



# Assemblée des Français de l'étranger

**31<sup>ème</sup> Session**  
**30 septembre – 4 octobre 2019**

## **COMPTE-RENDU DE LA COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITE**

**Président : Cécilia GONDARD**  
**Vice-président : Jean-Philippe KEIL**

### **MEMBRES ÉLUS**

M. Gérard BENICHOU  
Mme Françoise CONESTABILE  
Mme Laure DESMONTS  
M. Luc DE VISME  
M. Nicolas DE ZIEGLER  
M. Robert FELDMANN  
Mme Nadine FOUQUES-WEISS  
M. Renaud LEBERRE  
M. Jérémy MICHEL  
M. Richard ORTOLI  
Mme Daphna POZNANSKI  
Mme Catherine RIOUX  
Mme Françoise VARRIN  
M. Marc VILLARD



31<sup>ème</sup> session plénière de l'Assemblée des Français de l'étranger

---

## **COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITE**

Synthèse des travaux de la commission du 30 SEPTEMBRE AU 4 OCTOBRE.

### **SOMMAIRE**

#### SOMMAIRE2

#### **I. Audition de la DINR : Règles et modalités d'imposition en 2019 et 2020, RAS et PAS, contentieux CSG CRDS3**

1. Règles et modalités d'imposition des non- résidents en 20193
2. La campagne déclarative 2019 pour les non- résidents4
3. La réforme de la fiscalité des non- résidents au 01.01.20205
4. Les contentieux en matière de prélèvements sociaux pour les non-résidents5

#### **II. Le projet de Loi de Finances 20207**

#### **III. Note de Daphna Poznanski et Richard Ortoli sur le rapport relatif à l'impôt universel déposé à l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2019.10**

#### **IV. Avis et résolutions14**

# **I. Audition de la DINR : Règles et modalités d'imposition en 2019 et 2020, RAS et PAS, contentieux CSG CRDS**

*Les auditions sur la fiscalité ont eu lieu, avec la DINR, sur la CSG CRDS, les réformes fiscales qui s'appliquent en 2019 et 2020. Ont été audités Mme Arcier, Mme Carpentier, Mme Mme Déborah Boucheret et M. Desclaux. Le rapport qui suit a été préparé par Jean-Philippe Keil, conseiller consulaire en Suisse et Vice-Président de la Commission, et Nadine Fouques-Weiss, Conseillère consulaire en Allemagne.*

L'exposé s'est articulé autour de quatre thématiques principales

## 1. Règles et modalités d'imposition des non- résidents en 2019

Le domicile fiscal détermine les obligations fiscales sous réserve des conventions en vigueur. L'article 4B 1 du code général des impôts (CGI) fixe le domicile fiscal selon les critères suivants :

- 1) lieu de situation du foyer
- 2) lieu de séjour principal
- 3) ou encore du centre des intérêts économiques

Si le domicile fiscal est situé en France, l'obligation fiscale est illimitée portant sur le revenu mondial. Si le domicile fiscal est situé hors de France, l'usager est non- résident fiscal soumis en France à une obligation fiscale limitée aux seuls revenus de source française imposables sous réserve des conventions fiscales

Depuis le 01.01 2019 coexistent deux systèmes de retenue à la source contemporaine ce qui accentue les difficultés de compréhension pour l'usager ;

- les salaires, pensions, rentes viagères sont soumis à la Retenue à la source (RAS) spécifique des Non-résidents avec un barème de retenue à 0%, 12% et 20% et sont exclus du champ du prélèvement à la source (PAS)

- les autres revenus sans collecteur (exemple des revenus fonciers ou mobiliers) sont inclus dans le champ du Prélèvement à la source (PAS) avec application du taux minimum ou sur demande, du taux moyen pour le calcul des acomptes contemporains. Le crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) ne s'applique qu'à ces revenus.

l'impôt est calculé (Art 197 A du CGI)

- au taux minimum de 20% jusqu'à 27 529 euros de revenu imposable : depuis 2019 et 30% au-delà sans charges déductibles.
- ou au taux moyen, si l'usager estime que le taux d'imposition calculé sur l'ensemble de son revenu mondial (revenus français et étrangers) lui est favorable et qu'il le demande expressément.

Pour ce faire il doit cocher la case 8 TM de la déclaration 2042 et indiquer le montant de ses revenus mondiaux sans devoir fournir dans un premier temps de justificatifs.

Il peut aussi le demander par voie contentieuse sur réclamation postérieure. M. Serge Desclaux, directeur du pôle gestion fiscale, précise que le taux moyen est une option et ne sera appliqué que si cela est favorable à l'utilisateur. Seuls les revenus français seront alors soumis à ce taux moyen ou au taux minimum.

La DINR pourra demander le cas échéant, l'avis d'imposition de l'utilisateur et mentionne que les services sont en mesure de lire les imprimés utilisant les langues européennes. En outre, malgré les demandes de la DINR, aucun calculateur d'impôt n'a été proposé sur le site, ce qui aiderait les usagers à orienter leur choix entre le taux minimum et le taux moyen.

La loi de Finances 2019 permet de déduire du taux moyen, une éventuelle pension alimentaire servie à un résident français imposable en France s'il n'y a pas déjà de déduction à ce titre dans le pays de d'origine.

Les acomptes contemporains du PAS sont seulement en mesure d'être prélevés sur des comptes bancaires domiciliés dans la zone SEPA. Pour ceux qui ne disposent pas d'un compte en zone SEPA ou qui n'ont pas de droit d'en avoir, ils se verront demander le solde accompagné de majorations. L'administration essaye cependant de neutraliser les pénalités pour ceux dont l'absence de compte SEPA est indépendante de leur volonté. Mme Agnès Arcier, Directrice précise que son département souhaite rester sur des critères objectifs liés aux pays et tente d'en faire établir la liste.

Un service GESTPAS "Gestion des prélèvements à la source" permet de consulter sa situation personnelle, de déclarer des changements de situation de famille ou moduler le taux du PAS en cas d'évolution de revenus, nouvelles situation de famille ou du compte bancaire.

## 2. La campagne déclarative 2019 pour les non- résidents

Pour revenir sur la campagne 2019, Mme Isabelle Carpentier, responsable de la division des particuliers et de la lutte contre la fraude, souligne que 69% des contribuables déclarent maintenant en ligne, ce qui est maintenant obligatoire. Un nombre de 79 904 déclarants papier subsistent contre 92 333 en 2018 et 91 310 en 2017. La DINR privilégie le canal de la messagerie sécurisée de son espace particulier, ce qui donne une traçabilité des demandes. Les courriers papiers sont cependant encore traités. Depuis janvier 2019, l'espace particulier n'est plus corrélé avec une déclaration de revenus.

En 2019 pour l'imposition des revenus 2018, les personnes relevant d'un régime d'assurance maladie d'un Etat de l'UE/EEE/Suisse et qui ne sont pas à la charge d'un régime obligatoire de sécurité sociale français, ne sont redevables ni de la CSG (9,2%) ni de la CRDS (0,5%) dues au titre des revenus du patrimoine (LFSS 2019). Cette situation était mentionnée dans un mass mail du 16.04.2019 de la DINR. Pour en bénéficier, il faut cocher les rubriques 8SH et/ou 8 SI sur le formulaire 2042C au point 8 "Divers" de la déclaration.

Par contre le prélèvement de solidarité (affecté au budget de l'Etat, donc fiscal) de 7,5% est maintenu.

Les revenus exceptionnels perçus au titre de l'année 2018 sont exclus du champ du PAS et donnent lieu au maintien d'une imposition en 2019. Les cases spécifiques réservées à l'imposition des revenus, par exemple des revenus fonciers exceptionnels (case 4 XC) ont été souvent mal comprises par les

usagers et généré de nombreuses erreurs. L'avis d'impôt 2019 sur les revenus 2018 d'un non résident peut indiquer un impôt ou pas selon que l'utilisateur est soumis au PAS bénéficiant d'un CIMR ou au RAS hors champ PAS qui n'ouvre pas droit au CIMR.

### 3. La réforme de la fiscalité des non- résidents au 01.01.2020

Une réforme en cours surajoute à la situation initiale compliquée des non-résidents. L'objectif est :

- de simplifier le système actuel qui fait coexister 2 barèmes différents (RAS et PAS)
- contribuer à une convergence de niveau d'imposition entre non-résidents et résidents

Des évolutions votées dans cadre de la loi de Finances 2019 pour les revenus perçus à compter du 01.01. 2020 stipulent ;

- La suppression du caractère libératoire de la RAS spécifique aux non-résidents (salaires et pensions)
- La base de retenue à la source établie avant prise en compte des frais professionnels ; l'abattement de 10% est supprimé
- L'application d'un taux de RAS décliné des modalités de la RAS du prélèvement à la source ; taux personnalisé ou taux par défaut

La DINR pense que en 2020, un décalage technique d'application pourrait conduire au maintien "in fine" des taux minimum de 0%, 12%, 20%. Ensuite en 2021, lors du calcul définitif de l'impôt dû sur les revenus 2020, le contribuable pourra choisir entre le revenu minimum (sous-entendu de 30%) ou alors le taux moyen qui ressortira de sa déclaration.

Pour les petits revenus, il pourra n'y aura pas selon Mme Agnès Arcier y avoir un décalage d'imposition défavorable puisque le taux minimum de 0%, 12%, 20% sera "in fine" maintenu en 2020. Mais au printemps 2021, il sera alors indispensable de déclarer les revenus mondiaux pour bénéficier du taux moyen (case 8TM, puis remplir l'annexe avec les revenus étrangers et renseigner le taux en découlant).

### 4. Les contentieux en matière de prélèvements sociaux pour les non-résidents

Mme Déborah Boucher, adjointe à la responsable de la Division des affaires juridiques, nous a fait un développement sur le contentieux dit "De Ruyter".

Pour les années 2012 à 2014, 42 000 réclamations ont été reçues au titre de la 1ère vague concernant les années, 2012, 2013 et 2014. L'objectif est de terminer les contentieux d'ici à la fin de l'année 2019 alors que 400 réclamations restent à traiter. En sus, 1 400 requêtes ont été traitées par le tribunal administratif et 42 requêtes sont encore en cours.

Pour les Etats tiers (hors UE/EEE/Suisse), 9 000 lettres standard de rejets ont été envoyées.

Pour les années 2015 à 2017 dites de la 2ème vague, 10 700 réclamations ont été faites et 364 instances juridictionnelles sont en cours. L'arrêt "Dreyer" du 01.07.2019 et de la Cour de Justice du 01.07.2019 juge la situation non conforme au codes Européens.

En conséquence, l'intégralité des prélèvements sociaux seront remboursés aux contribuables sous condition d'avoir contesté dans les délais légaux et sous condition d'affiliation à un régime obligatoire du pays de résidence UE/EEE/Suisse.

Sont toutefois exclus de cette jurisprudence les personnes qui cotisent à un régime obligatoire en France ou dans un État tiers ainsi que les agents d'organisations internationales qui relèvent d'un régime propre à l'organisation.

Selon Monsieur Desclaux, des moyens humains seront recrutés, mais le traitement prendra encore plusieurs années.

Les réclamations peuvent être faites sur l'espace sécurisé du contribuable ou par lettre AR. A signaler que la confirmation automatisée dans un délai de 5 jours n'arrivera pas ni aucune confirmation de réception pour les réclamations reçues sur papier.

## **II. Le projet de Loi de Finances 2020**

*Ont été audités sur le budget de l'action extérieure de l'Etat Madame Laurence Haguenauer, Directrice de la DFAE, Madame Agnes Cukierman, Directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, Monsieur Gilles Bourbao, Sous-directeur du budget. Les rapports qui suivent ont été préparés par Laure Desmonts, Conseillère consulaire en Chine et Nicolas de Ziegler, conseiller consulaire en Suisse.*

Globalement le projet de budget 2020 du MEAE est en hausse de 3% soit 139 millions d'euros. Le plafond d'emploi du ministère s'établit à 13254 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) en baisse de 74 ETPT par rapport à 2019.

Pour la première fois le MEAE a obtenu que le différentiel d'inflation auquel il est soumis soit pris en compte avec une provision des effets de l'inflation mondiale sur la rémunération des agents de droit local (ADL) et une provision au titre du change-prix sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE). Ces provisions sont compensées en partie par le montant d'économie réalisée à la suite des programmes de modernisation. Le MEAE a également obtenu un accord du Premier Ministre pour couvrir le risque d'une perte au change sur la rémunération des ADL et sur les IRE en 2020 par les crédits de la réserve.

Le programme 109, aide publique au développement, bénéficie d'une hausse sensible (+28 millions d'euros) pour atteindre d'ici 2022 l'objectif de 0,55% du budget de l'Etat. Les autres programmes sont stables. A noter pour le programme 105, l'obtention de nouveaux crédits pour l'entretien lourd des emprises du ministère à l'étranger.

Le budget du programme 151 est stable à 136 millions d'euros hors masse salariale. Il reste modeste en terme financier mais avec un périmètre d'action large. Les enveloppes des bourses scolaires et de l'aide sociale sont stables<sup>1</sup>. La baisse du budget consacrée aux élections s'explique notamment par la différence de nature de l'élection (pas de circulaires papiers). Une perte de 22 ETPT est prévue pour le programme 151 en 2020.

Pour 2020, le ministère « poursuivra ses efforts de modernisation » avec notamment :

- la mise en place du Registre de l'Etat-Civil Electronique (RECE), programme qui bénéficie d'un financement extérieur venant du Fond de Transformation de l'Action Publique (FTAP) à hauteur de 3 millions d'euros sur un cout de total de 5 millions d'euros.
- la mise en place de la plateforme d'accueil consulaire : l'objectif est de permettre d'avoir une réponse téléphonique et en ligne sur les sujets généraux. Les questions spécifiques seront renvoyées aux consulats. Une réflexion est toujours en cours sur les modalités de mise en place de la plateforme.
- la poursuite des efforts de modernisation et de dématérialisation qui permettent aux agents consulaires de se concentrer sur des taches à forte valeur ajoutée.

---

<sup>1</sup> Le budget 151 dit budget de l'Action Extérieure de l'Etat (Programme 151) est un budget considéré comme modeste par rapport au budget global du MEAE ( E 136,6 M sur un peu plus de E 4 milliards. Sur ce montant, plus de 77 0/0 est la part allouée à l'aide pour la scolarité (v bourses) et 12 0 / 0 aux Affaires sociales. Le solde est représenté par les frais engendrés par la modernisation de l'administration consulaire, les frais liés aux élections, au service public consulaire et enfin à l'AFE.

La commission se demande si ces efforts de dématérialisation ne sont pas en train d'affaiblir le service public à l'étranger. Les élus soulignent notamment les difficultés entraînées par la fin de l'accueil téléphonique dans certains consulats et la difficulté pour certains usagers de prendre des rendez-vous en ligne. Ils insistent enfin sur la nécessité de prendre en compte les spécificités locales (infrastructures ; sécurité...).

Par ailleurs, le poste masse salariale est en situation de ' fausse augmentation ' étant donné qu'il s'accroît uniquement par des effets comptables dus à l'inflation. Rappelons que pour l'année 2019, il y a eu 22 postes ETP de supprimés. La pression de Bercy sur l'ensemble du budget est toujours à constater et à regretter, pression qui oblige le MEAE à développer des services souvent considérées comme ' anonyme tel que les Plateformes Téléphoniques ou encore à supprimer avec effet immédiat et sans préavis l'établissement de certificats de vie, situation qui peut entraîner des conséquences fâcheuses pour les bénéficiaires ( coût / langue française imposée par les caisses de retraite et également pour les Autorités étrangères établissant dorénavant les certificats de vie de langue non française.

Pour conclure, Madame Haguenaer et Monsieur Riquier ont insisté sur la nécessité de mieux communiquer sur l'action consulaire afin de mieux défendre son budget. Par exemple les services rendus aux français de France (état civil, légalisation, adoption internationale...) sont mal connus. Il est également nécessaire de réfléchir à l'évolution de l'action consulaire et de ses moyens avec la forte augmentation des Français de passage notamment en Europe.

*A également été audité sur le budget de l'action extérieure de l'Etat le Sénateur Rémi Féraud, seul étant donné les absences de ses collègues Vincent Delahaye et Rachid Temal.*

Monsieur Féraud a rappelé à la Commission que la masse salariale globale du Ministère a augmenté de 20 0/0 ces dix dernières années, malgré les plans successifs de réduction de coût et de personnel par l'importante de l'accroissement de l'Indemnité de Résidence à l'Etranger ('IRE'), plus 24 0/0 pendant la même période. Cette situation risque d'entraîner l'IRE vers un complément de revenu pour les agents diplomatiques et consulaires à l'étranger, complément en valeur absolue beaucoup plus importante pour les Agents de la Catégorie A ou A+. Demeure ouverte, naturellement la question de fiscalisation des IRE, sachant que les charges sociales sont déjà prélevées. Par ailleurs, les réductions de personnel et le remplacement de personnels locaux en lieu et place d'Agents C risque de porter atteinte au principe d'universalité du réseau.

*Ont été audités M. David ANSQUER, Représentant syndical CGT MAE M. Marcel BRUN, Représentant syndical CGT MAE M. Louis DOMINICI, Président ASAM UNSA MEAE M. Franck ROY, Délégué Permanent, ASAM UNSA MEAEM. Francis ETIENNE, Président de l'association des Diplomates issus de l'ENA, DIENA, Mme Aurélie BOUCHEZ, DIENA Mme CHERUBINI-ESCALES Géraldine, Trésorière de la CFTC-FAE-MAE, Mme BATY Geneviève, représentante de la CFTC-FAE-MAE. Lors de la seconde audition, ont été audités M. Thierry KLOCKENBRING, permanent CFDT-MAEM. Franck LAVAL, Commissaire exécutif, chargé de l'organisation et de la communication, CFDT-Affaires Etrangères. Le rapport qui suit a été préparé par Renaud Leberre, Conseiller en Espagne, et Catherine Rioux, conseillère en Allemagne.*

D'après nos interlocuteurs, le Ministère des Affaires étrangères (MAE) n'est plus un ministère prioritaire malgré sa fonction régaliennne. Les organisations syndicales convergent sur leurs diagnostics. Les diplomates le constatent chaque jour sur le terrain. La réduction du personnel consulaire a des conséquences catastrophiques :



- Sur le personnel en poste : non-respect du code du travail, non-respect du statut pour les fonctionnaires en poste à l'étranger. Ils ont travaillé en moyenne un mois gratuitement ce qui entraîne un retour anticipé de 10 % du personnel en poste et de plus en plus de cas de burn-out comme nous l'avions déjà signalé lors de notre rapport en mars. Les personnels toute catégorie ont de plus en plus de mal à faire face aux coûts de la vie sur place surtout s'ils sont accompagnés de leur famille. L'Indemnité de Résidence à l'Etranger (IRE) est très souvent trop faible pour couvrir les frais d'expatriation : loyer, transport, scolarisation et perte de l'emploi de la conjointe ou du conjoint.
- La dégradation des conditions de travail a pour conséquence le refus de plus en plus d'agent d'accepter un poste à l'étranger.
- Concernant la qualité du service public, le numérique ne peut pas tout remplacer et le système est au bord de l'implosion et la déshumanisation est évoquée.
- Le remplacement d'agents publics d'Etat par des agents de droit local et des VI (Volontaires Internationaux) soulève aussi des problèmes - des problèmes de sécurité dans des pays à risques et corrompus, problèmes de compétence donc de formation et problèmes juridiques car le personnel local ne dispose pas de protection consulaire.
- Des méthodes aberrantes sont également évoquées. Les syndicats dénoncent une gestion purement comptable de la masse salariale. Le réseau souffre de ces méthodes qui font passer le comptable avant l'humain. Cette gestion à court terme apparaît selon nos interlocuteurs comme incohérentes, insoutenables et cyniques. Les consulats ne sont pas des entreprises. Il a été demandé à certains chefs de poste de réaliser un tableur parfois en moins de trois semaines afin d'atteindre les objectifs d'une baisse de la masse salariale de 20 % d'ici 2022. Avant tout, il convient de rappeler que les consulats ont un objectif de service public à l'étranger.
- La suppression de nombreux ETP a affecté majoritairement des postes de catégorie C et a entraîné des recrutements d'agent de droit local et de volontaires internationaux (VI). Ce personnel n'a pas toujours la formation nécessaire pour assurer les missions de service public des consulats et des ambassades. Ainsi, le plan d'économie 2022 a un impact direct sur la qualité et le périmètre du service public pour les Français de l'étranger.

*Concernant le budget du Programme 151 et du programme 185, des auditions des syndicats du MEAE ont été conduites. Ont été audités M. Boris FAURE, UNSA (AetI)M. Serge FAURE, UNSA (SNPDEN)M. Adrien GUINEMER, UNSA (SE-UNSA)M. Patrick SOLDAT, secrétaire national SNES-FSU M. Xavier AUGER, co-secrétaire général du SGEN-CFDT à l'étranger Mme Pascale CANOVA, co-secrétaire générale du SGEN-CFDT à l'étranger Mme Alexandra BERBAIN(Représentante du SNUipp-FSU HDF) Mme Marie DENIS (Secrétaire Nationale du SNUipp-FSU).*

Les syndicats enseignants demeurent toujours inquiets sur les effets du plan d'économie de ces deux dernières années. Ce plan a fait des dégâts sur le réseau AEFÉ et sans augmentation significative du budget de l'AEFE, il sera difficile de s'en remettre.

Pour atteindre l'objectif du Président, Monsieur Macron, de doubler les effectifs dans les établissements français de l'étranger, l'AEFE a choisi d'encourager et d'appuyer le développement d'établissements privés homologués. L'annonce de 1000 détachements de fonctionnaires supplémentaires alimentera principalement des établissements homologués privés.

Les critères d'homologation semblent devenus trop souples. Nous sommes arrivés à un résultat paradoxal, c'est l'agence qui gère sa propre concurrence. Dans certains pays, des groupes privés débauchent des cadres pour assurer la gestion de ces établissements !

Les syndicats s'inquiètent du recours massif à des non titulaires ce qui pourrait réduire la qualité de l'enseignement français à l'étranger.

Il faut rappeler que les parents d'élèves sont très attachés à la qualité de l'enseignement, qui devrait correspondre à celui qu'ils auraient en France dans un bon établissement public.

Nos interlocuteurs soulignent aussi leurs inquiétudes sur la création du MASTER de l'enseignement français à l'étranger qui sera nécessaire d'obtenir pour les non titulaires afin de travailler dans le réseau AEFÉ. Ils ajoutent que cette formation ne remplacera en rien la qualité d'un titulaire de l'éducation nationale.

### **III. Note de Daphna Poznanski et Richard Ortoli sur le rapport relatif à l'impôt universel déposé à l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2019.**

Les députés Eric Coquerel (LFI) et Jean-Paul Mattéi (MODEM) ont déposé un rapport sur l'impôt universel. La Commission des Finances a auditionné le député Eric Coquerel, qui nous a informé du dépôt d'amendements communs LFI-MODEM lors de la discussion du prochain projet de loi de finances. Le vote de ces amendements découlant de leurs propositions permettrait de renégocier les conventions fiscales avec nos pays partenaires.

Le concept d'impôt universel revient régulièrement dans les discours de la classe politique, notamment lors des campagnes électorales, pour parer à la fraude fiscale et/ou à l'exil fiscal. Proposée par Dominique Strauss-Kahn en 2007, reprise par Nicolas Sarkozy et Jean-Luc Mélenchon en 2017, cette idée n'a jamais été retenue. La France, comme tous les Etats, impose les particuliers à partir du critère de territorialité. Seuls, les Etats-Unis, l'Erythrée et le Myanmar, appliquent l'impôt universel basé sur le critère de nationalité, que les citoyens résident ou non sur le territoire national.

#### ***I. Lecture critique des 11 propositions des Rapporteurs***

La proposition n° 1 préconise un élargissement des critères de résidence fiscale qui se heurte, comme le remarque la Présidente de la Commission des Finances, Mme Dominique David (LRM), « *au principe de territorialité de l'impôt sur les personnes physiques* », et exigerait la modification de l'a.4B du CGI, nécessitant la renégociation des 128 conventions fiscales signées par la France pour y intégrer ces critères.

La proposition n° 2 exige une définition juridique de l'exil fiscal et des pays à fiscalité privilégiée. Or depuis de nombreuses années, l'OCDE a établi des listes noires et grise de « *paradis fiscaux non coopératifs* ». De même, l'ECOFIN (Conseil pour les Affaires économiques et financières de l'Union Européenne) a établi sa propre liste, comme le FMI et la France.

La proposition n° 3 entend créer un mécanisme fiscal pour les Français résidant dans les « *pays à fiscalité privilégiée* » pour une durée se situant entre 5 et 10 ans. Cette proposition serait légitime, à condition que cette imposition cesse dès que les non-résidents devront régler des impôts dans leur

pays de résidence. De plus, désormais, un mécanisme existe puisque le PAS peut être utilisé par la DINR en ce sens.

La proposition n° 4 invite à instaurer une « *contribution au pacte républicain pour les Français dont la résidence fiscale est située à l'étranger et dont les revenus excèdent 200 000 euros* ». Cette proposition instaure de facto une sorte d'impôt différentiel sur la nationalité, rompant avec la tradition territorialiste du droit fiscal français.

La proposition n° 5 implique d'étudier la possibilité de créer pour chaque citoyen ayant bénéficié des services publics et des infrastructures de la France pendant une certaine période de sa vie un « *prêt citoyen* » qu'il devrait rembourser sous certaines conditions : changement de résidence fiscale « *sans raisons légitimes* » et un seuil de revenus de + de 100 000 euros. Il reviendrait ainsi de confier à l'administration la mission d'enquêter sur les « *raisons légitimes* » d'expatriation de nos compatriotes, sans qu'ils aient commis le moindre délit. Cette disposition est de nature à violer nos libertés fondamentales.

La proposition n° 6 invite à adopter « *un mécanisme d'obligation fiscale limitée étendue pour les nationaux partant dans des pays à fiscalité privilégiée* ». Ce dispositif permet d'imposer les nationaux non-résidents de manière *limitée* sur leurs revenus de source française et de manière « *limitée étendue* », y compris sur leurs revenus perçus à l'étranger. Ce qui reviendrait à créer un impôt sur la nationalité.

Les propositions 4, 5 et 6 sont inapplicables, eu égard aux conventions fiscales signées par la France avec 128 Etats.

La proposition n° 7, prenant acte de l'inapplicabilité des mesures réclamées par les Rapporteurs, souhaite une renégociation des conventions fiscales. Ce qui impliquerait la bonne volonté des 128 Etats partenaires, le temps long de négociation et le temps long nécessaire à la ratification et à l'application des nouvelles conventions.

La proposition n° 8 suggère un retour au régime de l'exit tax prévalant avant 2019 sur les plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France alors même que le gouvernement a allégé ce dispositif perçu comme un signal négatif donné aux entrepreneurs et aux investisseurs. Il semblerait judicieux d'attendre de procéder à l'évaluation de cet allègement avant de réclamer de revenir à la situation antérieure.

La proposition n° 9 invite le législateur à permettre à l'administration fiscale d'identifier les Français fiscalement établis à l'étranger. Rappelons que les Français qui s'expatrient, s'ils transfèrent des fonds dans leur nouveau pays de résidence, doivent obtenir un quitus fiscal. Par ailleurs, cette proposition n°9 accordant de larges prérogatives à l'administration fiscale, est de nature « à faire peser un doute sur le respect des libertés fondamentales », comme le reconnaît le rapport.

La proposition n° 10 souhaite la mise en place d'un registre mondial des titres financiers, telle qu'avancée par les économistes français Thomas Piketty et Gabriel Zucman. Ce registre recenserait l'ensemble des titres financiers détenus par les ménages. Il permettrait de limiter le blanchiment d'argent, les délits d'initiés et le financement du terrorisme. Si ces objectifs sont louables, l'on voit bien la difficulté de contraindre tous les Etats à créer un registre national, à accepter de connecter tous

les registres financiers entre eux, à créer une autorité qui contrôlerait ces registres. Rappelons que l'OCDE et l'Union Européenne ont créé des dispositifs assez semblables. Au sein de l'OCDE, plus de 90 juridictions échangent déjà des informations de manière automatique sous la Norme Commune de Déclaration (NCD) développée à la demande du G20 et approuvée par le Conseil de l'OCDE en 2014.

La proposition n° 11 invite à renforcer les moyens de contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction des impôts des non-résidents (DINR) en soulignant la baisse des effectifs de la DGFIP entre 2009 et 2016 et l'inadaptation des outils informatiques à la DINR. Cette proposition est en contradiction avec le souci d'économies budgétaires voulu par le gouvernement.

## ***II. L'expérience américaine (analyse de Richard Ortoli)***

Le rapport évoque l'expérience américaine d'imposition basée sur la nationalité, un exemple à ne pas suivre pour plusieurs raisons :

- ce principe est mal vécu par les Américains vivant à l'étranger car au-delà des premiers 105 900 \$ de revenus à l'étranger qui sont exclus de l'impôt fédéral, il y a obligation de faire une déclaration fiscale dans le pays de résidence et aux Etats-Unis, ce qui implique des frais en double,
- il crée des distorsions et des inégalités du fait que le traitement fiscal d'une opération peut être différente dans le pays de résidence et aux États-Unis. Un exemple : en France, la plus-value réalisée sur la vente de la résidence principale est exonérée de tout impôt. Aux Etats-Unis, l'exonération s'applique uniquement aux premiers 250 000\$ de plus-values. Donc, pour un Américain habitant en France qui vend sa résidence principale, si la plus-value réalisée en France dépasse 250 00 \$, il sera redevable de l'impôt aux États-Unis sur le montant au-dessus de 250 000\$,
- il existe une façon d'échapper à cet impôt universel: renoncer à sa nationalité américaine et payer une « *exit tax* ». En supposant que la personne concernée remplisse certains critères d'actifs ou de revenus pour ne pas continuer à être imposée aux Etats-Unis, elle doit payer une « *exit tax* », égale à l'impôt sur la plus-value latente de tous ces biens dans le monde entier.

## ***III. L'audition du député Eric Coquerel***

Lors de son audition, le député Eric Coquerel a repris quelques-unes des propositions du rapport. Il a reconnu certaines difficultés pour mettre en œuvre un impôt universel :

- la nécessité de renégocier 128 conventions bilatérales et le risque que les nouvelles conventions ne soient pas plus avantageuses pour la France,
- le faible nombre des exilés fiscaux, qu'il soupçonne néanmoins de réaliser une importante évasion fiscale, notamment des binationaux,
- les problèmes pour individualiser les cas, notamment des binationaux,
- le fait que la France n'a ni les moyens de la France, ni le poids politique à l'échelle mondiale pour mettre en œuvre l'équivalent de FATCA (*ForeignAccountTaxCompliance*), loi américaine, ratifiée par la France et d'autres Etats, qui oblige les Etats signataires à transmettre des informations au

gouvernement américain sur les comptes dans leurs pays de personnes ayant des « *indices d'américanité* » (nationalité, naissance, résidence etc).

Le député Eric Coquerel nous a dit sa volonté de faire identifier tous les Français fiscalement à l'étranger et de viser surtout le patrimoine plus que les revenus, sauf en Suisse qui bénéficie d'une approche favorable sur les revenus.

Les membres de la Commission ont souligné plusieurs points :

- leur désaccord face au lien récurrent fait dans le rapport entre « *fraude fiscale* », « *exil fiscal* » et « *Français non-résidents* ». Exemple, un titre, p. 25 : « *Une difficulté à définir l'exil fiscal et à recenser les contribuables français à l'étranger* »,

- la contradiction d'un impôt universel avec les conventions fiscales signées par la France, mais aussi avec les traités européens qui garantissent la liberté d'établissement et la libre circulation des personnes,

- le fait que beaucoup de Français non résidents paient des impôts en France en vertu des conventions bilatérales et dans leur pays de résidence, s'ils ne paient pas leurs impôts en France,

- le fait que les Français non-résidents ne bénéficient pas des services publics français,

- le risque de complexifier le système alors qu'il faudrait aller vers plus de simplification,

- les imprécisions concernant la Suisse où le différentiel d'impôt sur le revenu en taux moyen est marginal par rapport à la France ; l'existence d'un impôt sur la fortune, qui porte sur l'ensemble du patrimoine immobilier et mobilier tant en Suisse que dans le monde ; la non-exonération de l'outil de travail ; le régime cantonal des successions, certains cantons les imposant, d'autres non,

- la constatation que, devant l'infaisabilité d'un impôt universel en France, les Rapporteurs contournent l'obstacle en proposant des mesures alternatives constituant de facto des débuts de création d'un impôt lié à la nationalité,

- la formulation malheureuse consistant à vouloir plus imposer les Français non-résidents « *afin de renforcer le lien entre citoyenneté, représentation et imposition* ». Nous avons rappelé que les Français non-résidents étaient très attachés à la France, et qu'ils servaient souvent de supplétifs bénévoles à la République française, tant sur les plans social, culturel, économique et technologique.

## **IV. Avis et résolutions**



**Assemblée des Français de l'Étranger**  
**30<sup>ème</sup> session**  
**13.03.2019**

Paris, le 3 octobre 2019

### **COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Avis : FIN/A.1/10.2019**

Objet : Conséquences des coupes budgétaires, de la suppression d'ETP et de la diminution de la masse salariale sur les missions de service public à l'étranger

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

Le projet de Loi de Finances (LFI) 2020,

Le rapport d'information de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, fait au nom de la commission des finances n° 729 (2018-2019) - 18 septembre 2019

Le cadre de la démarche action publique 2022, qui prévoit la réduction de la masse salariale à l'étranger de 10% d'ici 2022,

La résolution n°4 de la commission des finances, du budget et de la fiscalité de mars 2019

La note Achille du 23 septembre 2019 CE/2019-0570306

L'avis FIN/R.2/5.10 relatif au plan de réduction de 10% de la masse salariale à l'étranger d'ici 2022,

Le Projet de Loi de Finances PLF 2019,

Le cadre de la démarche action publique 2022, qui prévoit la réduction de la masse salariale à l'étranger de 10% d'ici 2022, au titre des gains de productivité,

### **CONSIDÉRANT**

La suppression de l'accueil téléphonique dans de nombreux postes consulaires et diplomatiques,

La suppression des services notariés,

La suppression de la délivrance de certificats de vie par les postes consulaires et diplomatiques,

Le plafond d'emplois du ministère qui s'établit à 13.524 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) en baisse de 74 ETPT par rapport à 2019 dont :

- Un transfert de 52 ETPT issues principalement de la réforme du réseau des trésoreries de la DSFIPE (+12) et du basculement des emplois d'instituts français du Brésil, de Norvège, et du Costa Rica vers les ambassades (+38)
- - le schéma d'emplois de 2020, au titre de la réforme des réseaux de l'Etat à l'étranger, qui prévoit la suppression de 81 ETPT (-96 y compris l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2019)
- Une correction technique de -30 ETPT qui correspond à la prévision d'exécution du schéma d'emploi 2019 (-160 contre -130 prévu en loi de finance) afin de respecter l'objectif d'économie fixé en masse salariale au titre de la réforme des réseaux

## **DEMANDE**

L'arrêt de la transformation de postes de titulaires en postes d'agents sous Contrats de Recrutement Sur Place (CRSP) ou de Volontaires Internationaux (VI), qui représente des avantages en termes de masse salariale mais précarise les agents et constitue une perte de compétence dans les métiers de la diplomatie,

La simplification et l'harmonisation des catégories d'Indemnités de Résidence à l'Etranger (IRE), cette dernière n'étant pas une rémunération.



**Assemblée des Français de l'Étranger**  
**30<sup>ème</sup> session**  
**14.03.2019**

Paris, le 14 mars 2019

**COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Avis : FIN/A.2/10.9**

Objet : Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

Le projet de Loi de Finances (LFI) 2020,

La note Achille du 23 septembre 2019 CE/2019-0570306

La Loi de Finances Initiale (LFI) 2019

La résolution de la commission budget de l'AFE FIN/R.1/10.18

**CONSIDÉRANT**

La réduction de la dotation pour l'organisation d'élections de 1,3 millions d'euros, qui mène notamment à une suppression de centres de vote à travers le monde, excluant ainsi de nombreux concitoyens à l'étranger de la vie démocratique française,

La création d'une plateforme numérique d'accueil consulaire dont la mise en œuvre demeure indéfinie et censée remplacer l'accueil téléphonique humain,

Qu'au sein du programme 151 (Français à l'étranger et affaires consulaires) du PLF 2019, le budget des affaires sociales, corrigé du transfert du fonds STAFE (2millions), avait subi une réduction de 1,4 millions d'euros,

Que la logique d'enveloppe qui régit l'attribution de l'aide sociale ne permet toujours pas la prise en compte de tous les besoins réels ni leur couverture,

**DEMANDE**

Le retour au niveau de l'enveloppe de l'aide sociale de la Loi de Finances Initiale (LFI) de 2018





**Assemblée des Français de l'Étranger**  
**30<sup>ème</sup> session**  
**03.10.2019**

Paris, le 3 octobre 2019

**COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Avis : FIN/A.3/10.19**

**Objet** : Programme 185 diplomatie culturelle et d'influence

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

Le projet de Loi de Finances (LFI) 2020,

La note Achille du 23 septembre 2019 CE/2019-0570306

**CONSIDÉRANT**

La fermeture de 4 centres culturels en Norvège, au Brésil, au Canada, et au Costa Rica,

Le plafond d'emplois des Etablissements à autonomie financière (EAF) est réduit de 38 Emploi à Temps Plein Travaillé (ETPT) transférés sur le plafond d'emplois du ministère et fixé à 3411 ETPT en 2020,

La baisse de la subvention de l'institut français à 28.8 millions d'euros suite au retrait d'une mesure temporaire de 2 millions d'euros pour 2019,

La baisse budgétaire de 1.2 millions d'euros dégagée sur le réseau des alliances françaises et la diminution des crédits de sécurisation

La réduction de la subvention de l'opérateur Atout France de 1.8 millions d'euros (30.9 millions d'euros) et la suppression de 12 emplois mis à disposition au titre de la réforme des réseaux de l'Etat,

**DEMANDE**

Une programmation pluriannuelle stratégique de la diplomatie culturelle et d'influence

Le maintien des 38 ETPT et l'annulation des baisses de 6% des subventions aux instituts français, et de 12% aux Alliances françaises

L'annulation de la suppression de 12 emplois et la diminution de 6% des subventions en direction d'Atout France

**DEPLORE**

Le manque d'ambition sur la stratégie de rayonnement culturel de la France

La fermeture des instituts culturels en Norvège, au Brésil, au Canada et au Costa Rica

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en commission des finances</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		2



**Assemblée des Français de l'Étranger  
30e session  
octobre 2019**

**Paris, le 3 octobre 2019**

**COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Résolution : FIN/R.1/10.19**

Objet : Fracture numérique, automatisation de l'accueil téléphonique et déshumanisation des services publics

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

Le projet de Loi de Finances (LFI) 2020,

Le rapport d'information de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, fait au nom de la commission des finances n° 729 (2018-2019) - 18 septembre 2019

Le cadre de la démarche action publique 2022, qui prévoit la réduction de la masse salariale à l'étranger de 10% d'ici 2022,

La résolution n°4 de la commission des finances, du budget et de la fiscalité - Mars 2019

Le rapport de Mme Anne Genetet sur la mobilité internationale des Français

**CONSIDÉRANT**

La fracture numérique

La suppression de l'accueil téléphonique dans de nombreux postes consulaires et diplomatiques

La réduction de la masse salariale à l'étranger de 10% d'ici 2022,

La création d'une plateforme d'accueil consulaire dont la mise en oeuvre demeure indéfinie et censée remplacer l'accueil téléphonique particulier des consulats,

## DEMANDE

Le rétablissement des ETP supprimés en 2017-2018-2019 au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères afin de rétablir l'accueil humain téléphonique et physique local au sein des consulats sans affecter le traitement des dossiers et des autres missions consulaires.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en commission des finances</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		4



**Assemblée des Français de l'Étranger  
30e session  
octobre 2019**

**Paris, le 3 octobre 2019**

**COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Résolution : FIN/R.2/10.19**

Objet : Suppression d'ETP « état civil » dans le budget de l'Etat

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

Le projet de Loi de Finances (PLF) 2020,

La résolution n°2 de la commission des finances, du budget et de la fiscalité de mars 2019 demandant que le transfert de ces services vers Nantes soit reconsidéré et qu'un accueil humain soit préservé afin de ne pas exclure de l'accès au service public les Français peu familiarisés avec les procédures numériques, en raison de la fracture numérique.

**CONSIDÉRANT**

Les 64 ETPT « état civil » dans les postes européens dont 35 sont transférés au Service central de l'état civil (SCEC), 16 sont conservés, et 13 sont supprimés,

La diminution drastique de l'accueil physique et du contact humain avec les Français de l'étranger dans le cadre des démarches d'état civil en Europe,

La difficulté de traiter à distance les problèmes d'urgence,

La nécessaire prise en compte de la spécificité administrative et linguistique des actes d'état civil étrangers,

**DEMANDE**

L'arrêt des transferts et suppressions d'ETPT « état civil » afin de préserver des services publics de qualité.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en commission des finances</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		1



Assemblée des Français de l'Étranger  
30e session  
octobre 2019

Paris, le 3 octobre 2019

**COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Résolution : FIN/R.3/10.19**

Objet : Traduction des avis d'imposition étrangers en français pour justifier des revenus mondiaux

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

Le code général des impôts (CGI)

**CONSIDÉRANT**

Les frais de traduction engagés par les contribuables non-résidents lors de la justification de leurs revenus mondiaux dans le cadre de l'application de l'alinéa deux de l'article 192 A a. du CGI

**DEMANDE**

Que la DINR dispose d'une traduction en français des avis d'imposition étrangers afin de limiter les frais de traduction pour les non résidents devant justifier leurs revenus mondiaux dans le cadre de l'article 182 A du code général des impôts

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en commission des finances</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'Étranger  
30e session  
octobre 2019

Paris, le 3 octobre 2019

**COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Résolution : FIN/R.4/10.19**

Objet : Prélèvement à la source (PAS) sur les comptes SEPA

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

Le code général des impôts (CGI),

**CONSIDÉRANT**

Que pour les acomptes contemporains du PAS, le prélèvement via un compte bancaire domicilié dans la zone SEPA est obligatoire.

**DEMANDE**

L'obtention de la liste de pays dont les non résidents ne peuvent ouvrir de compte SEPA,

La suppression des pénalités liées au non paiement du PAS par voie de prélèvement sur compte SEPA pour les non résidents domiciliés dans ces pays.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en commission des finances</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		





**Assemblée des Français de l'Étranger**  
**30e session**  
**octobre 2019**

**Paris, le 3 octobre 2019**

**COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Résolution : FIN/R.5/10.19**

Objet : Convergence des systèmes fiscaux: à obligations égales, avantages égaux

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

L'articles 197A code général des impôts (CGI),

L'amendement I-2552 au PLF 2019,

L'article 13 de la loi [LOI n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019](#),

**CONSIDÉRANT**

Que dans le cadre de l'application du taux moyen:

- Les obligations de déclaration des revenus mondiaux des non-résidents ont été alignées sur celles des résidents,
- Les non-résidents ne bénéficient pas des mêmes déductions et crédits d'impôts que les résidents, en particulier, la déduction des impôts dus à l'étranger,
- Les déclarations relatives recours plus systématique au taux moyen

**DEMANDE**

La convergence des systèmes fiscaux selon le principe: à obligations égales, avantages égaux dans le cadre de l'application du taux moyen.

Que l'application du taux moyen soit le régime par défaut (premier paragraphe du 187 A a) et l'application du taux minimum soit optionnel.

Que les obligations soient déclaratives et que les justificatifs ne soient exigés qu'en cas de contrôle.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en commission des finances</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'Étranger  
30e session  
Octobre 2019

Paris, le 3 octobre 2019

**COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET ET DE LA FISCALITÉ**

**Résolution : FIN/R.6/10.19**

Objet : Moratoire dans l'application de l'amendement I-2552 au PLF 2019

L'Assemblée des Français de l'étranger,

**VU**

L'articles 197B code général des impôts (CGI),

L'amendement I-2552 au PLF 2019,

L'article 13 de la loi [LOI n° 2018-1317 du 28 décembre 2018](#),

**CONSIDÉRANT**

L'impact immédiat et brutal des réformes fiscales engagées

**DEMANDE**

Le retrait de la mesure levant le caractère libératoire de la retenue à la source pour les revenus de l'année 2020.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en commission des finances</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		