

# Les Nouvelles Fiscales

– Régime des impatriés : 20 ans déjà !

*Alexandre BENSLIMA*

– Sort de l'imposition des dividendes versés à un résident français par une société ayant transféré son siège social au Luxembourg mais dont le centre effectif de direction est maintenu en France

*Morgane MAYEUX*

**1332** | BI-MENSUEL  
15 MAI 2023

## Régime des impatriés : 20 ans déjà !

Dispositif instauré en 2003 dans le cadre d'un plan destiné à rendre la France plus attrayante pour les investisseurs internationaux, le régime des impatriés a, depuis lors, eu de nombreuses occasions de faire peau neuve au gré des lois de finances et des changements de majorité présidentielle.

*Bilan et perspectives de ce dispositif que les moins de vingt ans ne peuvent donc pas connaître...*



Alexandre  
BENSLIMA

Avocat au Barreau  
de Paris

Cabinet Benslima  
Avocat

### Un bilan contrasté

#### Rappel de l'objet du dispositif et de ses évolutions

Comme indiqué en introduction, notre régime des impatriés actuel est issu de la loi de finances rectificative pour 2003<sup>(1)</sup> qui introduisait une exonération d'impôt sur le revenu aux suppléments de rémunération liées à l'activité exercée en France (à savoir des primes d'impatriation) versées aux salariés et dirigeants appelés par une entreprise établie à l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise établie en France pendant une période illimitée, à condition qu'ils n'y aient pas été domiciliés fiscalement au cours des dix années précédant leur prise de fonctions.

Plusieurs réformes législatives sont venues, au fil du temps, peaufiner ce régime qui se voulait ambitieux :

- la réforme de 2006<sup>(2)</sup> est par exemple venue assouplir la condition de

non-domiciliation antérieure en France en la réduisant de dix à cinq années et exonérant non plus seulement les primes d'impatriation, mais également la part de la rémunération des contribuables se rapportant à leur activité exercée à l'étranger ;

- c'est ensuite la fameuse loi de modernisation de l'économie de 2008<sup>(3)</sup> qui est venue renforcer le socle de l'impatriation en le transformant en dispositif permettant d'exonérer les éléments de revenus salariaux mais également d'autres types de revenus passifs comme les revenus de capitaux mobiliers, les gains de cession de valeurs mobilières ou les produits de propriété intellectuelle. Cette loi a également permis d'ouvrir le régime au recrutement direct de salariés à l'étranger par une entreprise établie en France, alors qu'il était auparavant réservé aux personnes déjà employées au sein du même groupe, visant ainsi uniquement le cas des mobilités intragroupes internationales ;

(1) LFR n° 2003-1312, 30 déc. 2003, art. 23.

(2) LFR n° 2005-1720, 30 déc. 2005, art. 54.

(3) L. n° 2008-776, 4 août 2008, de modernisation de l'économie, art. 121.

- en 2015, la loi Macron<sup>(4)</sup> a précisé que le bénéfice de l'impatriation est conservé lorsque le contribuable change de fonctions (une fois arrivé en France) au sein de l'entreprise ou au sein d'une autre entreprise établie en France appartenant au même groupe, c'est-à-dire en cas de mobilité intragroupe – la durée du bénéfice du régime restant bien évidemment limitée à cinq années ;
- enfin, dernière grande réforme en date, celle instaurée par la loi de finances pour 2017<sup>(5)</sup> en réponse au projet de Brexit venue allonger la durée du dispositif de cinq à huit années après la prise de fonctions en France ainsi qu'exonérer de taxe sur les salaires les primes d'impatriation versées à ces mêmes salariés ou dirigeants, ce, afin d'attirer les cadres expatriés en Grande-Bretagne travaillant notamment dans le secteur de la finance (par définition, assujetti à la taxe sur les salaires).

On notera donc que le sujet de l'impatriation revient de façon récurrente sur le devant de la scène puisque le législateur s'attache à progressivement en renforcer ses avantages.

Qu'en est-il de façon concrète ?

## Une efficacité économique incertaine sur le plan national

En 2017, le rapport de l'Assemblée nationale préalable à l'adoption de loi de finances pour 2017 nous permet de connaître les éléments suivants :

- les pertes de recettes liées au régime des impatriés résidant en France représenteraient en régime de croisière plus de 300 millions d'euros (soit 160 millions d'euros au titre des exonérations précédentes et 150 millions d'euros résultant du nouveau dispositif mis en place en 2017) ;
- il s'agit d'un régime de niche, bénéficiant aux foyers fiscaux les plus aisés. En effet, seuls 11300 foyers y avaient droit en France en 2015 dont 80 % avaient un revenu fiscal de référence dans le décile de revenus le plus élevé pour un montant moyen de rémunération exonérée de 42 300 euros par foyer fiscal en moyenne pour l'imposition des revenus 2014 (75 832 euros en moyenne pour les foyers les plus aisés) ;
- aucun chiffrage budgétaire précis n'a, à ce stade, été effectué afin de mesurer avec précision l'effet positif ou négatif du régime des impatriés en France. Seules des études, établies par différents cabinets de conseil, avancent des critères autres que la fiscalité en matière de compétitivité liées au régime des impatriés telles que, la stabilité de l'environnement réglementaire, la capacité « de constance et de lisibilité des priorités »,

l'ambition visant à renforcer « les grands pôles scientifiques ».

L'une des principales forces de la France reconnues par les dirigeants internationaux dans les enquêtes d'opinion, tiendrait ainsi à « la capacité d'innovation et de recherche (qui) constitue son premier atout pour renforcer son rôle dans l'économie mondiale. La capacité du pays à former et attirer les talents est également reconnue comme un atout stratégique »<sup>(6)</sup>.

Néanmoins, encore une fois, aucune étude sérieuse ne permet de mesurer économiquement les éventuels effets bénéfiques d'un tel régime dans notre pays.

En toute hypothèse, il demeure toutefois intéressant de voir que ce dispositif, cher à l'État français, est également modifié de façon prétorienne au gré du temps.

## Des difficultés législatives résolues par le juge

Contrairement à d'autres régimes d'imposition liés à un contexte international, tels que l'exit tax, le régime des impatriés ne souffre pas d'un éventuel « désamour » des forces politiques ou de l'administration elle-même.

En effet, la doctrine administrative en vigueur du 21 juin 2017<sup>(7)</sup> est par exemple rapidement venue commenter la dernière grande réforme issue de la loi de finances pour 2017.

Mieux encore, il est apparu ces dernières années que le juge se soit mué en véritable « garde-fou » du dispositif allant tantôt jusqu'à élargir de facto le champ d'application de la loi, ou à annuler certains paragraphes de la doctrine administrative en vigueur.

Retour, en synthèse, sur deux jurisprudences qui illustrent l'importance de l'interprétation du dispositif donnée par le juge depuis la création du régime :

### *Le juge dans son rôle explicatif - Arrêt de la cour administrative d'appel de Paris rendu en 2021<sup>(8)</sup> sur l'appréciation de la notion de rémunération « de référence » en matière sportive*

Afin d'éviter que les clubs (et les entreprises de façon générale) ne réduisent la part du salaire normal imposable au profit d'une prime d'impatriation exonérée d'impôt, le dispositif prévoit que le montant du salaire imposable du joueur (ou du salarié), après déduction de la prime d'impatriation, ne doit pas être inférieur audit salaire imposable qui serait versé pour des fonctions analogues

(4) L. n° 2015-990, 6 août 2015, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(5) LF n° 2016-1917, 29 déc. 2016, art. 43.

(6) Rapport rédigé au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 4061.

(7) BOI-RSA-GEO-40-10-20.

(8) CAA Paris, 16 mars 2021, n° 19PA00956.

en France (au sein de l'entreprise ou d'une entreprise tierce).

On comprend légitimement l'idée du législateur qui a souhaité éviter que les clubs/entreprises ne profitent d'un effet d'aubaine afin de maquiller le salaire imposable en prime d'impatriation exonérée d'impôt.

Néanmoins, en pratique, et c'est encore plus vrai dans le milieu du football, il demeure compliqué d'apprécier ce qu'on entend par l'exercice de « *fonctions analogues* », critère pourtant essentiel afin de prévenir tout abus dans l'utilisation du dispositif.

Cet arrêt concernait la remise en cause de la prime d'impatriation octroyée à un célèbre joueur du PSG, ancien international français, lors des années 2008 à 2011, en raison de la contestation par l'administration de son niveau de rémunération qu'elle jugeait trop faible en comparaison avec des joueurs ayant un palmarès, une notoriété, et une expérience similaire. Selon l'administration, la prime d'impatriation perçue devenait ainsi trop importante par rapport au montant normal de sa rémunération imposable.

Ces trois critères ont toutefois été balayés d'un revers de main par le juge et le rapporteur public dans cette affaire : ils les jugent en effet subjectifs et rattachés à la qualité de l'individu en lui-même. Ils doivent ainsi être rejetés au profit d'un critère plus objectif et rattaché aux fonctions elles-mêmes exercées, puisque c'est bien ce terme qui est visé au sein du texte.

Dans l'affaire en cause, le joueur a souhaité faire valoir un critère qu'il jugeait objectif car lié aux fonctions en elles-mêmes : celui de son poste sur le terrain (milieu au cas particulier). Ledit critère a finalement été validé par la cour d'appel de Paris qui a suivi l'analyse de son rapporteur public.

Cet arrêt particulièrement éclairant illustre toute la difficulté pour le législateur à assurer un équilibre entre la création d'un dispositif ayant vocation à réunir les cadres internationaux en France et qui se veut donc, par définition, attractif d'un point de vue fiscal mais qui doit également prévenir tout effet abusif dans le comportement des contribuables ainsi que de leurs employeurs.

*Le juge dans son rôle de garde-fou - Annulation par le Conseil d'État<sup>(9)</sup> de la doctrine excluant l'exonération de 50 % de certains revenus passifs lorsque les impatriés ne disposent pas effectivement de revenus professionnels pour lesquels ils bénéficient de l'exonération d'impôt sur le revenu*

Dans ses commentaires du 12 septembre 2012 du dispositif, l'administration fiscale précisait :

(9) CE, 21 oct. 2020, n° 442799.

- au paragraphe n° 80 que « *L'exonération d'impôt sur le revenu à hauteur de 50 % de certains "revenus passifs" ainsi que de certaines plus-values de cession de titres s'applique aux personnes physiques impatriées qui perçoivent effectivement des éléments de rémunération liés à leur activité professionnelle pour lesquels elles bénéficient de l'exonération d'impôt sur le revenu prévue au I de l'article 155 B du code général des impôts (...)* » ;
- et au paragraphe n° 90 que « *Lorsqu'au cours de l'une des années d'application du régime spécial d'imposition des impatriés prévu au I de l'article 155 B du CGI, la personne physique impatriée ne perçoit aucun des éléments de rémunération liés à son activité professionnelle (v. 1<sup>er</sup> paragraphe du n° 80 ci-dessus), elle ne peut pas prétendre, au titre de l'année concernée, au bénéfice de l'exonération de 50 % d'impôt sur le revenu sur certains de ses "revenus passifs" et certaines de ses plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux, telle que prévue au II de l'article 155 B du CGI* ».

En synthèse, ces deux paragraphes posent le principe selon lequel pour bénéficier de l'exonération de 50 % de certains de leurs revenus passifs perçus à l'étranger, les contribuables doivent nécessairement continuer de percevoir une prime d'impatriation exonérée d'impôt – ce qui avait pour objet de restreindre dans le temps l'effet du dispositif et pouvait être source d'incertitude fiscale pour les salariés ayant cessé leur emploi une ou deux années après le retour en France.

Le Conseil d'État, se plaçant du côté des contribuables, a finalement jugé que les paragraphes nos 80 et 90 des commentaires attaqués méconnaissent les dispositions législatives qu'ils ont pour objet d'interpréter et sont, pour ce motif, entachés d'incompétence.

Par le biais de cette intervention salvatrice du juge, cette condition n'existe donc plus et le régime s'en trouve assoupli.

Jusqu'où ira cette amélioration constante du régime ? Probablement plus loin, à en croire les déclarations des forces politiques françaises.

En témoigne notamment la déclaration du Premier ministre lors des rencontres financières de l'Europe en 2016 indiquant qu'il souhaitait faire de notre régime des impatriés « *le plus favorable d'Europe* » et qualifiant cette démarche de « *geste de confiance vis-à-vis de ceux qui veulent venir travailler, innover, créer des emplois en France et donc participer au rayonnement de notre pays* »<sup>(10)</sup>.

(10) Déclaration de M. Manuel Valls, Premier ministre, sur l'attractivité de Paris et de la région Île-de-France dans le contexte du Brexit, à Paris le 6 juillet 2016.

## Quelles perspectives pour le régime des impatriés ?

### Vers une démocratisation du régime ?

Une première tendance pourrait être un élargissement de la population ciblée par le régime.

Explications avec un récent arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 10 juin 2022<sup>(11)</sup>.

Pour mémoire, le premier alinéa du I de l'article 155 B du CGI dispose que « *Les salariés (...) appelés de l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise établie en France pendant une période limitée ne sont pas soumis à l'impôt à raison des éléments de leur rémunération directement liés à cette situation ou, sur option, à hauteur de 30 % de leur rémunération* ».

La doctrine administrative exclut expressément du champ d'application de l'article 155 B du CGI les personnes venues exercer un emploi en France de leur propre initiative<sup>(12)</sup>.

La cour administrative d'appel de Paris souligne que l'objectif du législateur lors de l'adoption du texte était d'encourager le recrutement de cadres étrangers de haut niveau en France dans le cadre d'une mobilité interne au sein d'un groupe international ou d'un recrutement par une entreprise française.

Eu égard à cet objectif, la cour administrative d'appel de Paris indique que l'article en question ne prévoit pas, en tant que tel, l'exclusion des individus qui sont en recherche active et postulent directement à une offre d'emploi pour un poste en France depuis l'étranger.

Ainsi, un contribuable résidant à l'étranger et dont le recrutement par une entreprise française ne résulte pas exclusivement de cette dernière peut, selon la cour administrative d'appel de Paris, bénéficier du régime des impatriés.

Cette possibilité ouvrirait alors un élargissement souhaitable du champ d'application du régime des impatriés. Souvenons-nous en effet des chiffres cités en première partie qui faisaient état, en 2015, d'une dizaine de milliers de personnes par an seulement bénéficiant de ce régime et faisant, qui plus est, partie des classes fiscales les plus aisées.

L'ouverture de ce régime aux candidats spontanés permettrait certainement sa démocratisation à des classes plus « *modestes* » qui sont aujourd'hui, de facto et dans les chiffres, privées de l'application dudit régime.

Il conviendra donc de regarder avec attention la décision du Conseil d'État qui sera rendue en la matière afin de savoir si la démocratisation du régime des impatriés se confirmera. Attention toutefois, à ne pas créer, à terme, de discrimination à rebours entre un salarié français lambda postulant à une offre d'emploi qui serait, *in fine*, moins bien traité qu'un salarié étranger postulant à la même offre.

L'entreprise recruteur pourrait alors être tentée, au vue des avantages octroyés en matière de taxe sur les salaires et de l'exonération de la prime d'impatriation, de se diriger systématiquement vers le candidat étranger plutôt que vers celui résidant en France.

Finalement, la démocratisation du régime des impatriés pourrait alors avoir un impact négatif sur son objectif originel. Rapatrier les cadres de haut niveau en France, c'est bien. Être en mesure de conserver les siens, c'est mieux !

### Vers une ouverture aux cotisations sociales pour concurrencer nos voisins européens ?

A-t-on vraiment, comme souhaité par notre Premier ministre en 2016, créé le régime le plus favorable d'Europe ?

Le rapport de l'Assemblée nationale préalable à l'adoption de la loi de finances pour 2017 effectue une comparaison intéressante entre les États européens disposant d'un régime des impatriés :

*« L'évaluation préalable relève que si l'Allemagne n'a pas adopté de régime fiscal spécifique pour les impatriés, la plupart des pays européens en offrent un. Sa durée est variable. Elle est en moyenne de cinq ans, mais de huit ans aux Pays-Bas, de dix ans au Portugal et illimitée en pratique en Belgique. Le régime adopté par les Pays-Bas est généralement subordonné à la condition que le salaire de l'impatrié soit supérieur à 36 689 euros et qu'il possède des compétences faiblement représentées sur le marché du travail néerlandais, conditions absentes du régime français ».*

*In fine*, nos différents régimes européens semblent se valoir d'un point de vue purement fiscal.

Néanmoins, on peut se demander comment l'Allemagne parvient à conserver un attrait pour les cadres internationaux, ce, alors même qu'elle ne dispose pas d'un régime des impatriés ?

À cet égard, une étude réalisée par un Think Tank<sup>(13)</sup> en 2018 permet d'apporter un éclairage à cette question, et peut-être, une nouvelle piste d'amélioration de notre régime des impatriés actuel.

(11) CAA Paris, 10 juin 2022, n° 20PA02279.

(12) BOI-RSA-GEO-40-10-10 nos 30 et s.

(13) « Régime des impatriés : loin d'être le plus favorable d'Europe », par le Think Tank Fondation IFRAP, le 12 juillet 2018.

Cette étude s'attache notamment à démontrer que la France se démarque par un taux des contributions sociales employeur parmi les plus élevés au monde.

En effet, selon cette étude, un salarié payé 100 000 euros brut par an coûterait jusqu'à 25 % moins cher en Allemagne ou en Hollande.

D'après ce même Think Tank : « *C'est certainement la raison pour laquelle, depuis quelques années, on remarque une évolution du nombre des salariés étrangers "détachés" en France, notamment dans les secteurs de la finance ou ils sont presque trois fois plus nombreux qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas. En effet, si la directive européenne de 1996 met en avant le principe du pays d'accueil en matière de droit du travail, elle maintient l'affiliation du salarié détaché au régime de sécurité sociale du pays d'envoi, à la condition que la prestation de service ne dépasse pas 24 mois. Ainsi, dans un souci d'optimisation fiscale, un système de régime "travailleur détaché-impatrié" s'est-il développé, permettant aux entreprises de payer des charges patronales moins importantes mais ne pouvant disposer de ces salariés que pendant une durée limitée à 2 ans* ».

*In fine*, ces derniers militeraient en faveur d'une nouvelle modification du régime des impatriés afin qu'il permette de réduire les charges patronales de 75 % sur la prime versée.

Nul doute qu'une telle mesure destinée à des non-résidents français aisés financièrement, dans le climat politique actuel, a peu de chances de voir le jour.

Sans se prononcer sur le fond de cette mesure, la démarche de s'attaquer au volet social du régime des impatriés a de quoi séduire puisque les entreprises françaises auraient certainement tendance à y voir le gain net à l'embauche de façon plus transparente que *via* le versement d'une prime d'impatriation exonérée d'impôt pour le salarié.

Afin d'éviter tout effet d'aubaine, cet avantage en matière de charges patronales pourrait, par exemple, être compensé par une obligation de versement d'une prime complémentaire au salarié, afin que les entreprises ne profitent pas de cette mesure pour baisser le niveau de rémunération correspondant, mais contribuent plutôt à l'augmenter.

En définitive, à notre sens, l'avenir du régime des impatriés ne se situe finalement peut-être pas au niveau fiscal, où de nombreuses choses ont déjà été entreprises. Son ouverture vers le sillon social pourrait permettre à la France d'être pionnière dans le domaine et constituerait une avancée considérable dans l'évolution de notre régime des impatriés actuel. ■

