



# Assemblée des Français de l'étranger

23<sup>ème</sup> session (5-9 octobre 2015)

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

**Présidente** : Mme PALLEZ Laure

Mme CONESTABILE	Françoise
Mme DE LA CRUZ	Marie-Carole
M. DE ZIEGLER	Nicolas
M. DIGOIN-DANZIN	Renaud
M. FELDMANN	Robert
Mme GONDARD	Cécilia
M. KEIL	Jean-Philippe
M. LE BERRE	Renaud
Mme PALLEZ	Laure
Mme PRIPP	Nadine
Mme RIOUX	Catherine
M. VIALA	Denis
M. VILLARD	Marc

## **I - COMPTE RENDU SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCE 2016 RELATIF A L'ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT**

Selon les articles 10 et 11 de la loi relative à la représentation des Français de l'étranger, l'AFE est destinataire du projet de loi de finances et devra faire part de ses observations au gouvernement. Contrairement à ce qui se passait antérieurement, notre Assemblée a désormais connaissance du projet de budget et non plus du budget déjà voté, et peut ainsi faire des recommandations aux parlementaires. L'exercice est donc nouveau pour notre commission car pour la première fois la discussion budgétaire aura lieu après notre session et le vote du budget début novembre au parlement. Notre commission a pu recevoir le projet de budget dans ses grandes lignes en amont de la commission et nous en remercions l'administration.

Dès mai-juin, des lettres de cadrage sont envoyées au MAEDI indiquant une enveloppe budgétaire pour l'année suivante. Le projet de loi de finances est publié début octobre et les derniers arbitrages se font sous forme de "navette" jusqu'au vote début novembre. **Il est donc important de se réunir début octobre afin de faire des propositions et d'influencer concrètement nos parlementaires.**

Les auditions sur le budget se sont déroulées en deux temps :

- une présentation du Projet de Loi de Finance (PLF) 2016 par M. Bouchard, directeur de la DFAE et M. Perdu, directeur des Affaires financières du MAEDI ;
- une discussion parlementaire avec les Rapporteurs spéciaux de la Commission des finances à l'Assemblée Nationale et au Sénat, respectivement le député Pascal Terrasse et les sénateurs M. Doligé et M. Yung.

La problématique était la suivante : **dans un contexte de maîtrise de la dépense publique quelle sera la contribution des Français de l'étranger à l'effort collectif en 2016 et quels arbitrages sont prévus ou à discuter?**

**A la lecture du projet de loi de finances 2016 qui nous a été présenté, notre Commission s'inquiète sur l'impact que les baisses des dotations notamment de l'Agence d'Enseignement Français à l'Etranger (AEFE), des bourses scolaires et de l'aide sociale vont avoir sur la vie quotidienne des Français de l'étranger.**

2015 a été une année très difficile avec une perte de change de 160 millions d'euros et quatre régulations budgétaires (gel d'une partie des dépenses notamment des bourses scolaires) en cours de l'exercice.

Nous vous rappelons les grandes lignes budgétaires que les programmes recouvrent.

○ **Le budget 2016 du ministère des Affaires étrangères représente 1,2% du budget de l'État soit 4,6 milliards d'Euros.**

Le budget du MAEDI est apparemment en hausse de 2,16% mais celle-ci s'explique par une compensation de « perte au change » de 160 millions d'Euros et par le budget de la COP 21 (Conférence de Paris sur le climat, 139 millions d'Euros). **Avant transferts et hors COP 21 le budget est stable vs 2015 mais sans la compensation de la perte de change il aurait baissé de 3%.**

#### **Programme 105 :**

• **“Action de la France en Europe et dans le monde”** qui porte sur les crédits d'État-major du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) ainsi que les coûts du réseau diplomatique

- Il représente 42% du budget du MAEDI (soit 1,9 milliards d'Euros)
- Un budget en hausse de 10% essentiellement dû aux variations de change.

#### **Programme 151 :**

• **“Français à l'étranger et affaires consulaires”** qui regroupe les crédits du réseau consulaire, des services aux Français établis hors de France (dont les bourses scolaires des élèves Français de l'étranger) ainsi que le traitement des visas

- Il représente 8% du budget du MAEDI (369 millions d'Euros)
- **Baisse du budget des affaires sociales de 2% par rapport à 2015**
- **Baisse du budget des bourses scolaires de 8% par rapport à 2015**

**NB : Baisse de budget de l'AFE de 3,4% par rapport à 2015.**

#### **Programme 185 :**

• **“Diplomatie culturelle et d'influence”** qui finance le réseau culturel des ambassades ainsi que les opérateurs de la mission (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Atout France, Campus France et Institut français) et d'autres dépenses de “rayonnement”.

- Il représente 15% du budget total (soient 718 millions d'Euros)
- Baisse de 3,9% par rapport à 2015

Les efforts budgétaires se concentrent sur le développement du tourisme par une politique des visas plus ambitieuse, des mesures de dématérialisation, de simplification et de modernisation des moyens. Cette politique a pour objectif de renforcer l'attrait de la France à l'étranger.

- **Les arbitrages, explications et propositions:**
  - 85% du budget sont des dépenses incompressibles
  - 8% de réserves (mesure qui concerne tous les ministères)

Les objectifs de l'administration nous ont été présentés de la façon suivante :

- grâce au redéploiement consulaire, la Chine devient le 1<sup>er</sup> réseau devant les États-Unis. Les efforts portent sur les grands réseaux et les pays émergents à forte croissance ;

- la **dématérialisation permet, en libérant les agents de certaines tâches, de dégager des marges de manœuvre pour une meilleure gestion du temps et pour un traitement plus efficace des demandes.** Cette réforme de dématérialisation a pour but de libérer des ressources humaines pour les années à venir. Le développement de nouvelles technologies devrait conduire à la réduction d'emplois (suppression de 115 ETP -emploi à temps plein- en 2016).

**La Commission fait remarquer que la dématérialisation ne doit pas se substituer à l'accueil personnalisé.**

**Les efforts budgétaires demandés au MAEDI (150 millions d'Euros) sur le budget 2015 ont été affectés à la compensation de la perte de change.** Cette forte perte de change, a mis en exergue la difficulté du dialogue interministériel entre le MAEDI et Bercy. Pour s'en protéger à l'avenir il a finalement été décidé de provisionner 600 millions d'Euros au taux euro/dollar de 1.10 grâce à une politique de gestion dynamique et proactive du MAEDI.

**Cession d'actifs immobiliers :** Bercy demande au MAEDI de vendre des actifs immobiliers pour 100 millions d'Euros en 2016, montant affecté à un compte d'affectation spéciale (CAS 723) sur lequel le MAEDI a un droit de tirage de l'ordre de 75 millions d'Euros d'après nos parlementaires.

Cela est bien sûr inquiétant parce que la vente des actifs immobiliers ne sert qu'à équilibrer le budget en cours, ces actifs diminuent année après année et leur cession peut en outre entraîner des dépenses de loyer importantes. **Sur la base d'une collecte d'information auprès des Conseillers Consulaires du réseau, la commission propose de conduire une analyse plus détaillée des perspectives immobilières du patrimoine de l'Etat lors de la prochaine session (fonctionnement et programmation du CAS 723).**

Le nombre des visas délivrés en 2015 a augmenté de 15%, ce qui traduit l'attrait constant de la France à l'étranger. C'est une bonne nouvelle pour le budget de l'Etat en général puisque le tourisme est l'un des moteurs de l'économie française. Le MAEDI a obtenu de récupérer une partie des profits provenant de la délivrance des visas. Cette mesure a désormais une influence directe sur le budget des affaires étrangères. Nous notons que cette mesure avait été depuis longtemps suggérée par notre commission, mais à l'époque il nous avait été répondu qu'elle était contraire aux règles de la comptabilité publique.

### **Résumé de nos interrogations :**

- Le manque de transparence dans les arbitrages immobiliers, l'évolution du réseau et les risques de fermeture de consulats et d'instituts français.
- L'impact de la baisse du budget consacré aux bourses scolaires sur les familles.
- Les conséquences de la baisse des dotations à l'AEFE.
- La diminution des crédits accordés pour la CFE.
- La gestion des risques de change
- Le niveau d'investissement dans les outils informatiques est-il suffisant pour généraliser la dématérialisation ?

#### **○ Discussion parlementaire avec les rapporteurs à l'Assemblée Nationale et au Sénat**

Avec les sénateurs, nous avons abordé les questions de l'évolution du réseau, de la politique des bourses scolaires et des perspectives immobilières du patrimoine de l'État. Ils nous ont suggéré de demander le programme prévu d'ouverture et de fermeture des consulats. Notre commission propose à l'Assemblée de faire cette demande. Dans le même ordre d'idées, nous avons interrogé l'Administration sur des fermetures éventuelles de lycées, l'administration nous a précisé que ce point n'était pas l'ordre du jour en 2016.

Quant à M. Terrasse, il nous indique le budget de l'action extérieure de l'État est l'un des moins impactés. Il s'agit donc d'effectuer des arbitrages, par exemple les ventes immobilières permettent de contribuer au budget de la sécurité des Français à l'étranger. De la même manière, il convient de s'interroger sur les modalités de simplification de certains services consulaires, notamment en utilisant plus les possibilités du numérique.

Le sénateur insiste beaucoup sur les missions de contrôle et d'évaluation sur le terrain. Il considère que l'éducation doit rester la priorité nationale en France comme à l'étranger. Enfin, il indique que la question de la retenue à la source se posera dans les prochaines années pour les non-résidents.

En conclusion, M. Terrasse nous invite à réfléchir sur les modalités de la présence et de l'influence de la France à l'étranger dans le contexte actuel. Notre Commission entend ces arguments mais s'interroge sur la portée des actions envisagées.

Nos parlementaires se sont engagés à travailler avec la Commission en totale transparence afin de respecter et de défendre nos propositions. Il est donc crucial de maintenir une communication étroite avec nos parlementaires.

**Pour notre Commission, la baisse du programme 151 et en particulier de l'enveloppe des bourses est donc un sujet d'inquiétude. C'est pourquoi nous avons déposé une résolution commune avec la commission de l'enseignement. Cette résolution porte sur la dotation de l'enveloppe des bourses et demande entre autre l'implication en amont des conseillers consulaires lors de la définition des besoins réels et plus de transparence dans le suivi de l'utilisation de cette enveloppe.**

## II - COMPTE RENDU DES AUDITIONS SUR LA FISCALITÉ

### **AUDITION 14.43 DE LA DIRECTION DES RÉSIDENTS A L'ÉTRANGER ET DES SERVICES GÉNÉRAUX (DRESG)**

Ont participé à l'audition Mme Carpentier, Responsable de la division fiscalité des particuliers et du contrôle fiscal, M. Colombe, Responsable du service des impôts des particuliers non-résidents, Mme Le Boursicaud, Responsable de la division des affaires juridiques et pôle retenues à la source, et Mme Fenelon, Sous-Directrice du contentieux des impôts des particuliers.

#### **o La gestion des particuliers non résidents pour la campagne 2015**

La population des non-résidents est en augmentation constante et régulière. En matière de déclarations d'impôt sur le revenu, nous sommes passés de 199 061 déclarations sur le revenu en 2013 à 209 448 en 2014 et 203 414 pour 2015 (au 30 septembre 2015). Le même type d'évolution est remarqué sur l'ISF. Concernant la progression de la taxation des déclarations et l'envoi des avis d'imposition aux usagers de la DRESG, s'il y a déclaration en ligne, soit elle est intégrée directement soit elle doit être traitée manuellement (c'est le cas de 48% des déclarations en ligne à la DRESG alors que ce taux est à 10% au niveau national). Par rapport à l'année précédente, les déclarations ont été traitées plus rapidement cette année, notamment parce que les dates de dépôt des déclarations ont été alignées sur les dates des résidents en France. Le service a de plus en plus de déclarations en ligne, avec une augmentation de 16% les deux dernières années et une augmentation de 20% cette année. Ceux qui déclarent en ligne reçoivent plus tôt leur avis d'imposition (15 septembre pour une date d'échéance au 16 novembre). La DRESG a un taux de déclarants en ligne de près de 49%, qui est largement supérieur aux chiffres nationaux (36% l'année dernière).

**Les contribuables non-résidents pourront désormais bénéficier de la mensualisation à partir d'un compte bancaire étranger pour des comptes répondant aux normes SEPA** (Single European Payments Area c'est à dire Espace Unique de Paiement en Euro). C'est une avancée significative pour les contribuables, qui permettra de bénéficier des mêmes avantages que les déclarants nationaux tels que les télépaiements, la mensualisation, etc. Il répond également au souci de rentabilité de l'encaissement pour l'Etat.

Les membres de la Commission ont souligné que les délais de réponse aux demandes par courriel, demeuraient trop longs. L'administration en convient et ajoute que dans le cas d'un retard de déclaration dû à l'attente d'une réponse de l'administration fiscale à une question posée par un déclarant avant la date limite de déclaration, celui-ci ne verrait pas ses impôts majorés, pour autant qu'il indique avoir été dans l'attente d'une réponse et en apporte la preuve.

Par ailleurs, lors d'une discussion connexe nous avons compris que les montants de l'impôt sur le revenu payés par les non-résidents seraient de l'ordre de 500 à 600 millions d'euros par an.

- **L'accueil des non-résidents**

L'accueil des non-résidents demeure un point compliqué. Comme les années précédentes, cette année est marquée par beaucoup d'accueil à distance et téléphonique et peu d'accueil physique. Le service a reçu moins d'appels téléphoniques, plus de mails, et moins de visites sur place. **Ils ne répondent qu'à 45% des questions posées.** La meilleure méthode est le contact par courriel bien que [impot.gouv.fr](mailto:impot.gouv.fr) mette parfois plus d'un mois pour y répondre. Concernant la modernisation de l'accueil, un nouvel outil de traitement des courriels opérationnels a été mis en place depuis début avril 2015. Utilisé par le SIPNR (Service des Impôts des Particuliers des Non-résidents), cet outil permet de répondre de manière plus fluide et plus rapide aux courriels déposés par les usagers. Ces mesures ont été accompagnées de la mise en place d'un serveur vocal interactif. Ils reçoivent beaucoup d'appels sur les prélèvements sociaux.

Des membres de la commission soulignent que certains **recrutés locaux dans les instituts et lycées français rencontrent chaque année les mêmes problèmes d'imposition (taux forfaitaire à 20% ou taux dégressif).** La non reconnaissance de certains justificatifs obtenus à l'étranger est également évoquée.

- **Sujet sur les prélèvements sociaux**

Dans l'attente des consignes concernant l'application des arrêts de la CJUE (Cour de Justice de l'Union Européenne) et du conseil d'Etat, le centre des non résidents reçoit des réclamations en nombre de plus en plus important. Toute demande est traitée par les affaires juridiques, qu'elles soient transmises via le "portail internet" ou par courrier. En tout état de cause, un traitement rapide n'est pas envisageable. Chacune des réclamations reçues devant être examinée. **Certaines sont incomplètes.** Il faudra être attentif aux pièces justificatives. Il est recommandé de déposer des réclamations les plus complètes possibles car leur traitement sera beaucoup plus rapide.

Un communiqué du ministère fixant les modalités devrait être publié de manière imminente. Ont été mis en place des modes opératoires pour les contribuables et dans les services, pour traiter ce contentieux qui est atypique en nombre. Si l'administration n'a pas répondu à nos interrogations quant au montant des réclamations, elle mentionne 16 000 réclamations de non résidents et 1200 de résidents.

**Un numéro dédié** sera prochainement-mis à disposition et accessible depuis l'étranger.

Concernant le périmètre d'application de la décision de la Cours de Justice de l'Union



Européenne, il faut noter que seuls les ressortissants de l'Union Européenne, de Suisse du Lichtenstein et de la Norvège sont visés. Et cette décision ne prend pas en compte le lieu de résidence mais l'affiliation à un régime de protection sociale européen.

Préalablement à la décision du Conseil d'état les réclamations, faute de textes sur le sujet étaient rejetées systématiquement. Désormais elles sont enregistrées et seront traitées sur des bases qui ne sont pas encore communiquées. Les délais de prescription classiques s'appliquent.

Dans un second temps si la réclamation est rejetée il faudra faire un recours devant le Tribunal Administratif de Montreuil. La commission souligne que ce recours n'est possible qu'à condition d'élire domicile dans l'arrondissement judiciaire du Tribunal, ce qui est un obstacle pour les français de l'étranger qui risquent ainsi de se voir privés de cette possibilité.

Concernant la taxation des revenus immobiliers des non-résidents à l'avenir, la décision de la CJUE exige que les prélèvements ne soient pas affectés au financement de prestations contributives mais ne remet pas en cause le fait que ces revenus soient taxés. Dans la nouvelle loi de financement de la sécurité sociale, le gouvernement se propose de modifier l'affectation de l'impôt sur les revenus immobiliers payés par les non-résidents vers des affectations non contributives.

**NB : La Commission des finances a rédigé un modèle de lettre de réclamation au service des impôts des non-résidents pour la restitution de la CSG CRDS afin de prendre date en attendant l'instruction (voir annexe).**

- **Audition sur les conventions bilatérales :**

Concernant la **convention fiscale allemande**, elle devra être ratifiée par les parlements. <sup>1</sup>.

Concernant les accords avec **le Luxembourg et la Suisse**<sup>2</sup>, des avenants aux conventions sont prévus.

Concernant **le Portugal**, la semaine dernière, l'accord avec le Portugal a été notifié. Le principe reste que les pensions de source publique sont taxables uniquement dans l'état source, «avec des petites subtilités sur des binationaux ». L'accord administratif est là conclu. La prochaine étape sera la signature, avec des délais qui peuvent être un peu longs.

La **convention avec la Colombie**<sup>3</sup> prévue pour juin 2015, est désormais dans le processus de ratification.

---

<sup>1</sup> Signature d'un **avenant** à la convention fiscale de non doubles impositions de 1959 avec l'**Allemagne**, le 31 mars 2015.

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/FR/Pressemitteilungen/2015/2015-03-31-convention-fiscale.html>

<sup>2</sup> Dépôt des projets de loi d'approbation des avenants aux conventions fiscales avec le **Luxembourg** et la **Suisse** sur le bureau de l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> juillet 2015.

[http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/convention\\_fiscale\\_luxembourg.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/convention_fiscale_luxembourg.asp)

[http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/modification\\_convention\\_fiscale\\_suisse.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/modification_convention_fiscale_suisse.asp)

Les négociations sont intenses avec la **Belgique**, et sur des sujets tels que l'imposition des fortunes, la négociation a bien avancé. Ces négociations seront suivies du processus de ratification dans le courant de l'année 2016.

Le **Danemark** a dénoncé la convention bilatérale car il voulait avoir la possibilité de taxer les retraités danois en France, alors qu'en France, un pensionné est imposable sur son lieu de résidence.

Concernant la négociation avec Singapour, l'accord passe au conseil d'Etat cette semaine, ce qui enclenchera, après le 1<sup>er</sup> Janvier 2016 le processus de ratification qui, compte tenu des délais inhérents à cette procédure, devrait être conclu courant 2016.

**Aucune clause sur la taxation sur la base de la nationalité** française n'apparaît dans aucune convention fiscale en négociation ou en voie de ratification – le seul cas demeure exceptionnel (Andorre<sup>4</sup>).

---

<sup>3</sup> Signature d'une convention fiscale avec la **Colombie** le 25 juin 2015. Le texte de la Convention fiscale franco-colombienne figure sur le site « [Impots.gouv.fr](http://Impots.gouv.fr) » (« Les conventions fiscales »), à la rubrique « [Textes signés mais non encore entrés en vigueur \(en cours de ratification\)](#) ».

<sup>4</sup> Entrée en vigueur de la Convention fiscale avec **Andorre** le 1<sup>er</sup> juillet 2015 :

- Décret n° 2015-878 du 17 juillet 2015 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole), signée à Paris le 2 avril 2013
- [Texte intégral](#)
- [Fac-similé](#)



**Assemblée des Français de l'Étranger**  
**23<sup>ème</sup> session**  
**5-9 octobre 2015**

Paris, le 6 octobre 2015

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

**Résolution** : FIN/R.1/15.10

**Objet** : Prélèvements sociaux et remboursements

**L'Assemblée des Français de l'Étranger,**

**Vu :**

- l'arrêt De Ruyter n° C-623/13 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 26 février 2015 relatif à la CSG-CRDS
- la décision du Conseil d'Etat en date du 27 juillet 2015

**Considérant :**

- l'incertitude dans laquelle ont été tenus les contribuables quant au devenir de cette taxation,

**Demande :**

- que tout Français de l'étranger non-affilié à un régime obligatoire de sécurité sociale français, résidant ou non dans l'Espace Economique Européen bénéficie du dispositif de remboursement.
- que les procédures de remboursement soient claires, simples et lisibles
- que les Français non résidents en France puissent effectuer des recours auprès du tribunal administratif de Montreuil, sans avoir l'obligation d'élire domicile dans l'arrondissement judiciaire du Tribunal de Montreuil.
- que l'année 2012 ne soit pas exclue du processus de remboursement.

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

**En attente de réponse**

## ANNEXE

### Modèle de lettre au service des impôts des non-résidents pour la restitution de la CSG CRDS

Il s'agit d'un courrier à adresser en recommandé avec accusé de réception au Centre des impôts des non-résidents (10 rue du Centre, TSA 10010, F-93465 Noisy-Le-Grand cedex) ou au Centre des Finances publiques du lieu de situation de l'immeuble si le contentieux porte sur une plus-value immobilière, contestant l'assujettissement aux prélèvements sociaux et demandant le remboursement en raison de la législation européenne. La contestation peut également être faite en ligne (Impots.gouv.fr) à partir de son espace personnel.

-----

Service des Impôts des Non-Résidents  
TSA 10010  
10, rue du Centre  
93465 Noisy-Le-Grand Cedex

Le [DATE]

#### **RECOMMANDE AR**

N° fiscal : XXXX  
Adresse e-mail

Objet : Demande de restitution des cotisations CSG-CRDS – Réclamation contentieuse – Année [DATE]

A l'attention de Monsieur le Responsable du Service des Impôts des particuliers non-résidents

Monsieur,

J'ai reçu un avis d'imposition au titre de l'année [ANNÉE] concernant les revenus de l'année [ANNÉE] en date du [DATE], dont copie est jointe en annexe, indiquant que j'ai réalisé des revenus fonciers nets ou une plus-value immobilière de XXX € en [DATE]...

Au titre de chacune de(s) année(s) [ANNEES], des prélèvements sociaux de XXX € pour la CSG, XXX € pour la CRDS et XXX € pour le prélèvement de solidarité ont été réalisés, soit un total de XXX € auxquels vient s'ajouter un impôt sur le revenu de XXX €, le cumul étant payé par [moyen de paiement] à la Direction générale des Finances publiques le [DATE].

J'ai l'honneur de contester le bien-fondé de ces prélèvements sociaux pour les motifs suivants.

De tels prélèvements sociaux ont été jugés contraires aux directives européennes par la Cour de Justice de l'Union Européenne et le Conseil d'État.

Pour ma part, je ne bénéficie pas de la protection sociale du système français de sécurité sociale et je ne saurais donc être assujetti à des prélèvements sociaux qui n'ont d'autre finalité que le financement d'une protection sociale dont je ne peux bénéficier.

Je suis affilié au régime de protection sociale de [PAYS] comme en attestent les documents joints en annexe.

En outre, je n'exerce pas d'activité professionnelle sur le territoire français.

Au vu de tout ce qui précède, il vous est demandé le dégrèvement des prélèvements sociaux litigieux, et la restitution de la somme de XXX € assortie des intérêts moratoires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Responsable du SIP, à l'assurance de ma considération distinguée.

Monsieur [NOM]