

KAIROS — PROPOSITION 31

Renforcer l'exit tax pour lutter contre l'évitement fiscal

Synthèse pédagogique | Ancienne mesure 28 | Octobre 2026

En clair : l'exit tax n'est pas une taxe sur le déménagement. Elle vise à empêcher qu'un changement de résidence permette d'échapper à l'impôt sur des gains importants constitués en France.

Pourquoi agir ?

- Une protection contre l'évitement fiscal — L'exit tax sert à empêcher qu'une personne accumule une forte plus-value pendant sa résidence française, puis change de domicile fiscal juste avant de vendre ses titres pour éviter l'impôt français. Elle ne sanctionne pas le fait de vivre à l'étranger : elle conserve, sous conditions, un droit d'imposer un gain constitué avant le départ.
- Un exemple parlant — Des actions achetées 2 millions d'euros valent 12 millions au départ. Leur hausse de valeur est de 10 millions : c'est une plus-value latente, car les actions ne sont pas encore vendues. L'exit tax constate cette hausse, mais son paiement peut être suspendu.
- Un dispositif très ciblé — Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, 3 362 dossiers étaient encore suivis en mai 2025, contre 2 110 en 2017. Ces chiffres concernent le stock de dossiers actifs, pas 3 362 départs au cours de l'année.
- Peu de recettes immédiates — Depuis la création du dispositif en 2011 jusqu'en mars 2025, 345,7 millions d'euros avaient été encaissés, soit moins de 25 millions par an en moyenne. Ce faible rendement ne prouve pas son inutilité : un mécanisme dissuasif peut éviter des opérations sans produire de paiement.
- Des sommes en attente à ne pas confondre — Fin 2024, le compte général de l'État mentionnait 8,001 milliards d'euros d'impositions faisant l'objet de réclamations suspensives liées à l'exit tax. Ce montant ne constitue ni une recette encaissée ni une somme intégralement récupérable. L'objectif KAIROS est de mieux prévenir l'évitement, pas de promettre ces milliards.

Ce que nous apprend l'Histoire

- 1999 : première expérience — La France avait introduit un dispositif de taxation au départ à la fin des années 1990. Il soulevait une question essentielle : peut-on demander immédiatement un impôt sur des actions non vendues à une personne qui s'installe dans un autre pays européen ?
- 2004 : le droit européen compte — La jurisprudence européenne a rappelé la nécessité de respecter la liberté d'établissement. Pour être proportionné, un dispositif doit notamment éviter d'exiger automatiquement un paiement avant que le gain soit effectivement réalisé.
- 2011 : retour de l'exit tax — La France a rétabli le mécanisme par la loi du 29 juillet 2011. Il vise certains titres et plus-values latentes, avec un système de sursis : l'impôt peut être calculé au départ mais son paiement reporté.
- 2019 : délais raccourcis — Pour les départs à compter de 2019, la durée ouvrant droit à un dégrèvement sous conditions est passée de quinze ans dans le régime antérieur à deux ans, ou cinq ans lorsque les titres concernés dépassent 2,57 millions d'euros.
- 2025 : une évaluation nécessaire — Le Conseil des prélèvements obligatoires souligne que l'effet dissuasif reste difficile à mesurer. Les statistiques de départs de redevables de l'impôt sur la fortune ne décrivent pas exactement la population soumise à l'exit tax. KAIROS en retient une leçon : renforcer le suivi exige des données fiables et une analyse du droit européen.

Ce qui existe aujourd'hui

- Qui est concerné ? — L'exit tax ne concerne pas tous les Français qui déménagent. Pour les plus-values latentes, elle vise notamment les personnes ayant résidé fiscalement en France au moins six ans sur les dix dernières années et détenant au moins 800 000 euros de titres, ou une participation d'au moins 50 % dans une société.
- Que signifie « plus-value latente » ? — C'est la différence entre la valeur actuelle de titres et leur prix fiscal d'acquisition, avant leur vente. Si des titres achetés 1 million valent 4 millions au départ, la plus-value latente est de 3 millions. Le calcul fiscal définitif dépend toutefois de règles précises.
- Quand faut-il payer ? — L'impôt peut bénéficier d'un sursis, automatique pour certaines destinations ou accordé sur demande et sous conditions pour d'autres. Le sursis signifie que l'impôt est suivi, mais pas nécessairement payé au moment du déménagement.
- Pourquoi parle-t-on de deux ou cinq ans ? — Pour les départs depuis 2019, la conservation des titres pendant deux ans, ou cinq ans lorsque leur valeur atteint le seuil légal de 2,57 millions d'euros, peut permettre un dégrèvement sous conditions. Une vente pendant cette période peut modifier la situation.
- Ce que les statistiques ne disent pas — Le compte général de l'État recensait 8,001 milliards d'euros d'impositions sous réclamations suspensives fin 2024. Ce chiffre mesure un stock comptable, pas des ventes réalisées. Il ne faut pas le confondre avec les encaissements, les impôts définitivement dus ou les gains qui auraient échappé au fisc.

Ce que nous proposons

- Notre but : prévenir l'évitement, pas punir le départ — KAIROS ne propose aucun impôt général sur le patrimoine des expatriés. Le projet consiste à préserver la possibilité d'imposer les grandes plus-values constatées avant le changement de résidence, lorsque les titres sont ensuite vendus.
- Conserver les règles ordinaires — Le régime existant continuerait à s'appliquer aux situations courantes. L'étude porterait sur un étage supplémentaire réservé aux très grandes participations, sans assimiler tous les départs à une fraude.
- Tester des seuils simples — Trois valeurs de titres sont à comparer : 10, 50 et 100 millions d'euros. Une piste serait de suivre jusqu'à dix ans les participations supérieures à 50 millions. Ces montants et cette durée sont des hypothèses, pas des seuils déjà votés.
- Ne pas réclamer un argent inexistant — La valeur d'une entreprise peut augmenter sans que son propriétaire reçoive de liquidités. KAIROS maintient donc le principe du sursis de paiement, avec taxation liée à la cession et prise en compte des baisses de valeur ou des impôts étrangers.
- Protéger les droits et mesurer les effets — Chaque dossier bénéficierait de règles de valorisation contradictoires, de recours et de garanties proportionnées. Un bilan public annuel compterait séparément départs, ventes, dégrèvements, recettes effectivement encaissées et litiges. Les effets seraient évalués avec la proposition 29, pour éviter de compter deux fois les mêmes recettes.

Calendrier de mise en œuvre

- Année n : comprendre et mesurer — Lancer un audit des dossiers d'exit tax, de leurs encaissements et des dégrèvements. La DGFIP fournirait des données anonymisées sur les titres détenus et les cessions. Étudier les seuils de 10, 50 et 100 millions d'euros, sans préjuger du choix final.
- Année n+1 : décider en connaissance de cause — Présenter une étude d'impact chiffrant les moyens de contrôle, les recettes plausibles et les effets sur la mobilité. Faire expertiser le respect du droit européen et des conventions fiscales. Consulter les entrepreneurs, les administrations et les représentants des contribuables avant le vote éventuel de la loi.

- Année n+2 : appliquer aux nouveaux départs — Mettre en œuvre les nouvelles règles de manière prospective, à la date fixée par la loi. Adapter les déclarations et former les agents. Publier un guide clair : qui déclare, comment se calcule la plus-value, quand intervient le sursis et dans quels cas l'impôt devient exigible.
- Année n+3 : publier les premiers résultats — Contrôler les ventes et les changements de résidence successifs. Présenter le nombre de dossiers, les montants en sursis, les dégrèvements, les sommes réellement encaissées et les frais de gestion. Signaler les difficultés juridiques sans attendre la fin du dispositif.
- Année n+4 : corriger si nécessaire — Confier une évaluation à une instance indépendante. Comparer les résultats aux objectifs de lutte contre l'évitement et aux coûts réels. Si un suivi de dix ans est retenu, le contrôle et l'évaluation devront naturellement continuer au-delà de n+4.

Combien ça coûte ? Comment on finance ?

- Première question : combien coûte le contrôle ? — Il faut des agents spécialisés, des échanges d'informations avec l'étranger et des logiciels de suivi. KAIROS retient une enveloppe illustrative de 8 millions d'euros en année n, puis 6 millions par an de n+1 à n+4 : au total 32 millions sur cinq ans. Ce budget n'est pas un devis de la DGFIP.
- Deuxième question : qui paie ces dépenses ? — Les moyens seraient financés par des crédits de l'État votés chaque année, éventuellement après un redéploiement justifié. On ne finance pas des dépenses certaines en promettant des recettes fiscales futures dont le montant n'est pas démontré.
- Troisième question : que rapporte déjà l'exit tax ? — Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, 345,7 millions d'euros ont été encaissés entre 2011 et mars 2025, soit moins de 25 millions par an en moyenne. Il s'agit de recettes historiques du dispositif existant, pas du gain de la réforme KAIROS.
- Pourquoi huit milliards ne sont pas huit milliards de recettes — Fin 2024, 8,001 milliards d'euros d'impositions faisaient l'objet de réclamations suspensives. Certaines sommes peuvent être dégrevées ; d'autres dépendent de ventes futures ou de contentieux. Il serait trompeur de les inscrire au budget.
- Comment mesurer le résultat ? — Aucune prévision robuste de recettes supplémentaires n'est disponible. Les scénarios de 0, 10 et 30 millions d'euros par an servent seulement à tester la sensibilité du budget. Le bilan net devra comparer les encaissements supplémentaires réellement attribuables à la réforme aux dépenses additionnelles, sans double compte avec les autres propositions fiscales.

Sources et précautions

Conseil des prélèvements obligatoires, rapport 2025 sur la fiscalité du patrimoine ; Compte général de l'État 2024 ; DGFIP, fiche exit tax actualisée en mars 2026 ; dossier KAIROS, octobre 2026. Les seuils, durées et budgets KAIROS restent des hypothèses à expertiser.