



**PROPOSITION DE LOI
RELATIVE AUX FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

Commission des lois

**Rapport n° 364 (2019-2020)
de Jacky Deromedi (Les Républicains – Français établis hors de France)
déposé le mercredi 4 mars 2020**

Réunie le 4 mars 2020 sous la présidence de **Philippe Bas** (Les Républicains – Manche), la commission des lois a adopté, sur le rapport de **Jacky Deromedi** (Les Républicains – Français de l'étranger), **la proposition de loi n° 179 (2019-2020) relative aux Français établis hors de France.**

Déposé par **Bruno Retailleau** (Les Républicains – Vendée) et plusieurs de ses collègues, ce texte transversal vise à apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées par les Français de l'étranger.

Il comprend 31 articles, couvrant **cinq domaines** : la représentation politique, les actes notariés, le réseau éducatif, la protection sociale et le régime fiscal. Les dispositions fiscales (articles 23 à 30) ont été déléguées au fond à la commission des finances, dont le rapporteur est **Jérôme Bascher** (Les Républicains – Oise)¹.

Adhérent pleinement aux objectifs de la proposition de loi, la commission des lois a adopté 25 amendements pour compléter son dispositif.

Les français de l'étranger : une population aux besoins spécifiques

La communauté française à l'étranger

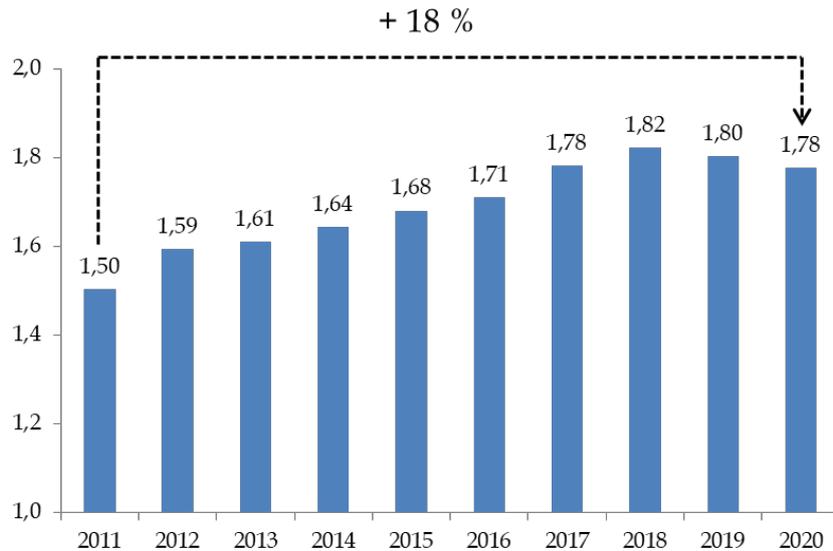
1,78 million de Français sont inscrits sur le registre des Français de l'étranger. Cette statistique présente toutefois des limites : l'inscription au registre reste facultative, bien que fortement conseillée. En réalité, les expatriés « **sont sans doute plus de 2,5 millions, et 25 millions de Français séjournent dans un pays étranger chaque année pour des séjours universitaires, des voyages professionnels ou du tourisme** »².

Le nombre d'inscrits sur le registre a augmenté de 18 % depuis 2011, malgré une tendance baissière depuis 2018. Parmi eux, 42 % disposent d'une double nationalité.

¹ Voir l'avis de la commission des finances pour plus de précisions sur ces dispositions fiscales.

² Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, année 2019.

Évolution du nombre d'inscrits sur le registre des Français de l'étranger



Source : commission des lois du Sénat

Dix États regroupent près de 60 % des expatriés français, les trois premiers pays d'accueil étant la Suisse, les États-Unis et le Royaume-Uni.

Les dix premiers pays d'accueil des Français de l'étranger

Pays	Nombre d'inscrits au registre des Français de l'étranger	En % du total des inscrits
Suisse	185 510	10,45 %
États-Unis	157 947	8,89 %
Royaume-Uni	147 381	8,30 %
Belgique	121 585	6,85 %
Allemagne	109 055	6,14 %
Canada	99 115	5,58 %
Espagne	84 049	4,73 %
Maroc	53 860	3,03 %
Israël	53 360	3,00 %
Algérie	40 023	2,25 %
Total des dix premiers pays d'accueil	1 051 885	59,23 %

Source : commission des lois du Sénat

D'après une enquête IPSOS pour la Banque Transatlantique, le travail constitue le premier motif d'expatriation, devant les raisons familiales, l'appétence pour les voyages et les études¹.

Les Français de l'étranger participent au rayonnement international du pays, que ce soit sur le plan économique, culturel ou linguistique. 206 postes consulaires sont chargés de les accompagner dans leurs démarches, constituant ainsi l'un des premiers réseaux consulaires au monde.

¹ Lien et relation avec la France des Français résidant à l'étranger, enquête de 2015.

Au moment de leur départ, seuls 15 % des expatriés envisagent de rester plus de 20 ans dans leur pays d'accueil¹. Il est toutefois « **plus difficile de rentrer [en France] que de partir** », comme l'a souligné la sénatrice Hélène Conway-Mouret : « *il faut compter entre six mois et un an pour être définitivement en règle au regard de toutes les administrations* »².

Des difficultés pratiques, qui nécessitent des réponses adaptées

Les expatriés rencontrent des difficultés dans leur vie quotidienne, dont certaines se sont aggravées au cours des dernières années.

Dans la plupart des cas, leur première source d'inquiétude concerne **l'éducation** et l'accès à l'enseignement français.

Les spécificités de l'enseignement français à l'étranger

Les établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) accueillent aujourd'hui **370 000 élèves**, avec comme objectif de doubler ce chiffre d'ici 2030. Répartis dans 137 pays, ces établissements couvrent toute la scolarité des enfants, des classes maternelles jusqu'aux classes post-baccalauréat (classes préparatoires et BTS).

Contrairement aux écoles de métropole, **les familles doivent s'acquitter de frais de scolarité, qui s'établissent en moyenne à 5 300 euros par an**. Elles doivent également prendre en charge la rémunération des accompagnants à la scolarité d'élèves en situation de handicap (ASESH).

Versées sous conditions de ressources, **les bourses de l'AEFE revêtent une importance particulière pour les Français établis hors de France**. Plus de 25 000 élèves en bénéficient chaque année, pour un montant total de 103 millions d'euros.

Du fait de leur éloignement géographique, les Français de l'étranger subissent aussi une forme de **fracture démocratique**, malgré leur volonté de maintenir des liens avec la communauté nationale. Leur taux d'abstention a ainsi atteint 55,72 % lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2017, contre 21,32 % sur le territoire national.

Les **questions sociales et fiscales** restent un enjeu majeur, malgré la signature par la France de 121 conventions fiscales pour réduire les risques de « double imposition ».

Les réformes de l'impôt sur le revenu ont soulevé de nouvelles inquiétudes, en particulier avec la création d'une nouvelle tranche d'imposition à 30 % (contre une tranche unique à 20 % auparavant) et la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2021, du caractère libératoire de la retenue à la source.

Alors qu'ils ne sont pas couverts par le régime français de protection sociale, les expatriés établis hors de l'Union européenne s'acquittent également de **prélèvements sociaux** (dont la CSG et la CRDS) sur les revenus patrimoniaux et de placement perçus en France, pour un taux cumulé de 17,2 %.

Les enjeux sociaux et fiscaux : des exemples concrets

- **Le domicile français des expatriés est assimilé à leur résidence secondaire**. Ils doivent donc s'acquitter de la « surtaxe » de 20 % mise en place par certaines communes françaises et ne seront pas concernés par la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales.
- Contrairement aux autres contribuables, les Français de l'étranger ne bénéficient d'aucune réduction de leur impôt sur le revenu lorsqu'ils font un **don aux associations**.
- Dans la plupart des cas, les expatriés doivent se rendre sur le territoire national pour **ouvrir un compte dans une banque française**.

¹ *Panorama de la vie et des aspirations des expatriés dans le monde*, HSBC, juillet 2019.

² *Retour en France des Français de l'étranger*, rapport remis au Premier ministre en juillet 2015.

- Sauf pour certains retraités, les Français de l'étranger doivent **restituer leur carte Vitale** et ne sont **plus affiliés au régime français de sécurité sociale**. Lorsqu'ils sont soignés en France, ils doivent faire appel au régime de leur État de résidence ou à une caisse de sécurité sociale à adhésion volontaire, comme la Caisse des Français de l'étranger (CFE).

Enfin, les **démarches administratives** des Français de l'étranger restent d'une grande complexité, notamment pour établir des actes notariaux ou des certificats de vie.

La complexité des démarches administratives : des exemples concrets

- Les actes notariaux

Historiquement, les ambassades et les consulats français établissaient des actes authentiques pour les Français établis hors de France (actes de vente, contrats de mariage, procurations civiles, etc.). **Le Gouvernement a toutefois supprimé cette compétence notariale, sauf dans les consulats généraux d'Abidjan et de Dakar.**

Les expatriés doivent désormais s'adresser à un notaire étranger. Leurs démarches sont particulièrement compliquées dans les pays de *common law* : il faut faire appel à plusieurs professionnels (« *public notarys* » et avocats), puis traduire l'acte en français avant de solliciter sa « légalisation » auprès des autorités françaises.

Dans les faits, la plupart des expatriés sont contraints de revenir en France pour établir des actes authentiques.

- Les certificats de vie

Lorsqu'ils résident à l'étranger, **les retraités doivent fournir un certificat de vie à leur caisse de retraite pour attester de leur existence**. Dans le cas contraire, le versement de la pension est automatiquement suspendu.

Appliquant les consignes du Gouvernement, la plupart des ambassades et des consulats refusent désormais de remplir les certificats de vie. Les Français doivent donc s'adresser aux autorités de leur pays de résidence, en espérant qu'il existe un formulaire traduit dans la langue de ce pays.

- L'accès à *France connect* et aux numéros « verts »

Beaucoup de procédures administratives nécessitent d'utiliser le service *France connect*, par exemple pour liquider sa pension de retraite.

Certains Français de l'étranger ne peuvent toutefois pas s'y connecter, notamment lorsqu'ils ne sont pas affiliés au régime français de sécurité sociale ou qu'ils n'ont aucun revenu d'origine française (et donc aucun numéro fiscal).

De même, **les numéros « verts » (commençant le plus souvent par 0 800) sont inaccessibles depuis l'étranger**. Les expatriés sont par exemple exclus de la cellule « aide handicap école », que le ministère de l'éducation nationale a mise en place en juin 2019.

Apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées par les français de l'étranger

La proposition de loi apporte des solutions concrètes aux difficultés rencontrées par les Français établis hors de France. L'exposé des motifs précise clairement ses orientations : « *supprimer les discriminations, accompagner [les expatriés] dans leur établissement à l'étranger, maintenir leurs liens avec la France et ses valeurs, mettre un terme aux régressions adoptées récemment, particulièrement en matière fiscale* ».

La commission des lois partage pleinement ces objectifs, qui s'inscrivent d'ailleurs dans la continuité de ses travaux¹. Elle a adopté plusieurs amendements pour sécuriser le texte et compléter son dispositif.

La représentation des Français établis hors de France

Dans son discours du 2 octobre 2017, le Président de la République a chargé Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, de lancer une concertation pour simplifier le régime de représentation des Français de l'étranger. Ce travail n'a toutefois débouché sur aucune proposition concrète, malgré plusieurs mois de réunions.

En l'absence d'initiative gouvernementale, la proposition de loi vise à **améliorer le régime électoral des conseils consulaires et de l'Assemblée des Français de l'étranger** (articles 1^{er} à 17 *bis*). Elle s'inspire de la proposition de loi n° 57 (2018-2019) de Christophe-André Frassa², adoptée par le Sénat le 22 janvier 2019³.

Le texte sécurise ainsi l'enregistrement des candidatures et l'organisation de la propagande. Il améliore également les conditions d'exercice des mandats de conseiller des Français de l'étranger et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger, notamment en ce qui concerne la prise en charge de leurs frais de mandat et leur place dans l'ordre protocolaire.

Saluant l'engagement des élus représentant les Français établis hors de France, la commission des lois a complété la proposition de loi en :

- prenant en compte l'exercice de ces mandats dans la validation des acquis de l'expérience (**VAE**) pour la délivrance des diplômes universitaires ;
- favorisant l'accès au **télétravail** pour les élus travaillant dans une entreprise ou une administration française ;
- imposant au Gouvernement de consulter l'Assemblée des Français de l'étranger lorsqu'il envisage de ne pas autoriser le **vote par internet** pour les élections législatives.

À l'inverse, la commission a supprimé plusieurs dispositions dont l'objectif se trouve satisfait par la loi « **Engagement et proximité** » du 27 décembre 2019⁴. S'inspirant des recommandations du Sénat, cette loi prévoit notamment de confier la présidence des conseils consulaires à un membre élu⁵ et de renforcer les droits à formation des conseillers des Français de l'étranger.

La simplification des démarches administratives

La proposition de loi tend à simplifier les démarches administratives des Français de l'étranger.

Elle facilite par exemple la rédaction des **actes authentiques**, évitant ainsi aux expatriés de revenir en France pour se rendre chez un notaire (article 18).

Ce dispositif a été sécurisé en commission. **À titre expérimental, les personnes résidant hors de France pourraient recourir à des dispositifs de visioconférence**, l'acte authentique étant établi à distance par un notaire français. Interrogé par le rapporteur, le Conseil supérieur du notariat a soutenu cette initiative.

¹ Voir, par exemple, le rapport d'information n° 481 (2014-2015) « *Représentation des Français établis hors de France : les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013* » fait par Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte.

² Proposition de loi tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

³ Ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

⁴ Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁵ En lieu et place de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire.

Les **conditions de délivrance des certificats de vie** seraient également simplifiées. Les retraités résidant hors de France se présenteraient directement à l'ambassade, au consulat ou dans une mairie française¹ ; l'administration attesterait de leur existence en visant leur certificat de vie (article 20).

La scolarisation des élèves en situation de handicap

Les établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) accueillent **1 737 élèves en situation de handicap**, dont 1 295 dans le premier degré et 442 dans le second.

Certaines familles sont toutefois contraintes de scolariser leurs enfants dans des établissements spécialisés, extérieurs à l'AEFE. Elles risquent alors de perdre tous leurs droits à bourses.

Face à cette difficulté, la proposition de loi crée une **nouvelle catégorie de bourses, dédiée au financement des dispositifs de compensation du handicap** (article 19). Ce dispositif couvrirait les établissements de l'AEFE mais également des établissements tiers, lorsque l'enfant n'a pas pu être accueilli dans le réseau de l'agence.

La protection sociale

En matière de protection sociale, la proposition de loi tend à **exonérer l'ensemble des non-résidents de CSG et de CRDS** sur les revenus du patrimoine et des produits de placement perçus en France (article 21).

Elle mettrait fin à une inégalité de traitement entre les personnes établies dans l'Union européenne (qui bénéficient déjà de cette exonération) et celles établies dans un pays tiers (qui sont aujourd'hui soumises aux prélèvements sociaux).

Cette mesure permettrait également d'**encourager les Français de l'étranger à conserver un bien immobilier sur le territoire national**, en vue d'un éventuel retour.

Enfin, **la sécurité sociale prendrait en charge les soins dispensés aux retraités lorsqu'ils séjournent temporairement en France**, même lorsqu'ils ont cotisé moins de 15 ans au régime français (article 22). La proposition de loi revient ainsi sur le durcissement du dispositif adopté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, à la suite de la proposition d'Anne Genetet, députée en mission.

Cette mesure paraît essentielle pour que les retraités établis hors de France puissent être soignés dans de bonnes conditions sur le territoire national. **À moyen terme, il conviendrait de l'étendre aux conjoints des retraités**, ce qui nécessiterait l'accord du Gouvernement en application des règles de recevabilité financière de l'article 40 de la Constitution.

*

La proposition de loi ainsi adoptée par la commission sera examinée en séance publique le 31 mars 2020.

¹ Comme aujourd'hui, le certificat de vie pourrait également être visé par les autorités de l'État de résidence, à condition d'être traduit dans la langue de ce dernier.