceptibles d'investir. De par la forte charge symbolique qui lui est associée, de par l'absence de lien entre les revenus perçus et le montant à payer pour l'ISF, cet impôt est souvent décrit comme le « poil à gratter » qui déclenche la décision d'expatriation. À présent, avec un taux marginal à 1,8 %, les plus grandes fortunes doivent, au seul titre de l'ISF, payer plusieurs centaines de milliers d'euros chaque année, simplement pour avoir le droit de vivre en France.

Considérons le même phénomène sous un autre angle : l'impact de l'ISF peut être perçu comme une diminution de la rentabilité effective du patrimoine. Lorsque celui-ci est tel que le taux effectif d'ISF approche le taux marginal de 1,8 %, des placements prudents à 4 % de rentabilité annuelle permettent seulement de maintenir stable la valeur réelle (après inflation) du patrimoine : ce dernier ne procure aucun revenu. On peut comprendre dès lors que les grandes fortunes partent en masse résider en Suisse ou en Belgique... quitte à revenir fréquemment en France comme c'est très souvent le cas.

On notera d'ailleurs que l'ISF contribue à une forme de « pénalisation » du retour en France. En effet, ceux de nos expatriés qui travaillent sont généralement bénéficiaires d'un système de retraite par capitalisation. Ils ont alors mécaniquement une plus grande richesse que les Français qui cotisent à un système de retraites par répartition, car c'est cette richesse qui va leur permettre de se verser un revenu pendant leur retraite (*via* la vente de leurs actifs, ou la rente). L'ISF les dissuade donc fortement de revenir en France. En effet, les revenus qu'ils attendent lors de leur retraite sont les revenus de leur capital. Et non seulement ces revenus du capital sont taxés (une seconde fois) au

titre de revenus, mais l'ISF ajoute une troisième couche de taxation. Par exemple, avec une rentabilité sans risque du capital de 4,5 %, un taux effectif d'ISF de 1,5 % diminue à lui seul d'un tiers la retraite d'un expatrié souhaitant résider en France. C'est-à-dire qu'une fois qu'un Français part à l'étranger, réussit et cotise pour sa retraite par capitalisation, il devient financièrement très désavantageux pour lui de revenir en France. Cela est également vrai pour les riches étrangers qui souhaiteraient s'établir en France.

3. Quelles sont les conséquences de ces départs ?

Notre réponse : elles sont majeures pour les finances publiques et l'ensemble de l'économie

Ces départs (et absences de retours) sont triplement problématiques :

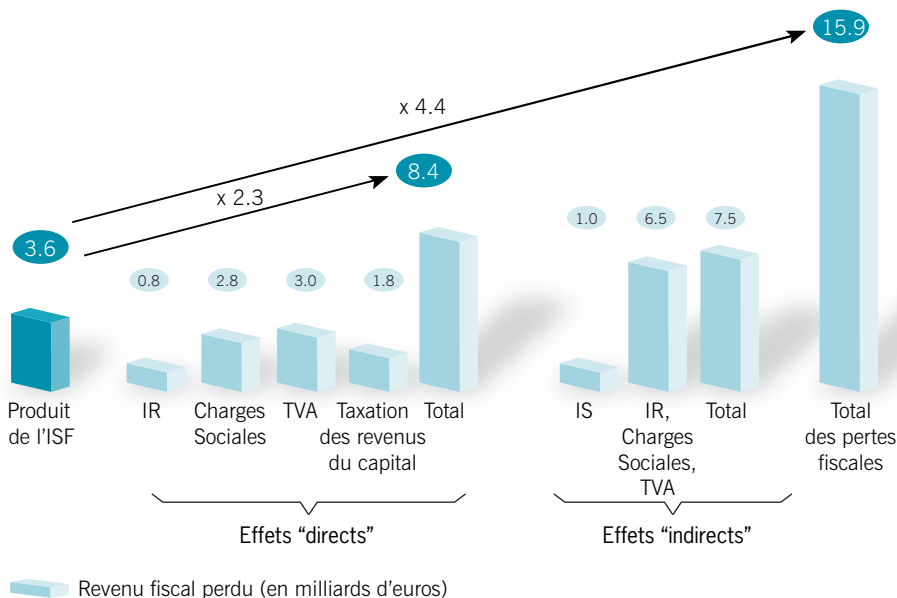
- Parce que ces personnes ne payent plus les autres impôts en France.
- Parce que ce sont souvent des entrepreneurs à succès qui partent, qui deviennent chez nos voisins une source d'activité et de consommation.
- Parce que c'est une source de financement des entreprises qui disparaît.

→ Les personnes qui partent ne paient plus les autres impôts en France

C'est un fait d'évidence : la contribution à la dépense publique est fortement concentrée sur les foyers les plus riches. Considérons les 374 000 foyers qui gagnent plus de 78 000 € par an, soit environ 1 % des foyers français. Ceux-ci payent un tiers de l'impôt sur le revenu collecté, soit 15 milliards d'euros.

⁷ Sources de ces chiffres : calculs des auteurs, basés sur les données du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et du rapport au Sénat n° 351 sur l'ISF.

BILAN GLOBAL DE L'ISF



« Lorsque ces contribuables partent à l'étranger, c'est l'ensemble de ces revenus fiscaux qui s'en vont, et pas seulement la base ISF »

Les traitements et salaires s'élèvent à 44 % des revenus de cette catégorie,⁸ générant environ 23 milliards d'euros en cotisations sociales. En supposant qu'ils consomment seulement 70 % de leur revenu net, ils s'acquittent de 7 milliards de TVA. *Chacun* de ces foyers rapporte ainsi, par son activité et sa consommation, près de 147 000 € pour les finances publiques et les caisses de sécurité sociale.

Lorsque ces contribuables partent à l'étranger, c'est l'ensemble de ces revenus fiscaux qui s'en vont, et pas seulement la base ISF. Même si l'on ignore délibérément, pour raisonner *a minima*, les effets d'entraînement que cette population a sur l'économie française, une simple règle de trois montre qu'il suffit que seulement 5 % d'entre eux s'expatrient du fait (entre autres) de l'ISF pour que cet impôt ait un rendement fiscal négatif. Sur 10 ans, cela représente une sortie de 1 870 foyers par an motivée au moins en partie par l'ISF (n'oublions pas que près de

150 000 Français s'expatrient maintenant chaque année). Enfin, il s'agit là de foyers modérément riches : l'impact de la délocalisation des grandes fortunes est encore pire.

→ Les personnes qui partent sont des entrepreneurs à succès qui vont enrichir nos voisins

Parmi les partants, nombreux sont les riches qui sont des entrepreneurs à succès, mais qui, sous la pression fiscale, partent et vont faire profiter d'autres pays de leurs talents. Philippe Marini souligne que, si l'âge moyen des redevables à l'ISF est de 66 ans, il est de seulement 53 ans pour les délocalisés. C'est-à-dire qu'une vision statique de la perte en base imposable sous-estime largement le potentiel perdu par la France : ces « jeunes » riches (ou à fort potentiel d'enrichissement) qui partent n'en sont qu'à leurs débuts... Sans oublier les jeunes ambitieux qui partent faire carrière ou fonder leur entreprise à l'étranger avant même d'être redevables à

l'ISF. En 1998 et 1999, les contribuables qui se sont expatriés avaient en moyenne un revenu de 46 % supérieur à celui du contribuable moyen (29 000 € contre 20 000 €).⁹ Or, il faut insister sur le fait que ces expatriés étaient en moyenne plus jeunes que le contribuable moyen.¹⁰ Il s'agit d'individus à fort potentiel qui s'expatrient en début de carrière, ou avant de céder leur entreprise, donc avant d'être « riches ». N'oublions pas que la détention de parts dans une entreprise que le contribuable dirige est exonérée au titre de l'ISF. De nombreux chefs d'entreprise partent ainsi à l'étranger **après avoir vendu leur entreprise, mais avant d'être assujettis à l'ISF. Ils ne sont donc pas comptabilisés dans les statistiques** d'expatriation des redevables à l'ISF. C'est pourquoi les statistiques officielles ont tendance à sous-estimer l'ampleur de la perte de richesse pour la France : si l'on comptabilise le revenu ou la richesse des individus qui

⁸ Source : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

⁹ Florence Parly, alors secrétaire d'État au Budget, dans une audition au Sénat en 2001.

¹⁰ Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, dans une audition au Sénat en 2000.

11 Citation extraite du dossier réalisé par *Le Point* du 1^{er} septembre 2005, « Ces riches qui quittent la France ».

12 G. Saint-Paul, *The brain dream: some evidence from European expatriates in the United States*. Gremaq-Idei, Université de Toulouse 1, septembre 2004.

13 P. Delgado, *Single Market Trails Home Bias*, Bruegel Policy Brief, Octobre 2006.

14 Hypothèse retenue en postulant un taux effectif de taxation de 10 %, et un rythme de progression du capital autour de 10 % (observé sur les 10 dernières années).

15 A la suite de Feldstein et Horioka (1980, *Domestic saving and international capital flows*, *Economic Journal*), de nombreux économistes ont estimé la sensibilité de l'investissement domestique à l'épargne domestique. Malgré la liberté de mouvement des capitaux, les pays restent fortement dépendants de leurs capitaux domestiques. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, une diminution de l'épargne domestique de 100 euros entraîne en moyenne une diminution de l'investissement domestique comprise entre 60 et 80 euros, selon les estimations. Le taux de non-substitution dépasse donc 60 %, ce qui est bien supérieur au taux 10 % que nous supposons (cette correction prend notamment en considération le fait que le patrimoine n'est pas uniquement constitué de valeurs mobilières ; mais pour les grandes fortunes en particulier, la part du patrimoine mobilier approche 50 %). Dans notre modèle linéaire, un taux de 20 % doublerait les pertes fiscales et de production pour la France...

16 *Le Monde*, 14 février 2007.

17 Voir par exemple *Microeconomic Analysis*, par H.L. Varian, troisième édition pages 410-412. Le taux de taxation appliqué à un bien doit être proportionnel à l'inverse de l'élasticité-prix de la demande de ce bien.

18 E. Pichet, *Bilan économique de l'ISF*, *Revue de Droit fiscal* (n° 14 du 5 avril 2007).

partent, on sous-estime largement leurs revenus ou leur richesse à venir.

Si les délocalisations fiscales dues à l'ISF réduisent l'activité en France... elles font les affaires de nos voisins ! Yves de Jonghe, député bruxellois, l'admet ouvertement : « Chez nous, les restaurateurs, magasins de luxe, agents immobiliers, banquiers et autres commerçants ne craignent qu'une chose : que la France supprime l'ISF et que ces exilés dorés ne quittent le pays pour retrouver leur mère patrie ». ¹¹ L'économiste Gilles Saint-Paul montre quant à lui qu'une part significative des scientifiques, managers et entrepreneurs français tend à partir vers les États-Unis, avec des conséquences significatives sur la capacité du pays à créer et à innover. ¹² La fiscalité n'est pas la seule cause de l'expatriation, mais elle y contribue indéniablement. La France fait donc un beau cadeau à ses concurrents.

→ Les personnes qui partent investissent moins en France

Les entreprises françaises, notamment les PME, ont besoin de financement français. Les banques ne suffisent pas : une structure financière saine ne peut en effet comporter trop de dette. Les grandes fortunes constituent les actionnaires et partenaires indispensables de ces PME. Mais elles placent une large partie de leur épargne dans les actions des entreprises de leur pays de résidence (c'est le fameux *biais domestique*). Juan Delgado montre ainsi que le portefeuille d'actions et participations des Européens est investi aux deux-tiers dans des actions de leur pays de résidence ¹³ (et pas de nationalité). Avec les sorties de capitaux, c'est donc une source de financement essentielle des entreprises françaises qui se tarit.

Dans une économie capitaliste, les « riches » le sont souvent devenus en créant ou reprenant une ou plusieurs entreprises.

Ceux qui partent sont donc souvent des entrepreneurs ou des managers compétents capables de rendre une entreprise viable. En outre, leur expertise en ce domaine, leur richesse accumulée et leur réseau de contacts font souvent d'eux des sources de financement privilégiées et exclusives des entreprises, et notamment des PME. Il s'ensuit que le capital qui sort de France est en partie irremplaçable pour deux raisons. Parce que certaines entreprises ne seront pas créées par les entrepreneurs qui partent d'une part. Parce que d'autres souffriront d'un manque de fonds pour financer leur développement ou même voir le jour d'autre part. (Malgré la globalisation financière, un petit entrepreneur de Bourgogne aura du mal à lever des fonds à Londres ou à New-York).

Tentons ici une synthèse : les 200 milliards d'euros qui quittent le territoire génèrent des revenus qui sont eux même imposés : on peut estimer de manière prudente un revenu fiscal associé autour de 2 milliards d'euros (sous forme d'imposition des plus-values, des dividendes...)¹⁴. Les foyers qui ont quitté la France auraient également payé leur impôt sur le revenu, des charges sociales sur leurs salaires, ou encore la TVA sur leur consommation, soit un manque à gagner fiscal total estimé à 6,6 milliards d'euros.

Supposons en outre que 10 % de ces sorties de capitaux (estimation conservatrice) ne trouveront pas de substitut, et constituent donc une perte sèche de capital pour l'économie française¹⁵. Étant donné le capital des entreprises privées (dette et fonds propres) utilisé pour les emplois dans le secteur privé, ces sorties de capitaux non remplaçables correspondent à plus de 200 000 emplois perdus. Si l'on suppose que ces travailleurs auraient gagné le salaire moyen, la perte pour l'État en cotisations sociales, impôt sur le revenu et TVA s'élève à 6,5

milliards d'euros. Avec une rentabilité estimée de 15 %, la perte en impôt sur les sociétés est de 1 milliard d'euros. Enfin, le PIB serait d'environ 1 % supérieur en l'absence de ces sorties de capitaux. Diagnostic bien sombre... et cependant plus optimiste que celui de l'économiste Patrick Artus, pour qui l'ISF « coûterait deux fois en TVA non perçue ce qu'il rapporte. »¹⁶.

Pour résumer, l'ISF coûte directement au moins deux fois plus cher à l'État qu'il ne lui rapporte, il a fait sortir de France 200 milliards d'euros de capitaux, a sans doute empêché la création de 200 000 emplois et diminué le PIB de 1 %.

Ce n'est pas surprenant. Selon un principe de base en économie de la taxation, plus la quantité de quelque chose (un bien ou service, l'offre de travail, le patrimoine, les profits) est élastique au niveau de la taxe, moins cette chose doit être taxée. Ainsi, les distorsions induites par les taxes sont minimisées.¹⁷ Dans le cas de l'ISF, cela signifie que plus le patrimoine taxable est (internationalement) mobile, plus la taxe devrait être faible. À ce titre, les patrimoines les plus élevés étant souvent les plus mobiles, un barème progressif semble sous-optimal. Pour le professeur Eric Pichet, l'ISF a des recettes croissantes avec la valeur du patrimoine tant que celle-ci est inférieure à 12 millions d'euros, les recettes étant ensuite fortement décroissantes et rapidement négatives (du fait des effets pervers indirects de l'impôt).¹⁸ Cependant, comme noté précédemment, un barème dégressif ne rapporterait que peu de recettes, à tel point que l'ISF perdrait tout son sens. Sans oublier que son coût total de perception (comportant le temps consacré par les ménages, fonctionnaires, et avocats) serait alors vraisemblablement supérieur aux recettes qu'il procure.

4. L'ISF est-il un impôt qui contribue à la réduction des inégalités et à la redistribution ?

Notre réponse : très faiblement, et ce n'est pas le bon levier fiscal pour agir pour la redistribution

Dans l'opinion, l'ISF est fortement associé à une ambition de redistribution. Il est vrai que, comme le rappelle l'économiste Thomas Piketty, l'imposition du capital a permis à certaines époques (en particulier au début du XX^e siècle) de mieux faire circuler les patrimoines et de lutter contre ce que les économistes classiques appelaient la « mainmorte », c'est-à-dire l'accumulation improductive de capital.¹⁹

Pourtant aujourd'hui, et au contraire de bien des idées reçues, l'ISF, ne contribue que très faiblement et très inefficacement au caractère redistributif de notre système fiscal :

- L'ISF pèse trop faiblement dans les recettes publiques pour qu'on en fasse sérieusement la clé de voûte de l'équité de notre système fiscal. Ainsi, en imaginant qu'on alloue le produit de l'ISF aux 17 millions de foyers exonérés d'impôt sur le revenu, on obtiendrait un revenu complémentaire de 18 € par foyer et par mois. Ces 18 €, certes appréciables pour les bénéficiaires, ne sont cependant évidemment pas de nature à changer en profondeur la physionomie des inégalités dans le pays. Remarquons au passage que la redistribution n'était sans doute pas l'objectif de ses instigateurs initiaux qui, en 1988, ont mis en place le mécanisme du plafonnement, justement pour limiter le poids de l'ISF par rapport aux revenus.

- L'ISF est un impôt mal conçu. Les économistes savent que les taxes au rendement significatif ont une large assiette, un taux modéré, ne subissent pas (ou peu) d'exemptions, enfin s'appliquent sur une valeur précisément mesurée. La TVA est un bon exemple. Mais l'ISF ne remplit que le critère du taux modéré, et encore sur les seules tranches inférieures. Il est coûteux à établir (pour les contribuables) et coûteux à percevoir. Or il existe des alternatives : soit un patrimoine est hérité, auquel cas l'impôt sur la succession se substitue avantageusement à l'ISF. Soit un patrimoine est constitué à force de travail et de création de richesse, auquel cas l'impôt sur le revenu se substitue avantageusement à l'ISF. Dans chaque cas, l'ISF est redondant.

Autrement dit, l'ISF n'a aujourd'hui qu'un rôle très limité en matière de redistribution et est un mauvais outil fiscal pour mettre en œuvre les préférences sociétales en matière de redistribution. En effet, la même redistribution peut être obtenue plus efficacement, à moindre coût, en combinant adéquatement l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la succession.

La combinaison et les niveaux optimaux de ces deux impôts sont ensuite déterminés par les préférences politiques des citoyens. Par exemple, une société qui se veut socialement fluide préférera un impôt sur les successions relativement plus élevé qu'un impôt sur les revenus. Une société qui valorise la famille et la solidarité intergénérationnelle préférera l'inverse. Le rapport Camdessus recommandait d'ailleurs en 2004 l'intégration de l'ISF à l'IR par souci de simplification et d'efficacité. Signe de la retenue qui continuait de peser autour de l'ISF, il avait cependant choisi de s'autocensurer en matière de suppression de l'ISF en se fixant comme principe de « ne recommander aucune

réduction de recettes fiscale ou sociale – aussi anti-économique que puisse être tel ou tel prélèvement – tant que des économies correspondantes n'auraient pas été décidées par le Parlement en matière de dépense publique ».

Plus fondamentalement, il faut souligner que la capacité d'un pays à être « solidaire » dépend directement de sa capacité à attirer les créateurs de richesses.

« Les riches » sont, en effet, la source principale de recettes fiscales et de cotisations sociales. **À niveau de services publics équivalent, la contribution des plus défavorisés aux charges communes sera donc d'autant plus élevée qu'il y aura moins de « riches » pour y contribuer.**²⁰

Notons également que ces mêmes « riches » sont les plus à même de contribuer financièrement à la solidarité par la philanthropie (dons, fondations). Par l'évasion et la délocalisation qu'il génère, l'ISF est un obstacle à la solidarité sociale et à la réduction des inégalités.

5. Que faire ?

Notre réponse : mettre fin à un attentisme coûteux de la part des pouvoirs publics... et supprimer l'ISF

A y regarder de plus près, l'ISF ne mérite donc pas la « négligence bienveillante » avec laquelle les gouvernements successifs l'ont traité : en incitant un certain nombre de Français riches à se domicilier fiscalement à l'étranger, l'ISF réduit paradoxalement les recettes fiscales de l'État et accroît mécaniquement la part du fardeau fiscal que doivent assumer les plus pauvres.

Face à ce constat, trois voies alternativement s'ouvrent pour les pouvoirs publics :

1 - Contrôler strictement les sorties du territoire : cela s'est fait par le passé. Cependant,

« La capacité d'un pays à être "solidaire" dépend directement de sa capacité à attirer les créateurs de richesses »

¹⁹ Voir Thomas Piketty, *Libération*, 29 janvier 2003.

²⁰ Voir par exemple sur ce sujet B. Bartlett, *The Futility of Raising Taxes*, Cato Institute, 1993 – disponible à www.cato.org/pubs/pas/pa-192.html

L'Amicus Curiae est, traditionnellement en droit, une contribution versée spontanément au débat par un tiers à une cause qui entend éclairer le décideur en tant qu'«ami de la cour».

empêcher les citoyens français de décider librement de leur lieu de résidence et les forcer à la création intensive de richesse (qui sera d'ailleurs taxée ensuite) sur le sol national est fort heureusement peu en vogue (et d'ailleurs incompatible tant avec notre Constitution qu'avec nos engagements internationaux, en particulier le principe de la libre circulation en Europe).

2 - Aménager l'ISF jusqu'à le rendre inopérant. C'est l'approche choisie aujourd'hui par le gouvernement grâce notamment à la mise en place du bouclier fiscal²¹. Ce choix, s'il a l'avantage d'être sur le chemin de moindre résistance politique, contribue néanmoins à construire une « usine à gaz » autour de l'ISF, c'est-à-dire à en augmenter la complexité et à multiplier les possibilités d'évasion. Il prive également du signal fort que constituerait la suppression de l'ISF vis-à-vis des expatriés fiscaux ou de ceux qui y réfléchissent.

3 - Supprimer purement et simplement l'ISF. C'est l'approche la plus simple et la plus rationnelle économiquement. D'autres pays européens l'ont fait entre 1993 et 2006, et pas les plus « ultralibéraux » ! (l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande). Le projet de loi proposant la suppression de l'ISF en Suède, pays social parmi les pays sociaux, vient même d'être transmis au Parlement. Le ministre des Finances suédois voit dans cette suppression un moyen de « renforcer le désir d'investir en Suède » tandis que ses services évaluent à 52 milliards d'euros les capitaux suédois qui sont placés à l'étranger pour des raisons fiscales.²² Comme le remarque l'économiste Christian Saint-Etienne²³ « la majorité des

pays membres de l'Union européenne visent la structure fiscale suivante : l'IS et la fiscalité de l'épargne sont progressivement ramenés vers 15 %, le taux marginal de l'IR tend vers 30 % et l'ISF est partout supprimé (le seul pays le conservant, l'Espagne, l'ayant vidé de son contenu) ». Ce qui ne signifie pas nécessairement l'abolition de toute imposition du capital. Il peut en effet paraître plus légitime et beaucoup moins contreproductif économiquement de faire peser sur les transmissions l'essentiel du poids de la fiscalité du patrimoine. On se souvient par exemple de Bill Gates et Warren Buffett s'opposant à l'abrogation de l'impôt sur la succession aux États-Unis, invoquant la nécessité de s'assurer que les Américains riches soient des *self-made men*, non des héritiers rentiers.

Quels seraient en réalité les enjeux financiers d'une suppression de l'ISF ? Pour sûr, une perte visible de 3,7 milliards de recettes fiscales. Mais, de l'autre côté, un gain d'assiette pour les autres impôts sous la forme de fortunes qui ne s'en vont pas, voire de capitaux qui reviendraient ! En reprenant les estimations précédentes, le produit de l'ISF équivaut aux estimations basses des recettes fiscales générées par 20 000 des Français aux revenus les plus élevés. **Il suffit en fait que ces 20 000 français ne partent pas (et continuent de payer leurs impôts en France) pour que le bilan financier de la suppression de l'ISF soit positif.** Autre façon de voir le sujet : si on admet que 5 000 français riches quittent le territoire chaque année, **il faut, si on stoppe l'hémorragie, quatre ans pour que le bilan soit équilibré** et on a, au bout de huit ans, généré des recettes fiscales additionnelles à hauteur d'un nouvel ISF. On peut même imaginer que de nombreux exilés fiscaux français reviendraient

alors, si ceux-ci ont la ferme conviction que ce qu'a fait le gouvernement actuel ne sera pas remis en cause à la prochaine alternance...

Le débat sur l'ISF est aujourd'hui un débat exclusivement idéologique. Pour avancer, il convient de se placer sur le strict terrain de l'efficacité et de dissocier le sujet de l'ISF du débat sur le niveau de progressivité idéal de l'impôt et les ambitions de l'État en matière de redistribution, à laquelle l'ISF ne contribue que marginalement aujourd'hui et pour lequel on lui préférera l'impôt sur les successions, ou l'impôt sur le revenu. Ainsi, un gouvernement de gauche pourrait lui-même de façon parfaitement raisonnable décider la suppression de l'ISF et l'accompagner d'une augmentation du taux marginal de l'impôt sur le revenu, d'une hausse des droits de succession ou d'un alourdissement de la fiscalité des revenus du patrimoine.

En tout état de cause, l'ISF, qui cumule les inconvénients sans que quiconque en perçoive les avantages, n'est, ni vu de gauche, ni vu de droite, un bon impôt.

Laurent Blivet, chercheur associé à l'Institut Montaigne.

Pierre Chaigneau, doctorant en économie à la London School of Economics.

²¹ Grâce au bouclier fiscal, les impôts directs versés (ISF, IR, taxe d'habitation, taxe foncière sur la résidence principale et prélèvements sociaux) ne peuvent plus dépasser 50 % du revenu perçu l'année précédente.

²² <http://www.sr.se/cgi-bin/International/nyhetsidor/amnes-sida.asp?programID=2054&Nyheter=0&grupp=3574&artikel=1282704>

²³ C. Saint-Etienne, L'enjeu fiscal de la présidentielle, *Le Monde*, 11 janvier 2007.

PUBLICATION À VENIR



Après le Japon, la France... Faire du vieillissement un moteur de croissance par Romain Geiss

DERNIÈRES PUBLICATIONS



Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? par Antonella Caruso



Comment « bien » payer les dirigeants d'entreprise ?