

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'exil des forces vives de France (n° 1810) 2
- Information relative à la Commission 7
- Présences en réunion 8

Mardi

8 avril 2014

Séance de 12 heures

Compte rendu n° 65

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
Président**



La Commission examine la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'exil des forces vives de France (n° 1810)

M. le président Gilles Carrez. Avant de donner la parole à notre rapporteur, je tiens à signaler que le Gouvernement a transmis, il y a quelques semaines, un rapport très important sur les départs des contribuables hors de France. Ce document nous sera désormais communiqué chaque année au moment de l'examen du projet de la loi de finances rectificative de fin d'année. C'est un bon rapport qui aborde un des aspects de la problématique qui nous intéresse aujourd'hui. Je vous invite à le lire.

M. Luc Chatel, rapporteur. Le sujet de l'expatriation hors de France de jeunes diplômés, d'entrepreneurs et d'entreprises, d'artistes, de contribuables qui s'en vont s'installer en Belgique, en Suisse ou au Royaume-Uni occupe très régulièrement les colonnes de la presse nationale. Mon collègue Marc Le Fur me montrait d'ailleurs, tout à l'heure, la une du journal *Ouest-France* consacrée à ce sujet. Je constate que les enjeux sont importants pour notre pays mais que néanmoins ce phénomène reste mal connu, ce qui justifie ainsi pleinement la création d'une commission d'enquête.

Dans le contexte de la mondialisation le sujet de l'expatriation, notamment de nos jeunes diplômés, n'est pas en soi un problème pour notre pays. C'est en effet un mouvement dont nous devons nous féliciter, nos jeunes doivent partir à la conquête du monde et en revenir riches d'expériences. D'ailleurs, comme le relève la Chambre de commerce et d'industrie de Paris dans le rapport qu'elle vient de publier sur le sujet, la part de la population expatriée s'avère moindre en France que chez nos partenaires européens.

Il faut donc faire la part des choses entre cette expatriation positive dans un contexte de mondialisation et un aspect beaucoup plus négatif sur lequel nous souhaitons nous pencher et qui serait lié à une perte d'attractivité de notre territoire qui ne favoriserait pas suffisamment l'innovation, la création d'entreprises et le développement économique au sens large. Ce deuxième aspect pourrait être fort dommageable pour notre pays. Il ne s'agit pas de céder aux polémiques mais bien de comprendre les ressorts de ce phénomène, d'en décrire les tendances de fonds. Je souhaiterais travailler dans les meilleures conditions possibles, en dépassant nos différentes sensibilités politiques, sur un sujet aussi important pour notre économie.

Toutes les conditions permettant la création d'une commission d'enquête selon notre règlement sont réunies : aucune mission d'information, ni aucune commission d'enquête n'a été créée au cours des douze derniers mois. De plus, la garde des sceaux nous a indiqué qu'il n'y avait aucune procédure judiciaire en cours sur les faits sur lesquels nous souhaitons enquêter.

Le travail de la commission d'enquête que je propose de créer devrait s'articuler autour de trois axes.

Premièrement, ses travaux devraient porter sur la question de l'exil fiscal. Le poids et l'instabilité de la fiscalité française poussent en effet un certain nombre de nos compatriotes à s'exiler vers la Belgique, la Suisse, et le Royaume-Uni. C'est un phénomène qu'il est particulièrement difficile à appréhender. Le Directeur général des finances publiques, M. Bruno Bézard, l'avait d'ailleurs souligné lors de son audition devant la commission des Finances il y a quelques mois. Comme vient de l'indiquer le Président de la commission des Finances, un rapport nous a été transmis pour la première fois sur cette thématique en se concentrant notamment sur les contribuables éligibles à l'impôt de solidarité sur la fortune et en offrant un

premier bilan sur l'application de l'*exit tax*. Ce rapport, résultant d'un amendement de M. Gilles Carrez, propose des données intéressantes mais pas forcément exhaustives. Notre travail devait permettre de poursuivre ce travail, d'évaluer et d'analyser l'exil fiscal mais je ne voudrais pas que ce point constitue le cœur du travail de cette commission d'enquête.

Le deuxième point sur lequel devrait travailler la commission d'enquête concerne la question de l'expatriation des activités économiques, des centres de décision, ainsi que de ses acteurs. La délocalisation de groupes qui avaient leur siège en France et qui se repositionnent est une source d'inquiétude, tout comme le choix de nombreux entrepreneurs français de développer leur activité hors de notre territoire en raison d'un climat défavorable et d'un manque de souplesse administrative, notamment pour les *start-up* comme l'a prouvé il y a peu le mouvement des « pigeons ». Ces expatriations, qui sont difficilement réversibles, peuvent avoir de lourdes conséquences pour notre économie. Elles ont en effet un impact direct mais également indirect sur notre économie, puisqu'elles affectent de nombreuses activités induites notamment en ce qui concerne les externalisations ou le domaine des services aux entreprises. Le manque à gagner peut s'avérer considérable pour notre pays. L'instabilité de notre fiscalité a des effets indéniables sur la création d'entreprises en France, induisant une perte de richesse et de capital humain. Enfin, nous constatons une dégradation de l'attractivité de notre pays pour les grandes entreprises internationales qui ont de plus en plus de mal à faire venir en France des cadres britanniques et des cadres américains. Ce phénomène s'est aggravé ces dernières années.

Le troisième et dernier axe concerne les enjeux générationnels des forces vives de la nation. Comme cela a déjà été dit l'exil de nos jeunes diplômés est une chance. Les études à l'étranger leur permettent de croiser leur culture avec d'autres, la banalisation de ces mouvements vers l'international est un bon point pour notre économie, car ils renforcent le bagage de nos jeunes diplômés. En revanche, nous devons nous inquiéter de ces mouvements, si les jeunes exilés ne reviennent pas vers le territoire national. Ce phénomène ne concerne pas uniquement les plus diplômés, il touche également les diplômés ayant un niveau bac + 3 ou un niveau inférieur. L'exil est une option intéressante pour ces jeunes car les salaires sont souvent plus élevés à l'étranger et les opportunités professionnelles plus nombreuses.

Voilà donc les trois axes sur lesquels je propose que la commission d'enquête devra travailler.

Il ne s'agira pas uniquement de décrire le phénomène mais également d'y apporter des remèdes. C'est un sujet d'une très grande importance pour l'avenir de notre pays, quelles que soient nos sensibilités. Nous avons intérêt à y travailler de manière collective, non polémique, et c'est la raison pour laquelle j'ai tenu à ce que nos réflexions portent sur une période de dix ans, donc depuis 2004. Les phénomènes qui nous intéressent se déploient dans le temps et ne pourront même s'inverser que dans le temps également. Nous devons y faire attention dans les propositions que nous serons à même de formuler.

M. le président Gilles Carrez: Merci M. le Rapporteur. Je salue le souci d'objectivité que vous avez exprimé. C'est un sujet d'une extrême importance, dont se sont emparés les médias comme vous le signaliez, parfois par le biais de témoignages partiels. La volonté de travailler sur une période longue d'une part, et d'aborder l'ensemble des aspects, pas uniquement fiscal, du phénomène d'autre part, sera un gage de qualité des travaux de la commission d'enquête. Sur le simple aspect fiscal, le rapport qui nous a été transmis démontre qu'il est possible d'établir des données objectives, permettant une meilleure appréhension du phénomène. À ce propos, nous devrions avoir les chiffres pour 2012 très rapidement, comme s'y était engagé M. Cazeneuve.

M. Dominique Lefèvre. Merci M. le Président. M. le Rapporteur, mes chers collègues, nous ne nous opposerons pas à la création de cette commission d'enquête dont nous vous laissons l'entière responsabilité. La tradition républicaine l'exige, tout comme la nécessité de remettre à plat un sujet qui est abordé de façon partielle et partielle, l'intitulé de la proposition de résolution le prouve. Votre exposé des motifs est fondé sur l'idée que le départ de Français pour l'étranger est un phénomène négatif pour notre pays. Il conviendra d'examiner au fond ce présumé, et d'analyser objectivement les retombées de ces expatriations pour notre pays. La supposée aggravation du phénomène devra également faire l'objet d'une attention particulière. Sur ce point, je me félicite du choix de retenir une période longue, même si le point de départ aurait pu être fixé à 2002. En effet, si le phénomène est aussi grave et continu, peut-être qu'une commission d'enquête créée sous la précédente majorité aurait également trouvé son utilité. Pour notre part, nous ne disposons pas d'élément prouvant l'aggravation de l'émigration des Français. Au contraire, la population inscrite au registre des Français établis hors de France n'a augmenté en 2012 que d'un seul point, en deçà de l'augmentation régulièrement constatée de quatre points. En 2011, ce chiffre avait augmenté de six points. Qu'ils s'agissent d'étudiants, d'entrepreneurs, de cadres, ou d'exil purement fiscal, au sujet duquel le Gouvernement fait preuve d'une très grande transparence, aucun élément ne permet actuellement de soutenir la thèse sous-jacente à cette résolution. La commission d'enquête devra donc au mieux éliminer ce qui pourrait être qualifié de « fantasmes », au pire mettre fin à certains inquiétants discours d'autodénigrement systématique.

M. Marc Le Fur. Je souscris tout à fait à la décision d'engager un travail sur ce sujet. Je retiens des propos du rapporteur que le sujet de l'exil fiscal, certes primordial, n'est pas le seul. De très nombreux jeunes aspirent à une certaine aventure et s'éloignent de notre société qu'ils considèrent comme corsetée et trop réglementée. Pour la région dont je suis issu, la traversée de la Manche est une réalité et certainement pas un fantasme. Par ailleurs, il faudra étudier la manière dont certains pays organisent l'accueil de ressortissants étrangers, voire le suscite. La concurrence fiscale est légitime, mais ses excès doivent être évités. Nous connaissons le schéma irlandais en matière d'impôt sur les sociétés, et nous découvrons dans la presse l'existence d'un schéma portugais en matière d'impôt sur le revenu. Ce sujet mérite une importante réflexion. Enfin, nous devons être capables de transformer les départs momentanés en une chance pour notre pays. Les personnes de retour en France sont souvent porteuses d'expériences, d'ouverture, et reviennent en possession de nombreux réseaux et contacts. Le lien avec la France n'est d'ailleurs jamais vraiment rompu grâce à l'utilisation des nouvelles technologies. Nous devons être conscients de ces éléments très positifs.

M. Pascal Terrasse. Je pense que nos débats vont dans la bonne direction. Il est loin le temps où le journal télévisé s'ouvrait par l'exil fiscal d'une coiffeuse de l'Ardèche vers Londres, comme ce fut le cas en 1999, alors que dix-huit mois plus tard celle-ci était rentrée sans que cela ne se soit su. En vérité, nous vivons une période d'intense globalisation, et la France n'est pas culturellement un pays d'émigration. Pour beaucoup de pays européens au contraire, l'idée d'expatriation est beaucoup plus ancrée parmi les populations, et pas uniquement pour des raisons économiques. Certains États comme la Chine ou les pays arabes mettent en place une véritable politique d'expatriation de leurs ressortissants, en lien avec leurs politiques d'exportations. Cette commission d'enquête doit donc se donner les moyens d'analyser l'action des États étrangers, notamment européens, qui parfois mettent en place des politiques d'accueil fiscal à bas coût, pour les entreprises comme pour les personnes physiques : nous avons parlé de l'Irlande et du Portugal. En dehors de l'Europe, le Maroc est également en train de prendre cette direction. Pour conclure, nous devons être prudents dans la présentation de nos travaux, et veiller à ne pas faire preuve de repli sur nous-même à l'approche des élections européennes.

M. Claude Goasguen. Je tiens tout d'abord à signaler que l'augmentation du nombre d'inscrits au registre des Français établis hors de France en 2011 était due à des motivations uniquement électorales. Au-delà, je pense qu'il existe une vraie contradiction entre la réelle attractivité de la France pour les étrangers, notamment les étudiants, et la moindre attractivité de la France pour ses propres ressortissants. Les universités françaises mettent en avant leurs atouts pour attirer des étudiants étrangers, mais paradoxalement il y a de moins en moins de Français dans nos établissements. Nous devons examiner sérieusement ce paradoxe.

M. Régis Juanico. Le groupe UMP a souhaité recourir à une commission d'enquête sur l'exil des forces vives de la nation. Il existe aujourd'hui de nombreux indicateurs et beaucoup d'études sur le sujet. Même s'ils doivent certainement être améliorés, nous possédons déjà des documents très précis. Une mission d'information parlementaire aurait peut-être été un support plus adapté à nos travaux. Sur le fond, je souhaiterais évoquer l'exil des jeunes français. Une étude du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques a été publiée en mars sur le sujet. Elle nous apprend qu'il n'existe pas de fuite massive des personnes les plus qualifiées de notre pays, tout au plus une légère hausse. Cette étude fournit trois éléments face à ce constat. Premièrement, cette hausse est beaucoup plus faible que dans d'autres pays de l'OCDE, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas. Deuxièmement, cette légère hausse est liée à la hausse du nombre de diplômés, à la baisse du coût de l'expatriation, et au développement des dispositifs de mobilité géographique. Je signale que les crédits d'Erasmus vont être augmentés de 40 % sur la période 2014-2020, et étendus aux jeunes moins diplômés. Troisièmement, l'étude précitée indique qu'un jeune expatrié sur deux envisage un retour en France dans les cinq ans. Même si cela reste à vérifier, je tenais à donner ces appréciations afin de montrer la nécessité de relativiser les constats que pourra faire la commission d'enquête. Nous sommes tous attachés à faire vivre une citoyenneté européenne et à favoriser les échanges entre pays. Il n'est donc pas anormal d'être amené à vivre temporairement à l'étranger au cours de son cursus universitaire ou de sa carrière professionnelle.

M. Alain Fauré. Je partage les propos de mon collègue Régis Juanico. Nous devons nous féliciter du départ des jeunes vers l'étranger car c'est pour eux l'occasion de s'enrichir, d'apprendre une langue étrangère – domaine dans lequel les Français n'excellent pas particulièrement. C'est aussi pour eux l'occasion de tisser des réseaux. Nous devons accompagner et encourager ces mouvements et ne pas nous en inquiéter. En revanche, je suis beaucoup plus circonspect en ce qui concerne l'exil des retraités, qui après avoir travaillé en France, souhaitent s'installer à l'étranger pour dépenser leur argent dans un pays fiscalement plus intéressant. Il serait utile de pointer ce mauvais comportement citoyen. Il est louable de vouloir voyager. En revanche vouloir dépenser sa pension de retraite dans un pays étranger à la fiscalité privilégiée l'est beaucoup moins. La commission d'enquête devrait également se pencher sur ce point.

M. Charles de Courson. L'analyse des causes semble manquer dans le texte qui nous est présenté. Il faut se demander pourquoi ces gens souhaitent s'exiler. Et les retraités ne sont pas les seuls concernés. Il n'y a jamais eu aucune étude sur le sujet portant sur un échantillon important d'exilés – 1 000 ou 10 000 personnes – pour analyser correctement leurs motivations. Il sera difficile de trouver des remèdes sans connaître les véritables causes.

M. le rapporteur. Oui, c'est une bonne chose que les Français partent vivre des expériences à l'étranger dans le cadre de leurs études et de leur vie professionnelle. Mais le but de cette commission d'enquête est de comprendre pourquoi ils ne reviennent pas

en France, pour quelles raisons ce phénomène s'intensifie ces dernières années et pourquoi, de nos jours, la France apparaît de moins en moins attractive vue de l'étranger. En ce qui concerne les comportements citoyens, je ne cherche pas à porter de jugements, je souhaite analyser les causes dans un premier temps pour ensuite pouvoir trouver des remèdes.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

Article unique

La Commission est saisie de l'amendement rédactionnel CF 1 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je souhaiterais que le nombre de membres de la commission d'enquête soit de trente membres, ce qui constitue le plafond autorisé par notre règlement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

La Commission examine ensuite l'amendement CF 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. Comme indiqué dans ma présentation, le but est d'élargir le champ de nos travaux et de ne pas nous limiter à l'aspect uniquement fiscal.

*La Commission **adopte** l'amendement, puis l'amendement de précision CF 3 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite la proposition de résolution **modifiée**.*

*

* *

Informations relatives à la Commission

1. La Commission a nommé M. Luc Chatel rapporteur sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'exil des forces vives de France.

2. La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 61 208 330 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* à destination du programme 121 *Concours financiers aux régions* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Le décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire se traduit à compter de 2014, par la création d'une redevance de quai (RQ) au profit de Réseau ferré de France, facturée aux régions en tant qu'autorités organisatrices de transports. Cette redevance donne lieu à compensation financière par l'État dès 2014, pour un montant de 61 208 330 euros. Cette compensation financière sera versée au premier semestre 2014 sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD) ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 5 089 000 euros en autorisations d'engagement et 5 122 944 euros en crédits de paiement, dont 89 000 euros en titre 2, du programme 144 *Environnement et perspective de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*.

3. La Commission a reçu en application de l'article 14 de la LOLF un projet de décret d'annulation de crédits d'un montant de 71 258 419 euros en autorisations d'engagement et 4 008 386 euros en crédits de paiement, dont 569 888 euros en titre 2, sur 13 programmes du budget général, et 60 708 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur un programme du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Ce mouvement, à caractère exclusivement technique, est destiné à régulariser, en fin de gestion 2013, les rattachements de crédits de fonds de concours et d'attributions de produits, afin d'assurer leur parfaite cohérence avec les recouvrements effectivement constatés.

Il vise également, dans le cas d'opérations d'investissement cofinancées ayant donné lieu à ouverture d'autorisations de paiement en application du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié, à annuler les autorisations de paiement excédentaires constatées à la suite de la réduction ou de l'annulation d'ordres de recouvrer :

- Programme 105 : 237 700 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Programme 150 : 382 432 euros en crédits de paiement
- Programme 160 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Programme 175 : 4 649 859 euros en autorisations d'engagement
- Programme 176 : 89 195 en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Programme 181 : 203 067 en autorisations d'engagement
- Programme 203 : 65 023 785 euros en autorisations d'engagement et 2 271 106 euros en crédits de paiement
- Programme 205 : 54 600 en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Programme 206 : 26 860 euros en autorisations d'engagement
- Programme 216, titre 2 : 569 888 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Programme 302 : 99 399 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Programme 303 : 303 102 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Programme 308 : 804 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Programme 723 : 60 708 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 8 avril 2014 à 12 heures

Présents. - M. Dominique Baert, M. Étienne Blanc, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Luc Chatel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Christian Eckert, M. Alain Fauré, M. Yann Galut, M. Claude Goasguen, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Régis Juanico, M. Jean-François Lamour, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, M. Jean-François Mancel, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, Mme Monique Rabin, M. Pascal Terrasse, M. Philippe Vigier

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, Mme Karine Berger, M. Jean-Claude Fruteau, Mme Annick Girardin, M. Patrick Lebreton, Mme Valérie Rabault, M. Thierry Robert, Mme Hélène Vainqueur-Christophe

Assistait également à la réunion. - Mme Claudine Schmid

