La Mobilité Internationale des Français



ANNE GENETET Députée 11ème circonscription des Français établis hors de France Juin 2018

- Fiscalité
- Protection sociale
- Simplification de l'accès aux services publics
- Retour en France

(photo de couverture : Getty images)

La Mobilité Internationale des Français

- Fiscalité
- Protection sociale
- Simplification de l'accès aux services publics
- Retour en France

Rapporteur : Anne GENETET

Députée de la 11ème circonscription des Français établis hors de France

Juin 2018

Rapport demandé par Monsieur le Premier ministre Edouard Philippe par décret paru au Journal Officiel du 17 janvier 2018 et établi sous la tutelle de Monsieur Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

SOMMAIRE GENERAL

DEDICACE 7

INTERVIEW PASCAL GENTIL 8

RÉSUMÉ 11

INTRODUCTION 27

AVANT-PROPOS: QUI SONT CES FRANÇAIS A L'INTERNATIONAL ? 29

I. LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES APPLIQUES AUX CONTRIBUABLES FRANÇAIS NON-RESIDENTS 51

II. L'ACCES AUX PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE DES CITOYENS FRANÇAIS NON-RESIDENTS 135

III. LA SIMPLIFICATION EN COURS DE L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS 223

IV. FRANÇAIS NON-RESIDENTS : LE LIEN AVEC LA FRANCE ET LES CONDITIONS DE RETOUR EN FRANCE. 245

CONCLUSION 277

LISTE DES RECOMMANDATIONS 279

Je tiens tout d'abord à exprimer toute ma reconnaissance **au Premier ministre, Edouard Philippe**, pour la confiance qu'il m'a portée en mettant entre mes mains la destinée du lien entre la communauté des Français présents à l'étranger et notre pays. C'est pour moi un honneur mais aussi une grande responsabilité que j'ai endossée avec enthousiasme et détermination. Qu'il soit assuré que je resterai à son entière disposition pour poursuivre la réflexion autour de ce travail.

Je tiens également à remercier **l'ensemble des personnels des postes consulaires** visités et consultés dans le cadre de cette mission et notamment Madame Samira Abdelli Consule générale à Bangkok, Monsieur Karim Ben Cheikh, Consul général à Beyrouth, Madame Sylvaine Carta-Le Vert consule générale à Londres, Madame Isabelle Cornand cheffe de section à Kuala-Lumpur, Madame Catherine Feuillet, Consule générale à Montréal, Monsieur Majdi Abed, Consul général à Dubaï, Monsieur Hugues Nagy Consul à Singapour, Monsieur Laurent Souquière, Consul général à Abidjan , Monsieur Raphaël Trannoy Consul Général à Bruxelles, qui m'ont chacun chaleureusement accueillie, bouleversant leurs agendas déjà très chargés et s'investissant à mes côtés pour m'organiser des rendez-vous de grande qualité. Ils ont toute ma reconnaissance.

Je voudrais remercier **les milliers de Français** qui se sont intéressés à ma démarche, qui m'ont adressé des suggestions, des témoignages, des remarques, des critiques aussi. Je n'ai pas pu répondre à chacun personnellement mais j'ai lu tous les messages et je veux les assurer que chaque ligne de ce rapport a été écrite en tenant compte de leurs contributions.

J'adresse aussi de très vifs remerciements **à toute l'équipe** qui m'a épaulée dans ce travail, mes collaborateurs fidèles, patients et talentueux, Armand Leblois, Vincent Berthiot, Adrien Coron, Stéphanie Reverchon, Bénédicte Maerten, mes deux stagiaires promis à un bel avenir professionnel, Louis-Marie Harivelle et Jamil Winkelmann , Elias Fennira, rédacteur très investi sur la partie protection sociale et à qui je souhaite de réussir le concours d'entrée à l'ENA cet été, Monsieur Pierre Deprost, Inspecteur des Finances et Monsieur Matthieu Peyraud inspecteur aux Affaires étrangères pour leurs précieux conseils, investigations et notes. Sans vous tous, rien n'aurait vu le jour !

Je veux saluer également toutes **les personnes auditionnées**, qui sont venues à moi, ont donné de leur temps pour patiemment répondre à mes questions parfois naïves, à mes nombreux emails, à mes appels téléphoniques, mes textos et qui sont parfois même revenues ! Je les remercie très vivement pour nos échanges, leurs contributions, leurs explications qui forment la charpente de ce rapport ;

Mes remerciements vont aussi à tous **mes collègues députés** qui m'ont soutenue sans relâche, subissant mes absences autorisées en commission, auditions et hémicycle et avec une pensée particulière pour mes collègues députés des Français établis hors de France qui m'ont nourrie de leurs réflexions et dont plusieurs m'ont accueillie dans « leur » circonscription ;

Enfin, mon dernier mot sera pour saluer un homme exceptionnel qui, depuis des années, par ses conseils, son recul, ses analyses, son indéfectible humour, son intarissable joie de vivre, son infinie patience a été, est et restera mon soutien le plus solide, celui auquel je dois d'être restée sereine et concentrée ces derniers mois malgré la charge de travail. Cette mission lui doit beaucoup ! Il se reconnaîtra.

« *Je ne veux ni ne rejette rien absolument mais je consulte toujours les circonstances* » Confucius

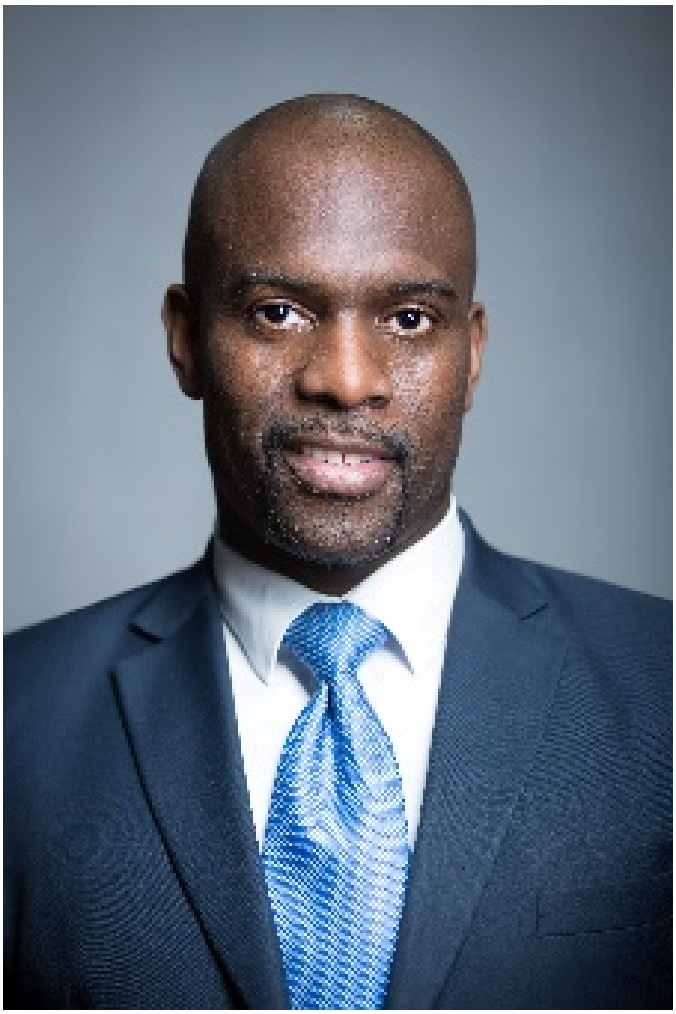
Anne Genetet

Juin 2018

Pascal Gentil est un de ces Français du bout du monde qui illustre parfaitement ce que signifie mobilité internationale au XXIème siècle. Double médaillé olympique en Taekwondo, officier de l'Ordre national du Mérite, il est installé en Chine depuis 2017 avec sa famille et préside l'Union des Français de l'Étranger de Pékin. Il a bien voulu répondre à quelques questions sur son parcours à l'étranger et sur ce que signifie pour lui *« être français hors de nos frontières »*.

INTERVIEW PASCAL GENTIL

- Quelle est votre expérience comme Français établi à l'étranger ?



Une première expérience très réussie de 2009 à 2014, lorsque je suis venu m'installer à Pékin pour rejoindre les équipes d'une grande entreprise française. Je connaissais la Chine où j'avais déjà combattu plusieurs fois notamment en 2009 mais aussi pour qualifier la France aux Jeux Olympiques de 2008 en taekwondo. Pour les Jeux en août 2008, je m'étais malheureusement blessé un mois avant. Je n'ai donc pas pu combattre mais j'y ai participé en tant que commentateur pour la télévision et, j'y ai rencontré celle qui est devenue ma femme depuis ! Une Française bilingue en chinois qui travaillait pour l'organisation.
Nous avons donc décidé de renouveler l'expérience de l'expatriation à Pékin en famille et sommes de retour depuis janvier 2018 car mon épouse a rejoint l'équipe de l'organisation des Jeux d'hiver de Beijing 2022. Une toute nouvelle expérience pour moi aussi car cette fois je collabore directement avec les Chinois, la Fédération chinoise de taekwondo, pour développer ce sport dans le pays.

- Qu'attendez-vous de la France et de notre administration depuis l'autre bout du monde ?

Je dois vous dire que je ne suis pas d'une nature à attendre quoi que ce soit de quelqu'un ou de l'État. Je mets plutôt un point d'honneur à représenter dignement la France ici en Chine, comme je l'ai fait en tant qu'athlète pendant mes 20 ans de carrière, cette fois en tant que simple résident français. Néanmoins, je tiens à conserver un lien fort et réciproque avec mon pays. C'est cela que j'attends de l'administration et des élus français à l'étranger.

- Pour vous, qu'est ce qui fonctionne aujourd'hui ? Et qu'est ce qui devrait être amélioré ?

Dans l'ensemble, tout fonctionne plutôt bien et en tout cas les éléments importants comme la sécurité ou la santé. Il y a certes toujours une place pour l'amélioration. Par exemple, on peut déplorer un système de couverture sociale peu lisible, l'absence de conventions bilatérales. Mais, nous sommes tellement privilégiés

en France sur ce point qu'il est dur de mettre à niveau les prestations au vu des tarifs des soins disponibles ici en Chine. Également, j'aimerais connaitre les possibilités et conditions requises pour élargir les services du cabinet médical franco-chinois.
Certaines démarches, notamment concernant les conditions de conservation puis récupération de la Carte Vitale me paraissent encore à améliorer. Cela peut mettre plus de 6 mois après un retour d'expatriation pour récupérer son numéro de sécurité sociale ! Enfin, je pense qu'il faut communiquer davantage sur la représentation des Françaises et des Français de l'étranger et le soutien que l'administration et les associations apportent pour créer du lien entre compatriotes.

- **Est-ce que vous recommanderiez de vivre une expérience de mobilité internationale ?**

Bien sûr ! C'est toujours bon, ne serait-ce que pour découvrir un point de vue différent de la France, élargir sa vision du monde et prendre la dimension de la position de la France dans la configuration géopolitique mondiale. C'est une expérience très enrichissante lorsqu'elle est bien préparée et que toute la famille peut en profiter. Pour les enfants, c'est parfois difficile de partir mais ils sont rarement déçus et ce sont eux qui parviennent le plus rapidement à trouver leurs marques et prendre le goût de l'international. Le conjoint suiveur peut être résistant ou hésitant. Je lui conseille de regarder tout de suite l'étendue des possibles dans le pays de destination, pour s'insérer professionnellement ou découvrir comment profiter pleinement d'une période sabbatique… Cependant, je regrette que l'expatriation ne soit pas toujours valorisée comme il se doit en France. En fonction des expériences que l'on a pu avoir, on ne correspond pas toujours aux critères habituels des profils recherchés. À chacun de mettre en valeur cette expérience qui est extrêmement riche et d'en faire une valeur ajoutée pour son profil. Après un long séjour en Chine, on acquiert forcément de nouvelles qualités comme la patience, l'ouverture d'esprit ou le goût de l'aventure...

- **Un conseil pour ceux qui veulent partir ? Ou ceux qui veulent rentrer ?**

Une expatriation réussie est une expatriation bien préparée, et je conseille même de préparer son retour avant de partir ! En général, le départ est motivé par l'envie de découverte. La nouveauté sur place nous fait oublier la « paperasse » ! Mais celle-ci nous rattrape et peut nous réserver quelques mauvaises surprises. On découvre par exemple que le suivi de grossesse et l'accouchement ne seront pas pris en charge par votre assureur alors que la prise en charge à 100% en France nous a fait oublier que tout cela avait un coût ! Heureusement, vous n'êtes pas seul à avoir fait ces expériences, bonnes ou mauvaises et je ne saurais donc que recommander de bien s'entourer et d'intégrer au plus tôt tous types de réseaux dont les associations de Français à l'étranger, pour discuter avec des Français qui vous donneront généreusement de précieux conseils et vous feront gagner beaucoup de temps et d'énergie !

En réponse aux préoccupations exprimées par les Français établis hors de France et à la demande du **Premier ministre, Monsieur Édouard Philippe,** ce rapport a pour objet d'évaluer et de faire des recommandations sur **la fiscalité (régime des prélèvements obligatoires)** applicable aux citoyens Français non-résidents, **leur accès aux prestations de sécurité sociale**, la **simplification en cours de l'accès aux services publics** et leurs **conditions de retour en France**.

RÉSUMÉ

Cette mission s'inscrit dans un contexte de transformation de la présence française dans le monde : mobilité croissante de nos compatriotes v**ers l'étranger**, **profils de plus en plus variés**, tandis que leurs **obligations fiscales en France et leur protection sociale** apparaissent soit d'une grande complexité soit inadaptées, parfois même injustes ou inéquitables. Ce sont aujourd'hui entre 2 et 3 millions de Français qui vivent hors de nos frontières, avec des flux de départ et de retour qui démontrent une **croissance continue de la communauté** de plus de 3% par an. Nos compatriotes à l'étranger représentent 0,6% des contribuables mais versent 1% de l'impôt sur le revenu du pays. Par ailleurs une partie d'entre eux conserve un lien de protection sociale : 13% sont assurés santé via la Caisse des Français de l'Etranger - CFE et 10% cotisent au système de retraite français.

Ce travail s'est appuyé sur une **consultation citoyenne** d'une ampleur inédite avec 970 000 personnes contactées, plus de 40 000 réponses reçues, un **questionnaire** auprès des 2600 **agents consulaires**, une cinquantaine d'auditions d'experts de tous profils, des déplacements dans 7 pays et des rencontres publiques avec les communautés françaises et leurs acteurs.

Concernant la fiscalité, le système actuel présente une **complexité** et des **incohérences** de nature à mettre en péril la mise en œuvre du prélèvement à la source, chantier phare de 2019, doublés d'une pression fiscale forte et injuste sur certains bas revenus et d'un coûteux risque budgétaire lié à un contentieux juridique européen qui court depuis 2004, et est aggravé depuis 2012. Il faut également préciser que le barème de l'impôt sur les revenus d'activité est quant à lui très favorable aux non-résidents, quel que soit le niveau de revenu. S'agissant des revenus fonciers, le barème est en revanche défavorable aux petits revenus et neutre sur les tranches d'imposition les plus élevées. Enfin, il faut souligner que **peu de citoyens français non-résidents contribuent à la richesse nationale** : moins de 1 sur 4 paye un impôt sur un revenu perçu en France[1] tandis que 38% s'acquittent d'une taxe foncière[2].

Sur le plan juridique, il apparaît une complexité supplémentaire concernant la notion de résidence fiscale qui oppose le droit européen au droit fiscal et constitutionnel français. La mise en conformité du droit français au droit européen appelle une **révolution profonde et majeure** de la notion de résidence fiscale qui éliminerait les contentieux avec l'UE portant sur l'ensemble des prélèvements obligatoires. Cela résoudrait aussi les questions de la cotisation maladie « cotAM » des retraités et transfrontaliers, cotisation qui disparaitrait, sans remettre en cause ni les conventions fiscales

[1] La DINR (Direction des impôts des non-résidents) traite 230000 dossiers par an dont tous ne sont pas des contribuables français, sur un total estimé de 1 million de foyers de citoyens français inscrits au registre des français établis hors de France ; cette estimation ne prend pas en compte des non-inscrits au registre estimés à environ 500 000 personnes.

[2] Données de la consultation citoyenne Avril 2018

bilatérales, ni les conventions de coordination de sécurité sociale. Ce serait un **premier pas décisif** vers une future **harmonisation fiscale européenne**.

Concernant les **prélèvements obligatoires**, et en attendant que l'harmonisation fiscale européenne voit le jour, remettre de la cohérence dans le système passe par trois mesures indissociables pour que le coût pour les finances publiques et pour le contribuable soit neutre ou modéré : l'application directe du **barème progressif** de l'impôt sur les seuls revenus de source française, la possibilité de **déduction de quelques charges ciblées** sur des dépenses liées à des enjeux de société forts et la **sortie du contentieux européen** sur les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine immobilier pour **sortir définitivement d'un important risque budgétaire.**

S'agissant de la protection sociale, pour ceux de nos compatriotes qui résident en Union européenne, le règlement européen qui harmonise entre eux les systèmes des différents pays offre une parfaite continuité de la protection sociale. En revanche, en dehors de l'UE, la continuité avec l'excellent système français, bien que possible, n'est pas accessible à tous ceux des actifs qui en auraient besoin (7% des interrogés n'ont aucune assurance maladie et 14% ne préparent pas leur retraite). Quant aux retraités du système français, bien qu'ils aient la chance de pouvoir percevoir leur pension en étant à l'étranger, ils se sentent injustement pénalisés par les coûts très élevés de leur assurance santé. La **réforme de la CFE**, déjà votée au Sénat et en attente sur le bureau de l'Assemblée nationale, apportera les solutions requises de plus grande accessibilité pour les salariés et pour les professions indépendantes avec la disparition des cotisations rétroactives pour les adhésions tardives, des cotisations assises sur l'âge et non plus sur le revenu, des partenariats avec des centres de soins à l'étranger, une aide au paiement d'une complémentaire santé pour les plus modestes ou encore un accès universel à l'assurance volontaire vieillesse. **Pour les retraités**, l'adaptation des cotisations maladies ou « cotAM » est nécessaire avec possibilité pour les résidents de pays sans convention bilatérale d'assurance maladie de **dispense définitive de cotisation** avec suppression corolaire de toute prestation de santé en France, **harmonisation des taux** de « cotAM » pour toutes les pensions versées et **indexation du taux** de cotisation sur un indicateur de coût de la santé pour toutes les retraites de base et complémentaires.

L'analyse de l'accès aux services publics pour un Français à l'étranger révèle avant tout un jugement globalement positif de la qualité des services rendus par nos consulats. Toutefois, la communication avec les services et la vitesse de réponse aux demandes sont lourdement pénalisées par le manque croissant de moyens des postes. Il apparaît évident que la diminution constante du nombre d'agents consulaires dotés de surcroît d'outils peu performants, se heurte à la croissance soutenue des communautés françaises à l'étranger : il y a là un problème majeur qu'il est urgent de gérer. Par ailleurs, les administrations et opérateurs de l'État en France sont vivement critiquées par nos compatriotes pour leur méconnaissance des spécificités du Français à l'étranger. Il en résulte pour l'usager une immense difficulté à obtenir de l'information et à faire valoir ses droits le cas échéant. La réponse à ces difficultés passe par une centralisation de la communication et de l'accès à l'information. Pour la communication, il s'agit de soulager les consulats avec la mise en place d'une plateforme téléphonique unique sur IP, mondiale, accessible jour et nuit sur tous les fuseaux horaires, depuis chaque pays, qui répondra aux questions courantes, renverra sur le site internet du consulat local dès que de besoin, et jouera une fonction de filtre afin que le consulat ne reçoive en dehors de ses heures d'ouverture que les seuls appels véritablement urgents. Pour l'information il s'agit de réunir en un même outil et dans un langage naturel compréhensible par chacun, tous les éléments, documents, procédures en lien avec la situation spécifique du Français qui réside hors du territoire national. Destinée à la fois aux usagers et aux personnels administratifs, en France comme à l'étranger, une application pour smartphone et tablettes est, au XXIè siècle, le format le plus efficace et le plus adapté pour relever ce défi.

Le retour en France reste, 3 ans après le premier rapport qui lui était consacré, un parcours du combattant, perçu comme anxiogène, difficile au point même d'en décourager certains. Signer un bail, obtenir une adresse, s'affilier à la sécurité sociale et surtout, récupérer une existence administrative exigent acharnement et infinie patience, et conduisent la plupart à se sentir « étranger chez soi » pour citer un des témoignages entendus. Le logement est le sésame sans lequel aucune autre étape ne peut être franchie. La loi qui impose aux propriétaires d'accepter des justificatifs venant de l'étranger n'a pas bouleversé les pratiques. C'est pourquoi l'élargissement du dispositif Visale aux Français de plus de 30 ans qui arrivent de l'étranger serait une avancée majeure. Le portail « retour en France » du Ministère des affaires Etrangères a été un vrai pas en avant ; mais c'est aujourd'hui un grand bond en avant qu'il faut accomplir pour accueillir dignement et efficacement nos compatriotes de retour plutôt que de les laisser errer d'une administration à l'autre, amers et déçus. Le portail doit évoluer vers un guichet interactif virtuel unique du retour à intégrer à l'application mobile proposée pour la simplification des démarches administratives, l'ensemble concentrant tous les outils, documents, procédures, informations indispensables à la réintégration en France.

Les bénéfices des solutions proposées sont considérables à commencer par l'impact très réduit sur le budget de l'État. De nombreux ajustements décrits dans ce rapport ne requièrent aucun financement. **Fiscalement**, en se conformant aux exigences du droit de l'UE, l'État français annule les effets de la bombe à retardement que représente le contentieux européen. Le nouveau barème de l'impôt progressif sur le revenu qui est proposé aura de multiples avantages : rétablir la justice due aux revenus les plus faibles en abaissant leur taux d'imposition, gagner en productivité et efficacité dans l'administration fiscale qui peut alors utiliser le logiciel existant pour le calcul de l'impôt des résidents, économiser le prix du développement d'un outil informatique spécifique, réussir la mise en place du prélèvement à la source pour tous les revenus des non-résidents. **Pour la protection sociale**, c'est pour tous les retraités, la protection de leur pouvoir d'achat en modulant les augmentations nécessaires de leur cotisation maladie. C'est aussi l'augmentation du pouvoir d'achat de quelques-uns avec la possibilité de suppression d'une cotisation perçue comme inutile et injuste. C'est le renforcement du lien entre notre système et ses usagers pour éviter des situations dramatiques (devenant parfois charge pour la société) liées à une absence d'accès à la protection sociale. **La simplification de l'accès aux services publics** qui passe par la concentration de l'information dans un canal unique, téléphonique ou application mobile, c'est la certitude d'établir une relation fluide entre l'usager et l'État, c'est moins de contentieux, et c'est aussi une gestion plus efficace de la croissance de nos communautés françaises à l'étranger. Enfin, dès lors que toutes les administrations en France et opérateurs de l'État seront épaulés et formés pour répondre aux spécificités d'un Français qui rentre de l'étranger, dès lors que le Français se sentira accueilli et non plus inconnu, alors la confiance sera retrouvée et le **retour en France** deviendra une simple formalité. Afin d'assurer le succès de la mise en œuvre de ces propositions et afin de renforcer durablement et positivement le lien entre les forces vives que représentent nos compatriotes en mobilité internationale et la France, il apparaît indispensable de mettre en place un chef d'orchestre pour conduire cette partition: ce sera le rôle d'**un délégué interministériel à la mobilité internationale**, poste à créer auprès du Premier Ministre avec une équipe restreinte à quelques personnes, pour mettre en place ces différents outils, guichet, plateforme, application, formation des agents, observatoire, banque d'information et c'est bien à ce prix que l'appel aux Français du Président de la République à rentrer sonnera alors comme une véritable opportunité.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE 7

INTERVIEW PASCAL GENTIL 8

RÉSUMÉ 11

INTRODUCTION 27

AVANT-PROPOS: QUI SONT CES FRANÇAIS A L'INTERNATIONAL ? 29

1. Les Français en mobilité : un capital humain essentiel 30

1.1. Combien sont-ils ? 30

1.1.1. 1,8 million de personnes déclarées dans les consulats 30

1.1.2. Une communauté en réalité bien plus large 30

1.1.3. Un facteur de confusion : la double-nationalité 30

1.2. Une majorité établie dans un nombre limité de pays 31

1.3. Être ou ne pas être…une population non figée 32

1.4. De multiples raisons de partir 33

1.4.1. Le travail avant tout 33

1.4.2. Une envie de partir en baisse chez les jeunes diplômés 33

1.5. Des profils variés 34

1.5.1. Des données incomplètes faute d'adresse email 34

1.5.2. Une population plutôt jeune, à parité femme-homme, en couple avec un enfant 34

1.5.3. Des actifs en contrat local majoritairement 35

1.6. Des liens avec la France plus ou moins forts 36

1.6.1. Les trois piliers du lien direct avec la France 36

1.6.2. Les transferts de fonds des Français en mobilité internationale vers la France 37

1.6.3. Les liens indirects 38

1.7. L'intérêt pour l'expatriation ne cesse de progresser 39

1.7.1. Des flux de plus en plus tournés vers l'international 39

1.7.2. Les salons dédiés à l'expatriation 40

1.7.3. La nouvelle mobilité 41

1.8. Préoccupations et exigences : les devoirs du Français qui part de France.....42

1.8.1. Des Français sans assurance maladie.....42

1.8.2. Des départs sans visa ou sans visa adéquat.....43

1.8.3. Des besoins d'information.....44

2. Et nos consulats dans tout cela ?.....46

2.1. Des personnels très peu (trop peu) nombreux ?.....46

2.2. Des missions variées pour des personnels motivés et dévoués.....47

2.2.1. Ce qu'un consulat fait et ce qu'il ne fait pas.....47

2.2.2. Des agents motivés malgré les difficultés.....47

2.2.3. Un besoin de registre plus efficace.....48

I. LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES APPLIQUES AUX CONTRIBUABLES FRANÇAIS NON-RESIDENTS 51

1. Le périmètre des Français de l'étranger, appréhendé sous l'angle fiscal.....53

1.1. De qui parle-t-on ?.....53

a. Aucune donnée sur les Français non-résidents fiscaux.....53

b. Des non-résidents fiscaux fiscalement très différents des résidents.....54

c. Des départs de France très rarement pour raisons fiscales.....57

1.2. La notion de résidence fiscale et les conventions internationales.....62

a. La résidence fiscale, clé du barème d'imposition.....62

B. Les conventions fiscales internationales pour éviter le risque de double imposition.....63

c. Le cas particulier des recrutés locaux (ou agents de droit local - ADL) et la notion de résidence.....65

2. La fiscalité sur les revenus de source française des contribuables non-résidents.....65

2.1. De quoi parle-t-on ?.....65

2.2. Un calcul complexe source de contentieux et d'incompréhension.....68

a. Une formule de calcul illisible pour le déclarant.....68

b. Un mécanisme de modulation méconnu, source d'inégalité.....69

c. Des contentieux longs et coûteux pour tous.....69

d. Un centre des impôts des non-résidents à bout de souffle.....70

e. Trouver un système plus juste.....71

2.3. Les écarts concernant la déductibilité de certaines charges :.....73

a. Le principe de déductibilité des charges.....73

b. Les charges venant en déduction du revenu global :.....74

c. Les charges ouvrant droit à réductions ou crédits d'impôt *76*
d. Crédits et réductions d'impôt justifiées par la situation de famille *77*
e. Crédits et réductions d'impôt ayant trait à l'habitation principale *77*
f. Crédits et réductions d'impôt liés à l'investissement immobilier locatif *78*
g. Crédits et réductions d'impôt ayant trait à l'emploi à domicile *78*
h. Les dons aux œuvres *79*
i. Les exceptions au principe de non déductibilité des charges pour les non-résidents *80*
2.4. Le recouvrement de l'impôt des non-résidents : l'œuvre de Dédale ! 80
a. La spécificité des non-résidents : la retenue à la source *80*
b. La retenue à la source : non soluble dans le PAS ! *81*
c. Le PAS : une opportunité de simplification *82*
3. Prélèvements sociaux et non-résidents 83
3.1. Les prélèvements sociaux : de quoi parle-t-on ? 83
a. Cinq pour un *83*
b. Tous les revenus y sont soumis : travail, capital, gains et jeux *84*
c. Qui y est soumis ? *84*
d. Combien ça rapporte ? *85*
3.2. Histoire d'un malentendu 86
a. La création de la CSG : financer la sécurité sociale *86*
b. Impôt ou contribution sociale ? Plutôt OFNI ! *86*
c. La solidarité avant tout ! *87*
d. Le capital au secours du travail *87*
3.3. Quand la France est incomprise : Synopsis du feuilleton des contentieux 88
a. Tout allait plutôt bien jusqu'en 2012 ..... *88*
b. La fracture fiscale *88*
c. Une lecture non universelle de la CSG *89*
d. Une histoire sans fin *89*
e. Le montant des contentieux, véritable bombe à retardement *90*
3.4. Les prélèvements indûment prélevés de 2012 à 2015 91
4. Autres sujets de fiscalité des non-résidents 93
4.1. La fiscalité appliquée à la résidence en France 93
a. Ni résidence principale, ni résidence secondaire *93*
b. Une fiscalité pénalisante *95*

La Mobilité Internationale des Français

c. *La cession de l'ex-résidence principale peu après le départ* ... 96
d. *La cession d'un bien immobilier détenu par un non-résident* ... 97
e. *Mise en location de l'ancienne résidence principale* ... 100
4.2. La fiscalité des revenus du patrimoine ... 100
a. *Les principes appliqués aux revenus du patrimoine* ... 101
b. *Imposer tout en préservant l'attractivité de la France* ... 101
c. *Des spécificités fiscales pour préserver l'attractivité de la France* ... 102
4.3. Les écarts d'imposition propres à certaines populations : les retraités ... 103
a. *Les principes d'imposition des pensions et rentes* ... 104
b. *S'il n'y a pas de convention fiscale entre la France et le pays d'accueil* ... 104
c. *S'il existe une convention fiscale entre la France et le pays d'accueil* ... 105
d. *Les cas de dumping fiscal portant sur les pensions de retraites* ... 106
4.4. Les représentants fiscaux accrédités ... 107
a. *Le représentant fiscal, une forme de garant fiscal* ... 107
b. *Qui peut être représentant fiscal ?* ... 107
c. *Les cas d'exemption d'obligation de représentant fiscal* ... 108
d. *Les nombreux cas où le représentant fiscal ne se justifie pas* ... 108
4.5. Questions fiscales liées au retour des Français de l'étranger ... 109
a. *La fiscalité du retour en France : un droit simple, des questions multiples.* ... 109
b. *Le statut particulier de l'impatrié* ... 110
c. *Pas de distinction CCD / CDI pour bénéficier du régime des impatriés* ... 111
5. Les grandes difficultés de l'administration fiscale des non-résidents ... 112
5.1. Des dysfonctionnements administratifs connus mais pas résolus ... 112
a. *Une information insuffisante* ... 113
b. *Un service saturé par téléphone et par email* ... 115
c. *Des obstacles à la déclaration en ligne* ... 116
d. *Un recouvrement de l'impôt lacunaire du fait de contrôles fiscaux complexes* 116
5.2. Les projets d'amélioration de la DINR ... 117
a. *La réforme en cours de la DINR s'étalera sur les années 2018 à 2020* ... 117
b. *Quand une simplification côté administration complique le service à l'usager* 118
6. **Comparaisons internationales sur la situation des non-résidents de pays tiers** ... 119
6.1. Populations concernées ... 119
a. *Au Portugal* ... 119

La Mobilité Internationale des Français

b. En Italie ... *120*
c. En Allemagne ... *120*
d. En Belgique ... *120*
e. Au Royaume-Uni ... *120*
f. Aux États-Unis ... *120*
g. En Chine ... *120*
6.2. La notion de résidence fiscale ... 121
6.3. L'imposition des non-résidents ... 122
a. En France, un taux minimum de 20% ... *122*
b. En Allemagne, une pénalité en cas d'expatriation dans un pays à faible imposition ... *123*
c. En Italie, une pénalité en cas d'expatriation dans un pays à fiscalité plus avantageuse ... *123*
d. Au Royaume-Uni, le régime particulier des « non-dom » ... *124*
e. Au Portugal, retenue à la source libératoire plutôt que déclaration ... *124*
f. En Chine, ... *125*
g. Aux États-Unis, un critère de nationalité ... *125*
h. En Belgique, ... *126*
6.4. La lutte contre l'exil fiscal ... 127
a. L'exit tax en France ... *127*
b. Exit tax aux États-Unis ... *128*
c. En Allemagne, une obligation fiscale limitée mais étendue ... *129*
d. En Belgique, un filet de sécurité en lieu d'exit tax ... *130*
e. En Italie, une exit tax pour les activités commerciales ... *130*
f. Au Portugal, une exit tax contestée par l'Union Européenne ... *131*
g. Au Royaume-Uni, une exit tax…au retour ! ... *131*
h. En Asie, ... *131*
7. **En conclusion : choisir la réconciliation** ... 132

II. L'ACCES AUX PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE DES CITOYENS FRANÇAIS NON-RESIDENTS 135

1. **Mieux comprendre le cadre et les acteurs de la protection sociale des Français en mobilité européenne et internationale** ... 138
1.1. Une coopération internationale qui doit être accélérée et renforcée ... 139
1.1.1. La mobilité européenne des Français s'appuie sur une coordination de plus en plus approfondie au niveau européen ... *139*

1.1.2. Hors de l'espace européen, des accords bilatéraux à développer 142

1.2. Une exigence de guichet unique pour la protection sociale des non-résidents..... 146

1.2.1. S'appuyer sur les élus des Français à l'étranger 146

1.2.2. Consolider la réponse de tous les organismes à la dimension internationale de la protection sociale 150

2. **Mieux accompagner les différents profils de Français qui s'expatrient pour renforcer leur protection sociale à toutes les étapes de leur mobilité**..... 156

2.1. Les travailleurs salariés : des situations inégales dues au cadre juridique du pays de résidence et à leur statut 157

2.1.1. Tableau 1 : couverture sociale des travailleurs salariés en mobilité internationale 157

2.1.2. Le cas spécifique des agents de droits local (ADL) : les questions de l'indemnisation chômage et de l'accès à la fonction publique 158

2.1.3. Autres enjeux identifiés et solutions proposées 161

2.2. Les travailleurs indépendants : de plus en plus nombreux à s'expatrier et à nécessiter un accompagnement approprié 164

2.2.1. Les travailleurs indépendants en mobilité internationale : un lien avec la Sécurité sociale française à renforcer via la CFE 165

2.2.2. Autres enjeux identifiés et solutions proposées 168

2.3. Commencer ou vivre sa retraite à l'étranger : les enjeux de la protection sociale pour les retraités expatriés 172

2.3.1. Les enjeux relatifs à la mise en cohérence du périmètre et des droits ouverts par la cotisation d'Assurance maladie, dite « cotAM » 175

2.3.2. Autres enjeux identifiés et solutions proposées 185

2.4. Les étudiants et les apprentis : une mobilité internationale à stimuler et à valoriser197

2.4.1. Couverture sociale des étudiants et des apprentis en mobilité internationale197

2.4.2. Valoriser les acquis de l'expérience des étudiants et des apprentis en mobilité internationale 199

2.4.3. Stimuler la solidarité intergénérationnelle 199

2.5. La 3ème catégorie aidée : une illustration de la solidarité nationale hors de France qui doit bénéficier de la réforme de la CFE et du soutien de l'État 200

2.5.1. La 3ème catégorie aidée de la CFE bénéficie d'une transposition du mécanisme de solidarité nationale 200

2.5.2. Assurer le financement de la 3ème catégorie aidée 201

3. **S'appuyer sur la réforme de la CFE pour mieux préparer la retraite, protéger les plus démunis et les nouveaux profils en mobilité internationale**..... 203

3.1. Présentation de la CFE : un acteur clef de la protection sociale des Français en mobilité internationale..... 204

3.1.1. Offre de la CFE : profils concernés, couverture sociale proposée et articulation avec les assurances complémentaires..... 204

3.1.2. Assimilation des périodes d'interruption de travail indemnisées par la CFE à des périodes d'Assurance vieillesse..... 205

3.1.3. La prise en charge des soins liés aux Affections de longue durée (ALD)..... 207

3.2. Pistes pour adapter l'offre de le CFE aux nouvelles attentes liées à la mobilité..... 208

3.2.1. Les objectifs de la réforme de la CFE..... 208

3.2.2. Réforme de l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) de la CFE : favoriser l'accès universel à l'AVV via la CFE lors de la prochaine réforme des retraites..... 210

3.2.3. Autres réformes envisagées par la CFE..... 212

4. S'inspirer des meilleures pratiques et améliorer la coopération avec les acteurs européens et internationaux pertinents de la protection sociale des expatriés..... 216

4.1. Promouvoir le modèle français tout en s'inspirant des meilleurs pratiques..... 216

4.1.1. Continuer à explorer les meilleures pratiques et les innovations à l'étranger 216

4.1.2. Meilleures pratiques identifiées par la mission pour rapprocher les organismes de sécurité sociale des Français en mobilité : l'exemple de l'Allemagne..... 217

4.2. Améliorer la fluidité de la communication et la coopération avec les organismes de sécurité sociale européens et internationaux..... 218

4.2.1. Intensifier la communication avec les organismes de sécurité sociale des pays partenaires et favoriser une interprétation commune du cadre juridique..... 218

4.2.2. Exploiter davantage la présence des représentants des organismes sociaux français auprès des institutions multilatérales..... 221

III. LA SIMPLIFICATION EN COURS DE L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS 223

1. **Une nouvelle vision des services publics à l'horizon 2022** 224
1.1. Une modernisation nécessairement au service de tous 224
1.2. Un constat inquiétant dans la fonction publique auquel les consultas n'échappent pas 224
1.3. Une transformation douce sans révolution 225
1.4. Le lien usager - service public français reste nécessaire à l'étranger 225
1.5. Moderniser c'est d'abord améliorer la qualité de service 225
1.6. Un réseau consulaire universel qui est une chance ! 226
1.7. En France, des administrations qui ne connaissent pas l'étranger ! 226
2. L'usager, le point focal d'une relation de qualité 227
2.1. Un usager informé via une plateforme unique 227
2.2. Un langage compréhensible de chacun 228
2.3. Un outil adapté à la communication de demain 228
2.4. Une communication pro-active qui notifie l'usager 229
2.5. Une communication téléphonique efficace pour tous, partout et à toute heure. 230
2.6. Une gestion des rendez-vous améliorée pour raccourcir les délais 231
2.7. Communiquer les facilités de restitution des titres d'identité et de voyage 232
3. **Amplifier la métamorphose numérique de nos consulats** 233
3.1. De nouvelles ressources adaptées à la baisse des moyens 233
3.2. Adapter la Charte internet de l'État à la mobilité internationale 233
3.3. Des outils d'évaluation de la qualité de service rendu 234
3.4. Un référentiel Marianne adapté à l'activité consulaire 234
3.5. Une saisie en ligne plus fluide 235
3.6. Un accès à la base de données de l'état civil facilité 235
3.7. Allouer et identifier un budget IT dédié au sein du MEAE 236
4. Raffermir le lien avec la Nation 236
4.1. Intégrer la case "international" à toutes nos administrations et opérateurs de l'État 236
4.2. Coordonner la mobilité internationale à l'échelle nationale 237
4.3. Vote en ligne* 237
4.4. Dématérialisation de l'établissement d'une procuration de vote 238
4.5. Donner aux élus les moyens d'être plus proches des citoyens 239
4.6. Simplification des justifications pour la nationalité française 239
4.7. Numéro INSEE des jeunes de 16 ans 240

5. **Mettre fin à l'excès administratif** 240
5.1. Certificats d'existence 240
5.2. Formalités de scellées 242
5.3. Séjours scolaires : 242
5.4. Permis de conduire français 243
5.5. Utilisation de documents multilingues 243
5.6. Formalités de déclaration de naissance 244

IV. FRANÇAIS NON-RESIDENTS : LE LIEN AVEC LA FRANCE ET LES CONDITIONS DE RETOUR EN FRANCE. 245

1. Le défi posé par l'évolution des Français en mobilité internationale 246
1.1. Finissons-en avec les « Français établis hors de France » ! 246
1.2. Le retour en France : un projet de mobilité à part entière 246
1.3. Des retours sans support institutionnel 248
1.4. Le nomadisme digital : une nouvelle forme de mobilité 248
2. Le retour en France 249
2.1. Les évolutions clés du Rapport Conway-Mouret de 2015 249
2.1.1. Accès à l'information 249
2.1.2. Accès au logement 250
2.1.3. Fiscalité 250
2.2. Les principaux freins au retour en France en 2018 250
2.2.1. Se loger au retour en France : des avancées importantes mais insuffisantes 251
2.3. Une préparation des administrations à géométrie variable 253
2.4. La preuve de domiciliation : toujours un parcours du combattant 253
3. **Garder le lien avec les Français tout au long de leur carrière même quand ils sont au chômage** 254
3.1. La mobilité est avant tout professionnelle 254
3.2. Retrouver ses droits au chômage à son retour ? 255
3.3. Mieux valoriser les expériences à l'étranger 255
3.3.1. Le cas des « conjoints suiveurs » 255
3.3.2. Comment faire prévaloir ses acquis professionnels ? 256

4. **Lutter contre la fraude** 257
4.1. Une situation qui requiert une coopération internationale forte 257
4.2. La fraude à Pôle emploi : une réalité mal connue 258
4.3. Des consulats sous-dimensionnés pour lutter contre la fraude 258
5. Garder le lien avec nos concitoyens à l'étranger 259
5.1. Le lien entre la France et ses citoyens dans le monde passe par l'accès aux médias nationaux 259
5.1.1. L'audiovisuel français : un pilier de notre démocratie 259
5.1.2. Trouver un nouveau modèle économique pour l'audiovisuel français à l'étranger 260
5.2. Les services bancaires aux particuliers, garants du lien avec la France 260
5.2.1. Difficultés à ouvrir ou maintenir un compte en France 260
5.2.2. Des fermetures de comptes à la limite de l'arbitraire 261
5.2.3. Mobilité, zone Euro, dématérialisations : le secteur bancaire français doit s'adapter 261
6. **Les questions de visas limitent les contacts de certaines familles binationales avec la France 263**
6.1. Considérer les familles binationales comme des familles françaises avant tout 263
6.2. Faciliter les démarches des familles binationales 264
6.3. Le retour des couples binationaux en France 264
6.4. Le PACS : une forme d'union de plus en plus plébiscitée mais mal reconnue 264
7. **Garder le contact en toutes circonstances** 266
7.1. Garder le contact avec les mineurs en voyage à l'étranger : un enjeu de sécurité 266
7.2. Garder le lien avec la Justice française 267
7.3. Le défi du handicap en mobilité internationale 267
7.3.1. Développer les sources d'informations pour faciliter l'intégration 268
7.3.2. Un manque d'information avant le départ de France 268
7.3.3. Des aides financières accessibles en cas de diagnostic ou évolution à l'étranger 268
7.3.4. Anticiper les nombreuses démarches lors du retour en France 269
7.3.5. Suivi Médical – Recommandations 269
7.3.6. Intégration Scolaire 269
7.4. Faciliter la mobilité internationale des médecins français 270
7.4.1. Combien sont-ils ? 270
7.4.2. Les particularités de l'expatriation pour les médecins 270
7.5. Conjoints suiveurs : mieux accompagner les séparations 271
7.6. L'école française à l'étranger : un sujet qui mérite une mission dédiée 272
7.6.1. Une préoccupation majeure pour les Français hors frontières 272

7.6.2. Mettre le concept de la mobilité internationale au cœur de l'offre éducative..... 272

7.6.3. Retour en France : l'enjeu de la continuité du système éducatif français .. 273

8. BREXIT : un exercice grandeur nature pour les dispositifs du retour en France ? 275

CONCLUSION **277**

LISTE DES RECOMMANDATIONS **279**

Volet Avant- propos (9 recommandations) : 279

Volet fiscalité (49 recommandations) 279

Volet protection sociale (72 recommandations) 283

Volet simplification (42 recommandations) 289

Volet retour en France (49 recommandations) 292

Construisons ensemble la mobilité internationale du XXIe siècle

Le 17 janvier dernier, Monsieur le Premier ministre, Édouard Philippe, m'a confié une mission destinée aux Français établis hors de France sous l'autorité de Monsieur le Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian.

L'objectif de cette mission est clair. Il s'agit d'évaluer et de faire des propositions quant à quatre thématiques :

- **La fiscalité** (régime des prélèvements obligatoires) applicable aux citoyens français non-résidents, assortie de comparaisons internationales ;
- **L'accès aux prestations de sécurité sociale** des citoyens français non-résidents, notamment en lien avec la situation de la caisse des Français de l'étranger ;
- **La simplification** en cours de l'accès aux services publics ;
- **Les conditions de retour** en France pour les Français non-résidents.

Si elle ne fait pas la une des quotidiens, la question des Français établis à l'étranger est une question cruciale pour la France car elle interroge la volonté de notre pays de réussir dans la mondialisation.

Depuis de trop nombreuses années, les Français se renvoient à eux-mêmes l'image d'un pays frileux. Nombreux sont les déclinologues qui nous expliquent que la France doit se protéger et que nous ne serions tout simplement plus au niveau que nous impose la marche du monde. On dit que les Français ont peur de la mondialisation, qu'ils ne parleraient pas les langues étrangères, qu'ils seraient incapables d'exceller dans la compétition mondiale… Bref, nous ne serions plus que l'ombre de nous-mêmes.

Depuis plus de 10 ans, je vis à Singapour sur la route maritime entre l'Orient et l'Occident. Et chaque jour, je rencontre des Françaises et des Français remarquables. Députée des Français établis en Europe Orientale, en Asie et en Océanie, lors de chacun de mes déplacements, j'ai la chance de rencontrer des gens étonnants et de voir des projets admirables. Je suis émerveillée par le dynamisme de nos compatriotes qui partout dans le monde représentent le génie français.

« *Je suis convaincu que notre pays a la force, le ressort, l'envie d'avancer. Il a l'Histoire et le peuple pour le faire* », Emmanuel Macron[3].

J'ai eu la chance de beaucoup voyager, de vivre aussi aux États-Unis et ce que je constate, c'est cette envie de France. La France est plus que jamais un pays à part, respecté dans le monde entier aussi bien pour notre créativité que par notre capacité à penser le monde. Notre culture, notre patrimoine, la contribution scientifique et intellectuelle que nous continuons à partager avec l'Humanité toute entière font de la France, un pays singulier doté d'un destin exceptionnel. Cette Histoire, c'est le peuple français qui en est l'auteur dans toute sa diversité. Et parmi ces Françaises et ces Français, les Français établis à l'étranger y prennent toute leur part.

Imaginer que les Français qui vivent à l'étranger fuient la France est une idée absurde. Comme l'a remarquablement formulé l'écrivain – aventurier Sylvain Tesson, après avoir beaucoup voyagé : « *"Etre français, c'est vivre dans un paradis peuplé de gens qui se croient en enfer."*»[4]. Il est fort à parier que nombreux sont les Français établis hors de France qui peuvent s'approprier cette phrase ! Et ce n'est pas parce que l'on vit une expérience à l'étranger que l'on quitte la France pour toujours, bien au contraire. Une très large majorité d'entre nous conserve un lien indéfectible avec notre pays. C'est pourquoi je

[3] Révolution : réconcilier la France, Emmanuel Macron, XO Éditions, Pocket.

[4] Sylvain Tesson, Géographie de l'instant Edition des Équateurs.

préconise de ne plus parler des Français de l'étranger mais plutôt des **Français en mobilité internationale** (FEMI).

Pour prendre pleinement conscience de la réalité de cette mobilité internationale, il suffit d'observer quelques statistiques. Ainsi, au cours des dix dernières années, les FEMI ont progressé à une croissance annuelle moyenne de 3,4 %. Selon l'OCDE[5], en 2017, les exportations et les importations ont augmenté dans toutes les économies européennes du G20 : en France (respectivement de 3.3% et de 1.4%). Sur l'ensemble de 2017, les exportations et importations du G20 ont augmenté respectivement de 10% et de 11,5% par rapport à l'année 2016. En outre, la croissance soutenue du tourisme autour de 4 %[6] à l'échelle mondiale est un autre indicateur d'un monde de mobilité. Enfin, la libre circulation des personnes a largement été encouragée ces dernières années, particulièrement dans le cadre de l'Union Européenne.

Cette mission s'inscrit dans ce contexte qui engendre une transformation importante de nos communautés à l'étranger. Avec 1,7 millions de Français inscrits au registre consulaire, nous sommes de plus en plus nombreux à vivre une mobilité internationale avec des profils de plus en plus variés.

L'objectif de cette mission est de mieux appréhender ce phénomène, de mieux connaître ces millions de Français aux quatre coins du monde et de faire des propositions pour encourager et accompagner cette mobilité internationale. L'allégorie de la caverne de Platon est lointaine nous devons regarder vers de nouveaux paradigmes et être visionnaires.

Pour y parvenir, je suis allée à la rencontre de nombreux acteurs de cette mobilité effectuant 8 déplacements sur le terrain à Kuala Lumpur, Londres, Beyrouth, Dubaï, Bangkok, Abidjan, Montréal et Bruxelles, procédant à une grande consultation citoyenne envoyée à 970 000 FEMI à travers le monde obtenant 44 000 réponse, adressant un questionnaire à différents postes consulaires pour bénéficier de leurs expériences et suggestion, réalisant 100 heures d'audition de nombreux décideurs, experts, universitaires dont les noms sont présentés à la fin de ce rapport.

Ce travail est le fruit de cette démarche et de cette conviction profonde partagée avec le Président de la République qu'il a rappelée lorsqu'il s'est exprimé devant la communauté française de Pékin en janvier 2018 : « *Vous avez au quotidien un rôle absolument décisif* (…) *plus vous réussissez ici, plus la France réussit* ».

Dans ces temps à la fois plein de promesses et de menaces, la France doit définitivement embrasser la mondialisation. Ce rapport est une première étape pour construire ensemble la mobilité internationale du XXIe siècle.

La Mobilité Internationale des Français

[5] Statistiques de l'OCDE sur le commerce international : tendances au quatrième trimestre 2017

[6] Source : Organisation Mondiale du Tourisme

AVANT-PROPOS: QUI SONT CES FRANÇAIS A L'INTERNATIONAL ?



La

1. Les Français en mobilité : un capital humain essentiel

Faisant l'objet de plusieurs enquêtes réalisées par une multitude d'organismes à la fois publics et privés, les Français en **mobilité internationale restent une population assez méconnue et surtout difficilement chiffrable**. Ce manque de visibilité est source de nombreux fantasmes autour des raisons de l'expatriation (trouver mieux ailleurs, s'enrichir, fuir l'impôt) mais est également un des principaux freins au développement d'une vraie politique étatique qui permettrait à la France de tirer le maximum d'avantages possible de ses ressortissants en mobilité internationale.

1.1. Combien sont-ils ?

1.1.1. 1,8 million de personnes déclarées dans les consulats

Selon le décret n° 2018-113 du 16 février 2018 authentifiant la population des Français établis hors de France au 1er janvier 2018, 1 821 519 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France, soit **une hausse de 2,21%** par rapport à l'année précédente. Cette augmentation est en deçà de celle observée en 2015 (le nombre d'inscrits avait alors progressé de 4,16 %), et également inferieure à la tendance moyenne d'accroissement de la communauté française à l'étranger entre 2007 et 2017, à savoir une croissance annuelle moyenne de 3,4 % (selon Rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France – 2017 du MEAE). Il est toutefois trop tôt pour parler d'une tendance à la baisse qui n'est peut-être que le contrecoup de la hausse des années passées liée aux élections présidentielles, facteur bien connu d'inscriptions supplémentaires pour pouvoir voter.

1.1.2. Une communauté en réalité bien plus large

L'inscription au registre mondial est vivement conseillée mais n'est pas obligatoire. De ce fait, un certain nombre de compatriotes Français expatriés ne se font pas connaître des services consulaires. De manière ponctuelle, les postes consulaires procèdent à des estimations du nombre de Français non-inscrits au registre. Bien qu'incomplètes et à manier avec prudence, certaines projections permettent d'estimer que **plus de 2 millions** de Français sont établis hors de France, de manière plus ou moins permanente (selon le rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France - 2017). De son côté, l'Institut National de la Statistique et d'Etudes Economiques (INSEE) va encore plus loin, estimant le nombre de Français qui vivent à l'étranger entre 3.3 et 3.5 millions de personnes. Mais, il met en garde : la présence française à l'étranger est difficile à mesurer en raison de l'absence de définition institutionnelle ; les différents termes utilisés le montrent : expatriés, « Français » établis hors de France, « Français » de l'étranger, ressortissants français à l'étranger.

1.1.3. Un facteur de confusion : la double-nationalité

La référence à la nationalité est par ailleurs délicate puisque l'on estime que **45 % des expatriés ont une double nationalité**. Or, il est fréquent pour nombre de double-nationaux résidant dans le pays de leur deuxième nationalité de ne pas s'inscrire sur le registre des Français de l'étranger. D'une part parce que certains ont vu leurs liens personnels avec la France se distendre au fil des années et/ou des générations et se sentent de fait moins impliqué dans la communauté. Et par ailleurs, une règle claire côté consulat ne les

incite pas à s'inscrire : il n'y a pas de protection consulaire pour un Français qui possèderait aussi la nationalité du pays dans lequel il se trouve.

Les Français en Europe ou dans des pays particulièrement développés et stables sont ceux qui s'enregistrent souvent le moins sur le Registre des Français établis hors de France : d'une part parce qu'ils se sentent en sécurité et d'autre part parce qu'ils ressentent une forme de proximité avec la France.

Ainsi, aucune source exhaustive recensant le nombre de Français dans le monde n'existe. La mise en œuvre de stratégies pour améliorer l'accompagnement de la mobilité internationale nécessite une connaissance précise de cette population. Il faut donc des données précises ! La solution serait de mettre en place un instrument d'analyse et d'aide à la décision et à l'évaluation des politiques mises en œuvre par les services en charge de l'accompagnement et de la valorisation des Français à l'étranger. L'objectif est de répondre au mieux aux enjeux individuels et collectifs de la mobilité internationale.

Recommandations :

1) **Création d'un Compte Individuel Mobilité (CIM)** ou Espace Personnel Mobilité : espace virtuel que pourra se créer tout citoyen français à partir de l'âge de 16 ans dans lequel il pourra enregistrer les éléments de son parcours : numéro NUMIC, périodes de séjour à l'étranger avec les détails tels que pays, adresse, occupation, affiliations diverses (retraite, assurance maladie), et sauvegarder les documents clés : passeport, carte consulaire, fiches de paie, attestations d'affiliation à des organismes de protection sociale ou auprès d'un assureur privé, etc.

2) **Création d'un observatoire de la Mobilité Internationale** : Les mutations de la mobilité internationale, telles que l'allongement de la durée des séjours, l'individualisation des parcours, le nomadisme et l'ultra-mobilité complexifient davantage le suivi des Français vivant à l'étranger. Les principaux objectifs seraient d'assurer :

- Le traitement et l'analyse des données extraites des « Comptes Individuels Mobilité » (CIM) pour mesurer en continu l'évolution des indicateurs de la mobilité et anticiper les tendances ;
- La réalisation ou le pilotage d'études thématiques en partenariat avec les différents acteurs de la mobilité ;
- La centralisation et la diffusion de ressources documentaires sur la mobilité internationale

1.2. Une majorité établie dans un nombre limité de pays

Bien que l'on trouve des Français à peu près partout dans le monde y compris dans des lieux très reculés, plus de 59% de la communauté française inscrite au registre des Français établis hors de France se concentre sur seulement 10 pays dont six en Europe.

Communauté française inscrite au registre fin 2016[7]

PAYS	2005	2010	2015	2016	Evolution 2015/2016
SUISSE	128701	145108	175700	**179597**	**2.22%**
ETATS-UNIS	106099	115058	141942	**157849**	**11.21%**
ROYAUME-UNI	102470	113655	127837	**140224**	**9.69%**
BELGIQUE	79828	101236	120724	**124978**	**3.52%**
ALLEMAGNE	101391	111742	114020	**118331**	**3.78%**
CANADA	60763	71404	92116	**101541**	**10.23%**
ESPAGNE	71226	89391	86016	**84730**	**-1.50%**
MAROC	30003	41129	51109	**52728**	**3.17%**
ISRAEL	42573	59018	50451	**50640**	**0.37%**
ITALIE	41494	59018	50451	**50640**	**0.37%**

Source : rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France- 2017

1.3. Être ou ne pas être…une population non figée

La population des Français hors de nos frontières est en renouvellement permanent. Aucun de nos ressortissants n'est "de" l'étranger comme il est abusivement décrit administrativement (« registre des Français de l'étranger »). Ils sont parfois "à" l'étranger, établis pour certains, de passage plus ou moins prolongé pour d'autres, de retour pour quelques-uns, sur le départ parfois, souvent aussi en transition entre deux des situations précédemment décrites.

En 2018, le Français à l'étranger est avant tout **un Français mobile**, qui en quittant le territoire national, sort de sa zone de confort, prend un risque, fait preuve d'audace et de curiosité pour devenir du jour au lendemain "l'étranger d'un autre ailleurs". Il sait qu'il laisse derrière lui en France des repères, une organisation sociale, un système administratif (justice, police, écoles, hôpitaux) qui ne peuvent le suivre.

Le parcours de Français en mobilité aujourd'hui, ce peut être un étudiant Erasmus qui découvre le dépaysement, puis revient en France à l'issue de son semestre d'étude, puis repart en VIE (Volontaire International en Entreprise), convertit son VIE en 1ère embauche, rencontre son futur conjoint dans son pays d'accueil puis rentre en France quelques années plus tard pour fonder une famille à moins qu'il ne choisisse de s'établir durablement dans son pays d'accueil. Ce peut-être aussi un professionnel confirmé que son entreprise Française envoie quelques années sur un projet dans l'une de ses filiales. Ce peut être un jeune retraité qui s'en va vivre dans un pays où le pouvoir d'achat est plus faible et où sa pension de retraite modeste lui permettra une meilleure qualité de vie. Ce peut-être un couple qui se trouve à l'étranger depuis 30 ans, a placé ses économies dans une maison en France, l'ont mise en location en attendant de pouvoir rentrer définitivement pour la retraite. Ce peut-être cette jeune fille, qui est née à l'étranger, a suivi toute sa scolarité dans un lycée Français international, et qui décide de poursuivre ses études supérieures en France. Ce peut être en France, un voisin, un cousin, un collègue, et toute personne qui dans notre époque empreinte de mobilité internationale, peut à tout moment, recevoir une opportunité de départ. Au-delà de ceux qui sont nombreux à être implantés depuis longtemps à l'étranger, la mobilité d'aujourd'hui, nous sommes tous concernés !

La Mobilité Internationale des Français

[7] *Source : rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France- 2017*

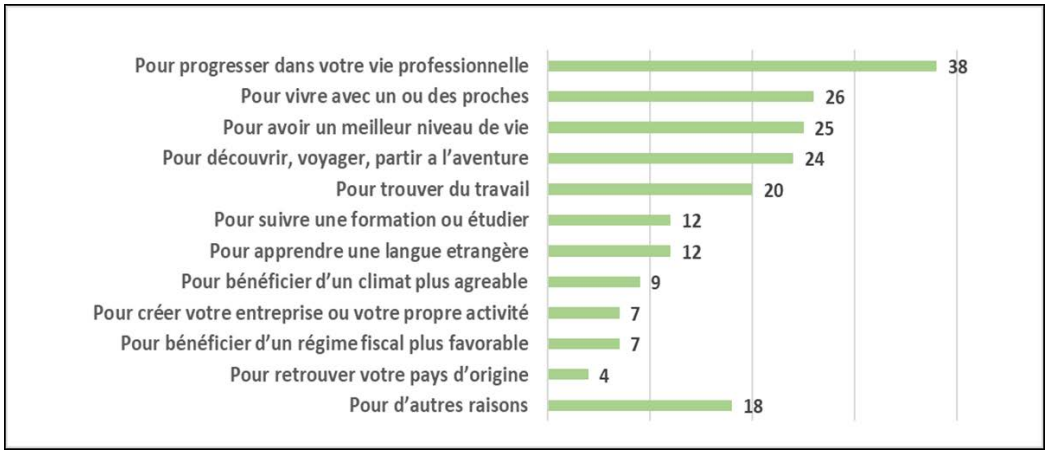
1.4. De multiples raisons de partir

1.4.1. Le travail avant tout

Selon une enquête Ipsos-Banque Transatlantique publiée en octobre 2015 et basée sur un échantillon de 5 685 Français résidant à l'étranger, les principales raisons poussant les Français à devenir internationalement mobiles sont d'abord **professionnelles, suivies par la famille, le niveau de vie et l'aventure pour une personne sur quatre environ.**

Ces résultats témoignent du fait que les perspectives professionnelles qu'offrent le pays de destination sont souvent plus favorables qu'en France. La possibilité de **progresser plus rapidement** en responsabilité a souvent été citée, plutôt que le niveau de salaire (qui peut être plus bas dans certains pays). Il est important par ailleurs de souligner que seuls 7% des répondants ont mentionné **l'attrait fisc**al comme raison d'expatriation : il ne s'agit donc pas d'une raison décisive pour la majorité des Français qui partent de France.

Motifs d'expatriation des Français[8]



Source : Enquête IPSOS CIC Banque Transatlantique 2015 (En % question choix multiples)

1.4.2. Une envie de partir en baisse chez les jeunes diplômés

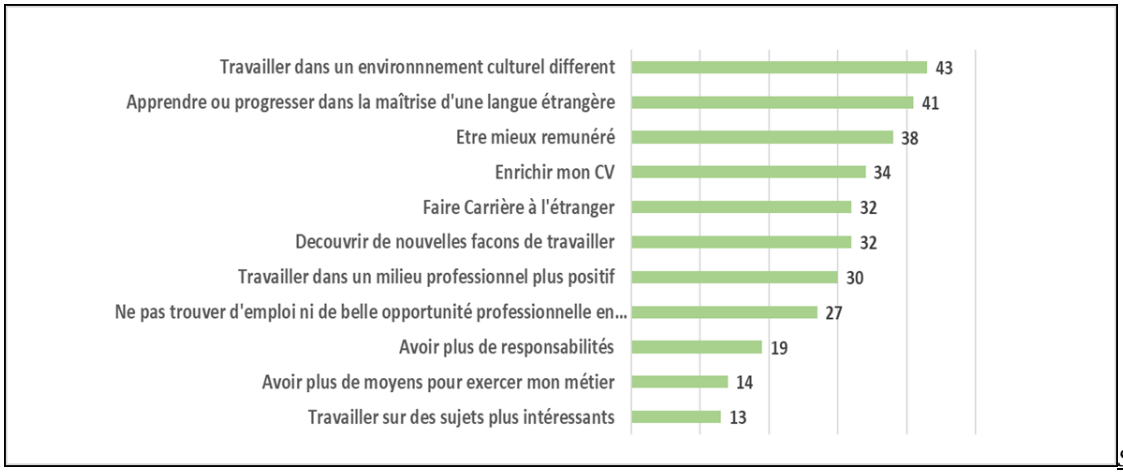
Le cabinet Deloitte a publié dans son « *baromètre des jeunes diplômés 2017* » une enquête basée sur 1 002 jeunes ayant achevé leurs études depuis moins de 3 ans. L'enquête révèle une baisse de l'attrait de l'expatriation pour cette catégorie de jeunes par rapport à 2015, avec 84% d'entre eux, contre 78% à l'époque, qui voient leur avenir professionnel en France.

Cette étude note cependant que les raisons professionnelles dominent très largement les motifs de départ.

Il est important de relever ici **qu'un jeune sur trois envisage de développer la totalité de sa carrière à l'étranger**. Une proportion assez importante qui reste à confirmer au fil du temps.

[8] *Lien et relation avec la France des Français résidant à l'étranger. Enquête IPSOS réalisée pour le CIC Banque Transatlantique 2015*

Motifs d'expatriation des jeunes diplômés



Source : Enquête IPSOS CIC Banque Transatlantique 2015(En % question choix multiples)

1.5. Des profils variés

Le registre des Français établis hors de France contient des informations utiles relatives au genre, à l'âge, ainsi qu'à l'éventuelle double-nationalité des Français qui y figurent. Cependant les données se rapportant à leur catégorie socioprofessionnelle ne sont pas régulièrement actualisées, permettant une exploitation limitée de ces données.

1.5.1. Des données incomplètes faute d'adresse email

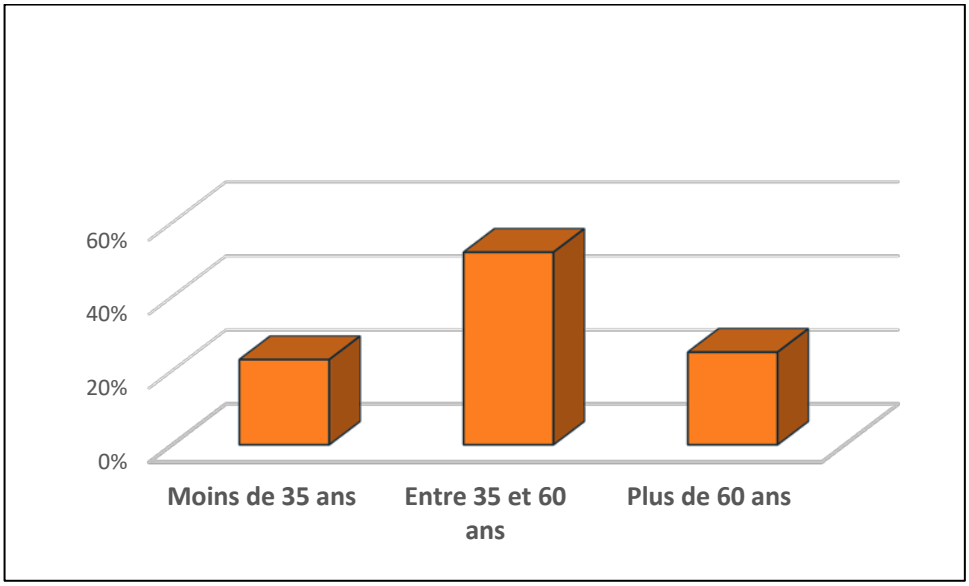
La vaste consultation citoyenne réalisée dans le cadre de cette mission auprès de plus de 900 000 Français inscrits au registre parmi lesquels plus de 40 000 ont répondu, donne aussi de précieuses indications. Il convient cependant de préciser que tous les Français s'enregistrant au registre des Français de l'étranger **ne communiquent pas leur adresse électronique** et de ce fait ne peuvent répondre aux différentes enquêtes. La proportion d'inscriptions sans adresse de courriel est très variable selon les consulats : de 0,04% à 40% ! (les pourcentages les plus élevés sont la conséquence d'une migration de fichiers depuis des formulaires sans case email). Ce problème devrait peu à peu disparaître avec l'inscription en ligne via le portail service-public.fr qui impose de communiquer une adresse électronique.

1.5.2. Une population plutôt jeune, à parité femme-homme, en couple avec un enfant

L'enquête menée pour ce rapport trouve que la majorité de la population française inscrite au registre est **âgée entre 35 et 60 ans**. Il faut noter une forte proportion de plus de 60 ans, représentant 25% des répondants, qui sont des retraités ou possible futurs retraités à l'étranger, les retraités formant 18% de la cohorte, soit moins que les retraités en France (25%).

Selon une autre enquête menée en 2016 la parité femme-homme est respectée avec des nuances pour les hommes jeunes de 18 à 24 ans, ainsi que pour les femmes de plus de 60 ans, deux catégories moins nombreuses chacune dans sa classe d'âge. La même enquête observe qu'il s'agit plus souvent d'un projet familial (plus de 1 cas sur 2) **de couples mariés (56 %) avec au moins un enfant (63 %).**

Répartition par âge de la population française résidant à l'étranger



Source : Enquête réalisée dans le cadre de ce rapport – 2018

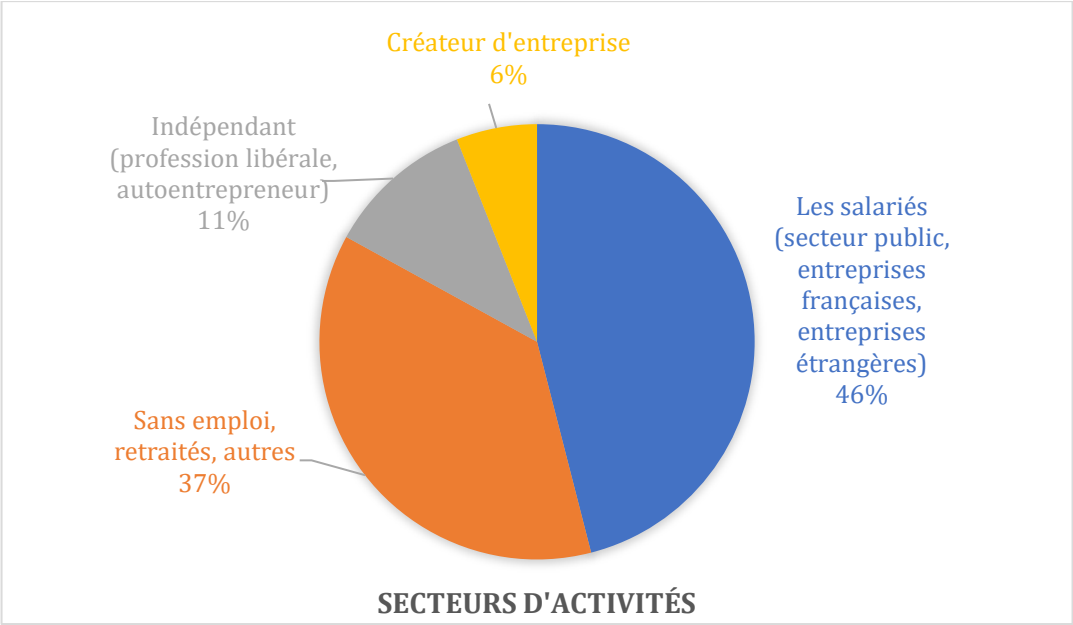
1.5.3. Des actifs en contrat local majoritairement

Dans le cadre de notre mission, les personnes ayant répondu à l'enquête menée sont pour une très large majorité des actifs en poste dans une entreprise privée locale. Les entreprises françaises ou leurs filiales, celles susceptibles d'offrir de confortables contrats d'expatriation n'emploient que **8%** des personnes interrogées. Voilà un mythe qui tombe : celui de l'**expatrié** envoyé dans un pays avec de nombreux avantages tels que la prise en charge de son assurance santé, de sa retraite, des frais de scolarité de ses enfants et parfois même du logement et de la voiture. Toutefois, si ce profil a pu prédominer, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il convient de souligner que les entreprises françaises n'accompagnent plus leurs expatriés dans les mêmes conditions avantageuses que le font encore des très nombreuses entreprises américaines.

Enfin, il faut noter que **6%** des personnes interrogées se sont lancées dans l'aventure de **l'entreprenariat à l'étranger**.

La communauté des Français de l'étranger est plutôt diplômée. Selon l'enquête 2016 de « My expat [9]i» plus d'un tiers possède au moins un Bac +3. Leur situation professionnelle est principalement celle de salarié d'une entreprise française ou internationale (pour 43% d'entre eux selon notre enquête).

[9] Créée en 2010, My expat a développé un concept unique d'organisation de projet immobilier à destination des Français de l'étranger. En organisant l'intégralité des projets immobiliers, My expat permet aux Français de l'étranger d'investir dans l'immobilier ancien en France sans avoir à se déplacer.



Source : Enquête réalisée dans le cadre de ce rapport – 2018

1.6. Des liens avec la France plus ou moins forts

1.6.1. Les trois piliers du lien direct avec la France

La famille qui reste en France

Un Français qui part à l'étranger laisse derrière lui une partie de sa famille avec laquelle il maintient un lien direct et affectif et qui sera souvent la raison d'un éventuel retour au pays.

Toutes les situations se confrontent : parents vieillissants, enfants faisant leurs études ou choisissant la France pour construire leur vie, un conjoint qui n'a pu suivre à l'étranger, autant de liens forts qui permettent de garder un contact régulier avec la France.

Les souvenirs, les émotions qu'on y a connus

La nostalgie de son pays d'origine ou le mal du pays est un problème courant de l'expatriation. Les habitudes, les souvenirs, les émotions passées contribuent à conserver une image de la France, plus ou moins entretenue au travers de séjours, de rencontres au sein d'un réseau amical français sur place, d'associations, de services aux Français (tels que l'UFE et FDM[10] peuvent en proposer par exemple).

Les accomplissements passés

La Mobilité Internationale des Français

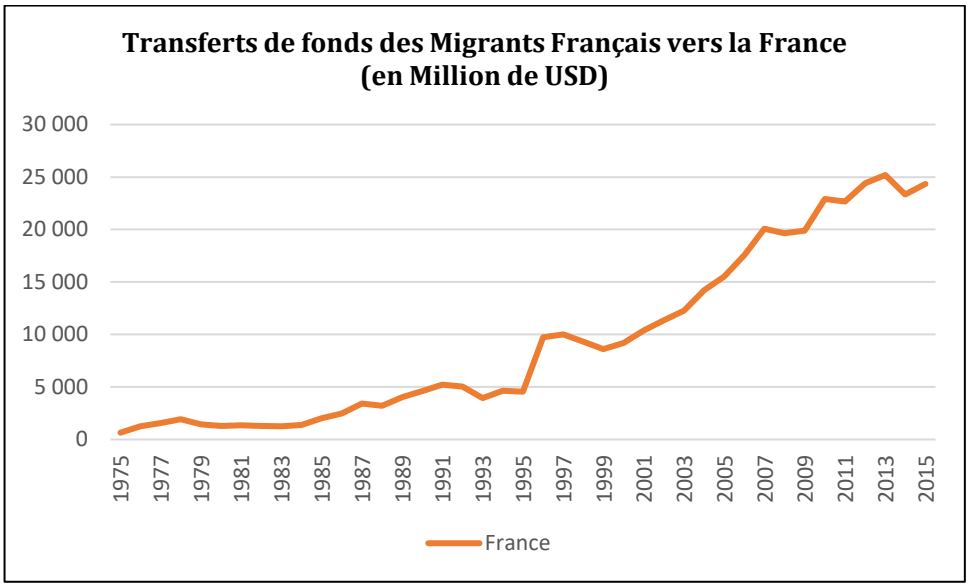
Ce qui reste à un Français parti à l'étranger, en dehors de ses proches restés en France ou de ses souvenirs et ses habitudes, est tout ce qu'il a accompli avant de franchir le pas de la mobilité internationale. On trouve

[10] Français du monde – adfe, association reconnue d'utilité publique, rassemble depuis 1980 tous les Français qui, hors de France, partagent les idéaux et les valeurs de justice sociale, de pluralisme, de tolérance, de démocratie, de solidarité.

ici un pêle-mêle des diplômes français, une maison qu'il a rénovée ou construite, une entreprise qu'il a créée, une association qu'il a lancée, autant de raisons de conserver un lien émotionnel et parfois bien concret avec la France.

1.6.2. Les transferts de fonds des Français en mobilité internationale vers la France

Les données disponibles sur **les transferts de fonds des Français de l'étranger** vers la France montrent que ceux-ci sont souvent sous-estimés : ils représentant **24 milliards d'euro** en 2016 d'après les données de KNOMAD[11] (1% du GDP en 2015) et sont en augmentation régulière.



Source : Knomad

Témoignage

« La France propose des appuis aux migrants entrepreneurs dans leur pays d'origine, on accompagne le développement de produits financiers dans les banques des pays dont sont originaires les migrants présents sur notre territoire, on propose des services comme www.envoidargent.fr (plateforme dont les objectifs sont d'informer sur les modalités de transfert, encourager la transparence des coûts et contribuer à une baisse des coûts, mais aussi créer un espace interactif de participation et de contribution, ou encore promouvoir les actions connexes aux transferts de fonds (projets, services,...). Il serait envisageable d'imaginer le même type de services pour les Français de l'étranger, avec un comparateur de coûts de transfert vers la France, de taux d'emprunt pour des achats immobiliers, des infos sur d'éventuels abattements fiscaux auxquels les FDE pourraient prétendre, ...). »

[11] D'après les données de KNOMAD : « Migration and Development Brief », d'Avril 2017, http://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-27

KNOMAD, ou Global Knowledge Partnership on Migration and Development, étant une association d'experts de différents pays du monde et d'acteurs économiques comme la Banque Mondiale, produisant des études et des statistiques sur les flux migratoires et le développement international.

L'importance de ces rentrées d'argent sur le sol français par les Français en mobilité internationale ne peut être négligée : cela représente une richesse participante à l'économie française. **Ces Français ne demandent généralement qu'une chose : pouvoir investir cet argent dans leur pays d'origine**. Il faut donc leur proposer des solutions. Cela bénéficiera à tous : à la croissance de notre pays, à l'attractivité de la France, et poussera ces Français à rentrer en France un jour avec probablement d'autres projets investissements.

1.6.3. Les liens indirects

La participation aux élections

Les Français qui habitent à l'étranger peuvent participer aux élections organisées en France, à condition d'être inscrits sur une liste électorale. Ils peuvent choisir de voter dans leur pays de résidence (à l'ambassade ou au consulat) en s'inscrivant sur les listes consulaires pour les élections suivantes : Conseillers consulaires, Européennes, Présidentielles, Législatives, référendum. **A compter de 2018**, l'inscription ne pourra se faire que sur une seule liste électorale, à l'étranger ou en France.

Recommandation :

3) **Dématérialiser les demandes de procuration** pour les élections à l'étranger.

La connexion à travers internet.

Afin de maintenir une proximité avec ses proches restés en France, mais aussi avec l'administration et les institutions, l'accessibilité à internet est devenue une obligation. Cela doit passer par une éducation à l'utilisation d'internet, ce qui n'est pas encore le cas de toute la population. Certains de nos compatriotes peuvent être laissés de côté soit par manque de formation, soit du fait du vieillissement cognitif qui éloigne peu à peu les personnes de ces outils techniques.

La proximité de la résidence avec une ambassade ou un consulat

Témoignage

« Au printemps 2017 c'est 4'500 km que j'ai dû parcourir pour les quatre votes. Coûteux en temps et argent ». (États-Unis)

Certains citoyens Français, par exemple aux États-Unis ou en Australie, doivent parcourir des milliers de kilomètres pour pouvoir refaire leur passeport ou pour pouvoir aller voter. D'où l'importance de la dématérialisation des démarches administratives et du vote en ligne.

La fiscalité

Payer des impôts en France est parfois le seul lien avec la France. La mise en location de l'ancienne résidence principale est le cas le plus fréquent dans les témoignages.

La Mobilité Internationale des Français

De nombreux ressortissants Français vivant à l'étranger ont fait le choix de **conserver au moins temporairement un bien immobilier en France**. Parfois, parce qu'ils souhaitent conserver leur ancienne résidence principale en France dans l'hypothèse où leur installation à l'étranger s'avèrerait ne pas être concluante, parfois, parce que la durée de leur affectation à l'étranger n'est pas forcément connue ou de leur seul ressort. Parfois parce que cela participe à la conservation d'un lien affectif avec la France. La conservation d'un bien immobilier sur le sol français peut être de nature - à terme - à faciliter le retour en

France de ce contribuable notamment dans les situations imprévues ou urgentes (accident de la vie, perte d'emploi, disparition du conjoint, des parents…). Le plus souvent, le bien immobilier conservé fait l'objet d'un emprunt et sa mise en location est donc motivée par des contraintes financières. Il faut également souligner le caractère très élevé du taux d'imposition applicable aux revenus fonciers (minimum de 20% + les prélèvements sociaux). Ce taux minimum d'imposition qui peut monter à plus de 60% appliqué aux revenus fonciers ne laisse parfois pas aux contribuables l'aisance financière suffisante pour entretenir leur bien et donc le conserver à terme.

1.7. L'intérêt pour l'expatriation ne cesse de progresser

1.7.1. Des flux de plus en plus tournés vers l'international

Population, flux d'entrée et de sortie selon le lieu de naissance ou la nationalité

Année	Ensemble	Nés à l'étranger		Nés en France
		nés français	immigrés	
Population (en milliers)				
1er janvier 2006	63 186	1 768	5 137	56 280
1er janvier 2014	66 127	1 748	6 055	58 324
1er janvier 2016 (p)	66 726	1 737	6 290	58 698
Entrées				
2006	301 000	30 000	193 000	78 000
2013	338 000	20 000	236 000	81 000
2015	364 000	21 000	253 000	89 000
Sorties				
2006	189 000	22 000	29 000	138 000
2013	238 000	8 000	32 000	198 000
2015 (p)	297 000	10 000	79 000	207 000
Solde migratoire				
2006	+ 112 000	+ 8 000	+ 164 000	- 60 000
2013	+ 100 000	+ 12 000	+ 204 000	- 116 000
2015 (p)	+ 67 000	+ 11 000	+ 174 000	- 118 000

(p) : résultats provisoires (*cf.* encadré).

Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014.

Source : Insee, estimations de population, des flux d'entrée et de sortie.

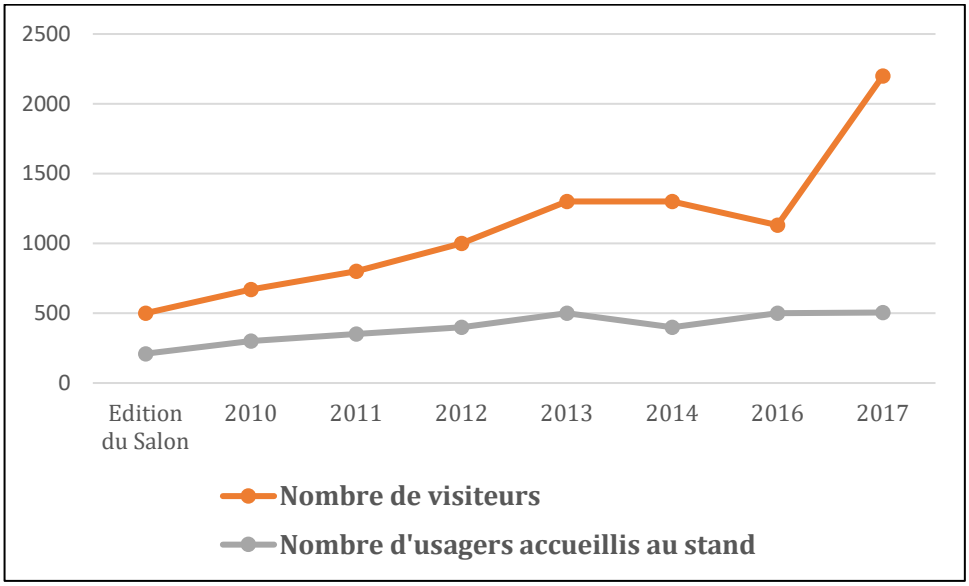
La tendance est à un accroissement des mobilités des Français à l'international, comme le démontre le rapport « *L'analyse des flux migratoires entre la France et l'étranger entre 2006 et 2015* » de l'INSEE. Les

départs vers l'étranger des personnes nées en France ou nées français à l'étranger **se sont amplifiés depuis 2006, alors que leurs retours, moins nombreux, ont peu varié sur la période.**

1.7.2. Les salons dédiés à l'expatriation

Plusieurs salons sont organisés chaque année à Paris sur le thème de l'expatriation. Nous avons assisté en Mars à la 9e édition du Salon « *S'expatrier, Mode d'Emploi* ». Ces salons proposent une gamme de services d'information et d'accompagnement à destination de personnes qui envisagent un départ de France ; les stands assurance maladie, retraite, fiscalité sont très fréquentés. Lors de notre visite, le Canada tenait un stand pour attirer sur son sol de futurs expatriés.

Fréquentation du salon « s'expatrier mode d'emploi »



Profils des visiteurs du salon « S'expatrier mode d'emploi »

S'expatrier, mode d'emploi	16 mars 2010	2 mars 2011	14 mars 2012	12 mars 2014	30-mars-2016	07-mars-2017	21-mars-2018
Salariés	65%	61%	49,50%	41,80%	35,01%	41,41%	43,17%
Etudiants/enseignants	12%	ND	4%	3,46%	2,77%	4,41%	4,55%
Retraités	10%	20%	19%	33,26%	34,26%	22,91%	22,97%
Fonctionnaires	ND	ND	2%	2,08%	2,77%	3,08%	4,55%
DRH et employeurs	ND	ND	4%	1,15%	2,27%	1,98%	1,19%
Questions fiscalité patrimoniale	ND	ND	7%	6,47%	14,36%	16,08%	9,31%

Mobilité Internationale des Français

Questions fiscalité professionnelle	ND	ND	2%	1,15%	1,76%	1,76%	4,95%
Autres	13%	ND	13%	10,62%	6,80%	8,37%	9,31%

Source : 9e édition du Salon S'expatrier, Mode d'Emploi. Chiffres provisoires du salon de l'Expatriation 2018

Bien que l'intérêt pour l'expatriation ne cesse d'augmenter au sein de la population française, comme le démontre le nombre croissant de visiteurs du salon de l'expatriation, on constate néanmoins une réduction du nombre de départs principalement au sein de la population active (la part des salariés ne cesse de diminuer avec une baisse de 1/3 en 8 ans), alors que le nombre de retraités semble progresser (doublement de leur nombre en 8 ans). Dans le cas des **retraités**, il convient de noter que leur **augmentation** proviendrait principalement du passage à l'âge de la retraite de Français déjà installés à l'étranger ainsi que des retraités vivant en France qui partent vivre dans un pays où leur **pouvoir d'achat serait augmenté**.

1.7.3. La nouvelle mobilité

Afin de prendre conscience de la réalité de la mobilité internationale, il suffit de regarder les statistiques du nombre de Français partant vivre une expérience à l'étranger. Ainsi, au cours des dix dernières années, cette population a progressé au rythme moyen de plus de 3 % par an (3,4% en 2017). Pour une raison simple, le XXIe siècle est l'avènement d'un monde de mobilité, ce que le sociologue Jean Viard a clairement démontré dans son ouvrage « Éloge de la mobilité »[12]. Les progrès technologiques améliorant et facilitant les conditions de transports et de communication, le développement du temps libre, la croissance d'une société de loisirs dans laquelle le tourisme, la découverte de l'altérité occupent une place prépondérante, l'allongement du temps de la vie sont autant de facteurs de la modernité à prendre en considération pour expliquer l'augmentation soutenue de la mobilité internationale. À cela, il faut ajouter la progression constante des échanges internationaux. Selon l'OCDE, en 2017, les exportations et les importations ont augmenté dans toutes les économies européennes du G20 : en France (respectivement de 3.3% et de 1.4%[13]). Sur l'ensemble de 2017, les exportations et importations du G20 ont augmenté respectivement de 10% et de 11,5% par rapport à l'année 2016. En outre, la croissance soutenue du tourisme autour de 4 % à l'échelle mondiale est un autre indicateur d'un monde de mobilité. Enfin, la libre circulation des personnes a largement été encouragée ces dernières années, particulièrement dans le cadre de l'Union Européenne.

La mobilité internationale est une vision du monde. Aujourd'hui, il existe une remise en cause de ce modèle car cette extrême mobilité ne profite pas à tous. L'opposition entre une société ouverte et une société fermée n'a jamais été aussi exacerbée depuis la deuxième partie du XXe siècle. Compte tenu des réalités évoquées plus haut, ce rapport préconise que la mobilité internationale soit considérée en France comme **un bienfait pour les Français et un atout pour notre pays**. Nous voulons soutenir et encourager un monde de liberté où la libre circulation des personnes soit érigée en une **valeur centrale**. Quand bien même nous sommes conscients du besoin de régulations, nous voulons affirmer qu'il n'y aura pas de « démondialisation » ou qu'à tout le moins, nous ne le souhaitons pas, car elle serait un dangereux retour en arrière pour la France et pour le monde. **Un monde libre est un monde de prospérité sociale, culturelle, intellectuelle et économique**. La mobilité internationale est le véhicule de cette vision du monde.

Les Français qui vivent à l'étranger sont les architectes de cette vision. Dans la mondialisation, ils sont les pionniers de notre pays. Par leurs actions – entrepreneuriales, humanitaires, sociales, scientifiques,

[12] Jean Viard, *Éloge de la mobilité*, Éditions de l'Aube

[13] Statistiques de l'OCDE sur le commerce international : tendances au quatrième trimestre 2017

culturelles, éducatives, créatives - ils sont les représentants permanents de la France à l'international. Dans ce monde d'extrême mobilité, ils sont nos meilleurs atouts.

C'est pour toutes ces raisons que la **mobilité internationale se doit d'être encouragée et accompagnée partout et pour tous.**

1.8. Préoccupations et exigences : les devoirs du Français qui part de France

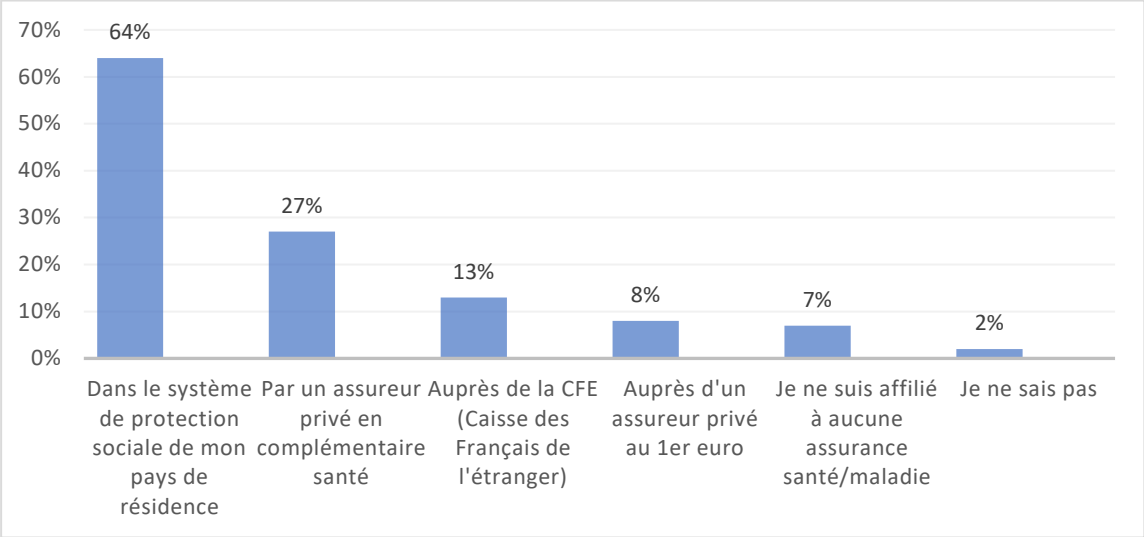
Lors des déplacements réalisés dans le cadre de cette mission parlementaire, de nombreux retours d'expériences des consulats, des professionnels et des individus ont évoqué des comportements de naïveté, voire d'insouciance de certains Français en mobilité internationale, qui sont de véritables bombes à retardement car elles peuvent conduire à des situations sociales complexes.

1.8.1. Des Français sans assurance maladie

Nous avons posé la question aux Français en mobilité internationale de savoir quelle était leur couverture santé. **Les résultats sont inquiétants : 7% des personnes inscrites à leur consulat et ayant répondu au questionnaire n'ont aucune assurance maladie**. Et cela ne prend pas en compte les Français qui résident en France et qui partent en vacances dans un autre pays.

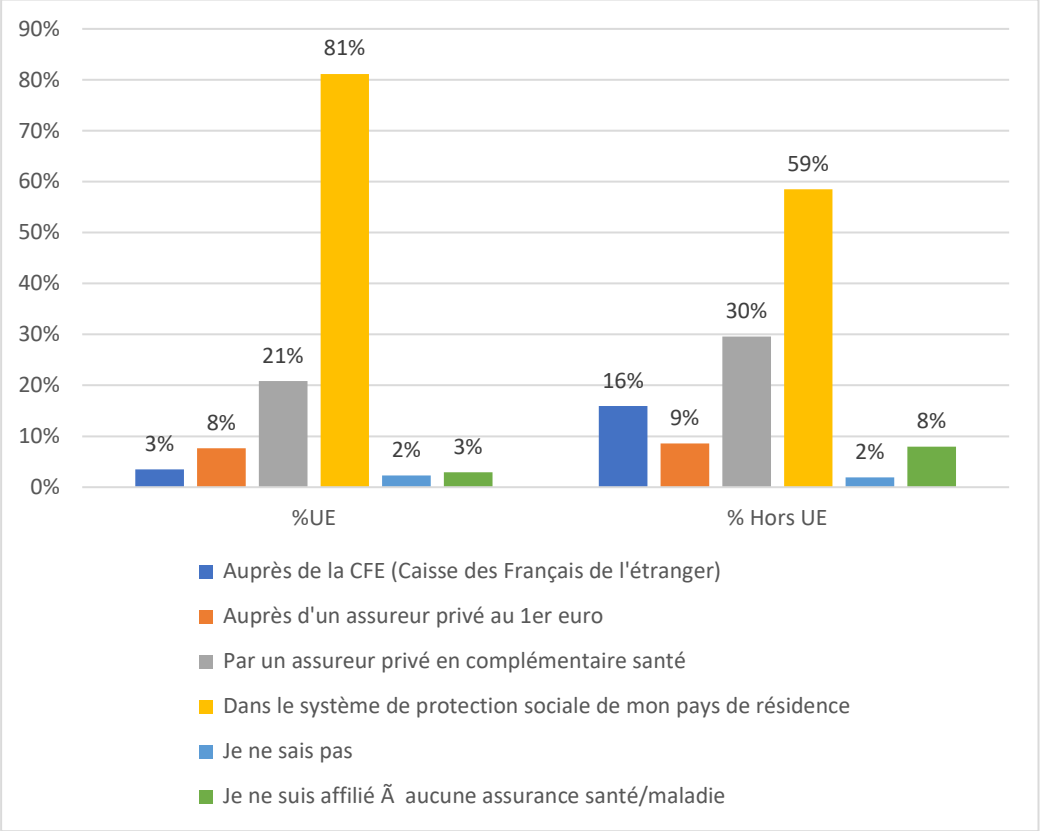
L'absence d'assurance santé peut mener à des situations dramatiques où, à la suite d'un accident, ou d'une longue maladie, une personne se retrouve sans aucune ressource pour payer les soins hospitaliers nécessaires ou un rapatriement. Or les soins ne sont pas d'égale qualité partout dans le monde. Ce défaut d'assurance peut conduire à une perte de chances de guérir, de récupérer ou même de survivre. Or nos consulats lorsqu'ils sont contactés n'ont pas vocation à se substituer à un assureur. Ils ne peuvent prendre en charge l'insouciance ou la non-préparation de quelques-uns de nos concitoyens. Il faut souligner ici que de telles situations ont un impact psycho-social parfois très lourd sur nos agents. Le centre de crise peut en pareil cas les soutenir mais il convient de veiller au bien-être de nos agents exposés.

La couverture santé/maladie dans le pays de résidence



Source : Questionnaires citoyen réalisé pour ce rapport

La couverture santé en UE et hors UE



Source : Questionnaires citoyen réalisé pour ce rapport

1.8.2. Des départs sans visa ou sans visa adéquat

De nombreux ressortissants partent chaque année sans titre de séjour valide pour séjourner dans le pays de destination. Les exemples les plus communs sont :

- Le visa inadapté : visa touristique ou étudiant avec lequel la personne recherche un emploi ;
- L'expiration du visa : entrée avec un visa touristique puis séjour prolongé volontairement ou inopinément (accident, maladie) avec le risque de devenir clandestin ;

Il faut souligner ici l'impact de ces comportements sur nos postes consulaires qui reçoivent des appels à l'aide alors que la délivrance de titres de séjour locaux n'est pas dans les compétences du consulat de France sur place.

Recommandations :

4) Lors de la délivrance d'un passeport, joindre une **note d'information** sur les formalités à accomplir obligatoirement avant toute sortie du territoire français hors de la zone UE.

5) **Informer** au travers d'affiches et de triptyques dans les aéroports français sur le rôle des consulats et des ambassades, et ce qui ne relève pas de leur ressort.

1.8.3. Des besoins d'information

Au départ : « un départ, ça se prépare »

Un départ en apparence facile : il suffit d'un passeport et d'un billet d'avion ; aucune formalité coercitive avant de partir. Et pourtant…Il faut prévoir :

- De prendre une assurance santé et rapatriement et vérifier les conditions d'application (les contrats de cartes de crédit peuvent être insuffisants).
- De clôturer tous ses contrats personnels : eau, électricité, téléphone, etc.
- De prévenir la CPAM ou son équivalent, la CAF (et demander une attestation de radiation, très difficile à obtenir une fois parti)
- D'emporter toutes les preuves de travail dans le cas où l'on envisage de liquider sa retraite à l'étranger.
- De clôturer certains produits bancaires :
    - Les Plans d'Epargne en Action (PEA) si le nouveau pays de résidence est un État ou territoire non coopératif (ETNC)
    - Les Livrets d'Epargne Populaire (LEP)
    - Les Livrets Jeunes
    - Les Livrets Développement Durable
- La radiation des établissements scolaires
- De se marier pour les pays où toute autre forme d'union n'est pas reconnue, pour permettre l'accès du conjoint au titre de séjour dans le pays de résidence ;
    - Faire établir un contrat de mariage (pour éviter la mutabilité du contrat de mariage au bout de 10 ans de résidence dans un même pays) ; le contrat par défaut (communauté réduite aux acquêts en cas d'absence de contrat de mariage en France n'est pas reconnu comme contrat de mariage à l'étranger). Très important en cas de divorce à l'étranger par exemple !
- De faire établir un permis de conduire international
- De faire une demande de visa pour le pays d'accueil adapté à sa situation personnelle et professionnelle.
- De se faire vacciner suivant les recommandations du Ministère de la santé locale.
- De s'enquérir des règles douanières qui s'appliquent aux transferts d'argent et de biens entre la France et le nouveau pays.

Pour avoir accès à une liste exhaustive des démarches rapidement nécessaires pour préparer un départ, il est recommandé de consulter la page internet « Comment faire si je pars vivre à l'étranger » sur le lien suivant : https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2485

En 2016, les pages « Services aux citoyens » de France Diplomatie ont été vues 4 millions de fois. Pégase, la page de l'expatriation et des Français à l'étranger comptait 30 000 abonnés. Les guides sur l'expatriation et l'action consulaire régulièrement actualisés sont disponibles en téléchargement et distribués à l'occasion d'événements thématiques (Selon le rapport du gouvernement sur les Français de l''etranger-2017).

Au cours du séjour "Être non-résident, ça s'apprend ! »

Témoignage

« Les besoins de contact avec les services publics et opérateurs de l'État persistent mais sont souvent infiniment complexes. Trop peu d'administrations communiquent par email »

La Mobilité Internationale des Français

A l'étranger, la première administration française à laquelle un citoyen français peut s'adresser est le consulat de France de leur lieu de résidence.

Cependant, il existe de très nombreux cas où le contact avec une administration en France ou bien un opérateur de l'État est nécessaire : services fiscaux, caisse de retraite, caisse d'allocations familiales, pôle emploi, caisse primaire d'assurance maladie, préfecture, ministère de la Justice, écoles, Urssaf, etc. Des

difficultés notables voire majeures ont été rapportées, toutes liées soit à une impossibilité à les joindre depuis l'étranger, soir à une méconnaissance de la situation des Français de l'étranger par ces différentes instances. Quelques exemples :

- Contact et demande d'information auprès de la CPAM, CNAV, des écoles, etc. quand tout n'a pas été fait avant de partir
- Demande de renseignements auprès du Centre des Impôts des non-résidents
- Contact avec la CNAV et ses Caisses de Retraite sur le sujet des certificats d'existence.
- Contact direct avec la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH) pour compléter un dossier.

Le principal outil des usagers Français à l'étranger est leur **espace personnel** via le site internet de leur consulat pour s'inscrire au registre et prendre des rendez-vous. Ils ont aussi accès au site "**Conseils aux voyageurs**" et au site "**Ariane**". Leurs conjoints non français utiliseront **France Visas** pour leurs demandes de visas. Il faut souligner que pour tous les services publics en France (assurance maladie, caisses de retraite, pôle emploi, préfectures, etc.), il n'existe aucun site, centre d'appel ni même service dédié aux cas des usagers/ affiliés à l'étranger. Le service des impôts des non-résidents est le seul à faire exception, avec des difficultés qui sont soulignées dans ce rapport au chapitre de la fiscalité.

L'accès à l'information est donc extrêmement difficile, voire impossible parfois. L'usager à l'étranger doit suivre un véritable **parcours du combattant**, parfois même un marathon quand il est soumis à un délai court (par exemple pour liquider une pension de retraite). Cette difficulté d'accès à l'information est sévèrement aggravée par l'utilisation d'un vocabulaire technique, juridique ou règlementaire, dans les échanges avec nos administrations.

Recommandation :

6) Créer un annuaire avec au moins un courriel générique pour chaque administration qui soit sensibilisé aux spécificités des Français de l'étranger centralisant toute demande reçue de l'étranger.

Le retour en France : "au retour, on s'entoure"

Témoignage

« Si je déménageais un jour, j'aimerais avoir une sorte de coach de l'ambassade ou du consulat à Ottawa (le plus près de chez moi) qui me guiderait et me supporterait dans les démarches. Pour moi, déménager en France me semble une montagne à gravir et je ne me sens pas outillé ». (Japon) »

Le retour doit être anticipé ; si la logistique est rarement oubliée, la partie administrative ne doit surtout pas être négligée. Il est notamment recommandé de se servir d'un outil informatique particulièrement pertinent : le simulateur « Retour en France » accessible depuis le site internet service-public.fr ou directement sur le lien suivant : retour-en-France.simplicite.fr

Ce simulateur, crée par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et la Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA), est né du rapport « Retour en France des Français de l'étranger » au Premier ministre de la Sénatrice Hélène Conway-Mouret en 2015.

Le retour en France passe aussi par une préparation personnelle et une reconstruction de sa vie dans son pays d'origine.

Témoignage

« A notre retour, après la phase de « lune de miel » où nous passions d'un repas familial aux apéros entre amis de toujours, nous nous sommes sentis complètement déconnectés. Nous étions devenus des migrants étrangers dans notre propre pays. Toute inscription était laborieuse car la case anciens Français de l'étranger n'existe nulle part, et les justificatifs à fournir sont parfois très compliqués, voire impossible à obtenir. Mais, le plus dur a été à niveau personnel : se réadapter à sa vie d'avant est très éprouvant et on avait l'impression de ne plus avoir notre place. » (France)

Ce sentiment de décalage a été très souvent mentionné dans les témoignages reçus sur le retour en France. Le mot fondamental à retenir est « **accompagnement** ». Lors d'un retour dans son propre pays, l'accompagnement des Français est indispensable pour une intégration réussie. Cela passe par l'entourage : la famille, les amis, l'employeur ; par les administrations : faciliter l'accès à l'information sur les démarches à entreprendre, la simplification administrative de celle-ci ; éventuellement par des professionnels : des « **coachs** » pour aider à redéfinir son projet professionnel, des psychologues ; des associations de soutien au retour en France (comme la FIAFE : www.fiafe.org) et des groupes ou réseaux d'anciens Français de l'étranger pour se sentir compris et soutenu dans sa nouvelle vie.

Quelques exemples de groupes de soutien aux Français rentrant en France : sur Facebook, le groupe « Retour en France, après une expatriation » ou « Expats Nanas : back to France ».

2. Et nos consulats dans tout cela ?

2.1. Des personnels très peu (trop peu) nombreux ?

Au 31 Décembre 2016, le réseau diplomatique et consulaire Français était déployé dans 173 pays avec 9 806 employés ou Equivalents Temps Plein (ETP), ainsi que 11 représentations permanentes avec 275 ETP.

Ainsi, il y aurait **1 fonctionnaire en poste diplomatique et consulaire pour 182 Français de l'étranger inscrit**s. Sachant que ce ratio est probablement inferieur, car le nombre de Français en mobilité internationale est en réalité bien plus élevé que celui des personnes qui se sont inscrites au registre. Si l'on en croit les chiffres de l'INSEE de plus de 3 millions de Français à l'étranger, le ratio devient **1 pour 347 Français de l'étranger.** Et c'est sans compter tous les Français de passage et les étrangers à qui nos postes délivrent des visas : le ratio s'effondre alors si toutes les personnes qui ont recours aux services de l'État français à l'étranger devaient être prises en compte. Il s'agit donc là d'un bilan comptable inquiétant qui conduit à affaiblir le lien entre la Nation et nos communautés.

A titre de comparaison, au 1er Janvier 2017, d'après le bilan démographique de l'INSEE, la France comptait 66.954.000 habitants (chiffre provisoire). Au 31 décembre 2015, le nombre de fonctionnaires en France (dernier chiffre publié) était de 5.451.000 millions. Il existe donc en France un ratio de **1 fonctionnaire pour 12 résidents en France.**

Assurément, ces deux ratios sont difficilement comparables (les dates et valeurs sont approximatives et les services offerts sont très différents en France et à l'étranger), mais il est intéressant de noter que dans le contexte où les postes internationaux doivent couvrir un grand nombre de Français avec un personnel de plus en plus réduit**, toutes les décisions de simplification administrative et ou de partage d'information avec les administrations en France seront bénéfiques pour la charge de travail de nos postes**.

2.2. Des missions variées pour des personnels motivés et dévoués

2.2.1. Ce qu'un consulat fait et ce qu'il ne fait pas

Les postes consulaires remplissent avant tout des missions très différentes entre elles mais clairement identifiées parmi lesquelles **les actes d' État civil** (actes de naissance, de mariage, de décès, titres d'identité, attestations de perte ou de vol de documents), la délivrance de **visas** (jusqu'à plus de 1000 par jour dans certains postes !) et enfin **l'administration des Français de l'étranger** (inscription au registre, attestations de résidence, affaires sociales, pensions, conseils et recommandations, etc.).

A cela s'ajoute la prise en charge de nombreuses situations imprévues ou imprévisibles (accidents, gestions de crise, catastrophes naturelles, instabilité politique, interactions avec les services locaux de police ou de justice, etc.) pour lesquelles nos agents démontrent un engagement et un dévouement remarquables.

Enfin, il faut y ajouter les nombreuses demandes et parfois exigences de Français, plus ou moins surprenantes. En cela, il convient de rappeler ce qu'un consulat de France ne peut pas faire :

- Rapatrier un ressortissant français aux frais de l'État, sauf dans le cas d'une exceptionnelle gravité et sous réserve d'un remboursement ultérieur.
- Régler une amende, une note d'hôtel, d'hôpital ou toute autre dépense engagée
- Avancer de l'argent sans la mise en place préalable d'une garantie.
- Délivrer un passeport dans la minute
- Intervenir dans le cours de la justice du pays local pour obtenir une sortie de garde à vue ou de détention pour un ressortissant impliqué dans une affaire judiciaire ou accusé d'un délit commis sur le territoire du pays d'accueil.
- Se substituer aux agences de voyage, au système bancaire ou aux compagnies d'assurances.
- Assurer officiellement la protection consulaire lorsque le ressortissant français possède la double-nationalité du pays d'accueil : c'est celui-ci qui assure la protection et pas la France par convention internationale.

2.2.2. Des agents motivés malgré les difficultés

Le rôle d'un agent de l'État est de mettre en application des procédures, en s'assurant de respecter et faire respecter strictement la loi, le décret ou la réglementation en vigueur. L'agent de l'État travaille donc sur injonction de sa hiérarchie, injonction qui lui laisse très peu de marge de manœuvre. Il se retrouve pris en étau entre procédure et usager.

Par ailleurs, le respect de la norme (loi/décret/réglementation) conduit à l'utilisation d'un vocabulaire technique, de plus en plus spécifique, qui est très éloigné du langage courant et notamment de celui de l'usager. Cette contingence tout à fait légitime, de la **fidélité de l'information transmise à la norme**, explique pourquoi un agent peut être amené à fournir des réponses types, "copiées-collées" du texte de référence plus ou moins difficiles à comprendre pour l'usager, mais il faut ici comprendre que cette approche est aussi celle qui protège l'agent d'éventuelles erreurs.

Malgré cette complexité du métier, les agents qui ont répondu au questionnaire que la mission leur a soumis, ont exprimé une grande motivation pour 73% d'entre eux à aider leurs compatriotes (33%) et à assurer un service public (20%). En revanche, ils sont 28% à souhaiter une amélioration de leurs outils informatiques jugés désuets, lents, de fiabilité inégale (pannes intermittentes très perturbantes). Cette inadéquation des équipements fait perdre un temps précieux qui perturbe la relation à l'usager.

Enfin, la gestion des équipes très hiérarchique et normée bénéficierait de méthodes plus modernes qui laissent plus d'initiative à chaque agent. Co-construire méthodes et procédures renforce le sens donné au travail de chacun et apporte une plus grande qualité de service rendu. Ce témoignage en atteste :

Témoignage

« IL existe un véritable manque de prise en compte par la hiérarchie des remarques visant à améliorer l'accueil des Français »

Recommandations :

7) Mettre en place une **plateforme téléphonique** ou un système de dialogue en ligne pouvant offrir des réponses plus personnalisées aux administrés.

8) Envisager la **rénovation des outils informatiques** de la DFAE: logiciels et matériels

2.2.3. Un besoin de registre plus efficace

« Si nous pouvions échanger et travailler directement avec Pôle Emploi pour vérifier que les personnes inscrites sur le registre des Français établis hors de France et faisant une demande de bourse ou de subvention ne continuent pas de toucher des allocations chômage en France, ou si Pôle Emploi pouvait avoir accès au registre pour vérifier que personne de sa liste d'allocataire n'était aussi inscrit au registre : ainsi le nombre de fraude pourrait être réduit »

Témoignage

Créé par le Décret no 2003-1377 du 31/12/2003, le Registre mondial des Français établis hors de France a une double finalité :

- Pour les Français établis à l'étranger, faciliter l'accomplissement de formalités administratives, permettre d'accéder à certaines prestations liées à la résidence à l'étranger et recevoir des informations du poste consulaire.
- Pour le chef de poste consulaire, connaître, localiser et dénombrer la communauté française tout en facilitant l'exercice de la protection consulaire et la mise en œuvre du plan de sécurité (article 3 du Décret).

Tous les éléments recueillis lors de l'inscription sont confidentiels et ne peuvent être communiqués à des tiers sauf quelques cas exceptionnels encadrés par la réglementation en vigueur.

L'article 4 de l'arrêté du 30 mars 2005 concernant le système informatique de traitement des données relatives aux Français établis hors de France liste de manière restrictive les 6 cas dans lesquels les données enregistrées dans le Registre mondial peuvent être communiquées :

1. **Le ministre de la défense**, pour la participation à l'appel de préparation à la défense ;

2. **Le ministre chargé de l'intérieur**, pour la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports

3. **L'Institut national de la statistique et des études économiques**, pour l'établissement des listes électorales ;

4. **Les services et organismes de prévention et de secours**, notamment ceux qui relèvent du ministre de la Défense ou les services de sécurité civile qui relèvent du ministre chargé de l'intérieur, pour l'établissement et la mise en œuvre du plan de sécurité de la communauté française ;

5. **Les consuls honoraires** ;

6. **Les personnes désignées par le chef de poste consulaire** pour exercer une responsabilité d'information et d'encadrement en matière de sécurité des communautés françaises. Les informations sont remises sur décision du chef de poste consulaire, sous forme de liste, aux personnes mentionnées aux 5 et 6 de l'alinéa précédent. Celles-ci s'engagent par écrit à n'en faire usage que dans le cadre de leurs attributions et déclarent avoir pris connaissance des sanctions prévues par la loi en cas de manquement à cette obligation.

Il apparaît donc que le partage des données du registre des Français de l'étranger avec les administrations centrales est très limité, et ne permet pas de croiser des fichiers. Pourtant, il serait utile par exemple dans le cadre de la prévention des fraudes, de prévoir des échanges de données avec d'autres administrations : les caisses d'allocations familiales ou Pôle Emploi en sont deux exemples majeurs.

Recommandation :

9) **Permettre le partage des données** du registre des Français établis hors de France avec des administrations exposées à des risques de fraude.

I. LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES APPLIQUES AUX CONTRIBUABLES FRANÇAIS NON-RESIDENTS



La Mobilité Internationale des Français

Dans son discours devant l'Assemblée des Français de l'étranger le 2 octobre 2017, le Président de la République a exprimé le souhait « *que certains dispositifs que les Français de l'étranger considèrent comme trop complexes, parfois vexatoires, soient regardés avec attention. C'est le cas en matière de fiscalité, de la question de la résidence unique dont je sais qu'elle préoccupe beaucoup de nos concitoyens* ».

Le présent chapitre constitue donc le volet fiscal[14] de la mission. Il a d'emblée été constaté la complexité de la législation fiscale pour les Français non-résidents et la difficulté corrélative à accéder à l'information. Ce rapport n'a pas vocation à retracer de manière exhaustive toutes les situations fiscales possibles et leur complexité, mais d'analyser les cas pour lesquels les écarts de fiscalité entre résidents et non-résidents sont les plus importants et d'en comprendre les motivations. Certains sont justifiés mais d'autres sont contestables, qu'ils soient ou non en faveur des non-résidents français.

Enfin, la mission tient à souligner que la compliance fiscale des non-résidents, bien qu'excellente, est sensiblement plus faible que pour les résidents (94% vs 97% respectivement). La **complexité des dispositifs** y contribue certainement et à cet égard, le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires de Mars 2007[15] souligne que "*La complexité des opérations de paiement des prélèvements peut peser sur l'attitude du contribuable par rapport à ses obligations fiscales (…) De façon plus indirecte, la complexité peut générer un sentiment d'injustice et d'arbitraire chez les contribuables, ce qui influera négativement sur leur comportement fiscal*."

C'est pourquoi la mission s'est attachée à rechercher les situations de complexité fiscale et à proposer, chaque fois que cela était possible, des **mécanismes de simplification** tant pour l'État et son administration fiscale que pour le contribuable.

Avertissement : au nom de l'égalité devant l'impôt exigé par la Constitution française, il est impossible à la direction des Finances Publiques d'identifier la nationalité d'un contribuable. Par conséquent s'agissant d'un non-résident fiscal, il peut être Français ou bien citoyen d'un état tiers, et aucune donnée ne permet de dénombrer le nombre de citoyens Français qui sont contribuables domiciliés hors de France. Dans ce rapport, le terme « non-résident fiscal français » désignera donc un contribuable qui n'est pas fiscalement domicilié en France, sans préjuger de sa nationalité. Ainsi, toutes les mesures proposées dans ce chapitre concernent aussi bien des citoyens français que des citoyens d'un pays tiers.

[14] Ce rapport ne traite que de la fiscalité des particuliers : prélèvements obligatoires sur les revenus d'activité et du patrimoine principalement. La fiscalité des successions n'est pas abordée. L'impôt de solidarité sur la fortune immobilière étant identique à celui du résident fiscal n'est pas abordé dans ce rapport.

[15] Rapport sur « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle » - 2007 - Conseil des Prélèvements Obligatoires – Lien ici

1. Le périmètre des Français de l'étranger, appréhendé sous l'angle fiscal

Les débats parlementaires de ces dernières années se sont focalisés sur les exilés fiscaux, faisant oublier la diversité des profils des non-résidents qui ne sauraient être réduits à 2 % de leur population[16].

La notion de résidence fiscale est déconnectée de celle de nationalité ce qui conduit la direction des impôts des non-résidents (DINR) à suivre une population composée de Français (à 80 % probablement, sans que ce chiffre ait pu être validé) et de personnes d'autres nationalités disposant en France de revenus ou d'un patrimoine imposable.

La méconnaissance par la France des revenus mondiaux des non-résidents, comme des régimes d'imposition des pays tiers de résidence, explique en grande partie les écarts de fiscalité entre les résidents et les non-résidents. La mise en place aujourd'hui de mécanismes de transparence fiscale entre États pourrait permettre de considérer d'autres approches.

1.1. De qui parle-t-on ?

a. Aucune donnée sur les Français non-résidents fiscaux

La fiscalité en France ne prend pas en compte la nationalité du contribuable : seule la résidence détermine la réglementation fiscale applicable et celle-ci distingue seulement le résident fiscal en France du non-résident fiscal. C'est la raison pour laquelle il n'existe au sein de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) aucune statistique disponible permettant de connaitre la proportion de citoyens français parmi l'ensemble des non-résidents fiscaux.

Sur le plan du vocabulaire, la notion de non-résident fiscal français recouvre aussi bien des ressortissants français résidant à l'étranger que des ressortissants d'autres États ne possédant pas la nationalité française mais disposant de revenus de source française ou de biens immobiliers sur le territoire français.

Pour l'année 2016, le nombre de foyers non-résidents fiscaux déclarés (français ou non) s'élevait à 231 576 pour un nombre de contribuables total imposés en France de 37 889 181, soit 0**,6 % des contribuables**. Le montant du seul impôt sur le revenu s'élevait pour les non-résidents à 712 M€, contre 70 327 M€ pour l'ensemble du pays. L'impôt sur le revenu des contribuables non-résidents représente donc **1% du total collecté** au titre de l'impôt sur le revenu (IR) au plan national. On peut résumer ces chiffres ainsi : 0,6% des contribuables rapportent 1% de l'IR.

[16] Trois rapports traitent de ce sujet :

- Rapport sur « l'évolution des départs pour l'étranger et des retours en France des contribuables et l'évolution du nombre de résidents fiscaux » - 2012 – Etabli par le gouvernement ;
- Rapport AN n°2250 du 8 octobre 2014 sur « l'exil des forces vives de France » - Luc CHATEL et Yann GALUT, députés ;
- « Les conséquences économiques des expatriations dues aux écarts de fiscalité entre la France et les autres pays ». Coe-Rexecode – Juillet 2017.

La Mobilité Internationale des Français

b. Des non-résidents fiscaux fiscalement très différents des résidents

La proportion de foyers non imposables chez les non-résidents est moins importante que pour la France entière : 47,6 % contre 56,3 % respectivement[17]. Par ailleurs, on observe que l'IR moyen payé par le non-résident est supérieur à celui du résident : 3076€ vs 1856€ respectivement. On serait tenté d'en déduire que le non-résident a des revenus de source française supérieurs à ceux du résident. C'est en grande partie vrai mais pas seulement : le **barème** de l'IR pour le non-résident est **défavorable** par rapport à celui des résidents et cette différence est **particulièrement** marquée **pour les faibles revenus**. Ceci s'explique par le mécanisme de calcul qui utilise par défaut un **taux minimum d'imposition de 20%.**

Comparaison de la répartition des populations non-résidente et résidente par décile d'IR

	Non-résidents			France entière		
Déciles d'IR nationaux	**Nombre**	**IR total (M€)**	**IR moyen (€)**	**Nombre**	**IR total (M€)**	**IR moyen (€)**
<= à 0 Euros	110 304	-3,1	-28	21 340 640	-1 970,5	-92
> à 0 Euros et <= à 251 Euros	2 312	0,3	140	1 396 757	197,1	141
> à 251 Euros et <= à 999 Euros	36 921	23,5	636	3 787 934	2 225,2	587
> à 999 Euros et <= à 2 066 Euros	33 741	49,3	1 461	3 788 813	5 829,4	1 539
> à 2 066 Euros et <= à 4 182 Euros	22 610	66,3	2 934	3 786 838	11 253,5	2 972
> à 4 182 Euros	25 688	576,0	22 423	3 788 199	52 792,4	13 936
Total	**231 576**	**712,3**	**3 076**	**37 889 181**	**70 327,0**	**1 856**

Source : DGFIP GF1

Comparaison des revenus de référence des deux populations

	Non-résidents			France entière		
Déciles de RFR des non-résidents	**Nombre**	**RFR total (M€)**	**RFR moyen (€)**	**Nombre**	**RFR total (M€)**	**RFR moyen (€)**
<= à 0 Euros	74 374	0,0	0	2 304 169	0,0	0
> à 0 Euros et <= à 1 782 Euros	18 257	14,5	793	914 766	655,1	716
> à 1 782 Euros et <= à 4 210 Euros	23 165	70,0	3 022	1 049 779	3 189,5	3 038
> à 4 210 Euros et <= à 6 964 Euros	23 150	127,6	5 510	1 864 153	10 543,1	5 656
> à 6 964 Euros et <= à 11 727 Euros	23 160	209,6	9 050	4 406 618	41 888,2	9 506
> à 11 727 Euros et <= à 20 521 Euros	23 156	364,1	15 722	10 174 502	163 965,6	16 115
> à 20 521 Euros et <= à 38 509 Euros	23 157	653,2	28 207	10 072 739	284 524,4	28 247
> à 38 509 Euros	23 157	2 817,8	121 681	7 102 455	497 160,5	69 998
Total	**231 576**	**4 256,6**	**18 381**	**37 889 181**	**1 001 926,3**	**26 444**

Source : DGFIP (GF1)

[17] Déclarations fiscales reçues en 2016. Source DGFIP

La répartition des déclarants par tranche d'âge est particulièrement différente : si la moyenne d'âge du déclarant est comparable (51 ans pour le non-résident contre 52 ans pour le résident), les non-résidents sont très majoritairement dans la **maturité de l'âge** (entre 40 et 59 ans) comparé aux résidents : 45% contre 32%, les plus jeunes et les plus âgés étant faiblement représentés. Le grand âge (plus de 80 ans) se fait particulièrement rare chez les non-résidents : ils sont seulement 4% contre 9.6% chez les résidents. Sans doute qu'au crépuscule de leur vie, certains seront rentrés en France, tandis que d'autres se seront séparés de leurs biens en France. Cette hypothèse de retour en France pour une proportion notable des plus de 80 ans explique en partie la détention d'un patrimoine foncier en France pour les non-résidents comme il est expliqué ci-dessous.

Répartition par tranche d'âge des populations non-résidente et résidente en 2016

	Non-résidents (Âge moyen du déclarant 1 : 51 ans)					**France entière** (Âge moyen du déclarant 1 : 52 ans)				
Tranche d'âge	**Nombre**	**REVENU FISCAL DE REFERENCE**		**IR**		**Nombre**	**REVENU FISCAL DE REFERENCE**		**IR**	
		Montant (M€)	**Moyenne (€)**	**Montant (M€)**	**Moyenne (€)**		**Montant (M€)**	**Moyenne (€)**	**Montant (M€)**	**Moyenne (€)**
Moins de 20 ans	571	7,8	13 633	1,7	3 038	422 107	2 870,6	6 801	28,5	67
Entre 20 et 39 ans	58 181	785,6	13 503	110	1 890	12 334 780	248 698,6	20 162	12 153,3	985
Entre 40 et 59 ans	104 087	2 358,10	22 655	400,2	3 845	12 284 291	398 219,9	32 417	32 724,0	2 664
Entre 60 et 79 ans	59 315	1 003,10	16 911	179	**3 018**	9 198 440	275 942,5	29 999	21 802,1	**2 370**
80 ans et plus	9 422	102,1	10 840	21,4	2 269	3 649 563	76 194,8	20 878	3 619,0	992
Total	**231 576**	**4 256,60**	**18 381**	**712,3**	**3 076**	**37 889 181**	**1 001 926,3**	**26 444**	**70 327,0**	**1 856**

Source : DGFIP GF1

La nature de leurs revenus est également très différente entre les non-résidents et les résidents. Ainsi, les revenus dominants du foyer des non-résidents sont d'abord **les revenus fonciers (29,7 %),** puis les traitements et salaires (26,3%) et viennent ensuite les pensions (14,6 %), alors que pour la France entière ce sont essentiellement les traitements et salaires (58,1 %) et les pensions (31 %), les revenus fonciers ne représentant que 1,2% des revenus du foyer. Ceci s'explique par le fait que les non-résidents n'ont pas leur revenu d'activité en France mais dans leur pays de résidence. L'existence d'un revenu foncier témoigne du fait que **le bien immobilier est le lien le plus fort avec la France,** correspondant souvent à un **projet de vie** : repli en France, retraite en France, logement pour les études des enfants, hébergement de parents vieillissants. La détention d'un immobilier à seule visée d'investissement est de plus en plus rare pour une double raison : faible rentabilité liée à la pression et l'insécurité fiscales et difficultés à gérer à distance dans un contexte réglementaire qui protège le locataire.

La Mobilité internationale des Français

Concernant le montant des revenus et l'impôt payé sur le revenu (IR), le non-résident fiscal dispose d'un revenu fiscal de référence (**RFR) inférieur de 30%** au revenu fiscal de référence du contribuable résident (18381€ vs 26444€), alors même qu'il paye un **impôt** moyen **65% plus élevé** (3076€ vs 1856€). Ainsi, **le non-résident fiscal est beaucoup plus lourdement imposé que le résident fiscal.** Cette fiscalité plus lourde trouve plusieurs explications et notamment le taux forfaitaire à 20% qui pénalise les plus faibles revenus et la CSG qui n'a aucune composante déductible pour les non-résidents (pour ceux qui perçoivent un revenu foncier).

Répartition des revenus dominants par nature pour les populations non-résidente et résidente en 2016

	Non-résidents (Âge moyen du déclarant 1 : 51 ans)					**France entière** (Âge moyen du déclarant 1 : 52 ans)				
Tranche d'âge	**Nombre**	**REVENU FISCAL DE REFERENCE**		**IR**		**Nombre**	**REVENU FISCAL DE REFERENCE**		**IR**	
		Montant (M€)	**Moyenne (€)**	**Montant (M€)**	**Moyenne (€)**		**Montant (M€)**	**Moyenne (€)**	**Montant (M€)**	**Moyenne (€)**
Moins de 20 ans	571	7,8	13 633	1,7	3 038	422 107	2 870,6	6 801	28,5	67
Entre 20 et 39 ans	58 181	785,6	13 503	110	1 890	12 334 780	248 698,6	20 162	12 153,3	985
Entre 40 et 59 ans	104 087	2 358,10	22 655	400,2	3 845	12 284 291	398 219,9	32 417	32 724,0	2 664
Entre 60 et 79 ans	59 315	1 003,10	16 911	179	**3 018**	9 198 440	275 942,5	29 999	21 802,1	**2 370**
80 ans et plus	9 422	102,1	10 840	21,4	2 269	3 649 563	76 194,8	20 878	3 619,0	992
Total	**231 576**	**4 256,60**	**18 381**	**712,3**	**3 076**	**37 889 181**	**1 001 926,3**	**26 444**	**70 327,0**	**1 856**

Source : DGFIP GF1 ; (1) Divers : Gains de levée d'option, rentes viagères à titre onéreux, BIC non professionnel au régime micro, BNC non professionnel, plus-values à court terme des activités non-salariés, imposition des locations meublées non professionnelles et revenus taxés au taux proportionnel.

Enfin, concernant l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), 3 259 foyers non-résidents étaient déclarants à l'ISF seul en 2016 pour un impôt déclaré de 109,6 M€, tandis que 4 883 foyers déclaraient à la fois à l'IR (92,1 M€) et à l'ISF (70,1 M€) ce qui représente un montant total d'ISF recouvré auprès des non-résidents de 179,7 Millions d'euros. A titre de comparaison, l'ISF a rapporté 4,6 milliards d'euros la même année auprès d'environ 330000 foyers fiscaux. Les non-résidents ont donc contribué à l'ISF à hauteur de **3,9% en 2016.**

Mobilité Internationale des Français

c. Des départs de France très rarement pour raisons fiscales

Chaque année, **quelques milliers de Français** quittent la France (un peu plus de 50 000 en 2015 soit 0.13% de l'ensemble des foyers fiscaux). L'étude de leur profil fiscal au moment du départ de France apporte de nombreuses informations. La plus grande partie de leurs revenus (78.3%) provient de leurs traitements et salaires (cf. tableau)[18]. En quittant la France, la plupart percevront leurs traitements et salaires dans leur pays de résidence, ne conservant plus en France que des revenus fonciers et de capitaux mobiliers.

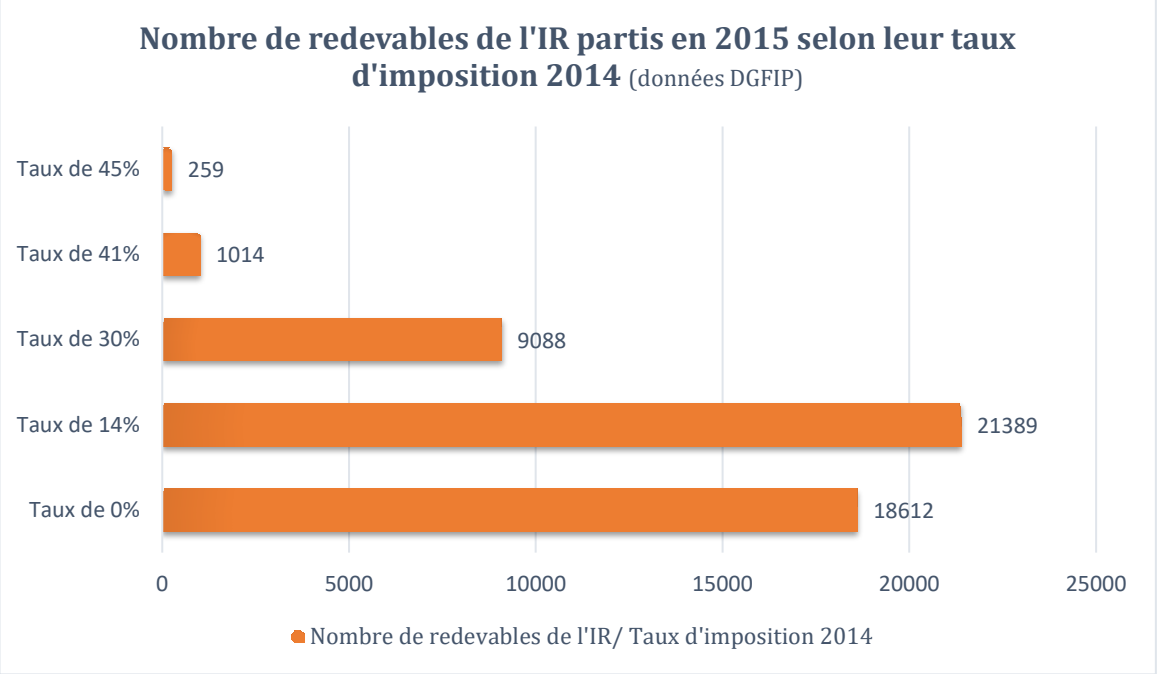
Tableau : Structure des revenus des redevables de l'IRPP quittant la France en 2014

Revenus de 2013 déclarés au titre de l'IRPP	Nombre de redevables quittant la France et déclarant ces revenus		Montant total des revenus des redevables quittant la France	
	Nombre	En proportion de l'ensemble des redevables quittant la France	En M€	En proportion du RFR total des redevables quittant la France
Traitements et salaires	38 827	82,6%	1 739	78,3%
Revenus fonciers	4 992	10,6%	63	2,8%
RCM soumis au barème	21 527	45,8%	52	2,3%
RCM soumis au PFL	1 808	3,8%	11	0,5%
Plus-values de cession de valeurs mobilières	1 032	2,2%	109	4,9%

Source : Rapporteurs, à partir de données DGFiP.

Le départ se fait **rarement pour raison fiscale** selon plusieurs études. Ainsi dans une étude Ipsos réalisée en 2014, le départ pour raison fiscale n'était la principale motivation que **pour 9%** des Français qui envisageaient de partir. En revanche, 20% des personnes interrogées pensent que le départ de France serait pour raison fiscale. Ce décalage entre la réalité (9%) et la perception (20%) est très dommageable à l'image des Français qui partent et mérite d'être corrigée au plus vite ! D'autant plus que les données du grand questionnaire citoyen réalisé pour les besoins de cette mission indiquent que les Français « hors frontières » sont **plus de la moitié** à résider dans un pays **à fiscalité moins avantageuse ou équivalente** à celle de la France. Seuls 42% vivent dans un pays à fiscalité plus avantageuse. Et les données du taux marginal d'imposition de ceux partis en 2015 le confirment : près de 80% d'entre eux ne dépassaient pas la tranche à 14% (Un tiers n'était pas imposable l'année précédant leur départ).

[18] Rapport 2018 sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages – Conseil des Prélèvements Obligatoires.



Source : données DGFIP

Taux marginal d'imposition des revenus 2014 des redevables de l'IR partis pour l'étranger en 2015

Taux marginal d'imposition des revenus 2014	Nombre de contribuables	Proportion
0%	18612	37%
14%	21389	42%
30%	9088	18%
41%	1014	2%
45%	259	0,5%
total	50362	100%

Source : étude Ipsos réalisée en 2014

Les données de l'ISF vont dans le même sens. Pour l'ISF, les flux de sortie du territoire français sont suivis depuis 1999 et les flux d'entrée depuis 2006. De 1999 à 2010, le nombre de « sortants » était de l'ordre de 400 à 600 dossiers par an. Ce nombre a presque doublé entre 2010 et 2014 malgré le relèvement du seuil de 800 000€ à 1,3 million d'euros, pour atteindre 784 dossiers en 2014 (les données sont toujours connues avec 2 ans de décalage). Et dans le même temps, en 2014, 300 dossiers d'ISF sont rentrés en France, portant le « solde migratoire de l'ISF » à 484 dossiers. Il faut souligner que ce nombre ne représente **qu'une toute petite fraction** de l'ensemble des redevables de l'ISF en France (**0,14%**). Il y a donc bien peu d'assujettis à l'ISF qui choisissent de quitter la France. Rapporté à l'ensemble des Français qui partent chaque année

(environ 200 000[19]), on peut donc en conclure que ceux qui partent **ne le font pas pour échapper à l'ISF** ! Et autre détail intéressant : la base imposable moyenne à l'ISF des dossiers qui rentrent est très supérieure à la base moyenne des dossiers en France (3,8 millions d'€ contre 2,6 millions d'€), comme quoi, la France sait rester attractive pour les gros patrimoines !

Nombre de redevables de l'ISF partis pour l'étranger en fonction de leur année de départ

Année de départ	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre total de redevables ISF													331010	342942
Redevables de l'ISF partis	383	368	574	697	901	908	896	904	808	555	674	877	837	754
Dont le patrimoine est supérieur à 1,3 M€	206	196	288	406	526	521	518	501	551	555	674	877	837	754

Source : rapport DGFIP 2017 relatif aux contribuables quittant le territoire national

Parmi les principaux motifs d'exil dans le domaine fiscal, le rapport de 2014 citait :

- La fiscalité progressive sur les plus-values mobilières, notamment en cas de cession d'une entreprise ;
- L'ISF ;
- Les droits de succession.

Sur les deux premiers points la loi de finances pour 2018 a apporté une réponse en supprimant la progressivité de la fiscalité applicable aux plus-values sur valeurs mobilières en créant une flat tax de 30 % et en supprimant l'ISF pour le patrimoine autre qu'immobilier.

L'exil fiscal, un vieil ennemi

L'exil fiscal ne date pas d'aujourd'hui : **il remonte au début du 20è siècle** ! Dans son rapport précité sur l'exil des forces vives, M. Galut relativise considérant qu'il s'agit de quelques cas médiatiques qui cristallisent l'attention. Son rapport rappelle « *qu'il est vieux de près d'un siècle : il a débuté lors de la création de l'impôt sur le revenu, en 1914, date à laquelle on a commencé à entendre parler de transferts de fortunes vers la Suisse… Puis, entre 1924 et 1926, la proposition du Cartel des gauches de créer un impôt sur le capital a créé beaucoup d'émoi et de polémiques. En 1936, l'arrivée au pouvoir du Front populaire s'est accompagnée d'une fuite des capitaux hors de France, on a parlé de centaines de tonnes d'or. En 1981, les départs vers la Suisse se sont multipliés. (…) Le déplafonnement de l'impôt sur la fortune décidé en 1995, puis l'alourdissement de la pression fiscale à partir de 2010 et 2011 ont également mis l'exil fiscal au cœur de l'actualité.* »

[19] Analyse des flux migratoires entre la France et l'étranger entre 2006 et 2013. Insee analyses. 30 Octobre 2015 https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521331 et Population française, étrangère et immigrée en France depuis 2006. Insee Focus. 13 Octobre 2015. https://www.insee.fr/fr/statistiques/1410693

Garder le contact !

Les données de l'impôt sur le revenu des **contribuables qui partent** (Français ou non puisqu'on ne sait pas les distinguer sur un plan fiscal) démontrent que leur revenu fiscal de référence médian est **plus élevé qu'en France**[20] (25 859€ contre 20 650€ en 2014), ce qui n'est pas surprenant quand on sait que départ signifie souvent qu'il va falloir financer soi-même la maladie, la prévoyance, la retraite et la scolarité des enfants. Pour autant, bien que plus élevé, ce revenu médian **ne doit pas masquer le fait que** les Français qui partent ont des **profils de revenus variés** et ne doivent pas être vus comme tous fortunés. Du côté des hauts revenus, le nombre de foyers partis pour l'étranger et dont le revenu annuel est très élevé est **relativement faible** : en 2015 ce sont 634 foyers dont le revenu était supérieur à 300 000 € et 4 326 dont le revenu excède 100 000 € (soit pour ces derniers 0.5% du nombre total de foyers déclarant plus de 100 000€ annuels[21]). **Très peu nombreux** donc, et dont certains auraient à cœur de pouvoir être **utiles à notre pays**, pas seulement au travers de prélèvements obligatoires. Leur donner envie de garder le contact avec la France est essentiel !

Évolution entre 2007 et 2015 du nombre de redevables de l'impôt sur le revenu partis pour l'étranger et évolution de leurs RFR moyen et médian

Année de départ	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de redevables	25 473	28 793	25 791	21 646	35 077	34 524	46 896	47 033	50 362
RFR moyen de l'année précédant le départ (€)	36 517	39 292	38 093	43 419	38 577	52 144	49 160	47 235	46 195
RFR médian de l'année précédant le départ (€)	22 502	23 287	22 506	24 919	22 702	24 031	25 314	25 859	25 389

Source : rapport DGFIP 2017 relatif aux contribuables quittant le territoire national

Évolution entre 2008 et 2015 du nombre de départs pour l'étranger de redevables de l'IR dont le revenu excède 100 000€

Année de départ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de redevables	1 257	1 313	1 330	2 024	2 669	3 744	4 109	4 326
RFR moyen de l'année précédant le départ (€)	259 636	221 274	226 621	215 016	342 749	265 832	236 564	231 102
RFR médian de l'année précédant le départ (€)	138 734	140 512	142 629	140 683	147 044	155 211	146 889	146 459

Source : rapport DGFIP 2017 relatif aux contribuables quittant le territoire national

[20] Rapport sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages – Janvier 2018 - Conseil des Prélèvements Obligatoires.

[21] Données statistiques DGFIP 2016 sur les revenus 2015.

Évolution entre 2008 et 2015 du nombre de départs pour l'étranger de redevables de l'IR dont le revenu excède 300 000 €

Année de départ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de redevables	163	167	169	251	450	659	589	634
RFR moyen de l'année précédant le départ (€)	1 018 322	726 929	754 660	690 619	1 287 139	783 712	743 412	699 304
RFR médian de l'année précédant le départ (€)	525 032	460 999	497 833	454 567	519 520	469 844	454 746	455 212

Source : rapport DGFIP 2017 relatif aux contribuables quittant le territoire national

La création du prélèvement forfaitaire unique et de l'impôt sur la fortune immobilière par la LFI pour 2018

La loi de finances pour 2018 comporte deux réformes d'ampleur des prélèvements sur le capital.

1. Les modalités d'imposition des revenus mobiliers sont simplifiées par l'instauration d'un **prélèvement forfaitaire unique (PFU),** portant sur les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values mobilières (revenus fonciers et plus-values immobilières en sont exclus). Son **taux de 30 %** se décompose en 17,2 % de prélèvements sociaux et 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu.

L'objectif de simplification poursuivi par la réforme se traduit, outre le caractère forfaitaire du taux, par la suppression de plusieurs régimes dérogatoires.

Ainsi, les produits des plans d'épargne logement sont, pour les nouveaux contrats, imposés dans les conditions de droit commun. De même, les produits des contrats d'assurance vie afférents à des primes versées à compter du 27 septembre 2017 sont imposés aux conditions de droit commun, sous la seule réserve du maintien du taux réduit de 7,5 % pour les produits des contrats de plus de huit ans, pour la part des primes versées qui n'excède pas 150 000 €.

En revanche, l'exonération des intérêts des livrets réglementés et le régime d'imposition des produits des plans d'épargne en action sont maintenus à l'identique.

2. L'impôt de solidarité sur la fortune est supprimé et un impôt sur la **fortune immobilière (IFI**) est créé qui, au même barème et avec le même seuil d'entrée (1 300 000 €) que l'ISF, s'applique aux actifs immobiliers détenus par le foyer fiscal, à l'exception de ceux qui sont affectés à l'activité professionnelle de leur propriétaire. Plus précisément, entrent dans son assiette non seulement les biens et droits immobiliers détenus directement par le redevable, mais également les parts de sociétés ou organiques (fonds d'investissement, ou autres), à hauteur de leur valeur représentative d'actifs immobiliers détenus indirectement. Néanmoins, par mesure de simplification, les actifs immobiliers détenus par une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, non affectés à cette activité, ne sont pas pris en compte lorsque le redevable détient moins de 10 % des parts de la société. Cette règle est également applicable aux organismes de placement collectif « généralistes », c'est-à-dire dont les actifs immobiliers représentent moins de 20 % de l'actif (à l'exclusion donc des OPC immobiliers).

L'abattement de 30 % applicable à la résidence principale est maintenu, de même que les exonérations partielles applicables sous conditions aux bois, forêts et à certains actifs agricoles (part des groupements fonciers agricoles, etc.) ainsi que la réduction d'impôt de 75 % à raison des dons versés.

Source : Rapport CPO janvier 2018

1.2. La notion de résidence fiscale et les conventions internationales

a. La résidence fiscale, clé du barème d'imposition

La notion de domicile fiscal est définie à l'article 4 B du code général des impôts (CGI) :

« 1. Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 A :

a. Les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ;

b. Celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ;

c. Celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.

2. Sont également considérés comme ayant leur domicile fiscal en France ***les agents de l'État*** *qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus. »*

Cependant, lorsqu'existe une convention fiscale bilatérale entre deux États, celle-ci prévaut sur le droit interne de chacun des deux pays.

Le domicile fiscal, ce mal compris

Au cours des échanges avec les Français lors de la mission, il a été noté une mauvaise compréhension du concept de domiciliation fiscale, souvent interprété comme étant « *le pays où je dois déclarer tous mes revenus et payer tous mes impôts* ». Il conviendrait donc de préciser en langage naturel de l'usager sur tous les sites d'information, que la résidence fiscale permet de déterminer le barème auquel seront soumis les revenus dans chacun des pays où l'on perçoit des revenus et, par voie de conséquence, le montant d'impôt dû dans chaque pays.

Les contribuables domiciliés en France sont assujettis à l'impôt sur le revenu[22] dans les conditions de droit commun à raison de l'ensemble de leurs revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère, sous réserve de l'application des conventions internationales. Il s'agit d'une **obligation fiscale dite « illimitée »**.

A l'inverse, les personnes **domiciliées hors de France** sont soumises, en France, à une obligation fiscale **restreinte**. En effet elles y sont imposables à raison de leurs seuls revenus et plus-values de source française[23] c'est-à-dire sur ceux qu'ils retirent soit de biens ou activités localisées en France (immeubles, exploitations en France, activité salariée ou indépendante exercée en France etc.), soit de débiteurs établis en France (intérêts et dividendes attachés aux valeurs mobilières françaises, rémunérations de dirigeants de sociétés françaises, retraites et rentes de source française, etc.). Leurs revenus étrangers restent en revanche sans incidence sur leur assiette taxable en France. Ce principe de réalité, repris par de nombreux pays, traduit le fait qu'il est complexe pour les services fiscaux de vérifier les revenus et plus-values réalisés dans un État tiers.

Du point de vue de l'État français, la différence entre une **obligation fiscale illimitée** et une **obligation fiscale restreinte** fonde le plus souvent les écarts de fiscalité entre les résidents et les non-résidents, dont il convient de citer deux conséquences importantes :

[22] Aux termes des dispositions de l'article 4A du Code Général des Impôts (CGI)

[23] Aux termes des dispositions de l'article 164 B du CGI

1. Le domicile fiscal définit le **barème de l'impôt** :

- Progressif sur l'ensemble des **revenus mondiaux** pour les résidents
- Progressif **sur les seuls revenus de source française** pour les non-résidents, au taux moyen calculé sur l'ensemble des revenus mondiaux, avec un taux minimum d'imposition de 20%, sauf à démontrer que l'ensemble des revenus monde permettrait d'appliquer un taux progressif inférieur au taux minimum de 20 %. (Taux qui serait appliqué aux seuls revenus de source française. La procédure est plutôt complexe à mettre en œuvre tant pour l'usager que pour l'administration fiscale)

2. Le non-résident **ne peut déduire de charges** comme il est prévu au barème du résident du fait pour l'administration fiscale française de connaître les modes d'imposition des revenus réalisés à l'étranger, particulièrement des déductions accordées.

La notion de résidence fiscale en France face au droit européen

Le droit français qualifie un contribuable de résident fiscal en France[24] dès lors qu'au moins un des critères suivants se situe en France : lieu de vie, lieu d'exercice professionnel, centre des intérêts économiques (la durée de séjour en ou hors de France ne figure pas parmi les critères). Le non-résident fiscal est donc le contribuable qui ne répond à aucun des critères ainsi définis. Ainsi, la France distingue 2 zones de fiscalisation : la France et le reste du monde.

De son côté, le droit européen ne reconnaît pas de différence de situation fiscale entre 2 contribuables qui résident tous deux au sein de l'Union européenne : un résident en France et un résident en Belgique par exemple sont considérés comme tous deux résidents fiscaux de l'UE et la règlementation sur la libre-circulation des biens et des capitaux n'autorise pas un pays à les soumettre à des impôts différents (en nature ou en taux).

Pour le contribuable non-résident fiscal, **tous les types de revenus** de **source française** sont imposés en France : revenus d'activité ou de remplacement, revenus du patrimoine, revenus de placements avec pour chacun un mécanisme de calcul spécifique.

Les non-résidents sont également redevables des **impôts locaux** (taxe d'habitation d'un logement vacant ou qu'ils occupent, taxe foncière) relatifs aux biens immobiliers dont ils disposent ou qu'ils possèdent sur le territoire français.

b. Les conventions fiscales internationales pour éviter le risque de double imposition

Les conventions fiscales sont des **accords** signés **entre États** qui servent plusieurs objectifs :

1. Déterminer une **résidence fiscale unique** ;
2. **Définir le lieu d'imposition** des différentes sources de revenus et éventuellement les taux de prélèvement applicables à ces revenus, par dérogation aux stipulations internes de chacun des deux pays concernés.
3. **Éliminer la double imposition** :
4. **Par exonération** : c'est à dire que même si le revenu visé n'est pas imposable dans l'un des pays, il sera néanmoins pris en compte dans le calcul du taux effectif, c'est à dire rajouté aux autres revenus pour calculer le taux d'imposition qui sera alors applicable aux seuls revenus taxables. D'où l'appellation de taux effectif qui est la conséquence du système de l'exonération.

La Mobilité Internationale des Français

[24] Article 4B du code général des impôts

5. **Par taxation/imputation** : les revenus déclarés sont pris en compte dans le calcul de l'impôt, mais le déclarant bénéficie d'un crédit d'impôt correspondant au maximum à la part d'impôt déjà payé dans l'autre pays sur ce type de revenu.

La convention précise le système applicable à chaque type de revenu, soit l'un, soit l'autre, et détermine le pays qui élimine la double imposition.

Ainsi, les Français établis à l'Étranger ayant un statut de contribuables non-résidents, perçoivent des revenus, dont le cadre de taxation est défini par les **différentes législations nationales européennes** ou **non européennes** ainsi que par des **conventions fiscales bilatérales** passées entre la France et leur pays de résidence, lorsque celui-ci existe. Ils sont également assujettis, le cas échéant, aux prélèvements sociaux de leur pays de résidence en contrepartie de quoi leur est ouvert un droit d'accès aux prestations de sécurité sociale du pays de résidence.

La signature des conventions fiscales suppose **un accord de réciprocité** qui peut être très différent d'un pays à l'autre, au gré des règles de droit interne de chacun des signataires. Il n'est donc pas aisé de définir une convention type. Néanmoins, l'OCDE a élaboré un modèle qui sert de référence à une part importante des conventions conclues.

L'élimination de la double imposition sur le patrimoine et les conventions fiscales

Les conventions internationales conclues par la France sont nombreuses en matière d'imposition des revenus et de la fortune – on en compte 121. Elles attribuent en général l'imposition des revenus fonciers et plus-values immobilières à l'État où se situe l'immeuble, celle des dividendes, intérêts, redevances et plus-values mobilières à l'État de résidence du contribuable qui les perçoit et celle de la fortune dans l'État de résidence du contribuable, sauf pour les biens immobiliers, imposables dans l'État où ils sont situés.

L'autre État a aussi la possibilité d'imposer ces revenus et biens (sauf les redevances), mais en effaçant l'imposition pratiquée par le premier. Les conventions conclues en matière de droits de succession, de donation et d'enregistrement sont en revanche plus rares (35). En général, elles attribuent à l'État de situation du bien le droit d'imposer principalement les immeubles et biens meubles corporels (œuvres d'art notamment) et à l'État de résidence du contribuable d'imposer les valeurs mobilières, créances et droits de propriété intellectuelle.

Source : Rapport CPO 2018

La France dispose d'un réseau conventionnel fiscal quasi-universel, avec au 1er novembre 2017, **121 conventions signées** avec des États et territoires étrangers visant à éviter les doubles impositions et une trentaine d'accords relatifs à l'échange de renseignements.

L'une des priorités de la politique conventionnelle actuelle de la France consiste à **actualiser les textes en vigueur** avec ses principaux partenaires commerciaux, notamment les États européens, conformément aux standards les plus récents de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et à compléter ce réseau en négociant notamment avec les pays émergents à fort potentiel économique et enjeux bilatéraux. Certains accords ont plus d'un demi-siècle !

L'essentiel des conventions fiscales bilatérales fonctionne correctement, certaines suscitant des interrogations de la part des français de l'étranger :

- S'agissant de la convention fiscale **franco-belge**, les interrogations concernent l'imposition des dividendes, ainsi que la situation fiscale des agents de la fonction publique territoriale en poste en Belgique et celle des contractuels de la fonction publique française en Belgique.

- La convention fiscale **franco-danoise** a été dénoncée avec effet le 1er janvier 2009, la négociation d'une nouvelle convention étant actuellement bloquée.

c. Le cas particulier des recrutés locaux (ou agents de droit local - ADL) et la notion de résidence

En droit interne français, les agents de l'État sont fiscalement domiciliés en France en vertu de l'alinéa 2 de l'article 4B du CGI. Cela concerne les agents sous statut public et sous contrat de droit local. Donc il n'y a pas d'ambigüité : **la domiciliation fiscale est la France**.

Cependant, l'application des conventions internationales conduit, la plupart du temps, à considérer les recrutés locaux comme des **résidents fiscaux du pays de résidence** car ils y exercent leur activité principale. Le **droit conventionnel prime**.

Pour autant **la situation n'est pas uniforme**. On se heurte d'une part à la très grande **variété des contrats** de travail signés localement, et d'autre part à la **cohérence** d'ensemble de chaque convention fiscale avec les droits internes des deux États signataires **qui varie** également selon les États.

Il semble difficile à ce stade de trouver une solution fiscale commune à tous les pays où la France emploie des ADL (par exemple, le recruté local est toujours un résident fiscal du pays où il exerce – ou l'inverse).

Il faut souligner par ailleurs que, les agents de droit local n'ont parfois pas la nationalité française mais celle du pays de résidence. Ils peuvent **ne pas être francophones** (on citera ici les personnels de nos postes diplomatiques les moins qualifiés). On peut comprendre qu'ils soient surpris de devoir déclarer leurs revenus d'activité en France, perdus pour déclarer leurs revenus en France et en français, et réticents à verser des impôts en France, ne contribuant ainsi en rien à la richesse nationale de leur propre pays.

En pratique, l'administration fiscale française constate que, bien souvent, c'est lors de contrôles fiscaux du pays de résidence que la question du pays d'imposition se pose, lorsqu'est découvert le cas de recrutés locaux qui **n'ont pas rempli localement leurs obligations déclaratives**. Au demeurant il semble fréquent que les sommes en jeu n'aient été déclarées dans aucun des deux pays. Au total, le **dispositif conventionnel n'est pas sécurisé** ; le respect des obligations déclaratives évite la double taxation. Il est donc indispensable que tout agent recruté localement remplisse ses obligations déclaratives dans son pays de résidence. Une information éclairée doit être donnée à tout nouvel ADL au moment de son embauche dans sa langue natale.

Cette incertitude quant à l'harmonisation fiscale ne doit cependant pas conduire à ignorer les **nombreuses autres incertitudes** inhérentes au contrat d'ADL et auxquelles il est urgent de trouver des réponses, il en va de l'image de la France.

2. La fiscalité sur les revenus de source française des contribuables non-résidents

2.1. De quoi parle-t-on ?

Ce paragraphe traite de l'impôt sur les revenus d'activité ou de remplacement, les revenus fonciers et les revenus de plus-values sur cession de bien immobilier détenu par un particulier non-résident. Les prélèvements sociaux sont traités dans le paragraphe suivant.

Les prélèvements obligatoires appliqués aux contribuables Français non-résidents

Les différents prélèvements et le barème appliqué aux revenus d'activité et de remplacement sont résumés dans le tableau **ci-dessous**[25]

	Résident fiscal en France	Non-résident fiscal en France
Base imposable	**Ensemble des revenus de source française et étrangère** Précisions : les revenus de capitaux mobiliers (RCM) sont imposables au barème progressif jusqu'aux revenus de 2017 puis au prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % (possibilité d'option pour le barème progressif).	**Uniquement les revenus de source française.** Précisions : les RCM sont prélevés par les intermédiaires financiers et sont libératoires. A partir de 2017, ils seront prélevés au taux unique de 12,8%, les non-résidents étant dispensés de prélèvements sociaux (17,2%) sur les revenus de capitaux mobiliers.
Charges déductibles du revenu imposable	- Fraction déductible de la CSG, - Sommes versées pour une épargne retraite (PERP - Plan d'Epargne de Retraite Populaire, Perco, Préfon, Madelin, autres), - Dépenses liées à l'hébergement d'un proche parent ou le paiement de sa maison de retraite, - **pensions alimentaires**, - etc.	Elles ne sont pas autorisées pour le Non-résident
Barème de l'impôt	Barème progressif à 5 tranches de 0 % à 45 % Mécanisme de décote pour les montants d'impôt dû inférieur à 1569 € pour personne seule et 2585 € pour un couple (revenus 2017)	Taux d'imposition minimum de 20 %. Au-delà le barème progressif classique s'applique. Pas de mécanisme de la décote Mécanisme d'acompte contemporain sous forme d'une Retenue à la source (RAS) dont une partie est libératoire de l'impôt dû (voir ci-dessous)
Réduction d'impôt **Crédits d'impôt**	Autorisées	Non retenues sauf : - crédit pour les dépenses de prévention des risques technologique - crédit d'impôt compétitivité emploi - crédit en faveur des entreprises

La Mobilité Internationale des Français

25 *Source : Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires Janvier 2018. Prélèvements obligatoires sur le capital des ménages : Comparaisons internationales*

		- réduction d'impôt pour investissement dans le secteur touristique
PAS	A compter du 1er janvier 2019, sur l'ensemble des revenus avec collecteur (RAS) et sans collecteur (acompte contemporain)	- Pour les revenus provenant d'un débiteur établi en France : RAS article 182 et suivants du CGI - Pour les revenus sans collecteur (revenus fonciers, BIC, BNC, BA) : acompte contemporain
		RAS article 182 (sur revenus 2017) : - sur traitements et salaires, pensions, rentes viagères et gains de source française provenant d'actionnariat salarié - 3 tranches de 0 % (jusqu'à 14 461€), 12 % (de 14 461 € à 41 951€) puis 20 % au-delà. - taux réduit à 8 % et 14,4 % si DOM - tranches de 0 % et 12 % libératoires de l'impôt sur le revenu

Les différents prélèvements et le barème appliqué aux revenus du patrimoine immobilier sont résumés dans le tableau ci-dessous[26]. Ces prélèvements concernent la/ les résidences détenues en France. La question de la résidence en France est traitée dans la 4ème partie de ce chapitre « Prélèvements obligatoires ».

	Résident fiscal en France	**Non-résident fiscal en France**
Revenus fonciers	Intégrés aux revenus d'activité pour le calcul de l'impôt donc bénéficient du même barème et mêmes règles de calcul Soumis aux prélèvements sociaux (17,2%) **avec** fraction de CSG déductible Taux maximum de prélèvement 62,2%	Intégrés aux revenus d'activité pour le calcul de l'impôt donc soumis au même barème et mêmes règles de calcul Soumis aux prélèvements sociaux (17,2%) **sans** fraction de CSG déductible Taux maximum de prélèvement 62,2%
Plus-values immobilières	**Fiscalité identique :** Taux d'imposition de 19% + prélèvements sociaux de 17,2% Abattement pour durée de détention à partir de la 6ème année	

La Mobilité Internationale des Français

[26] *Source : Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires Janvier 2018. Prélèvements obligatoires sur le capital des ménages : Comparaisons internationales*

	Tolérance administrative de 1 an en cas de cession de la résidence principale Possibilité de vendre une résidence secondaire sous statut résidence principale si les fonds sont réinvestis dans l'acquisition d'une résidence principale	Aucune tolérance administrative : la résidence principale devient résidence secondaire le jour du départ de France Possibilité de vendre en résidence principale 1 seule fois au cours d'un séjour à l'étranger avec plafonnement de la plus-value exonérée à 150 000€

L'exigence de « remise à plat » demandée à ce rapport impose de présenter quelques données chiffrées pour comparer l'imposition d'un contribuable non-résident fiscal à celle d'un résident fiscal en France.

Comparaison des impositions sur les revenus d'un résident fiscal et d'un non-résident fiscal (en €)

(Simulations provisoires réalisées en excluant toute hypothèse de charge déductible)

Situation	**Revenu de source française**	**Autre revenus mondiaux**	**Impôt si Résident fiscal en France**[27]	**Impôt si Non-résident fiscal en France**
Célibataire	(activité) 12000	0	139	0
Célibataire	(activité) 20400	0	734	468
Célibataire 1 enfant	(activité) 55000	0	7616	4809
Marié 2 enfants	(mixte foncier + activité) 81600	0	8321	7023 /10101

2.2. Un calcul complexe source de contentieux et d'incompréhension

a. Une formule de calcul illisible pour le déclarant

Les modalités d'imposition sur les revenus des non-résidents reposent en pratique sur deux mécanismes successifs :

1. D'abord une **retenue à la source** (par tranches de 0 %, 12 % et 20%) sur certains revenus de source française (pensions et salaires) lors de leur versement,

2. Puis, selon le principe de l'obligation fiscale limitée, une détermination de l'imposition finale sur le revenu par la prise en compte de **tous les revenus** de source française et l'application du barème progressif des résidents, assorti d'un **taux minimum d'imposition de 20 %.** Toutefois, ce barème progressif ne s'appliquera qu'à une partie du revenu : celle qui correspondant aux tranches libératoires de 0 et 12%.

[27] Les valeurs des résidents fiscaux en France ont été calculées avec le simulateur en ligne https://www.impots.gouv.fr/portail/simulateurs

De nombreux non-résidents **ne comprennent pas** le principe du taux minimum de 20 % et interrogent à longueur d'année la DINR sur le taux qui leur est appliqué. Et notamment, le taux de 20% semble très élevé à tous ceux dont les revenus mondiaux les placeraient dans une tranche inférieure. Cette incompréhension et aggravée par le fait que le site impots.gouv.fr ne propose pas de simulateur de calcul de l'impôt sur le revenu des non-résidents, la complexité du calcul rendant très difficile toute simulation.

b. Un mécanisme de modulation méconnu, source d'inégalité

Ce taux minimal d'imposition de 20% peut être revu à la baisse, sous réserve que le contribuable domicilié à l'étranger justifie que **l'ensemble de ses revenus mondiaux** le placerait dans une tranche d'imposition inférieure à 20% avec un nouveau taux dit taux moyen.

L'application du taux moyen requiert en revanche **une démarche du contribuable** qui doit en faire la demande expresse. Et sous réserve de communiquer l'ensemble des éléments nécessaires, le taux moyen ainsi déterminé est de droit si le montant de l'impôt calculé in fine, par application du barème et du quotient familial, apparaît inférieur à l'imposition initiale au taux minimum d'imposition de 20%.

Cette requête du contribuable se fait soit **lors de sa déclaration initiale** (déclaration simple avec mise à disposition des documents en cas de contrôle de l'administration fiscale), soit **par voie contentieuse** (déclaration avec vérification systématique de tous les documents fournis). La voie contentieuse donnera lieu à un remboursement ultérieur le cas échéant pour seulement un tiers des contribuables victimes d'un trop prélevé[28]. Il y a donc **différence de traitement entre contribuables** selon que la demande de taux moyen est faite avant ou après la déclaration des revenus.

Cette disparité de traitement entre contribuables est pour le moins surprenante.

L'existence de ces deux modalités d'imposition est **très perturbante** et **inéquitable** pour les usagers. Elle génère année après année un nombre croissant de réclamations et d'exaspérations qui alourdissent la gestion et impactent négativement la qualité de la relation entre les contribuables et la DINR. La mission tient à souligner ici que **les agents de la DINR sont violemment exposés à l'insatisfaction des usagers alors qu'ils n'en sont en rien responsables**.

c. Des contentieux longs et coûteux pour tous

C'est donc au contribuable non-résident de **justifier** de l'ensemble de ses revenus de sources française et étrangère pour réclamer l'application le cas échéant d'un taux moyen inférieur au taux de 20 % (ou de 14,4 % pour les revenus provenant des DOM).

Or pour les contribuables ne bénéficiant d'aucun revenu à l'étranger, **démontrer une absence de revenus** à l'étranger est parfois particulièrement **délicat, voire impossible**. Cette procédure est à réengager tous les ans sauf lorsque le contribuable a d'emblée demandé l'application d'un taux moyen inférieur à 20% en cochant sur sa déclaration la case 8TM. De nombreux Français de l'étranger ont alerté sur la **lourdeur de la procédure de rectification** et sur son absence de lisibilité.

[28] Donnée de la consultation citoyenne de la mission – du 15 Mars au 30 Avril 2018 sur un échantillon de 42215 personnes

Témoignage

« *Où est l'égalité des Français vis-à-vis des impôts ? Pourquoi taxe-t-on d'office forfaitairement un Français sans tenir compte de sa situation familiale ? Pour mon cas personnel, je suis taxé à 14% et on me demande de payer 3200 euros d'impôts alors qu'en France je ne paierais que 2400 euros. Apres réclamation, on me dit que si je veux avoir un dégrèvement, je dois fournir un justificatif de mes revenus mondiaux (…). Comment faire d'autant qu'ici je ne possède rien, que je n'ai pas de business en local, je suis totalement inconnu du BIR [*services fiscaux thaïlandais*]. (…) J'ai fait établir un document indiquant que dans la province de Quirino, où j'habite, je n'avais aucun business et aucune propriété. J'ai transmis cela au Service des non-résidents et j'attends de voir. Le dossier est entre les mains du conciliateur fiscal* » (Philippines)

Témoignage

« En tant que retraité vivant à l'étranger, ma pension de retraite est amputée chaque mois d'une "Retenue à la Source". (…) compte tenu de la modestie de mes revenus et de ma situation familiale, je ne suis pas imposable depuis plusieurs années. Donc, tous les ans, je dois monter un dossier complet et encombrer un peu plus les services fiscaux en demandant le remboursement de cette retenue à la source aux services fiscaux. Cette procédure est longue, très longue. Par exemple : j'ai demandé le remboursement de la RAS (600 euros) prélevée sur mes revenus en 2016 dès que j'ai reçu mon avis d'imposition de 2017 soit le 3 août 2017. Nous sommes le 06 février 2018 et je n'ai toujours pas eu de remboursement…ni même d'avis de dégrèvement à venir… »

En pratique le contribuable **doit tenir à la disposition de l'administration tout document** probant de nature à établir le montant des revenus de source étrangère (avis d'imposition émis par l'administration fiscale de l'État de résidence ; double de la déclaration de revenus souscrite dans l'État de résidence à raison des revenus de l'ensemble des membres du foyer fiscal, ou à défaut, et dans l'attente de pouvoir produire ces justificatifs, attestation sur l'honneur). Si les obligations déclaratives de l'État de résidence ne permettent pas de produire ces documents, il convient de fournir tout document probant de nature à établir le montant et la nature des revenus de source étrangère. **Ces documents doivent être certifiés conformes.**

d. Un centre des impôts des non-résidents à bout de souffle

Ainsi, le calcul de l'impôt sur le revenu des non-résidents, notamment les mécanismes du taux minimum prévus à l'article 197 A du CGI, se révèle illisible pour le déclarant et génère des **contentieux aussi nombreux qu'inutiles**. Il en va de même pour l'application de la retenue à la source prévue à l'article 182 A du CGI.

Ce sont des milliers de contribuables perplexes qui contactent la direction des impôts des non-résidents (DINR) et qui forment **une large partie du volume d'appels** et courriels reçus par l'administration.

Les modalités de calcul de l'impôt des non-résidents sont tellement différentes du calcul de l'impôt des résidents qu'elles requièrent une **formation spécifique des agents** chargés de son recouvrement à la DINR. Selon sa directrice, un agent n'est pleinement opérationnel qu'à partir du 4è mois suivant sa prise de fonction. Cet important délai de formation des agents de l'État au sein de la DINR doit être pris en compte dans l'analyse et le bilan du recouvrement de l'impôt des non-résidents.

La Mobilité Internationale des Français

De plus, le service des impôts des non-résidents **ne dispose pas des outils informatiques** adaptés aux formules de calcul. Le traitement est donc très souvent réalisé **à la main** générant une charge et une forme de travail **d'un autre temps**.

e. Trouver un système plus juste

Les témoignages qui précèdent illustrent le fait que **les revenus les plus faibles sont les plus pénalisés** par ce taux minimum de 20%. Il convient donc de modifier le système de calcul et de recouvrement de l'impôt des non-résidents en le **rendant plus juste**.

Trois options différentes peuvent être envisagées, chacune devant être explorée en fonction de **son impact** sur la mise en place du prélèvement à la source, sur les finances publiques et bien entendu sur le montant prélevé au contribuable (La mission tient à rappeler que plus de la moitié des Français à l'étranger déclarent vivre dans un pays à fiscalité équivalente ou plus lourde que la France ; il ne faut donc pas que le choix cible les seuls résidents d'un pays à fiscalité plus avantageuse, ce serait profondément injuste).

Option 1 : Encourager plus largement l'option de demande initiale du taux moyen qui impose de cocher la case 8 TM de la déclaration 2042.

- En effet, pour bénéficier du taux moyen, il est possible de porter dans la déclaration de revenus à la case 8 TM le montant global des revenus de source française **et étrangère** du foyer fiscal. Un formulaire spécifique s'ouvrira alors afin de détailler ces revenus par nature et montant de chaque catégorie de revenus.
- Ce régime est systématiquement favorable aux non-résidents.
- Cette option maintient le mode de calcul complexe décrit précédemment à l'origine de la lourdeur de traitement administratif déjà connue et n'est **pas compatible avec la mise en place du PAS.**
- Enfin et surtout, elle requiert le développement d'un outil informatique adapté au coût très élevé.

Option 2 : Déclarer d'emblée l'ensemble des revenus mondiaux en supprimant corrélativement le taux minimum de 20% avec application du barème progressif appliqué aux seuls revenus français au taux moyen calculé sur l'ensemble des revenus monde.

- Cette option a le mérite de supprimer une part importante de contentieux inutiles ; de plus elle **ne requiert pas de développer un outil informatique spécifique** puisque l'outil existant pour les résidents devient utilisable.
- Elle présente également l'avantage d'être compatible avec la mise en place du prélèvement à la source (PAS).
- Cette option consiste en réalité à mettre en œuvre directement ce qui est prévu par le CGI à savoir l'application du taux moyen qui est de droit pour tout contribuable non-résident, sans passer par le taux forfaitaire minimum de 20% et sous réserve qu'il déclare l'ensemble de ses revenus mondiaux ;
- En l'absence de communication spontanée par le contribuable de ses revenus mondiaux, une sanction doit être prévue, en instaurant le principe de l'application d'un taux (à définir), dont le niveau serait nécessairement supérieur à celui résultant du barème appliqué à ses seuls revenus de source française, pour ne pas l'encourager à n'indiquer que ces derniers. Le taux sanction pourrait être :
    - La tranche immédiatement supérieure à celle calculée sur les seuls revenus déclarés de source française
    - Un taux forfaitaire à 30% sur le modèle de la flat tax

La Mobilité Internationale des Français

- La DLF a pointé auprès de la mission les conséquences néfastes sur les situations de prestations ponctuelles en France de contribuables non-résidents à très hauts revenus (artiste, sportif, etc.) ; ceux-ci pourraient être d'emblée réticents à fournir une prestation ponctuelle en France à la fois pour des soucis de confidentialité de leurs revenus mondiaux et en raison du taux d'imposition qui serait appliqué au revenu de leur prestation ponctuelle. La mission souligne ici que les prestations ponctuelles de hauts revenus étrangers n'ont pas à impacter les revenus de contribuables français, notamment des plus modestes qui, à ce jour, sont pénalisés avec le taux minimum forfaitaire à 20%.
- Cette option place de facto le contribuable non-résident dans une situation de **responsabilité fiscale illimitée**. Or cette situation se heurte à **l'écueil de la vérification des revenus mondiaux** qui est une **mission particulièrement complexe** en l'absence d'une véritable transparence fiscale et échange automatique de données fiscales entre tous les pays (voir encadré).
- Cette option butte également sur **l'absence d'équité fiscale** entre résidents et non-résidents sauf à ouvrir la déductibilité de charges aux non-résidents comme cela est prévu pour les résidents, cette déductibilité étant discutable s'agissant de dépenses réalisées dans le pays de résidence.
- Enfin cette option se fracasse sur **l'impossibilité de réaliser une étude d'impact** faute d'avoir accès aux revenus mondiaux des contribuables déclarants.

Option 3 : Appliquer d'emblée le barème progressif sur les seuls revenus de source française, et en supprimant le taux minimum de 20%. Cette option a les avantages suivants :

- Simplifier l'ensemble de la procédure de calcul : l'administration peut utiliser l'outil informatique existant pour les résidents (coût en moins ce qui est cohérent avec les **exigences de réduction de la dépense publique**)
- Permettre la bascule de la retenue à la source vers le prélèvement à la source ce qui est une mesure de **simplification du recouvrement** de l'impôt ;
- **Supprimer les procédures de contentieux** liées aux réclamations du taux moyen ;
- Suppression du contrôle parfois difficile des revenus mondiaux ;
- Les revenus les plus faibles ne sont plus pénalisés par le taux forfaitaire de 20% ;
- La compliance fiscale sera améliorée notamment sur les hauts revenus ponctuels qui n'auront pas à déclarer l'ensemble de leurs revenus mondiaux comme le ferait l'option 3.
- Une étude d'impact est ici possible et souhaitable, les revenus de source française des non-résidents déclarants étant tous connus de la DINR.

Le cas des agents de l'État en contrat local

Le mode d'imposition des agents de droit local (ADL) comporte de nombreuses incertitudes qui conduisent à une insécurité fiscale particulièrement inconfortable pour des personnels dont le statut est hybride assez proche du contractuel au service de l'État : ni tout à fait fonctionnaire, ni tout à fait salarié de droit privé. Selon la DINR, cette difficulté va être exacerbée avec la mise en place du prélèvement à la source (PAS).

Plusieurs questions se posent dont aucune n'est tranchée à ce jour, les conventions fiscales bilatérales n'apportant pas de solution claire. La première question à trancher est celle de la résidence fiscale : en France ou dans le pays de résidence ? Ensuite il faut déterminer si le revenu versé localement doit être imposé en France ou dans le pays de résidence. S'il est imposé en France, selon quelle modalité : avec ou sans retenue à la source ? S'il y a retenue à la source avec taux forfaitaire minimum de 20%, il y aura donc recours contentieux pour faire valoir le taux moyen, et cela devra se répéter tous les ans. Ce n'est pas acceptable qu'un agent au service de l'État soit ainsi traité.

La direction de la législation fiscale n'a elle-même pas encore pris de décision. Pourtant, la volonté politique de réduire le nombre de fonctionnaires offre une solution simple : décider de fiscaliser tous ces personnels dans leur pays de résidence permettrait de diminuer brutalement le nombre de fonctionnaires !

Le prélèvement à la source est un autre obstacle majeur : il suppose que le payeur retienne une somme d'argent. Mais en ce cas, les payeurs sont les services locaux de gestion qui ne sont pas équipés pour retenir une somme d'argent (qui serait en monnaie locale) et la reverser aux services fiscaux en France (en euros).

Deux possibilités sont envisageables : soit aligner les ADL sur un statut de fonctionnaire détaché, donc traité comme résident fiscal français (mais le problème de la retenue par le service local de gestion reste entier). Soit définir un statut d'ADL qui en fasse des résidents fiscaux locaux, quelle que soit la nationalité (il est à ce jour étrange d'ailleurs d'observer que selon la nationalité, française ou pays tiers, l'ADL peut être fiscalisé en France ou dans son pays de résidence).

Le contrôle des revenus monde est-il réaliste ?

(Extrait du rapport du Conseil aux prélèvements obligatoires, Janvier 2018)

Au cours des dernières années, plusieurs évolutions ont permis d'accroître l'effectivité du pouvoir d'imposer le patrimoine détenu à l'étranger et ses revenus. D'une part, au-delà de l'échange de renseignements entre États sur demande classiquement prévu par les conventions fiscales, l'échange automatique de renseignements a fait l'objet d'une norme commune de l'OCDE adoptée le 15 Juillet 2014, portant notamment sur les dividendes, intérêts et produits de cession d'actifs. Au sein de l'Union européenne, la directive 2011/16/UE prévoit l'échange automatique de certaines informations financières dont le champ a été étendu par sa révision du 9 décembre 2014 dans le sens de la norme OCDE commune. L'échange automatique de renseignements entré en vigueur en septembre 2017 devrait permettre à l'administration fiscale d'imposer plus efficacement le patrimoine détenu à l'étranger par des résidents en France.

Ce dernier point nécessite une évaluation.

2.3. Les écarts concernant la déductibilité de certaines charges :

La plupart des charges déductibles du revenu fiscal d'un résident français ne le sont pas pour les non-résidents, en raison de leur obligation déclarative restreinte et de l'hypothèse selon laquelle d'éventuelles déductions sur le revenu imposable seraient accordées dans le pays de résidence, point qui varie selon les pays et sur lequel l'État français dispose de très peu d'information.

Cette différence importante de traitement à l'égard de leurs compatriotes résidents fiscaux français est extrêmement impopulaire quel que soit le niveau de revenu du contribuable expatrié.

Quelques exceptions existent qu'il convient de rappeler. La mission propose d'étudier les situations pour lesquelles le dispositif de déductibilité pourrait être étendu.

a. Le principe de déductibilité des charges

Déduire certaines charges n'est pas qu'un simple cadeau fiscal. Il s'agit surtout d'un **outil incitatif** tel que **développer l'aide sociale** non institutionnelle là où l'État ne peut plus s'engager autant (dons aux œuvres), lutter contre le travail au noir (services à la personne), **rénover le parc de logements** (dépenses de rénovation énergétique), **soutenir l'économie réelle** (souscription au capital de PME), **préparer sa retraite** (déduction des cotisations d'épargne retraite). Autant **d'outils qui dynamisent** le tissu économique et social du pays et répondent à de **véritables besoins** auxquels l'État ne peut répondre seul. **Les non-résidents doivent-ils être exclus de cette dynamique ?**

Concernant les charges déductibles des revenus, la position de l'administration fiscale française est ancienne et constante : puisqu'il est impossible à l'État français de connaître les modes d'imposition des revenus réalisés à l'étranger, particulièrement des déductions accordées, il est appliqué le principe de **non déductibilité pour les non-résidents** de la plupart des charges accordées aux résidents, évitant le cas échéant une double déduction.

Or, lorsqu'on étudie les cas de déductibilité des charges dans d'autres pays, elles concernent toujours des situations fortement liées au mode de vie et donc au lieu de résidence : charges de famille (Allemagne, Belgique, Italie, États-Unis), frais ou cotisations de santé (Belgique, Espagne, Canada, Et États-Unis), cotisations de retraite (Canada), intérêts d'emprunt (Italie, États-Unis), faibles revenus (États-Unis), garde d'enfants (Belgique, Espagne), aide à domicile (Belgique, Canada), dons aux œuvres (Belgique, USA, Canada, Italie)[29]. Les évènements ou situations à l'origine d'une telle déduction doivent avoir une **territorialité** (la déduction du revenu belge pour garde d'enfant est accordée pour une garde d'enfant en Belgique). Un don aux Téléthon en France ne pourra être pris en déduction fiscale par l'administration américaine sur des revenus perçus aux États-Unis par exemple.

Par conséquent, l'hypothèse selon laquelle un non-résident fiscal en France pourrait déduire une charge acquittée en France des revenus perçus et déclarés dans son pays de résidence est probablement **le plus souvent fausse.**

Par ailleurs, les résidents qui ont fait un don à un organisme d'intérêt général établi dans un pays européen autre que la France ont droit à la déductibilité de leur don[30]. Or ne peuvent-ils avoir des revenus dans cet autre pays avec un statut de non-résident et y avoir obtenu la déductibilité de leur don ? Auquel cas il y aurait double déduction. Comment le vérifier ?

S'agissant des charges liées au mode de vie dont la réalisation et le paiement se situent dans le pays de résidence du contribuable non-résident, la mission juge normal que de telles charges ne soient pas déductibles des revenus de source française. Il en va ainsi des frais de santé, intérêts d'emprunt contracté dans le pays de résidence, aide à domicile, garde d'enfants, cotisations syndicales, cotisations retraites (liste non exhaustive).

Recommandation :

10) S'agissant de charges dont la **réalisation et le paiement se situent en France et qui contribuent à des besoins sociaux et économiques du pays**, la mission recommande que soit envisagée une déductibilité de certaines de ces charges des revenus de source française d'un non-résident (quelques exemples seront donnés dans les paragraphes suivants).

b. Les charges venant en déduction du revenu global :

Pour certaines charges, l'absence d'unité entre les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu des contribuables français résidant à l'étranger et celles applicables aux résidents fiscaux français pose question.

Ainsi en est-il notamment des charges suivantes dont la déduction leur échappe[31] :

- **Fraction déductible** de la contribution sociale généralisée (**CSG**) sur les revenus du patrimoine et de placement ;

La patrimonialisation des contribuables français

[29] Liste et situations non exhaustives

[30] Formulaire 2042 RICI Millésime 2018, cases 7VA et 7VC

[31] Liste exhaustive à l'Article 156 II du CGI

- Pensions alimentaires versés aux ascendants et descendants au titre de **l'obligation alimentaire réciproque** (articles 205 à 207 du code civil)
- Les sommes versées au titre de **pension alimentaire** au bénéfice d'un conjoint ou d'un ex-conjoint (suite à mariage ou PACS) à la suite d'une décision de justice ou d'une convention de divorce par consentement mutuel sans homologation par le juge, ne sont également pas déductibles.
- Cotisations versées au titre de **l'épargne-retraite** ;
- Avantages en nature consentis à des personnes âgées de plus de 75 ans ;
- Charges afférentes aux **immeubles historiques** et assimilés ;

Un certain nombre de questions se posent s'agissant d'un non-résident parmi lesquelles :

- En prenant l'exemple de la **CSG**, ne pas accorder la déductibilité d'une fraction de CSG sur les revenus du patrimoine et de placement des non-résidents ne trouve pas de justification.
- En prenant l'exemple de la **pension alimentaire** versée à un ex-conjoint, la pension se retrouve de fait imposée deux fois en France : une fois pour le non-résident qui la verse et une fois pour l'ex-conjoint qui la reçoit (s'il est résident fiscal français) ;
- En prenant l'exemple de **l'épargne retraite**, les non-résidents sont 15% à ne pas préparer leur retraite, et moins d'un sur deux bénéficie d'un régime obligatoire dans son pays de résidence. Le non-résident qui a été affilié à un système obligatoire français doit être incité à préparer sa retraite en France ;
- En prenant l'exemple des charges afférentes aux **immeubles historiques**, présumer qu'un État tiers s'intéresserait au patrimoine historique de la France au point d'accorder ce type de déduction est une hypothèse pour le moins étonnante et qui doit être remise en question ;

Recommandations :

11) Permettre la déductibilité d'une **fraction de la CSG** sur les revenus du patrimoine (2042, case 6DE)

12) Permettre la déductibilité des **charges au mariage** suite à un divorce et des **pensions alimentaires** versées en France à un enfant, un ascendant résidant en France (2042, cases 6G, 6E)

13) Permettre la déductibilité des **cotisations d'épargne retraite** versées **en France** pour soi-même, son conjoint ou à des ascendants et descendants résidents en France (2042 cases 6R)

14) Permettre la déductibilité **des charges acquittées en France**, sans report les années suivantes, prévues par l'article 156 II du CGI (2042 case 6DD)

Le cas particulier des pensions alimentaires du non-résident Schumacker

Les pensions alimentaires versées par les non-résidents ne sont pas déductibles du revenu global. Il existe néanmoins une exception pour les contribuables « non-résidents Schumacker » qui peuvent, de la même manière que les contribuables fiscalement domiciliés en France, faire État pour la détermination de leur impôt sur le revenu, des charges admises en déduction du revenu global.

L'arrêt Schumacker[32] a clarifié les conditions de déductibilité des pensions alimentaires. Ainsi l'assimilation des non-résidents Schumacker aux résidents fiscaux français est présumée, lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- Le non-résident « Schumacker » est domicilié dans un autre État membre de l'Union européenne, ou dans un État partie à l'espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale ;
- Les revenus de source française du non-résident concerné sont supérieurs ou égaux à 75 % de son revenu mondial imposable, conformément à la recommandation de la Commission européenne, du 21 décembre 1993, relative à l'imposition de certains revenus obtenus par des non-résidents dans un État membre autre que celui de leur résidence (94/79/CE) ;
- Le non-résident « Schumacker » ne bénéficie pas de mécanismes suffisants de nature à minorer l'imposition dans l'État de résidence, en fonction de sa situation personnelle et familiale, en raison de la faiblesse des revenus imposables dans ce même État.

Dès lors, il bénéficie des mêmes possibilités de déduction que le résident fiscal français.

c. Les charges ouvrant droit à réductions ou crédits d'impôt

Pour les mêmes raisons précédemment évoquées, les contribuables domiciliés hors de France sont exclus du bénéfice des réductions et crédits d'impôt sur le revenu. Certaines exclusions sont tout à fait justifiées et sont rappelées ci-dessous. D'autres exclusions mériteraient une réflexion approfondie et notamment dès lors qu'elles ont un fort impact sur l'économie de notre pays :

- Réduction d'impôt accordée au titre des investissements dans l'immobilier de loisirs (art 199 decies E)
- Investissements dans des résidences hôtelières à vocation sociale (Art 199 decies I)
- Réduction d'impôt au titre d'investissements forestiers (art 199 decies H)
- Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital des sociétés ainsi qu'au titre des souscriptions de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (Article 199 terdecies-0 A ; case 7 CF)
- Réduction d'impôt accordée au titre des dépenses relatives aux travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques (art 199 duovicies)
- Réduction d'impôt accordée au titre des dépenses de restauration immobilière dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés et les zones protégées (Article 199 tervicies)
- Réduction d'impôt accordée au titre des dépenses de préservation du patrimoine naturel (Article 199 octovicies)
- Réduction d'impôt accordée au titre des dons faits par les particuliers (Article 200)

[32] Par un arrêt du 14 février 1995 (affaire C-279-93, Schumacker), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que les États membres, qui sont fondés à traiter différemment les non-résidents de leurs résidents, doivent en revanche les traiter à l'identique lorsque les premiers se trouvent, du fait qu'ils tirent de l'État concerné la totalité ou la quasi-totalité de leurs revenus, dans une situation comparable à celle des seconds.

d. Crédits et réductions d'impôt justifiées par la situation de famille

- Crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants hors du domicile familial
- Réduction d'impôt octroyée pour chaque enfant scolarisé
- Réduction d'impôt générée par le versement d'une prestation compensatoire au titre des rentes servies à l'ex-conjoint. (Nombreux retours sur le sujet)

Ces charges sont le plus souvent acquittées dans le pays de résidence où elles peuvent donner droit à une déductibilité ou réduction d'impôt. Par conséquent, **il convient de ne pas les inclure dans le dispositif de droit à réduction ou crédit d'impôt**, à l'exception de la prestation compensatoire servie à un ex-conjoint résident fiscal français.

Recommandation :

15) Ouvrir le droit à réduction d'impôt pour le versement de prestations compensatoires à l'ex-conjoint résident fiscal français (2042 cases 7W)

e. Crédits et réductions d'impôt ayant trait à l'habitation principale

- Crédit d'impôt accordé au titre des intérêts d'emprunt souscrits pour l'acquisition ou la construction de la résidence principale, supprimé pour les offres de prêt émises depuis le 1er janvier 2011 ;
- Crédit d'impôt en faveur de l'aide aux personnes pour l'installation ou le remplacement d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées dans un logement neuf ou ancien ainsi que pour les travaux de prévention des risques technologiques et le diagnostic préalable à ces travaux (article 200 quater A du CGI).
- Crédit d'impôt pour la transition énergétique ;

Par définition, le non-résident n'ayant pas sa résidence principale en France, il est légitime que **ces dispositifs ne lui soient pas ouverts pour sa résidence principale située à l'étranger.**

En revanche, dans le cadre de la **nécessaire rénovation énergétique** du parc immobilier souhaitée par le Président de la République, la cohérence de cette rénovation ne peut souffrir de distinguer les propriétaires selon leur lieu de résidence principale, en France ou ailleurs dans le monde : peut-on imaginer un immeuble dont tous les logements seraient rénovés énergétiquement sauf celui du 4ème étage sur 6 au prétexte que son propriétaire réside à l'étranger ? Où serait l'efficacité énergétique globale dans une telle situation ? Il faut donc se poser la question de l'accès au crédit d'impôt pour les résidences secondaires et notamment les logements détenus par les non-résidents. Ce mécanisme d'incitation fiscale ne doit pas dépendre de la situation en France ou hors de France de son propriétaire.

Recommandation :

16) Ouvrir le droit à crédit d'impôt les dépenses engagées **pour la rénovation énergétique** d'un logement situé **en France** dans le seul cas où le contribuable non-résident est redevable d'un impôt sur le revenu (pas de report de crédit d'impôt) ;

f. Crédits et réductions d'impôt liés à l'investissement immobilier locatif

Un non-résident fiscal français ne peut bénéficier d'aucun crédit d'impôt / ou réduction d'impôt lié à un investissement immobilier locatif.

Or, l'investissement locatif est un des moyens pour les Français non-résidents de **préparer l'avenir** et réduire le risque de dépendance à l'aide sociale :

- Constitution d'un capital retraite ;
- Investissement dans un bien qui deviendra la résidence principale pour la retraite ;
- Investissement dans un bien qui sera la résidence principale des enfants étudiants en France ;
- Investissement dans un bien qui sera une solution de repli en cas d'urgence à quitter le pays de résidence : instabilité politique (Côte d'Ivoire 2004, Liban 2006), catastrophe naturelle (Japon 2011), perte du visa de travail (14 jours après le jugement de divorce au Japon par exemple), perte d'emploi, maladie, etc.

Investir dans l'immobilier locatif en France, c'est aussi **soutenir l'économie française** et contribuer à développer le parc de logements dans une période où des zones en sont dépourvues.

Il faut ici souligner que certains pays ont des conditions fiscales particulièrement avantageuses pour des investissements immobiliers (Portugal, Thaïlande pour n'en citer que deux) qui ont déjà séduit de nombreux ressortissants français (résidents et non-résidents). Face à cette concurrence, il faut **rendre la France attractive !**

Recommandation :

17) Ouvrir la réduction et le crédit d'impôt lié à l'investissement immobilier locatif aux non-résidents.

g. Crédits et réductions d'impôt ayant trait à l'emploi à domicile

On peut citer ici les frais de garde d'enfants, de soutien scolaire, d'entretien de la maison et travaux ménagers, de petits travaux de jardinage, de prestations de petit bricolage, de prestations d'assistance informatique et internet. Tous ces frais sont **liés au mode de vie sur le lieu de résidence principale**. Il n'y a donc **pas lieu d'ouvrir aux non-résidents** qui, par définition, résident hors de France, le bénéfice de crédit ou réduction d'impôt pour ces charges.

Concernant les frais de maintien à domicile d'un ascendant qui remplit les conditions pour bénéficier de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), un résident fiscal en France peut bénéficier d'une réduction ou crédit d'impôt pour les dépenses liées aux services à la personne rendus à sa résidence principale ou secondaire située en France, qu'il soit propriétaire ou non ou pour les dépenses engagées à la résidence d'un ascendant.

Le vieillissement de la population est un **défi de notre société** et tout ce qui peut contribuer au maintien à domicile des personnes âgées doit être encouragé. La personne âgée qui devient dépendante a besoin de la même aide, que ses descendants soient résidents en France ou pas.

Recommandation :

18) Ouvrir aux non-résidents le droit à réduction ou crédit d'impôt, sans remboursement d'impôt en cas de non-imposition, au titre des dépenses acquittées pour des ascendants bénéficiaires de l'APA et résidents en France (2042 MICI cases 7D)

h. Les dons aux œuvres

L'article 200 du CGI prévoit qu'ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant, les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des **dons et versements**, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, effectués par les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B, au profit **de divers organismes reconnus d'utilité publique** énumérés limitativement.

Dans un contexte de nécessaire réduction de la dépense publique, les associations reconnues d'utilité publique sont de moins en moins soutenues par l'État et ont de plus en plus besoin de la solidarité nationale individuelle.

Les non-résidents doivent être associés à cette forme de solidarité. C'est un des moyens de construire puis maintenir le lien indispensable entre l'État français et nos citoyens français hors frontières. Nous avons tous à y gagner.

Recommandation :

19) **Ouvrir aux non-résidents** le droit à réduction et crédit d'impôt pour les **dons aux organismes d'intérêt général** dans un souci de **solidarité nationale** pour les dons et versements effectués au profit des mêmes organismes et dans les mêmes limites, c'est-à-dire pour des établissements établis en France et reconnus d'utilité publique.

Cette réduction pourrait également être par exception limitative étendue aux dons versés aux établissements français à l'étranger pour des dépenses d'investissement, en soutien au réseau scolaire français de l'étranger AEFE. Cette position est cohérente avec les réductions existantes autorisées pour les résidents à l'article 200 du CGI, alinéas b et c :

> « *Dons et versements … au profit :*
>
> *b) D'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique,* ***éducatif****, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou* ***à la diffusion de la culture, de la langue*** *et des connaissances scientifiques françaises ;*
>
> *c) Des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif et des établissements d'enseignement supérieur consulaire mentionnés à l'article L. 711-17 du code de commerce pour leurs activités de formation professionnelle initiale et continue ainsi que de recherche ;* »

La Mobilité Internationale des Français

Il est déjà prévu la possibilité de réduction ou crédit d'impôt pour des dons faits à des organismes d'intérêt général établis **dans un État européen autre que la France** (2042 cases 7V).

Toutefois, la mission souligne que les établissements AEFE qui ont le plus de besoin de financement sont établis **hors de l'espace économique européen** ceci dans un contexte où l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger (AEFE) rencontre **d'importantes difficultés budgétaires** de nature à fragiliser son avenir et alors même que le Président de la République a exprimé le souhait de doubler ses capacités d'accueil.

La déductibilité d'un don fait à un établissement scolaire du réseau AEFE hors UE est très attendue des contribuables non-résidents. Un tel don doit être dirigé vers des dépenses d'investissement et en aucun cas vers des dépenses de fonctionnement.

Recommandation :

20) Afin de **mettre en cohérence** les demandes du Président de la République, les besoins de développement du réseau AEFE partout dans le monde et particulièrement hors de l'espace économique européen, et les attentes des parents d'élèves et des enseignants, **ouvrir aux non-résidents le droit** à réduction et crédit d'impôt **des dons faits à des établissements du réseau AEFE** pour leurs projets développement et de rénovation.

i. Les exceptions au principe de non déductibilité des charges pour les non-résidents

Deux modalités de crédits d'impôt échappent à la règle de non déductibilité des charges des non-résidents :

- Le crédit d'impôt pour primes d'assurance pour loyer impayés (38 % du montant de la prime d'assurance (art.200 nonies du code général des impôts) ;
- Le crédit d'impôt au titre de travaux de prévention des risques technologiques dans les logements donnés en location.

Il est surprenant ici de voir que des situations en lien avec la location d'un bien immobilier situé en France ouvrent des droits à un avantage fiscal alors que ni l'acquisition d'un tel bien ni sa rénovation n'y donnent droit.

Recommandation :

21) Ouvrir l'ensemble des incitations fiscales à l'investissement dans immobilier locatif aux non-résidents.

22) Prolonger le bénéfice des crédits d'impôts générés dans le cadre d'un investissement locatif du type Pinel **initié avant le départ de France jusqu'à son terme** ou jusqu'au retour en France du contribuable non-résident.

2.4. Le recouvrement de l'impôt des non-résidents : l'œuvre de Dédale !

a. La spécificité des non-résidents : la retenue à la source

La Mobilité Internationale des Français

Certains revenus des non-résidents font l'objet d'une **retenue à la source** spécifique codifiée aux articles 182 A à 182 B du CGI. C'est le cas des traitements et salaires, pensions et retraites, des revenus de capitaux mobiliers, ou encore de certains revenus non commerciaux. Cette retenue à la source est dans certains cas **libératoire** ce qui signifie que le revenu sur lequel elle est prélevée n'a pas à être par la suite soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Les salaires, pensions et retraites subissent une **retenue à la source mixte**, libératoire pour partie et non libératoire pour le reste (voir encadré). Autant dire que **le contribuable s'y perd très rapidement** !

Les règles applicables en matière de retenues à la source sont complexes (tranches à 0 et 12% libératoires, tranche à 20% non-libératoire) avec, en cas de trop prélevé en retenue à la source pour cause d'erreur, une **procédure de restitution contentieuse longue et douloureuse** (réclamation / saisine du Tribunal Administratif).

Le paragraphe ci-avant consacré à l'impôt sur le revenu cite plusieurs témoignages qui rapportent la difficulté à se faire rembourser en cas de trop perçu (de nombreux documents à fournir, chaque année et des délais de traitement très longs), la lourdeur et la lenteur de cette procédure de remboursement ainsi que la difficulté supplémentaire lorsqu'il s'agit de prouver l'absence de revenus ailleurs dans le monde.

Le calcul complexe de la retenue à la source

Fraction des sommes soumises à retenue à la source :

Part de revenu inférieure à 13170€ : 0% (libératoire)

Part de revenu entre 13170 et 38214€ : 12% (libératoire)

Part de revenu supérieure à 38214€ : 20% (fraction de revenu intégrée à l'assiette de calcul final)

Source : CGI Article 182A

La DINR doit-elle être une maison de Haute Couture ?

La complexité de calcul de l'impôt sur le revenu des non-résidents et l'absence d'outil informatique adapté impose à la DINR un **traitement entièrement manuel** des télédéclarations : du cousu main en quelque sorte ! Chacun sait combien le fait main de la Haute Couture a un coût très élevé qui correspond, pour la DINR, à l'indispensable mobilisation d'importants moyens humains qu'il faut former et motiver dans un contexte d'augmentation constante du nombre de contribuables et avec eux, de leur incompréhension, de leur exaspération voire de leur agressivité. **L'impact psycho-social sur les agents de la DINR de cette situation doit être pris en compte.**

Supprimer la retenue à la source prévue à l'article 182 pour lui substituer le prélèvement à la source qui entrera en vigueur au 1er janvier 2019 serait une source de simplification pour les organismes payeurs (qui sont aujourd'hui responsables de la mise en œuvre de la très complexe retenue à la source), mais aussi et surtout pour la DINR qui verra ses travaux simplifiés du fait de la disparition du caractère libératoire des deux premières tranches du barème spécifique et pourra ainsi réorienter les missions de ses agents vers des tâches à **plus grande valeur ajoutée**.

b. La retenue à la source : non soluble dans le PAS !

Le Prélèvement à la Source (PAS) doit entrer en vigueur le 1er janvier 2019. Pour le Ministère des Finances, il s'agit d'un **chantier majeur** dont la **réussite** est **essentielle** à la compliance et la confiance fiscale des ménages.

Aujourd'hui, l'imposition des non-résidents se fait en deux temps : **d'abord une retenue à la source** (RAS) selon des modalités complexes qui diffèrent selon la nature du revenu **puis un recouvrement** après calcul de l'impôt dû.

A ce jour, la retenue à la source (RAS) sur les revenus d'activités et les pensions de source française des non-résidents ne permet pas la mise en place du prélèvement à la source (PAS). Les modalités (complexes, voir le paragraphe 5) de calcul et de prélèvement de ces revenus seront donc inchangées faute de pouvoir trouver une solution qui permette de basculer de la RAS au PAS.

Simultanément, les revenus des non-résidents qui ne relevaient pas jusqu'à présent de la RAS, principalement les revenus fonciers et les revenus des indépendants, seront concernées par le PAS.

Ainsi, au 1er janvier 2019, pour les non-résidents, RAS et PAS vont coexister selon la nature du revenu ! Comment s'y retrouver ? Comment expliquer ?

Le Prélèvement à la Source et les Non-Résidents : l'année de transition

A partir du 1er janvier 2019, le Prélèvement à la Source (PAS) assurera le **caractère contemporain de l'impôt** par rapport à la perception des revenus. Qu'en est-il des revenus 2018 et comment seront-ils imposés ?

Afin d'éviter en 2019, année de transition, un double prélèvement sur les revenus 2018 et sur les revenus 2019, un crédit d'impôt exceptionnel dit de modernisation du recouvrement (CIMR) sera créé pour annuler l'impôt sur les revenus courants de 2018. Ce crédit d'impôt, calculé par l'administration fiscale, sera afférent aux revenus non exceptionnels perçus en 2018.

Les usagers non-résidents pourront bénéficier de ce crédit d'impôt pour des revenus de cette nature perçus en 2018 tels que des **revenus fonciers** par exemple.

En revanche, s'agissant des retenues à la source prévues aux articles 182 A et suivants du Code général des impôts sur certains revenus des non-résidents, comme notamment les salaires ou les pensions, elles demeureront inchangées.

Les revenus déjà soumis à la retenue à la source des non-résidents sont donc hors du champ d'application du PAS et ne bénéficieront pas du CIMR. L'impôt correspondant n'est en conséquence pas susceptible d'être remboursé.

Même si elle a un fondement technique qui ne relève aucunement de l'injustice fiscale, comment rendre lisible au contribuable non-résident cette différence de traitement avec le contribuable résident ?

c. Le PAS : une opportunité de simplification

Le **maintien concomitant** à compter de 2019 d'une retenue à la source sur une partie des revenus parallèlement au prélèvement à la source sur d'autres catégories de revenus qui s'appliquera pour les non-résidents, va créer d'une part une **incompréhension encore plus forte** de l'imposition par les usagers qui **n'est pas tenable** tant par l'alourdissement de la charge de travail pour les agents que par la dégradation de la relation entre contribuable et administration.

Le contexte de la mise en place du prélèvement à la source (PAS) offre **l'opportunité** de revoir, **pour les simplifier**, les modalités d'imposition des non-résidents sans déroger aux principes qui les régissent, reposant sur le fait que les non-résidents, soumis à une imposition limitée à leurs seuls revenus de source française, ne doivent pas être imposés exactement selon les mêmes modalités que les contribuables domiciliés en France, sauf à les avantager indûment par rapport à ces derniers.

Une simplification aurait pour impact non seulement une **clarté des modalités d'imposition** pour les usagers, garantie d'une **meilleure adhésion à l'impôt**, mais aussi une insertion plus facile dans les outils de calcul utilisés de manière générale à la DGFIP pour les particuliers.

Dans le modèle actuel, le principe de la RAS constitue pour l'administration fiscale une **garantie** permettant de **préserver les droits du Trésor** pour des usagers éloignés du territoire national. Le prélèvement à la source (PAS) étendu à l'ensemble des revenus des non-résidents, répond exactement aux mêmes exigences et représente la **seule manière de faciliter** la **compréhension** et **l'adhésion** à l'impôt.

Recommandation :

23) **Supprimer la retenue à la source** et la remplacer par le nouveau schéma des **prélèvements à la source** et ainsi **rapprocher les modalités de prélèvement** sur tous les revenus afin qu'il n'y ait plus qu'un seul mécanisme de contemporanéité de prélèvement.

3. Prélèvements sociaux et non-résidents

« *Injuste* ! », « *scandaleux* ! », « *stupéfiant* ! » Depuis 2012 et l'instauration de prélèvements sociaux sur les revenus fonciers des non-résidents, les qualificatifs de colère des assujettis ne manquent pas. Cette taxe était même l'une des toutes premières préoccupations des personnes interrogées par le mouvement En Marche pendant la campagne présidentielle de 2017 ! Le candidat de l'époque, Emmanuel Macron, avait compris cette vive tension (exacerbée lorsque certains non-résidents, selon qu'ils étaient en Union européenne ou non, ont obtenu des remboursements, discriminant ainsi les non-résidents entre eux) et s'était engagé dans son programme à réexaminer « *le régime mis en place en 2013 sur l'assujettissement des Français de l'étranger à la CSG et la CRDS sur leurs revenus du capital* ».

Alors pourquoi tant de colère ?

Le temps qui passe a souvent cette malice de flouter les faits et les souvenirs. Revenir aux sources, reprendre les textes se révèle indispensable pour recouvrer la vue et retrouver son chemin.

3.1. Les prélèvements sociaux : de quoi parle-t-on ?

a. Cinq pour un

Les prélèvements sociaux recouvrent un ensemble de **5 contributions distinctes**[33] :

1. **La CSG** (contribution sociale généralisée) [8,2%]
2. **La CRDs** (Contribution au remboursement de la dette sociale) (Finance la CADES ou Caisse d'amortissement de la dette sociale) [0,5%]
3. **Le Prélèvement social sur le capital** [4,5%]
4. La **contribution additionnelle** au prélèvement social (Finance la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) [0,3%]
5. **Le prélèvement de solidarité** (finance le fond de solidarité vieillesse) [2%]

[33] Taux au 1er janvier 2018. Précis de fiscalité 2017, chapitre 3.4.1. Sur le portail impots.gouv.fr https://www.impots.gouv.fr/portail/www2/precis/millesime/2017-2/precis-2017-chapter-3.4.1.html?version=20170701

Ces cinq contributions qui représentent un prélèvement total de 17,2% servent au **financement de la protection sociale** et sont reversées à différents organismes propres à chacune. La CSG est la seule dont le reversement est affecté à des organismes différents selon qu'elle est prélevée sur des revenus d'activité ou des revenus du patrimoine ou de placement.

Ainsi, en ce qui concerne la CSG prélevée sur les revenus d'activité ou de remplacement, elle est régie par le code de la sécurité sociale et « *recouvrée et contrôlée par les organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général de sécurité sociale* » (article 137-3 du CSS) et son produit reversé à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (art 137-17).

Les non-résidents ne sont pas des affiliés sociaux en France (sauf exceptions)

Les nombreuses auditions et interactions avec la direction de la sécurité sociale ont permis à la mission de mesurer à quel point « sécuriser » le budget de la protection sociale est à la fois un enjeu et un défi du Ministère des Solidarités et de celui des Comptes Publics.

Toutefois, la mission tient à souligner ici que les non-résidents, par définition et à l'exclusion des cas de transfrontaliers, sont exclus du système de protection sociale français du fait qu'ils ne remplissent pas la condition de domiciliation « stable et régulière ». Cela est vrai quel que soit leur pays de résidence et sans préjuger du fait qu'ils y sont affiliés ou non à un système obligatoire de protection sociale.

L'argument selon lequel ils pourraient « un jour » bénéficier de prestations sociales en France **n'est pas recevable**[34] : d'une part, aucune cotisation n'est versée « pour plus tard » selon le principe de la contemporanéité de la solidarité, et d'autre part, toute personne, quelle que soit sa nationalité, après 3 mois de résidence « stable et régulière » sur le territoire français est automatiquement affiliée, qu'elle ait ou non antérieurement contribué à ce système par le biais de cotisations.

Par conséquent, il est essentiel de **prendre en compte la non-affiliation des non-résidents** au système français de protection sociale obligatoire.

b. Tous les revenus y sont soumis : travail, capital, gains et jeux

Les 3 catégories de revenus que sont les **revenus d'activité ou de remplacement** (salaires, pensions, indemnités, autres), les **revenus du patrimoine** (loyers et plus-values immobilières, rentes, revenus de valeurs mobilières, autres) et **revenus de placements** (intérêts et primes de l'épargne, dividendes, autres) mais aussi depuis moins longtemps, les revenus des gains et jeux.

Les revenus d'activité et de remplacement ne sont soumis qu'à deux des cinq contributions précitées, la CSG et la CRDs.

c. Qui y est soumis ?

Les prélèvements sociaux ne sont dus que par des **personnes physiques** excluant par-là les personnes morales, entreprises, institutions, associations, etc.

[34] Note DGFIP sur les prélèvements sociaux rédigée pour la mission 13/02/2018

Sur les revenus du travail ou de remplacement (salaires, pensions, indemnités, autres), tous les **contribuables fiscalement domiciliés en France** sont redevables de ces prélèvements sociaux avec des règles d'assiette, de taux, d'exonération partielle ou non, de déductibilité partielle ou non le cas échéant, définies par le code de la sécurité sociale[35]. Outre la domiciliation fiscale en France, il faut aussi être **à la charge**, à quelque titre que ce soit, **d'un régime obligatoire français d'assurance maladie** (Art 136-1). Cette clause explique la bascule progressive des cotisations sociales vers la CSG.

Pour les **revenus du patrimoine et de placement**, la règle d'affiliation à un système d'assurance maladie disparaît, laissant le **seul critère de résidence fiscale** (Art 136-6-1). Sans doute parce que ce type de revenus n'étant pas soumis par ailleurs à des cotisations sociales, le législateur n'a pas jugé utile d'y ajouter cette clause d'affiliation obligatoire car la CSG sur ce type de revenus n'était pas destinée à remplacer à terme une autre forme de cotisation sociale.

En 2012, pour les **seuls revenus fonciers**, l'article 136-6-1 a été complété par l'alinéa 1bis qui inclut les **contribuables non-résidents fiscaux**.

d. Combien ça rapporte ?

Initialement créés pour financer le déficit de la protection sociale, les prélèvements sociaux n'avaient pas été imputés aux non-résidents avec le raisonnement que les non-résidents n'étant pas affiliés au système de protection sociale, ne devaient pas participer au financement de la dette d'un système auquel ils n'étaient pas affiliés.

En 2012, nouvel arbitrage : les non-résidents deviennent imputés sur leurs seuls revenus de patrimoine foncier, excluant tous les autres types de revenus du patrimoine (notamment valeurs mobilières) au motif que cela impacterait négativement l'attractivité de la France pour des investisseurs potentiels.

Le raisonnement qui distingue les revenus du patrimoine immobilier des revenus du patrimoine mobilier est ici étrange : ne pas taxer les valeurs mobilières privilégie de fait les gros patrimoines mobiliers et pénalise les détenteurs de patrimoine immobilier dont on a vu au chapitre précédent qu'il comptait notamment des Français qui ont souhaité conserver un bien en France pour préparer leur avenir, permettre leur retour, conserver le contact avec leur patrie et qui pour certains, sont de revenus modestes.

En 2016, les prélèvements sociaux sur l'ensemble des revenus du patrimoine de toute nature ont rapporté **19.4 milliards d'€**[36] (source rapport 2018 CPO p50).

En 2017, la seule CSG sur les **revenus du patrimoine immobilier** des non-résidents aurait rapporté **151.2 millions d'€** (86.2 millions d'€ sur les revenus fonciers et 65 millions en montant net collecté sur les plus-values de cession) tandis que l'ensemble des prélèvements sociaux, CSHG comprise, aurait rapporté environ 285 millions d'euros (source DGFIP).

Ainsi les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine immobilier des non-résidents rapportent précisément **1.4% de l'ensemble de sommes collectées** au titre des prélèvements sociaux sur le patrimoine immobilier.

En résumé, les prélèvements sociaux regroupent cinq taxes différentes dont la CSG ; toutes financent la protection sociale, toutes sont obligatoires pour les résidents fiscaux, toutes rapportent beaucoup à l'État ; seule une toute petite niche de **1,4% du total collecté** est prélevée à des **non-résidents**.

[35] Articles 136-1 à 136-8

[36] Synthèse du rapport sur le capital des ménages. Conseil des Prélèvements obligatoires Janvier 2018. P8

3.2. Histoire d'un malentendu

a. La création de la CSG : financer la sécurité sociale[37]

Le rapport 2015 du Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) rappelle dans son chapitre premier consacré à la CSG qu'elle a été créée en 1991 et "*conçue à l'origine comme un prélèvement* ***se substituant aux cotisations sociales*** » (source rapport CPO 2015 sur les impôts sur le revenu et la CSG p47).

La loi du 28 décembre 1990 instaure, sous l'intitulé « *Institution d'une contribution sociale généralisée* », trois impositions de CSG distinctes selon l'assiette de prélèvement :

- la contribution sociale sur les **revenus d'activité** et de remplacement (article L. 136-1 code de la sécurité sociale) ;
- la contribution sociale sur les **revenus du patrimoine** (article L. 136-6 du code de la sécurité sociale) ;
- la contribution sociale sur les **produits de placement** (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale). "

Il s'agissait donc bien de financer notre protection sociale avec ce nouveau prélèvement comme l'explique fort bien le rappel historique du rapport du CPO précité en sa page 23[38] : "*La création de la CSG en 1990 est l'aboutissement d'une réflexion sur* ***l'élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale****, entamée à la fin des années 1970. Face au niveau élevé des taux de cotisations sociales – leurs taux globaux (patronaux et salariaux passèrent de 28 points à près de 60 points 18 entre 1945 et 1985 – et à la progression rapide des dépenses de protection sociale (26 % du PIB en 1985 contre 14,3 % du PIB en 1959), la* ***diversification des ressources de la sécurité sociale est apparue alors indispensable****.* "

b. Impôt ou contribution sociale ? Plutôt OFNI !

Le vocabulaire serait-il d'un quelconque secours pour comprendre ces prélèvements ? **L'impôt** est défini par l'Insee[39] comme « *un versement obligatoire et sans contrepartie aux administrations publiques* ». Le centre de ressources linguistiques du CNRS[40] décrit la **contribution** comme la part que chacun apporte aux dépenses de l'État. Sémantiquement, rien ne les distingue et toutes deux entrent dans le cadre des **« impositions de toute nature** » citées à l'article 34 de notre Constitution et comme l'a confirmé le Conseil Constitutionnel[41].

Malgré cette clarification, la CSG reste un OFNI (**Outil Fiscal Non Identifié**) empruntant ses règles tantôt aux cotisations sociales, tantôt à l'impôt sur le revenu comme le reconnaissait dès sa création son défenseur Alain Richard[42], rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale « *Il s'agit bien, par ce choix d'équilibre du prélèvement, d'un* ***système intermédiaire entre les cotisations sociales personnelles****, issues de notre tradition,* ***et l'impôt sur le revenu*** ».

---

[37] Rapport sur l'impôt sur le revenu, CSG Quelles réformes ? – Conseil des Prélèvements Obligatoires - Février 2015

[38] Rapport sur l'impôt sur le revenu, CSG Quelles réformes ? – Conseil des Prélèvements Obligatoires - Février 2015

[39] https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2126

[40] « Somme que toute personne doit payer, dans le cadre de la législation, à l'État, pour participer aux charges publiques » http://www.cnrtl.fr/definition/contribution

[41] Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 – Conseil Constitutionnel Lien ici

[42] Rapport sur l'impôt sur le revenu, CSG Quelles réformes ? – Conseil des Prélèvements Obligatoires - Février 2015

En revanche, un des objectifs de la CSG n'a jamais été remis en question depuis son instauration « *elle est affectée* ***exclusivement aux régimes sociaux*** ». C'est toujours le rapport du Conseil aux Prélèvements Obligatoires de 2015 qui le dit tout en précisant qu'un « *amendement gouvernemental, introduit à l'Assemblée nationale, décida une* ***affectation exclusive à la CNAF »*** (Caisse nationale des Allocations Familiales). La CSG est un prélèvement qui appartient donc bien au champ de la **protection sociale obligatoire**.

c. La solidarité avant tout !

En réalité, ce qui sème le trouble, ce sont les modes de **recouvrement distincts** pour chacune des CSG (revenus d'activités, patrimoine et placements). Parmi les trois contributions juridiquement distinctes composant la CSG, la contribution sur les **revenus d'activité** et de remplacement a en effet des règles d'assiette et de recouvrement proches de celles des **cotisations sociales**. Les contributions sur les revenus du **patrimoine** et sur les produits de **placement** obéissent quant à elles à des règles d'assiette, de recouvrement et de contentieux également utilisées pour **l'impôt sur le revenu** (IR) et donc recouvrées par le Trésor Public.

Mais ces règles ne doivent pas faire oublier que ces trois contributions avaient, au moment de leur création, pour points communs d'avoir la même population de redevables, c'est-à-dire toutes les personnes domiciliées en France pour l'établissement de l'IR, d'être perçues au même taux de 1,1 % et d'être affectées à la CNAF, en vue de « **la mise en œuvre du principe de solidarité générale** ».

Il faut s'arrêter ici sur le mot « solidarité » en revenant à la définition qu'en donne le dictionnaire Larousse[43] « *désigne d'abord un fait : les maillons d'une même chaîne sont solidaires, ils sont dépendants les uns des autres. De ce point de vue, la* ***solidarité ne se choisit pas*** ».

La solidarité nationale, illustrée par l'organisation de notre protection sociale et toutes ses branches, est un principe fondateur de la **cohésion de notre pays**. Les citoyens non-résidents ne sauraient en être exclus, ni pour en bénéficier, ni pour y contribuer.

d. Le capital au secours du travail

Depuis 1991, du fait de besoins de financement de plus en plus importants de notre protection sociale auxquelles les seules cotisations sur les revenus du travail ne suffisaient plus, la CSG avec son assiette plus large qui inclut le capital, a été mise de plus en plus à contribution. Ainsi au cours des lois de financement de la sécurité sociale qui se sont succédé en 1997 et 1998, le basculement quasi-intégral des cotisations d'assurance maladie des actifs salariés et des retraités vers la CSG, représente certainement l'évolution la plus importante depuis sa création. « *Cette substitution fut présentée comme un moyen d'améliorer* ***les modalités de financement de la sécurité sociale****, grâce à une assiette plus large et plus dynamique, et comme une* ***mesure de justice sociale,*** *car elle participait au rééquilibrage des prélèvements entre les revenus du travail et les revenus du capital* » explique le rapport 2015 du CPO. On peut dire que le capital est venu épauler le travail pour sauver notre protection sociale. Nous y avons tous gagné.

En résumé, l'histoire de la CSG est celle d'un prélèvement mal ficelé, incarnation d'une **forme de « en même temps » fiscal,** mi- impôt, mi- cotisation, à la fois sur le travail et en même temps sur le capital, qui exprime la **solidarité nationale** à l'égard de notre **système de protection sociale**.

[43] http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/solidarit%C3%A9/92488

3.3. Quand la France est incomprise : Synopsis du feuilleton des contentieux

a. Tout allait plutôt bien jusqu'en 2012

Jusqu'en 2012, la condition de résidence fiscale en France pour tous les revenus était claire, excluant de fait tous les contribuables qui pouvaient avoir des revenus en France tout en étant résident fiscal dans un autre pays.

Mais nous l'avons vu précédemment, la partie CSG des prélèvements sociaux était dès sa conception bancale, ne répondant ni tout à fait à une cotisation sociale, ni tout à fait à un impôt. De ce fait, 2 litiges d'interprétation ont entaché son parcours : une injustice et un contentieux.

- **Une injustice pour le citoyen américain ou résident permanent américain** qui se trouve être résident fiscal en France et une injustice **pour le résident fiscal aux États-Unis** : pour calculer l'impôt à payer aux États-Unis, le droit fiscal américain tient compte de l'impôt déjà payé en France (pour éviter la double imposition). Sauf que les Américains ne considèrent pas la CSG comme un impôt. Elle sera donc laissée dans l'assiette de calcul de l'impôt fédéral américain. Double peine !
- **Un contentieux pour le transfrontalier** qui est à la fois **résident fiscal français** et qui travaille dans un pays de l'UE (par exemple habite en France et travaille en Allemagne, donc n'est pas à la charge d'un régime obligatoire français d'assurance maladie) : ses revenus du patrimoine (par exemple immobiliers) en France sont soumis aux prélèvements sociaux. Alors que son collègue qui aurait les mêmes revenus immobiliers en France mais serait résident fiscal en Allemagne ne serait pas soumis à de tels prélèvements sociaux. L'Europe s'en est mêlée, elle a condamné la France, c'était le 1er contentieux CSG dit « de Ruyter » du non d'un citoyen néerlandais qui se trouvait dans ce cas précis) ; le jugement de ce contentieux par la Cour européenne de justice (CJUE) aura des conséquences à partir de 2012 comme il est expliqué ci-après.

b. La fracture fiscale

Rien ne va plus depuis la loi de finances rectificatives de 2012 qui a instauré l'imposition aux prélèvements sociaux sur le patrimoine foncier des non-résidents en ajoutant dans l'article 136-6 du code de la sécurité sociale l'alinéa I bis ainsi formulé : « *Sont également assujetties à la contribution les personnes physiques qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts à raison du montant net des revenus, visés au a du I de l'article 164 B du même code, retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu.* »

Aux litiges précédemment cités, il a fallu ajouter brutalement tous les contribuables non-résidents qui détenaient un patrimoine foncier en France alors qu'ils étaient affiliés ou non de manière obligatoire à un régime d'assurance maladie dans leur pays de résidence, en Europe ou hors Union Européenne (des centaines de dossiers de contentieux). Il fallait également ajouter **le cas des fonctionnaires européens** qui n'étaient à la charge obligatoire ni d'un système français, ni d'un système européen d'assurance maladie mais d'un système propre aux fonctionnaires internationaux (arrêt Lobkowicz de la CJUE du 10 Mai 2017).

Le **nombre de dossiers** de **contentieux** déposés dans divers tribunaux **ne cesse de progresser** depuis lors. Nous ne rentrerons pas dans les détails techniques de ces contentieux dont le fondement est toujours le même : les plaignants contestent de devoir participer au financement d'un système de protection sociale auquel ils ne sont pas affiliés et alors qu'ils sont, pour certains d'entre eux, affiliés de façon obligatoire au système d'assurance maladie de leur pays de résidence (Union européenne mais aussi Australie, Nouvelle-Zélande notamment).

La Mobilité Internationale des Français

c. Une lecture non universelle de la CSG

L'Union européenne a donné le ton : la **Cour de justice de l'Union européenne** a donné une interprétation différente et confère à la CSG la même portée qu'une cotisation sociale au regard du droit européen, au nom de l'unicité de la législation applicable en matière de sécurité sociale[44]. Selon elle, **la CSG n'est pas un impôt** mais une cotisation qui soumet de fait le cotisant à la législation sociale de la France. Et le droit européen impose que la cotisation au système d'un pays membre n'autorise pas à financer un autre pays membre simultanément.

Les **Américains**, comme expliqué ci-dessus, lisent la CSG comme une **cotisation sociale**, pas comme un impôt. De ce fait, les prélèvements CSG ne sont pas pris en compte par les autorités fiscales américaines comme impôt déjà payé ; il y a donc double imposition pour les contribuables non-résidents fiscaux français présents sur le sol américain.

Cette différence d'analyse de la CSG donne lieu à de **très nombreux contentieux** passés et à venir, notamment au tribunal de Montreuil. Ils sont portés par les contribuables les plus avertis et les patrimoines les plus importants. En revanche, les familles **les plus modestes sont lourdement pénalisées** : nombre de Français non-résidents partent avec un projet de retour pour lequel ils conservent leur ex-résidence principale sur laquelle ils ont encore souvent un prêt immobilier à financer, raison pour laquelle ils mettent en location ce bien. Or déposer une contestation devant un tribunal requiert des connaissances, des conseils, du temps et de l'argent aussi pour payer les avocats. **Le petit revenu foncier** est de fait exclu des procédures de contentieux et est **le premier pénalisé**.

d. Une histoire sans fin

Pour sortir de cet imbroglio judiciaire, la loi de Finance 2016 a recherché une solution qui permette de faire sortir la CSG du champ du financement de la protection sociale. Elle a ainsi choisi de flécher la CSG sur les revenus du patrimoine vers des fonds dits non contributifs : fond de solidarité vieillesse (FSV), Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Mais selon nos informations, l'Europe a déjà fait savoir que seul un fléchage vers le budget général de l'État serait en accord avec les principes du droit européen. Or ce fléchage ne serait plus du tout conforme à l'objectif de la CSG : financer la protection sociale et serait de nature à remettre en question le mode de financement de notre protection sociale, inconcevable.

Alors qui du Droit européen ou du Droit français doit s'imposer ?

La Constitution française est sans ambiguïté : elle doit se conformer au droit européen. En effet, selon son article 88-4 complété de la décision du Conseil constitutionnel du 10 juin 2004 portant sur la loi sur la confiance dans l'économie numérique[45] : « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition*

---

[44] Dans son arrêt *de Ruyter* du 27 juillet 2015 (22), le Conseil d'État a repris les termes de la décision C-623/13 de la CJUE du 26 février 2015 selon laquelle **les personnes affiliées à un régime de sécurité sociale dans un des pays entrant dans le champ d'application territorial des règlements communautaires sur la sécurité sociale** – États membres ainsi que le Liechtenstein, la Norvège, l'Islande et la Suisse – **ne peuvent être assujetties en France à des prélèvements sociaux sur leurs revenus du patrimoine**. Le même raisonnement est transposable aux produits de placement. Cet arrêt ne tranche que le sujet de l'affiliation (source : rapport parlementaire n° 273 de Mme Pires-Beaune, octobre 2017)

La Mobilité Internationale des Français

[45] http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/2004/2004-496-dc/decision-n-2004-496-dc-du-10-juin-2004.901.html

expresse contraire de la Constitution ». En outre, le Conseil constitutionnel avait précisé en marge d'une transposition d'une directive européenne sur le droit d'auteur que « *la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti* ». Tel n'est pas le cas ici.

De son côté, **le droit européen contraint le droit des États membres** à mettre en œuvre ses règlements et directives et précise les règles de transposition[46]. Les procédures de contrôles ont même été renforcées selon un communiqué de presse du 13 décembre 2016[47].

En cas de jurisprudence soumise au juge européen, celui-ci interprètera les faits en fonction de la norme européenne et non pas du droit de l'État. Et le jugement européen ainsi rendu servira de base à l'étude de la situation par le Conseil Constitutionnel en France.

En résumé, dans le cas des litiges sur les prélèvements de CSG pour les non-résidents et transfrontaliers résidents français, dans la mesure où les faits ne remettent pas en cause l'identité de la France, il apparaît certain que **le droit européen finira toujours par s'imposer au droit français.** Et c'est bien ce qui est rappelé dans l'arrêt Jahin du 18 Janvier 2018[48].

Enfin, concernant ce nouveau fléchage, le Tribunal administratif de Strasbourg a jugé en Juillet 2017 que les changements d'affectations budgétaires **laissent subsister un lien direct** et suffisamment **pertinent** avec certaines **branches de la sécurité sociale**, contraire au principe d'unicité de la législation sociale énoncé au règlement européen CE 883/2004 du 29 avril 2004, et justifiant la décharge des prélèvements sociaux opérés sur les revenus de capitaux mobiliers des intéressés, en l'espèce fiscalement domiciliés en France, mais affiliés à la sécurité sociale de Suisse[49]. Ce jugement a été confirmé en appel par la cour administrative d'appel de Nancy le 31 Mai 2018[50] qui a ainsi **rejeté le recours formulé par le Ministre de l'Action et des Comptes Publics**. D'autres dossiers de réclamation fondés sur les mêmes motifs attendent leur traitement dans plusieurs tribunaux.

e. Le montant des contentieux, véritable bombe à retardement

Les prélèvements sociaux imposés aux non-résidents ont rapporté **285 millions d'euros** aux caisses de l'État en 2017. S'agissant du contentieux sur les prélèvements effectués de 2012 à 2016, 59 000 recours en remboursement ont été reçus au 1er août 2017, 43 764 ont été traités, laissant encore environ 15 000 dossiers à traiter[51] tandis que déjà 3300 réclamations portant sur les prélèvements depuis le 1er janvier 2016 ont été déposées. L'enjeu financier global est estimé à 300 millions d'euros (exercices 2016 et 2017) à quoi il faut ajouter les futures réclamations pour les exercices à venir, tant que seront maintenus ces prélèvements, étant entendu que l'Union européenne condamnera encore la France malgré le fléchage opéré depuis janvier 2016.

Alors ? A quoi bon laisser se poursuivre ces contentieux qui ne cesseront de toute façon jamais et pour un montant proportionnellement à l'ensemble des prélèvements sociaux si petit ? (Pour mémoire les prélèvements sociaux des non-résidents représentent 1,4% du total des prélèvements sociaux collectés en France sur le capital des ménages).

---

[46] Portail de la Commission européenne https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_fr

[47] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3963_fr.htm

[48] http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198526&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=939509

[49] Jugement dit Dreyer du 11 Juillet 2017

[50] Arrêt 17NC02124

[51] Rapport n° 273 de Madame C Pires-Beaune sur les contentieux fiscaux de l'État français, Octobre 2017.

Dans un contexte de nécessaire réduction de la dépense publique qui impose de rationaliser les procédures et d'améliorer l'efficacité des services, **sortir au plus vite de l'imbroglio juridique** lié à la CSG imposée aux revenus fonciers des non-résidents est une décision de bon sens.

La seule issue possible est de **supprimer les prélèvements sociaux sur le patrimoine foncier des non-résidents** en modifiant l'article 136-6 du code de la sécurité sociale en revenant à sa rédaction d'avant 2016, c'est-à-dire suppression de l'alinea I bis.

Si cette **mise en cohérence** du droit français et du droit européen s'impose, il faut cependant souligner qu'elle ne doit concerner que les seuls prélèvements fléchés vers le financement de la protection sociale. Ainsi le prélèvement de solidarité (2%) peut en être exclu comme il l'est déjà dans les procédures contentieuses de remboursement pour la période 2012-2106.

Recommandations :

2 options se présentent pour sortir de l'imbroglio des prélèvements sociaux sur le patrimoine immobilier des non-résidents :

24) Soit **supprimer l'alinea I bis** dans l'article 136-6 du code de la sécurité sociale ; cette option a pour inconvénient de laisser pour seule condition la résidence fiscale en France et de ne pas prendre en compte le cas des contribuables résidents fiscaux en France mais affiliés à un régime obligatoire non français d'assurance maladie (fonctionnaires internationaux, affiliés à un régime obligatoire hors UE, ce qui sera le cas à nos portes avec la Grande-Bretagne à partir de 2019).

25) Soit **aligner l'article 136-6 sur l'article 136-1** du code de la sécurité sociale en y ajoutant la condition d'affiliation à un régime obligatoire d'assurance maladie français en remplaçant les mots *« fiscalement domiciliés en France au sens de l'article 4B du code général des impôts »* par les mots « *qui sont à la fois considérés comme domiciliés en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et à la charge à quelque titre que ce soit d'un régime obligatoire français d'assurance maladie* ». **Cette option permet de rendre le droit français totalement conforme au droit européen** en couvrant toutes les personnes qui ne sont pas affiliées au régime français de sécurité sociale indépendamment de leur système de protection sociale hors de France.

26) Pour compenser partiellement la perte de recette pour l'État, le déremboursement des médicaments homéopathiques permet de dégager une recette de 128 millions d'euros.

3.4. Les prélèvements indûment prélevés de 2012 à 2015

Rappelé à l'ordre par la Commission européenne, l'État français a commencé à procéder au remboursement des prélèvements sociaux prélevés entre 2012 et 2015 sur les revenus fonciers des contribuables résidents fiscaux d'un État membre de l'union européenne conformément à l'arrêt dit de Ruyter du Conseil d'État du 27 Juillet 2015.

Il reste encore un peu plus de 15000 dossiers en attente de remboursement[52]. **La mission demande que ces dossiers soient traités dans les plus brefs délais.**

[52] Rapport « Remboursements et dégrèvements » de Madame la députée Pires-Beaune, rapporteur spécial de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale ; Octobre 2017.

Par ailleurs, ce traitement qui différencie les contribuables qui résident dans l'Union européenne de ceux qui résident dans un État tiers est une **discrimination** que la cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a soulignée ainsi « *il existe un* ***traitement fiscal plus favorable*** *réservé aux ressortissants de l'Union affiliés à un régime de sécurité sociale d'un autre* État *membre* ».

Il est surprenant que les contribuables résidents d'États tiers à l'Union européenne aient été déboutés de leurs demandes de remboursement au seul prétexte, **juridiquement exact mais humainement injuste,** que leur situation ne s'inscrivait pas dans le cadre de la jurisprudence européenne.

D'autant plus surprenant que depuis le 1er janvier 2015[53], la fraction de l'impôt sur les plus-values immobilières des non-résidents hors Union européenne, a été abaissée de 33,33% à 19% justement au motif que la discrimination entre résidents de l'UE n'était pas recevable ! Et les sommes indûment prélevées ont été remboursées[54].

Si la CJUE s'estime non compétente pour juger de la libre circulation des capitaux et travailleurs en dehors de l'espace européen[55] , la jurisprudence du Conseil d'État concernant l'imposition sur le plus-values immobilières[56] montre que les juridictions de l'ordre interne français se sont appuyées sur le droit européen et le principe de libre circulation des capitaux pour aligner l'imposition à laquelle étaient soumis les non-résidents établis dans l'espace européen et ceux résidant en dehors de celui-ci. **Le même raisonnement** que celui du Conseil d'État pour les prélèvements sociaux doit conduire à la **même conclusion** que celle de la jurisprudence de non-discrimination entre les non-résidents UE et résidents hors UE et l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne, devenu l'article 63 du TFUE doit s'appliquer.

Recommandation[57]

27) Par conséquent**, les sommes prélevées entre 2012 et 2015** au titre des prélèvements sociaux sur les revenus fonciers des non-résidents fiscaux français résidents d'un État **tiers à l'UE doivent être remboursées**. La mission souhaiterait que le principe de réalité s'applique sans attendre une nouvelle jurisprudence du Conseil d'État ceci afin de préserver les droits des contribuables et éviter la prescription de remboursements qui seraient liée à des lenteurs de procédure. Ici encore, une approche raisonnablement humaine est souhaitable.

---

53 Article 60 de la loi 2014-1655 du 29 décembre 2014

54 Cette réforme du taux d'imposition fait suite à une décision du Conseil d'État selon laquelle une différence du taux d'imposition des plus-values de cession d'immeubles par une SCI en fonction du lieu de résidence de ses associés constitue une restriction aux mouvements de capitaux entre les États membres et les pays tiers interdite par l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne alors en vigueur, devenu l'article 63 du TFUE.

55 Arrêt Jahin du 18 janvier 2018

La Mobilité Internationale des Français

56 Décision 367234 du 20 Octobre 2014

57 Notification de conflit d'intérêt : à titre personnel, suite à une cession immobilière intervenue en novembre 2012 alors que j'étais résidente fiscale à Singapour, j'ai lancé une procédure de demande de remboursement des prélèvements sociaux. Cette procédure est aujourd'hui prescrite. Et je ne demanderai pas à la faire rouvrir si le droit devait m'y autoriser.

4. Autres sujets de fiscalité des non-résidents

4.1. La fiscalité appliquée à la résidence en France

Selon les données de la consultation citoyenne réalisée par la mission, plus d'un Français sur cinq inscrit au registre des Français à l'étranger est propriétaire foncier[58] Ainsi ce sont des milliers de ressortissants français vivant à l'étranger qui ont fait le choix de conserver au moins temporairement un bien immobilier en France ou d'en acquérir un. Les prélèvements obligatoires auxquels ce bien est soumis sont les taxes locales, taxe foncière d'une part et taxe d'habitation d'autre part lorsque le bien n'est pas mis en location. Il peut s'ajouter à cela l'imposition d'éventuels revenus locatifs. Enfin, en cas de revente du bien, les plus-values de cession seront également imposées, selon les mêmes dispositions fiscales que celles définies pour la résidence secondaire cédée par un résident fiscal en France. De très nombreux témoignages reçus par email mais aussi recueillis par plusieurs parlementaires, notamment depuis 2012, année de la mise en place des prélèvements sociaux sur les revenus fonciers, expriment une colère à l'égard de la pression fiscale sur les revenus du patrimoine immobilier des non-résidents. Il convient donc d'analyser le dispositif existant.

a. Ni résidence principale, ni résidence secondaire

Témoignage

« Je réside au Liban avec mon épouse, tous deux Français. Nous avons aussi, depuis 1983, un appartement en France où nous nous réfugiions durant les périodes les plus dures de la guerre au Liban (1975 à 1990) et où nous passons maintenant que je suis à la retraite, quelques mois par an. En effet, professeur de français, de 1961 à actuellement, contractuel du ministère français des Affaires étrangères de 1977 à 1999, date de ma mise à la retraite, je n'ai jamais abandonné le Liban pendant cette guerre, sauf durant les périodes (quelques semaines) où cela allait trop mal et où les écoles et universités étaient fermées). Nous souhaiterions, comme cela avait été promis déjà par M. Giscard d'Estaing en 1976, que cette résidence en France d'un Français de l'Etranger ne soit pas considérée comme une résidence secondaire au vu de la taxe d'habitation, mais comme la résidence principale en France de ce Français de l'Etranger. »

Témoignage

« Je souhaitais vous faire une suggestion concernant la fiscalité immobilière pour les Français résidant hors de France (elle était dans le programme d'Alain Juppé, aujourd'hui votre allié) : Traiter la résidence secondaire d'un Français résidant hors de France comme sa résidence principale s'il n''est pas propriétaire de son logement dans son pays de résidence. Cette mesure aurait un impact sur l'IFI, la taxe d'habitation, l'impôt sur les plus-values ».

Les motifs de détention d'un bien immobilier en France sont variés mais témoignent tous d'un **lien fort avec la France,** d'un besoin de conserver le contact. Conserver un bien immobilier en France c'est :

- Pouvoir **rentrer en France « en catastrophe** » à tout moment et les cas de retour sans préavis sont nombreux :

[58] Données Consultation citoyenne. 22.8% de l'ensemble des répondants. 23.6% de ceux qui payent au moins un impôt en France

- Perte d'emploi
- Rupture familiale
- Disparition du conjoint
- Problème de santé qui ne peut être soigné dans le pays de résidence
- Problème de santé d'un proche en France (parents vieillissants)
- Obligation de quitter brutalement le pays (guerre, catastrophe naturelle, perte du visa de travail - à ne pas confondre avec la perte d'emploi)

- Avoir un **pied à terre** en France, point de regroupement familial pendant les périodes de congé annuel (et les types de bien sont très variés que ce soit un deux pièces en ville, une maison de campagne, un appartement de montage ou de bord de mer, ou tout simplement l'ancienne résidence principale) ;
- Préparer **son retour** dans un délai déterminé ou non, mais sans urgence ;
- Préparer le **retour des enfants** pour leurs études supérieures ;
- Préparer sa **retraite** (le bien deviendra la résidence principale à la retraite ou bien représente un capital retraite) ;
- **Investir** (cette option est de moins en moins intéressante du fait de la fiscalité française à la fois lourde et incertaine et de la concurrence fiscale et patrimoniale d'autres pays, européens ou non)

Très souvent, le bien immobilier ainsi détenu en France est **l'ancienne résidence principale**. Mais pas toujours. L'ancienne résidence secondaire peut devenir le seul bien conservé après le départ. Il peut s'agir enfin d'une acquisition postérieure au départ.

La règlementation fiscale en vigueur ne distingue que deux statuts d'un bien immobilier, liés à son mode d'occupation : en **résidence principale** ou en **résidence secondaire**. La résidence principale est le logement dans lequel le contribuable réside **habituellement** ou dans lequel sa famille, et notamment son conjoint, **résident en permanence**.

Dès lors, le local d'habitation dont un ressortissant français dispose en France alors qu'il est domicilié à l'étranger ne peut être assimilé à une résidence principale et n'ouvre par conséquent, pas droit aux avantages liés au régime de la résidence principale (notamment en matière de plus-value immobilière lors de la vente ou de modalités de calcul de la taxe d'habitation).

Il n'existe pas à ce jour de statut intermédiaire de **« logement intermittent ».** La réglementation en vigueur a été conçue pour un mode de vie qui traditionnellement voit un foyer se fixer près de son lieu de travail et se déplacer pour ses périodes de congés. Les modifications du mode de vie et de travail en France, la plus grande mobilité des citoyens, auront un impact certain sur le mode d'occupation des logements (la récente création d'un bail mobilité en est l'illustration, la flambée des colocations aussi, le renoncement à devenir propriétaire par crainte de perdre en mobilité en est un dernier exemple).

La situation des milliers de français qui résident hors de France mais y reviennent régulièrement y **séjourner par intermittence** quel qu'en soit le motif, devra être associée à la réflexion le cas échéant sur la création d'un **nouveau statut fiscal** d'un bien immobilier, sous réserve que cette réflexion ne prenne en compte que le seul facteur mobilité et le temps d'occupation du bien sans tenir compte du pays de résidence principale de son propriétaire. La mobilité et ses conséquences est la même pour tous ! Cette réflexion devra être menée notamment au regard des taxes locales.

Recommandations :

28) **Explorer la notion de résidence intermittente :nommer un parlementaire en mission** sous tutelle du Ministre de la Cohésion des territoires et du Ministre des Comptes Publics pour analyser et évaluer les différents modes d'occupation d'un logement au XXIe siècle, leur poids social respectif et les implications fiscales, à l'aune des nouvelles formes de mobilité professionnelle entre territoires, **l'étranger devant être pris en compte dans cette réflexion** ; les schémas actuels de résidence principale et résidence secondaire n'étant plus le reflet de la réalité exigent la mise en place, d'un 3è mode d'occupation, **la résidence intermittente,** qui devra être défini et précisé.

La grande inquiétude des non-résidents propriétaires en France

Dans des zones tendues où un important manque de logements en résidence principale est observé, les communes ont la possibilité d'instaurer une majoration de la taxe d'habitation due au titre d'une résidence secondaire dite « surtaxe résidence secondaire ». Tous les non-résidents propriétaires d'un bien immobilier situé dans une telle commune ont été touchés par cette surtaxe. Aujourd'hui, la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales menace les résidences secondaires qui pourraient devoir supporter leurs taxes actuelles, (habitation et foncière) alourdies du montant équivalent à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. La mission tient à alerter le gouvernement sur l'impact majeur qu'aurait une telle décision sur les propriétaires non-résidents : une large majorité d'entre eux serait contrainte de vendre son bien immobilier. Ce sont autant de Français, leurs revenus et leur patrimoine que notre pays perdra et avec eux, très certainement leurs enfants et les revenus de leurs enfants. Il n'est pas acceptable que l'État français par le biais de sa fiscalité rejette ainsi une partie de ses citoyens.

b. Une fiscalité pénalisante

Témoignage

« Bien que je ne gagne pas mal ma vie en Autriche, je me trouverais bientôt dans l'impossibilité de payer ces sommes pour la maison familiale, ou je ne viens que passer 15 jours par an. Je pensais revenir pour ma retraite. Maintenant j'envisage de vendre le seul endroit qui me lie à la France. (Je paye actuellement plus de € 5000,- rien que pour la taxe d'habitation pour la maison familiale. Si je vends, je ne reviendrais certainement pas en France pour vivre à l'hôtel).

Témoignage

« Je me permets d'attirer votre attention sur le cas des Français comme moi, expatriés (dans mon cas en Allemagne) qui désirent garder un point de chute en France. Ayant une retraite modeste, je trouve injuste qu'il ne soit pas tenu compte de mes revenus réels dans le calcul de la taxe d'habitation pour le petit appartement que je possède à Paris et qui est imposé comme résidence secondaire. C'est pour moi le moyen de garder un contact avec ma famille et mes amis français et aussi une possibilité de loger mes filles, qui vivent à Berlin, quand elles viennent en France car je trouve important qu'elles gardent un contact avec la France. »

Le patrimoine immobilier détenu en France par des non-résidents est imposé selon des conditions **relativement proches du droit commun**. Ainsi, les non-résidents sont soumis aux taxes foncières, dues par le propriétaire du bien quel que soit son lieu de résidence principale. De même, ils doivent acquitter les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dits aussi frais de notaire, lors de cessions réalisées sur des biens situés en France. Ils sont soumis à l'ISF sur leur patrimoine immobilier détenu en France si sa valeur dépasse le seuil d'imposition de 1,3 million d'euros. Si l'immeuble détenu est mis en location, les revenus fonciers sont soumis à l'impôt sur le revenu (IR) ainsi que, depuis 2012, aux prélèvements sociaux.

L'imposition du patrimoine immobilier des non-résidents comporte toutefois quelques dérogations au droit commun. Leur IR ne peut en principe être inférieur à 20 % de leur revenu net imposable. Et si le total de leurs revenus de source française les place dans la tranche à 45%, le montant total des prélèvements obligatoires sur les revenus fonciers en y ajoutant les prélèvements sociaux peut s'élever à 62,2%. On atteint en ce cas **un niveau confiscatoire** de pression fiscale. Par ailleurs les plus-values qu'ils réalisent sur la cession d'un immeuble situé en France font l'objet d'un prélèvement à la source libératoire de l'IR, au taux de 19 % s'agissant de personnes physiques. Ces plus-values sont en outre soumises aux prélèvements sociaux depuis 2012 ce qui porte le total des prélèvements obligatoires sur les plus-values de cession à 36,2% pour 2018. Bien que quelques cas d'exonération décrits ci-dessous aient été prévus, la **lourde fiscalité sur le patrimoine foncier** des non-résidents est **de nature à mettre en péril ce lien** à la fois utile et nécessaire entre la France et ses non-résidents.

Le cas de la surtaxe résidence secondaire

Quelques communes de France, à l'instar de la ville de Paris, ont mis en place une surtaxe résidence secondaire sur la taxe d'habitation à un taux pouvant aller jusqu'à 60% avec pour objectif de lutter contre les logements vacants (ce n'est pas une mesure qui cible spécifiquement les non-résidents). De nombreux ressortissants interrogés par la consultation citoyenne de cette mission ont exprimé leur mécontentement à l'égard de cette charge supplémentaire. L'Assemblée des Français de l'Etranger (AFE) s'était emparée du sujet et avait demandé dans une résolution[59] que les Français établis hors de France aient la possibilité de bénéficier de la disposition prévue au3° du II de l'article 1407 ter du CGI selon laquelle les « *personnes (…) qui, pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale* » aient la possibilité d'obtenir un dégrèvement de la majoration de taxe d'habitation.

La mission tient à souligner ici que cette mesure séduisante pourrait être de nature à instaurer une discrimination entre contribuables résidents et non-résidents : une maison de campagne résidence secondaire avant le départ de France reste une résidence secondaire après le départ de France.

c. La cession de l'ex-résidence principale peu après le départ

Le départ à l'étranger peut conduire à **devoir vendre sa résidence principale** en France notamment lorsque le départ s'inscrit dans une mobilité dont on sait par avance que le retour en France éventuel ne se fera pas dans la même zone géographique ou se fera avec des besoins familiaux différents (famille plus petite ou plus grande). Parfois, c'est le **poids de l'emprunt immobilier** qui avait permis l'acquisition de la résidence principale qui contraint à la vendre lorsque le départ à l'étranger conduit à des conditions de revenus moins favorables.

Dans toutes ces situations, la résidence principale est occupée par son propriétaire **jusqu'au jour du départ à l'étranger** et ne peut être donc vendue qu'après. Or la réglementation fiscale appliquée aux non-résidents fait basculer ce bien immobilier détenu en France du statut de résidence principale au statut de résidence secondaire **brutalement** le jour où son propriétaire quitte le territoire français et devient non-résident fiscal. Ceci a de lourdes conséquences fiscales puisque les plus-values de cession ne peuvent alors plus bénéficier des exonérations prévues pour la résidence principale.

Il faut souligner ici que **les plus pénalisés** sont ceux qui ont **les revenus les plus modestes**. Ce sont ceux qui partent **sans contrat d'expatriation**, parfois pour chercher une opportunité professionnelle que la France ne pouvait plus leur offrir et qui avaient acheté leur résidence principale quelques années auparavant. Ils sont de plus en plus nombreux ces dernières années. D'ailleurs notre consultation citoyenne révèle qu'une

La Mobilité Internationale des Français

[59] Résolution n°FIN/R.2/17.03 du 9 mars 2017

très large majorité (plus de 92%) de nos concitoyens ne bénéficient pas d'un contrat d'expatriation (seuls 8% de nos ressortissants non-résidents travaillent pour une entreprise française ou sa filiale susceptible de leur proposer un contrat d'expatriation).

Pourtant, en France en cas d'acquisition d'une nouvelle résidence principale, alors que l'ancienne résidence principale n'a pas encore été vendue et que la nouvelle acquisition a fait l'objet d'un prêt relais, il existe **une tolérance administrative** avant que l'ex-résidence principale bascule en statut de résidence secondaire comme le précise le portail impots.gouv.fr : « *Il doit également s'agir de votre résidence principale au jour de la cession ; cependant,* ***si vous avez déjà quitté le logement au jour de la vente, vous pouvez tout de même bénéficier de l'exonération à condition que vous l'ayez occupé jusqu'au jour de sa mise en vente et que la vente intervienne dans un délai normal (en principe un an)*** *»*. Le délai normal ou raisonnable est laissé à l'appréciation de l'administration fiscale à qui il faudra apporter des preuves justifiant de la mise en vente rapide du bien après l'avoir quitté (mandats de vente, annonces, lettres, etc..).

Une jurisprudence autorise l'allongement de ce délai d'un an[60] dès lors que le propriétaire démontre qu'il a tout fait pour vendre (multiples annonces, recours à plusieurs agences, baisse du prix demandé, *home staging*) qui plus est lorsque le vendeur prouve que le produit de la vente a pour but l'acquisition d'un bien (cas du prêt relais).

Recommandation :

29) Permettre aux non-résidents qui vendent leur résidence principale **dans l'année qui suit leur départ de France** de bénéficier de la même **tolérance administrative fiscale** de délai entre la mise en vente et l'acte de vente du bien que le résident en France qui vend sa résidence principale pour en acquérir une autre : exonérations d'impôt sur les plus-values pour les résidences principales définies à l'article 150VC du CGI.

d. La cession d'un bien immobilier détenu par un non-résident

Témoignage

« *Donc je me retrouve dans l'impossibilité de vendre ma maison sans être taxé où plutôt ne pouvant bénéficier des exonérations sur la plus-value auxquelles mes compatriotes ont le droit. Cette « découverte » fait de moi un français particulier qui n'a pas les mêmes droits que les autres. » (États-Unis)*

Les Français rencontrés au cours de la mission ont souvent exprimé leur mécontentement d'être **traités différemment** de leurs compatriotes résidents au regard de la taxation de plus-values de cession d'un bien immobilier lorsqu'ils observaient que les circonstances de vie qui conduisaient à la décision de vendre étaient comparables.

Rappelons que lors de la cession d'un bien immobilier, les plus-values réalisées par les particuliers sont soumises à une imposition forfaitaire. Ceci s'applique pour différents types de biens :

- D'immeubles qu'il soit immeuble bâti ou non bâti (appartement, maison ou terrain...) ;
- De droits réels immobiliers (usufruit, nue-propriété...) ;
- De parts de sociétés immobilières.

[60] Arrêté du Conseil d'État n°356328 du 7 Mai 2014

La cession peut être une vente mais aussi un échange de biens, un partage ou un apport. La plus-value est calculée par différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition.

Sur le montant obtenu, différents abattements peuvent s'appliquer (abattements pour durée de détention, abattements exceptionnels temporaires).

Après déduction de ces abattements, les plus-values sont soumises :

- À l'impôt sur le revenu au taux de 19 % ;
- Aux prélèvements sociaux qui se décomposent en 5 taxes distinctes : CSG (9,9 %), CRDS (0,5 %), prélèvement social (4,5 %), contribution additionnelle « solidarité autonomie » au prélèvement social (0,3 %) et prélèvement de solidarité (2 %) soit un taux global de 17,2%.
- Et le cas échéant, à la taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus devenus constructibles et/ou à la taxe sur les plus-values immobilières élevées. Le taux total des prélèvements obligatoires sur plus-values de cession s'élève donc en 2018 à 36,2%.

Selon le code général des impôts, les **principales exonérations** d'impôt sur les plus-values immobilières concernent notamment :

1. La vente de la **résidence principale** et dépendances (garages, aires de stationnement, cours, etc.)
2. La **première vente d'un logement** autre que la résidence principale, sous condition de remploi du prix de cession à l'acquisition ou construction d'un logement affecté à l'habitation principale dans un **délai de 24 mois**. De plus, l'intéressé ne doit pas avoir été propriétaire de sa résidence principale dans les quatre années précédant la cession.
3. Un bien détenu depuis plus de 30 ans.

On observe donc ici que les non-résidents ne peuvent remplir que la dernière condition.

Toutefois depuis 2014, le législateur a introduit une condition supplémentaire **d'exonération des plus-values** réalisées au titre de cession d'un logement situé en France pour les non-résidents de nationalité française[61] au 2° du II de l'article 150 U du CGI.

Cette exonération s'applique dans la limite **d'une résidence par contribuable** et est plafonnée à **150 000 € de plus-value nette imposable**. Ce plafonnement à 150 000 € de la plus-value exonérée s'apprécie au niveau du cédant.

Ce dispositif s'applique sous réserve du respect des conditions suivantes :

1. Le cédant doit avoir été **fiscalement domicilié en France** de manière continue pendant **au moins deux ans** à un moment quelconque antérieurement à la cession ;
2. La cession doit intervenir au plus tard **le 31 décembre de la cinquième année** suivant celle du transfert par le cédant de son domicile fiscal hors de France [la situation du logement cédé depuis le transfert de domicile fiscal n'a pas d'incidences (mise en location ou libre disposition)] ou, sans condition de délai, lorsque le cédant à la libre disposition du bien au moins depuis le 1er janvier de l'année précédant celle de la cession ;
3. Le cédant ne doit pas avoir déjà bénéficié de cette exonération depuis le 1er janvier 2006.

[61] Ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Témoignage

« *Le premier critère est relativement simple ayant vécu 90% de ma vie en France. Le deuxième critère est plus subtil et plus vicieux. Ma maison étant louée, la vendre est extrêmement difficile donc je n'ai pas réussi à la vendre pour que la cession intervienne au plus tard le 31 décembre de la cinquième année suivant celle du transfert du domicile hors de France.*

Le reste du deuxième critère est encore plus SCANDALEUX : « sans condition de délai, quand le non-résident a eu la libre disposition du logement au moins depuis le 1er janvier de l'année précédant celle de la cession » ; Qui peut se permettre de laisser une maison vide pour au minimum 12 mois, pour rappel ma maison appartient encore à la banque car je n'ai pas complément remboursé mon prêt immobilier !!!! » (États-Unis)

Plusieurs contribuables ont ainsi fait remarquer que la deuxième condition peut être particulièrement difficile à remplir :

- Ce bien est fréquemment mis en location pour répondre aux contraintes d'un emprunt bancaire grevant le bien. La vente d'un bien loué peut – alors - être plus longue que celle d'un bien vide et le produit de la vente sera moindre ;
- Impossibilité de laisser le bien inoccupé pendant plus d'un an en raison des contraintes financières qui pèsent sur le bien.

Une fois de plus, les ménages **les plus modestes sont les plus pénalisés**. Le bien peut être le premier achat immobilier du ménage, un petit appartement dans une ville moyenne, acheté avec un lourd emprunt sur 25 ans, à limite de capacité de remboursement (30% des revenus du ménage). Et le départ à l'étranger peut alors être la voie de sortie d'une période de chômage ou un plan de départ « volontaire » imposé par une entreprise qui oblige à démissionner pour réembaucher en contrat local dans un pays tiers. Et la condition d'avoir laissé le bien inoccupé pendant au moins les 12 derniers mois avant la vente n'est pas raisonnable.

Par ailleurs, l'enquête réalisée par cette mission révèle une durée moyenne d'expatriation de 17 années. Ce qui signifie que la décision de vente d'une résidence en France peut survenir dans un délai bien supérieur aux 5 années mentionnées dans ce dispositif fiscal.

Recommandations :

30) **Supprimer la condition** selon laquelle le cédant non-résident doit avoir la libre disposition du bien au moins depuis le 1er janvier de l'année précédant celle de la cession et simultanément **porter à 5 années la durée de domiciliation fiscale continue en France** avant le départ, tout en maintenant le bénéfice de cette exonération à la seule première cession d'un bien immobilier après le départ de France.
31) Porter le délai maximum de cession au 31 décembre de la dixième année qui suit le transfert du domicile fiscal hors de France.
32) **Supprimer la condition** de plafonnement à 150 000€ le montant de plus-value nette exonéré dès lors que le cédant remplit la condition de **5 années de domiciliation fiscale continue en France** avant le départ, tout en maintenant le bénéfice de cette exonération à la seule première cession d'un bien immobilier après le départ de France
33) **Maintenir le plafonnement** de plus-value nette imposable à 150 000€ pour les cédants qui ont entre 2 et 5 années de résidence fiscale continue en France avant le départ de France.

La Mobilité Internationale des Français

e. Mise en location de l'ancienne résidence principale-

Le plus souvent, le bien immobilier conservé fait l'objet d'un emprunt et sa mise en location est donc motivée par des contraintes financières. La réglementation autorise tout contribuable à déduire de ses revenus fiscaux les **éventuelles charges foncières** engagées en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu. **L'imputation du déficit** sur le revenu global est définitivement acquise à condition que l'immeuble qui l'a produit soit **loué les 3 années suivantes.** Cet engagement de mise en location sur une durée de 3 ans met le français de l'étranger dans une situation **d'insécurité fiscale** car peu nombreux sont ceux qui bénéficient de la visibilité suffisante au moment de l'imputation du déficit foncier pour s'engager à louer leur ancienne résidence principale pour les 3 années à venir.

Dans l'hypothèse d'un retour en France avant le 31 décembre de l'année N+3 de l'imputation, le bénéfice de cette imputation sur le déficit global **serait remis en cause**. Or le retour en France peut parfois être brutal, impossible à anticiper, en liaison avec des évènements imprévus, professionnels, familiaux, personnels, ce retour menaçant de fait cette possibilité d'imputation. Il existe à ce jour plusieurs exceptions à cette remise en cause. Elles concernent notamment des situations de décès ou d'incapacité.

Il pourrait être intéressant d'y intégrer **d'autres exceptions** ayant trait au retour en France pour des **raisons professionnelles** (comme cela existe pour les règles régissant la durée d'un bail nu), **familiales** (divorce, séparation) et **circonstances exceptionnelles dans le pays de résidence** (guerre, insécurité, catastrophe naturelle, évacuation par les autorités françaises, non renouvellement ou retrait du permis de séjour sans préavis).

Il faut également souligner le caractère très élevé du taux d'imposition applicable aux revenus fonciers (minimum de 20%+ Prélèvements Sociaux). Ce taux minimum de 37,2 % d'imposition appliqué aux revenus fonciers et non aux bénéfices (dont ont été déduites les charges foncières à l'exception des remboursements d'emprunt) ne laisse parfois pas aux contribuables l'aisance financière suffisante pour entretenir leur bien et donc le conserver à terme. Sur ce point, la fiscalité du patrimoine immobilier est la même que l'on soit résident ou non. **Le rapport CPO de janvier 2018 a montré l'importance du poids de la fiscalité relative au patrimoine immobilier**.

4.2. La fiscalité des revenus du patrimoine[62]

Les **non-résidents** bénéficient des **mêmes avantages que les résidents** français sur des investissements liés au financement de l'économie et des entreprises, le bénéfice des souscriptions antérieures à l'expatriation leur étant acquis. C'est le cas notamment pour le **Plan d'Epargne en Actions** (PEA) qui ne peut être ouvert que par un résident fiscal en France mais qui, une fois ouvert, peut être conservé en cas de transfert de la résidence fiscale hors de France (sauf dans un État ou territoire non coopératif (ETNC). Dans le cas de **l'assurance-vie**, la situation peut même être plus favorable lors des rachats opérés pendant la période d'expatriation du fait de l'absence de prélèvements sociaux. Mais tout dépend aussi de la fiscalité du pays de résidence et, le cas échéant, de la convention fiscale bilatérale lorsque l'assurance-vie y est traitée. Ainsi les règles fiscales canadiennes permettent au Canada d'imposer les plus-values latentes des contrats d'assurance vie achetés Union Européenne. Ce qui se révèle très défavorable au non-résident fiscal français.

[62] *Données issues du rapport sur la fiscalité du patrimoine des ménages. Comité des prélèvements Obligatoires. Janvier 2018*

a. Les principes appliqués aux revenus du patrimoine

En matière de fiscalité au titre de la **détention de capital**, les principes d'imposition des non-résidents varient selon le type d'imposition : pour les États qui recourent à une imposition du patrimoine global (France, Espagne, Suisse), les résidents assujettis à cet impôt le sont à raison de l'ensemble de leurs actifs (qu'ils soient situés sur le territoire national ou à l'étranger), tandis que les non-résidents ne sont assujettis à l'impôt sur le patrimoine qu'à raison de leurs actifs situés sur le territoire national.

S'agissant des **revenus du capital** versés à des non-résidents, ils sont très souvent imposés au moyen d'une **retenue à la source proportionnelle**. Ces retenues à la source peuvent toutefois ne porter que sur une partie des revenus du capital. Par ailleurs, lorsqu'une convention fiscale le prévoit, les revenus du capital versés à des non-résidents peuvent être soumis à un taux de retenue à la source plus faible, voire exemptée de ce type de prélèvement.

Si les conventions fiscales permettent de coordonner les fiscalités nationales, **certaines problématiques transfrontalières restent irrésolues.** Ainsi, les revenus distribués à des OPCVM transparents non-résidents sont exonérés de retenue à la source en raison d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, alors que les porteurs de parts de ces mêmes OPCVM peuvent être exonérés d'impôt sur les revenus qu'ils en tirent dans leur État de résidence, ce qui aboutit à **un cas de double exonération**. La mission considère que cette situation doit être traitée pays par pays, dans le cadre des négociations des conventions fiscales et qu'il ne saurait être envisagé un dispositif qui pénalise l'ensemble des contribuables non-résidents quel que soit leur pays de résidence.

Pour les personnes non domiciliées en France (de nationalité française ou étrangère), les **dividendes et autres revenus distribués par les sociétés françaises** sont soumis à une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu, sauf exonérations (ex : dividendes distribués à une société mère établie dans un État de la Communauté européenne, produits d'actions ou parts sociales distribués à des organisations internationales). Le taux de retenue à la source est de **21 %** pour les dividendes versés à des personnes physiques domiciliées dans un État de la Communauté européenne, en Norvège ou Islande ; 15 % pour les dividendes qui bénéficient à des organismes sans but lucratif ayant leur siège dans un des États précédents ; 30 % pour les autres revenus. La retenue à la source s'effectue à un taux majoré (75 %) depuis le 1er janvier 2013 dans les États ou territoires non coopératifs.

b. Imposer tout en préservant l'attractivité de la France

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoire de Janvier 2018 sur « *les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages* », et particulièrement le rapport annexe n°5 portant sur les comparaisons internationales, de Mme Benoteau et M. Meslin (Octobre 2017), montre que la France se situe parmi les pays relativement attractifs au regard de la mobilité internationale des capitaux.

Pour rester efficaces dans un contexte de mobilité internationale du capital, les règles de territorialité des prélèvements doivent garantir l'imposition des résidents en France sur leurs capitaux détenus à l'étranger. Elles cherchent également à imposer **les non-résidents** sur certains de leurs investissements en France, en particulier immobiliers et les revenus qu'ils en tirent, tout en restant attractives pour les capitaux étrangers.

Les règles d'imposition spécifiques à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale en matière de patrimoine

Pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, au-delà des mesures de facilitation du recouvrement de l'impôt, des règles d'assiette spécifiques ont été adoptées en matière, d'une part, d'imposition des revenus d'épargne de source étrangère des résidents et, d'autre part, d'imposition sur la fortune immobilière détenue en France par l'intermédiaire d'une entité juridique non-résidente.

En application de l'article 123 *bis* du code général des impôts (loi de finances pour 1999), les revenus réalisés par l'intermédiaire de structures établies dans des États ou territoires situés hors de France et soumises à un régime fiscal privilégié sont réputés constituer des revenus de capitaux mobiliers, dans la proportion des droits détenus directement ou indirectement dans la structure par le contribuable résident ; ces revenus sont donc soumis à l'IR.

En outre, depuis la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016, en application de l'article 150 *ter* du code, les profits réalisés sur des instruments financiers à terme dans un État ou territoire non coopératif sont soumis à une taxation à l'IR au taux majoré de 50 %.

Enfin, pour éviter que les contribuables détenant des immeubles de valeur en France ne transfèrent leur propriété à des entités situées à l'étranger (en particulier dans des paradis fiscaux afin d'échapper à l'ISF), la loi de finances pour 1983 a prévu, à l'article 990 D du code, une taxe due par les entités détenant en France un immeuble, égale à 3 % de sa valeur vénale ; les entités établies dans l'UE ou dans un pays lié à la France par une convention d'assistance en matière fiscale en sont exonérées sous certaines conditions.

S'agissant du patrimoine financier des non-résidents, l'imposition s'effectue dans des conditions nettement **dérogatoires au droit commun**. Certes, ils sont redevables des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) qui correspondent aux donations et successions, sur l'ensemble de leur patrimoine (même situé hors de France) qu'ils reçoivent d'un donateur ou défunt domicilié en France ainsi que, si ce dernier était domicilié à l'étranger, sur les biens situés en France qui lui sont transmis. Toutefois, afin de les inciter à maintenir ou à accroître leurs placements financiers en France, le patrimoine financier des non-résidents est **exonéré d'ISF** (contrairement à leurs investissements immobiliers). De plus, leurs revenus financiers sont imposés dans des conditions particulières : ils **ne sont pas soumis aux prélèvements sociaux** (s'agissant tant des revenus de capitaux mobiliers que des plus-values mobilières). En matière d'imposition sur le revenu, les règles sont les suivantes:

- Les **intérêts sont exonérés**, sauf lorsqu'ils sont payés dans un État ou territoire non coopératif,
- Les **dividendes** et autres produits de source française donnent lieu à une **retenue à la source** libératoire de l'IR, au taux de 21 % lorsque le contribuable réside dans l'UE ou l'EEE et de 30 % dans les autres cas (taux toutefois souvent réduit par les conventions fiscales) ;
- Enfin, les **plus-values mobilières** sont **exonérées**, sauf lorsque le cédant a détenu au cours des cinq dernières années plus de 25 % des droits de la société française dont il cède les titres, auquel cas un prélèvement de 45 % est appliqué.

Au total, les placements financiers des non-résidents et les revenus qu'ils génèrent sont imposés dans des conditions assez favorables, tandis que les conditions d'imposition de l'immobilier qu'ils détiennent en France paraissent peu attractives.

c. Des spécificités fiscales pour préserver l'attractivité de la France

La mobilité croissante des capitaux nous contraint-elle à aligner notre système d'imposition sur celui de nos voisins ? Pas nécessairement.

En effet, **dès lors que les contribuables domiciliés en France sont imposés sur leurs revenus mondiaux et sur le patrimoine qu'ils détiennent en France comme à l'étranger, la localisation de leurs placements est sans incidence sur la fiscalité qui leur est appliquée** : même s'ils placent leurs actifs à l'étranger, ces derniers restent imposés. Ainsi, sauf en cas de fraude, la mobilité du capital n'induit pas de risque de pertes d'assiette liées à la localisation des investissements des résidents. La problématique de l'incidence de la mobilité du capital des personnes physiques diffère donc de celle de l'imposition des entreprises.

Ceci ne vaut que tant que le contribuable conserve son domicile en France : la mobilité du capital se double en effet d'une mobilité croissante des personnes et une fiscalité du capital regardée comme excessive par le contribuable peut participer à sa décision d'expatriation à l'étranger. Le nombre de départs motivés principalement par des considérations fiscales est toutefois difficile à chiffrer avec certitude mais apparaît très faible dans les quelques données disponibles : moins de 10% des départs se font pour raison fiscale.

Avec la mobilité des capitaux apparaît un enjeu fort auquel la fiscalité doit répondre : l'attractivité des capitaux étrangers. En effet, si la fiscalité des résidents est, sauf expatriation, sans incidence sur les choix de localisation de leurs investissements, les non-résidents peuvent, en revanche, être dissuadés d'investir en France selon le traitement fiscal appliqué à leur placement. A cet égard, la fiscalité du patrimoine financier des non-résidents semble, avec l'exonération d'ISF et de prélèvements sociaux (ainsi que d'IR sur les intérêts et plus-values mobilières non substantielles), **beaucoup plus favorable** que celle appliquée à leurs investissements immobiliers (cf. ci-dessus). Toutefois, au-delà du niveau des prélèvements, la complexité et la forte instabilité des règles fiscales appliquées aux non-résidents sont susceptibles de **nuire à l'attractivité du territoire** français pour les placements étrangers.

Les principaux placements **disposant d'exonération fiscale** et destinés à **soutenir les entreprises**, sont **accessibles aux non-résidents**. C'est notamment le cas du **Plan d'Épargne en Actions**, appelé communément le PEA, apparu en 1992. Le législateur avait souhaité encourager un actionnariat populaire en France, en faisant bénéficier par des avantages fiscaux la détention d'actions sur le moyen ou long terme. On peut définir le PEA comme une enveloppe fiscale permettant d'investir sur les marchés européens. Cette enveloppe étant exonérée d'impôt (mais pas du prélèvement social) après 5 ans. L'ouverture d'un PEA est réservée aux personnes physiques **fiscalement domiciliées en France**. Depuis le 20 mars 2012, les candidats à l'expatriation n'ont plus l'obligation de clôturer leur PEA avant leur départ (sauf si le pays de résidence fiscale est un état non coopératif). Les non-résidents peuvent donc désormais conserver leur plan d'épargne en actions et, selon le traitement fiscal dans le nouvel État de résidence, continuer de bénéficier d'une fiscalité favorable (plus-values et dividendes exonérés).

De même l'assurance–vie est accessible pour les non-résidents et permet même, pendant la période d'expatriation, d'échapper aux prélèvements sociaux. En matière d'impôt sur le revenu, **le non-résident peut ainsi se trouver favorisé par rapport au résident** s'il procède à un rachat ou dénoue son contrat, mais cette faveur dépend des conventions fiscales (désavantageux en cas de résidence au Canada par exemple).

4.3. Les écarts d'imposition propres à certaines populations : les retraités

Les retraités choisissent de plus en plus souvent de partir vivre à l'étranger. C'est le cas, selon la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) de 1,27 million de pensionnés, soit près d'un retraité du régime général sur dix. Tous ne sont pas de nationalité française.

a. Les principes d'imposition des pensions et rentes

Le régime fiscal prévu pour les rentes et pensions versées, découle de l'article 182 A du Code Général des Impôts. Le texte prévoie une **retenue à la source** sur toute rente ou pension versée par un débiteur établi sur le territoire français. C'est le cas notamment pour les retraites allouées par l'État français. Le Conseil d'État a pris position en ce sens dans un arrêt du 10 décembre 1986, confirmant que : « *La retraite allouée par l'État français à une personne résidant en Andorre est soumise à la retenue à la source visée* » par l'article 182 A du CGI.

A défaut, les pensions sont soumises à un régime fiscal et social spécifique, qui dépend notamment du pays de résidence. Mais ceci suppose que le retraité pensionné signale à l'ensemble de ses caisses de retraite sa nouvelle situation de non-résident. La mission a noté dans ses rencontres avec les non-résidents que cette formalité est parfois omise.

La première question à se poser est de savoir s'il existe une convention fiscale entre la France et le pays de résidence.

b. S'il n'y a pas de convention fiscale entre la France et le pays d'accueil

Le retraité non-résident peut alors, en principe, être imposé dans les deux pays. Toutefois, il se peut que le pays d'accueil prévoie des règles particulières pour éviter la double imposition, ou que d'autres accords binationaux aient des conséquences en matière fiscale.

Plus de 70 pays **n'ont pas conclu de convention fiscale** avec la France :

- en Afrique : Angola, Burundi, Cap-Vert, République démocratique du Congo, Erythrée, Gambie, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Lesotho, Liberia, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad ;
- en Amérique latine : Belize, Costa Rica, Cuba, République Dominicaine, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Pérou, et tous les autres États des Antilles sauf la Jamaïque et Trinité et Tobago ;
- en Asie : Afghanistan, Bhoutan, Birmanie, Cambodge, Corée du Nord, Laos, Népal ;
- en Océanie : en dehors de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, aucun pays n'est lié par une convention fiscale avec la France ;
- au Moyen-Orient : Irak, Yémen ;
- en Europe : Danemark, Liechtenstein, Moldavie, Saint Marin, Vatican.

Le Danemark a en effet dénoncé en 2008 la convention fiscale qui le liait à la France ; pour le moment, il ne semble pas que la situation des retraités dans ce pays ait changé.

Recommandations :

34) Informer le pensionné de ses obligations déclaratives de changement de résidence ;

35) Informer les pensionnés de la liste des pays sans convention fiscale avec la France ;

c. S'il existe une convention fiscale entre la France et le pays d'accueil

Celle-ci prévoit alors les **règles d'imposition**, afin d'éviter que les revenus soient imposés deux fois. Certains pays sont très prisés par les retraités français, tels que le Maroc, le Portugal, l'Espagne, Chypre. La Thaïlande, Bali ou encore les Philippines sont également plébiscités. En ce qui concerne les pensions de retraite, il peut y avoir plusieurs situations, en fonction de l'origine des pensions :

- Retraites de la fonction publique ;
- Retraites d'entreprises et établissements publics ;
- Retraites de la Sécurité sociale, c'est-à-dire des régimes obligatoires (hors fonction publique), de base et complémentaires ;
- Pensions d'origine privée (assurance-vie, épargne-retraite personnelle).

Chaque convention détermine dans quel pays est imposée chacune de ces catégories de pensions. Mais la règle générale est celle de l'imposition en France des pensions versées par un débiteur établi sur le territoire français.

On trouve dans les conventions signées par la France trois types de dérogations à cette règle générale :

- L'imposition unique dans le pays de résidence du bénéficiaire de la pension, c'est le cas notamment pour les pays du Maghreb, les Comores, et les États francophones de l'Afrique sub-saharienne,
- L'imposition dans l'État du lieu de résidence si le bénéficiaire est un national de l'autre État contractant et y réside,
- L'imposition exclusive dans l'État de résidence du bénéficiaire, si la pension est versée pour des services rendus dans le cadre d'une activité industrielle et commerciale,

Pour les rentes et pensions de nature privée, le principe général est l'attribution du droit d'imposer les pensions et les rentes à l'État de résidence du bénéficiaire[63].

Pour la part des pensions imposée en France, le barème de calcul de l'impôt sera alors le barème du non-résident et les modalités de recouvrement imposent que l'impôt soit prélevé à la source par chaque caisse de retraite, dans les conditions suivantes (pour les pensions de 2018) :

- Sur la part de la pension comprise entre 0 et 14 606 € par an (ou 1 217 € par mois), aucun impôt n'est prélevé ;
- Sur la part comprise entre 14 606 € et 42 371 € par an (ou 3 531 € par mois), l'impôt dû est de 12% ;
- Sur la part supérieure à 42 371 €, l'impôt dû est de 20%.

Cette retenue à la source ne dispense pas le retraité d'effectuer chaque année une déclaration de revenus.

Comme pour tout contribuable non-résident percevant un revenu de source française, le pensionné non-résident peut demander l'application du taux moyen dès lors que l'ensemble de ses revenus monde le placeraient dans une tranche d'imposition inférieure à 20%. Mais pour cela, il lui faut cocher la case « 8TM » sur le formulaire 2042 de déclaration des revenus donc avoir rempli également le formulaire 2041TM. Cette procédure est méconnue des usagers alors qu'elle évite les contentieux ultérieurs, seul moyen de demander l'application du taux moyen après émission de l'avis d'imposition.

La Mobilité Internationale des Français

[63] Article 18 de la convention modèle OCDE

Recommandations :

36) Informer le pensionné du mode de calcul de l'impôt en France

37) Informer le pensionné de la procédure de contentieux après émission de l'avis d'imposition

38) Utiliser plusieurs canaux de diffusion de l'information fiscale destinée aux retraités : caisses de retraite, consulats et postes consulaires, réseaux sociaux des retraités (Thaïlande par exemple)

d. Les cas de dumping fiscal portant sur les pensions de retraites

Certains pays font du dumping fiscal en attirant les retraités français par une fiscalité avantageuse : c'est le cas du Portugal au sein de l'union européenne, mais aussi du Maroc ou de la Tunisie, pour ne citer que quelques exemples.

- **La convention fiscale franco-portugaise : une exonération totale pendant dix ans**

Au Portugal, la taxation est à la résidence. C'est un dispositif interne au droit portugais qui prévoit un mécanisme d'attractivité pour les résidents non habituels pendant dix ans.

En vertu de la convention fiscale franco-portugaise du 14 janvier 1971, les pensions retraite sont exonérées d'impôts en France et au Portugal à condition de bénéficier du régime dit « des résidents non habituels ». Ainsi, à l'exception des fonctionnaires dont les pensions restent imposées par l'État français, et à condition de ne pas avoir été résident fiscal portugais au cours des cinq années précédant l'installation au Portugal, les étrangers expatriés sont exonérés d'impôts sur le revenu pendant 10 ans.

Dans la réalité, il existe des tensions internes au Portugal entre les différentes catégories de retraités, qui pourraient avoir des conséquences sur la pérennité du dispositif portugais. Cette pérennité est également contestée à l'extérieur, puisque la Finlande a demandé au Portugal de revoir cet avantage sous peine de dénoncer la convention.

Il conviendrait donc de mettre en garde les candidats au départ pour le Portugal de l'insécurité fiscale relative (durée limitée de l'avantage et risque de dénonciation de la convention)

- **Les conventions fiscales avec les pays du Maghreb : une réduction d'impôt de 80 %**

Les conventions avec le Maroc et la Tunisie ont une règle différente : les pensions de source française versées à un retraité sont imposées dans son état de résidence et non pas en France : « *Les pensions, rentes viagères et autres rémunérations similaires, versées à un résident d'un État contractant au titre d'un emploi antérieur, ne sont imposables que dans cet État* ». Et pour les retraités percevant une pension française, ces pays accordent des avantages importants : il est ainsi possible au Maroc de bénéficier d'une réduction d'impôt de 80 % à condition d'effectuer un transfert de la totalité de la pension sur un compte en dirhams non convertibles. Le même dispositif est disponible en Tunisie.

- **La position de l'administration fiscale française**

Qu'il s'agisse du Portugal ou des pays du Maghreb, l'administration fiscale française considère par principe qu'il convient de s'en tenir autant que possible aux règles définies par la convention type de l'OCDE, qui prévoit la taxation à la résidence. Cette position ne concerne que les retraites privées qui ne sont donc pas prélevées à la source, les retraites publiques étant imposées en France.

D'autres pays ont une posture différente, essentiellement parce qu'ils prélèvent l'impôt à la source dès le versement de la pension comme c'est le cas dans les pays nordiques. Ceci explique que ces pays souhaitent une taxation à la source et non à la résidence (impact budgétaire). C'est pourquoi le Danemark par exemple a dénoncé sa convention avec la France afin de cesser de rembourser au Trésor Public les sommes prélevées à la source en raison de l'important impact semble-t-il de cette procédure sur leur budget.

S'il fallait mettre en place un dispositif visant à réduire les avantages accordés par les pays de résidence cités, deux options principales sont possibles :

- La révision des conventions fiscales avec les pays concernés ;
- La taxation d'office en France des pensions versées à des retraités établis dans les pays à fiscalité avantageuse.

Recommandation :

39) Si la mise en place du prélèvement à la source est envisagée, veiller à **préserver le respect des conventions fiscales existantes au nom du principe de non double-imposition.**

4.4. Les représentants fiscaux accrédités[64]

a. Le représentant fiscal, une forme de garant fiscal

En cas de **cession d'un bien immobilier**, la plus-value éventuelle fait l'objet de prélèvements obligatoires, que sont l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux. En règle générale, le notaire calcule le montant dû par le cédant, le prélève sur le produit de cession puis le reverse au Trésor Public. En cas de contrôle fiscal, c'est le cédant, et non pas le notaire, qui sera interrogé par les services fiscaux et poursuivi le cas échéant pour recouvrer toute somme due.

Dès lors que le cédant se trouve être domicilié en dehors du territoire français, l'administration fiscale jugeant complexe le recouvrement d'un éventuel redressement fiscal, exige la présence à l'acte d'un garant résident fiscal français. Ce garant endossera les mêmes responsabilités que le contribuable cédant non-résident. Ainsi, il pourra être poursuivi pour la totalité des impositions dues sur ses biens personnels selon la même procédure et avec les mêmes garanties que s'il s'agissait du contribuable.

Le représentant fiscal ne sera déchargé de sa responsabilité qu'à l'expiration du délai de contrôle de l'administration.

b. Qui peut être représentant fiscal ?

Le représentant fiscal doit être résident fiscal français. Il doit faire l'objet d'une accréditation délivrée par l'administration fiscale sur des critères de **moralité fiscale**, d'examen de la **solvabilité** assortie d'éventuelles garanties complémentaires. Ce peut être **l'acheteur du bien** s'il est fiscalement domicilié en France, ou bien une **banque** ou établissement de crédit exerçant son activité en France, ou enfin **une personne agréée** à cet effet par l'administration. L'accréditation est accordée ponctuellement pour une opération donnée et c'est au cédant de proposer son choix de représentant fiscal à l'administration qui instruira sa requête et délivrera ou non l'accréditation.

La Mobilité Internationale des Français

[64] BOFIP RFPI-PVINR-30-20-20120912 du 12 Septembre 2012

Certaines sociétés ont également obtenu un agrément permanent[65]. La mission n'a pas eu connaissance d'un cahier des charges de l'accréditation de ces sociétés, ni des conditions de révision périodique des critères d'agrément. La notion de permanence de l'agrément est surprenante : est-il raisonnable de considérer que des critères de moralité fiscale et de solvabilité d'une entreprise soient permanents dans le temps ?

c. Les cas d'exemption d'obligation de représentant fiscal

Depuis le 1er janvier 2015, ces dispositions sur la représentation fiscale ne s'appliquent plus aux personnes domiciliées dans un État de l'Union européenne (UE) ou dans un État de l'EEE ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement de l'impôt.

De même lorsqu'il n'y a pas de plus-value, ou bien s'il y a exonération d'imposition sur la plus-value en lien avec une certaine durée de détention du bien, ou encore lorsque la valeur du bien est inférieure à 150 000€ (non comptée l'éventuelle commission versée à un intermédiaire pour la vente), le cédant est dispensé de l'obligation de représentant fiscal à l'acte sans qu'il ait besoin d'en faire la demande. L'exemption est en ces cas automatique.

d. Les nombreux cas où le représentant fiscal ne se justifie pas

Aujourd'hui, en cas de vente d'un bien immobilier avec plus-value imposable, dès lors que le cédant est domicilié hors d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'EEE, il a l'obligation de se faire représenter auprès des services fiscaux par un représentant accrédité en France. Ce représentant sera donc responsable des conséquences du contrôle ultérieur exercé, le cas échéant, par l'administration fiscale.

Pourtant, parmi ces pays situés en dehors de l'espace économique européen, un certain nombre a avec la France une convention d'assistance fiscale qui permet le recouvrement de l'impôt et neutralise de fait tout risque fiscal pour le Trésor Public.

Il y a ainsi **plus d'une soixantaine de pays** hors de l'espace économique européen avec lesquels la France a signé une convention d'assistance fiscale[66] et, a contrario, une centaine avec lesquels n'existe aucune convention d'échange d'informations fiscales.

Recommandation :

40) **Supprimer l'obligation de représentant fiscal** pour les particuliers non-résidents domiciliés **hors EEE** dans les pays où une convention d'assistance au recouvrement avec la France existe.

---

[65] Ces huit sociétés sont les suivantes : Accréditéco – n° SIREN 420 759 201 - 7-9 rue du Bouloi - 75001 PARIS ; Société Accréditée de Représentation Fiscale (SARF) – n° SIREN 325 624 914 - 2, rue des Petits Pères - 75002 PARIS ; Sarf Azur – n° SIREN 399 248 160 - 54 Boulevard Victor Hugo - 06048 NICE Cédex 1 ; Financière Accréditée SA - n° SIREN 394 084 107 - 4 avenue Bertie Albrecht - 75008 PARIS et bureau de Nice de la SFA - 3, Avenue Baquis - 06000 NICE ; La Représentation Fiscale – n° SIREN 632 009 122 - 21 rue du Midi - 92200 NEUILLY SUR SEINE ; TEVEA INTERNATIONAL – n° SIREN 331 270 280- 29 rue Saint Augustin – 75081 PARIS CEDEX02 ; Authorized Tax Representative (ATR) – n° SIREN 504 378 670 - 61 rue Henri Regnault Tour Exaltis - 92400 COURBEVOIE ; GPB Accredité - n° SIREN 824 299 408 - C/O SCM JPEB - 22, avenue Notre Dame - 06000 NICE.

[66] *La liste est publiée au JO de la DGFIP* http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/3733-PGP.html

La Mobilité Internationale des Français

La question de la suppression totale de cette obligation se pose dans la mesure où un notaire intervient d'ores-et-déjà dans la procédure fiscale.

4.5. Questions fiscales liées au retour des Français de l'étranger

Le rapport au Premier ministre de juillet 2015 portant sur le « *Retour en France des Français de l'étranger* », établi par Mme Hélène CONWAY-MOURET, sénatrice représentant les Français établis hors de France, avait documenté avec précision ce chapitre et fait plusieurs recommandations très pertinentes. Trois ans plus tard, il convient de les rappeler tant elles conservent toute leur actualité.

a. La fiscalité du retour en France : un droit simple, des questions multiples.

La date du retour en France est celle qui fait basculer le contribuable du statut de non-résident à celui de résident fiscal français. Dès lors, la responsabilité fiscale devient illimitée, c'est à dire qu'elle tient compte de l'ensemble des revenus mondiaux, en accord avec les conventions fiscales entre pays le cas échéant.

Sur le plan fiscal, l'année du retour est scindée en deux : avant l'arrivée en France (situation de non-résident fiscal et donc application du barème et du calcul de l'impôt de non-résident fiscal) et après l'arrivée en France (barème et calcul du résident fiscal). Le contribuable qui rentre réintègre donc le statut fiscal de tout résident fiscal français, sans particularité, ni spécificité, ni pénalité sauf deux exceptions :

- **L'IFI (Impôt sur la fortune immobilière) :** tout contribuable qui rentre en France et quelle qu'en soit la raison (personnelle, professionnelle, retraite, autres), se voit assujetti à l'IFI sur ses seuls biens situés en France jusqu'au 31 décembre de la cinquième année qui suit son retour en France, alors que le contribuable résident est assujetti à l'IFI sur l'ensemble de ses biens situés dans le monde entier (*).
- **L'impatrié** dont le statut fait l'objet du paragraphe suivant.

(*) *La mission s'interroge ici sur les moyens dont disposent les services fiscaux français pour avoir connaissance du patrimoine immobilier détenu à l'étranger, notamment dans les pays dans lesquels ce patrimoine n'est soumis à aucune imposition ce qui a pour conséquence qu'une éventuelle transmission automatique de données fiscales ne contiendra aucune information.*

Cette apparente simplicité du droit fiscal au retour en France ne reflète pas la réalité de sa mise en œuvre, source de **nombreuses difficultés** et questions et notamment :

- La difficulté à obtenir (ou récupérer) **un identifiant fiscal** lorsqu'on n'était pas contribuable en France avant d'y arriver (ou qu'on l'était plusieurs années auparavant avec une période d'interruption);
- La difficulté à obtenir le **transfert de son dossier fiscal** du centre des non-résidents de Noisy le grand (DINR) vers le centre des impôts du nouveau domicile ;
- La difficulté à **anticiper le montant de l'imposition** ;
- La difficulté à **obtenir un simple renseignement** pour les raisons suivantes :
  - La DINR se juge compétente sur les seuls sujets de fiscalité du non-résident fiscal français tandis que le centre des impôts local se juge non compétent jusqu'à réception du dossier du nouvel arrivant ;

- Les informations sont disséminées sur le site officiel de l'administration[67] et sur le site de la DGFIP[68] ce dernier n'offrant aucun lien vers des formulaires ou des explications plus détaillées ;

S'agissant de **l'information recherchée** par le contribuable, le rapport de Madame Conway-Mouret avait déjà signalé l'utilité du **dispositif général de rescrit** prévu aux articles L. 80 A et L. 80 B du livre des procédures fiscales, peu ou pas connu et recommandait qu'il soit très largement porté à la connaissance de tout nouveau contribuable. Madame Conway-Mouret expliquait : « *Ce dispositif permet aux contribuables ayant fourni de bonne foi à l'administration fiscale l'ensemble des éléments relatifs à leurs situation, d'obtenir de cette dernière une prise de position formelle sur l'appréciation de leur situation de fait au regard des textes fiscaux, dans un délai de trois mois. Cette prise de position est opposable à l'administration en cas de contentieux ».*

La mission tient à souligner ici que la **communication** avec l'administration fiscale est ici **essentielle**. Or celle-ci serait grandement facilitée si le contribuable nouveau résident fiscal pouvait obtenir un identifiant fiscal dès son arrivée en France, et ainsi créer immédiatement son espace personnel.

Recommandations :

41) **Réunir l'information sur un support numérique unique** (appli Mobilité internationale recommandée par la mission)

[*Pour mémoire*] Attribuer un identifiant fiscal sans attendre la première déclaration de revenus (Cf recommandations 50 et 51)

42) **Diffuser l'information sur la procédure de rescrit** sur tous les supports d'information fiscale destinés aux non-résidents et aux résidents, dans un langage naturel de l'usager en évitant les copier-coller du Code Général des Impôts (le terme rescrit devra d'ailleurs être expliqué clairement)

b. Le statut particulier de l'impatrié[69]

Certains contribuables qui arrivent en France, **quelle que soit leur nationalité**, française ou non, peuvent bénéficier du statut d'impatrié fiscal.

Ce régime[70] permet d'exonérer partiellement d'impôt une partie des revenus, des primes d'impatriation et des primes de séjour professionnel effectué à l'étranger des salariés et des dirigeants étrangers venant prendre leurs fonctions en France. Ce régime qui était applicable durant les 5 années qui suivaient le retour a été étendu à huit années pour les personnes ayant pris leurs fonctions en France à compter du 6 juillet 2016 (précisément jusqu'au 31 décembre de la huitième année suivant le retour en France).

Des conditions précises définissent les bénéficiaires du régime :

- Être salarié ou dirigeant fiscalement assimilé à un salarié et avoir signé le contrat de travail avant l'arrivée en France ;
- Être domicilié fiscalement en France à compter de sa prise de fonctions en France ;

[67] https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31443

[68] https://www.impots.gouv.fr/portail/international-particulier/questions/je-viens-ou-je-reviens-en-france-comment-et-quels-revenus-dois

[69] http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5677-PGP

[70] *Source* https://www.impots.gouv.fr/portail/international-professionnel/fiscalite-des-particuliers#RI

- Ne pas avoir été domicilié fiscalement en France au cours des cinq années civiles précédant celle de sa prise de fonctions dans l'entreprise établie en France ;
- Avoir défini au contrat de travail ou la lettre de mission les éléments de rémunération exonérés ;

Les avantages fiscaux concernent les **revenus d'activité** (30% de la rémunération de source française peut être exonérée d'imposition) et les **revenus du patrimoine** (jusqu'à 50% des revenus de capitaux mobiliers et des gains nets de cession de valeurs mobilières peuvent être exonérés).

Concernant l'IFI (Impôt sur la fortune immobilière), comme pour tout contribuable qui rentre en France et quelle qu'en soit la raison, **seuls les biens situés en France** y sont soumis et jusqu'à la cinquième année qui suit le retour en France.

L'administration fiscale considère que les améliorations récentes (durée passant de 5 à 8 ans) sont de nature à maintenir l'attractivité du dispositif français, qui s'inspire du régime anglais des « remittance basis ».

c. Pas de distinction CCD / CDI pour bénéficier du régime des impatriés

La Cour administrative d'appel de Versailles vient de refuser à un salarié le bénéfice du régime des impatriés au motif qu'il avait été embauché en France en CDI (CAA Versailles – 21/11/2017). Cet arrêt ne tient pas compte de la doctrine administrative qui reconnait la possibilité d'appliquer ce régime aux salariés appelés à occuper un emploi en France pendant une durée indéterminée.

Alors que la durée du régime de faveur des impatriés vient d'être portée de 5 à 8 ans pour favoriser l'attractivité de la France, **cet arrêt entretient le sentiment d'insécurité juridique** qui ternit l'image de la fiscalité française.

Le régime fiscal des impatriés vise deux populations distinctes :

- Les salariés directement recrutés à l'étranger par une entreprise établie en France. C'est par exemple le cas de l'étudiant étranger directement recruté à la fin de ses études à l'étranger.
- Les salariés appelés par une entreprise établie hors de France à exercer des fonctions dans une entreprise établie en France. C'est par exemple le cas du détachement intra-groupe d'un salarié depuis une société-mère étrangère vers une filiale française.

Bien que le texte de loi prévoie que ce régime de faveur est accordé aux salariés appelés à occuper en France un emploi « *pendant une période limitée* », on ne devrait pas en réserver le bénéfice aux seuls salariés recrutés en CDD pour deux raisons :

- D'une part, le droit français prévoit que le CDI est la forme normale et générale de la relation de travail (article L. 1221-2 du Code du travail). Ainsi, on ne peut recourir à des CDD que dans des cas précis limitativement énumérés (article L. 1242-3 du Code du travail). Or, ces cas d'ouverture sont bien trop limitatifs pour permettre aux entreprises de justifier du recours au CDD pour l'immense majorité des détachements intra-groupe ou des recrutements directs à l'étranger. Par conséquent, conditionner le bénéfice du régime des impatriés à la conclusion d'un CDD réduirait considérablement sa portée. En pratique, l'application de ce régime se trouverait cantonnée aux secteurs dans lesquels il est d'usage de recourir aux CDD.
- D'autre part, l'administration fiscale a reconnu dans sa doctrine que ce régime serait applicable que le contrat de travail de l'impatrié soit un CDD ou un CDI. On peut ainsi lire dans le BOFIP : « *Peuvent bénéficier pendant une période limitée du régime spécial d'imposition prévu à l'article 155 B du CGI, les salariés et dirigeants appelés à occuper un emploi pendant une durée déterminée ou indéterminée (…)* ».

Le fait qu'un impatrié soit embauché en France par contrat à durée indéterminée ne devrait donc pas remettre en cause le bénéfice du régime des impatriés.

Interrogée sur ce point, **l'administration fiscale confirme sa doctrine antérieure** : « *Si le 1 du I de l'article 155 B du CGI dispose que le régime d'imposition des impatriés concerne les salariés ou assimilés appelés à occuper un emploi dans une entreprise établie en France « pendant une période limitée », il ne prévoit en revanche pas de réserver le bénéfice du régime aux seuls titulaires d'un contrat de travail à durée limitée. La doctrine administrative*[71] *indique que sont concernées les personnes appelées à occuper un emploi pendant une durée déterminée ou indéterminée dans une entreprise établie en France. Il résulte de ces règles que le bénéfice du régime n'est pas subordonné à la condition que le contrat de travail ou son avenant mentionne la durée de l'emploi en France, ni que le contrat de travail soit conclu pour une durée déterminée* ».

5. Les grandes difficultés de l'administration fiscale des non-résidents

La mission a recueilli de très nombreux témoignages de difficultés d'interaction avec l'administration fiscale depuis l'étranger, qui conduisent à des délais de réponse incompatibles avec un service de qualité rendu aux usagers pouvant parfois mener à une mise en danger des droits du contribuable sans qu'il en soit responsable.

Témoignage

« La direction des impôts pour les non-résidents est une honte pour la démocratie. Ces gens ne répondent jamais au téléphone, ni aux emails, ni aux courriers, perdent les courriers envoyés en recommandé ou par Fedex, sont incompétents et de mauvaise foi. J'ai dû me battre pendant plus de 6 ans pour faire rectifier des erreurs sur un avis d'imposition de 2009. Pour cela j'ai dû finalement faire appel au Défenseur du Droit et à un avocat fiscaliste qui m'a couté plusieurs milliers d'Euros alors que j'avais raison sur le fond. Je suis à nouveau en litige avec l'administration fiscale qui ne répond absolument à aucune correspondance et j'ai dû à nouveau saisir Défenseur du Droit. C'est une situation kafkaïenne qui m'incite très fortement à vendre tous mes actifs en France pour ne plus jamais avoir à faire avec le fisc français et renoncer à ma citoyenneté française dont je suis pourtant fier » (Singapour)

5.1. Des dysfonctionnements administratifs connus mais pas résolus

Avant toute chose, la mission salue la simplification de l'organisation des services fiscaux qui a conduit à la création en septembre 2017 de la Direction des Impôts des Non-Résidents (DINR). Mieux accompagner un usager est un des axes phares du projet Action Publique 2022. **Faudra-t-il donc attendre encore 5 années pour que l'administration fiscale des non-résidents en bénéficie alors que les problèmes sont identifiés depuis 2015 ?** En effet, la Cour des comptes[72] lors du contrôle de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG), qui gère, recouvre et contrôle les impôts dus en France par des non-résidents qu'ils soient Français ou étrangers, au travers du Service des impôts des particuliers non-résidents (SIP NR) basé à Noisy-le-Grand (93) avait relevé quatre dysfonctionnements majeurs :

[71] *BOI-RSA-GEO-40-10-10, § 10.*

[72] Cour des comptes – Référé n°71907 du 23/02/2015 portant sur la gestion des impôts dus en France par les non-résidents

a. Une information insuffisante

Premier enseignement de l'étude, la qualité de service rendu aux particuliers est « *faible, notamment en matière d'information sur la réglementation souvent très complexe* ». « *L'information fournie sur le site impots.gouv.fr est* ***insuffisante*** *et actualisée trop tardivement. Beaucoup de contribuables ont ainsi découvert en août 2013 en examinant leurs avis d'imposition, la soumission nouvelle de leurs revenus fonciers et plus-values immobilières aux prélèvements sociaux et ont cru y déceler une erreur de la DRESG* », regrette la Cour des comptes. Les changements fiscaux tardent en effet à être publiés sur le site du fisc.

Témoignage

« En ce qui concerne les impôts sur le revenu, je suis dans la plus totale confusion. En effet depuis le décès de mon mari en septembre 2015, je ne reçois plus de feuille de déclaration écrite par courrier postal. Je perçois de la France une pension de réversion de la CNAV ainsi que deux pensions complémentaires de caisses des cadres. En 20016 j'ai fait une déclaration mais étais en dessous du seuil de paiement et depuis plus rien. Je ne sais pas si le régime a changé et qu'il y a une retenue à la source mais je n'ai eu aucune mention de ce changement. J'ai essayé plusieurs fois de contacter le site internet des impôts mais sans aucun résultat, quant à une liaison téléphonique il ne faut même pas y penser! »

Depuis début 2016, l'information pour les non-résidents a été améliorée avec la création, sur le portail internet *impots.gouv.fr* d'un espace dédié à l'international. A propos de cette rubrique, la mission a noté les points suivants :

- L'onglet « international » de la page d'accueil du site n'est pas synonyme de « non-résident » ; en page d'accueil, cet onglet « international » coexiste avec les onglets « particulier » et « professionnel ». Le non-résident s'identifiera lors de sa 1ère connexion à « particulier » plutôt qu'à « international » ;
- Les informations pour le non-résident sont dispersées sur plusieurs pages aux chemins d'accès distincts (accueil/international et accueil/ international/ particulier) ce qui conduit à une perte d'information si une seule des pages est consultée ;
- Le non-résident est un particulier ; pourquoi lui proposer l'onglet « professionnel » à la page « international » ?
- Pourquoi les informations les plus récentes apparaissent sous plusieurs rubriques aux intitulés distincts « actualités » et « questions du moment », l'ensemble sur des pages différentes. La notion d'actualité appartient à l'administration qui la publie : l'usager ira en moyenne 2 fois par an sur le site (déclaration des revenus puis paiement de l'impôt). Il recherche de l'information valide et mise à jour et n'a pas besoin de savoir si elle est « du moment » ou « d'actualité ».
- L'accès par événement de vie utilise une syntaxe variable (« je déclare ma TVA » ou « payer une amende »), un vocabulaire technique (plan cadastral, timbre fiscal) qui est un frein à l'efficacité du site ;
- Le numéro de téléphone pour joindre l'administration est surtaxé et ne précise pas qui est l'administration qui répond ;

Témoignage

« Je demande depuis trois années aux impôts de produire l'attestation de non résidence fiscale en France puisque je suis imposable au Canada depuis le 1er janvier 2016. Mes derniers revenus en France ont été perçus en 2015 et j'ai dûment payé mes impôts. L'administration fiscale en revanche ne produit pas l'attestation qui me permettrait de bénéficier de l'épargne ici en prouvant que je ne suis plus résidente fiscale en France...mais rien malgré quatre demandes...j'ai perdu espoir. Il est dramatique de constater que malgré la mise en place d'une plateforme censée aider les côtoyant français résident à l'étranger, les services ne remplissent pas leur obligation et se renvoient la balle (Centre des impôts de Suresnes et centre des non-résidents) » (Montréal)



Source : Capture d'écran page d'accueil « international » du site impots.gouv.fr – 10 Mai 2018

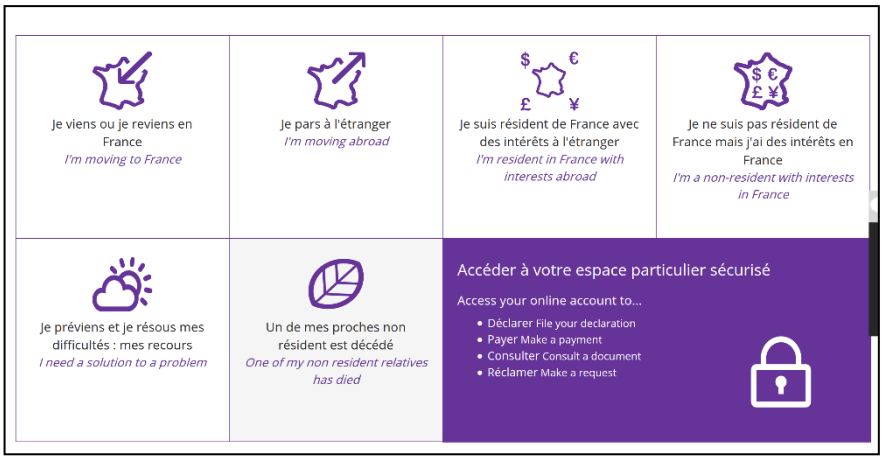
Recommandations :

43) **Rendre accessible par plusieurs chemins** depuis différentes pages (car chaque usager a sa logique, son chemin de pensée pour rechercher de l'information) les excellentes rubriques de situation de vie qui se trouvent en page Accueil/International/ Particulier (voir capture d'écran ci-dessous)

44) **Utiliser sur l'ensemble du site un langage naturel unifié** à la place de tout langage technique ou juridique

45) **Supprimer le numéro surtaxé** comme le prévoit le texte de loi pour un État au service d'une société de confiance adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2018

46) **Unifier l'information** en supprimant les rubriques « actualités », « infos du moment » car tout est information quand on est usager naviguant sur le site impots.gouv.fr



Source : Capture d'écran https://www.impots.gouv.fr/portail/international/particulier - 10/05/2018

b. Un service saturé par téléphone et par email

La **DINR** traite plus de 230 000 déclarations de revenus par an (ce qui en fait **le plus gros centre de recouvrement de l'impôt en France**), près de 7 000 déclarations d'ISF et reçoit plus de 450 000 appels téléphoniques avec un effectif de près de 350 personnes. En septembre et d'octobre, date de réception des avis d'imposition, elle est très souvent submergée d'appels inquiets de la part de non-résidents et le service entier peut finir par devenir saturé. Ce problème, déjà souligné par la Cour des Comptes qui relevait entre 2011 et 2013, seulement 25% d'appels traités en moyenne, explique l'exaspération des non-résidents. « *Les impôts de Noisy le grand ? Ils ne répondent jamais !* ». Des progrès ont été faits, les équipes renforcées mais restera le décalage horaire qui ne facilite pas la réponse par téléphone au contribuable en temps réel.

Témoignage

« La difficulté de pouvoir avoir un échange avec eux par téléphone. Plusieurs faits :

- Je pose une question, la personne me met en attente car elle ne sait pas répondre à la question et au bout de 10 minutes ça raccroche.

- Un autre appel, le premier n'ayant pas abouti, je n'ai pas le temps de terminer l'exposition de ma problématique, l'agent me coupe la parole et part dans un monologue complètement hors sujet.

- Enfin au troisième appel (échange sur plusieurs semaines sans compter les appels sans réponse), l'agent me conseille de poser ma question via la messagerie sécurisée de l'espace personnel : question posée le 9 juillet 2017, réponse obtenue le 9 février 2018. » (Montréal)

Le service rendu par voie électronique pêche également même s'il s'est amélioré récemment. **Moins d'un mail sur deux** est traité dans les 5 jours suivant l'envoi. Mais surtout, le nombre de courriers non traités dépasse parfois les 10 000. Des lacunes qui ont été en partie réglées avec, depuis 2015, un outil de messagerie plus adapté aux gros volumes de messages reçus mais des améliorations sont encore nécessaires.

Recommandations :

47) Avoir recours à la **technologie des chatbot** sur le site impots.gouv.fr pour diminuer d'autant le volume des appels et courriels

48) Démultiplier **les sources de diffusion de l'information** : transmettre toutes les nouveautés fiscales à toutes les associations, élus, représentants des non-résidents, représentations consulaires, mais aussi sur les réseaux sociaux de tous les pays en utilisant dans chaque pays l'outil adapté (Facebook, We Chat pour la Chine)

49) Développer une **application sur smartphone** dédiée aux services fiscaux des non-résidents (ou bien plus largement aux services fiscaux des particuliers)

c. Des obstacles à la déclaration en ligne

Les non-résidents ont logiquement adopté plus tôt que les résidents la déclaration en ligne, à l'évidence **plus pratique** et **plus fiable** que la déclaration papier envoyée par courrier postal. Mais ils rencontrent des **obstacles techniques** : « *Le revenu fiscal de référence, nécessaire pour ouvrir un compte personnel sur impots.gouv.fr n'était pas indiqué sur les avis d'imposition des non-résidents jusqu'en 2012. L'adhésion au prélèvement à échéance ou mensuel suppose d'avoir un compte bancaire en France* », énumère l'étude. Ces difficultés n'ont pas disparu en 2018 !

Afin d'y remédier, la Cour des comptes préconisait de mettre rapidement en place « *un programme d'amélioration de la qualité des services rendus aux non-résidents, passant par une modernisation des outils d'information et de communication* ». Quelques progrès ont été faits pour certains non-résidents : dès l'automne 2015, *les non-résidents disposant d'un compte dans un pays de l'Union européenne au format SEPA peuvent payer leur impôt en ligne sur le portail impots.gouv.fr.* Pour la mensualisation et le prélèvement à l'échéance, il faudra encore patienter précisait le ministre.

Recommandations :

50) **Permettre la création d'un identifiant fiscal** pour accéder à l'espace fiscal personnalisé dès la première déclaration de revenus

51) Permettre **de conserver son identifiant fiscal** en cas de non-imposition

52) **Créer un espace fiscal unique** qui inclut les taxes locales payées sur des biens immobiliers

d. Un recouvrement de l'impôt lacunaire du fait de contrôles fiscaux complexes

Le rapport souligne enfin « ***d'importantes défaillances*** » dans le contrôle et le recouvrement de l'impôt. Ainsi, la part de contribuables qui ne remplissent pas leurs obligations fiscales et qui sont régulièrement relancés est « *particulièrement importante dans le cas des non-résidents* ». Jusqu'en 2013, la relance de ces contribuables s'est limitée à seulement 8 pays, par facilité s'agissant de l'impôt sur le revenu.

Quant à l'impôt de solidarité sur la fortune, les relances étaient inexistantes jusqu'en 2012. « *Le taux de recouvrement au bout de deux ans des créances issues d'un contrôle fiscal externe est à quand lui de 55% pour la DRESG en 2013, contre 75% pour l'ensemble de la DGFiP* », note également l'étude. Il en résulte **des arriérés considérables**. En 2013, 15.000 créances fiscales restaient encore à recouvrer « *pour un montant de presque 500 millions d'euros, soit une année de produit de l'impôt sur le revenu des non-résidents* », détaille le rapport.

La Mobilité Internationale des Français

Il faut cependant souligner qu'il est particulièrement **complexe** pour l'administration fiscale française de procéder à des vérifications de documents provenant d'un pays tiers, qui plus est, s'il n'existe pas d'accord d'échanges d'informations fiscales entre les deux États. Cette réalité interroge sur la **pertinence** d'exiger des justificatifs d'origine étrangère dont **l'authenticité** ne pourra pas être toujours vérifiée. C'est notamment le cas pour la procédure de contentieux lors d'une demande d'application du taux moyen d'imposition sur les revenus. La mission tient à souligner ici que ce sont en général **les contribuables les plus modestes** qui sont pénalisés par la lourdeur d'une telle procédure de contentieux.

Recommandation :

53) **Faire une étude d'impact** sur le remplacement de l'obligation pour le non-résident fiscal de justifier de ses revenus mondiaux par la prise en compte des seuls revenus de source française.

5.2. Les projets d'amélioration de la DINR

En dépit des défaillances signalées précédemment, l'administration fiscale se réforme et devrait offrir progressivement un service aux usagers de meilleure qualité.

a. La réforme en cours de la DINR s'étalera sur les années 2018 à 2020

A la suite des recommandations de la Cour des comptes, la DGFIP a mis en place **une réforme de la DRESG** qui a conduit à la mise en place en septembre 2017 de la **direction des impôts des non-résidents (DINR),** composée de 345 personnes. Cette création s'est accompagnée d'un **plan d'action sur trois ans** visant à améliorer le service rendu aux usagers, qu'il s'agisse de l'accueil ou du traitement des demandes. Des **effectifs supplémentaires seront progressivement attribués** à cette direction.

La feuille de route du 12 juin 2017 prévoyait notamment que la DINR devienne « *le pivot de la gestion des non-résidents, l'interlocuteur de référence, en offrant un spectre de services élargi : une centralisation et une gestion la plus intégrée possible des dossiers des contribuables, avec par exemple la possibilité pour eux de payer à la DINR tous leurs impôts, y compris locaux* ».

La note d'orientations interne 2018 du 2 février 2018 prévoit six axes de travail, parmi lesquels :

1) L'amélioration de la qualité de service aux usagers. Confronté à un défi de volume (450 000 appels reçus en 2017), le pôle accueils des particuliers et des professionnels sera, après test, réorganisé en septembre 2018, qu'il s'agisse de l'accueil téléphonique ou des courriels avec le **canal e-contact** via l'espace particulier des usagers. Des **outils de téléphonie** plus modernes en matière seront mis en place. Une **répartition du traitement** des demandes selon leur niveau de complexité sera organisée. Enfin, la communication amont à destination des usagers sera programmée afin de limiter le recours au téléphone et au courriel. A cet égard, la mise en place du prélèvement à la source (PAS) constituera un test important.
2) L'amélioration du recouvrement spontané et forcé passera par la **promotion des services en ligne** auprès des particuliers pour faciliter le paiement spontané. Le taux de paiement dématérialisé de la DINR est passé de 61,15 % en 2016 à 69,36 % en 2017 et progressera grâce de nouveaux outils plus accessibles via le portail impôts.gouv.fr. Le recouvrement forcé sera lui aussi renforcé et mieux ciblé.
3) L'amélioration des compétences en matière de fiscalité internationale. Constatant la complexité de la réglementation fiscale appliquée aux non-résidents, la DINR disposera en son sein d'un **pôle de compétences et de soutien** (PNSR) en matière de fiscalité des non-résidents, qui servira de référence pour l'ensemble de la DGFIP. Un effort sera porté sur l'accessibilité de la documentation fiscale.

4) La **stabilisation de la charge du contentieux**, par une rationalisation des tâches et une intégration plus rapide des jurisprudences nouvelles, comme dans le cas du contentieux de série « De Ruyter ». En 2017, la DINR a reçu 29 789 affaires contentieuses, et en a traité 29 529 dans l'année, mais la charge est croissante. L'enjeu du **respect des délais administratifs** est donc un défi de taille.

Par ailleurs, la DINR a constaté que si le taux d'utilisation de la déclaration en ligne pour les non-résidents est traditionnellement supérieur à la moyenne nationale, cela génère **un taux de retraitement des déclarations très élevé** (50 % de déclarations retraitées pour les non-résidents contre 1,5 % pour les résidents), en raison de **l'inadéquation des applications informatiques** aux règles de taxation spécifiques aux non-résidents. La DGFIP a validé le 18 janvier 2018 un grand projet informatique DINR visant à intégrer les évolutions demandées par la DINR dans les traitements informatiques, projet dont la mise en œuvre s'étalera sur trois années jusqu'en 2020.

La mission tient à souligner ici qu'à chaque fois qu'elle a eu l'occasion d'informer les usagers rencontrés des difficultés propres à la DINR, de la forme de délaissement dont elle était victime jusque récemment de la part de son administration centrale, de sa totale conscience de ses insuffisances et de ses ambitions pour se réformer, les usagers exprimaient compréhension et soulagement de savoir les chantiers lancés. En résumé, la tension était nettement abaissée et les reproches atténués. A l'évidence dans les relations à l'usager, dire le mal et ses remèdes vaut mieux que le taire.

Recommandations :

54) **Informer les usagers** sur l'avancement de la réorganisation de la DINR

55) **Informer les usagers sur la réalité du traitement informatique** et l'avancement du projet de rénovation

b. Quand une simplification côté administration complique le service à l'usager

Avant septembre 2017, les messages des usagers à la DINR étaient reçus soit par téléphone, soit par courriel sur une adresse dédiée (sip.nonresidents@dgfip.finances.gouv.fr), soit par messagerie sécurisée depuis l'espace fiscal personnel de l'usager.

Par souci de simplification, la DINR a choisi depuis le 4 septembre 2017 de **centraliser les échanges** avec l'usager sur la **messagerie sécurisée** de l'espace fiscal personnel tandis que l'unique adresse courriel (sip.nonresidents@dgfip.finances.gouv.fr) devenait du jour au lendemain inaccessible à l'usager et réservée aux demandes expresses de l'administration. Posséder un espace personnel sur le site impots.gouv.fr devenait donc obligatoire pour toute communication avec la DINR. Or **créer ou réintégrer son** espace fiscal personnel impose à l'usager d'être connu du système, c'est-à-dire avoir déjà effectué une déclaration de revenus et reçu un avis d'imposition papier qui comporte les éléments requis pour ouvrir cet espace (revenu fiscal de référence et numéro fiscal). Le **résultat a été cinglant** : tous les nouveaux déclarants, de même que tous les anciens déclarants qui avaient un compte inactif depuis plusieurs années ou encore les non déclarants à la simple recherche d'informations se sont brutalement retrouvés **privés de tout accès à la DINR**.

Il avait bien été prévu une aide en cas de difficultés pour accéder à leur espace "particulier" : l'usager est invité à contacter le numéro 0810 467 687. Là aussi un obstacle se levait : contacter un numéro en 0800 depuis l'étranger est parfois délicat voire impossible ou engendre des coûts souvent très élevés (car ils ne sont pas accessibles par les opérateurs à bas coûts très utilisés pour les communications longues distances, à l'instar de Skype).

La Mobilité Internationale des Français

La mission salue ici le souci de simplifier et d'accélérer les délais de traitement des demandes en réduisant au seul espace fiscal personnel les échanges entre l'administration et les usagers mais souligne que cela impose un accès à l'espace personnel à tous les usagers ou, à défaut à un compte personnel, version plus légère de l'espace qui permettrait pour le moins de centraliser les canaux de discussion et de conserver un historique centralisé des fils de discussion.

Recommandations :

56) Permettre la **création d'un identifiant fiscal** pour accéder à l'espace fiscal personnalisé dès la première déclaration de revenus

57) Permettre de **conserver son identifiant fiscal** en cas de non-imposition en prolongeant l'identifiant existant le cas échéant

58) **Créer une version allégée de l'espace personnel** sous forme d'un **compte personnel**, qui ne servirait que de messagerie sécurisée mais ne permettrait aucune procédure dématérialisée, ni attribution de numéro fiscal

6. Comparaisons internationales sur la situation des non-résidents de pays tiers

Tous les pays n'envisagent pas la situation de la même manière selon qu'ils cherchent à favoriser l'attractivité de leur territoire ou à dissuader l'exil fiscal de leurs résidents. Les règles exposées ci-dessous mettent en lumière les difficultés et les solutions appliquées aux situations parfois complexes que connaissent les personnes expatriées. Au-delà du droit interne applicable, la France a signé plus de 125 conventions fiscales, permettant de résoudre les conflits de lois rencontrés par nos compatriotes mais également par la population des non-résidents redevables en France de certains impôts.

6.1. Populations concernées

Le nombre de Français inscrits sur les registres des consulats français était de 1,8 million en 2017. Ramenés au chiffre de 67 millions d'habitants en France, le nombre de français à l'étranger représente **moins de 4 % de la population totale**. Même si le phénomène d'expatriation a tendance à augmenter sensiblement ces dernières années, il reste néanmoins très mesuré si on le compare à d'autres pays comme le Portugal ou l'Italie.

a. Au Portugal

Le Portugal estime à 2,3 millions le nombre de ses citoyens vivant à l'étranger. Ils sont âgés pour les 3/4 entre 26 et 64 ans et sont pour la majorité d'entre eux des travailleurs de qualification intermédiaire. C'est une part très importante de la population portugaise puisqu'elle représente près **d'un portugais sur quatre** (22%).

La Mobilité Internationale des Français

b. En Italie

Il existe en Italie, un registre des résidents italiens à l'étranger. En 2017, ce registre recensait environ 5 millions de personnes. Ils représentent **8% de la population totale**. Ce sont surtout les jeunes qui s'expatrient puisque 2 millions des Italiens résidant à l'étranger ont entre 35 et 49 ans. Ils choisissent principalement l'Allemagne et le Royaume Uni comme destinations. Ils sont nettement moins nombreux à prendre leur retraite à l'étranger : 375 000 pensions ont été payées à l'étranger en 2016 mais en dehors de ce chiffre, il n'existe pas de suivi statistique officiel des revenus des non-résidents.

c. En Allemagne

L'Allemagne connaît une situation comparable à la nôtre, avec 3,4 millions de citoyens allemands, soit **4,1 % de la population**, vivant à l'étranger. A noter que la double nationalité n'existe que depuis peu et de manière très restrictive. Le tiers de cette population réside aux États-Unis, 700 000 ont plus de 65 ans et la très grande majorité appartient à des catégories socio-professionnelles supérieures. Il est par ailleurs, très difficile d'obtenir des statistiques sur la population des non-résidents (critère non lié à la nationalité) du fait de la diversité des structures dans les différents Länder.

d. En Belgique

En Belgique, **400 000 Belges** vivent à l'étranger dont un tiers en France. Il n'existe pas de suivi officiel de cette population, mais le groupe d'étude de démographie de l'université de Louvain, estime à **4,5 % la population belge** vivant à l'extérieur. L'office national des pensions comptabilise près de 42 000 pensionnés habitant à l'étranger.

e. Au Royaume-Uni

Près **d'un Britannique sur 10** vit à l'étranger, soit 5,5 millions de personnes dont 30 % se trouvent en Australie. Les pays d'expatriation sont très largement dominés par les pays anglophones (Australie, États-Unis, Canada, Irlande, Nouvelle-Zélande et Afrique du sud) puisqu'ils représentent près de 75 % des destinations choisies, exception faite de l'Espagne, qui accueille la seconde communauté de Britanniques hors Royaume-Uni avec une population de plus de 800 000 personnes.

f. Aux États-Unis

Le département d'État en charge de ces questions, estime à 9 millions le nombre d'américains en dehors du pays mais le bureau des affaires consulaires estime quant à lui, ce nombre à 4 millions. En 2006, l'administration fiscale américaine a relevé qu'un peu moins d'un million d'Américains avaient pu imputer des crédits d'impôt étranger au titre de revenus d'une activité réalisée à l'étranger, sans pouvoir déterminer la durée de présence effective à l'étranger. En 2017, cette même administration a collecté 850 000 déclarations de non-résidents. Par rapport aux 150 millions de déclarations déposées, cela représente une part négligeable (moins de 1%) des déclarations.

g. En Chine

En l'absence de données consulaires, le rapport de la migration internationale publié en 2017 par le département des affaires économiques et sociales des Nations Unies montre que le nombre de personnes nées en Chine ayant résidé plus d'un an à l'étranger s'établit à 10 millions de personnes soit 0,6% de la population totale. Le chiffre était de 9 300 000 en 2013, incluant 1 140 000 étudiants et 850 000 travailleurs.

6.2. La notion de résidence fiscale

Déterminer sa résidence fiscale permet d'éviter une double imposition, c'est-à-dire une imposition dans deux pays différents. Afin de déterminer le lieu de résidence fiscale, les conventions internationales entre États prévoient des critères qui prévalent sur ceux des législations internes. En l'absence de convention entre les deux pays concernés, le droit interne de chaque pays s'applique.

En France, le code fiscal donne **4 critères alternatifs**, qui permettent de déterminer où se trouve le domicile fiscal d'une personne physique : le foyer, le lieu du principal séjour, l'activité professionnelle principale et le centre des intérêts économiques. La nationalité n'est pas un critère pour définir son domicile fiscal.

Aux États-Unis la situation est plus complexe car **trois statuts cohabitent** dont l'application n'est pas liée avec la présence sur le territoire :

- les citoyens américains qui sont résidents fiscaux où qu'ils soient domiciliés,
- les résidents étrangers (un résident étranger qui vit aux États-Unis est généralement imposé de la même façon qu'un citoyen américain.)
- les non-résidents (un étranger qui n'est pas titulaire de la carte verte et qui ne respecte pas les conditions de présence peut toutefois choisir d'être traité comme un résident fiscal des États-Unis dans certains cas).

L'exemple américain est singulier, tous les autres pays étudiés établissent la notion de résidence fiscale, à l'instar de la France, sur le critère de la durée de séjour, de l'existence d'un logement ou encore d'une activité économique sur leur territoire.

Au Royaume-Uni, la notion de « résidence fiscale » s'établit en premier lieu selon le critère du **nombre de jours de présence physique** (183 jours). Une personne peut être présente moins de 183 jours au Royaume-Uni et, néanmoins, considérée comme résidente si elle conserve des liens avec ce pays sous la forme de propriétés, d'intérêts économiques, d'un logement, si elle continue à y avoir des activités sociales significatives ou si ses enfants y font leurs études. Ainsi, lorsqu'une personne vient régulièrement au Royaume-Uni et a un mode de vie qui révèle des liens significatifs avec ce pays, elle est susceptible d'y être résidente, comme l'ont montré de nombreux cas de jurisprudence. Il existe un test, le *Statutory Residence Test*, en vigueur depuis le 1er avril 2013, qui permet d'établir son statut avec plus de certitude.

Au Portugal, outre l'existence de la résidence fiscale « classique » (définie selon des critères relatifs à la durée de séjour et à l'existence d'un logement permettant de supposer l'intention de l'occuper comme une résidence habituelle), il existe depuis 2015, **la résidence fiscale partielle** qui correspond à la situation des couples mixtes en France : la détermination du domicile fiscal au sens fiscal se détermine pour chaque membre du foyer.

En Allemagne, le critère du domicile personnel prévaut avant celui du séjour habituel, les résidents fiscaux ont alors une **obligation fiscale illimitée** sur l'ensemble de leurs revenus de source allemande et étrangère (revenu mondial). A contrario, ceux qui n'ont pas leur domicile en Allemagne ou qui n'y séjournent pas de manière habituelle, sont considérés comme des « non-résidents » ayant des obligations fiscales limitées à leurs seuls revenus de source allemande.

La Mobilité Internationale des Français

En Italie, sont considérées résidentes, les personnes qui au cours de la majeure partie de la période d'imposition (183 jours), remplissent **au moins un des critères suivants** : sont inscrites à l'État civil de la population résidente ; sont résidentes en Italie (lieu d'habitation permanente) ; ou bien leur domicile est celui dans lequel la personne a fixé le centre principal de ses affaires et de ses intérêts.

En Belgique, sont assujettis à « l'impôt des personnes physiques », les habitants du Royaume. Les personnes qui entrent dans la catégorie « non-domiciliées » ou considérées comme non-domiciliées, sont assujetties à l'impôt des non-résidents. D'un point de vue fiscal, un non-résident est un contribuable qui a établi son domicile ou le siège de sa fortune à l'étranger. Dès lors qu'un non-résident perçoit des revenus d'une activité professionnelle exercée en Belgique et que ces revenus sont imposables en Belgique, un précompte professionnel doit être retenu des rémunérations versées par son employeur. Le système d'imposition distingue les contribuables résidents des non-résidents au moment de déterminer quel revenu est sujet à l'imposition, selon la règle suivante : les résidents sont soumis à l'impôt des personnes physiques et à l'impôt sur le revenu international tandis que les non-résidents sont soumis à l'impôt des non-résidents uniquement sur les revenus originaires de leur pays. Il y a cependant un certain nombre de cas où les résidents étrangers peuvent se voir accorder un statut spécial, leur permettant d'être imposés comme les non-résidents sur certaines catégories de leur revenu.

En Chine, les critères de résidence fiscale sont plus juridiques que ceux des pays occidentaux : le domicile (ou résidence habituelle) s'établit en raison de l'enregistrement domiciliaire, des liens familiaux ou des intérêts économiques. Alors qu'en France, c'est une analyse des faits qui établit la résidence fiscale, en Chine la résidence habituelle est **un critère légal** par lequel un contribuable est défini et ne se réfère pas à la résidence réelle d'un individu pour une période de temps donnée. Par exemple, la Chine est la résidence habituelle d'un individu qui devrait revenir résider en Chine après avoir séjourné, travaillé, rendu visite à quelqu'un dans un autre pays.

6.3. L'imposition des non-résidents

a. En France, un taux minimum de 20%

La France a mis en place un **barème propre applicable au calcul de l'impôt** des non-résidents. Ainsi sous réserve de dispositions contraires contenues dans les conventions fiscales signées entre la France et certains pays, les personnes dont le domicile fiscal est situé hors du territoire national sont passibles de l'impôt sur le revenu en France sur les seuls revenus de source française. Par principe, l'impôt est calculé en appliquant le barème progressif et le quotient familial mais sans appliquer le mécanisme de décote et la réfaction d'impôt prévue en faveur des foyers fiscaux modestes. En vertu de dispositions particulières, l'impôt ainsi calculé ne peut être inférieur à 20 % du revenu net imposable. Par exception, lorsque le non-résident peut justifier que le taux d'impôt français sur l'ensemble de ses revenus mondiaux serait inférieur à ce minima de 20 %, le taux moyen qui résulterait de l'imposition, est applicable à ses revenus de source française. Les non-résidents ne bénéficient cependant pas des différentes réductions d'impôts et ne peuvent comptabiliser les charges déductibles du revenu global.

Par ailleurs, les non-résidents sont soumis à une retenue à la source sur les pensions et salaires et à des prélèvements sur certains revenus de source française. Le montant de la retenue à la source n'est pas le même lorsque les revenus sont versés à des personnes domiciliées ou établies dans un État ou territoire non coopératif. De plus certaines retenues ou prélèvements peuvent être libératoires ou pas. Dans le second cas, il ne s'agit que d'un simple acompte sur l'impôt effectivement à payer alors que dans le premier, le non-résident est libéré du paiement de l'impôt.

La Mobilité Internationale des Français

Concernant les prélèvements libératoires, certains placements financiers des non-résidents, comme les valeurs mobilières et autres capitaux investis sur le territoire et les plus-values de cessions de biens ou de droits détenus en France, deviennent imposables lorsque les non-résidents ne bénéficient d'aucune convention fiscale, ces revenus font alors l'objet d'un prélèvement libératoire à la source. Ils n'ont donc pas à être déclarés comme revenus par la suite.

Il est rare à l'étranger, en dehors de la Belgique, que l'on retrouve un dispositif spécifique de taxation applicable aux non-résidents mais presque toujours les non-résidents et leurs revenus sont traités de manière ad hoc.

b. En Allemagne, une pénalité en cas d'expatriation dans un pays à faible imposition

En principe, les non-résidents allemands sont imposés en Allemagne uniquement **sur leurs revenus de source allemande**. Ils ont des obligations fiscales limitées à leurs seuls revenus de source allemande qui sont les suivants :

- les revenus d'une activité agricole ou forestière exercée en Allemagne,
- les revenus d'une activité industrielle et commerciale,
- les revenus d'une activité indépendante qui est ou a été exercée ou utilisée en Allemagne, ou pour laquelle une installation fixe ou un établissement stable existe en Allemagne,
- les revenus d'une activité dépendante (salariée), les revenus de capitaux si le débiteur à son domicile, sa direction ou son siège en Allemagne;
- les revenus de la location et de l'affermage des biens immeubles, patrimoines et droits qui sont situés en Allemagne, enregistrés dans des registres en Allemagne, ou utilisés dans un établissement ou installation situés en Allemagne ;
- les pensions et retraites versées par les assurances sociales légales allemandes et les autres revenus divers tels que les plus-values de cession privées de biens immeubles situés en Allemagne, de droits ou de parts dans des sociétés de capitaux.

Certaines catégories de revenus font l'objet d'une retenue à la source comme les salaires, les revenus de capitaux mobiliers. Les taux applicables se situent entre 10 et 20 %.

S'ajoute à ces taux, l'impôt de solidarité national dont le taux est de 5,5 % du montant de l'impôt prédéterminé. La retenue à la source est toujours libératoire de l'impôt. Cela étant, une déclaration peut être déposée lorsque cela est plus intéressant pour le contribuable concerné. Les revenus ne faisant pas l'objet d'une retenue à la source doivent être déclarés et sont imposés au barème de l'impôt sur le revenu allemand.

Par exception, certains expatriés peuvent avoir une obligation fiscale limitée étendue lorsque l'expatriation s'effectue dans un pays à faible imposition (impôt inférieur au tiers de celui allemand pour les mêmes revenus) et que les revenus de l'expatrié sont élevés. Cette obligation fiscale limitée étendue consiste en un élargissement de l'assiette imposable et une majoration du taux d'imposition, et ce pendant onze années.

c. En Italie, une pénalité en cas d'expatriation dans un pays à fiscalité plus avantageuse

En principe, les non-résidents sont assujettis à l'impôt sur le revenu en Italie au titre de leurs seuls revenus d'origine italienne.

Le prélèvement à la source est généralisé en Italie pour les salaires et les pensions. Et il n'existe pas de dispositif particulier pour les non-résidents. Ils sont tenus de présenter la déclaration de revenus annuelle pour tout revenu de source italienne autre que les revenus soumis à retenue à la source ou à impôt de remplacement appliqués par les intermédiaires résidents autorisés. Les contribuables non-résidents qui ne perçoivent en Italie que des revenus assujettis à retenue à la source ou à impôt de remplacement ne sont en revanche pas tenus de présenter la déclaration de revenus annuelle.

La Mobilité Internationale des Français

S'agissant des travailleurs indépendants non-résidents, il existe une retenue à la source de 30 %.

Les non-résidents ne peuvent pas bénéficier de réductions ou déductions d'impôt pour charges de famille, mais d'une réduction d'impôt égale à 19 % de la dépense engagée au titre de :

- dépenses d'intérêts d'emprunt pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale en Italie pour la seule année de départ d'Italie ;
- dons effectués au profit d'organismes et de fondations exerçant une activité culturelle ou artistique ;
- investissements dans le capital social de start-up ;
- certaines dépenses engagées dans le cadre d'interventions de restauration de bâtiments classés ou pour certaines interventions finalisées à une économie d'énergie
- Les non-résidents peuvent également déduire certaines charges et notamment : dons versés à des institutions religieuses et à des pays en voie de développement charges grevant des revenus immobiliers

Par exception, en cas de transfert de domicile vers un pays où le régime fiscal est plus avantageux, l'expatrié est imposable sur l'ensemble de ses revenus. En l'absence de preuve du caractère non fictif de la nouvelle domiciliation, l'imposition sur les revenus mondiaux n'est pas limitée dans le temps.

d. Au Royaume-Uni, le régime particulier des « non-dom »

L'assiette d'imposition est limitée aux seuls revenus d'origine britannique. Les plus-values mobilières réalisées par les non-résidents ne sont pas imposables. En revanche, les plus-values réalisées sur la cession de biens immobiliers résidentiels sont imposables depuis 2015. Il faut néanmoins prouver l'intention de séjourner à l'étranger durant une période relativement longue pour pouvoir bénéficier du statut de non-résident (au moins trois ans dans le cas général, et cinq ans pour l'impôt sur les plus-values).

Pour le contribuable qui n'est pas citoyen britannique et qui réside en Grande-Bretagne, il existe un régime fiscal particulier de résident non ordinaire ou non domicilié au Royaume-Uni dit « non-dom ». Ce régime permet de ne soumettre à l'impôt sur le revenu qu'une partie du patrimoine et des revenus mondiaux, même lorsque ceux-ci sont rapatriés en Grande-Bretagne. Cet avantage qui a toutefois une durée limitée dans le temps, a attiré un grand nombre de ressortissants français.

e. Au Portugal, retenue à la source libératoire plutôt que déclaration

Au Portugal, les revenus imposables d'un contribuable non-résident considérés comme étant obtenus en territoire portugais sont comparables à ceux que l'on retrouve dans les autres pays. Les personnes ne résidant pas au Portugal qui y obtiennent un revenu sont généralement imposées, par l'application de la retenue à la source libératoire (les taux varient selon les revenus entre 25 et 28 %), et ils sont alors dispensés de se conformer à toute obligation déclarative au Portugal. Toutefois, dans certains cas, le non-résident mais résident d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen peut opter pour l'application des règles applicables aux résidents.

De même, les contribuables mariés et non séparés des personnes et des biens et conjoints de fait peuvent opter pour le régime d'imposition conjointe des revenus des membres du ménage, applicable aux assujettis résidant au Portugal qui sont mariés et non séparés légalement des personnes et des biens, sous certaines conditions.

La Mobilité Internationale des Français

Les non-résidents ne bénéficient pas des réductions d'impôt de droit commun, cependant, sont pris en compte les avantages fiscaux applicables aux revenus non expressément exclus.

f. En Chine,

En Chine, les revenus de source chinoise des non-résidents individuels sont imposables. La loi ne fait **pas de distinction entre les résidents et non-résidents** concernant les types de revenus imposables et les modalités d'imposition. Les particuliers chinois non-résidents sont ainsi assujettis à l'impôt sur les 11 types de revenus, et le calcul de l'impôt est effectué selon les règles de droit commun. En revanche, la loi précise les revenus considérés comme de source chinoise :

- rémunération des activités professionnelles réalisées en Chine en raison d'une fonction, d'un emploi et d'un contrat ;
- revenu locatif tiré d'un bien situé en Chine ;
- plus-values des cessions des biens immobiliers situés en Chine ou plus-values de transfert des autres actifs en Chine ;
- redevances sur les droits d'utilisation en Chine ;
- les intérêts, dividendes distribués par les entreprises, organisations économiques ou individus de Chine.

  Une retenue à la source de l'impôt doit être effectuée par le débiteur sur ces revenus. En cas d'absence d'un agent de retenue à la source, les contribuables, résidents comme non-résidents, sont tenus de déclarer les revenus auprès des autorités fiscales.

g. Aux États-Unis, un critère de nationalité

Les expatriés sont imposables aux États-Unis au titre de leurs revenus mondiaux. Cependant, plusieurs dispositifs leur permettent d'alléger la contribution qu'ils versent à l'administration fiscale américaine.

Les expatriés peuvent ainsi déduire de leurs revenus imposables leurs revenus du travail, dans la limite d'un plafond fixé chaque année par voie législative et qui s'établit actuellement à quelque 65 000 €, ainsi que les indemnités de logement versées par l'employeur, également dans la limite d'un plafond. Toutefois, pour la détermination du taux d'imposition, les revenus exclus de l'assiette sont réintégrés.

Les conditions de mise en œuvre de cette mesure sont de moins en moins avantageuses, à cause du plafonnement et de la réintégration pour le calcul du taux d'imposition. Par conséquent, les expatriés sont conduits à utiliser l'autre dispositif, le crédit d'impôt correspondant au montant de l'impôt payé à l'étranger, d'autant plus que ce crédit d'impôt s'applique à tous les revenus, de quelque nature qu'ils soient.

S'il est impossible de cumuler les deux dispositifs pour un revenu donné, il est en revanche possible d'utiliser le premier pour certains revenus et le second pour les autres. Il faut souligner ici que les prélèvements sociaux ne sont pas considérés comme « impôt de toute nature » par les autorités fiscales américaines et de ce fait ne sont pas pris en compte dans les impôts déjà acquittés en France.

Une distinction est opérée aux États-Unis entre les revenus d'activité (business and trade) perçus au titre d'une activité menée aux États-Unis et autres revenus. Le revenu d'activité sera soumis au barème progressif, alors que les autres revenus considérés comme passifs seront taxés sur leur assiette brute (sans bénéfice d'aucune déduction) au taux de 30%, sous réserve de l'application des dispositions conventionnelles applicables. Ces revenus passifs sont des revenus périodiques ou réguliers : les intérêts, les dividendes, les bourses scolaires et prix, les redevances et les produits de location, les gains de cession immobilière, les salaires, une quote-part de tout avantage social.

La Mobilité Internationale des Français

Pour les résidents, ces revenus entrent dans la détermination du revenu brut global, toutefois peuvent aussi être qualifiés de revenus d'activité liés au territoire si cela correspond à l'activité déployée par le contribuable.

Au-delà des principes généraux, **certains revenus spécifiques des non-résidents** peuvent, sur option, être imposés comme si leur activité était liée au territoire des États-Unis. Tel est le cas des gains et pertes immobilières ; des paiements reportés d'achat de biens ; des cessions d'actifs liés à une activité menée aux US ; des revenus fonciers. Cette option couvre l'ensemble des revenus fonciers de source américaine. Elle permet de déduire les charges attenantes aux biens loués.

Le fait d'être considéré comme un revenu d'activité permet de bénéficier de la détermination du résultat net, c'est-à-dire de la déduction des frais professionnels exposés dans le cadre de l'activité liée au territoire des États-Unis Outre les frais exposés dans le cadre de l'activité professionnelle qui permet de disposer du revenu net professionnel, les contribuables non-résidents peuvent bénéficier de la déduction de quatre catégories de charges qui permettent d'aboutir au revenu net global : l'impôt sur le revenu d'État s'il est lié à l'activité considérée ; les pertes dues à des sinistres portant sur les biens sources de revenus fonciers ; les dons aux seules associations sans but lucratif américaines, et la déduction personnelle liée au statut du conjoint, à l'exception de celles accordés aux autres personnes susceptibles d'être rattachées au foyer du contribuable : enfant, parent, frère ou sœur, beau-frère ou belle-sœur. Cette liste est plus limitée que celle à laquelle peuvent prétendre les résidents fiscaux américains (frais médicaux non couverts par la mutuelle ou l'employeur), certains impôts, certains intérêts d'emprunt mobilier et immobilier, toute somme non prise en charge par l'employeur et liée à l'activité du salarié…). Par ailleurs, si la déclaration d'impôt de non-résident n'est pas souscrite, le droit à déduction des charges est définitivement perdu (les commentaires administratifs ont toutefois inséré trois exceptions pour atténuer les conséquences concernant les contribuables de bonne foi) et cette sanction s'étend également aux frais engagés pour l'activité professionnelle menée aux États-Unis.

Les non-résidents ne peuvent prétendre au « Standard déduction » qui est un montant annuel forfaitaire permettant de réduire le résultat professionnel net, en lieu et place des déductions spécifiques. Enfin, les non-résidents ne peuvent déposer une déclaration commune. Or, plusieurs déductions ou abattements varient selon que la déclaration est une déclaration jointe ou non.

En principe, les contribuables non-résidents n'ont pas à déposer de déclaration si les retenues à la source ont été correctement appliquées. En revanche, en cas de revenus d'activité, y compris dans le cas où une éventuelle retenue à la source a été correctement appliquée sur les salaires, les non-résidents sont tenus de souscrire une déclaration annuelle soit en ligne soit en format papier.

h. En Belgique,

Les personnes non-résidentes mais qui perçoivent des revenus en Belgique sont soumises à l'impôt spécifique des non-résidents. Cet impôt est calculé selon les mêmes règles que l'impôt des personnes physiques résidentes. En revanche, seuls seront imposés en Belgique, les rémunérations perçues en contrepartie de l'exercice d'une activité professionnelle en Belgique, les revenus produits par des biens immobiliers situés en Belgique, les pensions, rentes et allocations à charge d'un habitant de la Belgique, d'une société établie en Belgique et les revenus mobiliers et bénéfices produits à l'intervention d'établissements belges.

La Mobilité Internationale des Français

Pour prétendre être soumis à l'impôt des non-résidents, les revenus doivent répondre aux 3 conditions suivantes :

- être imposables en Belgique en vertu d'un des 3 impôts auxquels sont soumis les résidents (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, impôt des personnes morales);

- être à charge d'un habitant du Royaume ;
- enfin le pouvoir d'imposition doit être dévolu à la Belgique en vertu d'une convention préventive de double imposition ou sans convention. Ces revenus ne sont imposables en Belgique que lorsqu'ils ne sont pas effectivement imposés dans le pays dont le bénéficiaire des revenus est un résident fiscal.

La liste des revenus ainsi imposables est mentionnée chaque année dans l'avis aux employeurs et autres débiteurs de revenus. En cas de doute sur le caractère effectivement imposé du revenu et à défaut d'avoir obtenu l'attestation ad hoc de la part du bénéficiaire du revenu, le débiteur retient et verse le précompte professionnel.

Cette catégorie de revenus est soumise au précompte professionnel qui, en principe, est libératoire (16,5%). La loi autorise néanmoins le bénéficiaire à opter pour la méthode de la globalisation des revenus si celle-ci est plus intéressante pour le bénéficiaire des revenus. Pour le reste, les contribuables non-résidents sont soumis à des formalités déclaratives similaires aux contribuables résidents.

A noter que les **cadres expatriés** (cadres, dirigeants, et experts étrangers) engagés par un employeur étranger pour travailler temporairement en Belgique, bénéficient d'un **régime fiscal particulièrement favorable.** Le régime consiste à les considérer comme des non-résidents même s'ils habitent en Belgique et à ne taxer, pendant toute la durée de leur séjour, que les revenus de source belge, les autres revenus étant exonérés. Les personnes sont passibles de l'impôt des non-résidents et sont donc imposées en Belgique sur leurs seuls revenus de source belge. Cela peut conduire à des doubles exonérations lorsque la convention fiscale applicable attribue à la Belgique le pouvoir d'imposer certains revenus.

6.4. La lutte contre l'exil fiscal

La **France** a fait le choix en 2011 d'imposer certaines plus-values latentes constatées lors du transfert du domicile fiscal d'un contribuable hors du territoire. Ce dispositif a été mis en place pour dissuader les contribuables de pratiquer l'expatriation fiscale vers des pays où l'imposition est plus clémente.

A l'étranger, presque tous les pays possèdent également une législation dissuadant, pour des raisons fiscales, le départ des entrepreneurs ou des redevables fortunés, le plus connu étant l'impôt américain lié à la nationalité. Nombre d'entre eux ont mis en place, une « exit tax », exception faite du Royaume-Uni.

a. L'exit tax en France[73]

L'*exit tax* est un mécanisme fiscal qui a pour principal objectif d'**éviter la délocalisation des contribuables** français à l'étranger. Créée en mars 2011, elle a été modifiée par la loi de finances rectificative pour 2013. Elle concerne aujourd'hui les contribuables qui transfèrent leur domicile fiscal hors de France depuis le 1er janvier 2014, c'est-à-dire ceux qui :

- Ont eu leur domicile fiscal en France pendant 6 ans au cours des 10 dernières années ;
- Ont transféré leur domicile fiscal hors de France ;
- Détiennent des titres, droits sociaux ou valeurs sociales d'une valeur totale de 800 000 euros ou correspondant à au moins 50 % dans les bénéfices sociaux de la société.

[73] Les données citées dans ce paragraphe sont celles transmises par la Direction de la législation fiscale.

Le mécanisme de *l'exit tax* répond à l'objectif **d'éviter une perte d'assiette taxable** liée à l'imposition à l'étranger de la plus-value réalisée lors de la cession ultérieure de titres que le contribuable détenait avant son expatriation. En application de **l'art. 167 *bis*** du code général des impôts, créé par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011[232], le transfert de domicile fiscal entraîne l'imposition immédiate à l'impôt sur les revenus et aux prélèvements sociaux des **plus-values mobilières latentes**, sous condition tenant à l'importance des participations détenues. Un sursis de paiement, de droit et sans prise de garanties, est accordé lorsque le contribuable transfère son domicile dans un État membre de l'UE ou dans un autre État partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative fiscale.

Au 31 décembre 2017, le centre des impôts des non-résidents gérait **2 110 dossiers** d'exit tax, représentant près de **5 milliards d'euros** d'impôt sur le revenu en sursis de paiement, cumulés depuis 2011.

Si la mission reconnaît la **pertinence d'un outil fiscal de lutte contre l'optimisation fiscale** en prévision d'une cession de parts de société, il convient cependant **de s'interroger sur l'efficacité de cette taxe** au rendement modeste, par ailleurs très complexe dans sa déclaration comme dans sa gestion et son recouvrement. Les principales limites du dispositif sont les suivantes :

- Le dispositif n'aboutit à la mise en paiement de droits que de manière tout à fait accessoire par rapport aux enjeux. Suite aux départs à l'étranger intervenus entre 2011 et 2017, les volumes de l'*exit tax* s'établissent à **174 dossiers de plus-values en imposition immédiate, pour un montant de 63 M€**, 1936 dossiers de plus-values en sursis de paiement de droits pour 5 milliards € et 525 dossiers de plus-values en sursis sur option, donc avec prise de garanties, pour 930 M€ ;
- Le système ne sécurise pas réellement les plus-values en sursis de droit pour les départs dans l'EEE et peut être aisément contourné par l'usager ; en effet, le système est déclaratif et il est difficile d'identifier les contribuables qui ne se déclarent pas ;
- Les plus gros patrimoines ont les moyens de s'entourer de fiscalistes qui savent proposer les montages financiers permettant d'échapper à la fois à la taxation en France des plus-values et à l'exit tax ;
- Le dispositif est devenu d'une telle complexité que l'administration n'est plus vraiment en mesure d'en assurer les modalités de gestion, d'autant qu'elle est chronophage (suivi de l'IR sur 8 ans et suivi des Prestations sociales à vie) ;
- Le dispositif peut représenter un coût pour l'usager en cas de prise de garantie, les parts de société ne pouvant constituer une garantie ;
- Enfin, ce dispositif *exit tax* semble désormais en décalage avec les nouvelles mesures de la nouvelle loi de finances notamment sur la « *flat tax* » à 30% (taux IR 12, 8 % + 17,20 % PS).

Après l'annonce du Président de la République de supprimer l'exit tax, la question de la mise en place d'un nouvel outil de lutte contre la perte d'assiette fiscale se pose. Il serait souhaitable dans un premier temps d'évaluer la possibilité de suivre les dossiers de sortie du territoire français et de repérer les montages financiers permettant d'échapper à l'exit tax. Il faut aussi s'assurer que le mécanisme retenu ne contienne pas un effet d'aubaine pour quelques profils. Le modèle suédois de maintien de la résidence fiscale en Suède durant les 5 années qui suivent le départ de France pourrait être exploré.

b. Exit tax aux États-Unis

Un étranger, résident ou non-résident, n'est pas autorisé à quitter les États-Unis sans avoir obtenu un quitus fiscal justifiant qu'il a respecté l'ensemble de ses obligations fiscales (« **Certificate of Compliance** »). Ce certificat doit être obtenu au moins deux semaines avant de quitter le territoire américain.

En principe, aucun paiement d'impôt n'est demandé au contribuable lorsqu'il quitte le territoire américain sauf si l'administration fiscale a la conviction que ce départ risque à terme de compromettre ses chances de recouvrer l'impôt. Dans cette hypothèse, le contribuable ne pourra s'abstenir de payer qu'en fournissant une garantie.

La Cour des comptes américaine a proposé, en 2010, la suppression de cette procédure dans la mesure où l'administration fiscale **n'en tire que peu de fruits**.

Depuis 2008, la taxe d'expatriation n'est plus basée sur l'imposition des revenus futurs de source américaine de l'expatrié, mais sur celle des plus-values latentes de son patrimoine mondial.

Le dispositif concerne les expatriés qui sont, notamment, les citoyens qui perdent (volontairement ou non) leur nationalité américaine et aux résidents permanents (titulaires de la carte verte qui ont résidé aux États-Unis au moins 8 années au cours des 15 dernières années précédant leur départ). Ces personnes sont tenues de déposer un formulaire et de le joindre à leur déclaration annuelle de revenus.

Est tenu d'acquitter l'exit tax tout expatrié qui remplit l'un des critères alternatifs suivants :

- un revenu moyen annuel sur les cinq dernières années supérieur à 162 000 dollars ou s'il a un patrimoine net de 2 millions de dollars ou plus ;
- ou s'il n'a pas respecté ses engagements en matière fiscale au cours des 5 années précédant le départ.

Assiette et paiements de l'exit tax : à l'instar des dispositifs traditionnels d'exit tax, les biens sont présumés être vendus le jour précédant la date d'expatriation. La plus-value nette dégagée est imposée au barème de l'impôt sur le revenu mais elle bénéficie d'un abattement global (699 000 dollars en 2017).

Modalités de paiements **:** Les contribuables peuvent opter pour un sursis de paiement (actif par actif) sous condition de fournir des garanties. Ce sursis court jusqu'à la cession effective des biens sans pouvoir excéder la date de décès du contribuable, la date à laquelle les garanties deviennent inadéquates.

L'année de l'expatriation, le contribuable américain doit déposer une déclaration d'impôt sur le revenu et recourir à deux modèles complémentaires pour couvrir l'année considérée : la déclaration déposée pour la période où il est résident et la déclaration correspondant à la période où il est non-résident.

c. En Allemagne, une obligation fiscale limitée mais étendue

Depuis 1972, les citoyens allemands qui s'installent dans un pays « *à faible imposition* » sont **soumis pendant dix ans à un régime fiscal spécifique**, qui se caractérise à la fois par une assiette imposable plus importante que celle des autres expatriés, soumis à l'obligation fiscale limitée « simple », et par un taux d'imposition majoré. Ce taux est en effet celui qui s'appliquerait si tous les revenus de l'intéressé étaient imposables en Allemagne.

Les personnes physiques qui déplacent leur résidence à l'étranger et qui ont été soumises à une obligation fiscale illimitée durant **au moins 10 ans**, sont soumises à une **taxation des plus-values latentes** pour leurs participations (au moins 1% durant les 5 dernières années) dans des sociétés de capitaux. La valeur taxée est le prix courant à la date de l'expatriation. L'impôt peut être payé de façon fractionnée sur une période de 5 ans. Cependant, l'obligation fiscale **ne s'applique pas si l'expatriation est provisoire ou si le contribuable revient en Allemagne dans les 5 ans** et que les titres n'ont pas été vendus. L'application de cette règle nécessite d'avoir signalé son départ pour l'étranger au centre des finances compétent. Par ailleurs, en cas d'expatriation vers un pays de l'union européenne, l'exit tax est différée à la condition que le contribuable ait signalé sa situation à son centre des finances. Par ailleurs, afin de dissuader les candidats à l'exil fiscal, la loi prévoit que les personnes de nationalité allemande qui s'installent dans un pays à fiscalité privilégiée (basse pression fiscale) sont imposables en Allemagne au titre de tous leurs revenus d'origine allemande pendant les dix années qui suivent le transfert de domicile s'ils ont été soumis pendant au moins 5 ans à une obligation fiscale illimitée en Allemagne au cours des 10 dernières années et à la double condition que le contribuable ait conservé en Allemagne des intérêts économiques essentiels et lorsque les revenus annuels de source allemande sont supérieurs à 16.500 €. On parle alors « d'obligation fiscale limitée élargie ». Cependant, si le montant de l'impôt pour les contribuables soumis à l'obligation fiscale limitée élargie est supérieur à l'impôt qui serait dû s'il avait une obligation fiscale illimitée, la différence n'est pas recouvrée.

Chaque habitant en Allemagne a **l'obligation de s'enregistrer auprès de sa commune** à chaque fois qu'il prend un logement ou change de résidence. Corrélativement, il se doit de déclarer son départ à l'étranger auprès du même service, dans un délai de 15 jours et sous peine d'amende. Ce service en informe les administrations compétentes, y compris le centre des finances.

Sauf exceptions, l'expatrié n'a pas de démarche directe à effectuer auprès de son centre des finances. Dès lors, si la formalité d'enregistrement n'est pas faite, l'administration fiscale n'a que peu de moyens de connaître la sortie du territoire. Son intervention pourra n'intervenir que plusieurs années après.

d. En Belgique, un filet de sécurité en lieu d'exit tax

Il existe un dispositif imposant à tout contribuable qui quitte le territoire, de déposer une déclaration pour **taxation immédiate des revenus** perçus entre le 1er janvier de l'année en question et la date de départ. En revanche, en raison du caractère particulier de la fiscalité belge (pas d'impôt sur les plus-values, hormis les plus-values immobilières dans des cas très spécifiques et taxation forfaitaire des RCM), **aucune déclaration d'exit tax** n'a besoin d'être souscrite.

Cela étant, des dispositions sont entrées en vigueur en 2013 et introduisent dans l'impôt des non-résidents une disposition dénommée « **filet de sécurité** » afin de permettre une imposition plus aisée des redevances non dans l'état de résidence du bénéficiaire mais dans l'état de la source d'activité.

Ainsi certains revenus recueillis par des personnes qui n'ont établi en Belgique ni leur domicile ni leur siège sont dorénavant soumis à l'impôt des non-résidents. Concrètement il s'agit principalement des redevances (royalties), revenus payés à des non-résidents pour la fourniture d'assistance technique, de services de direction, de services de consultance.

e. En Italie, une exit tax pour les activités commerciales

Une présomption de résidence existe pour les personnes physiques qui déclarent transférer leur domicile dans des pays figurant sur la liste noire italienne. Les ressortissants italiens qui demandent à être radiés du registre d'État civil de la population résidente pour déménager dans un État ou un territoire à fiscalité privilégiée sont **considérés comme résidents d'Italie** à charge pour eux d'en fournir la preuve contraire.

Il existe également une « **exit tax** » pour les contribuables (personnes physiques ou morales) exerçant une activité commerciale. Le transfert de ces contribuables qui entraîne la disparition de leur résidence fiscale en Italie a pour conséquence l'imposition des plus-values latentes de l'entreprise. L'exit tax ne s'applique pas dans l'hypothèse où les biens qui constituent l'entreprise restent localisés dans un établissement stable situé en Italie. Depuis 2013, lorsque le pays de destination est un pays de l'UE ou bien un pays de l'espace économique européen, il est possible d'opter pour la suspension de la taxation jusqu'à la vente réelle de l'entreprise ou l'étalement de la plus-value.

f. Au Portugal, une exit tax contestée par l'Union Européenne

Il existe une exit tax applicable en cas de cessation d'activité d'une société ayant son siège ou de direction effective sur le territoire portugais à la suite du transfert par la société de sa résidence hors de ce territoire, ainsi que la cessation de l'activité d'un établissement stable d'une entité non-résidente et le transfert de ses actifs du territoire portugais vers un autre État.

En cas de transfert de la résidence vers un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, l'option suivante a été introduite :

- le paiement de l'impôt, pour la partie correspondant au solde positif de la différence entre les valeurs de marché et les valeurs fiscales des actifs, dans l'année suivant celle où ils sont détruits, transférés, retirés de l'affectation à l'activité de l'entité ou transférés vers un autre pays ou territoire,
- le paiement en fractions annuelles de valeur égale, correspondant à un 1/5 du montant de l'impôt calculé, à partir de la période d'imposition au cours de laquelle le transfert de résidence a lieu.

L'option pour l'une de ces modalités de paiement suppose le dépôt d'une déclaration contenant le détail des éléments patrimoniaux en cause et pouvant, en cas de risque de recouvrement, être soumis à la constitution d'une garantie bancaire correspondant au montant de l'impôt majoré de 25%. Cela dit, le 22 décembre 2016, la CJCE a condamné le Portugal dans le cadre de la contestation par la Commission européenne de l'exit tax portugaise imposée aux particuliers, en concluant que l'exit tax portugaise portait atteinte à la libre circulation des personnes et à au libre circulation établissements et que ces dispositions n'étaient pas justifiées.

g. Au Royaume-Uni, une exit tax…au retour !

Dans le droit britannique, les résidents qui quittent le **Royaume Uni** ne sont taxés **que s'ils reviennent.**

Mais les principales dispositions en matière de retour ne concernent que les indépendants et les entrepreneurs, qui doivent s'inscrire en Self Assessment auprès de l'administration fiscale britannique.

Les salariés n'ont quant à eux aucune formalité spécifique à remplir. Il convient également de s'enregistrer de nouveau à la sécurité sociale. Si le séjour à l'étranger n'a pas duré plus de cinq ans, il s'agit d'une temporary non-résidence, c'est-à-dire une période de non-résidence entre deux périodes de résidence. Dès lors, certaines exemptions, notamment sur les plus-values, sont levées.

h. En Asie,

La Mobilité Internationale des Français

Il n'existe pas de quitus fiscal en **Chine** lorsque l'on quitte le territoire.

A Singapour en revanche, il existe pour les employés non-citoyens (ceux qui détiennent un permis de travail) un processus d'autorisation fiscale (*Clearance process*) qui s'applique en cas de départ du territoire. C'est l'employeur qui est tenu d'informer les autorités fiscales (IRAS) un mois à l'avance en remplissant un formulaire pour renseigner les informations sur son emploi et ses revenus. L'impôt dû devra être soldé avant de quitter le pays.

Afin de s'assurer que l'employé paie tous les impôts sur le revenu, l'employeur doit également retenir le paiement de toutes les sommes : salaire, prime, heures supplémentaires, congés payés, allocations, pourboires, paiements forfaitaires, etc., qui lui sont dus à compter de la date où il est informé de cessation imminente d'emploi ou de départ de Singapour.

Pays	Citoyens résidents percevant des revenus étrangers	Résidents de nationalité étrangère percevant des revenus du pays résident et/ou étrangers	Ressortissants installés à l'étranger et ne possédant ni revenus du pays originaire ni habitation dans le pays originaire	Ressortissants installés à l'étranger et percevant des revenus du pays originaire et/ou possédant une habitation dans le pays originaire	Non-résidents de nationalité étrangère percevant des revenus du pays et/ou une habitation
France	Imposition sur l'ensemble de ses revenus (français et étrangers)	Imposition sur l'ensemble de ses revenus (français et étrangers)	Aucune imposition sur le revenu	Imposition sur les revenus de source française si pas d'habitation ou si les revenus sont plus élevés que 3 fois la valeur locative de l'habitation. Imposition sur une base forfaitaire égale à 3 fois la valeur locative de l'habitation si pas de revenus de source française ou revenus inférieurs à cette base.	Imposition sur les revenus de source française si pas d'habitation ou si les revenus sont plus élevés que 3 fois la valeur locative de l'habitation. Imposition sur une base forfaitaire égale à 3 fois la valeur locative de l'habitation si pas de revenus de source française ou revenus inférieurs à cette base.
Allemagne	Imposition sur l'ensemble des revenus (allemands et étrangers)	Imposition sur l'ensemble des revenus mondiaux	Aucune imposition	Imposition sur les revenus de source allemande. Majoration pendant 11 ans de l'assiette et du taux en cas d'expatriation vers un territoire à système d'imposition plus favorable.	Imposition sur les revenus de source allemande
Espagne/ Portugal	Imposition sur les revenus mondiaux	Imposition sur les revenus mondiaux	Aucune imposition	Imposition sur les revenus de source espagnole/portugaise, sauf si expatriation vers un paradis fiscal : imposition sur l'ensemble des revenus pendant 5 ans.	Imposition sur les revenus d'origine espagnole/ portugaise
Italie	Imposition sur les revenus mondiaux	Imposition sur les revenus mondiaux	Aucune imposition	Imposition sur les revenus italiens sauf si expatriation vers un territoire à système fiscal plus avantageux : imposition sur tous les revenus	Imposition sur les revenus italiens
Suisse	Imposition sur l'ensemble des revenus	Imposition sur l'ensemble des revenus	Aucune imposition	Imposition sur les revenus suisses, sauf exonérations dues à des conventions fiscales internationales	Imposition sur les revenus suisses, sauf exonérations dues à des conventions fiscales internationales

Source : Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires Janvier 2018. Prélèvements obligatoires sur le capital des ménages : Comparaisons internationales[74]

7. En conclusion : choisir la réconciliation

Les 6 parties précédentes de ce chapitre ont **remis à plat** toute la fiscalité des revenus du particulier non-résident. A ce stade, il apparaît clairement que les dispositifs régissant les prélèvements obligatoires sont d'une très grande complexité, peu lisibles, source de contentieux qui ne cessent de progresser en nombre de dossiers et en sursis de remboursement pour l'État et sont incompatibles en l'état avec la grande réforme du prélèvement à la source.

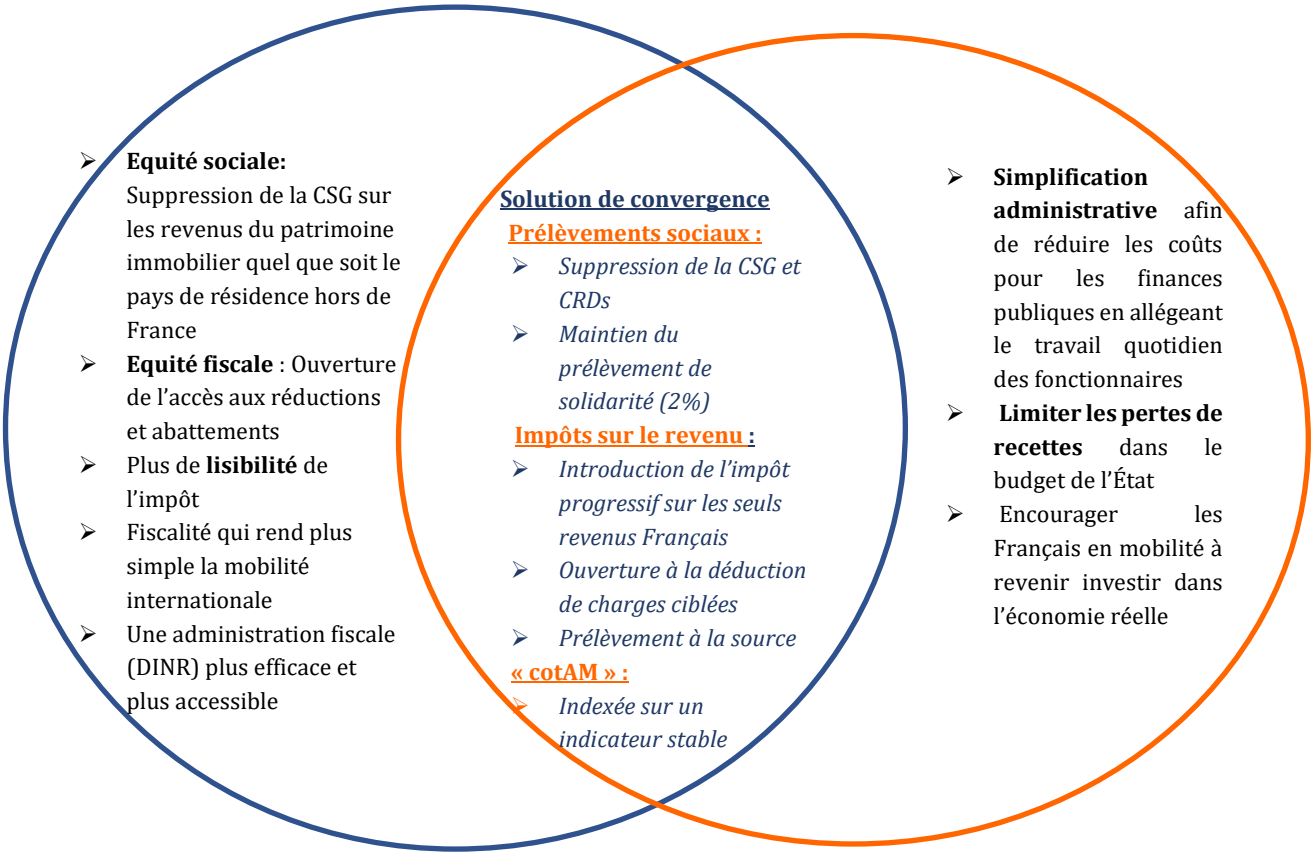
La Mobilité Internationale des Français

Par conséquent, il apparait indispensable de **réconcilier** le contribuable, l'État français et le droit européen.

[74] Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires Janvier 2018

Ceci ne peut s'envisager qu'en choisissant **la voie de la convergence** vers une solution qui tiendra compte simultanément des impératifs dictés par l'état de nos finances publiques et de la nécessaire quête d'une véritable équité fiscale qui ne distingue pas les contribuables non-résidents selon leur pays de résidence (UE ou hors UE notamment) ou selon leur profession (fonctionnaires internationaux).

Cette voie de convergence est résumée dans le graphique suivant :



Cette solution de convergence doit faire l'objet d'une étude d'impact : la DINR dispose de toutes les données nécessaire à une telle étude puisque les contribuables dont elle traite les dossiers communiquent leurs revenus de source française (leurs revenus monde ne sont pas connus sauf en cas d'imposition à l'ex ISF).

Il y aurait toutefois une **piste juridique à explorer** : puisque le droit européen ne permet pas de distinction de situation fiscale entre 2 citoyens européens résidents dans 2 pays distincts de l'UE (bien que l'UE tolère que chaque pays fasse cette distinction avec la notion de « non-résident Schumaker »), tandis que le droit fiscal français distingue la situation d'un résident fiscal en France d'un citoyen résident fiscal dans un pays de l'UE, il serait sans doute pertinent de **remettre en question la notion même de résident fiscal en France** en l'élargissant à tout citoyen résident de l'UE. Cela revient à dire, sans modifier les conventions fiscales existantes au sein de l'UE, que la fiscalité française distinguerait les 2 situations fiscales suivantes : **résident UE et résident hors UE**. Le résident UE se verrait appliquée la fiscalité et le barème actuel du résident fiscal en France et le résident hors UE conserverait le barème des non-résidents. En pratique, il y aurait donc une modification du barème pour tous les contribuables qui sont aujourd'hui résidents de l'UE hors de France. Ce serait le premier pas de **l'harmonisation fiscale européenne** tant attendue dans e cadre d'une mise en conformité du droit français au droit européen.

II. L'ACCES AUX PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE DES CITOYENS FRANÇAIS NON-RESIDENTS



Introduction

La France offre une couverture sociale étendue à ses ressortissants établis hors de ses frontières, à bien des égards l'une des plus performantes du monde. Celle-ci concerne tant les Français que les ressortissants d'un autre État qui ont été affiliés à la Sécurité sociale française lors de leur séjour en France avant de s'installer à l'étranger au cours de leur vie.

Le volet protection sociale de ce rapport se focalisera sur le cas des ressortissants français. A la différence des autres affiliés à la Sécurité sociale française, ceux-ci ont notamment accès à la Caisse des Français de l'étranger (CFE)[75], organisme privé chargé d'une mission de service public, qui permet de compléter ou de garantir leur protection sociale, ainsi que celle des ressortissants communautaires, au sein et hors de l'espace européen[76]. Il se restreindra également au régime général de la Sécurité sociale[77].

En s'établissant à l'étranger, les Français doivent **légitimement se poser des questions** sur la prise en charge éventuelle de leurs frais de santé, les prestations en espèce qu'ils sont susceptibles de recevoir à travers un revenu de remplacement en cas de maladie, de maternité ou d'accident du travail, ainsi que sur les modalités de leur accès aux Assurances retraite, chômage et famille. En effet, la mobilité internationale a des conséquences pour la couverture sociale de ceux qui s'établissent dans un autre pays ainsi que sur celle de leurs ayants droit.

La protection sociale des Français en mobilité internationale repose sur un réseau d'acteurs complexe, qui articule entités gouvernementales et organismes de sécurité sociale. Alors que **les candidats à la mobilité internationale sont de plus en plus nombreux et que leurs profils se diversifient**, il est nécessaire que ce réseau continue à s'adapter aux enjeux relatifs à la protection sociale des Français établis hors de France. Les principaux organismes de sécurité sociale et la CFE ont par ailleurs déjà mené une réflexion approfondie sur les réformes nécessaires pour mieux couvrir les risques sociaux auxquels sont confrontés les Français en mobilité.

Ces risques sociaux sont les mêmes que ceux qui rythment la vie de leurs compatriotes en France : maladie-maternité ; vieillesse ; accident du travail-maladie professionnelle ; famille et chômage.

Le régime de protection sociale français repose avant tout sur le principe de solidarité nationale, ce qui en fait un atout majeur pour les Français qui décident de s'établir à l'étranger pour atteindre un objectif personnel ou professionnel.

Depuis le 1er janvier 2016, le Protection universelle maladie (PUMa) permet la prise en charge des soins de santé des personnes exerçant une activité professionnelle ou résidant de manière stable et régulière en France. Par ailleurs, les assurés sociaux ont l'obligation avant leur départ en expatriation de prévenir leur Caisse primaire d'Assurance maladie (CPAM) d'affiliation de leur expatriation et de restituer leur carte vitale. Ils sont également tenus d'informer tous les organismes sociaux auxquels ils sont affiliés.

Si le critère de résidence s'applique pour l'ensemble des risques sociaux, il est cependant possible pour les Français, et les ressortissants d'un autre État affiliés à la Sécurité sociale française, de garder un lien avec le système de sécurité sociale français lorsqu'ils s'établissent à l'étranger. Les retraités, qui acquittent la

[75] La réforme de la CFE en cours permettra la suppression de la condition de nationalité française pour l'adhésion.

[76] On désignera par « espace européen » les pays membres de l'Union européenne (28), de l'Espace économique européen (EEE) membres de l'Association européenne de libre-échange (3) et la Suisse.

[77] Le cas des travailleurs indépendants qui dépendent du régime général depuis le 1er janvier 2018 est également abordé dans la deuxième partie.

cotisation Assurance maladie, dite « cotAM », bénéficient ainsi d'une prise en charge de leurs soins lors d'un séjour temporaire en France.

Les Français qui ont répondu au questionnaire citoyen que la mission a fait circuler ont par ailleurs marqué leur attachement au système français de sécurité sociale, dont ils ont particulièrement mesuré la qualité lorsqu'ils ont été confrontés aux limites de la couverture sociale offerte dans leur pays d'accueil. Ils ont également exprimé le souhait d'une communication plus fluide avec les organismes français responsables de leur protection sociale.

A l'exception des cas de détachement d'agents publics ou de salariés du secteur privé, **la protection sociale des Français en mobilité internationale dépend du cadre juridique relatif à la Sécurité sociale qui s'applique dans le pays dans lequel ils résident. Elle dépend également de nombreux acteurs :** administration publique, organismes de sécurité sociale et entités privées. Les Français qui s'expatrient pourront donc bénéficier d'une meilleure protection sociale dans les pays de l'espace européen, soumis au règlement européen n°883/2004 de coordination en matière de sécurité sociale, et dans les pays, hors de l'espace européen, ayant conclu une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France. La France est liée à 72 États ou territoires[78] à travers le règlement européen de coordination en matière de sécurité sociale ou les conventions bilatérales de sécurité sociale. Ces accords couvrent **plus d'un tiers des États du monde** et mettent à la disposition de la France l'un des réseaux conventionnels les plus étendus dans ce domaine.

Les Français qui s'expatrient peuvent dépendre également de l'existence d'un régime obligatoire de Sécurité sociale dans leur pays d'accueil. Si un tel régime existe, ils seront alors soumis à des prélèvements sociaux dans ce pays. En tant que Français non-résidents, ils peuvent aussi devoir s'acquitter des prélèvements sociaux français sur les revenus de leur patrimoine (voir volet fiscalité).

Il ressort de l'ensemble des auditions des professionnels de la protection sociale des Français établis hors de France que leurs droits et devoirs au regard de leur protection sociale à l'étranger doivent faire l'objet d'une meilleure communication. En effet, **le manque d'information sur les acteurs impliqués dans la couverture sociale des Français vivant à l'étranger et sur les prestations sociales existantes met en péril le lien qui unit les Français à leur système de protection sociale**, lequel doit être au fondement de sa mise en cohérence et de sa viabilité.

La protection sociale des Français établis hors de France est aussi celle dont ils bénéficient lors de leur retour en France, de façon temporaire ou définitive, leur mobilité prenant fin 3 mois après leur installation dans le cadre de la PUMa.

La mission a également sollicité le réseau des Conseillers pour les Affaires sociales[79] de plusieurs pays pour disposer d'éléments permettant une comparaison internationale.

Ce volet présentera tout d'abord le cadre et les acteurs de la protection sociale des Français établis hors de France afin de proposer quelques pistes pour que les dispositifs déjà en place répondent plus efficacement aux enjeux liés à leur mobilité internationale (I). Il formulera également des propositions pour mieux accompagner les différents profils de Français qui font le choix de l'expatriation (II). Les principaux aspects et enjeux de la réforme de la CFE pour compléter la couverture sociale des Français en mobilité internationale sont aussi analysés (III). Enfin, la mission s'est basée sur ses auditions, notamment avec le

[78] Auxquels s'ajoutent la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon à travers des Décrets de coordination en matière de sécurité sociale.

[79] Un questionnaire a été transmis aux Conseillers pour les Affaires sociales en poste à Berlin, Madrid, Rome, Stockholm (pour les pays nordiques), Londres, Montréal, Québec, Washington et Pékin.

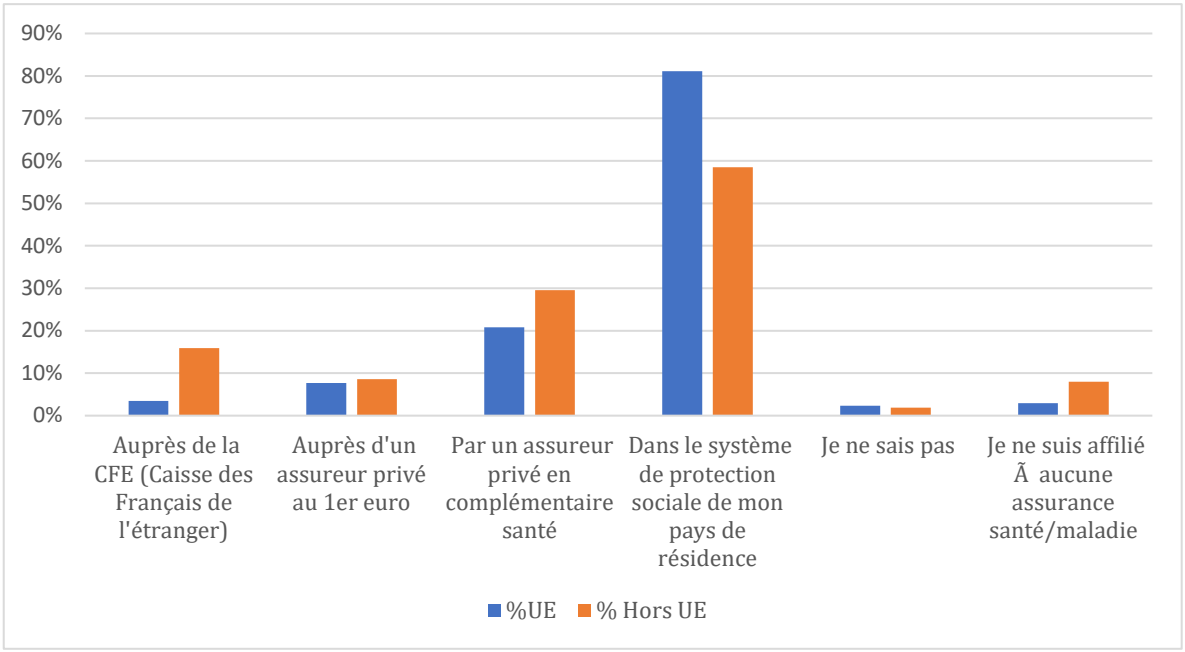
Centre allemand de liaison avec l'étranger pour l'Assurance maladie (DVKA) et les réponses au questionnaire transmis au réseau des Conseillers pour les Affaires sociales[80] pour envisager la manière dont les meilleures pratiques européennes et internationales pouvaient contribuer à enrichir le dispositif de protection sociale des Français en mobilité internationale (IV).

1. Mieux comprendre le cadre et les acteurs de la protection sociale des Français en mobilité européenne et internationale

Comme l'indiquent les témoignages reçus des Français inscrits au registre des Français établis hors de France, en réponse au questionnaire citoyen transmis par la mission, le degré et la qualité de la protection sociale des Français non-résidents varient considérablement d'un État à l'autre.

Le diagramme ci-dessous reflète néanmoins l'existence de deux réalités distinctes, certes elles-mêmes composées de systèmes hétérogènes : la Sécurité sociale dont bénéficie les Français au sein de l'espace européen, d'une part, et celle dont ils disposent dans le reste du monde, d'autre part. En Europe, le régime obligatoire local et la coordination européenne offrent des garanties suffisantes alors qu'en dehors de cet espace, le recours à l'assurance privée ou à la CFE est souvent nécessaire.

Les garants de la protection sociale des Français au sein et en dehors de l'espace européen[81] :



Source : Questionnaire citoyen transmis par la mission aux Français inscrits au registre des Français établis hors de France

[80] Les réponses des Conseillers pour les Affaires sociales en poste à Berlin, Londres, Madrid, Stockholm, Montréal (pour le Canada et Québec), Québec (uniquement pour le Québec), Washington et Pékin ont complété les auditions de la mission et font l'objet d'une synthèse en annexe.

[81] Le total dépasse 100% car plusieurs réponses étaient possibles.

1.1. Une coopération internationale qui doit être accélérée et renforcée

1.1.1. La mobilité européenne des Français s'appuie sur une coordination de plus en plus approfondie au niveau européen

1.1.1.1. La mobilité au sein de l'espace européen repose sur la continuité de la protection sociale

Dans le cas d'une mobilité au sein de l'espace européen, des règles communes s'appliquent pour garantir les droits sociaux des travailleurs salariés et non-salariés, des ressortissants communautaires et des membres de leurs familles sans condition de nationalité[82].

Ces règles visent à permettre une libre circulation des personnes sans perte de droits lors d'un déplacement en Europe à travers une coordination des systèmes de sécurité sociale. Des règlements de coordination ont d'abord été établis en 1959 avant que le dispositif ne soit complété en 2010 par une troisième génération de règlements. Il s'agit du règlement n°883/2004 portant coordination des systèmes de sécurité sociale et du règlement d'application n°987/2009. Ces deux règlements s'appliquent depuis le 1er avril 2012 à la Suisse et depuis le 1er juin 2012 à l'Islande, au Liechtenstein et à la Norvège, membres de l'Espace économique européen (EEE).

L'ensemble des législations de protection sociale, couvrant les risques maladie, maternité, accident du travail-maladie professionnelle, invalidité, vieillesse, décès, chômage et famille, sont concernées par ces règlements. Seuls les régimes de retraite complémentaire ne sont pas pris en compte.

Si ces règlements de coordination permettent une continuité de la protection sociale malgré le passage d'une législation à l'autre lors d'une mobilité européenne, chaque État de l'espace européen continue à décider des bénéficiaires, des tarifs et des conditions pour l'ouverture de droits dans son système de sécurité sociale national.

Au nom du principe d'égalité de traitement entre les citoyens européens, les Français établis dans les pays de l'espace européen bénéficient des mêmes prestations sociales que les ressortissants et autres assurés sociaux de ces pays.

Ainsi, en Allemagne par exemple, ces prestations couvrent tous les domaines pris en compte par le droit social français : la maladie, la maternité, les prestations familiales, le chômage, les accidents du travail, la retraite et l'invalidité. Les Français bénéficient également parfois de prestations sociales différentes de celles que propose le système français, ce qui peut s'avérer avantageux pour certains d'entre eux. L'Allemagne a notamment introduit un système d'assurance obligatoire pour couvrir le risque de dépendance et mis en place un congé parental d'une durée de 2 années par enfant[83].

Des tableaux comparatifs et des guides sur les systèmes de sécurité sociale des pays de l'espace européen sont régulièrement mis à jour par le MISSOC (« *Mutual Information System on Social Protection* »). Ils sont publiés deux fois par an, en janvier et en juillet. Ce système d'information mutuelle sur la protection sociale a été mis en place par l'Union européenne en 1990 grâce à une coopération étroite

[82] Ces règlements peuvent également s'appliquer aux ressortissants de pays tiers à l'espace européen, par exemple lorsque ceux-ci sont affiliés à la Sécurité sociale française.

[83] Réponse du Conseiller pour les Affaires sociales en poste à Berlin au questionnaire transmis par la mission (voir également la synthèse des réponses des CAS au questionnaire transmis par la mission en annexe).

de la Commission européenne avec les ministères et les organismes de sécurité sociale compétents dans l'ensemble des pays de l'espace européen.

Des informations sur la structure et le périmètre de la protection sociale, notamment sur la Sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI), sont ainsi mises à disposition des administrations publiques, du monde académique et des personnes souhaitant préparer leur mobilité au sein de l'espace européen.

Des organes de gouvernance ont été mis en place au niveau européen pour faciliter et consolider la coopération européenne dans le domaine de la protection sociale.

Ainsi, la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale[84] est composée des représentants des gouvernements de chaque État dans lequel s'applique le règlement européen n°883/2004, lesquels sont accompagnés de leurs experts nationaux si nécessaire, et d'un représentant de la Commission européenne, avec voix consultative.

Cette Commission est notamment compétente pour examiner les questions administratives et d'interprétation que peut susciter l'application de la législation sociale européenne. Elle permet également les échanges d'expérience et de bonnes pratiques. Elle aborde aussi des questions techniques telles que les modalités de calcul des coûts liés à la consommation de soins. Dans ce cadre, des propositions peuvent être partagées avec la Commission européenne pour améliorer les règlements européens en vigueur.

Une Commission des comptes[85] a été instituée au sein de la Commission administrative afin de vérifier les méthodes utilisées et réunir les données nécessaires pour établir la situation annuelle des créances revenant à chaque État.

Enfin, un Comité consultatif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale[86] réunit pour chaque État membre un représentant du Gouvernement, un représentant des organisations syndicales de travailleurs et un représentant des organisations syndicales d'employeurs. Son rôle est d'examiner les problèmes que peut soulever l'application des dispositions communautaires relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale, notamment pour certaines catégories de personnes, et de formuler des propositions à la Commission administrative en vue de leur résolution.

Si les outils et les plateformes d'échanges pour approfondir la coordination européenne en matière de protection sociale existent, notamment à Bruxelles, il ressort des auditions menées par la mission que la coopération directe entre les organismes de sécurité sociale européens pourrait être davantage renforcée.

Recommandation :

59) Dans le cadre de la coordination européenne, la **communication directe** entre les organismes de **sécurité sociale français** et leurs **homologues européens** doit être encouragée à travers, lorsque cela est nécessaire, la désignation et la mise à jour d'une liste de points de contact dans les pôles internationaux des organismes de sécurité sociale, en coordination avec le Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS).

[84] Article 71 du règlement européen n° 883/2004.

[85] Article 74 du règlement européen n° 883/2004.

[86] Article 75 du règlement européen n° 883/2004.

1.1.1.2. *Accélérer la mise en place du système d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI)*

L'EESSI (« *Electronic Exchange of Social Security Information* ») est un système informatique dont la mise en œuvre permettra aux organismes de sécurité sociale d'échanger des informations de manière plus rapide et sécurisée. Ces échanges électroniques remplaceront ainsi progressivement les échanges de documents en format papier qui sont encore la norme actuellement.

La mise en place de l'EESSI devrait ainsi permettre un échange de documents électroniques structurés à travers des procédures codifiées. Une telle avancée réduira le risque de fraude et renforcera la protection sociale des assurés sociaux circulant au sein de l'espace européen.

Par ailleurs, ce projet s'accompagnera du développement du **répertoire des organismes nationaux** qui contribuera à une meilleure coopération entre les organismes de sécurité sociale européens en facilitant l'identification des interlocuteurs pertinents.

Les représentants du Centre national de soins à l'étranger (CNSE), mais aussi du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS), et de plusieurs autres organismes de sécurité sociale français, notamment de la Caisse nationale d'Assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), de la Caisse nationale d'Assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et de la Caisse nationale déléguée pour la Sécurité sociale des travailleurs indépendants (CNDSSTI), ont fait part lors de leur audition du **retard pris par la France** dans la mise en œuvre de ce projet, initialement prévue pour juillet 2019 par les textes.

La Direction de la Sécurité sociale (DSS) du ministère des Solidarités et de la Santé a confié au CLEISS le pilotage de la mise en œuvre de l'EESSI. La CNAVTS a été désignée comme opérateur du point d'accès France pour tous les risques.

La Commission européenne a mis le système central EESSI à disposition des acteurs nationaux concernés en juillet 2017. L'année 2017 a été consacrée à la définition des procédures d'échange d'information et des informations qui seront échangées par les organismes de protection sociale opérant dans l'ensemble des États de l'espace européen. Dans son rapport d'activité pour l'année 2017, le CLEISS a indiqué que le retard pris dans la mise en œuvre du projet au niveau national s'explique aussi par « *des retards de livraison de la part de la Commission européenne, notamment des environnements informatiques et des solutions techniques* »[87].

Cependant, il s'avère nécessaire d'identifier les causes internes de ce retard afin que la France soit un moteur dans la mise en œuvre de ce dispositif qui aura un impact positif tant sur la mobilité des Français dans l'espace européen que sur la détection et la réduction de la fraude.

Recommandations :

60) **Diagnostiquer les raisons du retard** éventuel de la mise en place de l'EESSI (système d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale), prévue pour juillet 2019 et identifier les moyens d'accélérer le processus en coordination avec les acteurs pertinents au niveau européen.
61) **Accompagner le développement du répertoire** des organismes nationaux de sécurité sociale en favorisant des contacts réguliers entre les points de contact nationaux afin de stimuler leur coopération et leur contribution au réseau européen.

[87] Rapport d'activité 2017 du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS).

1.1.2. Hors de l'espace européen, des accords bilatéraux à développer

1.1.2.1. Les conventions bilatérales de sécurité sociale devront progressivement s'adapter aux nouveaux enjeux de la mobilité internationale

Des conventions bilatérales de sécurité sociale lient la France à 41 États et territoires en dehors de l'espace européen[88].

Ces accords sont également le reflet des **intérêts démographiques et économiques de la France dans le monde.** Ainsi, ceux-ci couvrent près de **83% de la population française expatriée** et 84% de la population étrangère résidant en France ; 79% des importations et 82% des exportations françaises ; 16 sur 20 des premiers pays clients de la France et 18 sur 20 des premiers pays fournisseurs de la France[89].

Historiquement, les conventions bilatérales de sécurité sociale avaient principalement pour objectif de faciliter les flux de main-d'œuvre en garantissant un socle de droits sociaux, notamment la retraite. Elles sont aujourd'hui mobilisées pour offrir une protection sociale compatible avec une mobilité internationale qui concerne davantage de catégories de la population française : jeunes, étudiants, apprentis, salariés, indépendants ou retraités. Or, leur périmètre ne correspond plus à cette nouvelle réalité. En effet, si toutes ces conventions couvrent l'Assurance vieillesse, à l'exception de celle signée avec le Madagascar, elles sont un nombre plus limité à viser les travailleurs indépendants ou l'Assurance maladie.

Ces accords constituent un enjeu considérable pour le rayonnement, l'influence et donc l'attractivité de la France. Ils sont un important facteur de mobilité à l'international pour les Français, en leur garantissant une meilleure protection sociale, notamment dans le cadre d'une expérience professionnelle à l'étranger. Ils favorisent également l'implantation d'entreprises françaises à l'étranger et d'entreprises étrangères en France.

Comme indiqué dans une note transmise à la mission par la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), ces conventions irriguent des flux financiers non négligeables. Ainsi, « *avec un montant total de paiements d'environ 3 milliards d'Euros en 2016, le réseau des conventions bilatérales de la France représente 45% du total des prestations de sécurité sociale versées à l'étranger en 2016 (7 milliards d'Euros), l'essentiel de ces prestations étant des pensions de vieillesse servies à des retraités résidant hors du territoire français* »[90].

Les conventions bilatérales de sécurité sociale ont notamment pour objet d'éviter les doubles cotisations et de faciliter le détachement. Elles permettent également une coordination des régimes de sécurité sociale pour les travailleurs dont le contrat de travail est régi par le droit local, évitant ainsi la perte de droits pour

---

88 Liste des 41 États et territoires liés à la France par une convention bilatérale de sécurité sociale : l'Algérie ; Andorre ; l'Argentine ; le Bénin ; la Bosnie-Herzégovine ; le Brésil ; le Cameroun ; le Canada ; le Cap-Vert ; le Chili ; la République du Congo ; la Corée du Sud ; la Côte d'Ivoire ; les États-Unis, le Gabon ; Guernesey (concerne les îles des Guernesey, Aurigny, Herm et Jéthou) ; l'Inde, Israël ; le Japon ; Jersey ; le Kosovo ; l'Ancienne République yougoslave de Macédoine ; Madagascar ; le Mali ; le Maroc ; la Mauritanie ; Monaco ; le Monténégro ; le Niger ; les Philippines ; le Québec ; Saint-Marin ; le Sénégal ; la Serbie ; le Togo ; la Tunisie ; la Turquie et l'Uruguay.

89 Note du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à l'attention de Mme Anne Genetet, députée des Français établis hors de France, Mars 2018, Fiscalité et protection sociale des Français de l'étranger sous l'angle des conventions fiscales et de sécurité sociale existantes.

90 Ibid.

les futurs retraités à travers une prise en compte des périodes d'assurance dans les deux pays pour l'ouverture ou le calcul des droits à une pension de retraite.

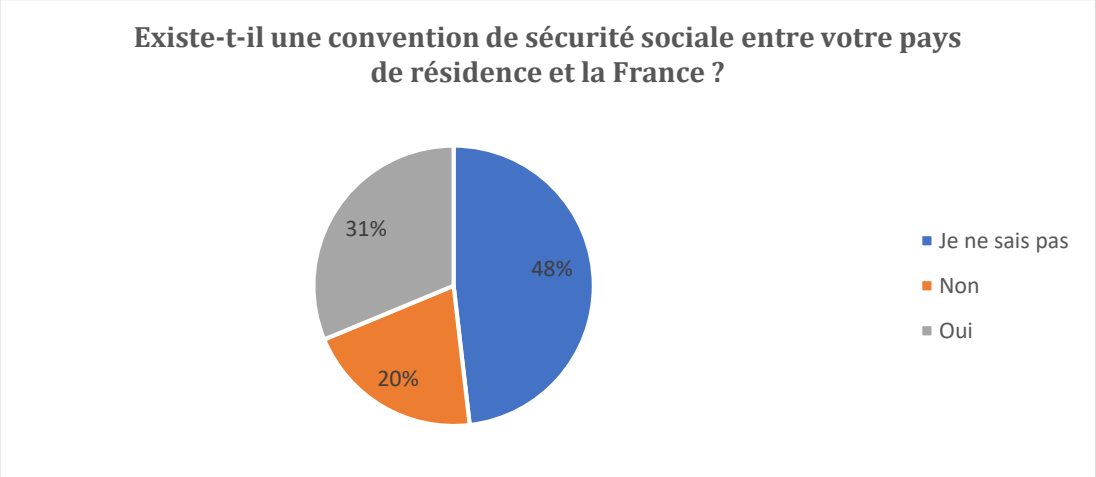
Même dans le cas de pays où la couverture sociale des Français est considérée comme globalement satisfaisante, des évolutions pourraient être envisagées à long terme.

Ainsi, le Conseiller pour les Affaires sociales en poste à Montréal a relevé que « *l'extension à l'ensemble du Canada des règles prévalant au Québec pourrait constituer un objectif, notamment concernant la couverture santé des retraités* »[91].

Par ailleurs, certaines conventions, conclues avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), la Serbie et la Turquie, déjà en vigueur, sont en cours de révision. La CNDSSTI a notamment porté à l'attention de la mission que la révision de l'accord bilatéral de sécurité sociale avec la Serbie permettra une **meilleure prise en compte de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants, de plus en plus nombreux à être concernés par une mobilité internationale.**

Il apparait que **l'existence** et le **périmètre des conventions bilatérales de sécurité sociale**, ainsi que le rôle d'information du CLEISS sur leur contenu, **restent peu connus du grand public et des Français** préparant leur mobilité internationale en particulier.

Comme l'illustre le diagramme ci-dessous, permettant de visualiser les réponses au questionnaire citoyen transmis par la mission aux Français inscrits au registre des Français établis hors de France, une proportion significative des personnes ayant répondu n'ont pas connaissance de l'existence d'une convention bilatérale de sécurité sociale entre leur pays de résidence et la France.



Source : questionnaire citoyen transmis par la mission aux Français inscrits au registre des Français établis hors de France

Enfin, la **lutte contre la fraude aux prestations sociales** reste **une priorité** qui passe par l'insertion de dispositions spécifiques relatives à cet enjeu dans les nouvelles conventions bilatérales de sécurité sociale. Cette lutte doit également s'appuyer sur la signature d'accords bilatéraux de coopération dans ce domaine. La coopération avec plusieurs États de l'Union européenne a notamment été intensifiée pour faciliter l'exécution extraterritoriale des décisions de recouvrement.

[91] Réponse du Conseiller pour les Affaires sociales en poste à Montréal au questionnaire transmis par la mission (voir également la synthèse des réponses des CAS au questionnaire transmis par la mission en annexe).

Le périmètre et les modalités de fonctionnement des conventions bilatérales de sécurité sociale, l'apurement des comptes des soins de santé et les évolutions des législations en matière de sécurité sociale sont discutés au sein de Commissions mixtes bilatérales avec les autorités compétentes du pays concerné, auxquelles prennent par des représentants du ministère des Solidarités et de la Santé, du MEAE et des organismes de sécurité sociale.

Le ministère des Solidarités et de la Santé détermine l'opportunité d'ouvrir des négociations avec un État en vue d'établir ou de réviser un accord bilatéral de sécurité sociale et en assure le pilotage. La DFAE contribue aux études menées en amont, assure le suivi des négociations, et accomplit les procédures d'entrée en vigueur des accords.

Accords bilatéraux de sécurité sociale visant l'Assurance maladie et les travailleurs indépendants :

Pays	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Assurance maladie-maternité	Travailleurs indépendants
Algérie	01/10/1980	01/02/1982	●	
Andorre	12/12/2000	01/06/2003	●	●
Argentine	22/09/2008	01/11/2012		●
Bénin*	06/11/1979	01/09/1981	●	
Bosnie-Herzégovine	03-04/12/2003	04/12/2003	●	
Brésil	15/12/2011	01/09/2014		●
Cameroun*	05/11/1990	01/03/1992	●	
Canada	14/03/2013	01/08/2017		●
Chili	25/06/1999	01/09/2001		●
Congo*	11/02/1987	01/06/1988	●	
Corée du Sud	06/12/2004	01/06/2007		●
Côte d'ivoire*	16/01/1985	01/01/1987	●	
États-Unis	02/03/1987	01/07/1988		●
Gabon	02/10/1980	01/02/1983	●	
Guernesey	19/11/1965	01/12/1965	●	
Inde	30/09/2008	01/07/2011		●
Israël*	17/12/1965	01/10/1966	●	
Japon	25/02/2005	01/06/2007		●
Jersey	29/05/1979	14/05/1980	●	

Kosovo	04-06/02/2013	06/02/2013	•	
ARYM	13-14/12/1995	14/12/1995	•	
Mali	12/06/1979	01/06/1983	•	
Maroc	22/10/2007	01/06/2011	•	•
Monaco	28/02/1952	01/04/1954	•	
Monténégro	26/03/2003	26/03/2003	•	
Niger*	28/03/1973	01/11/1974	•	
Québec (Entente)	17/12/2003	01/12/2006	•	•
Saint-Marin	12/07/1949	01/01/1951	•	
Sénégal*	29/03/1974	01/09/1976	•	
Serbie	26/03/2003	26/03/2003	•	
Togo	07/12/1971	01/07/1973	•	
Tunisie	26/06/2003	01/04/2007	•	•
Turquie	20/01/1972	01/08/1973	•	
Uruguay	06/12/2010	01/07/2014		•

*Uniquement pour l'Assurance maternité.

Recommandations :

62) **Rechercher les ajustements nécessaires des conventions** bilatérales de sécurité sociale en particulier s'agissant des **travailleurs indépendants**, proposer des renégociations de certaines conventions bilatérales et développer de nouvelles conventions
63) **Confier au CLEISS* la communication** spécifique sur l'existence et le périmètre des conventions bilatérales de sécurité sociale (* ou à une nouvelle entité chargée de l'accompagnement des Français à toutes les étapes de leur mobilité internationale).
64) Renforcer les conventions de sécurité sociale sur les **dispositifs de lutte contre la fraude** aux prestations sociales.

1.1.2.2. Les problèmes dans l'application de certaines conventions

La Mobilité Internationale des Français

La DFAE a signalé à la mission des problèmes spécifiques dans la mise en œuvre de certains accords bilatéraux de sécurité sociale.

Ainsi la convention bilatérale signée entre l'Algérie et la France en 1980 prévoit notamment que toute personne ayant travaillé en Algérie ou en France puisse percevoir sa retraite même lorsqu'elle ne réside plus dans le pays où elle a principalement cotisé. Cependant, la Caisse nationale des retraites algérienne

n'exporte pas les pensions auxquelles ont droit certains ressortissants algériens et français. Ce problème a fait l'objet de nombreuses discussions en Commissions mixtes entre autorités compétentes sans pour autant trouver de solution satisfaisante à ce stade.

Dans certains cas, le problème ne résulte pas d'une interprétation différente du contenu des conventions mais de la lenteur des procédures des organismes de sécurité sociale dans les pays partenaires. Ainsi, les Consulats français sont sollicités pour transmettre des dossiers d'ayants droit reconstitués aux caisses nationales de sécurité sociale du Cameroun, de Côte d'Ivoire et du Gabon.

1.1.2.3. Le cas des pays n'ayant pas encore conclu de convention bilatérale de sécurité sociale avec la France

Dans les pays n'ayant pas encore conclu de convention bilatérale de sécurité sociale avec la France, la couverture sociale des Français dépend le cas échéant de leur affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale. Si celui-ci existe dans leur État de résidence, ils acquittent des prélèvements sociaux et bénéficient de la protection sociale locale.

Trois des 30 pays membres de l'OCDE n'ont pas conclu de convention bilatérale de sécurité sociale avec la France. Il s'agit de l'Australie, du Mexique et de la Nouvelle-Zélande.

S'agissant de l'Australie, les négociations entreprises par la France en vue de la conclusion d'une convention de sécurité sociale ne sont pas encore parvenues à concilier les points de divergences entre les deux systèmes de protection sociale. L'Australie a notamment formulé le souhait de limiter le périmètre de l'accord aux personnes titulaires d'un droit de séjour permanent. Or, la majorité des Français établis en Australie sont titulaires d'un titre de travail de courte durée[92].

Par ailleurs, les négociations se poursuivent avec la Chine pour finaliser l'arrangement administratif d'application de l'accord bilatéral de sécurité sociale signé le 31 octobre 2016 à Pékin.

1.2. Une exigence de guichet unique pour la protection sociale des non-résidents

1.2.1. S'appuyer sur les élus des Français à l'étranger

1.2.1.1. Les représentants élus des expatriés constituent un vecteur efficace de sensibilisation à leurs besoins en matière de sécurité sociale

Les Directions de l'administration centrale en charge du suivi de la protection sociale des Français non-résidents[93] peuvent s'appuyer sur les travaux des commissions de l'Assemblée des Français de l'étranger

[92] Note du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à l'attention de Mme Anne Genetet, députée des Français établis hors de France, Mars 2018, Fiscalité et protection sociale des Français de l'étranger sous l'angle des conventions fiscales et de sécurité sociale existantes.

La Mobilité Internationale des Français

[93] Principalement la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, la Division des Affaires communautaires et internationales (DACI) de la Direction de la Sécurité sociale (DSS) et la Délégation aux Affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère des Solidarités et de la Santé.

(AFE) ainsi que ceux des Sénateurs et Députés des Français de l'étranger. Les représentants de la DFAE et de la DSS, ainsi que des organismes de sécurité sociale, prennent régulièrement part aux travaux de l'AFE.

La mission a pu bénéficier du résultat des travaux de la Commission des Affaires sociales, de l'expertise des Conseillers consulaires et de l'expérience de plusieurs parlementaires.

La 28ème réunion de la Commission des Affaires sociales et des anciens combattants a eu lieu du 12 au 16 mars 2018. Les travaux se sont focalisés sur les questions liées au handicap dans un contexte d'expatriation ; les freins à la libre circulation des personnes séropositives dans certains pays ; la proposition de loi visant à réformer la CFE ainsi que sur le contrôle de l'existence des pensionnés résidant à l'étranger.

Par ailleurs, la session de l'AFE de mars 2018 a aussi été l'occasion d'un échange entre la mission, les Présidents des différentes Commissions de l'AFE, les Conseillers AFE et les représentants du MEAE.

L'AFE a un impact important sur la prise en compte par l'administration et les organismes de sécurité sociale des besoins relatifs à la protection sociale des Français établis hors de France. Elle a notamment été à l'origine de la création du Centre national des retraités de France à l'étranger (CNAREFE), lequel est confié par la CNAMTS à la CPAM de Seine-et-Marne à Melun depuis le 1er janvier 2014.

La mission a partagé avec l'AFE son souhait de mettre à profit la préparation de ce rapport pour interroger la pertinence des dispositifs existants afin de garantir une protection sociale efficace aux Français établis hors de France, fondée sur le principe de solidarité nationale.

Les résultats de la mission et ses préconisations devront aussi faire l'objet d'un suivi avec l'ensemble des représentants des Français établis hors de France afin de poursuivre le travail de pédagogie sur les priorités identifiées, ainsi que sur les droits et devoirs, des Français non-résidents en matière de protection sociale.

Recommandation :

65) Prévoir une **évaluation des recommandations « protection sociale** » de ce rapport lors de la 30ème session de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) qui se tiendra en mars 2019 à Paris en y associant la Direction des Français à l'étranger (DFAE) du MEAE, la Division des Affaires communautaires et internationales (DACI) de la Direction de la Sécurité sociale (DSS), la Délégation aux Affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère des Solidarités et de la Santé, ainsi que la Direction de la Caisse des Français de l'étranger (CFE), et les parlementaires représentant des Français de l'étranger

1.2.1.2. S'appuyer sur un réseau plus ambitieux des Conseillers pour les Affaires sociales (CAS)

La Mission des ressources, de l'animation et des synthèses (MRAS) de la DAEI est le point d'entrée de la saisine du réseau des Conseillers pour les Affaires sociales (CAS) au titre des ministères sociaux. Le questionnaire adressé par la mission au réseau des Conseillers pour les Affaires sociales a dans un premier temps été transmis aux CAS des pays sélectionnés par la DFAE, après validation de la DACI, avant que le suivi soit assuré par la DAEI.

Les CAS sont déployés au sein de 15 représentations diplomatiques[94] : 3 sites multilatéraux; 8 postes bilatéraux ou régionaux en Europe et en Amérique du Nord, et 4 postes bilatéraux dans les pays émergents.

Un rapport de l'IGAS publié en 2006 regrette l'isolement institutionnel et fonctionnel du CAS en soulignant qu'« *il devrait occuper une place à part entière au sein d'une équipe économique et sociale redéfinie et réorganisée, pour mieux favoriser sur le terrain, cohérence, économie d'échelle et efficacité* »[95].

Par ailleurs, ce rapport préconise également de mieux adapter le rôle des CAS aux besoins des administrations sociales et de mieux répartir géographiquement les postes en fonction d'une vision stratégique clairement établie, constatant que le réseau tel qu'il était configuré en 2006 procédait davantage d'un processus de sédimentation résultant des décisions successives de création et de fermeture de postes.

Les visites effectuées dans les différents postes diplomatiques et consulaires dans le cadre de la mission n'ont pas permis de constater une **association suffisante des Conseillers pour les Affaires sociales à toutes les problématiques qui affectent aujourd'hui la protection sociale des Français en mobilité internationale.**

Par ailleurs, le rapport de l'IGAS proposait également de renforcer la présence des CAS en Europe, notamment dans les derniers pays à avoir intégré l'Union européenne, en suggérant de s'appuyer sur le recrutement de volontaires internationaux en administration (VIA) pour compléter les équipes affectées à ces thématiques dans les postes diplomatiques et consulaires.

Le nombre et la répartition géographique des CAS ont peu évolué depuis 2006. Le réseau est passé de 17 postes, dont 5 vacants, à 18 aujourd'hui. Parmi les postes occupés, seules deux nouvelles régions sont couvertes : le « cône Sud » de l'Amérique latine avec un poste à Buenos Aires et la Province du Québec.

Recommandations :

66) Les Conseillers pour les Affaires sociales (CAS) pourraient élargir leur champ d'action en devenant des « **référents mobilité internationale** », susceptibles d'apporter une première réponse aux préoccupations des Français établis hors de France s'agissant des questions sociales liées à leur mobilité internationale, en lien avec l'ensemble des Services des postes diplomatiques et consulaires, et les ministères concernés.

---

94 3 sites multilatéraux : Bruxelles (UE), Genève et New-York (ONU); 8 postes bilatéraux ou régionaux en Europe et en Amérique du Nord : Berlin, Madrid, Londres (Royaume-Uni et Irlande), Rome (Italie et Slovénie), Stockholm (pays nordiques), États-Unis et Province du Québec ; et 4 postes bilatéraux dans les pays émergents : Moscou, Pékin, Buenos Aires (poste régional Amérique du Sud) et Rabat.

95 Annie Fouquet, Mikaël Hautchamp et Pierre de Saintignon, Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), Mars 2006, Configuration du réseau des Conseillers pour le Affaires sociales.

1.2.1.3. *Élargir le périmètre de la Commission permanente pour la protection sociale des Français à l'étranger (CPPSFE)*

La CPPSFE, créée en 1992[96], se réunit une fois par an et est consultée sur la répartition des crédits sociaux et d'assistance du MEAE, centraux[97]et décentralisés[98], destinés aux Français établis hors de France.

Lors de sa réunion annuelle, la CPPSFE fixe les montants des taux de base à partir desquels seront déterminés les montants des allocations allouées localement aux Français établis à l'étranger dans chacun de leur pays de résidence.

Les six allocations suivantes sont concernées : Allocation de solidarité (AS) pour les plus de 65 ans; Allocation adultes handicapés (AAH); Allocation enfants handicapés (AEH); Secours mensuels spécifiques enfants (SMSE); Allocations à durée déterminée et Aides ponctuelles.

La CPPSFE est également informée des dépenses en matière sociale de l'année précédente, hors bourses scolaires, notamment s'agissant des rapatriements et des subventions aux Associations de bienfaisance que sont les Organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES).

Dans l'espace européen, les allocations de solidarité assujetties au taux de base dont pouvaient bénéficier les Français ont été supprimées, en vertu du principe de non-discrimination, lorsque ceux-ci sont éligibles aux prestations servies par le pays hôte. Une **prestation d'assistance consulaire (PAC)** a été mise en place pour amortir la suppression des allocations assujetties au taux de base. Celle-ci est plafonnée au niveau des prestations avant leur suppression.

La CPPSFE est composée de deux représentants du MEAE, d'un représentant du ministère des Solidarités et de la Santé, d'un représentant du ministère du Budget, de trois représentants de l'AFE et de deux représentants des principales associations des Français à l'étranger : l'Association démocratique des Français à l'étranger (ADFE)-Français du Monde et l'Union des Français de l'étranger (UFE).

Conformément à la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et aux instructions du Secrétariat général du Gouvernement, les Députés et Sénateurs des Français établis hors de France ne sont plus invités aux réunions de la CPPSFE depuis le 1er janvier 2018. Auparavant, un Député et un Sénateur étaient conviés aux réunions de la Commission. Par ailleurs, les représentants des ministères des Affaires sociales et du Budget n'ont pas pris part aux dernières réunions annuelles de la CPPSFE.

Recommandation :

67) **Elargir le périmètre de la CPPSFE** à l'ensemble des questions de protection sociale relatives aux Français établis hors de France (et pas seulement aux plus démunis), en invitant la Direction de la Sécurité sociale (DSS) et de la Direction du Budget (DB) à être représentés systématiquement, ainsi que les organismes de sécurité sociale à contribuer, éventuellement à tour de rôle, aux réunions annuelles.

---

[96] Décret n°92-437 du 19 mai 1992 portant création d'une commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger.

[97] Crédits centraux : les rapatriements ; les hospitalisations à l'étranger; les subventions à des organismes d'aide (des FDE) en France et la 3ème catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger.

[98] Crédits déconcentrés : l'aide sociale directe du Conseil consulaire pour la protection et l'action sociale (CCPAS); les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) et les centres médico-sociaux (CMS).

1.2.2. Consolider la réponse de tous les organismes à la dimension internationale de la protection sociale

1.2.2.1. Le CLEISS[99] peine à s'imposer comme un guichet unique en soutien à la mobilité internationale

Etablissement public national à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière[100], placé sous la double tutelle du ministre chargé de la Sécurité sociale et du ministre chargé du Budget, le CLEISS est aujourd'hui animé par un effectif de 85 personnes[101]. Il a été mis en place en 1959 et s'est progressivement adapté à l'évolution de la coordination européenne et internationale en matière de sécurité sociale.

Le CLEISS **collabore** avec les administrations publiques et l'ensemble des organismes de sécurité sociale pour s'assurer de la **bonne application des règlements** européens de coordination et des accords internationaux de sécurité sociale conclus par la France avec des pays partenaires. Le Centre joue ainsi un **rôle de pivot** au niveau national pour **faciliter la mobilité internationale.**

Il est notamment **consulté pour la négociation et l'application des règlements européens et des accords bilatéraux relatifs à la protection sociale.** Le CLEISS se concerte avec les organismes de sécurité sociale français compétents pour **améliorer l'application des accords** internationaux de sécurité sociale en proposant des modifications, par exemple relatives au contenu de formulaires, en coordination avec les autorités pertinentes du pays partenaire. Il a aussi pour fonction de rendre le contenu de ces textes accessibles aux personnes qui sollicitent son expertise pour une interprétation juridique ou une information sur leurs droits sociaux.

Lorsque des difficultés juridiques se posent pour la mise en œuvre des textes européens et internationaux, le CLEISS contribue, avec la DACI et l'organisme de sécurité sociale concerné, à l'élaboration d'une solution. Lorsque cela s'avère nécessaire, la réunion d'une Commission peut être organisée sous l'égide du CLEISS en vue de la résolution du problème juridique rencontré.

Par ailleurs, le CLEISS a aussi pour vocation de **stimuler la collaboration entres les organismes de sécurité sociale européens et français**, ainsi que les échanges entre ces derniers et les entreprises et particuliers européens et français. En application de la directive européenne 2011/24/UE relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, le **CLEISS** a ainsi été désigné comme **point de contact français**. A ce titre, il est chargé d'**informer** les **assurés** sociaux et les **professionnels** de santé au sujet de la prise en charge des frais de santé dans un autre État que l'État d'affiliation au sein de l'espace européen.

Le CLEISS a également pour mission de **collecter les données** statistiques et comptables[102] relatives à la mise en œuvre des règlements européens de coordination en matière de sécurité sociale, des conventions bilatérales de sécurité sociale et des autres accords de coordination. Le Centre publie un rapport annuel indiquant l'ensemble des transferts de fonds en provenance et en direction de la France, enregistrés par les organismes de sécurité sociale, d'Assurance chômage et de retraite complémentaire.

La Mobilité Internationale des Français

99 Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale

100 Selon l'article L. 767-1 du Code de la Sécurité sociale.

101 Selon le Directeur du CLEISS auditionné par la mission.

102 Selon l'article R. 767-2 du Code de la Sécurité sociale.

Créances et dettes payées et présentées en 2016 en millions d'Euros[103] selon les données statistiques collectées par le CLEISS:

Zone géographique	Créances payées	Dettes payées	Solde	Créances présentées	Dettes introduites	Solde
Espace européen	1033,3	246,8	786,5	1236,1	372,6	863,5
Hors espace européen	16,4	160,2	-143,8	23,4	179,9	-156,5
Total	1049,7	407,0	642,7	1259,5	552,5	707,0

Source : Centre national des soins à l'étranger[104]

Dans le rapport statistique pour l'exercice 2016 du CLEISS, **un oubli a été identifié** par la mission dans le tableau synthétisant l'« *État au 31 décembre 2016 des règlements européens, conventions bilatérales et décrets de coordination signés par la France* »[105]. Les lignes correspondant aux conventions bilatérales conclues avec le Canada et le Cap-Vert n'ont pas été incluses dans le tableau. Les deux pays figurent pourtant dans la liste des accords internationaux qui précède le tableau[106].

Le CLEISS propose également des analyses facilitant la **compréhension des flux financiers** qui caractérisent le remboursement des soins dans des contextes de mobilité européenne ou internationale. Dans sa note de décryptage[107] publiée en mars 2018, le CLEISS note que les flux des bénéficiaires et des remboursements de soins de santé concernent principalement la France et les pays de l'espace européen, notamment les pays limitrophes, du fait de la proximité géographique et de la libre circulation des personnes au sein de l'espace européen. En dehors de l'espace européen, les flux sont particulièrement significatifs avec les pays francophones, notamment ceux du Maghreb, en raison des liens historiques et, dans une certaine mesure, de la proximité géographique.

Par ailleurs, le **rapport de la Cour des comptes** sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale publié en **septembre 2017** souligne la **qualité insuffisante des données statistiques** produites par le **CLEISS** et rappelle le contrat de service conclu avec l'État en juin 2017 pour répondre à ce constat. Pour la Cour des comptes, « *le CLEISS et les organismes nationaux de retraite de base et complémentaire devraient convenir dans le cadre de conventions des moyens à même d'améliorer l'exhaustivité et la fiabilité*

[103] Il s'agit des dettes et des créances payées dans le cadre des règlements européens, des conventions bilatérales de sécurité sociale ou des décrets de coordination. Les dettes payées une année correspondent en général aux dettes introduites par les organismes étrangers l'année précédente.

La Mobilité Internationale des Français

[104] Décryptage : études et analyses du CLEISS, Mars 2018, État des lieux des soins de santé en 2016.

[105] Pages 5 à 8 du rapport statistique pour l'exercice 2016 du CLEISS.

[106] Page 4 du rapport statistique pour l'exercice 2016 du CLEISS.

[107] Note de décryptage : études et analyses du CLEISS, Mars 2018, État des lieux des soins de santé en 2016.

des données et de la mise en place d'éléments d'analyse des déterminants des dépenses de prestations versées à des résidents à l'étranger »[108].

Au-delà de ces missions statistiques, de conseil et d'information, le CLEISS assure aussi la **traduction des documents de travail** qui parviennent aux organismes de sécurité sociale **en langue étrangère.**

Le site Internet du CLEISS, dont l'audience a augmenté au cours des derniers mois[109], offre une information complète sur les caractéristiques des systèmes de protection sociale étrangers. Cependant, l'information proposée doit être rendue **plus accessible aux usagers** préparant ou concernés par une mobilité internationale. En effet, peu de Français non-résidents interrogés par la mission avaient connaissance de l'existence du CLEISS ou de l'information disponible sur son site Internet.

Au moins une imprécision a été identifiée par la mission sur la page dédiée au CNAREFE[110] qui indique que « selon l'article L. 311-9 du Code de la Sécurité sociale, la qualité de pensionné français ouvre un droit permanent à l'assurance maladie en France, sans condition de résidence ». Il est ajouté que « *c'est pour faciliter la mise en œuvre effective de ce droit, notamment par la délivrance de la carte vitale, qu'il a été décidé de créer une caisse pivot, le CNAREFE* ». Or, l'article L. 311-9 a été abrogé le 1er janvier 2016 lors de la mise en œuvre de la PUMa. Il serait important de rectifier cette information qui pourrait prêter à confusion dans un contexte de clarification des droits à l'Assurance maladie des pensionnés du régime français lors de leurs retours en France.

Comme indiqué par le Directeur du CLEISS lors de son audition, la **méconnaissance du CLEISS** de la part des **usagers** potentiels et un **problème de notoriété persistant** auprès des opérateurs impliqués dans la protection sociale des Français en mobilité internationale continuent d'être des obstacles à son rôle de conseil et d'information.

Recommandations :

68) **Mettre en place un guichet unique**, ou mieux s'appuyer sur le CLEISS, pour répondre aux questions que se posent les Français envisageant une mobilité internationale ou résidant à l'étranger sur leur protection sociale hors de France ou lors d'un séjour temporaire en France.
69) **Combler le déficit de notoriété du CEISS** par une **campagne d'information** appuyée par la Direction de la Sécurité sociale (DSS), le réseau des Conseillers pour les Affaires sociales (CAS) et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), notamment à travers une meilleure visibilité et des liens sur les sites Internet des ministères concernés par son activité, des organismes de sécurité sociale et des Ambassades de France dans les pays de l'espace européen et signataires d'un accord bilatéral de sécurité sociale.

---

108 Rapport de la Cour des comptes de Septembre 2017 sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, Chapitre XIII - Les retraites versées à des résidents à l'étranger : des risques spécifiques insuffisamment pris en compte, des outils à adapter, pages 575 à 602.

109 Une augmentation annuelle du taux de fréquentation de 10% a été indiquée à la mission lors de l'audition du Directeur du CLEISS.

110 Le Centre national des retraités de France à l'étranger.

1.2.2.2. • *Une coopération nationale et internationale qui doit être harmonisée et renforcée*

Les organismes de sécurité sociale ont commencé à prendre la mesure de l'importance de l'international dans la gestion des dossiers qui leur sont soumis.

Ainsi la **CNAMTS** met en place **16 pôles internationaux** au sein du réseau des Caisses primaires d'assurance maladie (**CPAM**) pour faciliter le traitement des dossiers européens et internationaux. S'ajoute à cela l'organisation par la CNAMTS depuis 2016 d'une **journée des relations internationales** qui associe l'ensemble des acteurs pertinents du réseau de l'Assurance maladie et contribue à l'échange d'informations et au renforcement de la coopération interne sur les enjeux et thématiques internationaux. Ce cadre de dialogue devrait donc avoir un impact positif sur l'efficacité de la couverture sociale des Français établis hors de France.

De son côté, le **Centre national des soins à l'étranger (**CNSE), hébergé et géré par la CPAM du Morbihan, à Vannes, sous l'égide de la CNAMTS, est en charge du **remboursement des soins à l'étranger** aux assurés et de la gestion des dettes et des créances internationales liées aux frais de santé depuis sa création en 2006[111]. Il s'agit principalement de dossiers de personnes qui se trouvaient à l'étranger pour raisons touristiques plutôt que pour raisons de résidence. Le rapport d'activité 2016 du CNSE fait état de **nombreuses rencontres bilatérales** avec les organismes de sécurité sociale et de liaison de l'espace européen et des pays avec lesquels la France a signé une convention bilatérale comprenant l'Assurance maladie. Ce rapport mentionne également des réunions de travail avec des organismes de liaison étrangers[112] et des entretiens bilatéraux à Bruxelles en marge des réunions de la Commission des comptes[113]. Par ailleurs, le CNSE s'appuie sur une unité spécialisée et sur son pôle médical pour lutter contre la fraude[114] et ains**i améliorer le service aux usagers** en permettant des remboursements plus rapides et plus fiables.

Il faut souligner que le CNSE est de plus en plus **sollicité directement par les usagers**, qui sont notamment redirigés vers cet organisme par les CPAM qu'ils ont pu contacter au préalable. La progression du volume des appels téléphoniques des usagers au CNSE témoigne d'un besoin grandissant d'informations.

Si cet accès à l'information doit être salué, il se superpose à la mission identique du CLEISS avec par conséquent, un risque de manque de lisibilité des fonctions et de la pertinence de chacun.

Volume d'appels téléphoniques reçus annuellement par le CNSE de 2013 à 2016[115] :

Année	*Volume d'appels reçus*	*Moyenne journalière*	*Evolution annuelle*
2013	4555	18,1	/

[111] L'article 140 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 habilite les Caisses nationales à confier aux organismes locaux des missions spécifiques liées au service des prestations.

[112] 3 rencontres organisées avec les représentants des organismes de liaison des systèmes allemand, grec et portugais.

La Mobilité Internationale des Français

[113] 20 réunions bilatérales à Bruxelles avec les représentants des organismes de liaison des systèmes allemand, anglais, autrichien, belge, espagnol, hollandais, italien, polonais, portugais, roumain et slovaque.

[114] Le rapport d'activité 2016 du CNSE indique que les cas de fraudes ont concerné principalement les pays suivants en 2016 : Maroc (64), Tunisie (45), Thaïlande (26), Turquie (26), Canada, États-Unis, Cameroun, Bénin, Liban et Inde.

[115] Rapport d'activité 2016 du Centre national des soins à l'étranger (CNSE).

2014	4232	16,9	- 7%
2015	5545	22,0	+31%
2016	9895	39,1	+78%

Source : Rapport d'activité 2016 du Centre national des soins à l'étranger (CNSE).

La CPAM de Chaumont (Haute-Marne) centralise le suivi des dossiers de Recours contre tiers à l'international (RCTi) qui lui sont transmis par le CNSE depuis octobre 2016

Le Centre national des retraités de France à l'étranger (CNAREFE), hébergé par la CPAM de Seine-et-Marne, à Melun, est responsable depuis 2014 de la prise en charge des soins en France des retraités résidant en dehors de l'espace européen et qui ne sont pas adhérents à la CFE. Le CNAREFE est chargé du contrôle de l'ouverture des droits et de l'affiliation du pensionné résidant à l'étranger, de l'émission de la carte vitale, de la gestion des dossiers et du paiement des soins reçus lors d'un séjour en France.

La CPAM d'Indre-et-Loire, à Tours, traite les dossiers de soins des **retraités adhérents à la CFE,** qui sont **affiliés au régime général**. Mais ce sont d'autres CPAM qui prendront en charge les dossiers de soins dans le cadre d'autres régimes.

La CPAM du Gard, à Nîmes au sein du **Centre des ressortissants européens inactifs CMUistes (CREIC)** qu'elle héberge, instruit toutes les demandes des ressortissants communautaires inactifs souhaitant bénéficier d'une couverture maladie complète**.** Les demandes sont examinées au regard de la législation nationale et des règlements européens de coordination en matière de sécurité sociale.

Le réseau des CARSAT (Caisses d'Assurance retraite et de la santé au travail) compte **6 pôles de référence[116] et 15 pôles de compétence[117] à l'international** qui chacun constitue un dispositif d'interlocuteur unique. Ainsi, les caisses des 68 États ou territoires étrangers avec lesquels la France se coordonne pour le calcul des retraites en vertu des règlements européens de coordination et des accords bilatéraux de sécurité sociale[118] ont un **point de contact identifié** au sein du réseau des CARSAT. La branche retraite du régime général a mis en place les pôles de référence à la fin des années 1990 pour réduire les délais administratifs en proposant un interlocuteur unique aux organismes étrangers quel que soit le lieu initial de traitement du dossier. Ce dispositif a par la suite été complété par des pôles de compétence à travers lesquels certaines CARSAT sont investies, le cas échéant en complément de leurs missions en tant que pôle de référence, du traitement des dossiers des assurés résidant à l'étranger. Ainsi, conformément à la Convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la CNAVTS pour la période 2005-2008, les pôles de compétence visent à s'assurer que les dossiers des assurés établis hors de France soient suivis par « *des agents identifiés prenant en charge le traitement du dossier de la demande de*

116 Les pôles de référence sont hébergés par la Direction des assurés de l'étranger de la CNAVTS (CNAVTS-DAE) et les CARSAT suivantes : Auvergne ; Rhône-Alpes ; Aquitaine ; Midi-Pyrénées ; Sud-Est.

117 Les pôles de compétence sont hébergés par la Direction des assurés de l'étranger de la CNAVTS (CNAVTS-DAE) et les CARSAT suivantes : Nord-Picardie ; Nord-Est ; Alsace-Moselle ; Normandie ; Bretagne ; Pays de la Loire ; Franche-Comté ; Centre ; Centre-Ouest ; Auvergne ; Rhône-Alpes ; Aquitaine ; Midi-Pyrénées ; Sud-Est.

La Mobilité Internationale des Français

118 Pour le calcul des retraites, les règlements européens de coordination n°883/2004 et n°987/2009 fixent les règles pour les 32 États de l'espace européen (31 après le Brexit le 29 mars 2019) et les accords bilatéraux de sécurité sociale pour 37 États ou territoires.

retraite à la notification du droit »[119]. De nouveaux pôles de compétence ont été mis en place depuis février 2017 pour traiter des dossiers provenant de pays nécessitant une coopération renforcée en raison du volume important de demandes à traiter : l'Algérie, l'Espagne, l'Italie, le Maroc, le Portugal et la Tunisie.

Les CARSAT et leurs homologues étrangers mettent en œuvre des programmes de coopération, notamment à travers des échanges de personnel et des journées d'information[120]. La Direction des relations internationales et de la coordination (DRICO) de la CNAVTS appuie les missions internationales des CARSAT en partageant avec eux les informations et les contacts nécessaires. Par ailleurs, les équipes de la CNAVTS participent également chaque année à des réunions de travail avec les organismes de sécurité sociale pertinents pour approfondir la coordination européenne et internationale**.** Des Journées internationales d'information (JII), auxquelles peuvent être associés les représentants de la branche maladie du régime général, ou des Journées internationales d'information retraite (JIIR), au cours desquelles des assurés sociaux sont informés de leurs droits, sont également organisées.

Enfin, **la volonté de simplification administrative, à travers la transformation numérique, et la coopération européenne entre organismes de sécurité sociale ont permis à la CNAVTS et à ses homologues allemands de mettre en œuvre en décembre 2015 des échanges d'informations décès fiables**, levant de fait l'obligation pour l'assuré résidant en Allemagne et percevant une pension française de transmettre chaque année un certificat d'existence.

S'agissant des travailleurs indépendants, **l'adossement de l'ex-régime social des indépendants (RSI) au régime général s'accompagnera d'un transfert des compétences propres à la dimension internationale de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants vers le réseau des CPAM et des CARSAT[121].** Le transfert des compétences transversales des équipes auparavant en charge de ces questions vers le nouveau dispositif devra faire l'objet d'une attention particulière pour que les usagers continuent à bénéficier de l'expérience acquise dans ce domaine.

Recommandations :

70) **Communiquer clairement sur les rôles respectifs** du **CLEISS** et du **CNSE** pour éviter une éventuelle confusion des usagers. Cette clarification, qui bénéficierait à la lisibilité du système actuel, passe par une réaffirmation du rôle du CLEISS ou par la mise en place d'une nouvelle plateforme dédiée à la mobilité internationale.
71) **Centraliser la collecte, l'analyse et le suivi des meilleures pratiques** via le CLEISS ou une nouvelle plateforme dédiée à la mobilité internationale.
72) Assurer une **présence des CPAM et de la CARSAT** sur tous les salons dédiés à l'expatriation, tel le salon « *s'expatrier mode d'emploi* »,[2] à Paris.
73) Prévoir des **formations techniques** et des mesures de simplification administrative pour éviter les erreurs d'entrée de chaîne évoquées par le Directeur du CNSE dans le traitement administratif des données saisies pour récupérer les créances dues à la France.

---

119 Annie Rosès, Danielle Badeig et Virginie Barret, Conseil d'orientation des retraites, Mai 2012, La mise en œuvre de la coordination entre la CNAVTS et les régimes de retraite étrangers.

120 Activités internationales de l'Assurance retraite, Bilan 2015, Perspectives 2016 de la Caisse nationale d'Assurance vieillesse (CNAVTS).

121 Cette question est abordée au point B de la partie II ci-dessous.

74) **S'assurer** que l'adossement de l'ex-régime social des i**ndépendants** (RSI) au régime général s'accompagne d'un **transfert approfondi des compétences** nécessaires à l'accompagnement des travailleurs indépendants **en mobilité internationale** à travers des formations et une transmission solide de l'expérience transversale acquise par les anciennes équipes[122].

Quand le SAMU s'occupe des Français à l'étranger

Pour répondre à une augmentation préoccupante du taux de suicide des étudiants français dans la ville de Cluj en Roumanie, le SAMU a mis en place un soutien psychologique dédié, via Skype,

Ce dispositif a constitué une réponse temporaire et ciblée à une situation d'urgence. Il serait pertinent de faire un bilan de cette initiative pour évaluer la possibilité de déploiement à d'autres lieux à forte présence de troubles psycho-sociaux de nos étudiants, voire de nos ressortissants affiliés au régime de protection sociale français.

Auditionné par la mission, le Président de SAMU-Urgences de France a évoqué la pertinence de développer le recours à des unités mobiles du SAMU à l'étranger. Celles-ci pourraient apporter un soutien temporaire aux postes diplomatiques et consulaires en déployant le savoir-faire du SAMU (régulation des appels à travers les logiciels du SAMU, coordination avec les systèmes de santé locaux en assurant un relais avec les hôpitaux) sur le terrain en cas de crise sanitaire à laquelle seraient exposés les Français établis hors de France, en coordination avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Recommandations

75) Envisager une **intervention du SAMU** en réponse à certaines crises sanitaires survenant à l'étranger et mieux associer les Français établis hors de France à son évolution.
76) Développer une **application mobile** qui permettrait aux usagers d'être en lien direct avec le SAMU pour une **consultation médicale facilitée par l'usage de la vidéo** et l'exploitation du DMP (dossier médical partagé) par des logiciels mobilisant l'intelligence artificielle. L'exploitation des DMP par l'intelligence artificielle pourrait contribuer à rendre l'action du SAMU plus efficace et rapide dans un futur proche. La constitution d'un DMP devrait ainsi devenir une des étapes avant l'expatriation ou dès le retour en France à moyen terme, notamment pour faciliter les soins médicaux d'urgence en France lors d'un retour temporaire ou définitif.

2. Mieux accompagner les différents profils de Français qui s'expatrient pour renforcer leur protection sociale à toutes les étapes de leur mobilité

Les constats ci-dessous ne prétendent pas couvrir l'ensemble des profils de Français en mobilité internationale ainsi que la multitude de risques sociaux auxquels ceux-ci sont confrontés. Ils reflètent les enjeux identifiés par la mission à travers ses auditions ainsi que les difficultés auxquelles elle a été sensibilisée à travers les réponses à son questionnaire citoyen et ses échanges directs lors de ses visites sur le terrain. Les observations qui suivent visent donc à mettre en lumière les cas où le lien des Français avec

La Mobilité Internationale des Français

[122] Voir le point B de la partie II dédié aux travailleurs indépendants.

le régime général de la Sécurité sociale pourrait être renforcé ou faire l'objet d'une meilleure pédagogie. Le cas du détachement de fonctionnaires ou de salariés du secteur privé123, qui continuent de bénéficier du régime français de Sécurité sociale pendant une période donnée, ainsi que le recours à une assurance privée, n'ont ainsi pas fait l'objet d'une analyse approfondie.

2.1. Les travailleurs salariés : des situations inégales dues au cadre juridique du pays de résidence et à leur statut

2.1.1. Tableau 1 : couverture sociale des travailleurs salariés en mobilité internationale

Prestation sociale	Organisme de sécurité sociale compétent en France	Dans l'espace européen	Hors de l'espace européen	Séjours temporaires et retour définitif en provenance d'un pays hors
Soins de santé - Maladies AT-MP	CNAMTS CPAM	Règlements européens de coordination : continuité des droits	Risques couverts par certaines conventions bilatérales + possibilité d'adhérer à la CFE + à une assurance complémentaire	◦Séjour temporaire : risques couverts si adhésion CFE + assurance complémentaire ◦Retour définitif : **carence de 3 mois** avant réintégration dans le régime général si retour sans emploi
Cotisation Retraite	CNAVTS CARSAT	Règlements européens de coordination : continuité des droits	Cotisation au régime local + coordination avec Assurance vieillesse française si prévu par convention bilatérale ou Assurance volontaire vieillesse via la CFE	Cotisation à la CNAVTS si retour dans le cadre d'une activité salariée

123 Autres catégories qui mériteraient une analyse plus détaillée : travailleurs pluriactifs et frontaliers ; télé-travailleurs ; fonctionnaires et salariés relevant des régimes spéciaux et conjoints d'assurés expatriés ou détachés.

Cotisation Retraite complémentaire	AGIRC-ARRCO	Cotisation volontaire via CRE-IRCAFEX à l'AGIRC-ARRCO	Cotisation volontaire via CRE-IRCAFEX à l'AGIRC-ARRCO	Cotisation à l'AGIRC-ARRCO en cas d'activité salariée
Cotisation Chômage	Pôle emploi	Maintien du droit aux prestations chômage pendant 3 mois, voire 6 dans certains cas	Possibilité de cotiser de façon volontaire à l'Assurance chômage + Assurance chômage locale si prévue par législation du pays de résidence	Dépend de la situation au regard de l'Assurance chômage lors du départ. Possibilité de demander l'Allocation temporaire d'attente (ATA) sous certaines conditions
Cotisation Famille	CNAF CAF	Dépend de l'État compétent. Un complément différentiel peut être versé	Certaines prestations sont exportables + Assurance famille locale si prévue par législation du pays de résidence	Certains droits sont immédiatement ouverts sans condition d'activité professionnelle

2.1.2. Le cas spécifique des agents de droits local (ADL) : les questions de l'indemnisation chômage et de l'accès à la fonction publique

2.1.2.1. Un statut qui les tient à l'écart de la fonction publique

Les ADL français recrutés par les postes diplomatiques et consulaires français représentent environ **un tiers des 4500 recrutés locaux** du MEAE. Ils jouent un rôle essentiel dans le **bon fonctionnement** de **nos services publics** et pour le **rayonnement de la France** à l'international, ce qui correspond tant aux conclusions du Défenseur des droits[124] qu'à la position exprimée à plusieurs reprises par les représentants du MEAE. **Leur nombre devrait continuer à augmenter dans les prochaines années** étant donné la tendance à la limitation des effectifs de titulaires et de contractuels dans les missions diplomatiques et consulaires dans le contexte actuel de budget contraint.

Ils ne sont pas soumis à un contrat de droit public français, et de ce fait **ne sont pas considérés comme des contractuels de la fonction publique**. Ainsi les ADL font exactement le même travail que nos

La Mobilité Internationale des Français

[124] Décision du Défenseur des droits MSP-2012-178 du 27 février 2013.

fonctionnaires mais n'ont aucun des avantages et droits liés à cette fonction. Pourraient-ils alors être considérés comme contractuels de l'État ? Cela leur a été refusé également.

Pour leur protection sociale, en application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les ADL relèvent juridiquement des dispositifs des pays dans lesquels ils sont recrutés.

Cette loi française se heurte dans certains pays au droit local qui assimile les ADL à des agents diplomatiques dont le statut est régi par la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires et n'est donc pas couvert par le droit local. Il en résulte des difficultés juridiques les empêchant de faire valoir leurs droits sociaux dans leur pays de résidence.

(Au moment de la publication de ce rapport, il a été porté à notre connaissance la préparation d'un décret qui permettra aux personnels ADL du MEAE d'accéder au 3è concours pur les catégories C de la fonction publique; des décrets similaires sont annoncés pour les catégories A et B)

2.1.2.2. La longue histoire du refus critiquable de l'accès à l'indemnisation chômage

S'agissant du retour en France, n'étant ni fonctionnaire ni contractuel, les anciens ADL n'ont à ce jour pas accès aux prestations de l'Assurance chômage, notamment l'Allocation temporaire d'attente (ATA) et l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), contrairement aux agents contractuels qui exercent leurs fonctions à l'étranger dans le cadre d'un détachement ou d'une expatriation. Cette situation injuste a été portée à l'attention du MEAE et du juge administratif, sans résultat.

Tout commence le 9 septembre 2009 lorsqu'un télégramme diplomatique indique que l'ouverture des droits aux prestations de l'Assurance chômage s'applique aux ADL s'établissant en France dans les 12 mois qui suivent la fin de leur contrat. Le guide à l'usage des agents contractuels en fin de mission du MEAE a alors été modifié en conséquence. La version 2011 de ce guide indique ainsi que « *les agents recrutés à l'étranger et soumis au droit local de retour en France sont invités à prendre l'attache du bureau RH3B* », sans indication complémentaire.

Le 22 mars 2012, un arbitrage interministériel a conclu que les textes et la jurisprudence en vigueur ne permettaient pas que l'indemnisation des ADL au titre de l'Assurance chômage soit assurée par l'État.

Saisi par la Présidente de l'Association AADL-AFERE et d'autres anciens ADL, le juge administratif, qui s'est déclaré compétent pour connaître de leurs litiges, a rejeté les demandes d'annulation des décisions du Ministère des Affaires étrangères s'opposant à leur indemnisation au motif que les dispositions du Code du travail[125] invoquées par les requérants ne s'appliquent qu'aux agents non fonctionnaires de l'État en service à l'étranger ayant le statut de détachés ou d'expatriés. Selon le juge administratif, les ADL et les agents non titulaires de droit public « *sont placés dans des situations différentes en matière de recrutement et de carrière* ».

[125] L'article L. 5424-1 du Code du travail dispose qu' « ont droit à une allocation d'assurance dans les conditions prévues aux articles L. 5422-2 et L. 5422-3 : 1° Les agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics administratifs, les agents titulaires des collectivités territoriales ainsi que les agents statutaires des autres établissements publics administratifs ainsi que les militaires » et l'article L. 5422-13 que « sauf dans les cas prévus à l'article L. 5424-1, dans lesquels l'employeur assure lui-même la charge et la gestion de l'allocation d'assurance, tout employeur assure contre le risque de privation d'emploi tout salarié, y compris les travailleurs salariés détachés à l'étranger ainsi que les travailleurs salariés français expatriés ».

La Mobilité Internationale des Français

Par ailleurs, les tribunaux administratifs saisis par d'anciens ADL ont également indiqué que le télégramme diplomatique du 9 septembre 2009 et le guide à l'usage des agents contractuels en fin de mission du MEAE n'avaient pas de portée normative.

La mission prend note des décisions rendues par le juge administratif à ce stade, lequel considère que seuls les détachés à l'étranger ou les expatriés peuvent bénéficier des prestations de l'Assurance chômage, sous certaines conditions, lors de leur retour en France. Cependant la mission souligne le risque d'augmentation du contentieux et des recours devant les juges administratif et européen si le statu quo est maintenu, notamment du fait du nombre croissant d'ADL dans les Ambassades et Consulats français. **L'État français doit ici prendre la mesure de ce qu'il doit à ces agents de plus en plus nombreux à assurer le fonctionnement de nos services publics à l'étranger.**

Recommandation :

77) Trouver sans délai un **accord interministériel** pour aligner le statut des ADL sur celui des agents non titulaires de la fonction publique d'État, et dans cette attente, développer des mesures de soutien et d'accompagnement vers le retour à l'emploi en France de ces agents.

2.1.2.3. Meilleure protection sociale et accès à la fonction publique pour les ADL

Dans sa décision MSP-2012-178 du 27 février 2013, le Défenseur des droits a estimé que, malgré l'absence de disposition législative prévoyant l'indemnisation chômage des agents recrutés localement, rien ne s'opposait à ce que l'État indemnise ses anciens ADL, étant donné « *le parallèle existant entre leur situation et celle des salariés de droit public, de droit privé ou des expatriés* ». **Le Défenseur des droits s'est donc prononcé pour une « *protection sociale plus élevée* » des ADL.**

Lors de la discussion du projet de loi sur le dialogue social en juillet 2017, l'amendement proposé par des Sénatrices et des Sénateurs des Français établis hors de France[126] demandant au Gouvernement d'indiquer au Parlement des solutions pour clarifier le régime de protection sociale des personnels de droit local en explorant toutes les pistes, parmi lesquelles « *l'auto-assurance, la conclusion d'une convention de gestion avec Pôle emploi et l'adhésion individuelle au régime français d'Assurance chômage* », a été rejeté. Par la suite, les réponses du Gouvernement aux questions de Mme la Sénatrice Conway-Mouret et de M. le sénateur Leconte n'ont pas permis d'apporter une réponse précise à ces questions.

Dans une réponse à une question écrite de M. le député de Rugy publiée le 8 septembre 2015, le ministère des Affaires étrangère a indiqué son intention de se concerter avec les différentes administrations employant des ADL avant de solliciter un arbitrage du Premier ministre afin de « *mettre en place un dispositif adapté et harmonisé qui devra également disposer d'un cadre juridique et réglementaire bien établi* ». En mars 2016, le ministère des Affaires étrangères a également informé la Commission des Affaires sociales et des anciens combattants de l'AFE de sa volonté « *de définir les contours d'un mécanisme permettant de faire bénéficier les Agents de droit local d'une prestation qui serait relativement équivalente à l'ARE* ».

Par ailleurs, la mission a contacté le Cabinet de M. Olivier Dussopt, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, en charge de la fonction publique, pour proposer l'ouverture des concours de la fonction publique aux ADL de nationalité française en fonction de leur ancienneté au sein des postes diplomatiques et consulaires. **La Directrice adjointe du Cabinet de M. Dussopt a informé la mission**

La Mobilité Internationale des Français

[126] Il s'agissait des Sénatrices Lepage et Conway-Mouret ainsi que des Sénateurs Yung et Leconte.

qu'un décret permettra en 2019 l'accès des ADL à la fonction publique par la voie d'un troisième concours. Une fois le décret publié, le MEAE précisera par arrêté les modalités de ce nouveau concours qui viendra s'ajouter aux concours externe et interne.

Recommandations :

78) Conformément à de précédentes propositions parlementaires, autoriser les agents de droit local (ADL) à **adhérer à titre individuel au régime français d'Assurance chômage**, ce qui constituerait une solution moins coûteuse pour les finances publiques, si elle s'avérait juridiquement possible, ou reconnus comme « *agents non titulaires de l'État* » après un certain nombre d'années de mission au sein du réseau des représentations diplomatiques et consulaires françaises.

2.1.3. Autres enjeux identifiés et solutions proposées[127]

a. Cotiser pour sa retraite et sa retraite complémentaire lors d'une activité professionnelle à l'étranger

Les conséquences d'une expatriation pour la constitution des droits à la retraite dépendent à la fois de l'État dans lequel l'activité professionnelle est exercée et des conditions d'exercice de cette activité, notamment sa durée.

Lors d'une expérience professionnelle à l'étranger ne s'effectuant pas dans le cadre d'un détachement, un travailleur expatrié français dépend du régime obligatoire de retraite local et cotise pour sa retraite dans cet État. Les périodes d'activité dans ce pays permettent notamment de prétendre à une retraite auprès du régime local.

Par ailleurs, une coordination européenne et internationale des régimes de retraite est permise par les règlements européens de coordination en matière de sécurité sociale et des accords bilatéraux de sécurité sociale[128].

Lorsqu'un expatrié a travaillé dans un État hors de l'espace européen ou dans un pays n'ayant pas conclu avec la France une convention bilatérale de sécurité sociale permettant la coordination des droits à la retraite, ses droits font l'objet d'un examen séparé dans chacun des États. Les périodes accomplies à l'étranger ne sont alors pas prises en compte dans le calcul de sa retraite en France.

Par ailleurs, lorsqu'un expatrié a cotisé dans plusieurs États couverts par un accord bilatéral de sécurité sociale avec la France, la coordination des droits à la retraite se limite à la convention bilatérale permettant le versement du montant le plus avantageux. Ainsi, le calcul de la pension est effectué accord par accord étant donné que les accords bilatéraux ne peuvent s'appliquer qu'entre les deux pays signataires. Une

[127] Les points ci-dessous s'appliquent également dans une certaine mesure aux travailleurs indépendants dont le cas est spécifiquement traité au point B de cette partie.

[128] Les États ou territoires suivants ont conclu une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France permettant une coordination en matière de retraite : Algérie ; Andorre ; Argentine ; Bénin ; Bosnie-Herzégovine ; Brésil ; Cameroun ; Canada ; Cap-Vert ; Chili ; République du Congo ; Corée du Sud ; Côte-d'Ivoire ; États-Unis ; Gabon ; Îles anglo-normandes (notamment Jersey et Guernesey) ; Inde ; Israël ; Japon ; Kosovo ; Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) ; Mali ; Maroc ; Mauritanie ; Monaco ; Monténégro ; Niger ; Philippines ; Québec ; Saint-Marin ; Sénégal ; Serbie ; Togo ; Tunisie ; Turquie et Uruguay.

pension de retraite des pays n'ayant pas été retenus pour le calcul pourra également, selon leurs propres règles, compléter le montant versé dans le cadre d'un accord bilatéral.

Certaines conventions bilatérales[129] prévoient cependant la possibilité d'inclure les périodes d'assurance accomplies dans un état tiers pour le calcul de la retraite lorsque celui-ci est lié aux deux États contractants par un accord de sécurité sociale prévoyant des règles de coordination s'agissant de l'Assurance vieillesse.

Les Français établis hors de France souhaitant s'ouvrir des droits à la retraite auprès du régime général ont alors la possibilité de souscrire l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) de la CFE[130]. Ils peuvent ainsi bénéficier de la **continuité des droits** entre les périodes travaillées en France et à l'étranger.

Les personnes exerçant une activité professionnelle hors de France peuvent aussi, et ce quel que soit leur employeur, **cotiser volontairement** afin d'acquérir des points pour leur retraite complémentaire. Pour cela, ils doivent remplir l'une des conditions suivantes : avoir déjà cotisé à l'AGIRC-ARRCO[131] ou cotiser de façon simultanée au régime de base. Pour les adhésions à titre individuel, il existe un délai de 12 mois après l'expatriation[132]. Si ce délai est dépassé, la date d'adhésion est portée au 1er janvier de l'année en cours à moins de verser des **pénalités de retard**[133]. La retraite complémentaire des expatriés est gérée par la CRE (régime ARRCO) et l'IRCAFEX (régime AGIRC)[134], des institutions du groupe Humanis. Les cotisations versées à la CRE et l'IRCAFEX sont ainsi converties en points de retraite ARRCO et AGIRC, lesquels s'additionnent aux points acquis lors de la carrière en France, permettant ainsi la continuité de l'acquisition de droits.

Un guide d'information dédié à l'Assurance retraite des expatriés est disponible en ligne[135]. Cependant, la version disponible date du 30 janvier 2014. Celle-ci pourrait ainsi faire l'objet d'une réactualisation.

Recommandations :

79) Au vu des questions adressées à la mission sur la constitution des droits à la retraite, il apparaît nécessaire de mieux informer les candidats à l'expatriation sur la liste des pays avec lesquels une coordination en matière de retraite est prévue en vertu d'une convention bilatérale de sécurité sociale. La diffusion d'une information centralisée et actualisée pourrait être confiée à une plateforme de la mobilité internationale.

80) **Mettre à jour le guide d'information** dédié à l'Assurance retraite des expatriés réalisé par le GIP Union Retraite et accessible en ligne[136].

---

129 Il s'agit des conventions bilatérales de sécurité sociale conclues avec le Brésil, le Canada, l'Inde, le Maroc, la Tunisie et l'Uruguay.

130 Voir Partie III dédiée à la CFE.

131 AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres et ARRCO : Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

132 Le délai d'affiliation à l'AGIRC-ARRCO d'un salarié par son employeur dans le cadre d'un contrat collectif est de 3 mois après l'expatriation.

La Mobilité Internationale des Français

133 Guide information retraite des futurs expatriés, GIP Union Retraite, version du 30 janvier 2014.

134 CRE : Caisse de retraite pour la France et l'extérieur et IRCAFEX : Institution de retraite des cadres et assimilés de France et de l'extérieur.

135 Accessible au lien suivant : https://www.lassuranceretraite.fr/media/flash/guide-expatries/index.html#p=1.

136 Etant donné l'adossement de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants au régime général.

b. L'affiliation lors du retour en France après la fin d'une activité professionnelle à l'étranger : des délais incompressibles ?

Témoignage

> *« Vu les délais d'attente pour l'obtention d'une carte vitale pour mon épouse française et pour moi-même, je souhaiterais proposer que les services de l'Assurance maladie en France mettent en place, à l'image de la CNAVTS, un service dédié aux Français de l'étranger afin de faciliter leur retour en leur permettant de bénéficier rapidement d'une couverture maladie et d'une carte vitale dès lors qu'ils ont établi leur nouvelle résidence en France. » - Citoyen français de retour en France en provenance de Sydney (Australie).*

La mission a reçu plusieurs témoignages comme celui ci-dessus regrettant la lenteur de la procédure d'affiliation à l'Assurance maladie lors du retour en France et les difficultés à établir une communication directe avec les CPAM.

Lorsqu'un Français décide de revenir en France après une mobilité dans l'espace européen, celui-ci relève toujours, au cours des 3 premiers mois qui suivent son arrivée, du régime obligatoire de sécurité sociale de son ancien État de résidence.

Par ailleurs, les personnes ayant adhéré à la CFE bénéficient aussi du maintien de leurs droits les 3 premiers mois qui s'écoulent à compter de leur retour en France. **La CFE joue ainsi pleinement son rôle de garant de la continuité** de la protection sociale des Français en mobilité internationale.

Lors du retour en France en provenance d'un pays en dehors de l'espace européen et sans avoir adhéré à la CFE, l'accès à la Protection universelle maladie (PUMa) est possible si l'une de ces deux conditions est remplie : exercer une activité professionnelle ou résider en France de manière stable et régulière[137]. En vertu de l'article D. 160-2 du Code de la Sécurité sociale (CSS), la condition de stabilité est satisfaite si un justificatif prouvant la résidence ininterrompue en France d'une durée d'au moins 3 mois peut être présenté. Ainsi, si aucune activité professionnelle n'est exercée lors de son retour en France, un expatrié est soumis à un délai de carence de 3 mois avant de pouvoir bénéficier de la prise en charge de ses frais de santé.

Certaines catégories de Français sont exonérées de la condition des 3 mois de résidence stable et régulière et peuvent bénéficier d'une ouverture immédiate de leurs droits[138]. Depuis le décret du 24 février 2017 relatif au contrôle des conditions permettant de bénéficier de la PUMa, les conjoints d'assurés rentrant en France exercer une activité professionnelle ne sont notamment plus soumis à un délai de carence de 3 mois. Cependant, la mission a pu se rendre compte lors de ses auditions que cette mesure n'était pas toujours mise en œuvre par l'ensemble des CPAM, ce qui pouvait donner lieu à des délais de carence injustifiés.

Le critère de résidence stable et régulière étant le seul critère conditionnant l'ouverture des droits à l'Assurance maladie, il ne semble pas souhaitable, conformément à l'avis de la DSS, de le remettre

---

137 Conformément à l'article L. 160-1 du Code de la sécurité sociale, toute personne exerçant une activité professionnelle ou, lorsque ce n'est pas le cas, résidant en France de manière stable et régulière, bénéficie de la prise en charge de ses frais de santé sous certaines conditions.

138 Il peut ainsi par exemple s'agir, dans le cas de personnes de retour en France sans emploi après une activité salariée à l'étranger, des ayants droit d'une personne affiliée à l'Assurance maladie, d'un ancien Volontaire international en entreprise (VIE) ou d'un étudiant.

en cause. Un affaiblissement de ce critère mettrait en danger la viabilité et la soutenabilité financière de l'Assurance maladie, la condition de nationalité étant contraire à l'esprit de la Sécurité sociale française et au droit européen.

S'agissant de la durée moyenne pour l'affiliation auprès d'une CPAM lors du retour en France, la DSS a indiqué à la mission que celle-ci était d'environ 3 semaines après la soumission d'un dossier complet. Ce délai semble trop long au regard du risque de voir survenir un problème de santé lors des premières semaines du retour en France.

Recommandations :

81) Réduire significativement en deçà de 3 semaines le délai d'attente pour l'affiliation auprès d'une CPAM : ni la maladie ni l'accident ne savent attendre ! De plus, il est nécessaire d'informer efficacement toutes les CPAM de France du décret du 24 février 2017 qui permet l'affiliation des conjoints d'assurés lors du retour en France.

2.2. Les travailleurs indépendants[139] : de plus en plus nombreux à s'expatrier et à nécessiter un accompagnement approprié

Tableau 2 : couverture sociale des travailleurs indépendants en mobilité internationale

Prestation sociale	Organisme de sécurité sociale compétent en France	Dans l'espace européen	Hors de l'espace européen	Séjours temporaires et retour définitif en provenance d'un pays hors de l'espace européen
Assurances Maladie et Maternité	CNDSSTI-Agences régionales jusqu'à 2020 puis CNAMTS-CPAM	Règlements européens de coordination : continuité des droits (affiliation dans l'État compétent)	Risques couverts dans le cadre de 7 conventions bilatérales **ou** possibilité d'adhérer à la CFE et à une assurance complémentaire + régime local d'Assurance maladie	◦Séjour temporaire : risques couverts si adhésion à l'option « séjours en France » de la CFE + assurance complémentaire ◦Retour définitif : 3 mois de carence avant réintégration dans le régime général si retour sans emploi

La Mobilité Internationale des Français

[139] Le terme « travailleur indépendant » sera utilisé et non pas celui de « travailleur non salarié ».

Assurances Vieillesse de base et complémentaire, Survivants, Invalidité et Décès	CNDSSTI-Agences régionales jusqu'à 2020 puis CNAVTS - CARSAT[140]	Règlements européens de coordination : continuité des droits (affiliation dans l'État compétent)	Coordination en matière de retraite permise par conventions bilatérales dans 13 pays (prestations survivants, invalidité et décès dépendent du périmètre de la convention[141]) **ou** régime local d'Assurance vieillesse + Assurance volontaire vieillesse de la SSTI sous certaines conditions	Cotisation à la CNDSSTI jusqu'à 2020 (puis cotisation à la CNAVTS recouvrée par les URSSAF) si affiliation et activité lors du retour

2.2.1. Les travailleurs indépendants en mobilité internationale : un lien avec la Sécurité sociale française à renforcer via la CFE

La Sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) française concerne les catégories suivantes : les entrepreneurs individuels ; les artisans ; les commerçants et professions libérales, dont les micro-entrepreneurs ; certains dirigeants majoritaires ou associés à des sociétés[142] ; les professionnels libéraux[143] et les conjoints de collaborateurs.

Les risques suivants sont couverts par celle-ci : l'Assurance maladie-maternité ; les indemnités journalières ; l'Assurance vieillesse de base et complémentaire et l'invalidité-décès.

L'analyse de la couverture sociale des travailleurs indépendants ci-dessous ne concernera pas les enjeux spécifiques propres aux professions libérales règlementées. Elle se focalisera principalement sur **les professions libérales non réglementées** qui constituent une part croissante de la population française qui s'engage dans une mobilité internationale, ainsi que sur les risques maladie-maternité et vieillesse-survivants-invalidité-décès.

---

140 La Caisse nationale d'Assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) gère l'Assurance retraite de certaines catégories de professionnels de santé libéraux ; la Caisse nationale des Barreaux français (CNBF) gère celle des Avocats et la Caisse centrale de la Mutuelle sociale agricole (CMSA) celle des professionnels du monde agricole.

141 Voir tableau ci-dessous.

142 Il s'agit notamment des Sociétés à responsabilité limitée (SARL), Société en nom collectif (SNC) ou des Entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL).

143 La Sécurité sociale des travailleurs indépendants couvre les professionnels libéraux, à l'exception de certaines catégories de professionnels de santé, au titre de l'Assurance maladie-maternité. S'agissant de la retraite, des caisses spécifiques existent pour certaines catégories de travailleurs indépendants.

2.2.1.1. *Le cas de l'auto-détachement au sein et en dehors de l'espace européen*

Lorsqu'ils se déplacent **au sein de l'espace européen** pour effectuer une prestation de service dans le cadre d'un auto-détachement, les travailleurs indépendants relèvent toujours de **la Sécurité sociale française** lorsque leur activité a initialement été enregistrée en France ; ils sont ainsi exonérés de cotisations dans leur État de résidence. **La prise en charge de leurs frais de santé continue** donc d'être assurée **par la Sécurité sociale française** pour une **durée maximale de 2 ans.**

Lorsque ceux-ci sont détachés dans un **État hors de l'espace européen lié à la France par un accord bilatéral de sécurité sociale,** la prise en charge des frais de santé **dépend du contenu de la convention.**

Lorsque le détachement du travailleur indépendant a lieu **dans un État sans convention bilatérale** de sécurité sociale ou lorsqu'il n'est pas visé par cette convention, celui-ci relève du régime de sécurité sociale de l'État (lorsqu'il existe et est accessible aux étrangers) dans lequel il exerce son activité professionnelle. Ainsi, le travailleur indépendant est alors assujetti aux prélèvements sociaux de son pays de résidence selon la législation en vigueur sur la base des revenus professionnels qu'il y perçoit. Dans ce cas, la CFE, ou toute autre assurance privée, sont les seules options pour améliorer sa couverture sociale si le régime de sécurité sociale obligatoire du pays d'accueil n'offre pas les garanties suffisantes.

La mission tient à souligner ici qu'il est souhaitable d'offrir à nos travailleurs indépendants une continuité de la protection sociale avec notre système national faute de quoi nous risquons soit de les perdre soit de les placer en situation de précarité lors de leur retour en France ce qui est indigne tant pour eux que pour nous. L'exposé précédent démontre que cette continuité existe au sein de l'espace européen et dans les quelques états avec lesquels nous avons signé une convention de coordination qui prend en compte cette catégorie de travailleur. Pour ceux de plus en plus nombreux qui partent hors espace européen et hors convention bilatérale, une offre CFE doit leur être accessible à un coût raisonnable. Il faut ici mettre en balance le coût de la protection sociale d'un travailleur indépendant hors espace européen, hors convention avec le coût pour notre système du retour en France non accompagné de ce même travailleur indépendant.

2.2.1.2. *Les travailleurs indépendants soumis à la législation sociale de leur État d'établissement*

Si les conditions de l'auto-détachement ne sont pas réunies, les travailleurs indépendants ne peuvent pas se maintenir au régime français de sécurité sociale.

Lorsqu'ils s'établissent dans un pays de l'espace européen, les travailleurs indépendants peuvent cependant demeurer affiliés à la Sécurité sociale pour les travailleurs indépendants en qualité d'actif, de pensionné ou d'ayant droit[144].

Dans le cas où une activité professionnelle est toujours exercée sur le territoire national, la situation des travailleurs indépendants relève des dispositions relatives à la **pluriactivité**. La législation applicable doit alors être déterminée par l'organisme de sécurité sociale compétent dans leur pays de résidence.

S'ils n'exercent pas d'activité professionnelle en France, les travailleurs indépendants ne bénéficient plus de la prise en charge de leurs soins par la Sécurité sociale française et doivent s'affilier dans l'État de l'espace européen où ils s'établissent. Ils acquittent alors les cotisations de sécurité sociale de cet État.

[144] Le formulaire S1 permet alors l'inscription auprès de l'organisme de Sécurité sociale compétent et l'accès à la prise en charge des frais de santé dans le pays de résidence pour le travailleur indépendant et ses ayants droit pour le compte de la Sécurité sociale pour les travailleurs indépendants.

En dehors de l'espace européen, la couverture sociale des travailleurs indépendants dépend de l'existence d'un accord bilatéral de sécurité sociale et de son périmètre.

La CFE propose une Assurance maladie-maternité couvrant les adhérents indépendants et leurs ayants droit ainsi qu'une option « séjours en France » qui permet la prise en charge des soins en France lors de séjours temporaires pouvant aller de 3 à 6 mois.

Les travailleurs indépendants ont aussi la possibilité de cotiser volontairement à la CNDSSTI. **Cependant, ce dispositif ne semble pas offrir une solution adaptée aux nouveaux profils de travailleurs indépendants en mobilité, lesquels entreprennent de s'expatrier de plus en plus tôt dans leur carrière.**

Ainsi, l'une des conditions pour pouvoir bénéficier de l'Assurance volontaire vieillesse de la SSTI est d'« *avoir été affilié au préalable **au moins pendant 5 ans**, à quelque titre que ce soit, à un régime obligatoire d'Assurance maladie français* ». La souscription à cette assurance est aussi ouverte aux ressortissants d'un pays de l'espace européen s'établissant à l'étranger pour exercer une activité de commerçant ou d'artisan « *s'ils n'exercent plus d'activité dans leur pays, s'ils ont résidé en France au moins deux ans ou s'ils ont été soumis à la législation française au titre d'une activité professionnelle durant dix ans* »[145].

Or, **ces critères ne semblent pas adaptés à une population de travailleurs indépendants de plus en plus jeune et mobile**. Ils sont ainsi susceptibles de dissuader de nombreux d'entre eux souhaitant s'installer à l'étranger, hors de l'espace européen dans un pays n'ayant pas conclu avec la France un accord de sécurité sociale visant les travailleurs indépendants, de conserver un lien avec la Sécurité sociale française à travers leur Assurance vieillesse.

Par ailleurs, le faible nombre de dossiers traités par l'Agence de Sécurité sociale pour les indépendants Ile-de-France Ouest témoigne de la faible adhésion des travailleurs indépendants à ce dispositif[146].

Recommandation :

82) **Construire une offre CFE d'Assurance vieillesse volontaire** adaptée aux travailleurs indépendants qui s'expatrient hors de l'espace européen et qui ne sont pas couverts par une convention bilatérale de sécurité sociale, ce que son projet de réforme devrait permettre[147].

145 Plaquette de la SSTI « Protection sociale à l'international : Artisans, commerçants, une assurance vieillesse volontaire pour votre activité à l'étranger », Edition 2018.

146 Le compte rendu de la 27ème session de la Commission des Affaires sociales et des anciens combattants de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) indique que 140 dossiers ont été traités par l'Agence de Sécurité sociale pour les indépendants Ile-de-France Ouest en Octobre 2017.

La Mobilité Internationale des Français

147 Voir partie III dédiée à la réforme de la CFE.

2.2.2. Autres enjeux identifiés et solutions proposées

2.2.2.1. Les enjeux liés à l'adossement de la protection sociale des travailleurs indépendants au régime général

Depuis le 1er janvier 2018, la protection sociale des travailleurs indépendants est adossée au régime général[148]. Une période transitoire de 2 ans s'est ouverte jusqu'au 1er janvier 2020 pour permettre l'intégration de la gestion de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) au sein du régime général.

Les prestations seront désormais servies par les CPAM et les CARSAT, et le recouvrement des cotisations sera assuré par le réseau des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

La Mission des Relations internationales de la CNDSSTI a informé la mission que les travailleurs indépendants devraient pouvoir bénéficier d'un interlocuteur unique pour leurs démarches auprès des différentes CPAM, CARSAT et URSSAF à partir du 1er janvier 2020.

Dans le système actuel, qui disparaîtra en 2020, les Agences régionales du réseau fédéré par la CNDSSTI pouvaient s'appuyer sur un référent aux compétences transversales pour les questions de mobilité internationale. Les questions relatives à la mobilité internationale des indépendants étaient ainsi jusqu'à présent traitées par des agents spécialisés qui étaient en mesure de faire appel à une expérience professionnelle riche dans plusieurs domaines pertinents pour la Sécurité sociale des travailleurs indépendants.

L'intégration de la gestion de la SSTI au régime général s'est accompagnée de la perception d'un manque de clarté sur la définition des rôles dans le nouveau système. **La principale crainte exprimée par la CNDSSTI est une dilution des compétences transversales acquises par certains agents si l'architecture finale de la dimension internationale de la protection sociale des travailleurs indépendants au sein des différentes Caisses qui seront compétentes au 1er janvier 2020 n'est pas clarifiée au plus vite.**

Afin de proposer au Gouvernement une nouvelle organisation de la gestion de la SSTI soucieuse de la qualité des services rendus aux assurés, une mission conjointe de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des Finances (IGF) a été confiée en juillet 2017 à M. Dominique Giorgi par Mme Agnès Buzin, ministre des Solidarités et de la Santé, et M. Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes public.

Sans présager des résultats finaux de ces travaux, la mission souhaite se faire l'écho des inquiétudes qui persistent au sein de l'équipe de la Mission des Relations internationales de la CNDSSTI quant aux choix qui seront faits, notamment en matière de ressources humaines, pour suffisamment prendre en compte la dimension internationale de la protection sociale des travailleurs indépendants dans le nouveau dispositif.

Recommandation :

83) **Clarifier au plus vite** la prise en charge de la **mobilité internationale des travailleurs indépendants** dans les pôles internationaux des CPAM et CARSAT à partir du 1er janvier 2020 pour accélérer la formation des agents en charge de ces questions en s'appuyant sur l'expertise et les compétences transversales existantes.

[148] Conformément à l'article 15 de la loi de financement de la Sécurité sociale de 2018.

2.2.2.2. *Accroître la prise en compte des travailleurs indépendants dans les conventions bilatérales de sécurité sociale à moyen terme*

Les travailleurs indépendants constituent une part croissante des Français qui s'expatrient pour des raisons professionnelles, saisissant ainsi notamment les nouvelles opportunités offertes par l'outil numérique.

Il existe 13 conventions bilatérales de sécurité sociale[149] visant les travailleurs indépendants[150]. Un accord bilatéral en cours de révision avec la Serbie, et l'accord en cours de négociation avec la Chine, prendront également en compte les travailleurs indépendants.

L'ensemble des 13 accords bilatéraux de Sécurité sociale visant les travailleurs indépendants couvrent leur Assurance retraite.

Certaines conventions bilatérales de Sécurité sociale visant les travailleurs indépendants, à l'image de celles liant la France au Canada, aux États-Unis et au Japon ont pour seul objet la coordination en matière de **retraite**.

Seulement 7 accords bilatéraux de sécurité sociale permettent une continuité de la protection sociale des travailleurs indépendants pour la couverture des risques Maladie et Maternité.

Conventions bilatérales de sécurité sociale visant les travailleurs indépendants[151] :

Pays	Date d'entrée en vigueur	Coordination Vieillesse-Survivants Invalidité-Décès	Coordination Maladie-Maternité	Dispositions autorisant le détachement
Andorre	01/06/2003	Vieillesse-Survivants-Décès-Invalidité	•	•
Argentine	01/11/2012	Vieillesse-Survivants-Invalidité	•	•
Brésil	01/09/2014	Vieillesse-Survivants-Invalidité	•	•
Canada	01/08/2017	Vieillesse-Survivants-Décès		•[152]
Chili	01/09/2001	Vieillesse-Survivants		•
Corée du Sud	01/06/2007	Vieillesse-Survivants		•[153]
États-Unis	01/07/1988	Vieillesse-Survivants-Invalidité		•

149 Il s'agit des conventions bilatérales de sécurité sociale conclues avec les pays et territoires suivants : Andorre ; Argentine ; Brésil ; Canada ; Chili ; Corée du Sud ; États-Unis ; Inde ; Japon ; Maroc ; Québec ; Tunisie et Uruguay.

150 Les décrets de coordination avec la Nouvelle Calédonie, la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon visent aussi les travailleurs indépendants.

151 Informations fournies par la CNDSTI.

152 La convention bilatérale de sécurité sociale prévoit une procédure permettant de demander au CLEISS une dérogation exceptionnelle de détachement.

153 Ibid.

Inde	01/07/2011	Vieillesse-Survivants-Invalidité		•[154]
Japon	01/06/2007	Vieillesse-Survivants		•[155]
Maroc	01/06/2011	Vieillesse-Survivants-Décès	•	•
Québec	01/12/2006	Vieillesse-Survivants-Décès-Invalidité	•	•
Tunisie	01/04/2007	Vieillesse-Survivants-Décès	•	•
Uruguay	01/07/2014	Vieillesse-Survivants-Invalidité	•	•

Source : Informations fournies par la CNDSSTI

Certains accords bilatéraux permettent le maintien au régime français de Sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) à travers des mesures dérogatoires. Ainsi, un travailleur indépendant français établi en France et effectuant une prestation de service en Inde a la possibilité de rester affilié au seul régime de retraite français et d'être dispensé du paiement de cotisations auprès du régime de retraite indien. Par ailleurs, si l'affiliation au régime d'Assurance vieillesse français peut être maintenue, le travailleur indépendant reste soumis pour les autres risques à l'obligation d'affiliation et aux cotisations prévues par la législation indienne.

La Mission des Relations internationales de la CNDSSTI a également porté à l'attention de la mission les **difficultés auxquelles sont confrontés ses assurés ayant exercé leur activité professionnelle dans certains pays dont la convention bilatérale de sécurité sociale ne vise pas les travailleurs indépendants, notamment pour la prise en compte des périodes de travail dans ces pays au moment de la liquidation de la retraite française.**

Les cas de contentieux impliquant des travailleurs indépendants ayant exercé une activité à Monaco[156] ont notamment été signalés à la mission par les représentants de la CNDSSTI. D'autres accords bilatéraux, notamment ceux liant la France à la Côte d'Ivoire ou au Mali, ne prévoyant pas une coordination de la protection sociale des travailleurs indépendants exposent également les professionnels de la CNDSSTI à l'incompréhension des travailleurs indépendants.

Par ailleurs, la mise en place d'un **Observatoire des travailleurs indépendants,** évoquée par la CNDSSTI, offrira un outil utile pour mieux identifier les besoins d'une population dont la part parmi les Français établis hors de France devrait continuer à croître au cours des prochaines années.

Recommandations :

84) Mettre en place un **Observatoire des travailleurs indépendants** en y associant les missions le CLEISS et une éventuelle plateforme de la mobilité internationale afin de mieux connaître les destinations privilégiées et les obstacles à la mobilité internationale des travailleurs indépendants et le cas échéant, proposer des modifications aux conventions bilatérales existantes ou à venir

[154] Ibid.

[155] Ibid.

[156] La convention bilatérale de sécurité sociale entre la France et Principauté de Monaco ne vise pas les travailleurs indépendants.

2.2.2.3. *Marges de progression identifiées pour faciliter les démarches des travailleurs indépendants* ***en mobilité : communication et dématérialisation***

Témoignage

> *« Je rentre définitivement en France […]. Je suis à la recherche d'une couverture médicale durant les 3 mois de carence imposés par la Sécurité Sociale. J'ai fait mes recherches en lignes, tout n'est fait que pour les expatriés. Je suis indépendante et rien ne semble fait pour les gens dans mon cas. » - Travailleuse indépendante rentrant en France en provenance du Sultanat de Brunei.*

La CNDSSTI met à disposition des travailleurs indépendants des plaquettes d'information[157] ainsi que des indications sur son site Internet[158] pour les informer sur leur protection sociale à l'étranger et faciliter leur installation en France.

Par ailleurs, le site Internet du CLEISS propose également une information détaillée sur le cadre juridique auquel sont soumis les travailleurs indépendants au sein et en dehors de l'espace européen.

Cependant, le **besoin d'une communication globale, si possible portée par un interlocuteur unique, sur l'ensemble des droits et obligations des travailleurs indépendants s'agissant de leur protection sociale à l'étranger** a été souligné par les représentants de la Mission des Relations internationales de la CNDSSTI auditionnés par la mission.

Lors du retour d'un travailleur indépendant en France, les délais pour l'affiliation à la Sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) sont les mêmes que ceux pour un travailleur indépendant résidant en France souhaitant entreprendre une activité non salariée.

Lors de leur retour en France, les travailleurs indépendants exerçant une activité professionnelle réintègrent la Sécurité sociale française sans délai de carence.

Les travailleurs indépendants sans activité professionnelle sont soumis à l'obligation de résider en France de manière stable et régulière pour une durée ininterrompue de 3 mois avant de pouvoir bénéficier de la prise en charge de leurs frais de santé, conformément à l'article D. 160-2 du CSS évoqué au point A de cette partie.

Lorsqu'ils sont adhérents à la CFE, les travailleurs indépendants, ainsi que leurs ayants droit, bénéficient également de la couverture de leurs frais de soins pour une durée de 3 mois leur permettant de rétablir un lien avec l'Assurance maladie sans délai de carence.

Les Agences de Sécurité sociale pour les indépendants ont aussi la possibilité de décider au cas par cas si la situation des assurés appelle une ouverture immédiate de leurs droits[159], en cas d'urgence, lors de leur retour en France.

---

157 Plaquettes de la SSTI « S'installer en France en tant que travailleur indépendant », Edition 2018 pour ressortissants français ou étrangers ; « Artisans, commerçants, professions libérales : la prise en charge de vos soins à l'étranger », Edition 2018 ; « Artisans, commerçants, professions libérales : exercer une activité temporaire hors de France, vos démarches et obligations ».

158 https://www.secu-independants.fr/nous-connaitre/beneficiaires/affiliation

159 Selon les représentants de la Mission des Relations internationales de la CNDSSTI auditionnés par la mission.

Cependant, **des marges de progression ont été identifiées par la Mission des Relations internationale de la CNDSSTI s'agissant de la simplification des procédures d'affiliation ou de radiation auprès des Centres de formalités des entreprises (CFE) et de l'ensemble des échanges des travailleurs indépendants expatriés avec la SSTI.** A ce jour, un échange oral ou un déplacement en personne restent nécessaires au cours de la procédure d'affiliation des travailleurs indépendants lors du retour en France. Une dématérialisation complète de la procédure pourrait faciliter un retour dans le régime général de la Sécurité sociale sans délai de carence.

La Mission des Relations internationales de la CNDSSTI a également attiré l'attention de la mission sur **le cas des micro-entrepreneurs[160] français, une catégorie en expansion portée vers la mobilité internationale.**

Le site « Auto-Entrepreneur.fr » a permis de recenser et d'intégrer dans le système de sécurité sociale français un nombre significatif de micro-entrepreneurs mais sa conception, selon les représentants de la CNDSSTI, aurait pu bénéficier d'une meilleure coopération avec les organismes sociaux.

Ce site pourrait ainsi permettre de communiquer des informations plus précises aux micro-entrepreneurs sur leurs droits et obligations en matière de protection sociale. Il pourrait également faciliter un meilleur suivi de leur situation, notamment de leur localisation géographique, et ainsi réduire les risques de fraude. L'indication d'une adresse postale n'est en effet pas obligatoire pour l'inscription sur ce site.

Recommandations :

85) **Simplifier les procédures d'affiliation** et de **radiation** des travailleurs indépendants lors de leur départ et de leur retour en France en les dématérialisant

86) Mettre en place **un interlocuteur unique** pour assurer une communication ciblée et répondre aux questions des travailleurs indépendants en mobilité internationale sur l'ensemble des risques sociaux en association le site « Auto-Entrepreneur.fr » et la Fédération des auto-entrepreneurs, pour une meilleure communication sur leurs droits sociaux et devoirs fiscaux.

2.3. Commencer ou vivre sa retraite à l'étranger : les enjeux de la protection sociale pour les retraités expatriés

Environ 10% des personnes recevant une pension de retraite de source française sont établies hors de France[161]. Selon les dernières données statistiques dont dispose la CNAVTS, les retraités du régime général résidant à l'étranger et leurs conjoints à charge étaient en effet 1 293 672, soit 9,2% des 14 121 242 résidant en France. Depuis 1980, la proportion de retraités en mobilité internationale a presque doublé, passant de 4,6 % en 1980 à 8,7 % en 2016[162]. Mais tous ne sont pas français. Cette cohorte compte de nombreux étrangers qui sont confrontés aux mêmes procédures et difficultés que celles décrites dans ce rapport pour les pensionnés français avec l'obstacle supplémentaire de la langue et des contraintes de traduction.

La réforme des retraites en cours aura un impact sur l'amélioration des services aux retraités, y compris ceux qui ont décidé de vivre leur retraite à l'étranger. En effet, le processus de simplification administrative

160 Depuis le 1er janvier 2016, l'appellation « micro-entrepreneur » a remplacé le terme « auto-entrepreneur ».

161 Proportion indiquée à la mission par le Haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye, lors de son audition.

162 Chiffres fournis à la mission par la Direction des relations internationales et de la conformité de la CNAVTS.

et de numérisation qui accompagnera la réforme devrait permettre de faire bénéficier les retraités expatriés d'une expertise moins diluée et d'une communication fluidifiée avec les organismes sociaux compétents pour le versement de leur retraite.

Les retraités consultés ou qui se sont manifestés pour partager avec la mission leur expérience, s'agissant de la liquidation ou du versement de leur retraite, se sont fait l'écho du besoin de simplification administrative et de réduction des délais de traitement de leurs demandes par les organismes de sécurité sociale français, reflétant ainsi les préoccupations d'une part significative des personnes interrogées.

S'agissant de l'Assurance maladie, les retraités conservent un lien solide avec la Sécurité sociale française, et ce quel que soit le pays dans lequel ils se sont installés avant ou après la liquidation de leur retraite. En effet, contrairement aux autres catégories d'affiliés à la Sécurité sociale française, les retraités ne sont pas tenus de renvoyer leur carte vitale à leur CPAM avant leur expatriation. Ils conservent ainsi le droit de bénéficier de la prise en charge de leurs consommations de soins inopinés ou programmés lors d'un séjour temporaire en France.

Dans l'éventualité d'un retour définitif, un vide juridique porté à l'attention de la mission par la CNAMTS peut avoir pour conséquence un délai de carence.

La mission a exploré les solutions les plus adaptées pour assurer une prise en charge des frais de santé des retraités et de leurs ayants droit en France qui se fonde sur un lien cohérent entre leur contribution à la viabilité du régime de protection sociale français et la solidarité intergénérationnelle dont ils bénéficient.

Témoignage

« Je vis et travaille en Australie depuis de nombreuses années. J'ai 62 ans et je me prépare à prendre ma retraite. Pourriez-vous, s'il vous plait, me mettre sur la bonne voie pour orienter mes démarches afin d'obtenir le versement de ma retraite française ? J'ai travaillé en France et en Grande Bretagne pendant plusieurs années avant de venir m'installer en Australie. » - Citoyen français installé à Canberra (Australie).

Témoignage

« [Ma] retraite ne m'a pas été versée pour le mois de Juillet 2017. Sans aucune explication. J'ai tenté d'envoyer des courriels à toutes les adresses CNAVTS/CARSAT que j'ai trouvées sur Internet en demandant les raisons de cette suppression. Par le même courrier, j'ai envoyé une copie de mon certificat de vie 2017, toujours sans réponse. Et les adresses que j'avais ont toutes été refusées. Vous serait-il possible de me donner une adresse à laquelle je puisse demander les raisons de ce non versement ? » - Retraité du régime général français résidant en Thaïlande

Tableau 3 : couverture sociale des retraités en mobilité internationale

Prestation sociale	Organisme de sécurité sociale compétent en France	Dans l'espace européen	Hors de l'espace européen	Séjours temporaires et retour définitif en provenance d'un pays hors de l'espace européen
Soins de santé - Maladies AT-MP	CNAMTS – CNAREFE (CPAM de Seine-et-Marne) si pas d'adhésion à la CFE et CPAM d'Indre-et-Loire si adhésion à la CFE et affiliation au régime général	Règlement européen de coordination : prise en charge des frais de santé par l'État compétent dans le pays de résidence et lors de séjours temporaires	Selon les risques couverts par la convention bilatérale + couverture de l'Assurance maladie locale + possibilité d'adhérer à la CFE et à une assurance complémentaire	◦Séjour temporaire : prise en charge des frais de soins lors d'un séjour temporaire ◦Retour définitif : potentiellement 3 mois de carence avant réintégration dans le régime général en raison d'un vide juridique
Liquidation et versement de la retraite	CNAVTS	◦Liquidation : demande adressée à la CARSAT compétente. ◦Versement : coordination entre les organismes de sécurité sociale européens. Le processus bénéficiera de la mise en place de l'EESSI	◦Liquidation : demande adressée à la CARSAT compétente. ◦Versement : risques de délais pour la transmission des certificats de vie dans certains pays où le réseau administratif est moins dense et fiable	Le versement de la retraite se poursuit lors du retour en France. Les certificats de vie ne sont plus nécessaires

Liquidation et versement de la retraite complémentaire	AGIRC-ARRCO via CRE-IRCAFEX[163]	◦Liquidation : demande adressée au Service de coordination européenne de l'AGIRC-ARCCO. ◦Versement : coordination entre les organismes de sécurité sociale européens. Le processus bénéficiera de la mise en place de l'EESSI	◦Liquidation : demande adressée au Centre d'information conseil et accueil des salariés (CICAS) de l'AGIRC-ARRCO. ◦Versement : risques de délais pour la transmission des certificats de vie dans certains pays où le réseau administratif est moins dense et fiable	Le versement de la retraite complémentaire se poursuit lors du retour en France. Les certificats de vie ne sont plus nécessaires

2.3.1. Les enjeux relatifs à la mise en cohérence du périmètre et des droits ouverts par la cotisation d'Assurance maladie, dite « cotAM »

La « cotAM » est une cotisation d'assurance maladie prélevée sur les revenus d'activité et de remplacement des non-résidents fiscaux qui de ce fait sont affiliés au régime obligatoire d'Assurance maladie français. Son taux varie selon le revenu sur lequel elle est prélevée. Sur le régime d'assurance vieillesse de base, ce taux (3,2%) n'a pas été modifié depuis 2004.

Deux catégories de la population française sont concernées par la « cotAM » :

- **Les actifs**[164] affiliés au régime obligatoire d'Assurance maladie français lorsque la France est compétente pour la prise en charge des soins en vertu des règlements européens de coordination et de certaines conventions bilatérales de sécurité sociale ; il s'agit souvent de travailleurs transfrontaliers ;

- **Les retraités**[165] résidant à l'étranger bénéficiaires d'une pension de retraite servie par un régime français de retraite obligatoire.

2.3.1.1. Les droits ouverts par la « cotAM » peuvent se superposer à ceux ouverts par les engagements européens et internationaux de la France

Les retraités non-résidents sont affiliés en France en vertu de la législation interne, ce qui leur ouvre des droits à la prise en charge de leurs frais de santé, pour des soins inopinés ou programmés, lors de leurs séjours temporaires en France, en vertu de l'article L. 160-3 du CSS.

163 AGIRC-ARRCO directement pour certains salariés détachés du secteur privé et AGIRC-ARRCO via CRE-IRCAFEX pour des salariés du secteur privé avec un contrat local ou affiliés à titre individuel.

164 Les actifs concernés sont soit des travailleurs transfrontaliers, soit certains travailleurs détachés dans un État ayant conclu une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France.

165 Les pensionnés invalidité et les rentiers AT-MP non-résidents sont exonérés de la « cotAM ».

Certains d'entre eux sont également affiliés en France en vertu des règlements européens et de certaines conventions internationales de sécurité sociale.

L'article 27, paragraphe 2, et l'annexe IV du règlement européen de coordination en matière de sécurité sociale n°883/2004 accordent ainsi aux pensionnés non-résidents percevant une retraite française le droit supplémentaire de bénéficier de la prise en charge de leurs frais de santé lors d'un séjour temporaire en France pour des soins inopinés ou programmés.

De même, lorsque les retraités résidant dans un État hors de l'espace européen couvert par une convention bilatérale de sécurité sociale contenant des dispositions spécifiques relatives à leur Assurance maladie lors de séjours temporaires dans leur État d'origine, la prise en charge de leurs frais de santé est assurée par la Sécurité sociale française.

Ainsi, d'une part, le droit interne prévoit la réactivation des droits lors d'un séjour temporaire et, d'autre part, le droit européen et le droit international permettent la continuité de la protection sociale des retraités et de leurs ayants droit lors d'un séjour temporaire en France.

Ces deux dispositifs se sont superposés sans que leur articulation fasse l'objet d'une réflexion approfondie.

Il en résulte notamment que l'Assurance maladie peut se retrouver dans la situation de rembourser le même soin deux fois pendant la même année : à l'affilié et au système d'assurance maladie de son pays de résidence. En effet, lorsqu'une convention bilatérale de sécurité sociale prévoit le remboursement par la France des frais de santé sur forfait individuel annuel, celui-ci vient se cumuler à la prise en charge sur facture de la consommation de soins lors d'un séjour temporaire.

Quelle que soit la solution retenue pour faire évoluer la « cotAM », celle-ci ne devra pas remettre en cause les engagements européens et internationaux de la France.

La mission s'est attachée à identifier une solution conciliable avec ces impératifs.

Impact de la règle de compétence sur la prise en charge des soins des retraités lors d'un séjour temporaire

Retraités non-résidents	La France est compétente	La France n'est pas compétente
Pensionnés dans l'espace européen	Prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire en France / prélèvement de la « cotAM »	Pas de prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire en France / La « cotAM » n'est pas prélevée
Pensionnés hors espace européen dans pays avec convention	Prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire en France / prélèvement de la « cotAM »	Prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire en France / prélèvement de la « cotAM »
Pensionnés hors espace européen dans pays sans convention	*La question de la compétence ne se pose pas* Prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire en France / prélèvement de la « cotAM »	

Lorsqu'un retraité titulaire d'une pension française réside au sein de l'espace européen,

Il est redevable de la « cotAM » qui permet la prise en charge de ses soins inopinés ou programmés lors d'un séjour temporaire en France, en vertu de l'article 160-3 du CSS. Par ailleurs, ses soins de santé dans son

pays de résidence sont financés par **l'état qui est désigné compétent aux termes des règlements européens de coordination** (donc soit la France, soit le pays de résidence, soit éventuellement un autre pays dans lequel le retraité a été salarié).

La notion d'État compétent au sein de l'espace européen est définie en fonction de la pension versée ou de la durée d'affiliation. En effet, si un seul État ouvre des droits à l'Assurance maladie en raison du versement d'une pension de retraite, celui-ci est compétent. Dans le cas où la retraite est servie par deux ou plusieurs États européens, c'est la durée de l'affiliation qui détermine la compétence[166].

Ainsi, si un retraité de nationalité française ou anciennement affilié en France s'établit dans un autre État de l'espace européen et qu'il y perçoit une pension de retraite servie par plusieurs États européens, un examen de sa durée d'affiliation dans chaque État permettra de désigner l'État compétent. **Si la France n'est pas compétente,** comme indiqué ci-dessus, **la « cotAM » n'est pas prélevée** et les frais occasionnés par ses soins en France lors d'un séjour temporaire ne sont pas pris en charge par l'Assurance maladie française.

En revanche, **si la France est compétente, la « cotAM » est prélevée** et les consommations de soins de ce retraité sont prises en charge par l'Assurance maladie française, tant dans son État de résidence que lors d'un séjour temporaire en France, conformément à l'annexe IV du règlement n°883/2004.

Ainsi, deux cas de figure peuvent coexister : le pensionné qui est prélevé à la cotAM et le pensionné qui n'est pas prélevé à la cotAM.

Lorsqu'un retraité titulaire d'une pension française réside en dehors de l'espace européen,

Conformément à l'article 160-3 du CSS, en dehors de l'espace européen, la cotAM est toujours prélevée, elle donne toujours droit à la prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire, que le retraité réside dans un état qui a signé avec la France une convention bilatérale de sécurité sociale ou dans un état avec lequel la France n'a aucun accord.

Lorsqu'il existe une convention bilatérale, l'État compétent pour la prise en charge des soins de santé est déterminé en fonction de la durée d'affiliation, comme cela se passe au sein de l'espace économique européen.

2.3.1.2. Les dépenses résultant des droits ouverts par la « cotAM » restent maîtrisées à ce stade

Selon les données récemment transmises à la DSS par la CNAVTS, **375 696 retraités du régime général acquittaient la « cotAM » au 31 décembre 2017.**

Par ailleurs, également d'après les données fournies par la CNAVTS, **la « cotAM » a permis aux recettes de l'Assurance maladie d'augmenter de 51,6 millions d'Euros en 2017**.

Il est difficile d'estimer avec exactitude les montants de la consommation de soins des personnes, notamment des retraités, qui acquittent la « cotAM ». Cependant, la mission a obtenu des indications du CNAREFE via la DSS qui permettent d'en faire une estimation solide.

[166] La durée d'affiliation la plus longue permet de déterminer l'État compétent pour un assuré au sein de l'espace européen. Si celle-ci est identique dans deux États, la prise en charge des frais de santé de l'assuré incombe à son dernier État d'affiliation.

S'agissant des retraités, **le CNAREFE a** indiqué que **le montant de la consommation de soins de retraités français et européens**[167] résidant hors de l'espace européen et des pays ayant conclus une convention bilatérale de sécurité sociale visant les soins des pensionnés lors de séjours temporaires en France s'est élevé **en 2017 à 2 988 184 Euros**. Le montant relatif aux ressortissants d'un État extérieur à l'espace européen s'est élevé à **187 169 Euros**. Ce chiffre est néanmoins incomplet car le CNAREFE a commencé à prendre en compte les ressortissants de ces États à partir du deuxième trimestre de l'année 2017.

Par ailleurs, le montant global de la consommation de soins des pensionnés percevant une retraite de source française résidant dans l'espace européen n'est pas centralisé car dispersés sur plusieurs CPAM, celle de chaque pensionné.

Enfin, les données compilées par le CLEISS ne permettent pas d'isoler sur une période donnée le montant des frais de santé dispensés à l'étranger et remboursés par l'Assurance maladie à des bénéficiaires d'une pension de retraite française qui résident dans l'espace européen ou dans un pays ayant conclu une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France. **Les montants globaux de la consommation de soins indiqués par le CLEISS pour l'exercice 2016 dépassent donc largement ceux qui sont attribuables aux actifs et retraités acquittant la « cotAM ».**

Le rapport statistique du CLEISS pour l'exercice 2016 indique la ventilation suivante des paiements effectués par la France à l'étranger :

Type d'accord	*Soins de santé et contrôles médicaux (montants en millions d'Euros)*
Règlements européens	**415 154 487**
Conventions bilatérales	**104 346 296**
Décrets de coordination[168]	78 031 100
Pays hors conventions	**9 202 789**
Total	606 734 672

Source : rapport statistique du CLEISS pour l'exercice 2016

Ainsi, si l'on compare le montant total des prélèvements « cotAM » acquittés par les retraités relevant du régime général au 31 décembre 2017 (51, 6 millions d'Euros), tels qu'indiqué par la CNAVTS, et le montant de la consommation de soins de retraités lors de séjours temporaires en France (environ 3 millions d'Euros), tel qu'indiqué par le CNAREFE, un écart significatif est mis en évidence : **la cotAM** rapporte plus qu'elle ne finance**.**

A titre indicatif, la DSS a par ailleurs informé la mission que le rendement total de la « cotAM » était de 105 millions d'Euros en 2017, retraités et actifs confondus.

[167] Citoyens d'un État membre de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse.

[168] Les décrets de coordination concernent la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon.

2.3.1.3. *La mise en œuvre de la Protection universelle maladie (PUMa) a suscité une réflexion inaboutie sur le calibrage de la « cotAM »*

Avant la mise en œuvre de la PUMa, la prise en charge des frais de santé lors d'un séjour temporaire des pensionnés non-résidents percevant une retraite française était ouverte aux retraités de nationalité française sans condition de durée de cotisation et à ceux de **nationalité étrangère** seulement s'ils pouvaient justifier d'une **durée de cotisation** au régime obligatoire français **de 15 années**. Ainsi, les retraités de nationalité étrangère qui avaient moins de 15 années de cotisation n'étaient ni prélevés à la « cotAM », ni remboursés de leurs frais de santé en France lors d'un séjour temporaire.

Depuis la mise en œuvre de la PUMa, le critère de nationalité et la condition des 15 années de cotisation ne s'appliquent plus et **la « cotAM » s'applique à tous** les pensionnés percevant une retraite française à l'étranger quelle que soit leur nationalité et leur durée de cotisation. Cette situation aurait dû soumettre à la « cotAM » tous les retraités non-résidents de nationalité étrangère et qui avaient moins de 15 années de cotisation.

Dans les faits, **sur instruction de la DSS, la CNAVTS n'a pas procédé au prélèvement de la « cotAM » sur les pensions versées à des assurés de nationalité étrangère ayant cotisé moins de 15 années.** Par ailleurs, dans l'attente d'une clarification législative et également sur instruction de la DSS, la CNAMTS n'a pas communiqué auprès de ces mêmes pensionnés sur l'ouverture de ce droit à soins de santé en France.

En effet, **la DSS a soutenu deux amendements aux Projets de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) de 2017 et 2018, proposant une modification de l'article 160-3 du CSS pour rétablir la condition des 15 années de cotisation et permettre la prise en charge des ayants droit mineurs des retraités**. En raison du risque de charge supplémentaire pour les comptes sociaux, l'amendement a été rejeté lors de la discussion du PLFSS en 2018.

Il en résulte que les pensionnés percevant une retraite française résidant dans un pays dont la convention bilatérale de sécurité sociale ne prévoit pas la prise en charge de leurs soins en France lors d'un séjour temporaire ont pu bénéficier du remboursement de leurs frais de santé même lorsque la durée de leur cotisation était inférieure à 15 ans. **Le CNAREFE a ainsi répondu favorablement à la demande d'environ 200 retraités dans ce cas entre le 26 décembre 2016[169] et le 11 mai 2018[170].** Et il a été signalé à la mission le cas d'un retraité qui avec une pension de 46 centimes d'euro par mois, sans cotisation « cotAM » (et comment la calculer sur une pension si faible ?) qui faisait de fréquents séjours temporaires en France pour des soins de santé dont le coût était très largement supérieur à la pension. Ce type de situation à se répéter trop fréquemment mettrait en péril l'équilibre financier de ce prélèvement.

Recommandation :

87) **Evaluer** précisément **le nombre de retraités** ayant bénéficié de la prise en charge de leurs frais de santé par l'Assurance maladie française lors d'un **séjour temporaire** ainsi que leur répartition en fonction de leur État de résidence et, si possible, de la durée de leur cotisation en France.

[169] Depuis cette date, le CNAREFE ne limite plus son périmètre d'action aux ressortissants français, comme c'était le cas depuis sa création qui répondait à une demande de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

[170] Date à laquelle cette information a été transmise à la mission par la Direction de la Sécurité sociale.

2.3.1.4. *Définition d'une solution permettant à la « cotAM » d'être un instrument de la solidarité nationale fondé sur la contributivité*

Pour être conciliable avec le caractère universel de la PUMa et la nécessaire maîtrise des dépenses de l'Assurance maladie, un **ajustement de la « cotAM »** est donc nécessaire, dans le respect des engagements européens et internationaux de la France. En effet, **il serait cohérent de conditionner la prise en charge des frais de santé lors d'un séjour temporaire à la durée de cotisation pour que les droits auxquels la « cotAM » donne accès soient fondés sur une quotité contributive suffisante.**

La solution qui consiste à confirmer le droit actuel en permettant la prise en charge des frais de soins de tous les pensionnés[171] non-résidents redevables de la « cotAM » lors de leurs séjours temporaires en France, et ce quelles que soient leur nationalité ou la durée de leur cotisation en France, constitue un risque pour l'équilibre financier de ce prélèvement. La confirmation du droit actuel aurait sans doute pour conséquence de stimuler la demande de soins en France, du fait de la proximité géographique avec les principaux pays de résidence des retraités concernés et de la qualité des soins, de façon disproportionnée par rapport aux recettes supplémentaires qui pourraient être engendrées par un prélèvement plus large de la « cotAM ».

Répartition des retraités établis hors de France dans leurs 12 principaux pays de résidence au 31 décembre 2016[172] :

Pays de résidence	Retraites servies par toutes les caisses (droits directs et dérivés)
Algérie	411 957
Espagne	184 205
Portugal	178 158
Italie	82 779
Maroc	63 359
Belgique	56 921
Allemagne	48 500
Tunisie	37 266
Suisse	20 247
Canada/Québec	17 817

[171] Les pensionnés suivants sont concernés en application des dispositions de l'article L. 160-3 du Code de la Sécurité sociale : les titulaires d'une pension vieillesse ou de réversion, d'une rente AT-MP applicable aux professions non agricoles, d'une pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité, d'une pension d'invalidité, ainsi que les bénéficiaires de l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS).

[172] Extrait du tableau fourni par la Direction des relations internationales et de la conformité de la CNAVTS.

Turquie	16 043
États-Unis	13 605

Source : Extrait du tableau fourni par la Direction des relations internationales et de la conformité de la CNAVTS.

Par ailleurs, la qualité et le coût des soins dans un pays de résidence hors de l'espace européen, pourraient pousser des retraités, de plus en plus nombreux à s'expatrier tout en privilégiant un traitement en France.

Un tel développement pourrait aussi avoir pour conséquence le remboursement de frais de santé particulièrement lourds, notamment en cas d'Affection longue durée (ALD), et s'avérer particulièrement coûteux pour l'Assurance maladie au regard du nombre d'années de cotisation en France, parfois très réduit. Les dépenses de l'Assurance maladie seraient donc alourdies de manière excessive, avec un impact sur l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, un grand nombre de pensionnés non-résidents affiliés à la Sécurité sociale française ne sont actuellement pas prélevés à la « cotAM ». Ainsi, selon les données transmises à la mission par la DSS, un peu plus de la moitié (environ 200 000 sur 360 000) des pensionnés percevant un revenu de remplacement de source française en Algérie ne sont pas redevables de la « cotAM ». Ils sont également près de la moitié (environ 30 000 sur plus de 60 000) à ne pas être redevables de la « cotAM » au Maroc.

Ainsi, le prélèvement de la « cotAM » sur la pension de retraités ayant cotisé moins de 15 ans aurait pour conséquence probable une augmentation de la demande de soins puisqu'il comblerait le déficit de communication actuel sur ce droit. Cela aurait aussi pour inconvénient de soumettre à cette cotisation la part de ces retraités n'envisageant pas de bénéficier de soins lors de séjours temporaires en France.

La mission considère donc que **l'ouverture d'un droit à bénéficier de la prise en charge des soins effectués lors d'un séjour temporaire en France doit correspondre à une durée de cotisation suffisante** afin que la solidarité nationale dont bénéficient certains retraités non-résidents pour la prise en charge de leurs soins lors d'un séjour temporaire soit mise en cohérence avec l'effort de contribution.

Cet ajustement devrait notamment permettre à la CNAMTS de communiquer clairement en direction des retraités pouvant bénéficier de la prise en charge de leurs soins lors d'un séjour temporaire, mettant ainsi un terme à toute ambiguïté.

Une durée minimale de cotisation de 15 années semble adaptée

La « cotAM » est calculée à partir d'un taux qui dans la pratique peut s'appliquer à des pensions d'un montant très faible.

Afin de **ne pas fixer arbitrairement un montant de pension minimal ouvrant droit à la prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire**, il semble que la durée de cotisation soit un critère plus cohérent et équitable.

La mission préconise le rétablissement de la condition d'une durée de cotisation de 15 années, applicable à tous les pensionnés percevant une retraite française, quelle que soit leur nationalité[173].

La Mobilité Internationale des Français

[173] Avant l'entrée en vigueur de la PUMa, la condition de 15 années de cotisation était applicable aux pensionnés ressortissants étrangers percevant une retraite française.

Cette condition pourrait désormais s'appliquer à tous les pensionnés affiliés à la Sécurité sociale française résidant à l'étranger en dehors de l'espace européen et des États et territoires ayant conclu avec la France une convention bilatérale de sécurité sociale visant les soins des pensionnés.

De cette façon, seuls les pensionnés ayant cotisé en France durant 15 années ou plus pourraient bénéficier de la prise en charge de leurs frais de santé lors de leurs séjours temporaires en France. Cette mesure permettrait à la fois de maintenir un lien avec la France pour les pensionnés ayant cotisé pour une durée justifiant la prise en charge de leurs frais de santé lors de leurs visites sur le territoire national et de ne pas ouvrir ce droit à des pensionnés qui n'en bénéficiaient pas avant la mise en œuvre de la PUMa et dont le lien avec la Sécurité sociale française est moins solide.

Faire le choix de la solidarité nationale plutôt que de supprimer le lien que la « cotAM » peut permettre avec la Sécurité sociale française

Une des solutions étudiées par la DSS consisterait à supprimer la « cotAM » pour tous les pensionnés ne relevant pas des règlements européens de coordination ou d'une convention bilatérale de sécurité sociale permettant la prise en charge des soins des pensionnés. Leur droit à la prise en charge de leurs soins lors d'un séjour temporaire serait ainsi également supprimé.

Cette option impliquerait le maintien de la « cotAM » ou la création d'une cotisation équivalente dont seraient redevables les pensionnés couverts par les règlements européens, lorsque la France est compétente, ou par certains accords bilatéraux de sécurité sociale.

En dehors de l'espace européen, les pays et territoires concernés par le maintien ou la modification de la « cotAM » sont les suivants : Algérie ; Maroc ; Tunisie ; Turquie ; Bosnie-Herzégovine ; Kosovo ; Ancienne République yougoslave de Macédoine ; Monténégro ; Serbie ; Andorre et Monaco.

La mission n'est pas en faveur de la suppression totale de la « cotAM » qui doit rester à la fois le pendant et le garant du lien de solidarité nationale dont bénéficient les retraités qui, après une contribution significative pendant 15 années au financement de la Sécurité sociale française, ont la possibilité de bénéficier lors de leurs séjours en France de la qualité des soins et de la prise en charge de leur coût.

Témoignage

« Mais après bientôt 30 années d'expatriation, je fais le constat amer que la solidarité nationale est à sens unique : je cotise, mais je n'ai droit à rien. » - Français établi hors de France, zone géographique non précisée ».

Concernant les pensionnés qui résident dans un pays sans convention bilatérale avec la France, la mise en place d'une option de renoncement à la « cotAM » serait opportune afin de laisser aux retraités concernés, ayant cotisé au moins 15 années, la liberté de choisir de conserver ou non un lien avec la Sécurité sociale française. Ce renoncement serait définitif, sans rétractation possible et imposerait de fait un délai de carence de 3 mois lors d'un retour définitif en France afin de décourager les comportements opportunistes et signifierait l'absence de prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire en France.

Cette solution permettrait par exemple aux retraités établis hors de l'espace européen et du champ d'un accord bilatéral de sécurité sociale de ne pas être prélevés de la « cotAM » alors qu'ils cotisent à la CFE, laquelle prend en charge leurs frais de soins lors d'un séjour temporaire. La double cotisation « cotAM » + CFE est une forme de double peine qui est très lourde financièrement pour les petits revenus. Là encore, la mission tient à protéger les plus vulnérables en proposant cette option de renoncement à la « cotAM ».

La Mobilité Internationale des Français

Recommandations :

88) Réintroduire la **condition de 15 années de cotisation** pour tous les pensionnés, ressortissants français ou étrangers, résidant en dehors de l'espace européen et des pays ayant conclu avec la France une convention bilatérale de sécurité sociale visant les frais de santé des pensionnés.

89) Mettre en place une **option de renoncement à la « cotAM »** pour les pensionnés ayant cotisé 15 années ou plus. Ce renoncement ne serait possible que sur demande et impliquerait la suppression définitive du prélèvement de la « cotAM » et de la prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire sans aucun motif possible de rétractation.

90) A défaut d'option de renoncement, mettre fin à la double cotisation CFE-cotAM avec un produit de la CFE spécifique (cotisation CFE réduite dès lors qu'il y a obligation de cotisation « cotAM »)

2.3.1.5. Evolution du taux de la « cotAM » : prévoir une ré-évaluation régulière pour éviter les augmentations brutales

Evolution des prélèvements sociaux affectés à l'Assurance maladie acquittés par les retraités de 1998 à 2018[174] :

	Retraités résidents				Retraités non-résidents	
	Cotisation maladie retraite de base	Cotisation maladie retraite complémentaire	CSG retraite	Affectations maladie CSG retraite	**« cotAM » retraite de base**	**« cotAM » retraite complémentaire**
1998	0,00%	1,00%	6,20%	3,8%	**2,8%**	**3,8%**
2004	0,00%	1,00%	6,60%	4,35%	**3,2%**	**4,2%**
2017	0,00%	1,00%	6,60%	5,15%	**3,2%**	**4,2%**
2018	0,00%	1,00%	8,30%	6,85%	**3,2%**	**4,2%**

Source : Données transmises par la Division des Affaires communautaires et internationales (DACI) de la Direction de la sécurité sociale (DSS).

En vertu du principe d'équité entre les assurés sociaux, toutes les personnes bénéficiant de la prise en charge de leurs frais de santé par le régime obligatoire d'Assurance maladie français sont soumises à un prélèvement social. Les Français résidents acquittent la Contribution sociale généralisée (CSG), qui finance aussi l'Assurance maladie, alors que les Français non-résidents mais affiliés en France acquittent pour leur part la « cotAM ».

La Mobilité Internationale des Français

Au cours des dernières années, **l'écart** entre la **« cotAM »** prélevée sur la retraite de base des **retraités non-résidents** et la part de la **CSG** affectée à l'Assurance maladie prélevée sur la retraite de base des **retraités**

[174] Données transmises par la Division des Affaires communautaires et internationales (DACI) de la Direction de la sécurité sociale (DSS).

résidents s'est accru. Par ailleurs, l'augmentation de cet écart ne répond pas à une logique cohérente ce qui nuit à la lisibilité des prélèvements sociaux auxquels sont soumis les Français sur leurs revenus et leurs revenus de remplacement. La dernière augmentation du taux de la « cotAM » pour les retraités non-résidents, de 2,8 à 3,2% sur les retraites de base et de 3,8 à 4,2% sur les retraites complémentaires, a eu lieu en 2004.

Une mise en cohérence du taux de la « cotAM » avec l'évolution des coûts réels de la santé permettrait d'instaurer une progressivité fondée sur une justification théorique solide. Cette mesure, couplée avec l'option de renoncement évoquée ci-dessus, aurait pour avantage de proposer aux retraités établis hors de France l'adhésion à un **nouveau pacte de protection sociale.** La lisibilité et la prédictibilité des variations de la « cotAM » seraient très vraisemblablement appréciées après l'augmentation abandonnée de 1,7 point fin décembre 2017, qui avait été instaurée en même temps que l'augmentation de la CSG de 1,7 point, augmentation que beaucoup des retraités non-résidents ayant interpellé la mission avaient jugée arbitraire et excessive.

Recommandation :

91) **Indexation du taux de la « cotAM »** sur les variations annuelles d'un indicateur d'évolution soit des cotisations maladies, soit du coût de la santé. (Par exemple, la part employeur des cotisations maladie a augmenté de 0,2 point entre 2013 et 2018 ; cela aurait fait une augmentation de la cotAM de 3,2% à 3,25%)

Le pacte de protection sociale proposé par la mission pour le recalibrage de la « cotAM » :

	Avantage	Coût estimé
Mise en place d'une condition de cotisation de 15 années pour tous les pensionnés	Les droits ouverts sont **mis en cohérence** avec la quotité contributive des assurés	Aucun par rapport à la situation actuelle
Mise en place d'une option de renoncement sur demande et définitive	Le prélèvement de la « cotAM » est **mis en cohérence** avec la nécessité d'éviter les doubles cotisations et la liberté de ne pas recourir à des soins temporaires en France	Négligeable (les recettes liées à la « cotAM » s'élèvent à 51,6 millions d'Euros et les dépenses liées aux frais de santé en séjour temporaire à 3 millions d'Euros environ en 2017)
Indexation du taux de la « cotAM » sur les variations annuelles des cotisations d'assurance maladie	L'évolution du taux de la « cotAM » est **mise en cohérence** avec la lisibilité souhaitée par les retraités non-résidents et son objectif social	+1,2 millions d'Euros la première année[175] prélevés sur les revenus de remplacement des retraités non-résidents acquittant la « cotAM »

[175] Ce chiffre est obtenu en multipliant 51,6 millions d'Euros par 2,3%, le taux actuel de l'ONDAM.

2.3.2. Autres enjeux identifiés et solutions proposées

2.3.2.1. Les difficultés du retour temporaire ou définitif en France : carte vitale, risque de délai de carence et couverture des ayants droit

La Carte vitale matérialise le lien que le retraité non-résident maintient avec la Sécurité sociale française à l'étranger

La mission a reçu de nombreux messages de retraités établis hors de France regrettant le **manque d'information sur les démarches administratives à effectuer pour disposer d'une carte vitale.**

Lors de leur audition, les représentants du CNAREFE ont indiqué à la mission que les pensionnés percevant une retraite française pouvaient conserver leur carte vitale lors de leur départ à l'étranger. Cependant, il semble que les retraités installés à l'étranger rencontrent des difficultés à retrouver l'information disponible à ce sujet.

Par ailleurs, le site Internet du CNAREFE[176] est organisé de manière assez simple et intuitive. Il propose notamment de s'identifier selon son appartenance à l'une des trois catégories suivantes :

a. « Déjà en retraite dans un pays hors UE/EEE/Suisse, et je n'ai pas de carte vitale »;
b. « Déjà en retraite dans un pays hors UE/EEE/Suisse, et j'ai déjà ma carte vitale »;
c. « Bientôt ou déjà en retraite, avec le projet d'aller vivre à l'étranger hors UE/EEE/Suisse ».

La capture d'écran ci-dessous permet de visualiser une interface relativement conviviale et facilitant l'expérience utilisateur :



Source : site Internet du CNAREFE

[176] Site Internet accessible au lien suivant : https://www.ameli-rfe.fr/

Le **déficit d'information** auquel sont confrontés les retraités non-résidents dans leur relation à l'Assurance maladie française n'est donc pas tant dû à la clarté du site Internet du CNAREFE qu'à un **manque de communication** sur l'existence de celui-ci et, éventuellement, à l'absence d'une adresse électronique dédiée plus facilement identifiable.

Enfin, la carte vitale n'a pas de date d'expiration mais nécessite d'être mise à jour chaque année pour les résidents. Or, les retraités installés à l'étranger **ne sont pas en mesure d'accéder aux bornes prévues à cet effet** sauf lors d'un séjour temporaire. Par ailleurs, le CNAREFE a indiqué à la mission que l'envoi par voie postale n'offrait pas les garanties suffisantes pour sécuriser la transmission des cartes vitales ce que confirme la mission pour de nombreux pays. Le coût des frais d'affranchissement serait également un obstacle à cette option. Le CNAREFE informe dans sa Foire Aux Questions et son courriel de bienvenue ses assurés de la nécessité de mettre à jour leur carte vitale à chacun de leur séjour en France. Selon le CNAREFE, la mise à jour annuelle systématique de la carte vitale n'est pas nécessaire pour les non-résidents. Par ailleurs, le Centre procède chaque année à des campagnes de communication ciblées en direction de ses assurés pour compléter l'information dont ils disposent à ce sujet. Les détenteurs d'une carte vitale mais qui ont eu recours à des feuilles de soins en format papier reçoivent un rappel les incitant à s'en munir lors de leurs visites en France et à la présenter systématiquement aux professionnels de santé consultés, ce qui leur garantit un remboursement sous 7 jours. Un autre message invite les assurés non détenteurs d'une carte vitale à en faire la demande.

Un vide juridique qui expose les retraités affiliés à un délai de carence lors du retour définitif

Avant la mise en œuvre de la PUMa, des dispositions du CSS[177] prévoyaient spécifiquement la prise en charge des frais de santé des pensionnés percevant un revenu de remplacement de source française lors d'un séjour temporaire ou d'un retour définitif.

Or, **depuis l'entrée en vigueur de la PUMa** le 1er janvier 2016, les retraités titulaires d'une pension française souhaitant **rentrer définitivement en France** en provenance d'un pays hors de l'espace européen ou n'ayant pas conclu avec la France un accord bilatéral de sécurité sociale visant les soins des pensionnés ne sont plus couverts juridiquement.

En effet, **les retraités non-résidents sont soumis à un délai de carence de 3 mois lors de leur retour définitif en l'absence d'un texte les en exonérant clairement.**

Il existe cependant une prise en charge exceptionnelle des retraités les plus démunis sans délais de carence permise par une directive de la CNAMTS adressée à toutes les CPAM.

Il pourrait ainsi être opportun de combler ce vide juridique, porté à l'attention de la mission par les représentants de la CNAMTS auditionnés.

Pour ce faire, l'article D. 160-2 du CSS, dont le point II est relatif à la condition de stabilité de la résidence, pourrait être modifié pour octroyer la qualité d'assurés sociaux aux titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité ainsi qu'aux rentiers AT-MP (Accident du travail-Maladie professionnelle)[178].

[177] Il s'agit des anciens articles (avant PUMa) L. 311-9 du Code de la Sécurité sociale pour les retraités ; L. 371-1 du Code de la Sécurité sociale pour les rentiers et L. 313-4 du Code de la Sécurité sociale pour les invalides.

[178] La CNAMTS propose d'introduire un nouvel alinéa après l'alinéa 3.

La couverture sociale des ayants droit doit être clarifiée

Avec la mise en place de la PUMa en 2016, la notion d'ayant-droit a disparu ce qui a des conséquences sur les familles des retraités non-résidents. Ainsi le conjoint inactif d'un pensionné recevant une retraite française, établi hors de l'espace européen n'est pas couvert lors d'un séjour temporaire et pendant les 3 premiers mois lors d'un retour définitif.

A l'occasion d'un séjour temporaire, seuls les frais de santé d'ayants droit mineurs de retraités non-résidents peuvent être pris en charge **en application de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**, selon la CNAMTS[179]. Les autres membres de la famille sont dans l'obligation de souscrire une assurance privée pour la prise en charge de leurs soins.

En se référant à la CIDE, la CNAMTS a indiqué aux CPAM dans une directive que la prise en charge des ayants droits mineurs de pensionnés percevant une retraite française était possible lors d'un séjour temporaire ou lors des 3 premiers mois lors d'un retour définitif. Cependant, **la mise en œuvre de la directive par certaines CPAM pourrait se heurter à des difficultés.** La pertinence de l'invocation de la CIDE doit également faire l'objet d'un examen juridique plus approfondi. Selon la CNAMTS, un texte clair en droit interne pourrait donc être nécessaire.

S'agissant des conjoints des assurés sociaux, à leurs concubins ou aux personnes auxquelles ils sont liés par un pacte civil de solidarité (PACS), le décret du 24 février 2017 leur permet de bénéficier de la prise en charge de leurs frais de santé sans délai de carence**. Il ne s'applique pas aux pensionnés et rentiers AT-MP résidant à l'étranger étant donné que ceux-ci ne sont pas considérés comme des assurés sociaux.**

La CNAMTS a mené une réflexion sur un dispositif s'inspirant de l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) pour permettre la prise en charge des conjoints de bénéficiaires d'une retraite française non-résidents, dont les frais de soins ne sont pas couverts par le droit européen ou international.

Ce dispositif ne s'appliquerait qu'aux soins reçus lors d'un séjour en France et ne serait ouvert qu'aux personnes ayant été affiliées en qualité d'ayant droit de leur conjoint à un régime obligatoire de la Sécurité sociale[180] pendant au moins 6 mois.

La gestion de cette Assurance volontaire serait confiée par la CNAMTS au CNAREFE.

Enfin, la modification de l'article L. 160-3 du CSS, évoquée ci-dessus dans la section relative à la « cotAM », pourrait permettre à la fois de ne faire entrer dans le champ de la « cotAM » que les pensionnés ayant cotisé à la Sécurité sociale française au moins pendant 15 années, sans condition de nationalité, et la couverture de leurs ayants droit lors d'un séjour temporaire.

Selon la DACI/DSS et la CNAMTS, les représentants de l'AFE consultés seraient favorables à une telle mesure qui offrirait la possibilité à de nombreux Français expatriés ayant choisi de vivre leur retraite hors de nos frontières de faire bénéficier leurs ayants droit de la prise en charge de leurs frais de soins lors d'un séjour temporaire en France.

Recommandations :

92) **Rendre plus accessible l'adresse internet du CNAREFE** améliorera considérablement la communication avec les retraités résidents hors de l'espace européen.

[179] La Direction de la Sécurité sociale a indiqué que cette interprÉtation restait sujette à débat.

[180] Au régime général, à un régime spécial mentionné à l'article R. 711-1 du Code de la Sécurité sociale, tel que celui de la fonction publique ou au régime des Assurances sociales agricoles.

93) **Supprimer le flou juridique autour du délai de carence de 3 mois inacceptable** imposé aux retraités titulaires d'une pension française résidant hors espace européen et n'étant pas couverts par un accord bilatéral de sécurité sociale lors de leur retour définitif en France. Un décret pourrait modifier l'article D. 160-2 du Code de la Sécurité sociale (CSS) pour préciser les conditions d'affiliation des pensionnés et rentiers (et de leurs ayants droit) du régime français de retour définitif en France en indiquant que ceux-ci ont la qualité d'assuré social.

94) **Modifier l'article L. 160-3** du Code de la Sécurité sociale (CSS) pour limiter le droit à la prise en charge des frais de soins lors d'un séjour temporaire aux pensionnés du régime français, sans condition de nationalité, pouvant justifier d'au moins 15 années de cotisation, doit également ouvrir ce droit à leurs ayants droit.

95) Dans le cas où une éventuelle modification de l'article L. 160-3 du Code de la Sécurité sociale (CSS) ne permet pas d'ouvrir la prise en charge des soins des ayants droits d'un pensionné du régime français ayant cotisé au moins 15 ans, encourager la CNAMTS à soumettre son projet de **mécanisme inspiré de l'Assurance volontaire vieillesse** (AVV) permettant, sous certaines conditions, la prise en charge des conjoints de bénéficiaires d'une retraite française non-résidents, dont les frais de soins ne sont pas couverts par le droit européen ou international, lors d'un séjour temporaire.

96) Dans le cas où une éventuelle modification de l'article L. 160-3 du Code de la Sécurité sociale (CSS) ne permet pas d'ouvrir la prise en charge des soins des ayants droits d'un pensionné du régime français ayant cotisé au moins 15 ans, **clarifier la validité juridique** de l'invocation de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) pour la prise en charge des ayants droits mineurs de pensionnés du régime français lors d'un séjour temporaire.

Synthèse des options pour la prise en charge des frais de soins des pensionnés du régime français et de leurs ayants droit lors d'un séjour temporaire ou d'un retour définitif en France :

	Séjour temporaire	Retour définitif	Solutions proposées
Pensionné retraite ou invalidité/rentier AT-MP non-résident du régime général français*	Prise en charge des soins permise par le droit interne (article L. 160-3 du CSS)	Vide juridique pouvant se traduire par un délai de carence de 3 mois	**Retour définitif :** Modification de l'article D. 160-2 du CSS par décret pour octroyer le statut d'assuré social aux pensionnés retraite ou invalidité et aux rentiers AT-MP

Ayant droit majeur du pensionné non-résident du régime général français*	Pas de prise en charge des soins depuis la mise en œuvre de la PUMa le 1er janvier 2016	Pas de prise en charge des soins depuis la mise en œuvre de la PUMa le 1er janvier 2016 si retour sans activité professionnelle, car les pensionnés retraite ou invalidité et les rentiers AT-MP n'ont pas le statut d'assurés sociaux	**Séjour temporaire :** ◦ Modification de l'article L. 160-3 du CSS ouvrant des droits aux conjoints **ou** ◦ Mise en place d'un mécanisme inspiré de l'Assurance volontaire vieillesse permettant la prise en charge des soins du conjoint lors d'un séjour temporaire **Retour définitif :** ◦ Modification de l'article D. 160-2 du CSS par décret évoquée ci-dessus
Ayant droit mineur du pensionné non-résident du régime général français*	Soins pris en charge par l'Assurance maladie française en application de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)	Soins pris en charge par l'Assurance maladie française en application de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)	**Séjour temporaire :** ◦ Modification de l'article L. 160-3 du CSS ouvrant des droits aux conjoints **ou** **Séjour temporaire et retour définitif :** ◦ Disposition législative spécifique si invocation de la CIDE n'est pas valide juridiquement

***dont les frais de santé ne sont pas couverts par le droit européen ou international.**

2.3.2.2. Devenir retraité à l'étranger : les difficultés rencontrées lors de la liquidation de la retraite et de la retraite complémentaire

Le calcul de la retraite et de la retraite complémentaire tient compte de l'ensemble de la carrière, y compris des périodes à l'étranger lorsque le travailleur salarié a exercé son activité professionnelle dans l'espace européen ou dans un pays ayant conclu un accord de sécurité sociale avec la France couvrant l'Assurance retraite[181].

Lorsqu'un Français en mobilité internationale a travaillé dans un pays qui n'a pas signé une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France visant la retraite, sa retraite sera calculée dans chacun des pays, sans tenir compte des périodes validées dans l'autre pays.

Afin de procéder à la liquidation de la retraite et de la retraite complémentaire dans un contexte de mobilité internationale, une demande doit être formulée plusieurs mois avant le départ à la retraite. La CNAVTS et l'AGIRC-ARRCO conseillent d'engager les **démarches 6 mois avant la date prévue pour le départ à la**

[181] Comme indiqué dans la section dédiée aux travailleurs salariés, la coordination en matière de retraite ne permet pas de prendre en compte les périodes cotisées dans plus d'un pays, sauf si cela est prévu par l'accord bilatéral, dans le cas où le salarié a travaillé dans plusieurs pays liés à la France par une convention bilatérale de sécurité sociale. La retraite la plus avantageuse est alors servie par la CNAVTS.

retraite à l'étranger. Etant donné les témoignages reçus par la mission sur le délai écoulé, parfois relativement long, entre la demande de liquidation de la pension et son versement, il semble plus prudent de se manifester auprès de la caisse compétente le plus en amont possible.

S'agissant de la retraite de base, les Français établis hors de France doivent demander un dossier à l'organisme compétent, déterminé en fonction de leur lieu de résidence, pour la liquidation de leur retraite.

Si la demande de liquidation de la retraite est faite dans le cadre d'une mobilité dans l'espace européen, les affiliés ont le choix entre deux options : la demande peut être adressée soit à l'attention de la caisse de retraite du pays de résidence, soit à l'attention de la caisse de retraite du dernier lieu de travail en France[182].

Dans le cas d'une mobilité en dehors de l'espace européen, il faut distinguer entre les pays avec lesquels la France a conclu une convention bilatérale de sécurité sociale, l'ensemble d'entre elles couvrant la retraite, à l'exception de celle avec le Madagascar[183], et les autres.

Dans un pays ayant conclu un accord bilatéral de sécurité sociale avec la France permettant une coordination en matière de retraite, la demande de liquidation peut être déposée auprès de l'organisme de sécurité sociale compétent. Dans les autres pays, une demande de retraite personnelle peut être téléchargée sur le site Internet de la CNAVTS et être transmise, dûment complétée, à la dernière CARSAT d'affiliation dans le cadre du régime général en France.

Si le futur retraité est de retour en métropole lors de sa demande, celui-ci peut s'adresser à la CARSAT compétente dans sa région de résidence.

S'agissant de la retraite complémentaire, les expatriés qui ont été recrutés à l'étranger ou qui se sont affiliés à titre individuel cotisent à l'AGIRC-ARRCO via la CRE et l'IRCAFEX, des institutions du groupe Humanis.

Si cette demande intervient lors d'une mobilité internationale, deux services de l'AGIRC-ARRCO situés dans les mêmes locaux à Saint-Jean-de-Braye sont compétents pour l'ouverture des droits : le Centre d'information conseil et accueil des salariés (CICAS), si ceux-ci se sont établis en dehors de l'espace européen et le Service de coordination européenne, si les futurs retraités résident dans l'espace européen.

La coordination des régimes de base et complémentaire permet aux futurs retraités de faire une seule demande soit auprès de la CNAVTS qui transmettra à l'AGIRC-ARRCO ou via l'AGIRC-ARRCO, ou Humanis pour les cotisant CRE-IRCAFEX, qui sera transmise à la CNAVTS. Deux dossiers à compléter, un par régime, sont ensuite reçus par les affiliés.

Dans le cadre d'une mobilité européenne ou internationale, le Service de coordination européenne ou le CICAS de l'AGIRC-ARRCO reçoivent aussi par l'intermédiaire de la CNAVTS, point d'entrée en France des demandes adressées aux organismes de sécurité sociale compétents dans les pays de résidence des futurs retraités, les formulaires prévus à cet effet.

---

182 Conformément au règlement européen de coordination, dans le cas d'une affiliation à plusieurs régimes français de base, le dernier régime d'affiliation joue le rôle de régime pivot entre les autres régimes français vis-à-vis du régime ou des régimes étrangers.

La Mobilité Internationale des Français

183 Liste des États ou territoires étrangers avec lesquels la France a signé une convention bilatérale de sécurité sociale couvrant la retraite : Algérie ; Andorre ; Argentine ; Bénin ; Bosnie-Herzégovine ; Brésil ; Cameroun ; Canada ; Cap-Vert ; Chili ; République du Congo ; Corée du Sud ; Côte-d'Ivoire ; États-Unis ; Gabon ; Îles anglo-normandes (notamment Jersey et Guernesey) ; Inde ; Israël ; Japon ; Kosovo ; Ancienne République yougoslave de Macédoine ; Mali ; Maroc ; Mauritanie ; Monaco ; Monténégro ; Niger ; Philippines ; Québec ; Saint-Marin ; Sénégal ; Serbie ; Togo ; Tunisie ; Turquie et Uruguay.

Selon les représentants de l'AGIRC-ARRCO auditionnés, les dossiers des Français établis hors de France ne posent pas davantage de problèmes techniques, par exemple liés à l'inscription de leurs coordonnées postales dans les formulaires, que ceux des affiliés résidents. Cependant, il n'en demeure pas moins que les formulaires ne sont pas toujours adaptés aux coordonnées des pays étrangers. Cette réalité n'est néanmoins pas identifiée comme une source d'erreur ou de retard de traitement par l'AGIRC-ARRCO.

La CNAVTS propose un service de **demande de retraite en ligne** pour la retraite de base. **La procédure dématérialisée est à ce stade privilégiée pour la liquidation des retraites à partir de pays n'ayant pas conclu une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France.** En effet, cette procédure est aussi possible dans l'espace européen mais la CNAVTS a informé la mission que cela avait, à ce stade, un impact négatif sur le circuit de transmission des formulaires de coordination. La **mise en place de l'EESSI** devrait « permettre des gains significatifs de délais et de fiabilité pour le traitement des dossiers au bénéfice de l'ensemble des assurés et des organismes de retraite concernés en Europe »[184].

Depuis Décembre 2017, l'AGIRC-ARRCO permet également d'effectuer la **demande de liquidation de la retraite complémentaire en ligne**. Humanis permet aussi de faire la demande en ligne à travers un espace client soit par téléphone en contactant un conseiller retraite. Ces services permettent de remplir le formulaire de demande[185], mettre à jour ses coordonnées, modifier ses lignes de carrière ou compléter les périodes manquantes, transmettre les documents demandés[186], valider son dossier par une signature électronique et suivre son avancement, notamment via des notifications par courriel ou par SMS. Le futur retraité dispose d'un **espace personne**l dans lequel sont sauvegardés les messages échangés et les documents transmis. Cette numérisation du processus de liquidation de la retraite complémentaire devrait permettre une simplification significative de la procédure, répondant ainsi à l'attente exprimée par de nombreux Français consultés par la mission à travers son questionnaire citoyen.

Les futurs retraités ont également la possibilité de demander leur **relevé de situation en ligne**[187], récapitulant les droits connus acquis en France, sur le portail du régime auprès duquel ils ont cotisé[188]. Cependant, les périodes d'activité à l'étranger n'y sont pas reportées selon l'information publiée par le GIP Union Retraite dans son guide d'information destiné aux personnes préparant leur retraite à l'étranger. Les représentants de la Direction des relations internationales et de la conformité de la CNAVTS ont indiqué à la mission, lors de leur audition, que la CNAVTS ne disposait pas des moyens suffisants pour prendre en compte toute l'information relative aux droits acquis au cours de la carrière en amont de la liquidation. Ainsi, **les éléments transmis par les futurs retraités en avance de phase ne peuvent pas systématiquement être traités**. Or, ces informations pourraient être particulièrement utiles pour simuler une liquidation ou pour faciliter une liquidation de retraite en situation d'urgence[189].

Il en résulte qu'il est particulièrement **important pour les Français en mobilité internationale de conserver les documents, tels que les fiches de paie, prouvant la durée de leurs activités professionnelles à l'étranger**, car ceux-ci seront utiles au moment de la liquidation de leur retraite.

---

184 Annie Rosès, Danielle Badeig et Virginie Barret, Conseil d'orientation des retraites, Mai 2012, La mise en œuvre de la coordination entre la CNAVTS et les régimes de retraite étrangers.

185 Indiquant le motif du départ à la retraite, la date de cessation d'activité et la date d'effet de la retraite.

186 Justificatifs d'identité et coordonnées bancaires.

La Mobilité Internationale des Français

187 RIS : relevé individuel de situation.

188 L'information retraite du futur expatrié, Info retraite, dernière version consultable en mai 2018.

189 Par exemple dans le cas d'un décès brutal ouvrant droit à une pension de réversion au conjoint.

De même, une meilleure information sur les conséquences d'une expatriation sur la liquidation de la retraite doit être encouragée. Ainsi, il est particulièrement utile de connaître l'existence d'une convention de coordination avec la France en matière de retraite, la durée d'assurance pour obtenir une pension ou l'âge de liquidation de la retraite dans le nouveau pays de résidence.

Le GIP Union Retraite propose ainsi d'estimer le montant de sa retraite à travers un **simulateur en ligne inter-régime, « Marel »** (ma retraite en ligne)[190]. Cet outil est un complément d'information utile pour les futurs retraités en mobilité européenne, en attendant l'élargissement de la liste des pays inclus par le logiciel pour la simulation. Il est possible d'utiliser ce simulateur en créant un compte retraite en ligne. Les trimestres cotisés à l'étranger dans un ou plusieurs pays de l'espace européen sont désormais pris en compte, ce qui facilite l'estimation de l'âge de départ à la retraite permettant de bénéficier du taux plein après une mobilité européenne. Il serait aussi utile de pouvoir prendre en compte les périodes travaillées hors de l'espace européen dans les pays ayant conclu avec la France une convention bilatérale de sécurité sociale permettant la coordination en matière de retraite.

Enfin, la **mise en œuvre du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU)[191] entre 2019 et 2022**, piloté par le GIP Union Retraite, sera une opportunité de consolider la justesse et l'exhaustivité des informations personnelles et professionnelles sur les futurs retraités en mobilité internationale.

Recommandations :

97) Confier à une **plateforme dédiée à la mobilité internationale** le rôle de répondre aux questions des futurs retraités au moment de la liquidation de leur retraite ou renforcer les équipes des pôles internationaux des CARSAT ainsi que du CICAS et du Service de coordination européenne de l'AGIRC-ARRCO à cette fin.
98) **Evaluer la satisfaction des usagers** et le taux de recours à la demande en ligne suite à la dématérialisation de la procédure de liquidation de la retraite complémentaire mis en place récemment par l'AGIRC-ARCCO et Humanis pour les cotisants CRE-IRCAFEX.
99) **Poursuivre le processus de simplification** administrative pour la liquidation de la retraite et de la retraite complémentaire depuis l'étranger en faisant progresser la dématérialisation des démarches, notamment pour le régime de base, et en allant vers un guichet unique, à articuler avec les décisions qui seront prises dans le cadre de la réforme des retraites en cours.
100) Renforcer les moyens humains et techniques à dispositions des caisses de retraite de base et complémentaires pour collecter et enregistrer les informations sur les périodes travaillées à l'étranger tout au long de la carrière, et ce afin de simplifier et de sécuriser la phase de liquidation.
101) **Informer l'ensemble des Français** en mobilité internationale sur la nécessité de préparer leur retraite à toutes les étapes de leur mobilité, notamment en leur signalant l'existence du simulateur en ligne mis à leur disposition par le GIP Union Retraite.
102) **Assurer la compatibilité du RGCU avec les carrières internationales** des assurés afin de permettre une sécurisation, une simplification et une accélération des démarches préalables à la liquidation de la retraite après une mobilité internationale.

190 Disponible sur le site Internet du GIP Union Retraite : www.info-retraite.fr

191 Le RGCU a été institué lors de la réforme des retraites de 2010 par la loi du 9 novembre 2010 et a vocation à se substituer aux systèmes d'information de l'ensemble des régimes de retraite obligatoires de base et complémentaires pour constituer une base de données de carrière unique pour les assurés.

2.3.2.3. *Versement des retraites et des retraites complémentaires : la maltraitance administrative des retraités établis hors de France*

Témoignage

« Tous les ans, il faut fournir une preuve de vie à différents organismes. Cette preuve de vie nécessite une démarche auprès des services consulaires. Pour ma part, le Consulat est à plus de 700 kilomètres de mon domicile. Je note qu'il y a une discrimination flagrante entre les retraités 'métropolitains' et ceux vivant à l'étranger. En effet, on ne demande aucune preuve de vie aux retraités résidant en France, mais à ceux qui vivent à l'étranger, oui ! Pourquoi ? A l'ère de l'informatique, ne serait-il pas possible d'imaginer des solutions en ligne ? » - Français établi hors de France, zone géographique non précisée.

Témoignage

« Actuellement, nous émettons [un nombre important de] certificats de vie par an. Cette démarche est pénible pour les retraités, qui doivent se déplacer au Consulat, parfois de loin, alors que certains sont en mauvaise santé. Les attestations signées par des notaires locaux sont fréquemment rejetées par les caisses de retraite. Les personnes ayant plusieurs caisses de retraite doivent faire la démarche plusieurs fois par an (1 certificat par caisse). De nombreuses personnes très âgées et isolées perdent bêtement le bénéfice de leur pension du fait de ces difficultés. » - Agent de l'État en poste dans un Consulat de France.

Les retraités résidant à l'étranger doivent fournir chaque année un **justificatif d'existence**, aussi qualifié de **certificat de vie**, indispensable au contrôle de la persistance des droits et donc au versement de leur retraite.

Selon les dernières données dont dispose la CNAVTS, 1 293 672 retraités et leurs conjoints à charge du régime général résidaient à l'étranger. D'après les données transmises par l'AGIRC-ARRCO, 805 982 retraités titulaires d'une allocation de retraite complémentaire, de droits direct et indirect, résidaient à l'étranger au 31 décembre 2017.

D'après le rapport statistique du CLEISS pour l'exercice 2016, les paiements de pensions de vieillesse et d'allocations de retraite complémentaire à l'étranger ont représenté les montants indiqués dans le tableau ci-dessous :

Type d'accord	Pension de vieillesse	Retraite complémentaire
Règlements européens	2 299 681 546	971 975 570
Conventions bilatérales	2 236 472 444	674 118 795
Pays hors conventions	100 156 844	74 102 531
Total 2016 (Euros)	**4 636 310 834**	**1 720 196 896**

Source : Rapport statistique du CLEISS pour l'exercice 2016

La Mobilité Internationale Active

Les pensions de retraite et allocations de retraite complémentaire servies aux retraités du régime général français non-résidents représentent donc des sommes non négligeables.

Les montants mobilisés par cette prestation sociale, dans le contexte de vieillissement de la population, mais également le risque de fraude, plus fréquent à l'étranger comme l'ont confirmé les représentants des caisses de retraite auditionnées, dans le contexte d'une mobilité internationale accrue à tous les âges, justifient les efforts menés pour renforcer le contrôle de la persistance des droits.

Cependant, plusieurs témoignages de retraités établis hors de France, victimes de délais d'attente parfois trop longs, de l'absence de canaux de communication opérationnels et de sollicitations multiples par les différentes caisses de retraite et de retraite complémentaire leur versant une allocation, invitent à mieux prendre en compte la réalité administrative qui contraint parfois leurs démarches. Dans différents pays en dehors de l'espace européen, de très nombreux retraités du système français habitent dans des zones où le courrier postal n'est pas acheminé de façon fiable, où les adresses postales n'existent pas (villes sans nom de rue par exemple) et qui sont éloignées des postes consulaires français et de l'administration locale. Recevoir le formulaire de certificat de vie est incertain voire impossible et sa signature par une autorité officielle compétente toute aussi complexe. Il faut aussi prendre en compte l'état physique du retraité : le vieillissement peut voir se développer une incapacité physique ou psychique à se déplacer (maladie d'Alzheimer, hémiplégie suite à un accident vasculaire cérébral, etc.).

Ces difficultés peuvent conduire à la **suspension du versement de la pension** plaçant ainsi nos retraités en situation de grande précarité pour certains d'entre eux.

Par ailleurs, l'obligation de **transmission du certificat de vie** dûment complété et signé par voie postale exclusive peut être **inadaptée** au contexte local dès lors que le service de courrier postal local est défaillant.

Ainsi, la transmission à l'usager du formulaire à remplir par voie postale, l'obligation de déplacement du pensionné vers l'autorité compétente, l'obligation de renvoi à la caisse de retraite par voie postale, les délais imposés, la répétition du même acte pour chaque caisse de retraite constituent une accumulation de contraintes qui confèrent à l'ensemble de la procédure une manière de **maltraitance administrative**. La lutte légitime contre la fraude ne justifie pas un tel acharnement à maintenir des procédures d'un autre âge à l'heure de la numérisation et de la transmission dématérialisée.

La mission tient à préciser ici que des pays tels la Thaïlande et le Japon et sans doute d'autres, **refusent de signer un document qui n'est pas rédigé dans leur langue** ou donnent consigne à leurs agents de refuser de signer un document qui n'est pas émis par leur propre administration locale. Sachant cela, il est surprenant que les formulaires **demeurent exclusivement rédigés en français**, qu'aucun formulaire double-langue ne soit proposé (français/anglais, français/japonais, autres langues), que parmi la liste des autorités compétentes, on continue d'y voir figurer des instances dont on sait qu'elles refusent de signer, qu'aucun effort de transmission télématique ne soit proposé (après le refus du Conseil Constitutionnel de valider un amendement au PLFSS 2018 en ce sens, on aurait attendu un geste des caisses de retraite). La difficulté de recours à une autorité locale conduit de nombreux retraités à se tourner vers nos consulats. **La mission voudrait saluer très chaleureusement ici l'ensemble des agents des services publics consulaires qui assurent cette fonction avec dévouement et compassion** alors même qu'elle n'est pas de leur ressort. En signant des certificats d'existence, nos consulats, alors même qu'ils sont soumis à de très importantes restrictions budgétaires, suppléent les carences des caisses de retraite et leur négligence à trouver leur propre solution.

Une bonne nouvelle cependant avec la mise en place courant 2019 par le **le GIP Union Retraite** du **projet de mutualisation des certificats d'existence, dit « MCE ».** Ceci constituera une nette amélioration dans la relation de confiance entre les usagers destinataires de certificats de vie à l'étranger et les administrations françaises. Même si la période transitoire d'aujourd'hui à 2019 ne laisse présager aucune amélioration du dispositif existant ce que la mission déplore vivement, il convient cependant de **communiquer dès maintenant sur ces avancées prochaines.**

La Mobilité Internationale des Français

Le projet MCE concerne l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires et vise à établir un certificat d'existence unique, lequel sera mis à disposition de la CNAVTS, est coordonné par le GIP Union Retraite dont le Conseil d'administration a désigné l'AGIRC-ARRCO comme opérateur de développement du projet[192].

Le calendrier prévisionnel indiqué par le GIP Union Retraite à la mission prévoit un **déploiement du projet MCE en juillet 2019, à travers une phase d'initialisation qui devrait permettre les premières enquêtes en octobre 2019.** Un document unique sera alors envoyé à l'assuré qui pourra l'imprimer, le faire signer par l'autorité compétente et le renvoyer numériquement ou par voie postale à une seule adresse.

Au sein de l'espace européen, des progrès notables ont par ailleurs déjà été accomplis, en attendant la mise en place de l'EESSI, qui permettra également de créer des ponts avec le Système national de gestion des identifiants (SGNI)[193]. Ainsi, la CNAVTS a développé de façon bilatérale des **échanges automatisés d'information avec ses homologues européens** pour être informée du décès de ses assurés[194]. C'est notamment le cas avec ses caisses de retraite partenaires dans les pays de l'espace européen suivants : **l'Allemagne**, le **Luxembourg**, la **Belgique** et le **Danemark**. Les représentants de la CNAVTS auditionnés ont par ailleurs informé la mission qu'une convention de coopération pour un échange d'information automatisé similaire avait été signée et était en cours de mise en œuvre avec l'Espagne alors que deux autres étaient en cours de négociation avec l'Italie et la Pologne.

Le processus de mutualisation progresse également au sein des caisses de retraite complémentaire puisque la fusion de l'AGIRC et de l'ARRCO qui sera effective au 1er janvier 2019 se traduit déjà par un envoi unique de certificats d'existence aux assurés.

Par ailleurs, avant que la dématérialisation des certificats d'existence ne soit opérationnelle, **il apparait nécessaire d'améliorer la qualité de ces documents sur support papier ainsi que de développer leur traduction dans certaines langues[195]. La mission appuie donc la suggestion de la Cour des comptes** dans la section dédiée aux retraites versées à des résidents à l'étranger de son rapport de Septembre 2017 sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale de procéder à « *la traduction des demandes de certificat d'existence dans les langues de l'ensemble des principaux pays de destination* ».

Ainsi, le processus de mutualisation et de dématérialisation en cours permettra notamment de mettre les caisses de retraite en conformité avec le Code des relations entre le public et l'administration[196] qui dispose que les informations déjà produites ou pouvant être obtenues auprès d'une autre administration ne devraient pas être demandées deux fois aux administrés.

---

192 Rapport de la Cour des comptes de Septembre 2017 sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, Chapitre XIII - Les retraites versées à des résidents à l'étranger : des risques spécifiques insuffisamment pris en compte, des outils à adapter, pages 575 à 602.

193 Le SGNI est un système d'identification automatisé des assurés mis en œuvre par la CNAVTS à partir du numéro de Numéro d'inscription au répertoire (NIR) et mis à disposition des autres organismes de sécurité sociale.

194 Comme indiqué dans la partie I.

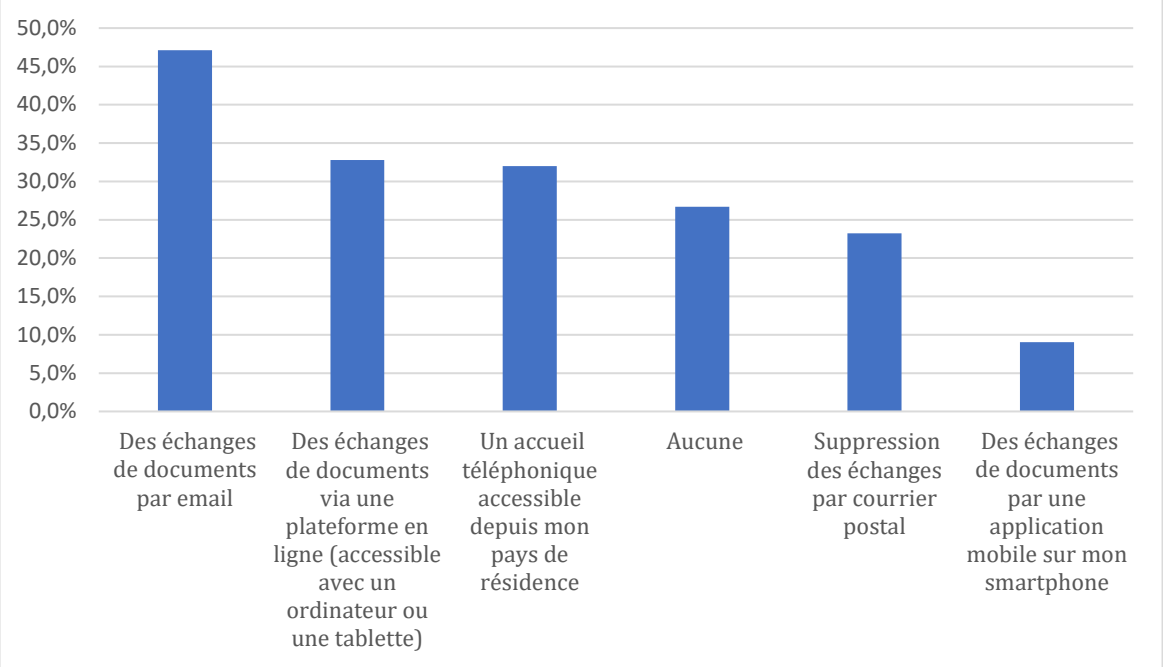
195 La Cour des comptes indique dans son rapport de Septembre 2017 sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale que « la branche vieillesse du régime général adresse des demandes de certificat d'existence rédigées dans les langues d'une partie des pays de destination : allemand, anglais, espagnol, italien, portugais et turc ; l'arabe et le polonais sont en revanche disponibles uniquement sur les formulaires téléchargeables via Internet. »

196 Code des relations entre le public et l'administration - Sous-section 3 : Informations déjà produites ou pouvant être obtenues auprès d'une autre administration : Article L. 113-12 et Article L. 113-13.

Enfin, les **résultats du questionnaire citoyen** transmis par la mission aux Français inscrits au registre des Français établis hors de France montrent par ailleurs que le **besoin d'une amélioration de la communication et des échanges avec les organismes de sécurité sociale français**, notamment à travers une accélération du processus de dématérialisation, est partagé par une part significative d'entre eux.

Ainsi, comme l'illustre le diagramme ci-dessous, plus d'un tiers des personnes ayant répondu au questionnaire expriment le souhait de pouvoir s'appuyer pour leurs démarches avec leur caisse de retraite française sur un accueil téléphonique accessible depuis leur pays de résidence ainsi que sur une intensification des échanges de documents par voie électronique ou via une plateforme en ligne.

• **Quelles modifications des services de votre caisse de retraite souhaiteriez-vous ?**



Source : Questionnaire citoyen transmis par la mission aux Français inscrits au registre des Français établis hors de France

Recommandations :

103) Evaluer avec le ministère de l'Intérieur la possibilité de mettre en place un dispositif répondant aux exigences européennes en matière de sécurité afin de permettre l'obtention **d'un certificat d'existence sou forme numérique**, par exemple **par reconnaissance faciale**.

104) Accélérer le processus de mutualisation des certificats d'existence (MCE) coordonné par le GIP Union Retraite (prévu pour mi-2019).

105) Développer les échanges automatisés sur le décès des assurés de façon bilatérale avec les caisses de retraites compétentes au niveau européen, en attendant la mise en place de l'EESSI, et international.

106) Communiquer massivement sur le projet MCE pour rassurer les titulaires de pension de retraite française sur l'existence d'une solution aux demandes de justificatifs d'existence non coordonnées auxquelles ils ont été obligés de répondre jusqu'à présent.

La Mobilité Internationale des Français

107) **Traduire le certificat d'existence** dans **l'ensemble des langues pertinentes** (conformément à la suggestion de la Cour des Comptes) (il s'agit ici d'un formulaire qui, outre l'identité de la personne,

consiste en une phrase de 10 mots, traduction qui sera faite une fois pour toute et dont le coût est donc très faible).

2.4. Les étudiants et les apprentis : une mobilité internationale à stimuler et à valoriser

La mobilité européenne et internationale des étudiants et des apprentis dépend également de leur **protection sociale**. Une expérience académique ou professionnelle à l'étranger renforcera considérablement leurs **compétences** et leur **employabilité**. La **valorisation des acquis de l'expérience** doit donc leur permettre de mettre à profit une **prise de risque personnelle et professionnelle** en Europe ou dans le monde, sans pour autant négliger la prévoyance et la couverture sociale à laquelle ils ont droit.

2.4.1. Couverture sociale des étudiants[197] et des apprentis en mobilité internationale

2.4.1.1. Le cas des étudiants

Plusieurs programmes d'échange et différents types de stages permettent aux étudiants français d'effectuer une partie de leurs études à l'étranger. Au sein de l'Union européenne (UE), le programme Erasmus offre la possibilité aux étudiants français d'étudier dans un autre établissement d'enseignement supérieur européen au cours de leurs études pour une durée allant de 3 mois minimum à 1 an maximum.

La carte européenne d'assurance maladie (CEAM)[198] doit être demandée au moins 15 jours avant le départ, en ligne, par téléphone ou en se rendant aux points d'accueil des mutuelles étudiantes. La CEAM permet la prise en charge des soins selon la législation sociale du pays d'accueil. Au-delà de 20 ans et sans avoir conservé leur résidence principale en France, les étudiants ne sont plus affiliés en France et doivent adhérer au régime local de Sécurité sociale.

En dehors de l'espace européen, **seulement trois conventions bilatérales de sécurité sociale conclues avec Andorre, Monaco et le Québec prévoient la protection sociale des étudiants**.

Les droits dont dispose un étudiant au regard de l'Assurance maladie ou comme ayant droit d'un assuré social ne sont pas exportables hors de l'espace européen. L'article R. 160-4 du CSS[199] permet cependant aux étudiants d'obtenir le remboursement de certains frais de santé pour des soins inopinés au cours de leurs

---

197 Le régime étudiant de sécurité sociale disparaîtra au 31 août 2019. A partir de cette date, tous les étudiants précédemment rattachés à une mutuelle étudiante pour leur sécurité sociale seront automatiquement affiliés à la CPAM de leur lieu d'habitation. Les mutuelles étudiantes proposeront des complémentaires santé adaptées aux étudiants et poursuivront une action de prévention aux côtés de l'Assurance maladie. A la rentrée 2018-2019, les nouveaux étudiants resteront affiliés à leur régime de sécurité sociale.

198 Un certificat provisoire de remplacement de la CEAM, valable 3 mois, peut être fourni en cas de demande tardive à partir de 15 jours avant le départ.

La Mobilité Internationale des Français

199 L'article R. 160-4 du Code de la Sécurité sociale dispose que *« les caisses d'assurance maladie peuvent procéder au remboursement forfaitaire des soins dispensés hors d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou la Suisse aux personnes bénéficiaires de la prise en charge des frais de santé au titre des articles L. 160-1 et L. 160-2 qui sont tombés malades inopinément, sans que celui-ci puisse excéder le montant du remboursement qui aurait été alloué si les intéressés avaient reçu les soins en France ».*

études au sein ou en dehors de l'espace européen. Cette protection est décrite comme « limitée et aléatoire » sur le site Internet du CLEISS. Les étudiants ne peuvent en effet pas bénéficier d'une avance de frais et le remboursement prévu est forfaitaire et limité au « *montant du remboursement qui aurait été alloué si les intéressés avaient reçu les soins en France* ». Ce dispositif s'avère donc tout à fait insuffisant pour des pays où les soins ontun coût très élevé tels les États-Unis ou Singapour.

C'est pourquoi il est vivement conseillé aux étudiants de se renseigner avant leur mobilité internationale sur le périmètre et la qualité de la protection sociale proposée par le régime obligatoire du pays dans lequel ils envisagent de poursuivre leurs études. Par ailleurs, ceux-ci devront également s'informer sur la possibilité ou l'obligation de s'affilier au régime local de Sécurité sociale. Enfin, il est particulièrement important pour eux de prendre connaissance des offres de la CFE et des assureurs privés qui proposent de nombreuses formules pour les étudiants et les jeunes, notamment dans le cadre des Programmes vacances-travail (PVT).

Recommandation :

108) **Mener des campagnes d'information spécifiquement dédiées à la protection sociale à l'étranger des étudiants français,** y compris et surtout pour des programmes hors Erasmus. Tous les établissements d'enseignement supérieur doivent y être associés. Ces campagnes d'information pourraient être organisées par le CLEISS ou une éventuelle plateforme de la mobilité internationale.

2.4.1.2. Le cas des apprentis

Dans son rapport « Erasmus Pro » visant à faciliter la levée des freins à la mobilité des apprentis en Europe, remis en janvier 2018 à la Ministre du Travail Muriel Pénicaud, M. le député européen Jean Arthuis, que la mission a auditionné, formule des propositions pour permettre une mobilité longue des apprentis en Europe, notamment sans créer d'insécurité pour ceux-ci s'agissant de leur couverture sociale. Ces recommandations contribueront à mettre en œuvre l'objectif fixé par le Président de la République de porter à 15 000 le nombre d'apprentis en mobilité européenne avant la fin du quinquennat.

Ces propositions ont notamment pour ambition de faire émerger un statut de « l'apprenti mobile » permettant de favoriser la protection sociale de l'apprenti tout en allégeant la responsabilité de son employeur en France. Certaines sont notamment reprises dans le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

La couverture sociale de l'apprenti sera celle de son État d'accueil sauf s'il ne bénéfice pas du statut de salarié dans cet État. En l'absence d'un contrat de travail ou lorsque le statut d'apprenti n'est pas reconnu, l'apprenti pourra être considéré comme étudiant et ainsi bénéficier de la protection sociale dont bénéficient les étudiants, affiliés au régime général, dans le cadre d'un programme d'échange Erasmus. Ainsi, l'apprenti pourrait être couvert en France pour les risques maladie-maternité et AT-MP et souscrire une assurance volontaire invalidité-vieillesse auprès de sa CPAM.

Recommandations :

La Mobilité Internationale des Français

109) Elargir au cas par cas aux pays hors espace européen les recommandations formulées par M. le député européen Jean Arthuis pour la protection sociale des apprentis.

110) Renforcer la communication sur la protection sociale des Français établis hors de France dans les Centres de formation d'apprentis (CFA), en préparation d'une mobilité européenne ou internationale des apprentis, en s'appuyant sur les référents mobilité européenne et internationale des CFA.

2.4.2. Valoriser les acquis de l'expérience des étudiants et des apprentis en mobilité internationale

La mobilité européenne des étudiants est facilitée par la reconnaissance des séjours d'étude à l'étranger, principalement en Europe, à travers l'obtention de diplômes grâce au Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (« *ECTS* »). Ces crédits reposant sur les résultats obtenus et la charge de travail des étudiants, ils permettent d'axer leur formation sur leurs acquis, ou de regrouper différents types d'apprentissages, tout en étant transférable d'un établissement d'enseignement supérieur à l'autre, notamment dans le cadre des programmes Erasmus, et Eramus mundus, qui permettent des échanges universitaires en dehors de l'UE.

Dans son rapport « Erasmus pro », M. le député européen Arthuis fait aussi le constat d'une insuffisante reconnaissance des acquis de compétence des apprentis revenant d'une mobilité. Il propose donc de concevoir des solutions pragmatiques pour compenser l'absence d'une harmonisation des diplômes de la formation professionnelle en Europe. Une des solutions envisagées est de doter les CFA « *d'une autonomie équivalente à celle des Universités, ou Etablissements d'enseignement supérieur accrédités par l'État, pour reconnaître les acquis d'apprentissage et délivrer les diplômes correspondant aux référentiels des métiers auxquels ils préparent* »[200].

Recommandations :

111) Etablir des chartes détaillées sur les attentes en matière de formation dans un établissement d'enseignement supérieur ou un Centre de formation (CFA) des apprentis et des étudiants permettant la reconnaissance des acquis de l'expérience lors de leur mobilité internationale

112) La mission encourage les jumelages entre Centre de formation d'apprentis (CFA) français et étrangers fondés sur des Chartes de qualité définissant des objectifs pédagogiques et éthiques permettant que la mobilité européenne ou internationale, puissant facteur d'employabilité, soit prise en compte dans la durée de la formation de l'apprenti.

2.4.3. Stimuler la solidarité intergénérationnelle

L'outil numérique peut également être mobilisé pour encourager la solidarité intergénérationnelle. La CNAVTS a ainsi lancé le projet européen « Toit + moi » en 2016. Il s'agissait d'une plateforme numérique permettant de mettre en relation des retraités souhaitant mettre à disposition une chambre libre pour loger des étudiants européens. Ainsi, en permettant à des étudiants de se loger à moindre coût, ces retraités pouvaient bénéficier d'une présence susceptible de réduire leur isolement. La CNAVTS a favorisé la confiance des jeunes et des séniors dans le service « *par l'utilisation d'identifiants numériques institutionnels, par le stockage sécurisé des données personnelles et par l'accompagnement personnalisé des retraités et des jeunes par les CARSAT, les associations et acteurs partenaires du projet* »[201].

[200] M. Jean Arthuis, Janvier 2018, Rapport Erasmus Pro : lever les freins à la mobilité des apprentis en Europe.

[201] Activités internationales de l'Assurance retraite, Bilan 2015, Perspectives 2016 de la CNAVTS.

Recommandations :

113) Décliner le projet « Toit + Moi » hors de l'espace européen pour permettre à des titulaires d'une retraite française et à des étudiants en mobilité internationale d'en bénéficier à travers le monde lorsque les conditions s'y prêtent.
114) Etendre ce dispositif aux apprentis ou la mise en place d'une plateforme numérique similaire pour faciliter davantage la mobilité européenne et internationale des apprentis.

2.5. La 3ème catégorie aidée : une illustration de la solidarité nationale hors de France qui doit bénéficier de la réforme de la CFE et du soutien de l'État

2.5.1. La 3ème catégorie aidée de la CFE bénéficie d'une transposition du mécanisme de solidarité nationale

Conformément à l'article L. 766-2-3 du CSS, **l'accès à la 3ème catégorie aidée permet la prise en charge d'une partie de la cotisation à l'assurance maladie de la CFE** « *lorsque les Français de l'étranger, résidant dans un État situé hors de l'Espace économique européen, ne disposent pas de la totalité des ressources nécessaires pour acquitter, à titre d'adhérent individuel, la cotisation correspondant à la catégorie de cotisation la plus faible* ».

Sur demande et après un « *contrôle initial et périodique des ressources des intéressés* » par les autorités consulaires françaises[202], un tiers de cette cotisation est pris en charge par le budget d'action sanitaire et sociale de la CFE, dont une partie avec le concours du fonds social du MEAE. **La CFE permet ainsi l'adhésion des personnes ayant un faible revenu afin de ne pas exclure les plus démunis de son offre, conformément à sa mission de service public** et de garante des principes de la Sécurité sociale française au-delà des frontières nationales. L'article 3 de la proposition de loi relative (PPL) à la réforme de la CFE[203] maintient l'existence de la 3ème catégorie aidée, les modes de calcul de la prise en charge de la cotisation ainsi que le rôle des consulats dans l'examen des demandes et le contrôle des ressources.

Pour sélectionner les dossiers éligibles à cette aide, les services consulaires prennent en compte les situations personnelles et professionnelles, les revenus bruts[204] et les charges[205] de l'année civile précédant la demande, ainsi que le capital foncier et la valeur des véhicules possédés des personnes ayant formulé le vœu d'avoir accès à la 3ème catégorie aidée de la CFE. **Les dossiers des personnes souhaitant avoir accès à la 3ème catégorie aidée sont examinés par une Commission consulaire** locale réunie par les autorités diplomatiques et sont transmis à la CFE pour validation, laquelle est quasi systématique, sauf erreur manifeste. Pour les personnes n'étant pas déjà affiliées à la CFE, l'adhésion et le bénéfice de l'aide prennent effet le 1er jour du mois faisant suite à la réception de la décision favorable par la CFE. Afin d'avoir accès à la 3ème catégorie aidée et de bénéficier de la prise en charge de la cotisation maladie, il est

---

202 Les postes consulaires effectuent le contrôle des ressources d'environ un tiers des bénéficiaires chaque année.

203 Votée en première lecture au Sénat au printemps 2018

La Mobilité Internationale des Français

204 Salaires, primes, indemnités, revenus professionnels, pensions ou rentes, revenus fonciers et revenus mobiliers (actions, placements).

205 Impôt acquitté l'année précédente, retenues obligatoires sur pensions ou rentes, charges sociales obligatoires (assurance maladie/maternité) et personnel de service (nombre d'employés, coût mensuel).

nécessaire de remplir les conditions suivantes : être de nationalité française ; résider hors de l'espace européen ; être inscrit ou être en instance d'inscription au registre des Français établis hors de France auprès du Consulat territorialement compétent ; souhaiter adhérer à la CFE à titre individuel[206] et avoir des ressources inférieures à la moitié du plafond annuel de la Sécurité sociale.

2.5.2. Assurer le financement de la 3ème catégorie aidée

Le financement de la 3ème catégorie aidée repose sur une contribution croissante de la CFE à travers son budget d'action sanitaire et sociale, en coordination avec le MEAE. **Au 31 décembre 2017, 2 252 Français établis dans 94 pays appartenait à la 3ème catégorie aidée**, représentant un soutien financier d'un montant d'**environ 2 millions d'Euros dont 351 000€ financés par une subvention du MEAE** (budget 151, action sociale). Ils étaient 2 582 bénéficiaires en 2016 et 2 515 en 2015[207]. Ils étaient, à titre indicatif, 3 700 en 2009[208].

Répartition de la 3ème catégorie aidée à l'étranger au 31 décembre 2017[209] :

Catégorie	*Nombre*	*Pays*
Salariés	701	74
Indépendants	364	50
Inactifs	1187	66
Total	**2252**	**94**

Source : Extrait du tableau transmis par la CFE sur la répartition de la 3ème catégorie aidée par régime et pays au 31/12/2017

Depuis la création de la 3ème catégorie aidée de la CFE par la loi de modernisation sociale en 2005, les modalités de son financement ont été revues du fait des contraintes budgétaires. **Initialement**, la **prise en charge** par l'État de la 3ème catégorie aidée **était complète**[210], avant de diminuer progressivement. Il arrivait également que la CFE bénéficie des fonds du budget d'aide sociale non consommés pour le financement de la 3ème catégorie aidée. Depuis le vote de la loi de finances de 2011, la CFE est responsable du financement du dispositif, auquel l'État apporte son concours. **La contribution de l'État s'est progressivement réduite** pour atteindre 351 440 Euros en 2016 et 2017, environ 100 000 Euros de moins qu'en 2015.

---

206 La 3ème catégorie aidée est ouverte, à titre individuel, aux salariés, indépendants et aux autres catégories à l'exception des étudiants, des pensionnés et des salariés dont l'entreprise est le mandataire des cotisations.

207 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2017, Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France. La Mobilité Internationale des Français

208 Information transmise par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

209 Extrait du tableau transmis par la CFE sur la répartition de la 3ème catégorie aidée par régime et pays au 31/12/2017.

210 La prise en charge de la 3ème catégorie aidée par l'État s'élevait à 4,2 millions d'Euros au départ.

Par ailleurs, la proportion de l'aide dont bénéficie la 3ème catégorie aidée par rapport au montant de la cotisation assurance maladie de la CFE est fixée chaque année par arrêté ministériel des ministères de tutelle de la CFE[211]. Celle-ci a été maintenue à **un tiers de la cotisation** depuis la création du dispositif.

Lors de la réunion de la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger (CPPSFE) du 3 mars 2017, il a été proposé que le reliquat du budget d'aide sociale soit versé à la CFE pour contribuer au financement de la 3ème catégorie aidée. Cependant, le MEAE a indiqué que la Direction du Budget privilégiait la contribution des réserves de la CFE et que la gestion des crédits d'aide sociale ne pouvait permettre un transfert automatique des crédits non consommés vers la CFE du fait notamment du besoin de conserver des fonds pour les dépenses imprévues, notamment les rapatriements.

La réforme de la CFE devrait avoir un impact significatif sur ses ressources financières, notamment en ayant pour conséquence une augmentation des adhésions, et devrait ainsi bénéficier au financement de la 3ème catégorie aidée. S'il n'est pas possible d'évaluer avec précision l'évolution du nombre de personnes concernés par ce mécanisme dans les prochaines années, il semble **nécessaire que l'État s'engage davantage pour soutenir cette mission de service public de la CFE** bénéficiant aux plus démunis de nos compatriotes à l'étranger.

Dans un contexte de croissance régulière du nombre de ressortissants français à l'étranger, avec une nette diminution des « packages expatriés » tandis que les travailleurs indépendants sont de plus en plus nombreux à s'expatrier (créateurs d'entreprise, auto-entrepreneurs), et une augmentation soutenue du nombre de retraités non-résidents, il est probable que **la 3ème catégorie aidée devrait croître** parallèlement à ces différents marqueurs.

Recommandations :

115) **Augmenter** dès la loi de finance 2019 **la contribution de l'État au financement de la 3ème catégorie aidée :**

- Par une **indexation** sur le taux de croissance annuel moyen des Français inscrits au registre (3,4%).
- Par la **mise à parité des contributions CFE et État français** conformément aux valeurs traditionnelles de solidarité de la République, témoignant ainsi de l'attachement du gouvernement à protéger les plus démunis.

116) **Mener un audit** des critères et des commissions de sélection des dossiers de candidature en 2019 pour évaluer les conditions d'attribution de ce financement et le nombre de personnes qui, faute de ressources personnelles pour payer leur quote-part de cotisation, renoncent à intégrer ce dispositif de la 3è catégorie aidée, et **définir des indicateurs de** suivi des dossiers sélectionnés pour évaluer l'usage et l'efficience de ce financement chaque année.

211 Les ministères de l'Economie et des Finances (Budget) et des Solidarités et de la Santé (Sécurité sociale) sont les ministères de tutelle de la CFE.

3. S'appuyer sur la réforme de la CFE pour mieux préparer la retraite, protéger les plus démunis et les nouveaux profils en mobilité internationale

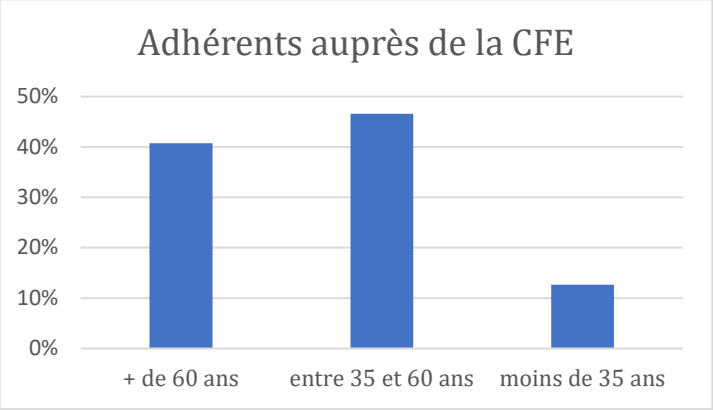
La Caisse des Français de l'étranger (CFE)[212] permet de couvrir 200 000 personnes en mobilité internationale à travers 100 000 contrats. 60% des personnes couvertes ont adhéré à titre individuel et 40% via leur entreprise[213].

A bien des égards, la CFE apparaît comme l'institution de référence pour la protection sociale des Français en mobilité, lorsque les règlements de coordination européens et les conventions bilatérales de sécurité sociale n'offrent plus les garanties suffisantes à leur protection sociale.

La CFE permet aux Français engagés dans une mobilité internationale de se couvrir de façon volontaire contre les principaux risques auxquels ils peuvent être confrontés au cours de leurs séjours à l'étranger. Elle offre aussi une couverture lors du retour en France, avant que la PUMa ne prenne le relais.

Les nombreux témoignages reçus par la mission permettent de constater que pour une part significative des personnes interrogées, le coût des produits proposés par la CFE étaient perçus comme trop élevés par rapport à leurs ressources. La réforme de la CFE devrait rendre ses tarifs plus attractifs et permettre de renforcer davantage le lien établi entre la CFE et les Français en mobilité internationale, lequel est une expression de leur attachement à la Sécurité sociale française et à un lien avec la France.

Par ailleurs, **l'un des enjeux majeurs de la réforme de la CFE est d'en faciliter l'accès aux jeunes**. Comme le montre le diagramme ci-dessous, basé sur les informations fournies par les Français inscrits au registre des Français établis hors de France ayant répondu au questionnaire citoyen de la mission, la part des jeunes adhérents à la CFE reste à ce jour limitée.



Source : CFE

La Mobilité Internationale des Français

212 La Caisse des Français de l'étranger (CFE) a été créée en 1984 dans le prolongement de la Caisse des expatriés, établie en 1978, dont le but était de répondre à la demande exprimée par les entreprises souhaitant développer leurs activités à l'étranger en permettant une couverture sociale de leurs salariés.

213 Données transmises à la mission par le Directeur de la CFE, M. Laurent Gallet, lors de ses auditions.

En effet, comme le souligne un rapport conjoint IGAS-IGF datant de juillet 2015, si la situation financière de la CFE est saine, celle-ci respectant l'obligation d'équilibre de ses comptes pour l'ensemble des assurances volontaires qu'elle propose, certaines évolutions de sa démographie, telle que l'augmentation rapide du nombre de pensionnés, appellent une vigilance particulière pour le futur[214].

3.1. Présentation de la CFE : un acteur clef de la protection sociale des Français en mobilité internationale

3.1.1. Offre de la CFE : profils concernés, couverture sociale proposée et articulation avec les assurances complémentaires

La CFE s'adresse aux différents profils de Français qui peuvent se retrouver dans le besoin de compléter leur protection sociale dans le cadre d'une mobilité internationale.

Les différents profils en mobilité internationale pouvant bénéficier des assurances de la CFE pour les différents risques auxquels ils sont exposés[215] *:*

	Etudiant et jeune en PVT	Salarié	Indépendant	Sans activité	Retraité	Chargée de famille	Ancien assuré d'un régime obligatoire français
Maladie-Maternité	•	•	•	•	•		
Accidents du travail		•					
Vieillesse		•				•	•

Source : site Internet de la CFE

Elle permet de **compléter les conventions bilatérales de sécurité sociale ou pallier leur absence**. Elle ne dispense pas des cotisations dues au titre du régime obligatoire du pays de résidence.

La CFE offre ainsi la possibilité aux Français établis hors de France de **conserver, sur la base du volontariat, un lien avec la Sécurité sociale française** et une couverture sociale d'un niveau similaire. Elle permet notamment le prise en charge des soins à l'étranger **dans la limite des tarifs remboursés par la Sécurité sociale française**, point souvent mal compris de certains adhérents et sur lequel il est essentiel de beaucoup communiquer. Dans de très nombreux pays, les Français en mobilité internationale seraient

[214] Nathalie Coppinger, Camille Herody, Laurent Caillot et Huguette Mauss, Inspection générale des Finances-Inspection générale des Affaires sociales (IGF-IGAS), Juillet 2015, La Caisse des Français de l'étranger, son activité et les conditions de son intervention.

[215] Source : site Internet de la CFE (www.cfe.fr).

contraints, s'ils n'avaient pas adhéré à la CFE, de recourir à des assurances privées, en raison du coût de la santé dans le système local.

S'agissant de la **retraite**, la CFE permet, en donnant accès à l'Assurance volontaire vieillesse (AVV), d'éviter une décote plus ou moins importante sur la pension après avoir effectué une partie de sa carrière à l'étranger dans un pays n'ayant pas conclu avec la France un accord bilatéral de sécurité sociale permettant la coordination en matière de retraite.

La CFE propose ainsi des assurances volontaires maladie-maternité, invalidité-décès, accident du travail-maladie professionnelle (AT-MP) et vieillesse-veuvage. **Elle n'est pas compétente pour l'assurance chômage et les prestations familiales.**

La CFE se distingue des assureurs privés en offrant une protection sociale sans limite d'âge et sans exclusion sur critère médical. Par ailleurs, l'augmentation des cotisations est indexée sur le plafond de la Sécurité sociale permettant un taux d'augmentation annuel réduit, inférieur à celui des assureurs privés.

Cependant, **une assurance complémentaire est nécessaire dans les pays où les frais de santé sont particulièrement élevés**. Ainsi les groupes Humanis ou Henner, auditionnés par la mission, permettent la prise en charge des frais réels si l'assuré a opté pour un niveau de garantie suffisant. Ils proposent par ailleurs un guichet unique permettant aux assurés de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour l'ensemble de leur couverture sociale à l'étranger. Il ressort des auditions des représentants des groupes Humanis et Henner que celui-ci doit faire l'objet d'une meilleure coordination avec la CFE pour réduire les délais et améliorer le service aux assurés.

3.1.2. Assimilation des périodes d'interruption de travail indemnisées par la CFE à des périodes d'Assurance vieillesse

Les périodes d'indemnisation de la CFE au titre des risques maladie, maternité, accident du travail, maladie professionnelle et invalidité[216] permettaient dans le passé la validation de trimestres par la CNAVTS à travers un report sur le compte de l'assuré dès lors que celui-ci cotisait à l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) de la CFE au moment de la réalisation du risque. Ces périodes d'indemnisation étaient ainsi prises en compte dans le calcul de la retraite, pour la durée d'assurance et le taux, sans contrepartie de cotisations.

Par lettres ministérielles du 16 décembre 2013 et 12 décembre 2014, le ministère des Affaires sociales a demandé à la CNAVTS de ne plus valider les périodes de maladie, maternité, accident du travail, maladie professionnelle et invalidité indemnisées par la CFE en périodes assimilées à des périodes d'assurance au régime général à partir de 2014[217].

Les retraités n'ont pas été concernés par ce changement qui n'a donc pas eu d'effet rétroactif sur les retraites versées.

L'arrêté ministériel du 26 juin 2015 modifiant l'arrêté du 22 décembre 1998 relatif au programme d'action sanitaire et sociale de la Caisse des Français de l'étranger autorise la CFE à se substituer à l'assuré volontaire pour cotiser à l'AVV pendant les périodes que celle-ci indemnise à partir du 1er janvier 2014. **Il ne s'agit**

---

216 Pour bénéficier des indemnités journalières maladie-maternité, il faut être salarié et avoir souscrit à l'option indemnités journalières-capital décès au plus tard un an après l'affiliation à l'assurance de base maladie-maternité-invalidité (Articles D. 762-2-1 à D. 762-2-9 du Code de la Sécurité sociale). Il n'est donc pas nécessaire d'avoir au préalable relevé d'un régime français.

217 La raison avancée par le ministère des Affaires sociales était que seuls les travailleurs salariés du régime général sont visés par les articles L. 351-3 et R. 351-12 du Code de la Sécurité sociale.

donc plus de périodes assimilées mais de périodes cotisées. L'arrêté du 26 juin 2015 a ainsi permis d'éviter la rupture des droits qui aurait pu résulter de la fin des périodes assimilées et à la CFE d'offrir un **dispositif essentiel pour son attractivité auprès des entreprises.**

L'assuré peut bénéficier de ce dispositif seulement s'il n'est plus en mesure de cotiser de façon volontaire à la CFE : dans le cas d'un retour en France ou si le contrat de travail à l'étranger a été rompu. Par ailleurs, l'assuré doit aussi cotiser à l'AVV au moment de la réalisation du risque.

La prise en charge de la cotisation d'Assurance vieillesse par la CFE a lieu, comme indiqué dans une circulaire de la Direction des relations internationales et de la coordination de la CNAVTS[218] « *du début jusqu'à la fin du versement des indemnités journalières de la CFE, quelles que soient leur nature, de date à date* » et « *pendant toute la durée de versement de la pension d'invalidité ou de la rente accident du travail ou de maladie professionnelle d'un taux d'au moins 66%* ». Par ailleurs, la note de la CNAVTS précise que « *le salaire retenu servant de base à la cotisation vieillesse est celui sur lequel l'assuré cotisait au jour de l'interruption de travail ayant donné lieu au versement des indemnités journalières de la CFE ou d'une pension d'invalidité ou d'une rente accident du travail d'un taux d'au moins 66%* ». A la différence des périodes assimilées, les périodes cotisées permettent donc de prendre en compte un montant de salaire qui pourra être reporté au compte vieillesse de l'assuré et intégré au calcul des 25 meilleures années de salaire lors de la liquidation de la retraite.

Ainsi, comme l'a indiqué le Directeur de la CFE, M. Laurent Gallet, à la mission, **le nouveau dispositif est donc plus favorable pour les adhérents à la CFE que celui qui le précédait**. Son coût est supporté par le budget d'action sociale de la CFE.

Le régime de cotisation volontaire vieillesse des Français établis hors de France est donc aligné sur celui des assurés résidant sur le territoire français depuis le 1er janvier 2016 pour les périodes d'interruption de travail postérieures au 1er janvier 2014. Ainsi, selon le Directeur de la CFE « *la Caisse des Français de l'étranger joue pour les non-résidents le rôle du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les résidents* ».

Les travailleurs indépendants n'auront pas accès à ce dispositif même si l'AVV de la CFE leur est ouverte dans le futur, du fait que la CFE anticipe un **risque d'antisélection**, jugé plus probable avec les travailleurs indépendants si ceux-ci ont accès à l'assurance volontaire accident du travail-maladie professionnelle.

Il a également été porté à l'attention de la mission que la régularisation des trimestres cotisés à la CFE par la CNAVTS se caractérisait parfois par des délais excessifs.

Recommandation :

117) **Evaluer de façon précise le temps nécessaire** à la validation des trimestres cotisés à la CFE dans le cadre d'une Assurance volontaire vieillesse (AVV), ou cotisés par la CFE lorsque celle-ci se substitue à l'assuré, et identifier une solution pour réduire les délais s'il s'avère que ceux-ci sont excessifs.

[218] Circulaire CNAVTS du 10 février 2016 (Référence 2016 - 11).

3.1.3. La prise en charge des soins liés aux Affections de longue durée (ALD)

On désigne par Affections de longue durée (ALD) les maladies ayant un caractère grave ou chronique nécessitant des soins réguliers s'étalant sur une durée minimale de 6 mois. Ces affections impliquent des soins particulièrement coûteux pour les patients.

On distingue deux types d'ALD : exonérantes et non exonérantes. La Sécurité sociale a ainsi établi une liste de 30 ALD pour lesquelles les soins sont pris en charge à 100%[219].

Les assurances complémentaires permettent le remboursement du reste à charge lorsque les tarifs sont supérieurs au montant remboursé par la CFE, lequel est identique à celui pris en charge par la Sécurité sociale. **L'assurance complémentaire permet ainsi de couvrir les frais réels**. Le montant pris en charge par l'assurance complémentaire dépend de la garantie souscrite. Humanis permet par exemple un remboursement de 100% du coût d'un médicament à partir de sa garantie de niveau 2. La couverture individuelle proposée par les assurances complémentaires dépend notamment de l'âge, de la composition de la famille, des zones tarifaires et du niveau de garantie.

L'ALD peut en revanche être un obstacle à la souscription d'une assurance complémentaire notamment lorsque la demande est faite depuis l'étranger. Elle est alors conditionnée à l'examen d'un questionnaire médical par un médecin conseil. En revanche, les personnes souhaitant souscrire une assurance complémentaire en France, en préparation de leur départ à l'étranger, ne font pas l'objet d'une sélection médicale.

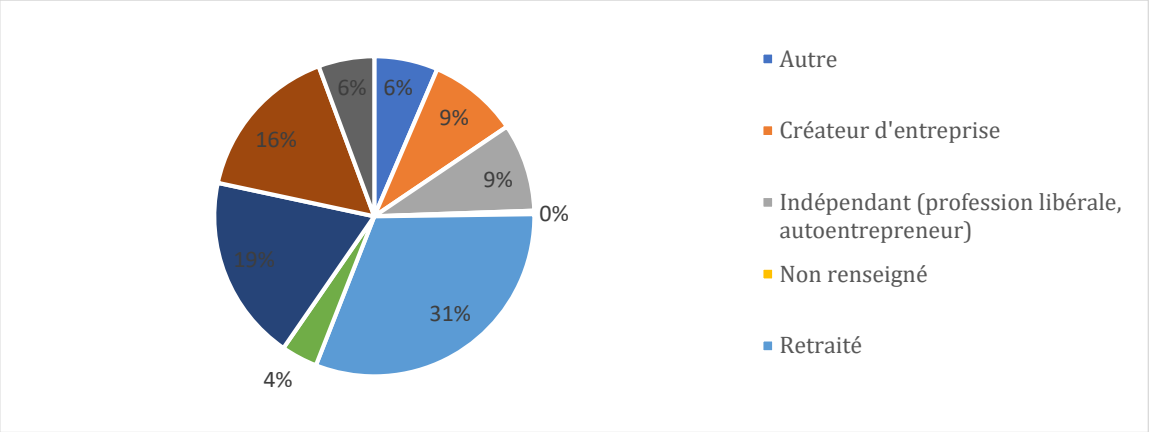
Recommandation :

118) **Insérer dans chaque nouveau passeport délivré un QR Code** qui renverrait à 2 informations majeures : la sensibilisation à la nécessité de souscrire une a**ssurance santé** avant un départ pour l'étranger, quelle que soit la durée du séjour et l'inscription sur le registre **Ariane.**

[219] Au-delà de cette liste, il existe aussi d'autres types de maladies pouvant être prises en charge à 100%.

3.2. Pistes pour adapter l'offre de le CFE aux nouvelles attentes liées à la mobilité

3.2.1. Les objectifs de la réforme de la CFE



Source : site Internet de la CFE

La réforme de la CFE telle qu'elle est envisagée permettra notamment d'**encourager l'adhésion des jeunes** et d'**ouvrir l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) aux travailleurs indépendants**.

Comme l'indique le diagramme ci-dessus, basé sur les résultats du questionnaire citoyen réalisé par la mission auprès des citoyens inscrits au registre des Français établis hors de France, les travailleurs indépendants représentent une part peu significative de la population sondée alors que les retraités sont surreprésentés.

La CFE entend asseoir son rôle de garant de la protection sociale des Français établis hors de France. Elle souhaite également s'imposer comme un acteur clef de l'accompagnement des politiques publiques orientées vers l'étranger. Ainsi, la CFE a notamment pour objectif de devenir le gestionnaire de la protection sociale des Volontaires internationaux en entreprise (VIE) en coopération avec Business France. Des offres de service pour les fonctionnaires internationaux français qui ne seraient pas couverts par des contrats collectifs et pour les contractuels français recrutés par les Ambassades et les Consulats sont également envisagées par la CFE.

Points clefs de la réforme

La proposition de loi (PPL) relative à la réforme de la Caisse des Français de l'étranger a été adoptée par le Sénat le 1er février 2018. Elle est en attente d'une date de débat à l'Assemblée nationale ; un vote avant la fin de l'année 2018 est nécessaire.

Le premier volet de la réforme est consacré à l'**amélioration de l'offre commerciale de la CFE**[220]. Le constat a été fait que l'offre tarifaire actuelle de la CFE en matière d'assurance maladie volontaire était peu lisible, avec plus de 600 tarifs proposés et peu attrayante pour les jeunes en expatriation.

[220] Chapitre I de la PPL, articles 1 à 22.

La CFE souhaite notamment créer un **nouveau système reposant sur une cotisation forfaitaire par tranche d'âge indépendante des ressources**. La cotisation volontaire ouvrant droit à la prise en charge des frais de santé à l'étranger sera déterminée en fonction de la tranche d'âge et de la composition familiale, et ce quels que soient le statut de l'adhérent et la nationalité des membres de sa famille. Des conjoints étrangers exerçant une activité professionnelle pourront ainsi être couverts par la CFE.

Jusqu'à présent, la CFE considérait comme étant à charge totale les personnes dont les revenus sont inférieurs ou égaux à 200 Euros. Ce critère pouvait exclure de la couverture CFE des conjoints ayant une faible retraite mais d'un montant supérieur à 200 Euros, les obligeant à adhérer à titre individuel, comme le démontre le témoignage ci-dessous. Cependant, la réforme des cotisations introduira **un tarif famille** que le conjoint soit ou non à charge, ce qui devrait répondre au sentiment d'injustice exprimé par certains et recueilli par la mission.

Témoignage

« Les caisses de sécurité sociale et les assurances complémentaires maintiennent la notion de couple. Seule la Caisse des Français de l'étranger, la sécurité sociale des expatriés, la supprime sans aucune justification. Je me suis maintes fois adressée aux Sénateurs, Députés, représentants et délégués de la CFE à ce propos. J'ai eu peu de réponses, aucune n'était claire, et il n'y a pas eu de changement. Ma situation n'évolue pas, et ma cotisation continue d'augmenter régulièrement, bien que ma pension n'augmente pas […]. Abandonner une retraite pour laquelle on a cotisé, afin d'avoir une couverture sociale, n'a pas de sens, qui plus est quand on a déjà demandé à percevoir sa retraite […]. J'espère que les réformes 2018 de la CFE verront le retour à la notion de couple […] afin que ma cotisation sociale ne soit plus une confiscation de ma pension. » - Citoyenne française établie à Tanger (Maroc).

A la date d'entrée en vigueur de la loi, la majoration des cotisations acquittées à titre individuel résultant de la réforme sera limitée à 50% Des modulations de cotisations à titre commercial, notamment pour les adhérents les plus anciens, seront possibles.

La réforme permettra aussi à la CFE d'offrir à ses adhérents davantage de lisibilité sur le niveau de prise en charge, par exemple en indiquant un pourcentage du coût des soins, en fonction du pays où les soins seront consommés

Par ailleurs, en vertu de l'article 64 de la loi de financement de la Sécurité sociale de 2017, les adhérents de la CFE disposeront d'une carte vitale comme les affiliés à l'Assurance maladie en France, ce qui contribuera davantage à renforcer leur lien avec la Sécurité sociale française.

La suppression de la condition de nationalité française pour l'adhésion à la CFE permettra à la CFE de se mettre en conformité avec la réglementation européenne. Par ailleurs, des mesures prévoient l'extension à la CFE des règles applicables aux organismes qui relèvent du régime général en ce qui concerne les pénalités, la lutte contre la fraude, les conventions entre organismes et le recouvrement des prestations indûment versées.

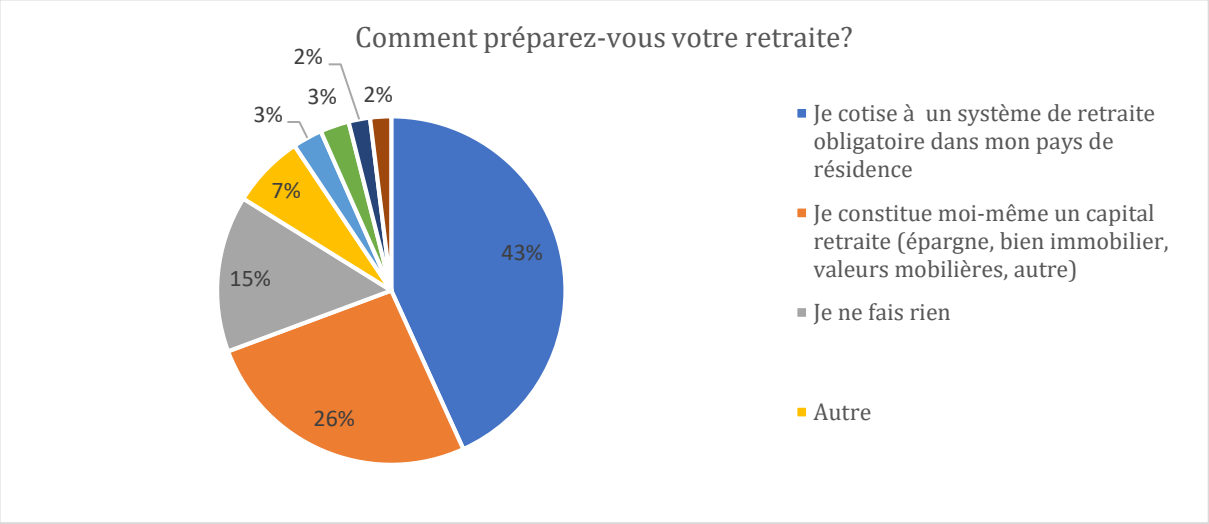
Enfin, la suppression de l'exigence d'un montant minimal pour le versement des cotisations dues par les retraités ; du délai maximal au cours duquel il est possible de formuler une demande d'adhésion à l'une des assurances volontaires ainsi que la définition des modalités de prise en charge des dépenses en fonction du pays d'expatriation sont aussi évoquées ci-dessous[221].

La Mobilité Internationale des Français

[221] Voir les points 2 et 3 ci-dessous.

Le deuxième volet est dédié à la **réforme de la gouvernance de la CFE**[222], notamment en simplifiant les catégories de représentants des assurés au Conseil d'administration. Une nouvelle catégorie d'administrateur désigné représentera le réseau des Chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger et remplacera l'un des deux représentants des employeurs. Par ailleurs, la base électorale des représentants des assurés sera élargie à l'ensemble des conseillers consulaires et des délégués consulaires. Elle ne sera donc plus limitée aux membres de l'AFE. Enfin, la **parité** sera introduite dans la constitution des listes de candidature à l'élection des représentants des assurés.

3.2.2. Réforme de l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) de la CFE : favoriser l'accès universel à l'AVV via la CFE lors de la prochaine réforme des retraites



Source : Questionnaires citoyens administré pour le rapport

Même si les réponses aux questionnaires citoyens de la mission ne reflètent que la situation d'un échantillon restreint de Français établis à l'étranger, le diagramme ci-dessus semble indiquer que la CFE pourrait jouer un rôle plus important pour assurer la continuité des droits à la retraite lors d'une mobilité internationale, notamment de longue durée.

L'Assurance volontaire vieillesse (AVV) est aujourd'hui accessible aux salariés, anciens salariés et chargés de famille. Le Directeur de la CFE a confirmé à la mission la volonté de la CFE de **rendre l'AVV plus universelle** en l'ouvrant aux **travailleurs indépendants** et aux personnes ayant de faibles revenus. Il a rappelé que l'AVV était souscrite principalement dans le cadre de contrats collectifs d'entreprises (90%) et de façon plus limitée de façon individuelle (10%).

Il en résultait un **accès réduit des jeunes à l'AVV ce qui avait parfois pour conséquence une carrière à « trous » et un retard dans l'acquisition de droits à la retraite**.

[222] Chapitre II du PPL, articles 23 à 25.

Pour ce faire, la CFE souhaite remplacer les trois classes de cotisation actuelles, à laquelle s'ajoute une quatrième pour les salariés de moins de 22 ans, par la possibilité de choisir un montant de cotisation indépendamment de son revenu entre le plafond de la Sécurité sociale et le minimum pour l'acquisition d'un trimestre. **La cotisation minimale serait de 260 Euros environ par trimestre au lieu de 882 Euros environ actuellement**.

Ce dispositif aurait pour conséquence d'augmenter le nombre d'expatriés cotisant pour leur retraite à titre individuel, ce qui, en diminuant corrélativement le nombre de non cotisants, **réduirait le recours à l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) lors du retour en France**, coûteux pour les finances publiques.

Il existe un **risque d'optimisation** qui pourrait être exploité par certaines personnes qui auraient ainsi la liberté de cotiser pour leur retraite de façon plus avantageuse à l'étranger mais la CFE fait **le choix de privilégier la mise en œuvre de sa mission de service public en facilitant l'accès des jeunes à l'AVV**. La CFE se réserve la possibilité de faire évoluer les classes de cotisation tout en conservant la cotisation minimale de 260 Euros par trimestre si ce besoin apparaissait lors de la gestion de ce nouveau dispositif.

S'agissant de l'adhésion à l'AVV, elle est soumise à 2 conditions qui doivent être remplies simultanément :

- Elle doit se faire aujourd'hui dans un **délai** maximum **de 10 ans suivant le départ de France.** Le Directeur de la CFE propose de supprimer cette clause et a confirmé que la CNAVTS soutenait cette proposition de la CFE, laquelle devrait faire l'objet d'un décret d'application lorsque la PPL sur la réforme de la CFE sera adoptée.
- Justifier de **5 années d'ancienneté de cotisation*** au régime obligatoire français d'Assurance maladie ou de 6 mois de cotisation à l'Assurance vieillesse obligatoire avant le départ de France;

(*) Ce critère visait à restreindre l'accès à l'AVV aux ressortissants français. Cependant, certains Français nés à l'étranger ou commençant leur carrière à l'étranger se trouvent automatiquement exclus de l'accès à l'AVV du fait de cette condition ou de celle des 6 mois de cotisation à l'Assurance vieillesse obligatoire avant le départ de France. **Le Directeur de la CFE souhaite faire une nouvelle proposition pour prendre en compte les périodes de cotisation à la CFE afin de rendre les conditions d'adhésion à la CFE moins restrictives lors de la discussion du projet de loi sur la réforme des retraites**. Une proposition de modification législative a en effet échoué lors de la discussion de la PPL.

Recommandations :

119) **Ouvrir l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) à des Français expatriés de longue date** en prenant en compte la durée de leur adhésion à la CFE dans le calcul des 5 ans de cotisation (5 années de cotisation à un régime obligatoire français d'Assurance maladie ou 6 mois de cotisation à l'Assurance vieillesse obligatoire avant le départ de France sont actuellement nécessaires pour adhérer à la CFE).
120) Rendre l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) plus accessible aux expatriés ayant un revenu modeste, notamment afin de diminuer le recours à l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) lors du retour en France et son coût financier pour l'État.
121) Supprimer le délai de 10 ans pour adhérer à l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) pour élargir le périmètre de ses bénéficiaires.

3.2.3. Autres réformes envisagées par la CFE

3.2.3.1. Elargissement du périmètre de la CPAM d'Indre-et-Loire

La CPAM de Tours gère les dossiers des retraités du régime général expatriés et adhérents à la CFE.

La CFE va mettre en place le système Sésame Vitale en 2019 ce qui impliquera le transfert du dossier de l'adhérent en mobilité internationale entre la CPAM gestionnaire et la CFE à l'aller comme au retour.

La CFE pourrait rencontrer des difficultés avec les expatriés devenant retraités lors de leur expatriation puisque leur carte vitale devra muter vers le régime leur versant la pension la plus importante.

Recommandation :

122) La mission soutient la proposition du Directeur de la CFE **d'élargir à tous les régimes le périmètre de la CPAM de Tours aux retraités expatriés adhérents à la CFE** pour simplifier la gestion de leurs dossiers et limiter les risques d'erreurs.

3.2.3.2. Aide au paiement d'une complémentaire santé pour les revenus les plus modestes

La CFE mène une réflexion exploratoire à ce stade pour permettre l'accès aux soins locaux aux Français ayant un faible revenu et n'ayant pas accès à la 3ème catégorie aidée.

Ce produit permettrait uniquement l'accès à certains soins locaux moins coûteux que ceux répondant aux standards européens. La CFE travaille avec les Consulats pour mettre en place ce produit.

Recommandation :

123) [**Aide Santé aux plus démunis**] La mission encourage le projet de la CFE de mettre en place une Aide au paiement d'une complémentaire santé pour faciliter l'accès à certaines catégories de soins locaux aux Français établis en dehors de l'espace européen aux revenus les plus modestes et n'ayant pas intégré la 3ème catégorie aidée.

3.2.3.3. Disparition des cotisations rétroactives pour les adhésions tardives à l'Assurance maladie-maternité-invalidité de la CFE

Aujourd'hui, l'adhésion à la CFE est conditionnée au paiement de cotisations rétroactives, ce mécanisme représentant un frein à l'entrée dans la CFE.

La réforme de la CFE va supprimer ces cotisations rétroactives pour les remplacer par des délais de carence adaptés à l'âge du primo-adhérent. Cette mesure devrait être mise en œuvre début 2019 par décret. Il s'agira de supprimer le délai de carence pour les moins de 30 ans, le porter à 3 mois entre 30 et 45 ans, et à 6 mois au-delà de 45 ans, ceci afin de protéger la CFE contre le risque d'anti sélection.

La Mobilité Internationale des Français

Témoignage

« Mon souci [...] est relatif aux montants qui me sont demandés, lesquels sont totalement hors de portée financière pour moi. Si l'on devait en rester là, je ne pourrai qu'annuler avec beaucoup de regret cette adhésion, malheureusement. De plus, le fait d'avoir à payer d'un seul coup le rappel et la cotisation trimestrielle accentue fortement l'impossibilité pour moi de payer de telles sommes. » - Citoyen français établi à Antananarivo (Madagascar).

3.2.3.4. Partenariats de la CFE avec des hôpitaux en Afrique et en Asie

La CFE développe une liste d'hôpitaux conventionnés qui permettra une meilleure visibilité sur le taux de prise en charge. Il s'agit d'**accords de tiers payant qui visent à éviter une avance totale des frais d'hospitalisation pour les adhérents à la CFE**.

En 2017, la CFE a ainsi lancé une expérimentation en Thaïlande pour la prise en charge des frais d'hospitalisation en tiers-payant à hauteur de 80% des frais réels. Cette expérimentation s'est poursuivie en 2018 et vise à élargir le nombre d'établissements accessibles en tiers-payant et les zones géographiques concernées par le dispositif.

En partenariat avec le groupe Henner, la CFE a étendu cette expérimentation aux pays de l'ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est), à l'exception de Singapour, le 16 avril 2018, et à l'Afrique (zone CFA) en mai. **Cette expérimentation devrait permettre une prise en charge en tiers payant à 100% de la facture réelle.**

Ce dispositif sera ouvert à tous les Français dont les frais de soins ne sont pas déjà pris en charge dans un réseau de soins dépendant de leur complémentaire santé. Ceux-ci disposeront d'une carte CFE-Henner accessible en ligne en se connectant sur leur compte personnel sur le site Internet de la CFE. Par ailleurs, un site Internet dédié facilitera également l'accès des adhérents à la CFE à l'information relative à cette offre[223] ainsi que leur interaction avec le partenaire Henner.

3.2.3.5. Développement d'un service de téléconseil médical pour les Français en mobilité internationale avec le soutien de la CFE

La CFE adapte son offre aux soins remboursés par la Sécurité sociale française. Le remboursement du téléconseil médical par la CFE est seulement possible à ce stade pour **l'orthophonie** à distance.

Cependant, la CFE s'alignera sur l'évolution de la législation en France et favorisera le recours au téléconseil médical des expatriés en coordination avec la CNAMTS dès que possible[224].

Les patients français à l'international

Les Français établis hors de France, lorsqu'ils se trouvent dans la nécessité de bénéficier de soins médicaux, doivent faire face à des difficultés liées à leur l'expatriation, dont certaines sont partagées par les médecins.

[223] www.cfe-hospi2018.fr

[224] Des négociations ont débuté en janvier 2018 entre les syndicats représentatifs des médecins libéraux et la CNAMTS pour permettre le remboursement des actes de téléconsultation et de télé-expertise par la Sécurité sociale. Un projet de loi sur ce sujet est prévu avant fin 2018.

On peut ainsi citer :

- La barrière de la langue dans le système de santé local ;

- Des différences culturelles se traduisant par une pratique différente de la médecine qui est à l'origine d'une incompréhension mutuelle entre le patient expatrié et le médecin de son pays d'accueil ;

- L'éloignement géographique et ses conséquences, notamment s'agissant des délais pour obtenir une consultation et du temps de transport, particulièrement préjudiciables en cas d'urgence ;

- La qualité du système de santé local, pouvant être insuffisante dans certains pays ;

- Dans certains cas, la quasi absence de système de santé local.

Les médecins, les patients et les réseaux sociaux

Force est de constater que la santé est une préoccupation majeure pour les Français expatriés. Ainsi, il existe même des groupes d'entraide dans ce domaine sur les réseaux sociaux[225], à l'image d' « *Expat parents - Partage d'expériences entre parents francophones expatriés* », administré par une psychologue sur le réseau Facebook. Ce groupe comptait 6 893 membres en avril 2018.

La santé est par ailleurs un thème de préoccupation majeur sur les réseaux sociaux fréquentés par des expatriés français, à travers des questions relatives à la recherche de professionnels de santé francophones ou même des questions purement médicales. Ce ne sont pas toujours des professionnels de santé qui répondent à leurs questions mais souvent d'autres parents expatriés, partageant leur expérience sur les questions de santé dans un contexte de mobilité internationale. Cependant, ceux-ci ne sont pas forcément compétents pour intervenir sur ces sujets.

Ci-dessous, voici des exemples de situations pratiques, auxquelles les médecins français vivant à l'étranger sont confrontés régulièrement sur les réseaux sociaux ou en personne :

Témoignages

◦*« Mon fils d'un an et demi à 39 degrés de température depuis 2 jours, je sais que dans notre pays d'accueil, ils ont tendance à dramatiser la situation, est-ce que je dois quand même consulter ? »*

◦*« Ma fille est tombée sur l'épaule hier, ils n'ont réalisé qu'une radiographie du coude à l'hôpital, car c'est là que l'hématome était très visible, or elle ne bouge plus son épaule aujourd'hui. J'ai eu beau leur en parler hier, rien n'y a fait. Que faire ? »*

◦*« Je n'ai pas compris ce que le médecin m'a expliqué pour la suite de mon traitement antibiotique, il me parle de plus de 3 semaines de durée, cela me paraît vraiment beaucoup pour une petite infection urinaire, est-ce bien normal ? »*

◦*« Ma fille de 8 ans est tombée et s'est fracturée les os du nez. Elle ne souffre pas et les os ne semblent pas s'être déplacés. Or, le médecin nous a redonné un rendez-vous demain matin et veut absolument l'opérer. Pour quelles*

[225] Les initiatives suivantes méritent également d'être mentionnées : « Trouver les professionnels de santé francophones qui vous conviennent », lancée sur Facebook par une psychologue qui a même été à l'origine de l'annuaire des Soignants dans le Monde dont elle a défini l'objectif de la façon suivante : « vous rendre visible auprès d'une population francophone expatriée à la recherche de personnes parlant leur propre langue et abordant la médecine et le soin en général dans la même dynamique culturelle ».

raisons cette opération pourrait-elle être justifiée, et que dois-je vérifier ? Dans quelle mesure suis-je en droit de la refuser en toute sécurité pour ma fille ? »

◦*« J'ai une lésion suspecte sur mon échographie de la thyroïde du bilan annuel demandé par mon entreprise, on me dit de la faire contrôler dans un an. Est-ce suffisant ? Ne devrais-je pas prendre un second avis en France ? »*

Dans tous ces cas, une simple discussion, des explications, et la présentation d'arguments médicaux permettent en général au patient d'être rassuré, ou au minimum de disposer de plus de données pour pouvoir échanger avec son médecin local.

Chaque pays a sa propre culture médicale. Il est plus aisé de discuter avec un médecin de son pays afin de faciliter l'échange et la compréhension mutuelle.

Une plateforme de téléconseil médical dédiée aux Français de l'étranger

Une **plateforme numérique de téléconseil médical** pourrait être développée et être accessible via une application pour téléphone portable sur le modèle d'Eutelmed en psychiatrie et psychologie.

Les conseils entre les participants pourraient se faire par écrit à travers des conversations en ligne ou par téléphone lorsque le patient ou le professionnel de santé en auront fait la demande.

Un paiement forfaitaire mensuel ou annuel par l'assuré pourrait être envisagé. Un budget pourrait être aussi spécifiquement alloué à cette plateforme, par exemple par un organisme tel que la CFE.

Cette démarche innovante pourrait ainsi séduire les utilisateurs et avoir pour conséquence une augmentation des adhésions à la CFE tout en induisant une réduction sensible de la consommation de soins dans le pays de résidence.

Les médecins et professionnels de santé consultés sur cette plateforme numérique seraient basés en France mais seraient recrutés pour leur expérience ou connaissance spécifique des problématiques liées à l'expatriation.

Cette plateforme devrait également être conforme aux recommandations formulées et critères définis par les autorités compétentes en la matière, notamment la Haute Autorité de Santé (HAS).

La mission souligne son souhait d'encourager le développement d'une plateforme de téléconseil médical et non pas de téléconsultation. En effet, selon la HAS, « la téléconsultation (TLC) a pour objet de permettre à un professionnel médical de donner une consultation à distance à un patient. » Or, il faudrait répondre à de nombreuses questions juridiques avant d'envisager un service de téléconsultation dans un contexte international, parmi lesquels figurent le périmètre des conventions bilatérales de sécurité sociale, la validité de l'ordonnance et de la prescription médicale française dans le pays du patient ou le statut juridique international des médecins.

Recommandation :

La Mobilité Internationale des Français

124) **Mise en place d'une plateforme de téléconseil médical** dédiée aux Français établis hors de France.

4. S'inspirer des meilleures pratiques et améliorer la coopération avec les acteurs européens et internationaux pertinents de la protection sociale des expatriés

Lors de ses nombreux échanges avec les professionnels de la protection sociale des Français en mobilité internationale, la mission a mesuré **l'importance de la coopération** européenne et internationale dans ce domaine, laquelle repose sur la collaboration des différents acteurs de la Sécurité sociale concernés.

Le développement de **pôles internationaux** dans l'ensemble des organismes de sécurité sociale français, auditionnés par la mission, témoigne de l'importance de la coopération internationale et européenne tant pour répondre aux besoins des assurés en mobilité que pour développer des échanges d'information et de meilleures pratiques avec les organismes chargés de la couverture sociale de leurs assurés à toutes les étapes de leur mobilité internationale.

La coopération européenne doit être une priorité dans ce domaine étant donné l'intensité de la mobilité européenne mais aussi la nécessité de mettre en œuvre des projets de coordination et de dématérialisation ambitieux, à l'image de la mise en place de l'EESSI ou de la coopération dans la lutte contre la fraude. Les échanges entre les organismes de sécurité sociale français et leurs homologues en dehors de l'espace européen doivent aussi être encouragés et développés.

Pour appréhender les enjeux de la coopération internationale en matière de sécurité sociale mais aussi pour comprendre les différents systèmes existants et les comparer, les conseillers aux affaires sociales de 9 pays ont été interrogés dans le cadre de ce rapport. Huit ont répondu au questionnaire transmis : Berlin, Madrid, Stockholm, Londres, Montréal, Québec, Washington et Pékin.

4.1. Promouvoir le modèle français tout en s'inspirant des meilleurs pratiques

4.1.1. Continuer à explorer les meilleures pratiques et les innovations à l'étranger

Les Conseillers pour les Affaires sociales[226] (CAS) sont des fonctionnaires du Ministère des Solidarités et de la Santé, répartis sur 15 sites dans le monde au sein de nos postes diplomatiques et chargés de faire le lien entre notre système de protection sociale et celui du pays dans lequel ils se trouvent, lien d'observation, de coopération, d'échanges, de transmission d'informations. Ils n'ont pas vocation à interagir avec les usagers. Les CAS en poste à Berlin, Rome, Madrid, Stockholm, Londres, Montréal, Québec, Washington et Pékin qui ont répondu à notre questionnaire disent ne pas avoir identifié de dispositifs particulièrement innovants ou des pratiques performantes mis en œuvre par les organismes de sécurité sociale dans les pays qu'ils suivent, et dont le système français aurait pu s'inspirer. Est-ce parce que de tels dispositifs n'existent réellement pas ou bien parce que nos CAS n'ont pu en avoir connaissance[227] ?

---

226 Leur nombre, répartition et missions sont présentés sur ce lien : http://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/europe-et-international/article/le-reseau-des-conseillers-pour-les-affaires-sociales-en-poste-a-l-etranger

La Mobilité Internationale des Français

227 La mission s'étonne que l'un des CAS interrogé ait dit ne pas connaître l'organisme local d'assurance maladie spécifiquement chargé de la coopération avec l'étranger, organisme que par ailleurs, la mission a longuement interrogé et qui, lui connaissait parfaitement le système français et ses acteurs.

Néanmoins, certains outils méritent d'être mentionnés.

Ainsi, le Conseiller pour les Affaires sociales à Londres a informé la mission[228] de l'existence d'un **site internet dédié**[229].sur lequel un citoyen britannique peut obtenir une réponse sur les prestations auxquelles il peut prétendre à l'étranger en fonction de sa situation et de sa destination.

Le site Internet du CLEISS, ainsi que d'autres sites, proposent en France une information relativement exhaustive sur la couverture sociale des Français en mobilité internationale, selon le pays dans lequel ils envisagent de s'établir.

Cependant, le site Internet proposé par le gouvernement britannique permet une **expérience utilisateur assez intuitive** et principalement axée sur les prestations servies par le Royaume-Uni. Ce site pourrait être une source d'inspiration pour mettre en place un site Internet similaire permettant de visualiser les prestations sociales dont peuvent bénéficier les Français à l'étranger, selon leur statut et leur pays de résidence.

Les pratiques du Centre allemand en charge des liaisons avec l'étranger pour l'Assurance maladie (DVKA) ont aussi été portées à l'attention de la mission, faisant ainsi écho à son audition des représentants de ce Centre.

Les autres Conseillers pour les Affaires sociales ayant répondu au questionnaire de la mission n'ont relevé aucun dispositif innovant permettant de faciliter les interactions avec les usagers qui serait mis en œuvre par les organismes de protection sociale dans les pays dont ils assurent le suivi.

Par ailleurs, à l'exception de celui en poste à Berlin, aucun CAS n'a fait état de pratiques ou de dispositifs pouvant être considérés comme un exemple à suivre pour renforcer le système de protection sociale applicable aux Français résidant à l'étranger.

Recommandation :

125) Un **site internet** sur le modèle de celui développé par le gouvernement britannique pourrait être mis en place pour donner une information claire et intuitive sur l'ensemble des prestations sociales auxquelles peuvent prétendre les Français non-résidents selon leur statut, la durée et la zone géographique de leur mobilité internationale. Ce site pourrait s'intégrer à un portail « Mobilité Internationale ».

4.1.2. Meilleures pratiques identifiées par la mission pour rapprocher les organismes de sécurité sociale des Français en mobilité : l'exemple de l'Allemagne

Au cours de l'audition des représentants du Centre allemand en charge des liaisons avec l'étranger pour l'Assurance maladie (DVKA), la mission a identifié des pratiques, lesquelles ont aussi été relayées par le CAS en poste à Berlin, qui mériteraient de faire l'objet d'une attention particulière pour compléter celles déjà mises en œuvre par les organismes de sécurité sociale français.

La Mobilité Internationale des Français

[228] Réponse du Conseiller pour les Affaires sociales en poste à Londres au questionnaire transmis par la mission.

[229] https://www.gov.uk/uk-benefits-abroad

4.1.2.1. *En matière de communication*

En Allemagne, les usagers reçoivent dans chaque courrier le numéro de téléphone et le courrier électronique leur permettant de joindre directement la personne en charge de leur dossier.

Au-delà de la protection sociale, la même méthode est appliquée par l'ensemble des administrations publiques, notamment par celles en charge de la fiscalité et de l'état civil.

4.1.2.2. *En matière de formation continue*

Comme souligné par le CAS en poste à Berlin, le personnel des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale en Allemagne est formé à la prévention et à la gestion des situations de conflit[230].

Les représentants du Centre allemand en charge des liaisons avec l'étranger pour l'Assurance maladie (DVKA) ont par ailleurs informé la mission du dynamisme de leur Centre s'agissant de l'organisation de formations tout au long de l'année.

Recommandations :

126) S'inspirer du dispositif allemand pour le suivi personnalisé des dossiers des Français établis hors de France. Le courrier électronique d'un agent pourrait être communiqué aux usagers pour permettre des échanges plus directs et un suivi téléphonique si nécessaire.

127) Développer les formations des personnels des organismes de sécurité sociale français pour renforcer la prévention et la gestion des conflits avec les usagers.

4.2. Améliorer la fluidité de la communication et la coopération avec les organismes de sécurité sociale européens et internationaux

4.2.1. Intensifier la communication avec les organismes de sécurité sociale des pays partenaires et favoriser une interprétation commune du cadre juridique

Témoignage

« Comme l'exige la loi, nous avons fait valoir nos droits aux allocations familiales dans notre pays de résidence auprès de la CAF. Après de très nombreuses démarches, nous avons eu un versement de nos prestations il y a un an. Depuis, il nous est impossible de percevoir quoi que ce soit malgré de nombreux courriels, courriers, appels, visite dans leurs bureaux l'été dernier. Nous faisons face à une inertie administrative que nous n'avions jamais connue auparavant. En effet la CAF adresse en Hongrie un formulaire E411 en français pour connaitre le montant des allocations perçues et pouvoir ainsi compenser celles-ci. À leur grande surprise, ils n'obtiennent pas de réponse, et refusent donc de nous verser ce complément. Dans le même temps, ils ont déjà reçu une confirmation des autorités hongroises les informant que nous étions allocataires pour deux enfants de 26600HUF par mois. Lorsque je visite le site internet de la CAF à la rubrique expatriation, je retrouve le même

La Mobilité Internationale des Français

[230] Réponse du Conseiller pour les Affaires sociales en poste à Berlin au questionnaire transmis par la mission.

montant. Aussi nous ne comprenons pas cet acharnement à ne pas effectuer de versement complémentaire mensuellement. » - Citoyen français installé en Hongrie.

Témoignage

« J'ai 64 ans et désire prendre ma retraite. J'ai travaillé 16 ans en France et 25 ans en Espagne […]. Ma demande de retraite a été déposée en Espagne […]. L'administration espagnole réclame à l'Assurance Retraite Aquitaine la communication du formulaire E 205 qui est en fait le document faisant état de mes annuités travaillées en France […]. Ce document réclamé 100 fois, et soi-disant envoyé le 11 janvier 2018 n'est jamais arrivé à destination. Finalement, après l'avoir réclamé à nouveau, il arrive en Espagne le 11 avril 2018. Avant la réception de ce document, l'Administration espagnole m'a confirmé qu'elle ne pouvait pas m'accorder mes droits à la retraite en Espagne à la date de départ prévue et communiquée à mon entreprise […]. Pendant ce temps mon Entreprise a recruté une nouvelle personne pour me remplacer. Je décide alors de donner le temps nécessaire pour que ce document parvienne à l'Administration espagnole et annonce à mon employeur que je ne partirai que le 14 mai, soit trois mois plus tard. J'envoie un courrier […] à l'Administration française […]. Je confirme par téléphone que tous les documents ont bien été reçus. Quelle ne fut pas ma surprise en recevant la semaine du 23 avril un courrier daté du 11 avril m'annonçant […] qu'il fallait renouveler la demande au moins 4 mois avant le point de départ choisi. Je dois avouer que je me retrouve dans une situation plus que compliquée. Mon Entreprise m'a officiellement demandé de mettre à exécution ma décision de prendre ma retraite le 14 mai et il est presque évident que ma situation vis-à-vis de l'Assurance Retraite ne sera pas réglée à cette date. La conséquence logique de cette situation est que je me retrouverai des mois à la retraite sans pouvoir recevoir les prestations retraite […]. Je serai probablement dans l'obligation d'avoir recours à un emprunt bancaire pour compenser ce manque à gagner durant cette période d'une durée plus qu'indéterminée. » - Citoyen français installé en Espagne.

Comme l'illustrent les témoignages ci-dessus, la communication entre les organismes de sécurité sociale au niveau européen **manque cruellement d'efficacité**, ce qui peut conduire, au-delà de la perception de certains usagers impatients, à une discontinuité des droits et un risque de carence pour les personnes concernées par ces dysfonctionnements.

La mise en place de l'EESI ne se fera vraisemblablement pas dans un futur proche. Dans ce contexte, les organismes de sécurité sociale français doivent renforcer leur coopération bilatérale avec leurs homologues européens, à l'image de la coopération bilatérale développée par la CNAVTS avec certaines caisses de retraite européennes pour mettre en place des échanges automatisés signalant le décès des assurés lorsqu'il survient.

4.2.1.1. Mieux communiquer, coopérer et s'informer sur les évolutions des législations nationales

La **fluidité de la communication** entre les organismes de sécurité sociale aux niveaux européen et international est un enjeu majeur.

La Mobilité Internationale des Français

Le Centre allemand en charge des liaisons avec l'étranger pour l'Assurance maladie (DVKA) a notamment proposé de **mettre à jour les adresses électroniques** des points de contact dans les différents organismes de sécurité sociale pour s'assurer que celles-ci sont bien opérationnelles.

Les **délais de traitement des dossiers pour l'affiliation des assurés** d'un autre État de l'espace européen devraient également être raccourcis. Il semblerait que ceux-ci soient encore trop longs en France par

rapport aux autres pays de l'espace européen. Ces délais retardent l'accès à l'Assurance maladie des européens en mobilité en France et ne contribuent pas à une coopération de qualité entre les organismes de sécurité sociale français et leurs partenaires au niveau européen.

Par ailleurs, des relevés d'identité bancaire (RIB) sont exigés par les CPAM pour le remboursement des assurés des États de l'espace européen. Or, les banques allemandes ne fournissent pas de RIB. Des canaux de communication plus efficaces permettraient de résoudre ces malentendus techniques plus rapidement.

Le Centre allemand en charge des liaisons avec l'étranger pour l'Assurance maladie (DVKA) a formulé le souhait d'**être informé plus en amont sur les évolutions de la législation sociale française et ses conséquences sur la coordination européenne et internationale en matière de sécurité sociale**. La mise en place de la PUMa en France en est un exemple récent qui, avec une meilleure communication, aurait permis, selon nos interlocuteurs du DKVA, de préparer des solutions communes avant l'apparition de contentieux ou de divergences d'interprétation.

Réciproquement, il apparait aussi important de suivre activement de l'évolution des législations sociales dans les pays couverts par le réseau des CAS afin d'anticiper les impacts potentiels sur la mobilité internationale des Français.

4.2.1.2. Favoriser une interprétation commune du droit européen et international relatif à la protection sociale des expatriés

L'interprétation du règlement européen de coordination en matière de sécurité sociale semble aussi devoir faire l'objet d'améliorations.

Par exemple, il a été porté à l'attention de la mission que la mise en œuvre de la PUMa a eu des conséquences sur l'âge limite auquel une famille assurée en France et résidant en Allemagne était en mesure d'assurer ses enfants gratuitement. En vertu du paragraphe i de l'article 1 du règlement européen n°883/2004, il est nécessaire de statuer sur la qualité de membre de la famille. Il semblerait que depuis la mise en œuvre de la PUMa, l'âge limite reconnu par les organismes de sécurité sociale français ait été réduit à 20 ans, conformément au droit français, alors que la législation allemande prévoit un âge limite de 25 ans.

D'autres questions, comme la prise en compte de la durée du séjour dans l'espace européen par les organismes de sécurité sociale français dans le calcul des 3 mois lors du retour définitif, semblent susciter des interrogations et appeler des clarifications au niveau européen.

Le Centre allemand en charge des liaisons avec l'étranger pour l'Assurance maladie (DVKA) souhaite ainsi développer sa coopération avec les organismes de sécurité sociale français, en coordination avec le CLEISS, sur l'**interprétation du droit européen et international en matière de sécurité sociale**.

Enfin, le CAS en poste à Pékin a souligné[231] que la coopération franco-chinoise dans le domaine de la sécurité sociale devait faire l'objet d'une attention particulière dans le contexte de l'usage croissant de l'outil numérique. Il a notamment informé la mission de l'**organisation d'un colloque franco-chinois dédié à l'impact du numérique sur nos systèmes de protection sociale qui devrait être organisé par l'Ecole nationale supérieur de Sécurité sociale (EN3S) au cours du premier trimestre 2019**.

231 Réponse du Conseiller pour les Affaires sociales en poste à Pékin au questionnaire transmis par la mission.

Recommandations :

128) **Développer des canaux d'échanges spécifiques** entre organismes de sécurité sociale français et leurs homologues européens pour anticiper les risques de contentieux.

129) **Faire une étude d'impact international pour chaque évolution de la législation sociale** au niveau national afin d'évaluer son influence sur la coordination en matière de sécurité sociale aux niveaux européen et international. Les résultats de ce travail d'anticipation devraient faire l'objet de restitutions lors de colloques impliquant les représentants des organismes sociaux européens et internationaux concernés.

4.2.2. Exploiter davantage la présence des représentants des organismes sociaux français auprès des institutions multilatérales

La présence de représentants des organismes de sécurité sociale français à Bruxelles et à Genève permet de promouvoir le modèle de sécurité sociale français sur la scène européenne et internationale.

L'importance croissante des questions sociales dans le contexte de la mondialisation et l'enjeu que constituent les crises sanitaires appellent une présence renforcée des représentants des organismes de sécurité sociale français auprès des institutions de l'Union européenne à Bruxelles et des organisations multilatérales traitant de la protection sociale au niveau international à Genève.

4.2.2.1. Au niveau européen à Bruxelles

Plusieurs structures existent pour promouvoir la sécurité sociale française et permettre une meilleure coordination avec les organismes de sécurité sociale au niveau européen.

La Représentation européenne des institutions françaises de sécurité sociale à Bruxelles (REIF) regroupe la Caisse nationale d'Assurance maladie (CNAMTS), la Caisse nationale d'Assurance vieillesse (CNAVTS), la Caisse nationale d'Assurance famille (CNAF), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la Mutualité sociale agricole (MSA), l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) et l'Ecole nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S).

Le REIF travaille au sein de la Maison européenne de la protection sociale qui héberge notamment la Plateforme européenne des institutions de protection sociale (« *ESIP* »).

Par ailleurs, la coopération en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales peut bénéficier de la participation active des représentants des organismes de sécurité sociale français aux travaux de l'EHFCN (« *European Healthcare Fraud and Corruption Network* »).

4.2.2.2. Au niveau international à Genève

L'Association internationale de sécurité sociale (AISS) à Genève regroupe des organismes de sécurité sociale du monde entier et se focalise notamment sur les questions relatives à la gestion de la sécurité sociale dans le contexte de la mondialisation, en coordination avec les Agences pertinentes du système des Nations unies.

La Mobilité Internationale des Français

Une présence française renforcée permettrait d'identifier en amont les principaux enjeux susceptibles de contraindre ou de dynamiser la mobilité internationale des Français.

Recommandation :

130) Renforcer davantage la présence des représentants des organismes de sécurité sociale français auprès des institutions européenne et multilatérales à Bruxelles et à Genève.

III. LA SIMPLIFICATION EN COURS DE L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS



1. Une nouvelle vision des services publics à l'horizon 2022

Une meilleure efficacité des politiques publiques et une amélioration dans les relations à l'usager tout en prenant le virage de la révolution numérique sont les grands enjeux de la modernisation de l'État menée par la Direction Interministérielle de la transformation publique (DITP).

1.1. Une modernisation nécessairement au service de tous

Témoignage

« J'ai dû contacter deux administrations gouvernementales de deux pays différents pour obtenir un extrait de casier judiciaire. J'ai fait des demandes pour les deux pays dans lesquels j'ai vécu plus de 6 mois consécutifs, dans mon cas, la France et la Corée du Sud. Ayant entrepris simultanément cette démarche auprès des deux administrations, je peux raisonnablement comparer, in fine, la qualité du service rendu en termes de temps et de difficultés. Il a été beaucoup plus simple pour moi de traiter avec l'administration française, celle-ci ne m'a pas fait payer le service et je n'ai pas eu besoin de me déplacer deux fois au consulat. Cela a été cependant un peu plus long pour recevoir le document, car celui-ci est arrivé par la poste. Je souhaiterai cependant remercier et féliciter les services du Ministère de la Justice qui ont mis à disposition ce formulaire en ligne, qui est vraiment d'une très grande simplicité et vraiment très efficace ». Corée du Sud

Si ce témoignage permet de se satisfaire de ce type de comparaison, il apparaît néanmoins de la part d'autres retours, un réel besoin de simplification d'un certain nombre de procédures et une forte attente pour le développement de la numérisation, le seul moyen capable d'abolir les distances.

En matière d'accès aux services publics et de simplification, il nous faut libérer tous azimuts. Libérer, c'est permettre à chaque Français de vivre une **expérience à l'international**. Libérer, c'est faciliter le **départ** autant que le **séjour** ou que le **retour**. C'est simplifier la lourdeur de certaines procédures administratives, c'est numériser quand on le peut et c'est aussi soutenir nos consulats dans leurs initiatives de modernisation. Cette liberté doit donc s'adresser à tous, administrations et usagers. Elle doit permettre à la fois de libérer l'usager d'un carcan administratif parfois trop contraignant mais c'est aussi permettre à l'administration de s'émanciper de certaines procédures voire d'un zèle exigé par des directives dont le sens n'apparaît pas toujours évident.

1.2. Un constat inquiétant dans la fonction publique auquel les consultas n'échappent pas

Aujourd'hui, les personnes auditionnées sur le thème de la modernisation de la fonction publique disent observer un décrochage du moral des agents de l'État par rapport aux salariés du secteur privé. Ils sont soumis à des **injonctions contradictoires** avec des **missions élargies** et des **moyens en baisse**. Ils en arrivent à perdre le sens de leur mission. Cette situation expose aux risques psycho sociaux (*burn-out*, dépression).

Cette observation concerne aussi nos consulats et leurs agents qui sont, pour tous ceux rencontrés, particulièrement dévoués et motivés selon l'enquête menée par cette mission mais qui expriment une souffrance à l'égard des rythmes, des effectifs en baisse, de la charge de travail et de l'obsolescence des outils utilisés, parfois aussi de l'environnement de travail tout ceci avec un risque de mise en danger de la relation à l'usager. L'analyse de la direction interministérielle à la transformation publique (DITP) chargée de la modernisation de nos administrations est ambitieuse : mettre fin à cette affirmation qui s'adresse à nos

La Mobilité Internationale des Français

agents, par trop courante et qui relève d'une forme de cynisme "*vous êtes formidables, restez engagés, on a besoin de vous*".

1.3. Une transformation douce sans révolution

Aider les ministères à se transformer est donc indispensable. L'objectif est de **redonner du sens** à la mission des agents. Cela ne requiert pas de moyens supplémentaires mais une gestion managériale différente avec notamment des échanges transversaux entre services. Cela peut se faire au travers de projets simples menés de manière totalement transparente, tels l'identification des structures en difficulté pour pouvoir les aider, le repérage de celles en réussite pour leur demander de partager leurs bonnes pratiques ou encore par le choix d'indicateurs peu nombreux mais performants.

Pour la présente mission, le clé du futur de l'action publique au sein de nos administrations réside dans la migration des fonctions d'accueil et de production de services de nos agents vers une mission de conseil et d'assistance au cœur de laquelle se trouve la simplification dont la dématérialisation sera un outil et non pas une fin en soi. Mais le futur de l'action publique, c'est aussi sa capacité à intégrer la mondialisation et notamment la mobilité internationale. Celle-ci doit prendre toute sa place dans le projet ambitieux Action Publique 2022 : une plus grande qualité de service pour les citoyens où qu'ils soient dans le monde, de meilleures conditions de travail pour les agents où qu'ils soient dans le monde et particulièrement dans nos consulats et des économies pour l'État.

1.4. Le lien usager - service public français reste nécessaire à l'étranger

Ainsi vivons-nous aujourd'hui dans un monde défini par la **mobilité**. Il est désormais très facile de vivre dans un pays et de travailler dans un autre, de rencontrer son conjoint à l'autre bout de la planète, d'aller créer une entreprise sur un nouveau marché plein de promesses, de partir aider des populations en difficulté ou tout simplement de s'ouvrir à la richesse d'une autre culture. La baisse des coûts des transports et les progrès en matière de télécommunications rendent la mobilité internationale **beaucoup plus accessible**. Et ce mouvement est encouragé dans de nombreux parcours de vies ou expériences professionnelles.

Ces parcours variés dans tous les coins et recoins du globe ne dispensent pas nos ressortissants de contacts avec les services administratifs de l'État qu'ils soient à l'étranger (consulats) ou en France (préfectures, mairies, écoles ou opérateurs de l'État tels les caisses d'assurance maladie ou les centres des impôts, etc.). Et la bonne nouvelle, c'est que tous ces services se modernisent peu à peu, peut-être pas aussi vite que l'usager ou l'agent le souhaiterait mais les transformations sont en cours et parfois déjà bien visibles : la déclaration de revenus en ligne, le paiement de l'impôt en ligne, la procédure unique de connexion via France Connect pour n'en citer que quelques-unes. La mission a été très impressionnée par le portail dédié à la modernisation des pratiques des administrations http://www.modernisation.gouv.fr/ qui regorge d'idées, de projets et d'outils pertinents au service d'une action publique plus efficace.

1.5. Moderniser c'est d'abord améliorer la qualité de service

La Mobilité Internationale des Français — *Témoignage*

« J'ai noté une très nette amélioration des services consulaires dans les dernières années, à continuer… Parmi les services à améliorer, s'assurer que les changements d'enregistrement sur le registre consulaire soit facile d'un consulat à l'autre ». Hong-Kong

Pour un service public, il est complexe de suivre le rythme des profonds bouleversements en cours, notamment autour de la mobilité de nos ressortissants. Anticiper ces mutations, revisiter des procédures habituelles, migrer efficacement vers la dématérialisation sont autant de défis à relever, d'obstacles à franchir, et tant qu'aucun changement n'aura eu lieu, de frustrations à gérer. Ces dernières se retrouvent d'ailleurs tant chez les usagers que chez les agents de l'État qui sont nombreux à souhaiter voir évoluer leurs méthodes et outils de travail. Avec un seul objectif : **améliorer la qualité de service à l'usager**.

Car une excellente qualité de service, c'est un usager qui réalise une démarche sans embûche, sans y revenir, ce sont des relations entre agent et usager pacifiées, ce sont des contentieux en moins, ce sont des agents qui ne sont plus harcelés, c'est tout simplement un État plus efficace !

1.6. Un réseau consulaire universel qui est une chance !

À l'étranger, les atouts sont là : la France propose un réseau consulaire exceptionnel par sa taille et son déploiement. Troisième réseau diplomatique et consulaire au monde, notre pays propose à ses ressortissants une **gamme de services largement plus étendue** que les pays qui nous sont comparables. Ce sont 2 700 agents répartis au sein de plus de 200 services consulaires présents dans 150 pays. Cette forte présence doit être constamment rappelée à nos ressortissants tout en la nuançant car il ne faut pas tout attendre de l'État. La France met déjà à disposition de ses ressortissants : la tenue de l'état civil dans des conditions identiques à celle mise en œuvre sur le territoire national, tenue des listes électorales et organisation d'élections, établissement de cartes nationales d'identité et de passeports ou encore instruction de dossiers de demandes de bourses scolaires…Cette solidarité nationale qui dépasse les frontières est une force ! Il appartient à chacun d'entre nous d'en être pleinement conscient.

D'un autre côté, il appartient au réseau de trouver les ressorts pour se moderniser et apporter à l'usager un service de qualité. Le processus est bien initié mais il reste encore beaucoup à faire ! L'éloignement géographique des consulats par rapport à leurs lieux de résidence est régulièrement mis en avant. Toutefois, une fois dans le consulat, de nombreux usagers nous ont fait part de leur satisfaction quant à la qualité des services consulaires, y compris en matière de qualité de l'accueil.

1.7. En France, des administrations qui ne connaissent pas l'étranger !

Côté métropole, on ne peut pas dire que les relations entre les administrations et les Français hors frontières soient fluides ! Entre les numéros d'appels inaccessibles depuis l'étranger, les horaires de bureaux calés sur le fuseau horaire de France, les formulaires au code postal limité à 5 chiffres, les adresses postales non rédigées dans l'écriture du pays (Thaïlande, Laos, Grèce, Russie, Chine, autres pays.), les documents rédigés uniquement en français, voici quelques indices qui illustrent le fossé de communication ! Globalement, les usagers formulent des reproches quant à la difficulté à obtenir de l'information : contacter l'administration est parfois compliqué ! En obtenir une réponse : imprévisible. Et obtenir une réponse de qualité très incertaine !

La maltraitance administrative des retraités

Déjà évoquée dans le chapitre précédant, les relations difficiles entre retraités et caisses de retraites doivent être à nouveau signalées : la mission a été frappée par le **nombre de plaintes de retraités** au sujet de la façon dont leurs caisses de retraite les traitent. Chaque caisse demande une fois par an **une preuve de vie** ou **certificat d'existence** qui doit être adressé exclusivement par voie postale sur un formulaire pré rempli reçu lui aussi par voie postale. Les délais d'acheminement du courrier dans certains pays ou bien l'absence de fiabilité de certains services postaux étrangers, conduisent à des retards de distribution ou des pertes de courrier. Or, si le certificat d'existence ne parvient pas à la

caisse de retraite dans les délais prévus, la pension est immédiatement suspendue, exposant ainsi le retraité à de **graves difficultés financières**.

La mission comprend que la lutte contre la fraude soit indispensable pour l'équilibre financier du système des pensions mais elle tient cependant à souligner ici qu'il est **choquant** qu'un tel traitement soit infligé à nos retraités. **La France leur doit respect et reconnaissance** et doit l'exprimer dans la façon dont elle les traite administrativement.

Ainsi, si notre réseau consulaire est sans nul doute l'un des plus développés et performants au monde, ce dont la mission se félicite, il lui appartient cependant, dans le contexte du plan Action Publique 2022, grand projet de réforme de l'État de développer les pistes d'amélioration possibles. C'est le sens de ce rapport qui porte une vision en faveur de services publics agiles tant en France qu'à l'étranger au service de la mobilité internationale. Et à cette fin, la mission a identifié 5 priorités qui seront développées dans la suite de ce chapitre :

- Moderniser les consulats
- Placer l'expérience usager au cœur de la relation avec l'administration
- Lancer la métamorphose numérique
- Raffermir le lien avec la Nation
- Mettre fin à l'excès administratif
- Lutter contre la fraude

2. L'usager, le point focal d'une relation de qualité

2.1. Un usager informé via une plateforme unique

Témoignage

« Suite au questionnaire que je viens de remplir, j'ai pris conscience que je ne savais rien concernant la fiscalité et les différents services publics français dont on pourrait bénéficier dans le cas de la résidence à l'étranger. Mais surtout que l'on ne nous informait pas... ». Chili

La mission a reçu d'innombrables messages comme celui-ci qui jugeaient être **insuffisamment informés** de leurs droits et devoirs. Les sites internet dédiés aux règlements et procédures administratifs sont mal connus voire inconnus des Français établis hors de France. Pour tous les sujets qui ont trait à la mobilité, au départ à l'étranger, au séjour, au retour en France, le **volume d'informations est considérable** et elles sont **disséminées.** Certaines se trouvent sur les sites des ambassades et consulats, d'autres sur le portail services-publics, d'autres encore sur le site du Ministère de l'intérieur, ou celui des finances et bien d'autres se trouvent sur les sites d'opérateurs de l'État ou d'autres administrations.

La question de **la communication vers** les **Français à l'étranger** et de leur information doit donc clairement être posée. Regrouper les informations sur une unique plateforme est indispensable.

Recommandation :

131) Concentrer toute l'information disséminée sur **une unique plateforme** depuis les sites existants tels que service-public.fr, diplomatie.gouv.fr, les sites des ambassades, le portail retour en France,

quitte à ce que certains détails renvoient vers le site existant. Il ne faut pas que cette plateforme soit un simple catalogue de liens.

2.2. Un langage compréhensible de chacun

Une autre difficulté rencontrée est de comprendre l'information trouvée : le langage utilisé est le plus souvent technique, administratif, technocratique diront certains, mais toujours très éloigné **du langage naturel** de l'usager. Un exemple : en France avec l'achat d'une voiture, se pose la question de la demande de carte grise, une dénomination encore couramment utilisée mais qui n'est pas le nom du document officiel qui est « certificat d'immatriculation ». Or lorsque l'usager va naviguer sur internet pour rechercher l'information, il trouvera un onglet « certificat d'immatriculation » qui a toutes chances de ne pas lui parler. Il suffirait pourtant que cet onglet soit dénommé « *je viens d'acheter une voiture* ». Même chose pour les formalités en consulat : la rubrique « naissance » devrait être traduite par « *je viens d'avoir un bébé* » et complétée par la rubrique « *je vais avoir un bébé* » car les informations utiles sont sensiblement différentes dans les deux situations.

Recommandation :

132) **Traduire** tous les sites internet des postes consulaires et diplomatiques ainsi que le portail Conseils aux voyageurs **en langage naturel de l'usager** avec des expressions telles « *mon conjoint veut devenir français* », « *je me marie à l'étranger* », « *je vais avoir un bébé* ».

2.3. Un outil adapté à la communication de demain

Deux supports numériques permettent de diffuser de l'information : le **site internet** et **l'application mobile** pour smartphone et tablettes. Le premier n'est accessible qu'avec une connexion internet alors que l'application, une fois qu'elle est téléchargée est accessible hors connexion. Autre différence majeure ; l'application mobile est la seule à pouvoir utiliser les outils de type **push**, **sms**, **photo**, **géolocalisation** pour n'en citer que quelques-uns. Un exemple : prendre en photo une pièce d'identité lorsqu'elle est requise par une procédure en ligne. Un site web requiert un scanner là où le smartphone prendra une photo sans se soucier du format (pour la qualité de la photo, des applications savent déjà détecter la qualité d'une photo et la rejeter si elle n'est pas aux standards requis, faisant ainsi gagner un temps précieux à tous).

Il existe bien un support hybride, le site web mobile qui est consultable sur smartphone et tablette. Sauf qu'il conserve deux inconvénients : il exige une connexion internet comme le classique site web et surtout son temps de chargement sur smartphone et tablette est plus long voire infini ne permettant parfois pas l'accès au site.

Enfin, inconvénient majeur des sites internet : c'est l'usager qui va au site et pas le site qui va à l'usager. Autrement dit, l'usager ne trouve que l'information qu'il recherche et il ne sera pas informé d'une nouveauté ou d'une actualité. Le site internet n'est donc pas le bon support pour aller vers l'usager. Les alertes sécurité en sont un bon exemple : la fonction push d'un smartphone ou d'une tablette associée à la géolocalisation permet d'alerter un usager en temps réel là où le site web affiche l'information sans pouvoir l'envoyer aux ressortissants concernés.

La Mobilité Internationale des Français

Ces deux supports ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais complémentaires même si à un horizon proche, le **smartphone équipera presque 100% des usagers** alors que les ordinateurs n'auront jamais un taux de pénétration des foyers d'un tel niveau. En témoigne le taux de vente des ordinateurs qui ne cesse de

chuter depuis 2012, remplacés par des smartphones et tablettes[232]. Il est donc **urgent de s'adapter** aux outils qui seront dans toutes les poches demain.

Recommandations :

133) Développer une **application mobile spécifique** à la mobilité internationale sur laquelle se trouveraient toutes les informations de la plateforme unique, accès aux procédures simplifiées, alertes sécurité, actualités des consulats, et bien entendu, rédigée en langage naturel de l'usager !

Enfin, la mission se fait le relais d'une proposition plus iconoclaste émanant d'un de nos compatriotes afin de préparer un MOOC sur la mobilité internationale. La mission souscrit à cette idée qui pourrait être développée avec le MEAE :

Témoignage

« Je pense que dans le cadre de la mission dans laquelle s'inscrit votre rapport, vous devriez faire un cours en ligne accessible à tous. En effet, vous avez constaté au cours de votre mission que les Français établis hors de France ont bien souvent un important manque d'information pour résoudre leurs problèmes traitant de la fiscalité, la protection sociale, le retour en France et les liens avec l'administration. Dès lors, pourquoi ne pas en faire un cours en ligne gratuit ouvert à tous pour diffuser les connaissances que vous aurez accumulées lorsque votre rapport sera terminé ? » Canada.

2.4. Une communication pro-active qui notifie l'usager

Si la dématérialisation des procédures administratives est indispensable, la communication numérique l'est tout autant, l'un ne va pas sans l'autre. Mais l'un et l'autre doivent rester des **outils** et ne sauraient en aucun cas être une fin en soi. Ils doivent être envisagés comme des outils mis en place dans l'optique essentielle de **recréer du lien. L'outil numérique au service du citoyen et non pas le citoyen simple utilisateur d'un service.**

Concernant la **communication,** comme il a été évoqué précédemment, pour être efficace elle doit aller **vers l'usager** et le solliciter. Cela revient à dire qu'un usager bien informé est celui qui reçoit l'information, pas celui qui doit aller la chercher. Il en va de même pour l'information dématérialisée : elle doit aller **au-devant de l'usager** ; d'où le succès des applications mobiles qui, grâce à leurs notifications, sont un excellent vecteur de diffusion de l'actualité et des alertes et un excellent outil de communication.

Par ailleurs, au-delà de l'application mobile, la communication des consulats doit intégrer une communication évènementielle plus inclusive, c'est-à-dire qui concerne toutes les catégories de Français en mobilité internationale et non pas une poignée de « *happy few* ».

Recommandations :

134) Démultiplier les canaux de communication adaptés à des spécificités locales le cas échéant: notifications sur **application**, page Facebook, page We Chat pour la Chine, Newsletter (certains consulats rencontrés ont d'excellents formats de Newsletter, une pratique à partager sans modération !).

La Mobilité Internationale des Français

135) Créer à la DCP (direction de la communication et de la presse) un poste dédié à la création et à la mise à disposition d'articles web clé en main sur les sujets consulaires.

---

[232] Le marché des ordinateurs poursuit sa chute. Les Echos. Avril 2016. Lien

136) Organiser des évènements et visites régulières des ambassades et des consulats à destination de toutes les catégories de la population en mobilité internationale, dans toute sa diversité (déjà pratiqué dans plusieurs postes ; bonne pratique à partager sans modération tant elle bien perçue des usagers).

Témoignage d'un agent consulaire

« Afin d'éviter que chaque poste ne perde du temps à créer ses propres contenus pour son site Internet (ex : mise à disposition des postes d'articles sur les questions passeports/bourses scolaires… actuellement, chaque poste retravaille ses contenus, ce qui aboutit à une information peu harmonieuse dans le réseau, et génère un travail inutile qui pourrait être mutualisé). »

Les consulats : un laboratoire pour la digitalisation des services publics

S'agissant de la communication, développer un post, un mailing, une illustration, etc., consomme la même quantité de temps, quelle que soit la taille de la communauté française locale. Contrairement à l'accomplissement d'autres tâches, le temps à consacrer à la communication réseaux est donc le même dans chaque poste consulaire.

Attention donc à ne pas dépouiller les « petits » postes consulaires mis à la disposition de communautés réduites des moyens humains nécessaires à une communication efficace.

Loin de la France, certains de nos concitoyens n'ont d'image de leur pays que celle renvoyée par leurs consulats. Il est donc fondamental de soigner la manière dont s'opère la communication consulaire.

2.5. Une communication téléphonique efficace pour tous, partout et à toute heure

Les consulats ont aujourd'hui un **accueil téléphonique** tous publics et toutes institutions, locales ou françaises, développé suivant des modalités variables selon les effectifs du poste : ce peut être un standard téléphonique classique (le plus exceptionnel), ou bien une ou deux personnes de l'accueil qui alternent entre accueil physique et accueil téléphonique ou encore un système de rotation entre personnels du poste. Du fait de l'important volume d'appels, certains postes ont dû se résoudre à répondre au téléphone sur des horaires plus restreints que l'ouverture du poste, par exemple sur une demi-journée au lieu d'une journée complète générant de fortes critiques de nos concitoyens qui tous attendent au minimum des horaires claqués sur les horaires d'ouverture de l'accueil physique du consulat.

Dans un contexte de **croissance des communautés**, le **volume d'appels** sera nécessairement amené à **augmenter** dans les mêmes proportions. Les motifs d'appels sont très variés mais sont la plupart du temps communs à tous les postes : horaires d'ouverture, passeport perdu, information non trouvée sur internet, confirmation d'une information trouvée sur internet, demande de rendez-vous.

Certains postes ont pu mettre en place une boîte vocale d'accueil téléphonique. Mais ce système est loin d'être généralisé ! En parallèle, tous les postes mettent en place un système de numéro d'urgence en dehors des heures d'ouverture avec des permanences assurées par le personnel du poste de nuit comme de jour.

Il devient impératif dans ce double contexte, croissance des communautés / baisse des effectifs des postes, de **transformer** l'accueil téléphonique en un **accueil performant** et très accessible. L'outil le plus adapté est une plateforme centralisée dont les personnels sont formés au filtrage des appels selon des algorithmes précis :

- Niveau 1 = question non urgente ; sont communiquées les informations accessibles sur le site internet.
- Niveau 2 : question spécifique mais pas urgente. On communique un email dédié sur le consulat du pays de la personne qui appelle (avec de l'autre côté un email dédié qui permet de repérer les personnes qui viennent de la part de la plateforme téléphonique.
- Niveau 3 : appel urgent qui est immédiatement transmis par la plateforme à un numéro d'urgence du consulat local (numéro qui n'est JAMAIS communiqué à l'usager)

Il conviendra au préalable à la mise en place de ce système de définir les critères d'une urgence téléphonique consulaire.

L'avantage de ce système est considérable aussi du côté des consulats : **une seule personne** par jour désignée pour recevoir les urgences sur un volume d'appels restreint aux véritables urgences. Et côté usager, ce sera l'existence d'un **numéro d'appel unique** quel que soit le pays de résidence.

Seuls les grands postes aujourd'hui équipés d'un standard téléphonique pourraient être dans un premier temps exclus de ce système.

Recommandation :

137) Délocaliser les appels téléphoniques vers une plateforme IP unique accessible 24/7 organisée selon un système de filtrage des appels sur le modèle d'International SOS

2.6. Une gestion des rendez-vous améliorée pour raccourcir les délais

La prise de rendez-vous en ligne mise en place progressivement depuis quelques années dans tous les consulats est saluée par tous les usagers qui préfèrent nettement avoir un délai de rendez-vous plutôt que des heures d'attente sur place sans rendez-vous. Mais dans certains postes, le volume de rendez-vous est tellement important que les délais peuvent être très longs (certains usagers ont rapporté des délais de 2 mois). Or dans un contexte de baisse constante des effectifs des personnels, nécessairement les délais de prise de rendez-vous vont encore s'allonger. Il devient donc impératif de minimiser les oublis de rendez-vous et les non présentation qui sont autant de perte de chance pour d'autres usagers et perte de temps pour nos agents.

Le dispositif peut pourtant être largement amélioré sur le modèle de ce qui est fait dans de nombreux cabinets médicaux par l'envoi d'un **rappel sms** la veille du rendez-vous.

Par ailleurs, les prises de rendez-vous en ligne pour les tournées consulaires sont soit impossibles, soit souvent défaillantes.

Recommandation :

138) Mettre en place un système d'envoi automatique de sms pour rappel de rendez-vous

139) Corriger les erreurs du système de prise de rendez-vous pour les tournées consulaires

2.7. Communiquer les facilités de restitution des titres d'identité et de voyage

Témoignage

« En France comme à l'étranger, les cartes d'identité ne peuvent pas être envoyées aux usagers par voie postale. Or en France, les usagers peuvent se rendre dans leurs mairies qui est à proximité de chez eux. C'est loin d'être le cas à l'étranger ou beaucoup de Français sont la plupart du temps très éloignés des consulats dont ils dépendent ». Allemagne

La réalité est en fait un peu plus favorable aux Français à l'étranger que ce que laisse entendre ce témoignage. Il est vrai que le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports prévoit que le passeport est remis au demandeur au lieu de dépôt de la demande. Cette mesure implique la double-comparution de l'usager, lors de la demande et lors du retrait.

Or depuis avril 2017, un arrêté du ministère de l'Intérieur et du MEAE ouvre par dérogation la possibilité aux ressortissants français de certains pays de bénéficier de l'envoi postal sécurisé de leur passeport à leur frais. Cette mesure de modernisation et de simplification administrative vise à limiter des multiples déplacements. L'envoi sécurisé par courrier est ouvert aux Français inscrits au registre des Français établis hors de France et n'est déployé que dans des pays en mesure d'assurer des conditions optimales d'acheminement. Ce nouveau service a été déployé sur 38 pays dont les États de l'Union européenne, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Russie et la Suisse. Cette mesure de modernisation concerne deux tiers des Français inscrits au registre des Français établis hors de France. Dans les pays où pour des raisons de sécurité, cette option ne peut pas être proposée, il apparaît indispensable de développer des solutions de permanences consulaires avec des équipements techniques permettant la prise d'empreintes biométriques. Sur ce sujet-là, il faut remettre l'usager au cœur de la procédure.

Recommandation :

140) Renforcer la communication autour de cette mesure (valorisante pour le MEAE), y compris au sein des consulats car il apparaît qu'elle est peu ou mal connue au sein des communautés concernées

Un directeur de l'expérience usager au MEAE

S'ils ne peuvent pas attendre les mêmes services publics que leurs compatriotes qui vivent en France en termes de quantité, les Français qui vivent une mobilité internationale doivent a minima bénéficier de la **même qualité de service rendu** pour ceux dont ils bénéficient. L'expérience usager est donc ici fondamentale. Elle doit être la même partout dans le monde. Plusieurs postes prennent parfois des initiatives intéressantes qu'il serait utile de partager. Des expérimentations pourraient être menées avant d'envisager de les généraliser. Certaines initiatives peuvent être communes à des pays de même culture ou tradition mais seraient inadaptées ailleurs. Tout ceci mérite d'être étudié, évalué, suivi avec des moyens performants, comme cela se pratique dans le secteur des services par exemple. Le secteur de l'économie digitale l'a compris en créant la fonction de « ***directeur de l'expérience usager*** » qui, outre l'évaluation de la relation de l'usager à l'outil numérique, incarne le changement également auprès des agents. Car la métamorphose numérique des postes ne se fait pas sans mal : les agents sont nombreux à percevoir le changement comme une injonction : « *soit je m'adapte, soit je meurs* » ou bien « *sois digital et tais-toi* ». Ces craintes légitimes doivent être prises en compte et accompagnées par des **personnes hautement qualifiées** pour gérer l'innovation.

3. Amplifier la métamorphose numérique de nos consulats

L'ère du numérique est clairement entrée dans nos consulats mais à petits pas. D'autres ressources méritent d'être déployées.

3.1. De nouvelles ressources adaptées à la baisse des moyens

Témoignage d'un agent consulaire

> *« Il y a besoin d'un vrai contact avec la population, on ne peut pas tout résoudre par un courriel. L'usager a besoin de se sentir écouté. Il existe une demande d'accompagnement des usagers pour comprendre les informations et les procédures. Il faut avoir conscience qu'il y a toute une partie de la population qui est réfractaire à la dématérialisation ».*

Sur certaines problématiques, les services consulaires sont eux-mêmes en manque d'information et d'outils mis à leur disposition. Il existe une forte inquiétude sur l'évolution et la modernisation des consulats. Nombre d'agents consulaires font part de leurs appréhensions et souhaiteraient que l'État réaffirme clairement ses objectifs en matière d'action extérieure. Au quotidien, nos consulats peinent à répondre efficacement à toutes les problématiques de nos concitoyens, faute de temps et faute d'outils adaptés, mais aussi **faute de ressources et contacts** facilement accessibles. En effet, alors qu'ils devraient être une véritable interface de conseils de nos ressortissants à l'étranger, ils sont le plus souvent démunis pour faire le lien avec d'autres administrations ou organismes publics (Trésor Public, CPAM, caisses de retraite, Pôle emploi, etc.).
Rappelons que leur mission est **d'abord** une **mission d'accueil et d'accompagnement du public** dans l'accomplissement de formalités et de procédures. Toute difficulté à obtenir le résultat attendu est consommateur de temps, de ressources en personnel et générateur de grandes frustrations de part de d'autre, agent et usager.
Pour la mission, si la transformation numérique des procédures administratives est nécessaire y compris dans une logique d'adaptation aux réalités budgétaires, cela ne veut pas dire qu'elle a vocation à remplacer l'humain, bien au contraire. La qualité de l'accueil et l'écoute doivent rester des piliers essentiels de la relation à l'usager.

Recommandation :

141) Mettre à la disposition des agents consulaires **un annuaire de contacts administratifs** qui soient la porte d'entrée vers d'autres administrations ou services publics

3.2. Adapter la Charte internet de l'État à la mobilité internationale

La charte Internet actuelle date de 2012. Une nouvelle version est en cours d'élaboration. Elle est rédigée par le Service d'Information du Gouvernement (SIG). Son chapitre 6 est dédié aux démarches en ligne et données personnelles. Il est composé de 3 sous-parties: démarches en ligne, formulaires et utilisation des données personnelles. Aucun chapitre, aucune des règles énoncées ne mentionne le cas des usagers établis à l'étranger.

La Mobilité Internationale des Français

Recommandation :

142) Inclure au sein de la Charte internet de l'État une règle supplémentaire qui impose de prendre en compte les usagers résidants à l'étranger. Toutes les démarches en ligne doivent prévoir des champs adaptés aux coordonnées à l'étranger, en particulier postales et téléphoniques.

3.3. Des outils d'évaluation de la qualité de service rendu

Témoignage d'un agent consulaire :

« Nous avons besoin d'outils d'auto-évaluation qui soit similaires à l'outil qu'utilisent les usagers pour évaluer un service rendu. Ceci permettrait de comparer les ressentis et de déceler par exemple si les agents sous-estiment la qualité de leur travail ou si les usagers ont des attentes supérieures au service rendu ».

L'évaluation par l'usager, sur place, de la qualité de service rendu en temps réel, est un outil couramment utilisé dans d'autres secteurs professionnels. Cet outil simple en 3 notes (rouge/ orange/vert par exemple) permet à l'agent de comparer son jugement de la relation usager à ce qu'il pense être la perception de l'usager. Il est possible que certains agents sous-estiment la qualité de leur travail (l'usager donne la note maximale alors que l'agent pensait qu'il donnerait moins) alors que dans d'autres cas, ils la surestiment. Cet outil très simple et peu coûteux qui a prouvé son efficacité dans d'autres structures aiderait efficacement l'agent à calibrer le service qu'il rend.

Recommandations :

143) Équiper les guichets des consulats d'un outil d'évaluation de la qualité de service rendu établi sur 3 niveaux de satisfaction

144) Évaluer régulièrement les notes données pour permettre un bilan et la mise en place de mesures d'évolution d'un service

3.4. Un référentiel Marianne adapté à l'activité consulaire

La charte Marianne est un ensemble d'engagements qui visent à améliorer la qualité des services aux usagers. La dernière version encourage les approches plurielles, c'est-à-dire celles qui associent les canaux physique, téléphonique, courrier et Internet. Si tous les points concernent aussi les services consulaires et les obligent à constamment améliorer leurs performances, deux engagements attirent particulièrement l'attention de la mission. Tout d'abord, l'engagement n°8 : « *Nous répondons à tous vos appels en limitant au maximum votre temps d'attente* » qui ne peut être respecté partout dans les conditions actuelles des effectifs.

Témoignage

La Mobilité internationale des Français

« Il est quasiment impossible de joindre le consulat par téléphone, à moins d'appeler le numéro d'urgence ».
Thaïlande

Par ailleurs, l'engagement n°12 « *Nous évaluons nos pratiques, nous impliquons nos collaborateurs et nous prenons en compte leurs retours pour améliorer la qualité de service* » pose la question des indicateurs utilisés par les services. La mission n'en a pas eu connaissance au cours de ses déplacements mais si des indicateurs ou des méthodes pertinentes ont été mis en place dans certains postes, il conviendrait d'envisager un partage des pratiques qui puisse profiter à tous.

Recommandations :

145) Adapter le référentiel Marianne à l'activité consulaire en lien avec les recommandations précédentes "des outils d'évaluation de la qualité du service"

146) Réaliser une analyse des indicateurs utilisés et mettre en place une nouvelle série d'indicateurs spécifiquement adaptés aux consulats en accord avec la dernière version du référentiel Marianne.

3.5. Une saisie en ligne plus fluide

Depuis quelques années, un grand progrès a été réalisé dans tous les consulats, permettant de remplir des formulaires en ligne (inscription au registre ou demande de passeport par exemple). Or la saisie présente deux défauts : l'impossibilité de relire un document/ formulaire avant de le valider et, pour l'usager, impossibilité de demander un transfert d'inscription au registre lors d'un déménagement d'un pays à un autre.

Recommandations :

147) Permettre la relecture et modification de tout document saisi en ligne

148) Corriger l'inscription au registre pour permettre le signalement de changement d'adresse

3.6. Un accès à la base de données de l'état civil facilité

Le Service central d'État civil (SCEC) centralise sous forme dématérialisée l'ensemble des actes d'état civil français établis pour des évènements survenus à l'étranger. Il est compétent pour délivrer des copies et des extraits d'actes d'état civil tels que naissance, mariage, reconnaissance, adoption, décès, etc. Il est également en charge de l'établissement des actes d'état civil français de toutes les personnes qui acquièrent la nationalité française par décret ou déclaration. Le SCEC est dépositaire de 15 millions d'actes.

Toutefois, ce service est accessible à chaque consulat qui fait une demande d'acte original pour les seuls actes réalisés dans son pays, tout autre acte original devant être demandés par voie centrale selon une procédure beaucoup plus longue. Par exemple, le consulat de France en Côte d'Ivoire peut consulter "ses" actes établis en Côte d'Ivoire. Le problème est qu'à chaque fois qu'un pays tiers a besoin de retirer copie d'un acte établi en Côte d'Ivoire, il ne le peut pas et doit alors faire une demande formelle au service central pour récupérer l'original établi dans tout autre pays tiers. Cela ralentit considérablement la procédure au détriment de l'efficacité.

Recommandation :

149) Rendre accessible tout acte d'état civil géré par le SCEC quel que soit le pays où il a été enregistré.

3.7. Allouer et identifier un budget IT dédié au sein du MEAE

À ce jour, le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ne dispose d'aucune ligne budgétaire identifiée pour l'informatique et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La mission a constaté dans ses visites que les outils informatiques sont anciens. Les agents se plaignent de la lenteur de ces logiciels, de leur interface obsolète qui remonte à l'ère du Minitel. « *On dirait le jeu PacMan* » a rapporté un agent rencontré. A l'évidence l'ergonomie des outils numériques est vieillotte. Des mises à jour sont faites mais relèvent plus du pansement que du changement. La mission met ici en garde : d'une part les mises à jour seront de plus en plus complexes et coûteuses ; d'autre part, l'obsolescence des outils engendre un mal-être au travail qui doit être pris en compte. La décision de remplacer un outil informatique ne doit pas être uniquement comptable, elle doit aussi prendre en compte les facteurs humains et l'efficacité au service de l'usager.

Recommandations :

150) Mettre en place et identifier un budget IT au sein du MEAE pour permettre la nécessaire transformation numérique

151) Mettre en place des indicateurs d'évaluation de la souffrance au travail liée à l'utilisation des outils numériques

4. Raffermir le lien avec la Nation

4.1. Intégrer la case "international" à toutes nos administrations et opérateurs de l'État

Témoignage

« Lorsque l'on renseigne des questionnaires, même de services publics il y a un bug à la fin lorsque l'on veut intégrer numéro de téléphone ou code postal. Pas de rubrique « pays » qui pourrait permettre de décliner l'adresse correcte ». Pologne

La grande majorité des formulaires administratifs en ligne ou papier ne permet pas à un Français établis hors de France de renseigner correctement ses coordonnées. De la même façon, les numéros de téléphone des services de l'État et des organismes assurant une mission de service public sont inaccessibles depuis l'étranger.

Recommandations :

152) Ajouter à tous les formulaires, toutes les procédures administratives numériques ou « papiers » à l'échelon national et local de l'onglet « pays » pour permettre à tout concitoyen, où qu'il se trouve dans le monde ou en France, de pouvoir renseigner son cas

153) Prévoir des champs adaptés aux coordonnées à l'étranger, en particulier postales et téléphoniques.

154) Rendre accessible les services publics français depuis l'étranger en proposant des numéros d'appel pour les administrations et les organismes publics (Sécurité Sociale, notamment) accessibles depuis

l'étranger avec des numéros de téléphone que l'on puisse joindre partout dans le monde qui ne soit donc pas des numéros en 0800

4.2. Coordonner la mobilité internationale à l'échelle nationale

Mentionnée à plusieurs reprises depuis le début de ce rapport, une réelle difficulté existe au sein des administrations pour traiter de toutes les questions portant sur la mobilité internationale : c'est l'agent de la caisse de sécurité sociale de Nevers qui doit traiter le cas de l'affiliation d'un conjoint d'un salarié qui rentre d'un long séjour au Québec. Combien de cas semblables aura-t-il traités ? Sans doute aucun ou trop peu pour être parfaitement au fait des éventuelles mises à jour de la réglementation en vigueur. Cet agent doit donc pouvoir compter sur un support « Mobilité internationale » auprès duquel il sait pouvoir trouver sur le champ, sans aucun délai, l'information dont il a besoin. Les témoignages recueillis vont tous dans le même sens : nos administrations en France ne savent pas répondre à des sujets liés à la mobilité ou pire, donnent de mauvaises réponses ! Elles sont trop rarement sollicitées sur des sujets de mobilité pour qu'elles développent des ressources propres. Et à chaque fois, c'est l'usager qui le paye gravement.

Il est temps de mettre un terme à ce handicap majeur en mettant en place un **projet d'harmonisation** qui permettrait dans un premier temps de **dresser un bilan des compétences** de nos administrations en matière de mobilité internationale, avant d'émettre une série de recommandations allant du **guichet unique à la simple réorganisation, en passant par la mise en place de nouvelles plateformes d'échange d'information entre services.** Ce projet aurait une durée de vie de **24 mois et demanderait une équipe de 4 à 5 ETP.**

Recommandation :

155) **Mise en place d'un Délégué interministériel à la Mobilité Internationale auprès du** Premier Ministre le temps de la mise en place des outils d'information « mobilité internationale » aux usagers et aux agents de l'État

4.3. Vote en ligne*

(*) il convient ici de distinguer le vote électronique du vote par internet. Le vote élecgtronique se fait à l'urne, dans un bureau de vote et consiste à remplacer les bulletins et enveloppes papiers par un outil de saisie électronique du vote. Le vote par internet est un oçutil de dématérialisation complète du vote permettant le vote à distance sans se rendre dans un bureau de vote.

Témoignage

« Au printemps 2017 c'est 4500 kilomètres que j'ai dû parcourir pour les quatre votes. Coûteux en temps et argent. Inacceptable dans la mesure où le vote électronique existait avant, rien à inventer!». États-Unis

Alors qu'il avait été mis en place en 2012 pour les élections législatives puis les élections consulaires en 2014, le vote par internet n'a pas été proposé en 2017 pour des raisons liées à la sécurité des données qui pouvaient nuire à la légitimité du vote.

La Mobilité Internationale des Français

Toutefois, il faut souligner que la différence de participation n'a pas été aussi significative que prévue (environ 1 point d'écart entre 2012 et 2017 pour le premier tour des élections législatives) même si on peut imaginer qu'elle aurait sans doute pu être supérieure à celle de 2012.

À l'avenir, il est indispensable de prendre en compte la situation particulière de nos compatriotes à l'étranger et de faciliter leur expression démocratique partout où ils résident. À l'étranger, les électeurs sont parfois contraints de parcourir plusieurs centaines de kilomètres pour se rendre jusqu'au bureau de vote comme l'évoque le témoignage précité.

D'autres difficultés peuvent pousser à aller vers un vote dématérialisé. Ainsi, des pays peuvent être récalcitrants à organiser des élections sur leur sol au profit de non-nationaux. Dans d'autres pays, particulièrement au Moyen-Orient ou parfois en Asie, le dimanche n'est pas chômé ce qui complique la possibilité d'aller voter à l'urne.

Or le vote par procuration, s'il facilite la démarche en rendant possible la détention de trois procurations par un mandataire, ne supprime pas l'obligation de déplacement, une fois pour établir la procuration puis une seconde fois pour le mandataire le jour du vote. Le vote par procuration ne résout pas nécessairement le problème d'accès à l'urne de Français à l'étranger.

Enfin, rappelons que pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État a considéré en 2010 qu' « *eu égard à l'extrême difficulté, voire à l'impossibilité pratique, auxquelles peuvent se heurter les Français établis hors de France non seulement pour se rendre dans les bureaux de vote, mais encore pour donner procuration à un compatriote de confiance, et compte tenu par ailleurs des carences pouvant affecter le courrier dans certains pays, (…) le vote par voie électronique pouvait apparaître, dans nombre de cas, comme le seul moyen pour les Français résidant hors de France d'exercer effectivement un droit qu'ils tiennent désormais de la Constitution* » [233]

La mission comprend bien que les **enjeux** relatifs à la **sécurité** du vote par internet sont **majeurs** et qu'il peut y avoir un **impact** sur l'exercice **démocratique**. C'est pourquoi, conformément à la promesse du Président de la République, la recherche d'une solution de vote par internet doit se poursuivre mais il est essentiel que la **transparence** sur l'état d'avancement du projet se fasse. Les difficultés rencontrées devront être communiquées au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Recommandations :

156) Proposer le vote par internet pour les scrutins : législatif, européen et consulaire.

157) Communiquer à chaque étape du projet de développement de l'outil de vote

4.4. Dématérialisation de l'établissement d'une procuration de vote

Pour nombre de parties prenantes dont l'Assemblée des Français de l'étranger mais également au sein de l'administration, il apparaît que la gestion des procurations est un système insatisfaisant qui met en jeu des acteurs multiples : les consulats, les mairies, les commissariats, les gendarmeries et les autorités judiciaires. Or, ce système ne règle en rien le problème des ressortissants qui vivent loin d'un consulat et ce malgré la réalisation de tournées consulaires.

Recommandation :

158) Si le vote par internet n'était pas mis en place, il serait nécessaire a minima de **proposer un service en ligne pour faciliter l'établissement de procurations** dès les élections européennes de 2019. Un projet

[233] Conseil d'État, Rapport public 2010, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, La Documentation française, Études et documents du Conseil d'État, n° 61, 2010, p. 148.

du ministère de l'Intérieur va dans ce sens, il serait indispensable qu'il s'applique aux Français à l'étranger dès 2019.

4.5. Donner aux élus les moyens d'être plus proches des citoyens

Il est encore aujourd'hui difficile pour les élus aussi bien parlementaires que conseillers consulaires de pouvoir entretenir un lien étroit avec les Français dispersés dans le monde. La mission a identifié quelques freins qui ne permettent pas à nos ressortissants de bénéficier de l'information démocratique nécessaire avec leurs représentants. Parmi ces freins, les élus ne bénéficient pas d'une liste des emails liée au registre consulaire régulièrement mise à jour. Il existe un écart compris entre 30 % et 40% entre le nombre d'emails disponibles et le nombre d'inscrits sur les registres. Par ailleurs, les élus sont parfois confrontés à des réticences quant à l'organisation de réunions publiques ou de diffusion de l'information via certains postes consulaires.

Recommandations :

159) **Transmettre aux élus** (parlementaires et conseillers consulaires) les listes d'emails correspondants au registre consulaire une fois par an à la même date après mise à jour des listes.
160) Faire des postes consulaires des relais de diffusion par courriel, sur leurs sites Internet et sur leurs réseaux sociaux, de toute information jugée pertinente par un élu qu'il soit parlementaire ou consulaire à sa demande.
161) Assurer dans chaque poste consulaire l'accès à une salle de réunion pour les réunions publiques ou les permanences de tous les élus en exercice.

4.6. Simplification des justifications pour la nationalité française

Témoignage

« Je me permets d'insister afin que les problèmes de justification de nationalité française qui sont imposés aux Français de l'étranger soient enfin simplifiés et qu'il soit tenu compte de la circulaire ministérielle du 1 mars 2010 car les agents consulaires refusent de s'y référer. Il est souvent demandé à des personnes âgées de produire des actes de naissance de leurs arrière- grands-parents, ce qui est impossible de produire. On oblige alors ces personnes âgées à s'adresser au pôle de la nationalité à Paris ou les demandes sont instruites après 3 ans et sans l'espoir d'aboutir. Cette situation ne peut perdurer ! ». Israël

Recommandation :

162) Évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 1 mars 2010 portant simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identités et des passeports. Si cette évaluation n'était pas jugée satisfaisante, il serait important d'apporter à ce dispositif les correctifs nécessaires.

4.7. Numéro INSEE des jeunes de 16 ans

Aujourd'hui, les jeunes qui atteignent l'âge de 16 ans et qui résident en France reçoivent à leur domicile leur **numéro INSEE**. En revanche, les jeunes inscrits au registre des Français établis à l'étranger **ne le reçoivent pas**. En cas de retour en France, cette situation rend l'intégration à un régime d'assurance maladie long (témoignages allant jusqu'à plus de 2 ans de tracasseries administratives) et complexe, les différents opérateurs de l'État et services publics se rejettent la responsabilité les uns sur les autres.

L'INSEE gère le répertoire national des personnes physiques où se trouvent toutes les personnes nées sur le territoire français (quelle que soit la nationalité). Dans ce cadre l'INSEE est informé par l'état civil à la naissance. Toute personne née sur le territoire français reçoit une immatriculation à la naissance. Celle-ci lui sera communiquée à l'âge de 16 ans et sous réserve qu'elle soit sur le territoire français à ce moment-là et affiliée au système de protection sociale français. Cette information est envoyée chez la personne soit sous la forme d'une carte Vitale, soit d'un bordereau qui porte le numéro d'immatriculation.
Concernant les personnes nées à l'étranger, quelle que soit la nationalité, c'est la CNAV qui est en charge de leur immatriculation au système de protection sociale. Et c'est la CNAV qui ensuite transmet à l'Insee les données afin que ces personnes soient inscrites au registre des personnes physiques. Parmi ces personnes, il y a aussi des Français nés à l'étranger.

Actuellement, l'INSEE travaille avec le SCEC (Service Central d'État Civil) et la CNAV pour la mise en place d'un **échange d'information pour immatriculer les Français nés à l'étranger**. Le SCEC recense 2,5 millions de Français nés à l'étranger dont 75% sont déjà immatriculés, ce qui suppose qu'ils sont été enregistrés au moins 1 fois sur le territoire dans le système de protection sociale français. L'objectif est double. Il s'agit d'une part de régulariser les 25 % de non-inscrits et ensuite mettre en place un dispositif de suivi au jour le jour. Le nouveau système devrait être opérationnel à la fin de l'année 2019. En pratique, cela signifie que tous ceux qui seront nés à l'étranger français auront un NIR (numéro d'identification au registre) dès la naissance.

Recommandation :

163) Permettre à tout jeune français inscrit au registre des Français établi hors de France de recevoir automatiquement à l'âge de 16 ans son numéro national d'identité, qu'il soit né en France ou à l'étranger.

5. Mettre fin à l'excès administratif

5.1. Certificats d'existence

Incontestablement l'un des sujets les plus emblématiques des difficultés rencontrées par les Français dans le monde. Le système actuel est arriéré, anxiogène et entraîne des imbroglios aboutissant parfois à des situations financières dramatiques. Au-delà des certificats d'existence, c'est la relation avec les caisses de retraites qui pose problème. Le Gouvernement et les services de l'État se doivent le plus rapidement possible de faire respecter la loi aux Caisses de retraites et de mettre fin une bonne fois pour toutes à cette situation de « **maltraitance administrative** » pour nos compatriotes retraités à l'étranger. Le terme de maltraitance est utilisé à dessein tant les personnes concernées (parmi lesquelles des français et des étrangers aussi) sont malmenées.

La Mobilité Internationale des Français

L'objectif de cette procédure des certificats d'existence est légitime car il vise pour les caisses de retraite à lutter contre la fraude pour non déclaration d'un décès d'un pensionné résidant à l'étranger. Ainsi, le

certificat d'existence (CE) (ou certificat de vie) apporte la preuve que le pensionné est bien en vie à la date d'établissement du certificat. Ce certificat doit être signé par une autorité du pays de résidence, dûment identifiée par la caisse de retraite. Les consulats font partie des autorités agréées. Il doit être fourni une fois par an en suivant une procédure par voie exclusivement postale, dans un délai très court, sur un document pré-rempli, en français. Le non-respect de la procédure conduit à la suspension du versement de la pension, sans préavis. Les pensionnés se retrouvent sans pension du jour au lendemain et sans en être avertis.

Florilège de témoignages :

« Pour les retraités comme moi, nous avons annuellement à compléter et faire certifier un certificat de vie, voire plusieurs pour les retraites complémentaires également. Ces certificats, expédiés par la Poste, me parviennent parfois avec plus d'un mois de délai après leur création. La CNAV le fait en octobre avec date limite décembre et l'AGIRC en décembre et date limite février. Cela demande donc deux déplacements à l'Ambassade à Bangkok pour le même sujet. Parmi les suggestions, pourraient-ils être envoyés en même temps avec même dates limites ? La CNAV pourrait-elle communiquer avec les autres caisses, donc un seul document, sur demande des intéressés ? Au XXIème siècle, cela pourrait se faire par informatique : interview avec Skype ou autre avec l'Ambassade et celle-ci ferait parvenir électroniquement la certification aux caisses, plus de papier ni déplacement ni attente à l'Ambassade. Je ne suis sans doute pas le seul qui ait mentionné ce sujet ». Thaïlande

« La formule actuelle est inacceptable. J'ai quatre retraites et mon épouse deux. Il faut que nous nous déplacions six fois par an au consulat pour qu'ils puissent vérifier que nous sommes toujours vivants, c'est ridicule. Pourquoi ne pas centraliser les réponses et n'avoir qu'un seul déplacement à faire ? Le retraité n'a plus le droit de partir en vacances ? Si la demande du certificat arrive pendant votre absence, vous ne pouvez pas répondre dans les temps et votre retraite est suspendue. Il faut trois mois pour la récupérer. Une fois sur cinq, l'une des caisses ne le reçoit pas (ou l'a perdu !!) et notre retraite est suspendue. Par ailleurs que se passe-t-il quand la personne ne peut plus se déplacer ? Avez-vous une solution pour ces personnes?». États-Unis

« J'ai une remarque supplémentaire concernant les justificatifs de vie demandés par les caisses de retraites (J'en ai quatre de France et deux du Canada). Le Canada est très efficace et ne cherche pas à tracasser les bénéficiaires. Coté France c'est le chaos car chaque organisme nous oblige à avoir un espace personnel (…) qui est très mal géré car impossible de communiquer avec eux (….) La mutualisation des données qui a été demandée il y a déjà plusieurs années et ne fonctionne toujours pas, ou n'est pas utilisée. Les fichiers INSEE des décès ne sont pas utilisés. Le virement de mes retraites sur un compte en banque fonctionne et pourrait aussi servir de marqueur car un virement qui échouerait serait une première alerte. Les demandes n'utilisent pas de format commun dont un unilingue ! C'est un cauchemar!». Allemagne

« La multiplication des certificats de vie rend la vie difficile tant aux retraites qu'aux services consulaires. Le principe de la mutualisation ayant été décidé, ne peut-on accélérer sa mise en place ? ». Hong-Kong

Il existe de nombreux obstacles à la procédure existante :

- Non distribution du courrier postal dans le pays de résidence avec le problème de l'adresse écrite seulement en français et pas dans l'écriture du pays comme dans les pays asiatiques ;
- Non acheminement du courrier postal par défaillance de l'un des 2 prestataires de courrier (français ou local) ;
- Retard à la distribution suite à une erreur d'acheminement du courrier postal. Nous avons reçu des témoignages expliquant une erreur de la Poste française dans le tri au départ et l'envoi du courrier dans un autre pays ;
- Refus de signature par les autorités locales car le certificat n'est pas traduit dans la langue locale ;
- Autorité agréée peut se trouver à très grand distance du lieu de vie du pensionné.

L'article 83 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a prévu que les bénéficiaires d'une pension de retraite versée par un organisme français et résidant hors de France doivent fournir au maximum une fois par an à leurs caisses de retraite un justificatif d'existence. En outre, le décret n° 2013-1156 du 13 décembre 2013 relatif au contrôle de l'existence des titulaires de pensions et d'avantages de vieillesse résidant hors de France a autorisé les caisses à mutualiser la gestion des certificats d'existence, afin d'éviter les sollicitations multiples des assurés.

Or à l'évidence, aujourd'hui, **cette loi n'est pas respectée** par les caisses de retraite.

La mission a auditionné le GIP Union Retraite qui est composé de 35 caisses de retraite. Le principal objectif de ce GIP est la simplification et d'avancer vers une logique de guichet unique. Concrètement, cela se matérialise par le développement de la dématérialisation et de téléservices via un site internet plus performant. En outre, le GIP doit harmoniser les processus de gestion inter-caisses pour les prochaines années pour tendre vers des actes de gestion uniques et partagés avec la mise en place du répertoire de gestion des carrières uniques (RGCU).

Concernant le cas de la mutualisation des CE, le GIP prévoit d'uniformiser les procédures. Ainsi, il prévoit qu'en 2019, un document unique sera envoyé au pensionné qui l'imprimera, le fera signer puis le renvoyer numériquement ou papier à une seule adresse.

Recommandations :

165) Aménager significativement au plus tôt et sans attendre la fin du projet du GIP Union Retraite, la procédure d'établissement et de transmission des certificats de vie pour sortir de la maltraitance administrative des retraités. Si la mission ne conteste pas l'intérêt d'une procédure pour lutter contre la fraude, sa forme actuelle n'est plus acceptable car elle conduit à des situations désastreuses

166) Mettre en place les aménagements promis par le GIP union Retraite **sans attendre 2019**

167) Faire traduire les formulaires par les caisses de retraites dans les langues locales des pays où vivent leurs pensionnés afin de mettre en place un formulaire établi en 2 langues, la locale et le français.

5.2. Formalités de scellées

En cas de décès, la douleur de la perte d'un être cher est amplifiée lorsque cela se passe à l'étranger. La famille qui doit faire face aux formalités de rapatriement d'un corps ne comprend pas les délais, les exigences. Or selon les informations recueillies auprès de plusieurs agents consulaires, il apparaît que les formalités de scellés dans un certain nombre de pays sont aujourd'hui injustifiées et pourraient être simplifiées. La plupart de nos voisins européens ne pratiquent plus cette formalité. Une simple vérification des documents pourrait être effectuée avec délivrance d'un permis, sans sceller.

Recommandation :

168) Supprimer des formalités de scellés des cercueils et urnes dans les pays où les pompes funèbres et autorités sanitaires sont fiables

5.3. Séjours scolaires :

La Mobilité Internationale des Français

Actuellement, les rectorats sont invités à signaler aux postes les séjours de mineurs. L'information arrive par des voies variées : fax, courriel, courrier arrivant parfois après la date du séjour. Pour être efficace, cette situation n'est pas satisfaisante et fréquemment les coordonnées des accompagnants ne sont pas fournies.

Recommandation :

169) Rendre obligatoire pour les rectorats d'effectuer l'inscription des groupes scolaires en ligne sur Ariane, l'outil le plus pertinent

5.4. Permis de conduire français

De nombreux ressortissants ont interpelé la mission au sujet du permis de conduire français dont ils ont absolument besoin à l'étranger dans plusieurs situations : besoin d'un permis international français car le permis de conduire local est inaccessible du fait de la barrière de la langue, non restitution du permis français après échange dans un pays tiers avec le permis local ou encore permis français perdu, volé, ou égaré alors qu'un séjour en France est programmé.

À ce jour, il est impossible de renouveler un permis de conduire français égaré, détruit ou volé, et il est également impossible d'obtenir un certificat d'immatriculation d'un véhicule lorsque l'on est résident hors de France, faute de justificatif de domicile en France exigé par l'administration française.

Le 19 janvier 2018, un amendement à l'article 23 de la loi pour un État au service d'une société de confiance a été voté. Celui-ci précise qu'à titre expérimental, pour les Français établis hors de France, une attestation de résidence, délivrée par un poste diplomatique ou consulaire, datée de moins de trois mois et dont les modalités de délivrance seront fixées par décret, se substitue à toute demande de justificatif de domicile ou de résidence pour les demandes de duplicata d'un permis de conduire français et pour les demandes de certificat d'immatriculation d'un véhicule détenu en France.

Cette expérimentation serait menée dans l'ensemble du réseau consulaire français dans le monde pour une durée de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi. Dans les six mois qui précèdent la fin de l'expérimentation, le ministre en charge des Affaires étrangères adresserait au Premier ministre une évaluation de ce dispositif.

Recommandation :

170) Obtenir le soutien du gouvernement pour l'adoption définitive de l'amendement « permis de conduire » et « certificat d'immatriculation » dans la loi pour un État de confiance et pour la mise en place de cette mesure dans les meilleurs délais

5.5. Utilisation de documents multilingues

La mission a eu connaissance de nombreuses situations où l'administration française exigeait de compléter des formulaires administratifs par des administrations étrangères. Le plus souvent, l'administration française exige alors que ces documents soient rédigés en français ou traduits.

Recommandations :

171) **Proposer un document en français et en anglais** pour tous les formulaires administratifs ayant vocation à être envoyés à un service étranger dont le Français n'est pas la langue officielle

172) Traduire un maximum de documents administratifs par les consulats dans la langue locale

5.6. Formalités de déclaration de naissance

La mission rappelle la nécessité de rendre accessible les informations concernant les délais à respecter pour déclarer une naissance car elles ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Ces informations sont mal connues des Français à l'étranger.

La déclaration doit être faite dans les 15 jours de l'accouchement mais ce délai est porté à 30 jours hors Europe et dans les pays européens suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Kazakhstan, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Norvège, Ouzbékistan, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Tadjikistan, Turkménistan, Turquie, Ukraine.

Recommandation :

173) Réaliser une campagne de communication sur ce sujet et la mise en disposition d'information accessible et intelligible (en langage naturel)

IV. FRANÇAIS NON-RESIDENTS : LE LIEN AVEC LA FRANCE ET LES CONDITIONS DE RETOUR EN FRANCE.



1. Le défi posé par l'évolution des Français en mobilité internationale

1.1. Finissons-en avec les « Français établis hors de France » !

La présence française à l'étranger correspond à des situations de plus en plus variées : les études, le travail, la découverte, la retraite, les Français sont toujours plus nombreux à partir à l'étranger, toutes catégories sociales ou d'âges confondues. A un moment de leur parcours, ils ont quitté le territoire national (à l'exception de ceux nés à l'étranger et qui y sont restés) témoignant d'une mobilité internationale qui ne cesse de croître.

Dans un contexte de plus en plus ouvert aux échanges, il n'est plus question de considérer ces « Français établis hors de France » ou ces « Français de l'étranger » par opposition à ceux vivant sur le territoire national. Où qu'il se trouve, en France ou à l'étranger, le citoyen français est d'abord et avant tout français !

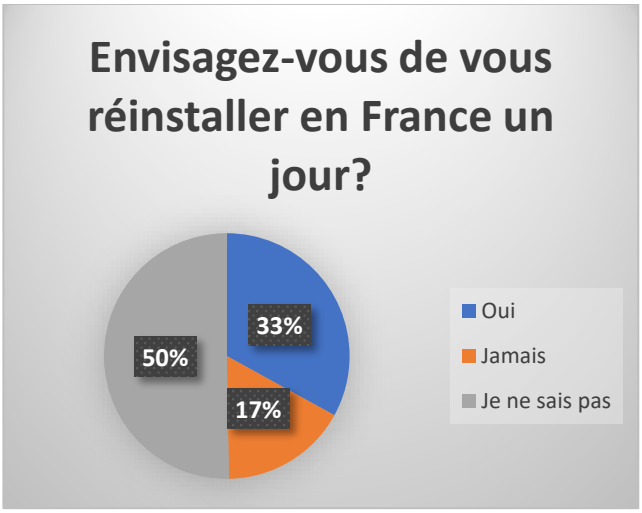
La mobilité nationale comme internationale est un enjeu économique, culturel, social, démocratique, civilisationnel. En conservant le contact avec chacun de ses citoyens, la France doit se montrer accueillante et attractive. Elle doit être un lieu de refuge où l'on peut faire valoir ses droits, investir pour l'avenir, entreprendre, envoyer ses enfants pour faire leurs études.

1.2. Le retour en France : un projet de mobilité à part entière

Dans cette nouvelle ère de mobilité, la France doit être un pays que l'on peut quitter tout en conservant et entretenant avec elle un lien fort. Mais ce doit aussi être un pays où l'on envisage de revenir un jour. Et l'enjeu est de taille : selon notre enquête, 50% des Français vivant à l'étranger ne savent pas s'ils reviendront ou non s'installer en France un jour. **A nous de les convaincre en maintenant les liens et en renforçant l'attractivité de notre pays !**

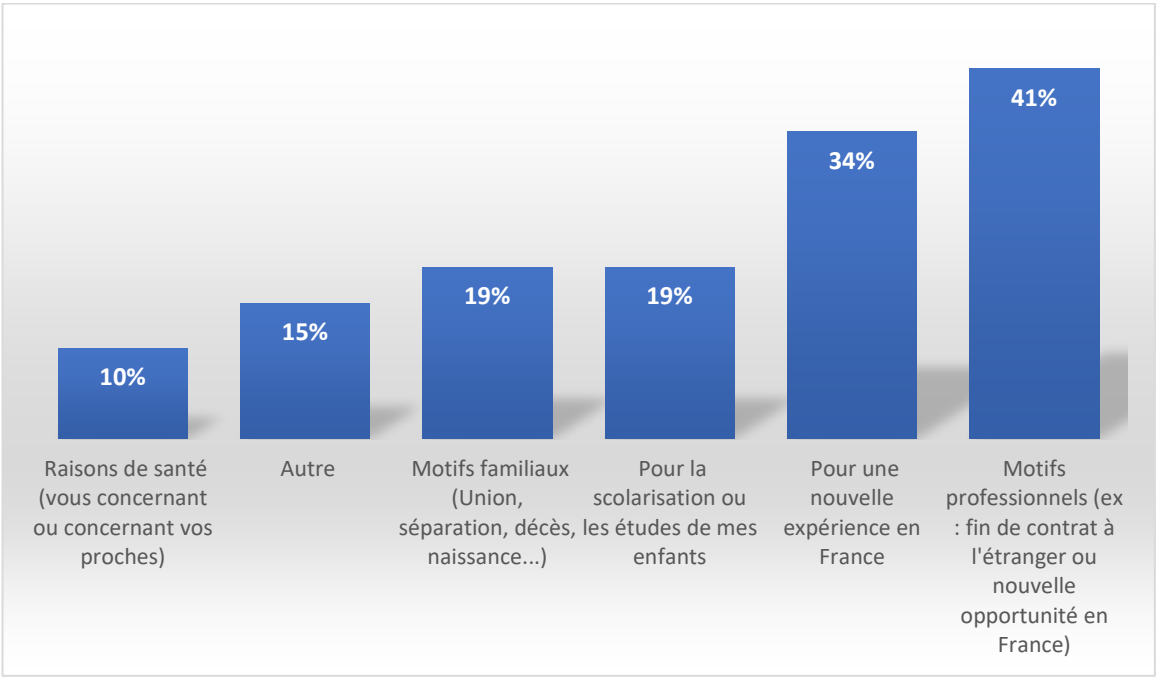
L'enquête menée auprès des ressortissants français dans le cadre de cette mission fournit des chiffres très révélateurs au sujet du retour en France.

Parmi les personnes interrogées, plus de **88% pourraient potentiellement être concernées par un retour**, ce qui confirme que le terme *Français établis hors de France* ne couvre pas tout à fait la réalité de nos ressortissants en mobilité internationale !



Source : Enquête réalisée dans le cadre de ce rapport – 2018

Toujours selon l'enquête, 31% des répondants ont cité le « motif professionnel » comme raison du retour alors que 24% indiquent vouloir rentrer « pour une nouvelle expérience en France ».



Source : Enquête réalisée dans le cadre de ce rapport – 2018

1.3. Des retours sans support institutionnel

S'agissant de la préparation d'un éventuel retour, **64% des répondants affirment le faire seuls**, c'est-à-dire sans avoir recours à un organisme pour les aider dans cette démarche**.** Nos ressortissants apparaissent donc autonomes et sans structure ni support pour les accompagner, ce qui contraste avec les profils jusqu'alors les plus répandus de salariés de grands groupes dont le retour est presque toujours encadré par les entreprises ou par des prestataires mandatés souvent par ces mêmes entreprises. Cette évolution significative impose de s'interroger sur le **besoin de structures d'informations et d'accompagnements en mesure de faciliter le retour de personnes qui ne bénéficient pas du soutien d'une entreprise.**

Si certaines évolutions importantes ont eu lieu depuis la sortie du rapport de la Sénatrice Hélène CONWAY-MOURET, **la prise en compte des réalités de la mobilité internationale reste à parfaire.** Afin de mieux comprendre l'offre actuelle et les évolutions requises, la mission a souhaité dans un premier temps se pencher sur les mécanismes existants et les évolutions récentes, pour ensuite développer ses recommandations et les prochaines étapes à franchir.

1.4. Le nomadisme digital : une nouvelle forme de mobilité

Il apparaît que la mobilité internationale est de plus en plus protéiforme et prend de nouvelles apparences : le « **nomadisme digital** » en est un exemple. Il s'agit de personnes exerçant leur profession uniquement en télétravail et changeant régulièrement de lieu de vie. Cette tendance semble toucher à la fois des entrepreneurs, des travailleurs indépendants, mais aussi des employés que leurs entreprises délocalisent individuellement, parfois pour échapper aux charges sociales en France. Il est difficile de chiffrer exactement cette tendance. Le nomadisme digital lui-même peut recouvrir des situations très différentes entre elles.

Certaines personnes ont un logement en France ou à l'étranger, pays dans lequel elles sont basées physiquement et administrativement, où leur activité est déclarée et où elles s'acquittent de leurs obligations fiscales notamment, mais profitent de leur liberté géographique pour voyager tout en travaillant au gré des commandes qu'elles reçoivent.

D'autres sont beaucoup plus mobiles et n'ont pas de logement fixe, ne vivant que dans des logements temporaires, dans des hôtels ou dans des espaces de « co-living » spécialement adaptés. Pour cette catégorie, deux questions centrales se posent : celle du lien administratif avec la France, et celle de l'attractivité de notre pays. Dans ce cas précis, la question du justificatif de domicile est souvent posée, notamment pour faire refaire un passeport en France ou auprès d'un consulat. J'ai récemment proposé un amendement visant à dispenser certaines catégories de personnes dont les nomades digitaux de la présentation d'un justificatif de domicile pour les demandes de passeport, de cartes nationales d'identité et de permis de conduire. Cet amendement a reçu un avis défavorable.

De par leur mobilité et leur changement fréquent de pays (parfois chaque mois), les inscriptions auprès des services consulaires ne sont pas possibles et une partie des Français expatriés est donc déconnectée de l'administration française.

Concernant notre attractivité, la question n'est pas de faire rentrer en France ces travailleurs nomades en voulant brimer leur besoin de mobilité, mais de rendre **notre pays attractif** pour y monter une entreprise, y employer des salariés en contrat de télétravail, y déclarer une activité en tant qu'indépendant, y investir dans un pied-à-terre qui serait une « base ». En raison de leur mobilité, beaucoup de nomades digitaux (qu'ils soient français ou non) ont le choix de devenir résidents d'autres pays que le leur, à la fois fiscalement et administrativement. A l'image des **GAFAM**, la dématérialisation du travail ne va pas sans poser la

question du lieu de domiciliation d'activités commerciales, du pays compétent fiscalement, mais aussi du point de vue de la protection sociale des travailleurs.

L'Estonie s'est saisie de cette question et a développé une « **e-résidence** » à destination des travailleurs nomades du monde entier, dont elle fait la promotion de manière proactive au sein de cette communauté. Une réflexion transversale liant des problématiques fiscales, de droit du travail, d'attractivité économique et de mobilité internationale serait utile sur le sujet du télétravail international, qui risque de devenir une grande tendance des décennies à venir.

Recommandation :

175) **Dispenser de présentation d'un justificatif de domicile** tout citoyen français désirant renouveler son passeport, sa carte d'identité ou son permis de conduire en France ou auprès d'un poste consulaire, s'il déclare sur l'honneur ne pas disposer d'un lieu de résidence stable

2. Le retour en France

La question du retour est au cœur de l'enjeu de la mobilité internationale. Parfois cité comme source *d'inquiétude* par ceux qui l'envisagent, le retour en France représente à la fois **un défi administratif et humain** face auquel les Français en mobilité internationale ne sont pas toujours sur un pied d'égalité. Or, les disparités entre les situations de retour de nos compatriotes sont liées tant à la grande diversité de profils parmi les Français en mobilité internationale qu'aux carences administratives ressenties lorsque l'on effectue les démarches du retour.

2.1. Les évolutions clés du Rapport Conway-Mouret de 2015

Premier véritable rapport à regrouper les plus gros sujets et entraves concernant le retour en France des Français en mobilité, le rapport de la Sénatrice Hélène-Conway MOURET avait identifié **49 propositions** afin de faciliter le retour en France pour nos compatriotes. Des pistes identifiées, **10 ont été à ce jour mises en œuvre, et 39 demeurent en attente d'exécution.**

Des 10 recommandations mises en œuvre, il convient d'en souligner certaines dont les plus importantes touchent à l'accès à l'information, l'accès au logement et la fiscalité.

2.1.1. Accès à l'information

En ce qui concerne la problématique d'accès à l'information, le Rapport Conway-Mouret a permis la mise en place de deux dispositifs importants :

1) La création d'un **simulateur du retour** (http://retour-en-france.simplicite.fr/ext/REFFront), dont l'objectif principal est de faciliter la compréhension des démarches et délais administratifs liés au retour en fonction des situations identifiés. Ce simulateur, disponible depuis 2016, connait un succès franc avec plus de **50 000 visites par an.**
2) Concernant **l'arrivée des conjoints non français**, **la mise en ligne de la plateforme *Accueil des Etrangers*** (http://accueil-etrangers.gouv.fr/) a réussi à traiter un problème majeur d'accès à de l'information claire et transparente sur les démarches lors du retour en France.

La Mobilité Internationale des Français

2.1.2. Accès au logement

Pour ce qui est de l'accès au logement, le rapport avait comme préconisation la mise en place de la possibilité pour les Français de présenter le dernier et avant-dernier avis d'imposition à l'impôt ou aux impôts qui tiennent lieu d'impôt sur le revenu établi par l'administration fiscale de l'État ou du territoire d'où ils reviennent. Mise en place via le *Décret n° 2015-1437 du 5 novembre 2015 fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution*, ce dispositif reste malheureusement encore peu connu du grand public, qui continue à faire état d'une grande difficulté à obtenir la confiance des propriétaires.

2.1.3. Fiscalité

Enfin, au niveau de la **fiscalité**, deux recommandations importantes ont depuis été mises en place :

1) Le maintien du bénéfice du régime « impatriés » de l'article 155 B du code général des impôts en cas de mobilité intragroupe pendant la période prévue par cet article.
2) L'amélioration de la transmission des dossiers des contribuables entre le service des non-résidents et le service des impôts du lieu du nouveau domicile au retour de l'étranger, pour les contribuables ayant été affiliés à ce service pour leurs revenus de source française alors qu'ils résidaient à l'étranger.

Malgré ces avancées importantes, les statistiques et Témoignages recueillis lors des diverses consultations menées dans le cadre de cette mission démontrent que **certaines problématiques traitées dans le rapport CONWAY-MOURET restent sans réponse**, et soulignent clairement que malgré les outils déployés depuis, **il existe toujours un déficit d'information conséquent** qui empêche souvent nos compatriotes de se projeter efficacement en ce qui concerne le retour en France.

Recommandation :

176) **Organiser une réunion de travail interministérielle** dans laquelle les conclusions du Rapport Conway-Mouret et celles de ce rapport seraient revisitées pour faire un point sur le chemin parcouru, pour mieux relancer les initiatives actuellement en attente et pour mettre en place une feuille de route stratégique.

2.2. Les principaux freins au retour en France en 2018

Témoignage

« *Lorsqu'on est Français, s'expatrier est assez facile. Changer de pays, un peu moins. C'est quand on cherche à revenir en France que les choses se gâtent !* »

Si la France souhaite mettre en place une vraie mobilité internationale en mesure de marier l'épanouissement personnel de ses citoyens avec son propre développement, **il est essentiel que les passerelles menant au retour soient tout aussi fluides et efficaces que celles menant au départ.** Ces passerelles sont pourtant identifiées depuis longtemps, comme la section précédente sur le rapport CONWAY-MOURET en témoigne.

Par souci d'efficacité, la mission a choisi de se concentrer sur quelques problématiques spécifiques identifiées lors des diverses auditions et pendant la consultation citoyenne.

2.2.1. Se loger au retour en France : des avancées importantes mais insuffisantes

2.2.1.1. Le dispositif VISALE : une évolution importante concernant la location pour les salariés et des étudiants venant de l'étranger

Certaines évolutions toutefois, notamment liées au déploiement du dispositif VISALE ont permis une nette amélioration de la situation pour une partie des Français en mobilité. Aujourd'hui, dans le cadre du **dispositif VISALE**, les salariés en mutation ou les actifs qui reviennent dans le cadre d'une promesse d'embauche bénéficient d'une couverture de tous les loyers (charges comprises) sur 36 mois glissants.

En place et géré entièrement par Action Logement depuis le 20 janvier 2016, le dispositif VISALE est un **outil de sécurisation de parcours,** dans un premier temps destiné aux salariés, et dont la fonction principale est d'offrir un cautionnement gratuit et dématérialisé qui facilite la mobilité des individus et l'accès au logement. Bien qu'initialement destiné aux seuls salariés, le dispositif a été étendu le 30 septembre 2016 dans un premier temps à tous les jeunes de moins de 30 ans condition liée à l'emploi (sauf étudiants non-boursiers rattachés au foyer fiscal) et depuis le 16 janvier 2018 et la signature de la convention quinquennale à tous les étudiants sans distinction et sur tous les parcs. Grâce à ces évolutions et à l'effort consenti par Action Logement, il est estimé qu'a peu près 70% des Français seraient aujourd'hui éligibles à ce dispositif.

Le dispositif VISALE est également une évolution significative qui touche directement le public des Français en mobilité internationale. En effet, et ce depuis le 16 janvier 2018, tout étudiant français est éligible au dispositif VISALE, sur production d'un justificatif de son état civil en cours de validité et de l'attestation d'inscription ou préinscription dans un établissement d'enseignement supérieur post-secondaire. En ce qui concerne les étudiants étrangers, le dispositif établit deux catégories différents, à savoir les étudiants UE et les étudiants hors UE. En ce qui concerne les étudiants UE, les candidats doivent produire les mêmes justificatifs que les étudiants de nationalité française. Pour les non-UE, en revanche, sont éligibles les étudiants qui disposent :

- Un visa long séjour Mention Etudiant (VLS-TS)
- Un passeport TALENT
- Une bourse de l'État Français et un titre de séjour valide

VISALE en quelques chiffres
En Mars 2018 :
150 000 demandes de dossier
100 329 demandes certifiées
40 000 contrats desquels 6500 étudiants

La Mobilité Internationale des Français

A tout ceci nous pouvons également ajouter les avancées prévues par le « Bail Mobilité ». Développé dans l'article 34 du projet de loi « ELAN » (actuellement en première lecture au Sénat), le bail dit « mobilité »

représente une évolution importante permettant plus de flexibilité pour les locataires dans des situations de grande mobilité. Ce dispositif concerne donc principalement les étudiants et les salariés dont les activités exigent un changement régulier de résidence, tel que les étudiants et apprentis en stage, dans une formation professionnelle ou dans un contrat d'apprentissage, ou encore des salariés en mission temporaire ou en pleine mutation professionnelle. Il est important de noter qu'aucune condition de ressources, ni de limite d'âge ne sont fixées pour obtenir ce bail mobilité.

En termes pratiques, ce dispositif concernera exclusivement les biens meublés du parc privé et aura une durée de un à dix mois, définie à l'avance. Le bail sera renouvelable à condition que le nouveau contrat soit un contrat classique de location meublée.

Recommandation :

177) **Promouvoir le dispositif VISALE** auprès des futurs étudiants au sein de notre réseau d'écoles françaises AEFE et de notre réseau consulaire en s'appuyant sur un kit d'information logement qui serait diffusable dans tous les lycées à l'étranger, à destination des élèves et des parents, ainsi que dans les enceintes consulaires, à disposition des citoyens Français uniquement. Ce kit pourrait également être inclus dans une plateforme numérique dédiée à la mobilité internationale.

2.2.1.2. Travailleurs nomades, autoentrepreneurs…les oubliés de l'histoire ?

Bien que le dispositif VISALE puisse représenter des évolutions intéressantes pour de nombreux Français en mobilité, ces deux dispositifs respectent en grande partie un schéma plutôt « classique » d'accompagnement d'individus dont la situation professionnelle comporte un certain degré de prévisibilité (contrats d'embauche, mutation professionnelle ou encore inscription dans une école ou dans un stage).

Or, la mobilité internationale est de plus en plus imprévisible, surtout chez les jeunes. Tout comme la première motivation des Français partant à l'étranger est professionnelle, il en est de même pour le retour en France, qu'il soit temporaire ou définitif. Ainsi, les parcours d'expatriations sont en 2018 à l'image des parcours professionnels: instables, flexibles, changeants, imprévisibles. Dans ce contexte, plusieurs jeunes expatriés français rencontrés au cours de la mission, qu'ils soient étudiants ou jeunes professionnels ont affirmé trouver plus facile s'ils devaient quitter leur pays d'accueil de recommencer une expatriation dans un pays tiers que d'opter pour un retour en France.

Tout comme l'expatriation, le retour en France n'est pas toujours prévu. La question du logement est donc souvent un frein majeur à un retour précipité.

Recommandation :

178) Elargir les dispositions du « Bail Mobilité » aux chercheurs d'emploi, autoentrepreneurs et travailleurs nomades de plus de 30 ans en mesure de fournir des preuves de solvabilité à la hauteur de l'équivalent de 2 mois de loyer pour tous les biens du parc privé.

France-Horizon, Un dispositif très performant destiné aux cas de rapatriements délicats

Avec plus de 80 ans d'existence France Horizon (anciennement le CEFR) est la solution de dernier recours pour nos compatriotes qui sont rapatriés dans des situations d'indigence. Fonctionnant en collaboration avec les postes consulaires du MEAE, France Horizon en 2016 a hébergé et accompagné plus de 7.500 personnes dont 441 dans le cadre de rapatriements.

Doté d'un budget d'environ 47 millions d'euros, France Horizon gère 22 établissements chargés de recevoir les Français de l'étranger lorsque le retour s'opère dans des conditions délicates et déjà signalées par les services consulaires. Dans les autres cas, France-Horizon dépend d'un échange d'information avec le Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) des différentes régions en France et agit en fonction des profils.

2.3. Une préparation des administrations à géométrie variable

Dans leurs témoignages, les citoyens français préparant un retour témoignent de grandes disparités en terme de sensibilisation à cette problématique entre les différentes administrations à échelle municipale, départementale ou nationale.

Les Témoignages extraits depuis les enquêtes menées dans le cadre de ce rapport démontrent que le niveau de préparation des administrations locales par exemple est plus lié à la réalité économique de la région, c'est-à-dire la présence de grandes entreprises dans la zone. Or, si l'objectif est de rendre la France plus ouverte et compétitive, il est essentiel que les administrations soient préparées à l'arrivée de Français en mobilité tout comme celle d'étrangers cherchant à s'établir en France.

D'après les différentes auditions menées dans le cadre de ce rapport, le talon d'Achille semble se trouver au niveau du partage d'information et d'expériences parmi les différentes administrations. Dans un contexte ou la mobilité internationale ne cesse de prendre de l'ampleur et où l'État Français se maintient dans une logique de réduction de la dépense publique, il est important de faciliter la mise en place de solutions efficaces et peu coûteuses qui permettront à nos administrations de développer leurs compétences en mobilité internationale en profitant des connaissances déjà acquises dans d'autres endroits.

Recommandation :

179) Dans le cadre du travail du délégué interministériel sur la mobilité, mettre en place une plateforme d'échange destinée à nos fonctionnaires permettant de poser des questions et échanger de bonnes pratiques concernant le traitement de dossiers de Français en mobilité.

2.4. La preuve de domiciliation : toujours un parcours du combattant

« Ensuite, les inscriptions dans les écoles se font actuellement en banlieue ouest, et il faut un justificatif de domicile. Ce que nous n'avons pas. Donc nous allons nous retrouver à plaider notre cause dans les mairies début septembre, sachant que nous aurons un logement temporaire. Connaissant la légendaire souplesse d'esprit des Français, ça va être difficile. »

Déjà abordée lors du rapport CONWAY-MOURET la problématique des inscriptions scolaires reste une source majeure d'appréhension en ce qui concerne les familles qui préparent un retour en France. Si les inscriptions sont relativement faciles dans le cas des écoles privées, les inscriptions dans les écoles publiques restent tout aussi complexes, les multiples recommandations du rapport CONWAY-MOURET n'ayant pas encore été prises en compte.

Au cœur du problème reste la problématique du justificatif de domicile, nécessaire à toute inscription. Souvent, les familles non seulement ignorent où elles habiteront mais retardent la prise de décision, désireuses de choisir un domicile *en fonction de l'école à laquelle leurs enfants seront admis*.

Les inscriptions ayant lieu entre janvier et mars, les familles à l'étranger sont presque systématiquement dans l'incapacité de fournir un justificatif de domicile avant le retour qui s'effectue plus tard dans l'année.

Il existe bel et bien un système de dérogation, souvent difficile à obtenir, par lequel les familles peuvent passer. La nature exceptionnelle de cette dérogation mène souvent les parents à échanger des « astuces » entre eux qui leur permettraient d'obtenir satisfaction auprès du rectorat local. Faire jouer ses relations, se faire domicilier chez un proche…tous les moyens sont bons pour obtenir satisfaction. Ce système de solution « bifurqué » est non seulement contre-productif, mais tend également à renforcer « l'entre soi » et les inégalités entre les familles.

Le parcours éducatif lancé à l'étranger, que cela soit au sein du réseau des écoles françaises à l'étranger ou en école locale, représente une richesse supplémentaire que l'on se doit d'intégrer plus facilement à notre système. Pour ce faire, il est essentiel que les étudiants en provenance de l'étranger aient la possibilité de postuler pour les programmes qui leurs permettront de renforcer leurs acquis, et ce indépendamment de leur lieu de résidence.

Recommandation :

180) Permettre aux familles effectuant un retour en France de bénéficier d'une **dérogation automatique lors de la première année de scolarisation en France** accordée suite à la présentation de preuves de radiation de liste consulaire et d'inscription scolaire à l'étranger de moins de 6 mois. Cette dérogation sera soumise à une revue après un an au cours duquel la famille en question sera tenue de trouver un domicile dans le secteur scolaire correspondant.

3. Garder le lien avec les Français tout au long de leur carrière même quand ils sont au chômage.

3.1. La mobilité est avant tout professionnelle

Dans une période où les carrières sont de plus en plus entrecoupées, l'accompagnement des Français demandeurs d'emploi est également une manière de garder un lien fort avec les Français mobiles, où qu'ils soient dans le monde. Il ne s'agit pas d'indemniser les demandeurs d'emploi français à l'étranger, mais de changer de philosophie et de regard sur cette question. Nous avons intérêt à accompagner les Français tout au long de leur parcours professionnel, sans discontinuité, quelles que soient les frontières qu'ils franchissent pour se former ou travailler.

41% des Français se préparant à rentrer en France le font pour des motifs professionnels. C'est selon notre enquête la première motivation pour les retours.

La France doit pouvoir garder le contact avec ses citoyens recherchant un emploi en France ou à l'étranger. L'emploi est d'ailleurs la troisième préoccupation des Français préparant un retour (rencontrée par 41% d'entre eux).

La politique actuelle de Pôle emploi est volontariste et tournée vers l'International. Néanmoins, le suivi individualisé est conditionné par deux prérequis : la présence sur le territoire français et le droit à travailler en France. Les Français en mobilité voient donc constamment leur suivi entrecoupé à chaque période passée à l'étranger. Ne conditionner l'accès à ce suivi qu'au droit à travailler en France (incluant donc de facto tous les citoyens français, quel que soit leur lieu de résidence) permettrait aux Français partis temporairement

à l'étranger pour travailler, rechercher un emploi ou se former, ou à ceux préparant un retour en France de ne pas perdre la continuité de ce suivi.

3.2. Retrouver ses droits au chômage à son retour ?

Les droits à une allocation chômage sont pour le moment transférables d'un pays à l'autre de l'Union Européenne pendant une période de trois mois. Ce dispositif est difficilement transposable aux pays extérieurs à l'UE.

Certaines personnes ayant cotisé en France avant un départ à l'étranger (par exemple pour suivre leur conjoint dans une expatriation) peinent à retrouver leurs droits au chômage à leur retour. Ces difficultés peuvent être un frein au retour, mais aussi au départ.

Témoignage :

« Pole Emploi gros soucis avec eux : très dur de retrouver mes droits après mon année en Angleterre [même si j'y suis arrivé après 7 mois] ; et impossibilité de suspendre mes droits ni même d'avoir un semblant d'information avant mon départ au Brésil (ils ne m'ont même pas laissé cotiser au chômage durant mes 2 années au Brésil alors que j'aurais dû avoir la possibilité de le faire) »

3.3. Mieux valoriser les expériences à l'étranger

3.3.1. Le cas des « conjoints suiveurs »

Très peu cité lors du débat sur l'accès à l'emploi au retour en France, le cas qui concerne les conjoints partis en expatriation est un sujet qui touche à la fois la question de mobilité internationale et le principe **d'équité homme-femme**. Souvent lorsqu'une expatriation s'effectue dans le cadre d'une entreprise, un des deux conjoints fait le choix de mettre sur pause sa carrière professionnelles et ce pour un certain temps. Une enquête réalisée récemment par le groupe ExpatCommunication nous éclaire sur ce phénomène : alors que 73% des conjoints (dont 92% des répondant étaient des femmes) occupent des emplois à plein temps avant les départ ce chiffre tombe à 46% lors de l'expatriation,

Bien que cela soit perçu comme une situation temporaire à l'heure du choix, cette « pause » devient souvent synonyme de grande difficulté de réinsertion au travail lors du retour. Bien que des mécanismes existent permettant aux conjoints de toucher leur indemnité chômage au retour en France (ou dans un état tiers au sein de l'Union européenne) il n'existe peu ou pas de solutions permettant une continuité de l'emploi ou un accès à des formations lors de l'expatriation.

Or, dans le cas de certaines entreprises du CAC40, il existe un dispositif, la Convention CINDEX, qui permet aux entreprises membres de cette convention de lever cette entrave à la mobilité internationale en permettant la prise de congé sabbatique du conjoint le temps de l'expatriation, congé dont la durée maximale est de 4 ans. Ce dispositif qui représente une évolution significative et surtout une prise de conscience de ce problème majeur, n'est toutefois pas adaptable à l'ensemble du secteur privé Français en l'état.

3.3.2. Comment faire prévaloir ses acquis professionnels ?

Témoignage

« *Pour moi, le principal obstacle est la recherche d'emploi. Est ce qu'il existe en France des entreprises intéressées par mon profil? Je n'en sais absolument rien. Si la réponse est oui, alors, à ma connaissance, il n'existe aucun outil pour mettre en relation les français souhaitant un retour et les entreprises souhaitant les embaucher. Si l'économie française pouvait profiter des français de l'étranger souhaitant un retour en France, il faudrait créer cet outil. Si l'intérêt d'un retour ne se manifeste pas pour l'économie et les entreprises françaises, alors le système actuel est parfait comme il est.* »

Comme cela fut souvent souligné lors de ce rapport, le retour en France peut prendre plusieurs formes, et n'est pas systématiquement associé à une nouvelle aventure professionnelle. Or, comme les statistiques nous le démontrent, de plus en plus de Français partent à l'étranger dans des démarches et situations professionnelles en dehors du cadre historique du CDI de grand groupe, ce qui veut dire qu'il est aujourd'hui de plus en plus probable que des retours se fassent avec une recherche d'emploi étant au cœur de la démarche. Dans l'enquête menée dans le cadre de la mission, 26% des répondants qui préparent un retour en France disent avoir du mal à faire valoir des qualifications acquises à l'étranger.

Pôle-emploi, qui représente aujourd'hui une base de données de **20 millions de CV** avec 7 millions de profils de créés, est doté de plusieurs outils dédiés à la facilitation de la recherche de travail à l'étranger. Doté de 7 équipes spécialisées dans les différentes régions du monde avec des compétences portant sur plus de 190 pays, Pôle-emploi développe de plus en plus son volet international pour mieux accompagner nos ressortissants qui souhaitent vivre une aventure à l'étranger.

De nombreux outils informatiques tels qu'EmploiStore permettent aux salariés non seulement de mieux comprendre les marchés du travail à l'international et mais aussi de préparer le retour, en proposant des modules et des « checklists » permettant aux candidats de s'assurer d'avoir bien effectué toutes les démarches nécessaires.

Avec l'outil e-learning « B.A.-BA retour de mobilité », le site de pôle emploi aide également nos ressortissants revenant de l'étranger à se projeter en fournissant une série de réponses en fonction de plusieurs scénarios proposés afin d'aider les candidats à mieux comprendre comment valoriser leurs parcours à l'étranger auprès des entreprises françaises.

S'il existe bien des outils qui favorisent notamment l'accès à l'information et la préparation du départ ainsi que du retour, les différentes auditions et retours des différentes consultations font état d'un besoin supplémentaire de coordination entre les potentiels candidats en provenance de l'étranger et les entreprises en France qui seraient intéressées par leurs profils. L'enjeu ici serait donc de mettre en place un mécanisme par lequel les PME en France puissent profiter davantage de ce formidable réseau de Français dont les parcours divers et variés pourraient nourrir et enrichir nos entreprises de contacts et d'expériences acquises.

Recommandations :

181) Lancer une étude d'impact concernant la mise en place entre l'État d'une part et les entreprises qui proposent une expatriation d'autre part, d'un dispositif de co-financement de formations ciblées pour les conjoints qui permettront de renforcer leurs capacités, pour transformer ce congé sabbatique en source de création de valeur ajoutée pour les entreprises qui l'accordent aux conjoints.

182) Mettre en place un volet dédié au sein de la plateforme numérique de Pôle-emploi pour mettre en lien les PME françaises avec les demandeurs d'emploi à l'étranger.

183) Intensifier les échanges d'informations entre États afin de lutter contre la fraude.

184) Pôle Emploi : conditionner l'accès à un suivi individualisé qu'au droit à travailler en France et non plus à la résidence en France

185) Favoriser le télétravail ou le financement d'études à distance pour les conjoints suiveurs afin que le temps d'expatriation leur soit favorable professionnellement

4. Lutter contre la fraude

4.1. Une situation qui requiert une coopération internationale forte

Au sein de l'Union Européenne, notamment dans les zones frontalières, l'inégalité des différents systèmes nationaux d'indemnisation peut donner lieu à des fraudes.

Témoignage

« À cette occasion nous rencontrons régulièrement des Français qui vendent sur les marchés, puis disparaissent et réapparaissent selon les saisons. Certain ne cachent pas qu'ils touchent des indemnités ou sont en maladie, c'est scandaleux, et coûte cher à la France. Ils viennent de Lyon, Toulouse, Marseille et autres, (il suffit de voir l'immatriculation de leurs véhicules), il faut dire un stand d'olive exemple sur le marché de Vevey, tant bien que mal à 13h00 ils ont ramassé 700 CHF pour une mise de 80 euros. (3 ou 4 marchés ils ont gagné plus que le SMIG)" » Suisse

Dans un rapport sur la situation des Français établis hors de France datant de 2017, le MEAE précise que des négociations entre différents États de l'Union européenne sont en cours pour permettre à chacun de recouvrer dans un état tiers des sommes indûment versées.

La mobilité internationale est un tremplin vers l'emploi. Dans un espace de libre circulation tel que nous le connaissons en Europe, l'indemnisation des chômeurs pose question.

Comment promouvoir la mobilité internationale des personnes à la recherche d'un emploi tout en les assimilant à un système de protection national ?

La lutte contre la fraude transfrontalière ou transnationale aux allocations chômage (ou à toutes autres prestations sociales) ne peut se faire que par une coopération des pays membres et doit s'accompagner en contrepartie d'une volonté européenne de prévoir de manière encadrée une plus grande mobilité des demandeurs d'emploi à l'intérieur de l'Union, et même au-delà de ses frontières.

La Mobilité Internationale des Français

Témoignage

« *Il m'est très difficile de chercher un emploi en France depuis l'Allemagne, et si une offre devait se présenter je n'aurais pas de possibilité d'hébergement ni ne pourrais fournir une attestation de domicile pour prendre cet emploi, ce qui semble décourager beaucoup d'employeurs.* »

Même s'il est difficile d'évaluer le coût de ce genre de fraudes, elles peuvent être source de tensions et de jalousies entre citoyens ou résidents de pays frontaliers et peuvent contribuer à un sentiment anti-européen et « frontiériste », de plus en plus vif en Europe.

4.2. La fraude à Pôle emploi : une réalité mal connue

La lutte contre la fraude constitue une priorité de l'action du Gouvernement. En 2016, le Comité National de lutte contre la Fraude (CNLF) a adopté un plan pluriannuel sur trois ans de lutte contre la fraude fiscale et sociale. Ce plan se décline en cinq axes :

- Adapter les processus de contrôle aux mobilités internationales ;
- Optimiser la gestion et la sécurisation de l'information numérique ;
- Renforcer la lutte contre la fraude documentaire et identitaire ;
- Développer des cartographies des risques ;
- Améliorer les techniques d'investigation, l'effectivité des sanctions et le recouvrement.

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères participe activement à ce plan pluriannuel, puisque la lutte contre la fraude - fraude documentaire, fraude à l'identité et à la nationalité, fraude sociale, permet de mieux protéger nos compatriotes et de leur garantir un meilleur accès aux droits.

Dans le cadre de cette mission, la fraude la plus souvent signalée par nos concitoyens était la **fraude à Pôle emploi** et la fraude aux allocations familiales ou autres prestations versées par la Caisse d'Allocation familiale par le fait de personnes qui vivent à l'étranger et continuent de percevoir leurs prestations. Toutefois aucun chiffre n'est disponible pour évaluer le volume réel de ces fraudes, toujours rapportées avec une vive émotion qui pourrait être de nature à en donner une perception biaisée.

Si le plan de lutte contre la fraude a permis des résultats incontestables notamment en termes de fraude sociale puisque le montant des fraudes détectées a doublé depuis 2012, la mission souhaiterait que la lutte contre la fraude sociale s'élargisse aussi à la question des allocations chômages et des prestations familiales touchées par des Français souvent toujours fiscalement résidents en France mais en réalité expérimentant une mobilité internationale.

4.3. Des consulats sous-dimensionnés pour lutter contre la fraude

En outre, il apparaît que la fraude documentaire et identitaire pose de nombreux problèmes sur le terrain et aujourd'hui il apparait évident que **les consulats n'ont plus les moyens** ni en postes, ni en temps de mener la lutte. Pour rappel, chaque consulat devait désigner un référent fraude dans chaque poste consulaire, chargé de coordonner la lutte contre la fraude au sein du poste. Concrètement, la fraude à l'identité (usurpation d'identité ou utilisation frauduleuse d'un titre par un tiers) a beaucoup augmenté ces dernières années. Mais dans quelles proportions ? Il est difficile de le dire car seuls les cas repérés sont comptabilisés. L'augmentation des moyens est l'unique méthode pour améliorer la lutte contre la fraude.

La principale mesure mise en place pour lutter contre la fraude identitaire reste celle de la biométrie pour les passeports, qui sera bientôt étendue aux cartes nationales d'identité. L'intégration des CNI dans l'application de délivrance des passeports (TES) permettra en effet de détecter davantage d'usurpations d'identité. Le dispositif COMEDEC (Communication Électronique des Données de l'État Civil) dispense

désormais les demandeurs de passeport de produire un acte de naissance car les données d'état-civil sont vérifiées de façon dématérialisée dans TES. Outre la simplification administrative que cela représente pour l'usager, ce dispositif est en même temps un moyen efficace de lutte contre la fraude documentaire à l'état civil. Le SCEC est déjà raccordé à COMEDEC depuis juin 2016 et ce sera le cas pour toutes les mairies de plus de 2000 habitants disposant ou ayant disposé d'une maternité d'ici novembre 2018[234]. Ce sont là des progrès certains mais sans moyens supplémentaires dans certains consulats, la faiblesse de contrôle de notre système sera de plus en plus connue, la fraude se poursuivra, et les moyens nécessaires pour lutter seront de plus en plus importants.

Un lien direct entre consulats et Pôle emploi d'une part et les caisses d'allocations familiales d'autre part est indispensable.

Dans son rapport du 22 juin 2015 de certification des comptes du régime général de sécurité sociale de 2014, la Cour des comptes soulignait : « *S'agissant de la lutte contre les fraudes aux prestations versées à l'étranger, les actions mises en œuvre pour s'assurer de l'existence des assurés à l'étranger doivent être renforcées* ». Cette préconisation semble toujours être d'actualité.

Recommandations :

186) Proposer aux agents consulaires plus de formations à l'écoute et à la gestion de crises.
187) Créer un lien direct entre les consulats d'une part et Pôle emploi ainsi que les CAF d'autre part avec un référent fraude à la mobilité internationale dans chacune de ces structures.
188) Intensifier les échanges d'informations entre États afin de lutter contre la fraude plus efficacement

5. Garder le lien avec nos concitoyens à l'étranger

5.1. Le lien entre la France et ses citoyens dans le monde passe par l'accès aux médias nationaux

5.1.1. L'audiovisuel français : un pilier de notre démocratie

Témoignage

« Est-il normal d'avoir le droit de voter aux élections présidentielles et législatives, mais de ne pas avoir le droit de regarder les débats entre les candidats ? » (Canada)

La production audiovisuelle française et sa diffusion à travers le monde sont un outil au service du soft power de notre pays, mais aussi de la connexion de notre diaspora et de la persistance de ses liens avec sa culture d'origine. Elle est essentielle pour garantir la cohésion nationale hors de nos frontières. Elle est également un pilier de notre démocratie, permettant un accès à une information fiable pour chaque citoyen.

[234] Rapport 2017 du Gouvernement sur la situation des Français établis à l'étranger

5.1.2. Trouver un nouveau modèle économique pour l'audiovisuel français à l'étranger

Témoignage

> *« J'aimerais pouvoir recevoir légalement les chaînes de TV françaises. Ça participe au maintien du lien avec ma culture d'origine. »*

Actuellement, les programmes des chaînes de télévision françaises sont bloqués à l'étranger pour des raisons de droits d'auteur. Certains d'entre eux sont disponibles sur des plateformes telles que YouTube. Certains Français font également usages de VPN afin de tromper le site de diffusion sur leur lieu de connexion. Dans tous les cas, les revenus générés par les téléspectateurs ou les auditeurs français ne profitent aucunement aux auteurs français.

Les modes de consommations évoluent. De plus en plus de Français consomment des vidéos à la demande, payante ou gratuite, et la télévision n'est plus leur unique support.

Il serait donc opportun de permettre aux Français de l'étranger de participer à la qualité de nos programmes, tout comme le font leurs concitoyens dans l'Hexagone à travers la contribution à l'audiovisuel public), en échange de quoi ils auraient accès aux programmes français dans les mêmes conditions que s'ils résidaient en France.

Cela pourrait se faire comme en Suisse via la location ou la vente d'un « boitier » donnant accès via son téléviseur aux programmes concernés, ou encore via la possibilité de souscrire à un abonnement en ligne à une application telle que Molotov, sur le même modèle que les plateformes de contenus privées telles que le Français Deezer pour la musique, le Français Spicee pour les reportages ou encore l'américain Netflix pour les films et séries.

Recommandation :

189) Permettre un accès légal (contre une contribution financière) aux contenus audiovisuels français depuis l'étranger

5.2. Les services bancaires aux particuliers, garants du lien avec la France

5.2.1. Difficultés à ouvrir ou maintenir un compte en France

Témoignage

> *« Je voulais juste vous alerter sur le fait que les Français qui résident en Algérie éprouvent la pire des difficultés pour ouvrir un compte non résident auprès des institutions bancaires françaises. J'ai travaillé 25 ans en France dont 16 ans comme chef d'entreprise. Je vais bientôt percevoir ma retraite et je ne sais comment la percevoir en France. »*

La Mobilité Internationale des Français

L'ouverture et le maintien d'un compte en banque en France est un droit, inscrit dans l'article L312-1 du Code monétaire et financier. Pourtant, plusieurs témoignages qui nous ont été envoyés font état d'un non-respect de cette règle par des établissements bancaires français, associé à une inégalité de traitement selon les pays de résidence.

5.2.2. Des fermetures de comptes à la limite de l'arbitraire

Témoignage

« Alors que j'ai, depuis 50 ans un compte à la même agence Société Générale à Paris. Je reçois un courrier commitatoire me menaçant d'une fermeture de compte si je ne peux fournir un document attestant que je possède une maison en France. Pour quelle raison légale se permet-on de me demander cela ? »

Dans leur contribution à cette étude, un groupement d'organisations représentant les Français établis en Côte d'Ivoire nous alerte sur une situation qui tendrait à se généraliser en Afrique :

« De fait, de nombreuses banques françaises semblent vouloir favoriser la fermeture des comptes bancaires de Français installés en Côte d'Ivoire, et plus largement en Afrique, « débancarisant » ainsi ces derniers et les obligeant à considérer des banques étrangères. »

De la même manière, des comptes en France de Français résidant à Djibouti ont été fermés. Ces fermetures ont été notifiées deux mois à l'avance et aucun recours n'était possible durant cette période. Véronique Said-Cohen, chargée des relations avec le Parlement pour la Banque de France, affirme quant à elle que ces opérations sont illégales.

Aucun motif de fermeture n'a été notifié, la loi ne l'exigeant pas. Il serait donc opportun d'inscrire l'obligation de notification du motif de fermeture du compte par la banque. Cela permettrait d'avoir une meilleure visibilité sur cette question.

Comprenant bien la nécessité de lutter contre toutes transactions irrégulières, notons néanmoins que le droit à détenir un compte bancaire en France est essentiel pour certaines personnes gardant des liens économiques forts avec la France et y recevant une partie ou la totalité de leurs revenus. C'est le cas par exemple de retraités (Français ou non) percevant une pension de source française, ou encore de propriétaires de biens immobiliers percevant des revenus locatifs et devant s'acquitter de certains frais et charges en France.

Faciliter l'ouverture et le maintien de comptes bancaires en France pour les Français résidant à l'étranger facilite également les investissements de ces derniers dans notre pays, leur contribution à l'économie nationale, et une meilleure traçabilité de ces fonds par les services français.

5.2.3. Mobilité, zone Euro, dématérialisations : le secteur bancaire français doit s'adapter

La Mobilité Internationale des Français

N'oublions pas que la France est membre d'une zone monétaire unique au sein de laquelle la circulation des capitaux est libre, et que les banques françaises sont mises en concurrence avec leurs homologues des pays membres de la zone Euro. « Ainsi, il apparaît par exemple que certains Français de Côte d'Ivoire se tournent

vers des banques italiennes » par « Lors des concertations menées dans le cadre de cette enquête, il a été relevé par exemple que certains ressortissants Français en Côte d'Ivoire commencent à se tourner davantage vers des banques italiennes plutôt que françaises pour plus de flexibilité. »

La distance et les difficultés pour certains de nos concitoyens à se rendre en France régulièrement limitent également l'accès compte bancaire en France. Afin de rendre ce droit réel pour les Français établis hors de France, il serait bon de permettre aux usagers de saisir la Banque de France à compter de la notification de clôture, avant la fermeture effective du compte, et que cette procédure puisse se faire à distance.

Enfin, notre enquête a montré que 13% des personnes désirant rentrer en France avaient des difficultés à ouvrir un compte bancaire. Cette démarche est essentielle pour louer un appartement, recevoir un salaire, percevoir certaines allocations le cas échéant, rapatrier son argent à son retour…

Pour 51% d'entre eux, il est difficile de trouver un logement pour préparer leur retour en France. C'est la première difficulté rencontrée par les Français désirant rentrer. Beaucoup se voient refuser par leur banque française des prêts bancaires au motif de leur résidence à l'étranger.

Faciliter l'accès aux comptes et aux services bancaires peut donc aider au retour des Français vivant à l'étranger.

Principales difficultés rencontrées dans la préparation du retour et de l'installation en France	
Trouver un logement	51%
L'inscription ou la réinscription à l'Assurance Maladie	47%
Trouver un emploi	42%
Mettre à jour ma situation fiscale auprès des administrations françaises	35%
Faire valoir mes droits dans le calcul de ma retraite	27%
Faire valoir mes qualifications acquises à l'étranger	26%
Retrouver une vie sociale à mon installation	21%
Inscrire mes enfants à l'école	18%
Obtenir les justificatifs de départ auprès des services administratifs locaux (dans mon pays de résidence)	15%
Ouvrir un compte bancaire	13%
Trouver une place en crèche / garderie / assistante maternelle	9%
Effectuer les démarches en lien avec des problématiques matrimoniales (mariage, divorce, regroupement familial...)	8%
Affranchir les droits de douane pour le déménagement de mes biens	8%

Source : Enquête réalisée dans le cadre de ce rapport – 2018

La Mobilité Internationale des Français

Recommandations :

190) Inscrire l'obligation de notification du motif de fermeture du compte par la banque
191) Permettre aux usagers de saisir la Banque de France à compter de la notification de clôture, avant la fermeture effective du compte,
192) Permettre une procédure à distance (idéalement en ligne)
193) Permettre l'ouverture d'un compte en ligne depuis l'étranger pour préparer un retour en France

6. Les questions de visas limitent les contacts de certaines familles binationales avec la France

A la mobilité internationale des citoyens français s'ajoute celle des familles binationales, recomposées ou non, avec ou sans enfants, évoluant simultanément entre plusieurs cultures, plusieurs langues, et souvent entre plusieurs pays.

Certaines de ces familles vivent entre la France et un autre pays, d'autres effectuent de courts séjours en France, par exemple pour les vacances. D'autres encore envisagent de s'installer sur le territoire français sur le long terme, par choix ou par obligation, par exemple en cas de non-renouvellement du visa du conjoint français dans le pays de résidence de la famille ou du couple.

6.1. Considérer les familles binationales comme des familles françaises avant tout

Certains des témoignages que nous avons reçus font état du mépris de certains agents consulaires à l'égard de ces familles.

Témoignage

« J'avais depuis longtemps le besoin d'exprimer ma frustration quant aux difficultés énormes rencontrées avec certains consulats de France dans le domaine des visas de nos conjoints / partenaires et enfants. En tant que citoyens Français qui avons fait le choix d'une vie de famille à l'international, nous somme traités avec le dernier des égards, pour ne pas dire suspectés des pires forfaits (...). C'est un tel obstacle dans ma vie professionnelle depuis des années que ma famille et moi venons de moins en moins en France, que nous ne pensons pas orienter nos enfants dans notre système scolaire supérieur et que nous orientons toutes nos affaires vers l'Angleterre, les Pays Bas ou d'autres pays, notamment en Amérique Latine, qui sont infiniment plus souples, agréables et ouverts qu'hélas, mon propre pays que j'aime tant. »

La lutte contre l'immigration irrégulière et contre les mariages blancs est essentielle, mais elle ne doit pas entraver la mobilité d'une partie de nos concitoyens, ni rendre inapplicable leur retour en France. Elle ne doit pas non plus risquer de couper le lien entre les enfants nés d'une union binationale et l'un de leur pays, à savoir la France. Ces familles binationales, souvent bilingues, sont des ambassadrices de la France à l'étranger.

6.2. Faciliter les démarches des familles binationales

De nombreux témoignages font également état de complications administratives freinant la mobilité de ces couples et de ces familles, lors de courts séjours. Certains Français renoncent alors à se rendre en France ou à y emmener le reste de leur famille, ce qui contribue à rompre les liens avec leur pays.

Témoignage

« Ah quel grand désarroi de voir tous ces papiers qu'il faut pour un visa Français pour mon épouse, alors que nous sommes mariés avec un enfant (français). N'y aurait-il pas d'autres procédures avec moins de paperasse pour les étrangers établi hors de France, marié avec un enfant, éviter de mettre les gens aux mêmes niveaux, faire auparavant plus de facilité. Je ne sais quoi dire j'ai tellement été déçu par toutes ces formalités à remplir et à demander l'hébergement, impôt foncier impôt fiscal, relèves bancaires etc. » **Madagascar**

Certaines procédures et vérifications d'usage sont compréhensibles pour le premier visa (prises de données biométriques nécessaires à l'émission d'un visa Schengen, volonté de lutter contre le séjour illégal à l'expiration du visa de court séjour…). Il serait en revanche possible de réfléchir à des procédures simplifiées, voire dématérialisées, pour les conjoints ou parents ayant la charge de mineurs français à partir de la deuxième demande, et si les intéressés ont respecté les conditions de leurs précédents visas. Une procédure simplifiée pour ces voyageurs réguliers pourrait également libérer du temps pour les agents consulaires.

6.3. Le retour des couples binationaux en France

8% des répondants préparant un retour disent avoir des problèmes pour "Effectuer les démarches en lien avec des problématiques matrimoniales (mariage, divorce, regroupement familial…)". Une plus grande mobilité des Français entraine une tendance (que nous n'avons pas mesurée dans cette enquête) à la formation de couples et de familles dont les membres n'ont pas la même nationalité. La liberté de circulation et d'établissement des citoyens européens au sein et au-delà de l'espace Schengen facilite la vie familiale dans le cas d'unions intra-européennes, en outre, la mobilité des couples et familles issues d'une union entre un Français et un étranger hors UE semble toutefois sujette à certaines complications.

Parmi elle la lourdeur de la procédure pour obtenir un visa de court séjour, impliquant pour certaines familles une perte du lien avec la famille et les proches vivants en France.

6.4. Le PACS : une forme d'union de plus en plus plébiscitée mais mal reconnue

D'autres questions nous sont parvenues concernant le long séjour des couples binationaux pacsés. Souvent seule possibilité d'union auprès de nos services consulaires pour les couples binationaux, le PACS semble

plébiscité autant à l'étranger qu'en France. Selon l'Insee, les autorités françaises notifieraient presque le même nombre de PACS que de mariages (191.537 contre 232.725 en 2016)[235].

Or, les questions et commentaires que nous avons reçus nous laissent penser que les couples pacsés à l'étranger et ayant fait preuve d'une vie commune à l'étranger manquent d'information dans leurs démarches en cas retour en France. Ce manque d'information porte sur :

L'autorisation ou non pour le conjoint étranger n'ayant pas la nationalité d'un État européen à travailler en France dès son arrivée.

Témoignage

« Le fait que ma compagne obtienne un visa PACS est lié au fait que je peux prouver que je travaille. (Et je rappelle qu'elle n'a pas le droit de travailler). Dans notre cas, heureusement que j'ai obtenu cette bourse d'excellence scientifique pour travailler au sein d'une startup.

Dans le cas contraire, nous aurions été obligés de nous séparer (puisqu'impossible pour elle et pour moi (mon visa brésilien ayant expiré) de rester plus de 3 mois sur le territoire de l'autre personne) (ou alors, il aurait fallu forcer un mariage, ce que nous refusons de faire ; nous ne voulons pas que l'État se mêle de notre vie de couple et nous voulons faire les choses à notre rythme) » **Brésil.**

Une autre remarque est souvent revenue, celle du manque de reconnaissance des couples pacsés en matière de visa, de séjour et de droit à travailler. Le choix du PACS plutôt que du mariage peut être lié à une évolution sociétale. Dans un contexte de mobilité internationale, il peut également être le moyen de faire reconnaître et protéger une union au regard du droit français, les consulats français refusant le plus souvent de marier des couples dont les deux membres n'ont pas la nationalité française.

Témoignage

« Nous sommes ensemble depuis 7 ans mais nous ne souhaitons pas nous marier. Nous estimons que se marier devrait être un choix personnel pour un couple et pas une obligation administrative pour 'exister' en tant que couple. Afin de faire reconnaître notre situation de couple, nous nous sommes pacsés, avant de découvrir que le PACS n'avait guère de valeur.

A plusieurs reprises, j'ai souhaité envisager un retour en France, mais je me heurte toujours à ce point très précis : si je rentre en France, mon conjoint ne peut pas obtenir de permis de travail. La seule option pour qu'il obtienne un permis de travail serait le mariage. Au Canada, mon conjoint a obtenu un permis de travail ouvert lié au mien sur le seul fait qu'il est mon conjoint de fait. Une chose impensable en France.

Je crois que la France devrait évoluer sur les situations familiales qu'elle reconnaît et ne plus reconnaître uniquement le mariage. Le Canada est en ce sens une belle source d'inspiration dans sa reconnaissance des conjoints de faits. » Canada, couple franco-marocain

L'impossibilité de travailler durant la première année pour les conjoints pacsés dont la vie commune a eu lieu à l'étranger représente un frein économique au retour pour les couples et familles binationales ayant choisi ce type d'union, le membre étranger du couple étant alors à charge de son conjoint français, ce qui n'est pas forcément le cas dans un couple marié.

La Mobilité Internationale des Français

[235] https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381498#tableau-Donnes

Par souci d'équité entre familles binationales, et donc entre français, il serait bon d'aligner les droits des couples pacsés sur ceux des couples mariés en matière de droit au séjour et d'accès à l'emploi.

Rendre notre pays attractif, notamment aux étudiants

Notons enfin que la complexité des démarches administratives pour obtenir des visas est également un frein à l'attractivité de notre pays pour les personnes de nationalité étrangère. Les étudiants étrangers admis dans un de nos établissements d'enseignement supérieurs doivent par exemple se soumettre à un visa long séjour biométrique. Nombre d'entre eux résident à des milliers de kilomètres du poste consulaire le plus proche (Paraguay, Papouasie, Fidji, certaines zones d'Australie et bien d'autres) et n'ont pas les ressources financières nécessaires pour faire les deux allers-retours nécessaires à la demande puis au retrait de ce visa. C'est une lourde perte pour l'État français et son soft power.

Recommandations :

194) Simplifier (si possible dématérialiser) les demandes de visas de court séjour des conjoints et enfants mineurs à charge de citoyens français à partir de la deuxième demande

195) Dans le cadre d'un PACS, considérer de manière équitable les preuves de vie commune en France et à l'étranger dans l'attribution d'un visa de longue durée ou d'un permis séjour portant la mention « vie privée et familiale ».

196) Donner les mêmes droits aux conjoints de citoyens français en matière de séjour et de droit à travailler, qu'ils aient conclu un mariage ou un PACS, et que ce PACS ait été conclu en France ou dans un consulat français à l'étranger.

7. Garder le contact en toutes circonstances

7.1. Garder le contact avec les mineurs en voyage à l'étranger : un enjeu de sécurité

Nos postes consulaires sont en charge de garder un contact de qualité et d'assurer au mieux la sécurité de nos ressortissants résidant à l'étranger, mais également des citoyens français effectuant des séjours de courte durée hors de nos frontières.

Une attention particulière est apportée aux mineurs. A l'occasion de voyages scolaires à l'étranger, les rectorats français sont invités à signaler aux postes correspondant les séjours de mineurs à l'étranger.

Comme nous l'a fait remarquer Madame la Consule de France à New-York, ces signalements manquent d'une procédure claire et homogène. Ils sont faits par de multiples canaux différents (fax, mail, courriers arrivant parfois après la fin du séjour…).

Pour rendre ces signalements efficaces, il faudrait rendre obligatoire de la part des rectorats l'inscription des mineurs et de leurs accompagnants en ligne via l'application Ariane, qui pourrait être adaptée à ce type de situation si besoin.

La Mobilité Internationale des Français

Cela permettrait une traçabilité en temps réel à la fois par les postes consulaires et par toutes instances habilitées à accéder à ce fichier, telles que le centre de crise du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. En cas de crise dans une zone donnée, il serait ainsi possible au CDCS de communiquer plus

facilement avec les personnes identifiées comme étant responsables de l'encadrement de ces groupes et de leur donner des instructions si besoin.

Recommandation :

197) Rendre obligatoire aux rectorats l'inscription des mineurs et de leurs accompagnants en ligne via l'application Ariane

7.2. Garder le lien avec la Justice française

Le système judiciaire doit également pouvoir s'adapter aux contraintes des Français ne résidant pas en France de manière permanente, qu'ils s'adressent à notre justice comme plaignants, victimes, témoins, accusés, condamnés, ou simplement pour exercer leurs droits dans des procédures courantes, liées par exemple à des divorces ou des mises sous tutelles.

Dans leur contribution à cette étude, un groupement d'organisations représentant les Français établis en Côte d'Ivoire fait le constat suivant :

« Pour bon nombre d'opérations de réclamations contentieuses ou gracieuses administratives, il est nécessaire de disposer d'un représentant en France, ceci est souvent impossible, et empêche d'exercer des contentieux quand on est à l'étranger »

Les convocations en France que peuvent recevoir certains français de l'étranger ne tiennent pas compte des difficultés inhérentes à la vie à l'étranger et parfois aux difficultés de transport. Une certaine souplesse pourrait être accordée dans le choix des dates ou les possibilités de reports.

Enfin, beaucoup de Français vivant à l'étranger semblent manquer d'information concernant l'aide juridictionnelle en France. Un travail de pédagogie pourrait donc être utile des deux côtés, auprès des usagers vivant à l'étranger, mais aussi auprès des institutions judiciaires, parfois peu sensibilisées aux problématiques de mobilité internationale.

Recommandations :

198) **Proposer plusieurs dates dans les convocations judiciaires** à destination des Français vivant à l'étranger

199) Renforcer les liens et l'information entre la Justice et les consulats

7.3. Le défi du handicap en mobilité internationale

Nous avons élaboré une liste d'observations et de recommandations sur la situation des français de l'étranger en situation de handicap, basée sur les suggestions de l'Assemblée des Français de l'Étranger[236] et sur les témoignages que nous avons reçus dans notre enquête. L'AFE a élaboré une enquête et a reçu 270 témoignages de personnes vivant à l'étranger et étant en situation de handicap, ou ayant à charge une personne en situation de handicap.

La Mobilité Internationale des Français

[236] Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE) –Rapport « Handicap et vie à l'étranger « – Mars 2018

7.3.1. Développer les sources d'informations pour faciliter l'intégration

Recommandations :

200) Un espace internet dédié au handicap et à la mobilité internationale sur le site diplomatie.gouv.fr, sur les sites des consulats, sur le site de l'AEFE et sur les sites internet des lycées français de l'étranger

7.3.2. Un manque d'information avant le départ de France

Les prestations versées en France au titre du handicap (allocation adulte handicapé, allocation d'éducation enfant handicapé, prestation de compensation du handicap) sont conditionnées à la résidence du bénéficiaire en France. Leur versement est donc suspendu lors d'un déménagement à l'étranger à l'exception de trois cas très précis : poursuite d'études, apprentissage d'une langue étrangère ou formation professionnelle[237].

Il existe un manque d'information des familles avant le départ : Les réponses au questionnaire de l'AFE montrent que plus de 80% des répondants disent n'avoir pas eu accès à des informations pour préparer leur expatriation avec ou pour une personne en situation de handicap. Les informations qui seraient utiles d'inclure sont les suivantes :

- Aides financières
- Structures d'accueil
- Scolarisation
- Système de santé
- Partage d'expériences
- Professionnels de santé.

7.3.3. Des aides financières accessibles en cas de diagnostic ou évolution à l'étranger

La personne souffrant d'un handicap, ou la famille en faisant la demande peut se renseigner auprès de son consulat afin de connaître précisément les démarches à faire afin de faire une demande d'Allocation Adulte Handicapé (AAH) ou Allocation Enfant Handicapé (AEH). Le consulat fournit la liste de documents à préparer, un certificat médical à faire remplir par un médecin local et demande un compte-rendu en français des conditions médicales. Le consulat enverra tout le dossier à la MDPH de la région désignée par la famille (sa région d'origine, celle où elle souhaite s'installer dans le futur ou celle ou un proche réside) par courrier postal. La procédure met entre six mois et un an avant d'avoir le retour de la MDPH avec leur avis favorable ou non favorable : par courrier postal au consulat. Le consulat n'a en général aucun point de contact au sein des MDPH pour demander ou en sont les dossiers ou apporter des informations complémentaires : ni par téléphone ni par courriel.

En parallèle, le conseil consulaire pour l'action sociale se réunit pour donner un avis sur chaque dossier (en général une fois par an). Si les deux avis coïncident alors le dossier est validé (et l'individu recevra sa carte d'invalidité par la suite).

[237] Source : site internet France Diplomatie : https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/preparer-son-expatriation/handicap-et-expatriation/

7.3.4. Anticiper les nombreuses démarches lors du retour en France

Un retour en France est d'autant plus fluide qu'il a été anticipé et préparé. Cela vaut pour tous et particulièrement pour les personnes en situation de handicap. La liste des démarches à entreprendre est longue et requiert parfois d'être déjà présent sur le territoire français comme l'inscription à la caisse d'allocations familiales. Outre la classique affiliation à la sécurité sociale, certaines formalités peuvent nécessiter des délais importants telles que la réinscription à la MDPH, la recherche d'établissements d'accueil, la reconnaissance d'affection de longue durée (ALD) ou la recherche d'un logement adapté.

Pour toutes ces démarches, un portail d'information dédié accessible via un site internet et une application mobile serait bienvenu.

Recommandations :

200) **Un guichet unique** : une plateforme MDPH des Français à l'étranger comme point de contact des consulats et des Français de l'étranger qui répondrait aux questions basiques et redirigerait les questions particulières à la MDPH adéquate.
201) Un numéro de référence unique associé au dossier de chaque individu porteur de handicap
202) Accès à un annuaire avec des contacts en France dans chaque administration comme point de contact privilégié pour les consulats et les Français de l'étranger avec une connaissance des spécificités de ces populations.
203) Dématérialisation des demandes de carte de reconnaissance du handicap
204) Supprimer les demandes de renouvellement de reconnaissance du handicap pour les personnes atteintes d'un handicap supérieur ou égal à 80%.

7.3.5. Suivi Médical – Recommandations

Hors de France, le diagnostic des enfants français en situation de handicap est particulièrement compliqué car il faut pouvoir évaluer cet enfant en langue française. Dans ce cadre-là, à moins que l'enfant parle particulièrement bien la langue du pays de résidence, un diagnostic partiel ou total par des professionnels médicaux et paramédicaux français s'impose. Des solutions pourraient apporter une aide efficace telles :

Recommandations :

205) Encourager et soutenir la mise en place de téléconseil et téléconsultation pour les professionnels médicaux et paramédicaux Français (orthophonistes, psychologues, autres professionnels.)
206) Faciliter la pose d'un diagnostic par un médecin local dans les pays où cela est possible.
207) Développer les accords bilatéraux de reconnaissance des diplômes médicaux.

7.3.6. Intégration Scolaire

Le développement de l'inclusion scolaire à l'étranger des élèves à besoins éducatifs particuliers mériterait un autre rapport à lui seul. De très nombreux enfants arrivent à l'étranger avec un diagnostic déjà posé, ou se font diagnostiquer pendant leur séjour à l'étranger, et requièrent une prise en charge particulière afin de pouvoir s'intégrer au sein des lycées Français.

L'un des problèmes fondamentaux des familles est le financement de cette inclusion (salaire de l'auxiliaire de vie scolaire), notamment dans le cas où le diagnostic a été posé en cours de parcours de mobilité.

Par ailleurs, si nos établissements n'intègrent pas nos élèves, les familles se tourneront vers d'autres systèmes scolaires, locaux ou internationaux, et pourront dès lors renoncer à tout projet de retour en France. Les recommandations ci-dessous contribueraient à améliorer l'intégration de nos enfants en situation de handicap. La mission tient à souligner ici qu'il a été noté un décalage entre le discours volontariste affiché par les ministères de tutelle sur l'inclusion des enfants en situation de handicap à l'étranger et la réalité rapportée par de très nombreux témoignages. C'est pourquoi, les points suivants doivent être rappelés ici :

Recommandations :

208) Permettre aux familles non boursières de demander des bourses AESEH (pour rémunérer les AVS) en cas de scolarisation dans un établissement homologué
209) Permettre aux élèves de suivre une scolarisation à temps complet si le médecin assurant le suivi de l'enfant le recommande.
210) Faciliter l'intervention des thérapeutes (notamment orthophonistes et/ou psychomotriciens) dans l'enceinte des établissements du réseau à l'étranger en cohérence avec le projet thérapeutique des élèves en situation de handicap, ceci afin que l'inclusion scolaire soit la plus complète et aboutie possible.
211) Assurer l'application des lois de 2005 et 2013 en termes d'égalité des chances et d'inclusion des élèves en situation de handicap dans les établissements Français à l'étranger : accueil des élèves obligatoires sauf cas particuliers.
212) Mettre en place des classes à effectifs réduits type ULIS dans les établissements à l'étranger les plus grands.
213) Permettre la mutualisation (partage) de l'intervention d'une AVS auprès de plusieurs élèves.

7.4. Faciliter la mobilité internationale des médecins français

7.4.1. Combien sont-ils ?

Il est difficile de disposer de données précises dans ce domaine.

Le Conseil National de l'Ordre des Médecins (CNOM) publie annuellement un atlas de la démographie médicale en France. Il recense ainsi, au 1er janvier 2017, 290.974 médecins inscrits au tableau, dont **843 déclarés** partis à l'étranger et inscrits au tableau de l'Ordre. le CNOM est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public.

Ces données sous-estiment grandement la population médicale à l'étranger, du fait de situations particulières non déclarées (congé parental, suspension d'exercice ou autre). De nombreux médecins partent pour des périodes courtes afin de suivre leur conjoint dans un projet d'expatriation, et ne régularisent pas leur situation par manque de connaissance ou de craintes de complications administratives lors du retour en France. Il est important ici de souligner que l'interruption d'exercice pendant plusieurs années imposera au retour une obligation de suivi de formations de remise à niveau qui peuvent êtres très exigeantes.

La Mobilité Internationale des Français

7.4.2. Les particularités de l'expatriation pour les médecins

Il existe de multiples cas de figure en fonction des pays d'accueil. Mais le point central réside évidemment en **la reconnaissance ou non du diplôme d'état français de Docteur en Médecine** par le pays d'accueil,

permettant ou non l'exercice de la médecine dans celui-ci. L'autorisation d'exercer peut parfois être soumise à une obligation de formation sur tout ou partie du cursus médical, ce qui peut en dissuader plus d'un !

Il peut parfois exister aussi des difficultés d'exercice, quand celui-ci est juridiquement autorisé. Celles-ci sont nombreuses : la barrière de la langue, les difficultés administratives d'autorisation d'exercice (visas de conjoint d'expatriés ne permettant pas d'exercer d'activité professionnelle dans certains pays, par exemple), la méconnaissance ou les difficultés d'accès au réseau de soins, la qualité du réseau de soins qui peut être très différente de celui du réseau français, la nécessité de prise en compte de données inhérentes à l'expatriation dans l'exercice médical (spécificités culturelles, éloignement géographique de lieux de prise en charge diagnostique ou thérapeutique).

En dehors de l'exercice clinique classique, les modes d'exercice sont très variables, pouvant s'agir de volontariat, de travail dans le réseau local, de cyber-médecine, de travail en agence internationale, etc.

Recommandations

214) Faciliter l'information par le CNOM sur les modalités d'inscription sur la liste de médecins à l'étranger, et simplifier les démarches de réinscription lors du retour en France.

[Voir recommandation n°221] Développer les accords bilatéraux de reconnaissance du diplôme d'État de Docteur en Médecine.

215) Création d'un réseau de médecins à l'international leur permettant de communiquer entre eux sur les spécificités de l'expatriation et de faire circuler l'information au mieux.

7.5. Conjoints suiveurs : mieux accompagner les séparations

Lorsqu'un couple se sépare à l'étranger, il est fréquent qu'au moins l'un des deux conjoints rentre en France. Ce retour est parfois subi, dû par exemple à la perte du visa familial ou à une incapacité à subvenir seul à ses besoins.

A plus forte raison à l'étranger, la séparation donne lieu à des problématiques juridiques (procédure et juridiction compétente pour un divorce), psychologiques, amplifiées par la distance et l'acculturation, professionnelles et financières, notamment pour les conjoints « suiveurs » qui dans certains pays peinent à trouver un emploi et n'ont parfois pas accès à un moyen de paiement…

Ces problèmes rencontrés lors de séparations peuvent représenter un frein à la mobilité internationale.

Recommandations

216) Les consulats devraient permettre la mise en relation avec des avocats de droit international privé compétents pour examiner une situation avec au moins un des conjoints de nationalité française.

217) Mettre en place une cellule de conseil (via une téléconsultation sur un centre unique en France 24/7), ainsi qu'une aide juridictionnelle pour les conjoints « suiveurs » en situation de séparation.

218) Rajouter une case « je rentre seul[e] avec mes enfants » ; « je me sépare/divorce » sur le questionnaire de la plateforme de "retour en France".

219) Rendre accessible depuis l'étranger le Centre National d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles – CNIDFF.

7.6. L'école française à l'étranger : un sujet qui mérite une mission dédiée

7.6.1. Une préoccupation majeure pour les Français hors frontières

Alors que ce sujet ne faisait pas partie des thématiques analysées dans le cadre de la mission, Il est intéressant de noter que l'accès à l'éducation en français à l'étranger a été considéré par de nombreux répondants au questionnaire comme un aspect incontournable des services publics français à l'étranger.

Témoignage

« *Voyez le prix exorbitant de la scolarité de mes enfants ici, et je parle d'une scolarité normale et classique de l'éducation nationale ! Alors pour info, non, les Français de l'étranger n'ont pas tous des contrats « sur payés » et pris en charge par des sociétés étrangères. (…) Clairement, en tant que Français, je me sens bafoué de tous mes droits élémentaires mais j'assume mon choix d'être venu ici. J'ai voulu faire une demande de bourse mais je n'ai pas réussi à constituer le dossier parce que je n'avais pas tous les documents (intrusifs au possible). Donc je dois tout payer tout seul, autant vous dire que je vous parle d'un budget de 15000 € !!!* » Maroc

Le système scolaire français avec son réseau à l'étranger est le seul système scolaire capable d'accompagner la mobilité internationale partout dans le monde, sans rupture scolaire pour les FEMI. Cependant, ce système est financièrement difficilement accessible ce qui est un frein réel à la mobilité internationale. En outre, l'éloignement géographique par rapport à la présence d'un établissement d'éducation en français est également une des problématiques souvent évoquées, y compris les temps de trajets au sein de grande mégalopole comme Shanghai ou Bangkok.

A ce premier facteur s'ajoute 2 tendances qui changent sensiblement la donne :

1) De plus en plus de Français en mobilité choisissent d'inscrire leurs enfants dans le système local (pour des raisons économiques ou autre)
2) De plus en plus d'élèves scolarisés au sein du réseau des écoles françaises à l'étranger sont étranger

7.6.2. Mettre le concept de la mobilité internationale au cœur de l'offre éducative

Témoignage

« Le gros de notre problème aujourd'hui, c'est que parfois les étudiants qui viennent des lycées à l'étranger n'ont pas le bon niveau pour intégrer notre section. Or, souvent, les parents considèrent comme évident que leurs enfants soient au niveau. Ils envoient le dossier, et suite aux examens et l'étude du dossier ils essuient d'un refus. Et là, c'est le drame. »

Aujourd'hui de plus en plus diversifié en France, le choix de l'offre éducative représente souvent un véritable casse-tête pour les familles lors du retour en France. Comment donner de la continuité à l'éducation reçue par nos enfants à l'étranger ? Comment fortifier les acquis linguistiques ? Quels sont les programmes les plus compétitifs ?

Au-delà des familles françaises en processus de retour en France, la question de l'insertion de la mobilité internationale comme fil conducteur de la réflexion sur l'évolution du modèle éducatif français mérite d'être

posée car elle se situe également au cœur de l'attractivité que peut avoir notre pays pour les ressortissants étrangers. Cette attractivité dépend toutefois d'une offre claire, lisible et en phase avec les exigences de la mondialisation.

7.6.3. Retour en France : l'enjeu de la continuité du système éducatif français

Lors d'un retour en France, plusieurs options de scolarisation peuvent être envisagées après une expérience internationale :

1) Les sections internationales

Les sections internationales ont vocation notamment de permettre **aux élèves français de pratiquer une langue étrangère de manière approfondie**. Les sections internationales sont disponibles en école élémentaire, au collège et au lycée d'enseignement général en France et dans le réseau d'enseignement français à l'étranger sous différentes formes en fonction du niveau d'études :

- La langue de la section à l'école élémentaire ;
- La langue et littérature de la section en collège et lycée ;
- L'histoire-géographie assurée partiellement en français et partiellement dans la langue de la section en collège et lycée ;
- Les mathématiques, enseignées dans la langue de la section chinoise uniquement.

L'Option Internationale du Baccalauréat (OIB) est le diplôme du baccalauréat général français, sur lequel débouche un parcours en section internationale et porte la mention de la langue de la section dans laquelle est scolarisé le candidat.

A la rentrée 2017, il existait 510 sections dans 284 écoles et établissements en France et au sein du réseau des écoles françaises à l'étranger, avec plus de 17 langues et cultures représentées.

Souvent identifié comme étant « le choix évident » pour beaucoup de parents revenant de l'étranger, la section internationale comporte toutefois des spécificités pas souvent connus du grand public (notamment un très haut niveau d'exigence au niveau littéraire dans les deux langues) qui mérite d'être pris en compte avant la demande d'inscription.

2) Les sections européennes

Créées à partir de 1992, les sections européennes ont pour objectif d'offrir un enseignement renforcé en langue et de développer la citoyenneté européenne. En moyenne, les élèves suivent 2 heures de plus de langue que le programme réglementaire à partir de la 4ème, permettant au bout de 2 à 3 ans de suivre un enseignement dans la langue de la section, dans une discipline non linguistique (DNL).

Le baccalauréat porte la « mention européenne », sous réserve d'avoir obtenu au moins 12/20 dans la langue. **C'est donc un enseignement renforcé en langue au collège (pas au lycée), mais tout en restant dans le système français.**

La Mobilité Internationale des Français

3) Les sections dites « binationales » : l'ABIBAC, le BACHIBAC et l'ESABAC

La section binationale se divise en trois sections distinctes, à savoir l'ABIBAC (Abitur-baccalauréat), le BACHIBAC (Bachillerato-Baccalauréat), et l'ESABAC (Esame di Stato-Baccalauréat). Structurées par des accords bilatéraux avec les États concernés, **ces sections permettent d'accéder à l'enseignement**

supérieur français et à l'enseignement supérieur dans le pays concerné. La France compte aujourd'hui 205 sections binationales :

- 82 sections ABIBAC, dont un grand nombre se trouvent dans la région du Grand-Est (28 contre 7 en Ile de France)
- 70 sections BACHIBAC, avec une répartition équilibrée entre la Nouvelle Aquitaine (8), l'Occitanie (13), l'Ile-de-France (8) et le Pays de la Loire (8)
- 53 sections ESABAC, avec une répartition très nettement concentré en Auvergne-Rhône-Alpes (17, dont 12 à Grenoble) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (15 répartis entre Nice et Marseille.

4) Le baccalauréat international

L'IB (*International baccalaureate*, dit "baccalauréat international" ou "baccalauréat de Genève") est un diplôme privé, délivré par l'International baccalaureate organization (IBO). La France compte 18 écoles accréditées par l'IBO, dont une grande partie se trouvent dans la région parisienne.

Ce diplôme ne permet pas l'accès de droit aux universités françaises (un examen du dossier par la commission d'équivalence propre à chaque établissement d'enseignement supérieur est nécessaire).

Dans leur rapport pour le Premier ministre remis en janvier 2018, Daniel FILATRE, le Recteur de l'académie de Versailles et Agnès EVREN, la Vice-Présidente de la région Île-de-France ont identifié **une série de pistes qui permettraient de rendre l'offre éducative en Île-de-France plus attrayante**. Bien que chaque ville, département et région en France ont des spécificités qui leurs sont propres, la lecture de ce rapport croisé avec les retours de l'enquête menée dans le cadre de cette mission permet d'identifier certaines recommandations qui mériteraient d'être sujets d'une réflexion au niveau national :

- La première, portait **sur la création d'un guide dématérialisé, suivi par l'élaboration d'un outil cartographique interactif**. Ces deux outils ont été développés lors du premier semestre de 2018 et à l'heure de la rédaction de ce rapport étaient destinés à être rendus publics le 12 juin 2018. Cet outil aurait comme objectif de permettre aux familles de localiser ces différents parcours de la maternelle au lycée. Il inclura des liens facilitant l'accès aux informations sur l'offre éducative internationale : diversité de l'offre linguistique, contacts, coûts éventuels. Bien que la pertinence au cadre francilien soit facilement compréhensible, **la mission considère que cet outil se doit d'être élargi à l'échelle nationale**, afin de promouvoir une compétitivité éducative sur l'ensemble du territoire.
- **La deuxième, préconisait la mise en place d'un numéro d'appel pour assurer un accueil personnalisé pour les familles et les entreprises**. Une solution à l'échelle nationale pourrait-être envisagée avec la mise en place d'un standard **deux fois par an pour 60 jours** lors de deux périodes d'inscriptions pour les rentrées d'automne et hiver.

- **La troisième propose d'instaurer au niveau national un nouveau modèle de formation référencé aux standards internationaux (pour les écoles, collèges et lycées).** L'idée serait donc d'entamer une réflexion afin de faire évoluer le modèle des Sections Internationales en y intégrant des « dispositifs pédagogiques plus ouverts et innovants. » La prise en compte de l'engagement extrascolaire par exemple, qui s'inspire largement du modèle anglo-saxon et du baccalauréat international, constitue une des pistes.

La Mobilité Internationale des Français

Recommandations :

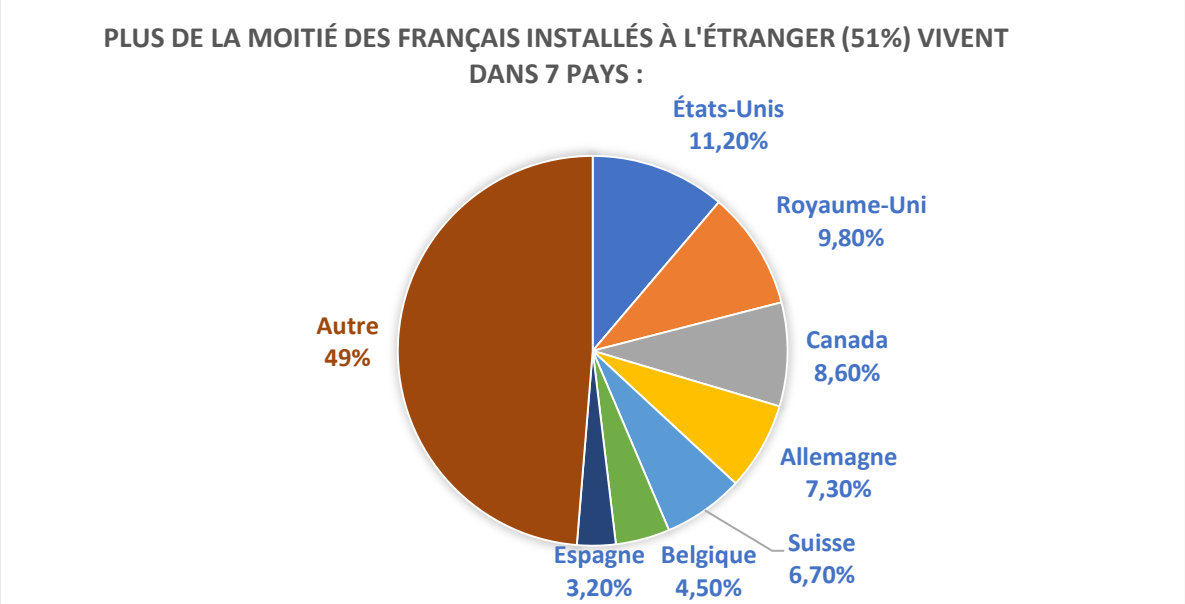
220) Création d'un guide dématérialisé et une cartographie *nationale* de l'intégralité de l'offre éducative (public, privé sous contrat, privé hors contrat) avec vocation de faciliter la mobilité internationale

221) Utiliser les réflexions émises dans le cadre du rapport « Développer l'offre scolaire internationale dans la région Ile-de-France - Un plan ambitieux au service de l'éducation et de l'attractivité » pour lancer une véritable réflexion sur la place de la mobilité internationale au sein des objectifs de la scolarité en France

222) Rendre le CNED accessible quel que soit le motif d'inaccessibilité à l'établissement homologué le plus proche

223) Accorder des bourses scolaires aux élèves scolarisés via le CNED

8. BREXIT : un exercice grandeur nature pour les dispositifs du retour en France ?



Source : enquête citoyenne menée auprès des Français de l'étranger

Le Royaume-Uni concentre près de 10% des Français ayant répondu à notre enquête citoyenne. Dans les sept pays représentant la moitié des répondants, il est celui qui présente le plus de risques pour la stabilité de la résidence de nos concitoyens, et donc présente le plus de risques de retours massifs.

Il pourrait être utile de réfléchir à des mesures pour faciliter le retour des Français du Royaume-Uni à l'image de ce qui est fait pour les entreprises, ne serait-ce qu'en termes de communication.

Ces retours seront sans doute médiatisés et enverront un bon ou mauvais signal aux Français vivant dans d'autres pays et considérant l'option d'un retour en France. Le Brexit pourrait être une formidable vitrine pour promouvoir le retour en France, ou au contraire donner une image négative de la manière dont sont traités des Français de retour de l'étranger.

	UE	Hors UE	Royaume-Uni
Oui	26%	36%	37%
Jamais	18%	16%	13%

Source : Réponse à notre questionnaire citoyen à la question « Envisagez-vous de vous réinstaller en France un jour ? »

Selon nos chiffres, le taux de Français installé au Royaume-Uni et envisageant un retour en France avoisine celui des Français installés en dehors de l'Union Européenne, c'est-à-dire 10% au-dessus des Français résidant à l'intérieur de l'Union.

Conclusion

Les Français établis hors de France sont aux premières loges des grands bouleversements qui traversent le monde. Ils en sont à la fois les acteurs et les spectateurs attentifs dans un contexte de libre-circulation croissante des personnes et des biens et sa conséquence directe : **le développement sans précédent de la mobilité internationale.**

Cette tendance n'est pas un effet de mode mais bien une lame de fond. C'est pourquoi ce sujet ne peut plus être traité à la marge. Certains États ont d'ores et déjà pris les devants comme l'Estonie et sa e-residency pour les nomades numériques. Pour la France, même si nous pouvons nous appuyer sur un réseau consulaire universel, témoin d'une présence française ubiquitaire, la mobilité internationale constitue un immense défi : un défi pour notre classe politique, un défi pour nos entreprises, un défi pour nos services publics, un défi pour notre influence. Mais un défi enthousiasmant, un défi que la France doit savoir relever pour rester un grand pays.

Dans ce monde chaotique, souvent imprévisible, nous trouverons notre place si nous sommes capables de nous organiser, de nous projeter, de faire rayonner la France. Habitués à jouer les premiers rôles, nous devons nous adapter à de nouveaux équilibres, de nouvelles réalités. Mais il faut s'inquiéter que cette nouvelle mobilité des personnes ne profite pas à tous et puisse même être remise en question. L'opposition entre une société ouverte et une société fermée n'a jamais été aussi exacerbée depuis la deuxième partie du XX^{e} siècle. Le présent rapport préconise que la mobilité internationale soit considérée en France comme un bienfait pour chaque Français et un atout pour notre pays. Nous voulons soutenir et encourager un monde de liberté où la libre circulation des personnes soit érigée en une valeur centrale. Si nous sommes conscients du besoin de régulations, nous voulons affirmer qu'il n'y aura pas de « démondialisation » ou qu'à tout le moins, nous ne le souhaitons pas, car elle serait un dangereux retour en arrière.

Les Français qui vivent à l'étranger sont les architectes de cette vision du monde. Dans cette mondialisation intense, ils sont les pionniers de notre pays, de sa culture, de ses valeurs. Par leurs actions – entrepreneuriales, humanitaires, sociales, scientifiques, culturelles, éducatives, créatives - ils sont les représentants permanents de l'audace et du dynamisme de la France. Dans ce monde criblé d'incertitudes, ils sont nos meilleurs éclaireurs.

C'est pour toutes ces raisons que la mobilité internationale **se doit d'être encouragée partout et pour tous**. À cette fin, la mission a identifié de nombreuses pistes s'agissant des quatre thématiques définies par le Premier Ministre. Avec un souci constant d'efficacité et de pragmatisme, nous avons veillé à ce que les recommandations proposées soient concrètes, réalistes, répondent à une réelle attente et soient compatibles avec l'objectif du gouvernement d'assainir les finances publiques.

Le premier constat qui a émergé de ce travail est le **profond déficit d'information et de communication** qui est une préoccupation majeure pour tous nos ressortissants. Des outils existent mais sont dispersés, pas mis à jour, rédigés dans un langage trop technique, pour ne pas dire technocratique. En outre, ils sont mal connus voire inconnus de nos compatriotes à l'international. Depuis l'étranger, les situations administratives sont parfois plus complexes et il est particulièrement ardu de trouver le renseignement recherché. C'est pourquoi la **création d'une plateforme numérique** regroupant toutes les ressources pour vivre en mobilité internationale, mutualisant tous les sites web et les applications existants sera de nature

à soulager nos compatriotes, à prévenir un certain nombre de situations délicates et à soutenir nos administrations dans leurs relations parfois difficiles à l'usager.

Un autre point d'amélioration nécessaire est de **disposer de chiffres, de statistiques, d'analyses sur la question de la mobilité internationale**. La mission s'est heurtée sur l'obstacle du manque de données objectives. C'est pourquoi il est indispensable d'envisager la création d'un observatoire des mobilités afin de suivre cette tendance avec toute la rigueur requise et mieux en anticiper les attentes et les évolutions.

Enfin, la fiscalité compte parmi les grandes incompréhensions entre les Français en mobilité internationale et l'État. Le traitement fiscal qui leur est réservé, est considéré par beaucoup comme injuste et inégalitaire. Il est temps d'arrêter de considérer les non-résidents comme des exilés fiscaux en puissance et de leur faire payer les bassesses d'une infime fraction. Au contraire, les Français à l'étranger souhaitent être considérés comme des membres à part entière de la communauté nationale. À ce titre, ils veulent bénéficier d'une fiscalité comparable qui prend en compte leurs spécificités. C'est la raison pour laquelle la mission a fait trois recommandations qui vont dans le sens d'une plus grande justice fiscale : l'application du barème progressif de l'impôt sur le revenu en **supprimant le taux forfaitaire minimum de 20%** qui était profondément injuste pour les plus bas revenus, **la possibilité de déduction de quelques charges spécifiques** ciblées sur des dépenses liées à des enjeux de société forts et la **suppression des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine immobilier.**

De nombreux autres points d'amélioration ont été identifiés. Considérant l'importance du développement de la mobilité internationale, ses enjeux pour notre pays et l'ensemble des mesures à prendre pour l'encourager, la mission préconise **la création d'un poste de délégué interministériel à la mobilité** pour mettre en musique une politique ambitieuse et efficace au service des Français en mobilité internationale.

Cependant, s'il n'y avait qu'un seul point à retenir de l'ensemble de ce travail, qu'une seule avancée, ce serait sans aucun doute la nécessité pour le monde politique, pour l'administration et pour l'ensemble de la communauté nationale de **changer de regard sur la mobilité internationale et sur ses acteurs**. Chacun d'entre nous, nous-même, un proche, un voisin, un collègue, pouvons demain, pour des raisons multiples, être amenés à vivre une expérience à l'étranger. Et pour chacun d'entre nous, il doit être aussi facile de partir que de revenir. La mondialisation et ses promesses doivent être une opportunité à la portée de chacun.

Ce rapport contient de très nombreuses propositions qui toutes sont en totale cohérence avec cette nouvelle mobilité des Français, avec leur présence accrue partout dans le monde, avec les grands bouleversements en cours de la façon de travailler ou plus simplement de la façon de vivre. Sans doute est-il ambitieux de vouloir tout mettre en œuvre d'emblée, mais nos compatriotes à l'étranger sont impatients de voir si les promesses des visiteurs politiques de passage tenues et répétées à l'envi depuis tant d'années seront suivies d'effet. Alors certes ***« On ne peut jamais prévoir les résultats d'une action. Mais si vous ne faites rien, il n'y aura pas de résultats »***. Ce sont là les mots du citoyen du monde inspirant qu'était Gandhi.

Volet Avant-propos (9 recommandations) :

1) **Création d'un Compte Individuel Mobilité (CIM)** ou Espace Personnel Mobilité : espace virtuel que pourra se créer tout citoyen français à partir de l'âge de 16 ans dans lequel il pourra enregistrer les éléments de son parcours : numéro NUMIC, périodes de séjour à l'étranger avec les détails tels que pays, adresse, occupation, affiliations diverses (retraite, assurance maladie), et sauvegarder les documents clés : passeport, carte consulaire, fiches de paie, attestations d'affiliation à des organismes de protection sociale ou auprès d'un assureur privé, et autres documents importants.

2) **Création d'un observatoire de la Mobilité Internationale** : Les mutations de la mobilité internationale, telles que l'allongement de la durée des séjours, l'individualisation des parcours, le nomadisme et l'ultra-mobilité complexifient davantage le suivi des Français vivant à l'étranger. Les principaux objectifs seraient d'assurer :

   - Le traitement et l'analyse des données extraites des « Comptes Individuels Mobilité » (CIM) pour mesurer en continu l'évolution des indicateurs de la mobilité et anticiper les tendances ;

   - La réalisation ou le pilotage d'études thématiques en partenariat avec les différents acteurs de la mobilité;

   - La centralisation et la diffusion de ressources documentaires sur la mobilité internationale

3) **Dématérialiser les demandes de procuration** pour les élections à l'étranger.

4) Lors de la délivrance d'un passeport, joindre une **note d'information** sur les formalités à accomplir obligatoirement avant toute sortie du territoire français hors de la zone UE.

5) **Informer** au travers d'affiches et de triptyques dans les aéroports français sur le rôle des consulats et des ambassades, et ce qui ne relève pas de leur ressort.

6) Créer un annuaire avec au moins un courriel générique pour chaque administration qui soit sensibilisé aux spécificités des Français de l'étranger centralisant toute demande reçue de l'étranger.

7) Mettre en place une **plateforme téléphonique** ou un système de dialogue en ligne pouvant offrir des réponses plus personnalisées aux administrés.

8) Envisager la **rénovation des outils informatiques** de la DFAE: logiciels et matériels

9) **Permettre le partage des données** du registre des Français établis hors de France avec des administrations exposées à des risques de fraude.

Volet fiscalité (49 recommandations)

10) S'agissant de charges dont la **réalisation et le paiement se situent en France et qui contribuent à des besoins sociaux et économiques du pays**, la mission recommande que soit envisagée une déductibilité de certaines de ces charges des revenus de source française d'un non-résident (quelques exemples seront donnés dans les paragraphes suivants).

11) Permettre la déductibilité d'une **fraction de la CSG** sur les revenus du patrimoine (2042, case 6DE)

12) Permettre la déductibilité des **charges au mariage** suite à un divorce et des **pensions alimentaires** versées en France à un enfant, un ascendant résidant en France (2042, cases 6G, 6E)

13) Permettre la déductibilité des **cotisations d'épargne retraite** versées **en France** pour soi-même, son conjoint ou à des ascendants et descendants résidents en France (2042 cases 6R)

14) Permettre la déductibilité **des charges acquittées en France**, sans report les années suivantes, prévues par l'article 156 II du CGI (2042 case 6DD)

15) Ouvrir le droit à réduction d'impôt pour le versement de prestations compensatoires à l'ex-conjoint résident fiscal français (2042 cases 7W)

16) Ouvrir le droit à crédit d'impôt les dépenses engagées **pour la rénovation énergétique** d'un logement situé **en France** dans le seul cas où le contribuable non-résident est redevable d'un impôt sur le revenu (pas de report de crédit d'impôt) ;

17) Ouvrir la réduction et le crédit d'impôt lié à l'investissement immobilier locatif aux non-résidents.

18) Ouvrir aux non-résidents le droit à réduction ou crédit d'impôt, sans remboursement d'impôt en cas de non-imposition, au titre des dépenses acquittées pour des ascendants bénéficiaires de l'APA et résidents en France (2042 MICI cases 7D)

19) **Ouvrir aux non-résidents** le droit à réduction et crédit d'impôt pour les **dons aux organismes d'intérêt général** dans un souci de **solidarité nationale** pour les dons et versements effectués au profit des mêmes organismes et dans les mêmes limites, c'est-à-dire pour des établissements établis en France et reconnus d'utilité publique.

20) Afin de **mettre en cohérence** les demandes du Président de la République, les besoins de développement du réseau AEFE partout dans le monde et particulièrement hors de l'espace économique européen, et les attentes des parents d'élèves et des enseignants, **ouvrir aux non-résidents le droit** à réduction et crédit d'impôt **des dons faits à des établissements du réseau AEFE** pour leurs projets développement et de rénovation.

21) Ouvrir l'ensemble des incitations fiscales à l'investissement dans immobilier locatif aux non-résidents.

22) Prolonger le bénéfice des crédits d'impôts générés dans le cadre d'un investissement locatif du type Pinel **initié avant le départ de France jusqu'à son terme** ou jusqu'au retour en France du contribuable non-résident.

23) **Supprimer la retenue à la source** et la remplacer par le nouveau schéma des **prélèvements à la source** et ainsi **rapprocher les modalités de prélèvement** sur tous les revenus afin qu'il n'y ait plus qu'un seul mécanisme de contemporanéité de prélèvement.

<u>Recommandations prélèvements sociaux</u> : 2 options (24 et 25) se présentent pour sortir de l'imbroglio des prélèvements sociaux sur le patrimoine immobilier des non-résidents :

24) Soit **supprimer l'alinea I bis** dans l'article 136-6 du code de la sécurité sociale ; cette option a pour inconvénient laisser pour seule condition la résidence fiscale en France et de ne pas prendre en compte le cas des contribuables résidents fiscaux en France mais affiliés à un régime obligatoire non français d'assurance maladie (fonctionnaires internationaux, affiliés à un régime obligatoire hors UE, ce qui sera le cas à nos portes avec la Grande-Bretagne à partir de 2019).

La Mobilité Internationale des Français

25) Soit **aligner l'article 136-6 sur l'article 136-1** du code de la sécurité sociale en y ajoutant la condition d'affiliation à un régime obligatoire d'assurance maladie français en remplaçant les mots *« fiscalement domiciliés en France au sens de l'article 4B du code général des impôts* » par les mots « *qui sont à la fois considérés comme domiciliés en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et à la charge à quelque titre que ce soit d'un régime obligatoire français d'assurance maladie* ». **Cette option permet de rendre le droit français totalement conforme au droit européen** en couvrant toutes les personnes qui ne sont pas affiliées au régime français de sécurité sociale indépendamment de leur système de protection sociale hors de France.

26) Pour compenser partiellement la perte de recette pour l'État, le déremboursement des médicaments homéopathiques permet de dégager une recette de 128 millions d'euros.

27) Par conséquent**, les sommes prélevées entre 2012 et 2015** au titre des prélèvements sociaux sur les revenus fonciers des non-résidents fiscaux français résidents d'un État **tiers à l'UE doivent être remboursées**. La mission souhaiterait que le principe de réalité s'applique sans attendre une nouvelle jurisprudence du Conseil d'État ceci afin de préserver les droits des contribuables et éviter la prescription de remboursements qui seraient liée à des lenteurs de procédure. Ici encore, une approche raisonnablement humaine est souhaitable.

28) **Explorer la notion de résidence intermittente :nommer un parlementaire en mission** sous tutelle du Ministre de la Cohésion des territoires et du Ministre des Comptes Publics pour analyser et évaluer les différents modes d'occupation d'un logement au XXIe siècle, leur poids social respectif et les implications fiscales, à l'aune des nouvelles formes de mobilité professionnelle entre territoires, **l'étranger devant être pris en compte dans cette réflexion** ; les schémas actuels de résidence principale et résidence secondaire n'étant plus le reflet de la réalité exigent la mise en place, d'un 3è mode d'occupation, **la résidence intermittente,** qui devra être défini et précisé.

29) Permettre aux non-résidents qui vendent leur résidence principale **dans l'année qui suit leur départ de France** de bénéficier de la même **tolérance administrative fiscale** de délai entre la mise en vente et l'acte de vente du bien que le résident en France qui vend sa résidence principale pour en acquérir une autre : exonérations d'impôt sur les plus-values pour les résidences principales définies à l'article 150VC du CGI.

30) **Supprimer la condition** selon laquelle le cédant non-résident doit avoir la libre disposition du bien au moins depuis le 1er janvier de l'année précédant celle de la cession et simultanément **porter à 5 années la durée de domiciliation fiscale continue en France** avant le départ, tout en maintenant le bénéfice de cette exonération à la seule première cession d'un bien immobilier après le départ de France.

31) Porter le délai maximum de cession au 31 décembre de la dixième année qui suit le transfert du domicile fiscal hors de France.

32) **Supprimer la condition** de plafonnement à 150 000€ le montant de plus-value nette exonéré dès lors que le cédant remplit la condition de **5 années de domiciliation fiscale continue en France** avant le départ, tout en maintenant le bénéfice de cette exonération à la seule première cession d'un bien immobilier après le départ de France

33) **Maintenir le plafonnement** de plus-value nette imposable à 150 000€ pour les cédants qui ont entre 2 et 5 années de résidence fiscale continue en France avant le départ de France.

34) Informer le pensionné de ses obligations déclaratives de changement de résidence ;

35) Informer les pensionnés de la liste des pays sans convention fiscale avec la France ;

36) Informer le pensionné du mode de calcul de l'impôt en France

37) Informer le pensionné de la procédure de contentieux après émission de l'avis d'imposition

38) Utiliser plusieurs canaux de diffusion de l'information fiscale destinée aux retraités : caisses de retraite, consulats et postes consulaires, réseaux sociaux des retraités (Thaïlande par exemple)

39) Si la mise en place du prélèvement à la source est envisagée, veiller à **préserver le respect des conventions fiscales existantes au nom du principe de non double-imposition.**

40) **Supprimer l'obligation de représentant fiscal** pour les particuliers non-résidents domiciliés **hors EEE** dans les pays où une convention d'assistance au recouvrement avec la France existe.

41) **Réunir l'information sur un support numérique unique** (appli Mobilité internationale recommandée par la mission)

42) **Diffuser l'information sur la procédure de rescrit** sur tous les supports d'information fiscale destinés aux non-résidents et aux résidents, dans un langage naturel de l'usager en évitant les copier-coller du Code Général des Impôts (le terme rescrit devra d'ailleurs être expliqué clairement)

43) **Rendre accessible par plusieurs chemins** depuis différentes pages (car chaque usager a sa logique, son chemin de pensée pour rechercher de l'information) les excellentes rubriques de situation de vie qui se trouvent en page Accueil/International/ Particulier (voir capture d'écran ci-dessous)

44) **Utiliser sur l'ensemble du site un langage naturel unifié** à la place de tout langage technique ou juridique

45) **Supprimer le numéro surtaxé** comme le prévoit le texte de loi pour un État au service d'une société de confiance adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2018

46) **Unifier l'information** en supprimant les rubriques « actualités », « infos du moment » car tout est information quand on est usager naviguant sur le site impots.gouv.fr

47) Avoir recours à la **technologie des chatbot** sur le site impots.gouv.fr pour diminuer d'autant le volume des appels et courriels

48) Démultiplier **les sources de diffusion de l'information** : transmettre toutes les nouveautés fiscales à toutes les associations, élus, représentants des non-résidents, représentations consulaires, mais aussi sur les réseaux sociaux de tous les pays en utilisant dans chaque pays l'outil adapté (Facebook, We Chat pour la Chine)

49) Développer une **application sur smartphone** dédiée aux services fiscaux des non-résidents (ou bien plus largement aux services fiscaux des particuliers)

50) **Permettre la création d'un identifiant fiscal** pour accéder à l'espace fiscal personnalisé dès la première déclaration de revenus

51) Permettre **de conserver son identifiant fiscal** en cas de non-imposition

La Mobilité Internationale des Français

52) **Créer un espace fiscal unique** qui inclut les taxes locales payées sur des biens immobiliers

53) **Faire une étude d'impact** sur le remplacement de l'obligation pour le non-résident fiscal de justifier de ses revenus mondiaux par la prise en compte des seuls revenus de source française.

54) **Informer les usagers** sur l'avancement de la réorganisation de la DINR

55) **Informer les usagers sur la réalité du traitement informatique** et l'avancement du projet de rénovation

56) Permettre la **création d'un identifiant fiscal** pour accéder à l'espace fiscal personnalisé dès la première déclaration de revenus

57) Permettre de **conserver son identifiant fiscal** en cas de non-imposition en prolongeant l'identifiant existant le cas échéant

58) **Créer une version allégée de l'espace personnel** sous forme d'un **compte personnel**, qui ne servirait que de messagerie sécurisée mais ne permettrait aucune procédure dématérialisée, ni attribution de numéro fiscal

Volet protection sociale (72 recommandations)

59) Dans le cadre de la coordination européenne, la **communication directe** entre les organismes de **sécurité sociale français** et leurs **homologues européens** doit être encouragée à travers, lorsque cela est nécessaire, la désignation et la mise à jour d'une liste de points de contact dans les pôles internationaux des organismes de sécurité sociale, en coordination avec le Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS).

60) Diagnostiquer les raisons pour lesquelles la mise en place de l'EESSI (système d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale), prévue pour juillet 2019, pourrait prendre du retard en France et identifier les moyens d'accélérer le processus en coordination avec les acteurs pertinents au niveau européen.

61) Accompagner le développement du répertoire des organismes nationaux de sécurité sociale en favorisant des contacts réguliers entre les points de contact nationaux afin de stimuler leur coopération et leur contribution au réseau européen.

62) La Direction de la Sécurité sociale (DSS) et la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), en coordination avec l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), le CLEISS et le réseau des Conseillers pour les Affaires sociales (CAS), pourraient évaluer l'ensemble des conventions bilatérales de sécurité sociale pour identifier les ajustements qui pourraient être nécessaires, en particulier s'agissant des travailleurs indépendants, proposer des renégociations de certaines conventions bilatérales et développer de nouvelles conventions

63) La mission d'assurer une communication spécifique sur l'existence et le périmètre des conventions bilatérales de sécurité sociale devrait être confiée au CLEISS ou à une nouvelle entité chargée de l'accompagnement des Français à toutes les étapes de leur mobilité internationale.

64) La lutte contre la fraude aux prestations sociales doit faire l'objet d'une attention particulière à travers l'inclusion systématique de dispositions spécifiques dans les conventions bilatérales de sécurité sociale nouvelles ou renégociées ainsi qu'à travers la conclusion d'accords bilatéraux en la matière.

65) La Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) du MEAE, la Division des Affaires communautaires et internationales (DACI) de la Direction de la Sécurité sociale (DSS) et la Délégation aux Affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère des Solidarités et de la Santé, ainsi que la Direction de la Caisse des Français de l'étranger (CFE), pourraient s'associer aux Sénateurs et Députés des Français de l'étranger pour évaluer le suivi de la mise en œuvre des recommandations de ce

La Mobilité Internationale des Français

rapport lors de la 30ème session de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) qui se tiendra en mars 2019 à Paris.

66) Les Conseillers pour les Affaires sociales (CAS) pourraient élargir leur champ d'action en devenant des « **référents mobilité internationale** », susceptibles d'apporter une première réponse aux préoccupations des Français établis hors de France s'agissant des questions sociales liées à leur mobilité internationale, en lien avec l'ensemble des Services des postes diplomatiques et consulaires, et les ministères concernés.

67) **Elargir le périmètre de la CPPSFE** à l'ensemble des questions de protection sociale relatives aux Français établis hors de France (et pas seulement aux plus démunis), en invitant la Direction de la Sécurité sociale (DSS) et de la Direction du Budget (DB) à être représentés systématiquement, ainsi que les organismes de sécurité sociale à contribuer, éventuellement à tour de rôle, aux réunions annuelles.

68) **Mettre en place un guichet unique**, ou mieux s'appuyer sur le CLEISS, pour répondre aux questions que se posent les Français envisageant une mobilité internationale ou résidant à l'étranger sur leur protection sociale hors de France ou lors d'un séjour temporaire en France.

69) Combler le déficit de notoriété du CEISS par une **campagne d'information** appuyée par la Direction de la Sécurité sociale (DSS), le réseau des Conseillers pour les Affaires sociales (CAS) et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), notamment à travers une meilleure visibilité et des liens sur les sites Internet des ministères concernés par son activité, des organismes de sécurité sociale et des Ambassades de France dans les pays de l'espace européen et signataires d'un accord bilatéral de sécurité sociale.

70) **Communiquer clairement sur les rôles respectifs** du **CLEISS** et du **CNSE** pour éviter une éventuelle confusion des usagers. Cette clarification, qui bénéficierait à la lisibilité du système actuel, passe par une réaffirmation du rôle du CLEISS ou par la mise en place d'une nouvelle plateforme dédiée à la mobilité internationale.

71) Confier au CLEISS ou à une nouvelle plateforme dédiée à la mobilité internationale le rôle de centraliser la collecte, l'analyse et le suivi des meilleures pratiques et des problèmes identifiés lors des rencontres des organismes de sécurité sociale français avec leurs homologues européens et internationaux.

72) Assurer une présence des CPAM et de la CARSAT sur tous les salons dédiés à l'expatriation, tel le salon « *s'expatrier mode d'emploi* »,[2] à Paris.

73) Prévoir des formations techniques et des mesures de simplification administrative pour éviter les erreurs d'entrée de chaîne évoquées par le Directeur du CNSE lors de son audition, dans le traitement administratif des données saisies pour récupérer les créances dues à la France.

74) S'assurer que l'adossement de l'ex-régime social des indépendants (RSI) au régime général s'accompagne d'un transfert approfondi des compétences nécessaires à l'accompagnement des travailleurs indépendants en mobilité internationale à travers des formations et une transmission solide de l'expérience transversale acquise par les anciennes équipes.

75) Envisager une **intervention du SAMU** en réponse à certaines crises sanitaires survenant à l'étranger et mieux associer les Français établis hors de France à son évolution.

76) Développer une **application mobile** qui permettrait aux usagers d'être en lien direct avec le SAMU pour une consultation médicale facilitée par l'usage de la vidéo et l'exploitation du DMP (dossier médical partagé) par des logiciels mobilisant l'intelligence artificielle. L'exploitation des DMP par l'intelligence artificielle pourrait contribuer à rendre l'action du SAMU plus efficace et rapide dans un futur proche. La constitution d'un DMP devrait ainsi devenir une des étapes avant l'expatriation ou dès le retour en France

à moyen terme, notamment pour faciliter les soins médicaux d'urgence en France lors d'un retour temporaire ou définitif.

77) Trouver sans délai un **accord interministériel** pour aligner le statut des ADL sur celui des agents non titulaires de la fonction publique d'État, et dans cette attente, développer des mesures de soutien et d'accompagnement vers le retour à l'emploi en France de ces agents.

78) Conformément à de précédentes propositions parlementaires, autoriser les agents de droit local (ADL) à **adhérer à titre individuel au régime français d'Assurance chômage**, ce qui constituerait une solution moins coûteuse pour les finances publiques, si elle s'avérait juridiquement possible, ou reconnus comme « *agents non titulaires de l'État* » après un certain nombre d'années de mission au sein du réseau des représentations diplomatiques et consulaires françaises.

79) Au vu des questions adressées à la mission sur la constitution des droits à la retraite, il apparaît nécessaire de mieux informer les candidats à l'expatriation sur la liste des pays avec lesquels une coordination en matière de retraite est prévue en vertu d'une convention bilatérale de sécurité sociale. La diffusion d'une information centralisée et actualisée pourrait être confiée à une plateforme de la mobilité internationale.

80) **Mettre à jour le guide d'information** dédié à l'Assurance retraite des expatriés réalisé par le GIP Union Retraite et accessible en ligne[238].

81) Réduire significativement en deçà de 3 semaines le délai d'attente pour l'affiliation auprès d'une CPAM : ni la maladie ni l'accident ne savent attendre ! De plus, il est nécessaire d'informer efficacement toutes les CPAM de France du décret du 24 février 2017 qui permet l'affiliation des conjoints d'assurés lors du retour en France.

82) Construire une offre CFE d'Assurance vieillesse volontaire adaptée aux travailleurs indépendants qui s'expatrient hors de l'espace européen et qui ne sont pas couverts par une convention bilatérale de sécurité sociale, ce que son projet de réforme devrait permettre[239].

83) **Clarifier au plus vite** la prise en charge de la mobilité internationale des travailleurs indépendants dans les pôles internationaux des CPAM et CARSAT à partir du 1er janvier 2020 pour accélérer la formation des agents en charge de ces questions en s'appuyant sur l'expertise et les compétences transversales existantes.

84) Mettre en place un **Observatoire des travailleurs indépendants** en y associant les missions le CLEISS et une éventuelle plateforme de la mobilité internationale afin de mieux connaître les destinations privilégiées et les obstacles à la mobilité internationale des travailleurs indépendants et le cas échéant, proposer des modifications aux conventions bilatérales existantes ou à venir

85) Simplifier en les dématérialisant les procédures d'affiliation et de radiation des travailleurs indépendants lors de leur départ et de leur retour en France

86) Mettre en place un interlocuteur unique pour assurer une communication ciblée et répondre aux questions des travailleurs indépendants en mobilité internationale sur l'ensemble des risques sociaux en association le site « Auto-Entrepreneur.fr » et la Fédération des auto-entrepreneurs, pour une meilleure communication sur leurs droits sociaux et devoirs fiscaux.

238 Etant donné l'adossement de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants au régime général.

239 Voir partie III dédiée à la réforme de la CFE.

87) Evaluer précisément le nombre de retraités ayant bénéficié de la prise en charge de leurs frais de santé par l'Assurance maladie française lors d'un séjour temporaire ainsi que leur répartition en fonction de leur État de résidence et, si possible, de la durée de leur cotisation en France.

88) Réintroduire la **condition de 15 années de cotisation** pour tous les pensionnés, ressortissants français ou étrangers, résidant en dehors de l'espace européen et des pays ayant conclu avec la France une convention bilatérale de sécurité sociale visant les frais de santé des pensionnés.

89) Mettre en place une **option de renoncement à la « cotAM »** pour les pensionnés ayant cotisé 15 années ou plus. Ce renoncement ne serait possible que sur demande et impliquerait la suppression définitive du prélèvement de la « cotAM » et de la prise en charge des soins lors d'un séjour temporaire sans aucun motif possible de rétractation.

90) A défaut d'option de renoncement, mettre fin à la double cotisation CFE-cotAM avec un produit de la CFE spécifique (cotisation CFE réduite dès lors qu'il y a obligation de cotisation « cotAM »)

91) Indexation du taux de la « cotAM » sur les variations annuelles d'un indicateur d'évolution soit des cotisations maladies, soit du coût de la santé. (Par exemple, la part employeur des cotisations maladie a augmenté de 0,2 point entre 2013 et 2018 ; cela aurait fait une augmentation de la « cotAM" de 3,2% à 3,25%)

92) Prendre en compte le besoin exprimé par les retraités résidant hors de l'espace européen d'une **meilleure communication** sur leur Assurance maladie et leur accès à la carte vitale en modifiant l'adresse de la page internet du CNAREFE pour la rendre plus aisément identifiable et en communiquant plus efficacement sur son existence, notamment à travers le CLEISS.

93) **Clarifier les textes** s'agissant de l'application du **délai de carence de 3 mois** pour l'affiliation des retraités titulaires d'une pension française résidant hors espace européen et n'étant pas couverts par un accord bilatéral de sécurité sociale lors de leur retour définitif en France. Un décret pourrait modifier l'article D. 160-2 du Code de la Sécurité sociale (CSS) pour préciser les conditions d'affiliation des pensionnés et rentiers (et de leurs ayants droit) du régime français de retour définitif en France en indiquant que ceux-ci ont la qualité d'assuré social.

94) **Modifier l'article L. 160-3 du Code de la Sécurité sociale** (CSS) pour limiter le droit à la prise en charge des frais de soins lors d'un séjour temporaire aux pensionnés du régime français, sans condition de nationalité, pouvant justifier d'au moins 15 années de cotisation, doit également ouvrir ce droit à leurs ayants droit.

95) Dans le cas où une éventuelle modification de l'article L. 160-3 du Code de la Sécurité sociale (CSS) ne permet pas d'ouvrir la prise en charge des soins des ayants droits d'un pensionné du régime français ayant cotisé au moins 15 ans, **encourager la CNAMTS à soumettre son projet de mécanisme** inspiré de l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) permettant, sous certaines conditions, la prise en charge des conjoints de bénéficiaires d'une retraite française non-résidents, dont les frais de soins ne sont pas couverts par le droit européen ou international, lors d'un séjour temporaire.

96) Dans le cas où une éventuelle modification de l'article L. 160-3 du Code de la Sécurité sociale (CSS) ne permet pas d'ouvrir la prise en charge des soins des ayants droits d'un pensionné du régime français ayant cotisé au moins 15 ans, **clarifier la validité juridique de l'invocation de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)** pour la prise en charge des ayants droits mineurs de pensionnés du régime français lors d'un séjour temporaire.

97) Confier à une **plateforme dédiée à la mobilité internationale** le rôle de répondre aux questions des futurs retraités au moment de la liquidation de leur retraite ou renforcer les équipes des pôles

internationaux des CARSAT ainsi que du CICAS et du Service de coordination européenne de l'AGIRC-ARRCO à cette fin.

98) **Evaluer la satisfaction des usagers** et le taux de recours à la demande en ligne suite à la dématérialisation de la procédure de liquidation de la retraite complémentaire mis en place récemment par l'AGIRC-ARCCO et Humanis pour les cotisants CRE-IRCAFEX.

99) **Poursuivre le processus de simplification** administrative pour la liquidation de la retraite et de la retraite complémentaire depuis l'étranger en faisant progresser la dématérialisation des démarches, notamment pour le régime de base, et en allant vers un guichet unique, à articuler avec les décisions qui seront prises dans le cadre de la réforme des retraites en cours.

100) Renforcer les moyens humains et techniques à dispositions des caisses de retraite de base et complémentaires pour collecter et enregistrer les informations sur les périodes travaillées à l'étranger tout au long de la carrière, et ce afin de simplifier et de sécuriser la phase de liquidation.

101) **Informer l'ensemble des Français** en mobilité internationale sur la nécessité de préparer leur retraite à toutes les étapes de leur mobilité, notamment en leur signalant l'existence du simulateur en ligne mis à leur disposition par le GIP Union Retraite.

102) **Assurer la compatibilité du RGCU avec les carrières internationales** des assurés afin de permettre une sécurisation, une simplification et une accélération des démarches préalables à la liquidation de la retraite après une mobilité internationale.

103) Evaluer avec le ministère de l'Intérieur la possibilité de mettre en place un dispositif répondant aux exigences européennes en matière de sécurité afin de permettre l'obtention d'un certificat d'existence numérique, par exemple **par reconnaissance faciale**.

104) Accélérer le processus de mutualisation des certificats d'existence (MCE) coordonné par le GIP Union Retraite.

105) Développer les échanges automatisés sur le décès des assurés de façon bilatérale avec les caisses de retraites compétentes au niveau européen, en attendant la mise en place de l'EESSI, et international.

106) Communiquer massivement sur le projet MCE pour rassurer les titulaires de pension de retraite française sur l'existence d'une solution aux demandes de justificatifs d'existence non coordonnées auxquelles ils ont été obligés de répondre jusqu'à présent.

107) Traduire le certificat d'existence dans l'ensemble des langues pertinentes (conformément à la suggestion de la Cour des Comptes) (il s'agit ici d'un formulaire qui, outre l'identité de la personne, consiste en une phrase de 10 mots).

108) Mener des campagnes d'information spécifiquement dédiées à la protection sociale à l'étranger des étudiants français, y compris et surtout pour des programmes hors Erasmus. Tous les établissements d'enseignement supérieur doivent y être associés. Ces campagnes d'information pourraient être organisées par le CLEISS ou une éventuelle plateforme de la mobilité internationale.

109) Elargir au cas par cas aux pays hors espace européen les recommandations formulées par M. le député européen Jean Arthuis pour la protection sociale des apprentis.

La Mobilité Internationale des Français

110) Renforcer la communication sur la protection sociale des Français établis hors de France dans les Centres de formation d'apprentis (CFA), en préparation d'une mobilité européenne ou internationale des apprentis, en s'appuyant sur les référents mobilité européenne et internationale des CFA.

111) Etablir des chartes détaillées sur les attentes en matière de formation dans un établissement d'enseignement supérieur ou un Centre de formation (CFA) des apprentis et des **étudiants permettant la reconnaissance des acquis de l'expérience lors de leur mobilité internationale**

112) La mission **encourage les jumelages entre Centre de formation d'apprentis (CFA) français et étrangers** fondés sur des Chartes de qualité définissant des objectifs pédagogiques et éthiques permettant que la mobilité européenne ou internationale, puissant facteur d'employabilité, soit prise en compte dans la durée de la formation de l'apprenti.

113) **Décliner le projet « Toit + Moi » hors de l'espace européen** pour permettre à des titulaires d'une retraite française et à des étudiants en mobilité internationale d'en bénéficier à travers le monde lorsque les conditions s'y prêtent.

114) **Etendre ce dispositif aux apprentis** ou la mise en place d'une plateforme numérique similaire pour faciliter davantage la mobilité européenne et internationale des apprentis.

115) **Augmenter** dès la loi de finance 2019 **la contribution de l'État au financement de la 3ème catégorie aidée :**

- Par une **indexation** sur le taux de croissance annuel moyen des Français inscrits au registre (3,4%).
- Par la **mise à parité des contributions CFE et État français** conformément aux valeurs traditionnelles de solidarité de la République, témoignant ainsi de l'attachement du gouvernement à protéger les plus démunis.

116) **Mener un audit** des critères et des commissions de sélection des dossiers de candidature en 2019 pour évaluer les conditions d'attribution de ce financement et le nombre de personnes qui, faute de ressources personnelles pour payer leur quote-part de cotisation, renoncent à intégrer ce dispositif de la 3è catégorie aidée, et **définir des indicateurs de** suivi des dossiers sélectionnés pour évaluer l'usage et l'efficience de ce financement chaque année.

117) **Evaluer de façon précise le temps nécessaire** à la validation des trimestres cotisés à la CFE dans le cadre d'une Assurance volontaire vieillesse (AVV), ou cotisés par la CFE lorsque celle-ci se substitue à l'assuré, et identifier une solution pour réduire les délais s'il s'avère que ceux-ci sont excessifs.

118) Sensibiliser les Français envisageant une mobilité internationale de longue durée, notamment dans un pays où les frais de santé sont supérieurs aux tarifs remboursés par la Sécurité sociale, à la nécessité de **souscrire une assurance complémentaire avant le départ** afin qu'ils ne soient pas exposés au risque d'une sélection médicale qui pourrait leur être défavorable.

119) **Ouvrir l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) à des Français expatriés de longue date** en prenant en compte la durée de leur adhésion à la CFE dans le calcul des 5 ans de cotisation (5 années de cotisation à un régime obligatoire français d'Assurance maladie ou 6 mois de cotisation à l'Assurance vieillesse obligatoire avant le départ de France sont actuellement nécessaires pour adhérer à la CFE).

120) Rendre l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) plus accessible aux expatriés ayant un revenu modeste, notamment afin de diminuer le recours à l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) lors du retour en France et son coût financier pour l'État.

121) Supprimer le délai de 10 ans pour adhérer à l'Assurance volontaire vieillesse (AVV) pour élargir le périmètre de ses bénéficiaires.

122) La mission soutient la proposition du Directeur de la CFE **d'élargir à tous les régimes le périmètre de la CPAM de Tours aux retraités expatriés adhérents à la CFE** pour simplifier la gestion de leurs dossiers et limiter les risques d'erreurs.

123) [**Aide Santé aux plus démunis**] La mission encourage le projet de la CFE de mettre en place une Aide au paiement d'une complémentaire santé pour faciliter l'accès à certaines catégories de soins locaux aux Français établis en dehors de l'espace européen aux revenus les plus modestes et n'ayant pas intégré la 3ème catégorie aidée.

124) **Mise en place d'une plateforme de téléconseil médical** dédiée aux Français établis hors de France.

125) Un **site internet** sur le modèle de celui développé par le gouvernement britannique pourrait être mis en place pour donner une information claire et intuitive sur l'ensemble des prestations sociales auxquelles peuvent prétendre les Français non-résidents selon leur statut, la durée et la zone géographique de leur mobilité internationale. Ce site pourrait s'intégrer à un portail « Mobilité Internationale ».

126) S'inspirer du dispositif allemand pour le suivi personnalisé des dossiers des Français établis hors de France. Le courrier électronique d'un agent pourrait être communiqué aux usagers pour permettre des échanges plus directs et un suivi téléphonique si nécessaire.

127) Développer les formations des personnels des organismes de sécurité sociale français pour renforcer la prévention et la gestion des conflits avec les usagers.

128) **Développer des canaux d'échanges spécifiques** entre organismes de sécurité sociale français et leurs homologues européens pour anticiper les risques de contentieux.

129) **Faire une étude d'impact international pour chaque évolution de la législation sociale** au niveau national afin d'évaluer son influence sur la coordination en matière de sécurité sociale aux niveaux européen et international. Les résultats de ce travail d'anticipation devraient faire l'objet de restitutions lors de colloques impliquant les représentants des organismes sociaux européens et internationaux concernés.

130) Renforcer davantage la présence des représentants des organismes de sécurité sociale française auprès des institutions européenne et multilatérales à Bruxelles et à Genève.

<u>Volet simplification (42 recommandations)</u>

131) Concentrer toute l'information disséminée sur **une unique plateforme** depuis les sites existants tels que service-public.fr, diplomatie.gouv.fr, les sites des ambassades, le portail retour en France, quitte à ce que certains détails renvoient vers le site existant. Il ne faut pas que cette plateforme soit un simple catalogue de liens ;

132) **Traduire** tous les sites internet des postes consulaires et diplomatiques ainsi que le portail Conseils aux voyageurs **en langage naturel de l'usager** avec des expressions telles « *mon conjoint veut devenir français* », « *je me marie à l'étranger* », « *je vais avoir un bébé* ».

133) Développer une **application mobile spécifique** à la mobilité internationale sur laquelle se trouveraient toutes les informations de la plateforme unique, accès aux procédures simplifiées, alertes sécurité, actualités des consulats, et bien entendu, rédigée en langage naturel de l'usager !

134) Démultiplier les canaux de communication adaptés à des spécificités locales le cas échéant: notifications sur **application**, page Facebook, page We Chat pour la Chine, Newsletter (certains consulats rencontrés ont d'excellents formats de Newsletter, une pratique à partager sans modération !).

135) Créer à la DCP (direction de la communication et de la presse) un poste dédié à la création et à la mise à disposition d'articles web clé en main sur les sujets consulaires.

136) Organiser des évènements et **visites régulières des ambassades et des consulats** à destination de toutes les catégories de la population en mobilité internationale, dans toute sa diversité (déjà pratiqué dans plusieurs postes ; bonne pratique à partager sans modération tant elle bien perçue des usagers).

137) **Délocaliser les appels téléphoniques vers une plateforme IP unique accessible 24/7** organisée selon un système de filtrage des appels sur le modèle d'International SOS

138) Mettre en place **un système d'envoi automatique de sms** pour **rappel de rendez-vous**

139) **Corriger les erreurs du système de prise de rendez-vous** en ligne pour les tournées consulaires

140) Renforcer la communication autour de cette mesure (valorisante pour le MEAE), y compris au sein des consulats car il apparaît qu'elle est peu ou mal connue au sein des communautés concernées

141) Mettre à la disposition des agents consulaires **un annuaire de contacts administratifs** qui soient la porte d'entrée vers d'autres administrations ou services publics en France ;

142) Inclure au sein de la **Charte internet de l'État** une règle supplémentaire qui **impose de prendre en compte les usagers résidants à l'étranger.** Toutes les démarches en ligne doivent prévoir des champs adaptés aux coordonnées à l'étranger, en particulier postales et téléphoniques.

143) Équiper les guichets des consulats d'un outil d'évaluation de la qualité de service rendu établi sur 3 niveaux de satisfaction

144) Évaluer régulièrement les notes attribuées à un agent pour permettre un bilan et la mise en place de mesures d'évolution d'un service ;

145) **Adapter le référentiel Marianne à l'activité consulair**e en lien avec les recommandations précédentes "des outils d'évaluation de la qualité du service"

146) Réaliser une **analyse de pertinence des indicateurs utilisés** et mettre en place une nouvelle série d'indicateurs spécifiquement adaptés aux consulats en accord avec la dernière version du référentiel Marianne.

147) P**ermettre la relecture et modification de tout document saisi en ligne**

148) Corriger l'inscription au registre pour permettre le signalement de changement d'adresse

149) Rendre accessible tout acte d'État at civil géré par le SCEC quel que soit le pays où il a été enregistré.

150) **Mettre en place et identifier un budget IT au sein du MEAE** pour permettre la nécessaire transformation numérique (développement d'une application numérique dédiée)

151) Mettre en place des **indicateurs d'évaluation de la souffrance au travail** liée à l'utilisation des outils numériques ;

152) **Ajouter** à tous les formulaires, toutes les procédures administratives dématérialisées ou non, à tous les niveaux, national et local, **l'onglet « pays »** ;

153) **Rendre accessible les services publics français depuis l'étranger** en proposant des numéros d'appel pour les administrations et les organismes publics (Sécurité Sociale, notamment) accessibles depuis l'étranger avec des numéros de téléphone que l'on puisse joindre partout dans le monde qui ne soit donc pas des numéros en 0800

154) **Mise en place d'un Délégué interministériel à la Mobilité Internationale auprès du** Premier Ministre le temps de la mise en place des outils d'information « mobilité internationale » aux usagers et aux agents de l'État

155) Proposer le vote par internet pour les scrutins : législatif, européen et consulaire.

156) Communiquer en toute transparence **les points d'étape du projet de développement de l'outil de vote par internet ;**

157) Si le vote par internet n'était pas mis en place, mettre en place un service en ligne pour l'établissement de procurations de vote dès les élections européennes de 2019. Un projet du ministère de l'Intérieur va dans ce sens, il serait indispensable qu'il s'applique aux Français à l'étranger dès 2019.

158) **Transmettre aux élus** (députés et conseillers consulaires) une fois par an à la même date, les listes d'emails correspondants au registre consulaire.

159) **Encourager les postes consulaires à relayer** par courriel, sur leurs sites Internet et sur leurs réseaux sociaux, toute activité, information ou document émanant d'un élu parlementaire ou consulaire dès lors que celui-ci en fait la demande dans des conditions définies par la DFAE.

160) Permettre dans tous les postes consulaires, **l'organisation d'une réunion publique ou d'une permanence** dans une salle adaptée sur simple demande d'un élu en exercice.

161) Évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 1 mars 2010 portant simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identités et des passeports. Si cette évaluation n'était pas jugée satisfaisante, il serait important d'apporter à ce dispositif les correctifs nécessaires.

162) Permettre à tout jeune français inscrit au registre des Français établi hors de France de recevoir automatiquement à l'âge de 16 ans son numéro national d'identité, qu'il soit né en France ou à l'étranger.

163) Aménager significativement au plus tôt et sans attendre la fin du projet du GIP Union Retraite, la procédure d'établissement et de transmission des certificats de vie pour sortir de la maltraitance administrative des retraités. Si la mission ne conteste pas l'intérêt d'une procédure pour lutter contre la fraude, sa forme actuelle n'est plus acceptable car elle conduit à des situations désastreuses

164) Mettre en place les aménagements promis par le GIP **sans attendre 2019**

165) Faire traduire les formulaires par les caisses de retraites dans les langues locales des pays où vivent leurs pensionnés afin de mettre en place un formulaire établi en 2 langues, la locale et le français.

166) Supprimer des formalités de scellés des cercueils et urnes dans les pays où les pompes funèbres et autorités sanitaires sont fiables

167) Avant tout départ d'un groupe scolaire à l'étranger, **imposer à chaque rectorat responsable du groupe l'inscription des élèves sur Ariane,**

168) Obtenir le soutien du gouvernement pour l'adoption définitive de l'amendement « permis de conduire » et « certificat d'immatriculation » dans la loi pour un État de confiance et pour la mise en place de cette mesure dans les meilleurs délais

169) Proposer un document en français et en anglais pour tous les formulaires administratifs ayant vocation à être envoyés à un service étranger dont le Français n'est pas la langue officielle

170) Traduire un maximum de documents administratifs par les consulats dans la langue locale

171) Réaliser une campagne de communication sur ce sujet et la mise en disposition d'information accessible et intelligible (en langage naturel)

Volet retour en France (49 recommandations)

174) **Dispenser de présentation d'un justificatif de domicile** tout citoyen français désirant renouveler son passeport, sa carte d'identité ou son permis de conduire en France ou auprès d'un poste consulaire, s'il déclare sur l'honneur ne pas disposer d'un lieu de résidence stable.

175) **Organiser une réunion de travail interministérielle** dans laquelle les conclusions du Rapport Conway-Mouret et celles de ce rapport seraient revisitées pour faire un point sur le chemin parcouru, pour mieux relancer les initiatives actuellement en attente et pour mettre en place une feuille de route stratégique.

176) **Promouvoir le dispositif VISALE** auprès des futurs étudiants au sein de notre réseau d'écoles françaises AEFE et de notre réseau consulaire en s'appuyant sur un kit d'information logement qui serait diffusable dans tous les lycées à l'étranger, à destination des élèves et des parents, ainsi que dans les enceintes consulaires, à disposition des citoyens Français uniquement. Ce kit pourrait également être inclus dans une plateforme numérique dédiée à la mobilité internationale.

177) Elargir les dispositions du « Bail Mobilité » aux chercheurs d'emploi, autoentrepreneurs et travailleurs nomades de plus de 30 ans en mesure de fournir des preuves de solvabilité à la hauteur de l'équivalent de 2 mois de loyer pour tous les biens du parc privé.

178) Dans le cadre du travail du délégué interministériel sur la mobilité, mettre en place une plateforme d'échange destiné à nos fonctionnaires permettant de poser des questions et échanger de bonnes pratiques concernant le traitement de dossiers de Français en mobilité.

179) Permettre aux familles effectuant un retour en France de bénéficier d'une dérogation automatique lors de la première année de scolarisation en France accordée suite à la présentation de preuves de radiation de liste consulaire et d'inscription scolaire à l'étranger de moins de 6 mois. Cette dérogation sera soumise à une revue après un an au cours duquel la famille en question sera tenue de trouver un domicile dans le secteur scolaire correspondant.

180) Lancer une étude d'impact concernant la mise en place entre l'État d'une part et les entreprises qui proposent une expatriation d'autre part, d'un dispositif de co-financement de formations ciblées pour les conjoints qui permettront de renforcer leurs capacités, pour transformer ce congé sabbatique en source de création de valeur ajoutée pour les entreprises qui l'accordent aux conjoints.

181) Mettre en place un volet dédié au sein de la plateforme numérique de Pôle-emploi pour mettre en lien les PME françaises avec les demandeurs d'emploi à l'étranger.

182) Intensifier les échanges d'informations entre États afin de lutter contre la fraude.

183) Pôle Emploi : conditionner l'accès à un suivi individualisé qu'au droit à travailler en France et non plus à la résidence en France

184) Favoriser le télétravail ou le financement d'études à distance pour les conjoints suiveurs afin que le temps d'expatriation leur soit favorable professionnellement

185) Proposer aux agents consulaires plus de formations à l'écoute et à la gestion de crises.

186) Créer un lien direct entre les consulats d'une part et Pôle emploi ainsi que les CAF d'autre part avec un référent fraude à la mobilité internationale dans chacune de ces structures.

187) Intensifier les échanges d'informations entre États afin de lutter contre la fraude plus efficacement

188) Permettre un accès légal (contre une contribution financière) aux contenus audiovisuels français depuis l'étranger

189) Inscrire l'obligation de notification du motif de fermeture du compte par la banque

190) Permettre aux usagers de saisir la Banque de France à compter de la notification de clôture, avant la fermeture effective du compte,

191) Permettre une procédure à distance (idéalement en ligne)

192) Permettre l'ouverture d'un compte en ligne depuis l'étranger pour préparer un retour en France

193) Simplifier (si possible dématérialiser) les demandes de visas de court séjour des conjoints et enfants mineurs à charge de citoyens français à partir de la deuxième demande

194) Dans le cadre d'un PACS, considérer de manière équitable les preuves de vie commune en France et à l'étranger dans l'attribution d'un visa de longue durée ou d'un permis séjour portant la mention « vie privée et familiale » .

195) Donner les mêmes droits aux conjoints de citoyens français en matière de séjour et de droit à travailler, qu'ils aient conclu un mariage ou un PACS, et que ce PACS ait été conclu en France ou dans un consulat français à l'étranger.

196) Rendre obligatoire de la part des rectorats l'inscription des mineurs et de leurs accompagnants en ligne via l'application Ariane

197) Proposer plusieurs dates dans les convocations à destination des Français vivant à l'étranger

198) Renforcer les liens et l'information entre la Justice et les consulats

199) Un espace internet dédié au handicap et à la mobilité internationale sur le site diplomatie.gouv.fr, sur les sites des consulats, sur le site de l'AEFE et sur les sites internet des lycées français de l'étranger

200) **Un guichet unique** : une plateforme MDPH des Français à l'étranger comme point de contact des consulats et des Français de l'étranger qui répondrait aux questions basiques et redirigerait les questions particulières à la MDPH adéquate.

201) Un numéro de référence unique associé au dossier de chaque individu porteur de handicap

202) Accès à un annuaire avec des contacts en France dans chaque administration comme point de contact privilégié pour les consulats et les Français de l'étranger avec une connaissance des spécificités de ces populations.

203) Dématérialisation des demandes de carte de reconnaissance du handicap

204) Supprimer les demandes de renouvellement de reconnaissance du handicap pour les personnes atteintes d'un handicap supérieur ou égal à 80%.

205) Encourager et soutenir la mise en place de téléconseil et téléconsultation pour les professionnels médicaux et paramédicaux Français (orthophonistes, psychologues, autres professionels.)

206) Faciliter la pose d'un diagnostic par un médecin local dans les pays où cela est possible.

207) Développer les accords bilatéraux de reconnaissance des diplômes médicaux.

208) Permettre aux familles non boursières de demander des bourses AESEH (pour rémunérer les AVS) en cas de scolarisation dans un établissement homologué

209) Permettre aux élèves de suivre une scolarisation à temps complet si le médecin assurant le suivi de l'enfant le recommande.

210) Faciliter l'intervention des thérapeutes (notamment orthophonistes et/ou psychomotriciens) dans l'enceinte des établissements du réseau à l'étranger en cohérence avec le projet thérapeutique des élèves en situation de handicap, ceci afin que l'inclusion scolaire soit la plus complète et aboutie possible.

211) Assurer l'application des lois de 2005 et 2013 en termes d'égalité des chances et d'inclusion des élèves en situation de handicap dans les établissements Français à l'étranger : accueil des élèves obligatoires sauf cas particuliers.

212) Mettre en place des classes à effectifs réduits type ULIS dans les établissements les plus grands.

213) Permettre la mutualisation (partage) de l'intervention d'une AVS auprès de plusieurs élèves.

214) Faciliter l'information par le CNOM sur les modalités d'inscription sur la liste de médecins à l'étranger, et simplifier les démarches de réinscription lors du retour en France.

215) Création d'un réseau de médecins à l'international leur permettant de communiquer entre eux sur les spécificités de l'expatriation et de faire circuler l'information au mieux.

216) Les consulats devraient permettre la mise en relation avec des avocats de droit international privé compétents pour examiner une situation avec au moins un des conjoints de nationalité française.

217) Mettre en place une cellule de conseil dans les consulats, ainsi qu'une aide juridictionnelle pour les conjoints « suiveurs » en situation de séparation.

218) Rajouter une case « je rentre seul[e] avec mes enfants » ; « je me sépare/divorce » sur le questionnaire de la plateforme de "retour en France".

219) Que le Centre National d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles – CNIDFF soit accessible depuis l'étranger.

221) Création d'un guide dématérialisé et une cartographie *nationale* de l'intégralité de l'offre éducative (public, privé sous contrat, privé hors contrat) avec vocation de faciliter la mobilité internationale

222) Utiliser les réflexions émises dans le cadre du rapport « Développer l'offre scolaire internationale dans la région Ile-de-France - Un plan ambitieux au service de l'éducation et de l'attractivité » pour lancer une véritable réflexion sur la place de la mobilité internationale au sein des objectifs de la scolarité en France

223) Rendre le CNED accessible quel que soit le motif d'inaccessibilité à l'établissement homologué le plus proche

224) Accorder des bourses scolaires aux élèves scolarisés via le CNED

Contacts

www.annegenetet.fr

Mail : Anne.genetet@assemblee-nationale.fr

Facebook : Anne Genetet, députée

Twitter : @AGenetet

We Chat : @agenetet

Instagram : @agenetet

You Tube : Anne Genetet Députée

Linkedin : Anne Genetet