

LE MINISTRE

Paris, le

11 MAI 2015

Nos Réf. : FCP/2015/10821

Vos Réf. : Votre lettre du 23/02/2015

Monsieur le Premier Président,

Vous avez bien voulu appeler mon attention sur un référé relatif à la gestion des impôts dus en France par les non-résidents.

Vous dressez en effet, sur la base des résultats du contrôle effectué par la Cour des comptes, d'octobre 2013 à juillet 2014, de la Direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG), le constat d'une faible qualité des services rendus aux non-résidents, de l'insuffisance du recouvrement et des contrôles relatifs à ces impositions, du caractère tardif de la diffusion des modalités d'application de la législation correspondante et de son application par des services dont la professionnalisation et la spécialisation sont insuffisantes. Vous recommandez en conséquence la réorganisation et la montée en puissance des services en charge de ces impositions, que vous estimez délaissés et dont vous considérez qu'ils ne sont pas à la hauteur des enjeux qui s'attachent à la matière.

Après avoir examiné attentivement le constat dressé par la Cour et pris connaissance des éléments qui lui avaient été présentés en décembre dernier en réponse à son relevé d'observations provisoires, je crois nécessaire de vous apporter les éclairages suivants.

I. Sur la qualité de service délivré par la DRESG

A titre liminaire et contrairement à ce que la Cour écrit, aucune condition de nationalité n'intervient, en droit interne, dans la définition des modalités d'assujettissement aux divers impôts touchant les personnes physiques, et cette condition n'intervient, en droit conventionnel, que pour régler, à titre très subsidiaire, la domiciliation fiscale ou fixer, pour certains revenus, le droit d'imposer.

Les usagers personnes physiques de la DRESG sont donc indistinctement des personnes de nationalité française ou étrangère, parlant ou ne parlant pas notre langue, installés dans tous les Etats du monde, et dont la seule caractéristique commune est de disposer de revenus imposables en France à l'impôt sur le revenu ou de posséder un patrimoine taxable en France à l'impôt de solidarité sur la fortune.

.../...

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 Paris Cedex 01

Sont également gérées à la DRESG les personnes dont le domicile fiscal est considéré comme étant en France en application du 2 de l'article 4 B du code général des impôts, c'est-à-dire notamment le personnel diplomatique et consulaire des représentations de la France auprès des Etats étrangers.

Si le constat d'une qualité insuffisante du service offert à ces usagers est dans une certaine mesure partagé, il relève également de causes objectives inhérentes à la très forte diversité des non-résidents gérés par la DRESG.

En revanche, et dès avant le contrôle de la Cour, plusieurs actions de fond ont été lancées pour permettre que la relation entre le service et ses usagers se noue dans les meilleures conditions d'efficacité. Vous en relevez certaines, comme l'amélioration des conditions d'accès des non-résidents aux télé-procédures. D'autres actions peuvent être citées, comme, dès mars 2015, avant le début de la campagne de déclaration des revenus, la mise en place d'un outil de messagerie plus adapté à la gestion du volume important de courriels reçus par la DRESG. Certaines difficultés ne peuvent être levées qu'au terme de procédures administratives plus lourdes. Par exemple, en 2016, grâce au renouvellement du marché de téléphonie de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), un outil professionnel intégré de messagerie et de téléphonie pourra être mis en place au bénéfice des services de la DRESG.

Parallèlement, la DGFIP continue à travailler au développement des services à distance offerts aux non-résidents. Ainsi, conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement et du Conseil européens du 14 mars 2012 ayant instauré un système harmonisé de virements et prélèvements SEPA (Espace unique de paiements en euros), les usagers non résidents disposant d'un compte dans un pays de l'Union européenne au format SEPA pourront, à compter de l'automne 2015, payer leur impôt en ligne sur le portail impots.gouv.fr. La mensualisation et le prélèvement à échéance sur ces mêmes comptes feront l'objet de maintenances informatiques ultérieures.

En matière d'information des usagers, la refonte du portail internet impots.gouv.fr, qui devrait être effective au premier semestre 2016, prévoit la création d'un espace dédié à l'international, pour les particuliers comme pour les professionnels. Cet espace permettra de donner aux usagers non résidents, en français et en anglais, un niveau de services en ligne équivalent à celui prévu pour les autres usagers, avec des actualités, les « réponses aux questions du moment », un accès par événement de vie, ainsi qu'une orientation optimisée vers l'interlocuteur compétent.

Plus largement, la DGFIP s'attache à améliorer en permanence la qualité du service rendu à ses usagers, résidents comme non résidents. A cet égard, après une phase préparatoire en 2013 et 2014, les services de la DRESG sont soumis depuis le 1^{er} janvier 2015 aux engagements du référentiel Marianne, comme le sont d'une manière générale les services locaux de la DGFIP accueillant du public.

C'est également dans cette esprit que les dates limites de déclaration des revenus des non-résidents, en ligne ou sur papier, ont été alignées, à compter de la campagne 2015, sur les dates limites applicables aux résidents, ce qui permettra d'anticiper les travaux de traitement de ces déclarations par la DRESG et, en conséquence, de mettre à disposition des usagers non résidents leurs avis d'impôt plus rapidement, en ligne et par voie postale. Cela devrait éviter un part importante des contacts pris à l'automne par ces usagers avec la DRESG, dans le but de connaître les dates de réception des avis.

.../...

La recommandation de la Cour de mise en œuvre d'un « programme d'amélioration de la qualité des services rendus aux non-résidents, passant par une modernisation des outils d'information et de communication et des gains de productivité » est donc entièrement partagée. Les plans d'action correspondants sont formalisés et suivis dans le cadre du dialogue de gestion qu'entretient la DRESG avec l'administration centrale de la DGFIP.

II. Sur l'efficacité du contrôle et du recouvrement

La Cour juge insuffisantes les actions de contrôle et de recouvrement menées par la DRESG. Alors que l'efficacité de ce service, compte tenu des moyens qui lui sont alloués, fait l'objet de toutes les attentions, cette appréciation générale ne me semble pas conforme à la réalité.

– S'agissant de la relance des contribuables assujettis à l'impôt sur les sociétés

La Cour estime que cette relance est surtout axée sur les entreprises qui détiennent des biens immobiliers et perçoivent des revenus en France, alors que beaucoup d'entreprises ont d'autres activités commerciales sans posséder de tels biens.

Il est précisé que les sociétés étrangères ayant une activité commerciale en France, gérées par la DRESG, sont prises en compte dans le système d'information avec une obligation déclarative de résultat. Dès lors, quelle que soit son activité, en l'absence de dépôt de la déclaration de résultat correspondant à l'obligation déclarative, l'entreprise est considérée comme défailtante et est relancée automatiquement.

– S'agissant des difficultés de recouvrement à l'étranger de l'impôt dû en France par les non-résidents

Le constat sur ce point est globalement partagé. Le recouvrement des créances dépend, notamment, de la nature des dossiers, du comportement habituel des contribuables, des moyens de coercition de l'Etat requis et des accords internationaux en vigueur.

L'administration centrale de la DGFIP et la Direction des Créances spéciales du Trésor (DCST) communiquent régulièrement auprès des directions départementales et régionales des finances publiques pour attirer leur attention sur l'intérêt budgétaire de recourir à l'assistance internationale au recouvrement qui s'inscrit dans un cadre juridique qui en fixe les conditions et les limites.

Au niveau européen, la Commission européenne assure le suivi de l'assistance au moyen d'un comité du recouvrement, associant l'ensemble des Etats membres, qui se réunit deux à trois fois par an. Le service de la gestion fiscale de la DGFIP y représente la France.

Par ailleurs, la DGFIP travaille à la mise en place de nouveaux accords bilatéraux avec nos partenaires de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) afin de développer encore l'assistance.

.../...

– S'agissant des demandes de remboursement de crédits de TVA

La Cour considère que, pour les demandes de remboursement de TVA effectuées par les entreprises établies dans un autre Etat de l'Union européenne et qui n'ont pas d'obligation fiscale en France, « la part des demandes traitées en circuit long doit augmenter significativement et que les premières demandes de remboursement et celles supérieures à 50 000 € devraient l'être systématiquement ».

La Cour fonde sa recommandation sur le fait qu'« en 2012, la France représentait 27 % des demandes et 23 % des remboursements de l'Union européenne (hors Allemagne et Hongrie) mais seulement 11 % des demandes rejetées et 7 % du montant des remboursements refusés ».

Des consignes seront donc transmises à la DRESG afin que le niveau de contrôle portant sur les demandes de remboursement de TVA soit renforcé, ce qui se traduira par une augmentation de la part des demandes à traiter en circuit long, ce qui peut en revanche avoir une incidence sur les délais de traitement.

III. Sur les délais de publication des décrets d'application et des instructions fiscales relatives à la fiscalité des non-résidents

J'ai bien noté la recommandation de la Cour de « raccourcir les délais de publication des décrets d'application et des instructions qui précisent les nouvelles règles fiscales concernant les non-résidents ».

Si cette orientation est naturellement partagée, il me semble nécessaire d'apporter quelques précisions s'agissant des deux dispositifs sur lesquels des délais particulièrement longs ont été observés, délais dont la constatation par la Cour l'a amenée à formuler cette recommandation.

– S'agissant de la taxation des plus-values latentes en cas de transfert du domicile fiscal hors de France (exit-tax)

La Cour relève non seulement les délais de publication du décret d'application et des commentaires administratifs et de mise à disposition du formulaire déclaratif, mais également leur volume (90 pages d'instruction, 17 pages de formulaire, dans sa première version), sans apparemment y trouver matière à critique.

L'exit tax constitue effectivement une réglementation particulièrement complexe qui doit être à la fois efficace et juridiquement conforme. A partir de l'idée simple d'une taxation des plus-values latentes lors du départ d'un contribuable à l'étranger, ceci pour le dissuader d'envisager ce départ à des fins d'optimisation fiscale, la réglementation a dû, sous les contraintes dictées par le droit de l'Union européenne, tenir compte de la variété des situations à traiter (plus-values latentes, mais également plus-values en report d'imposition et clauses de complément de prix afférentes à des cessions antérieures), de la complexité et des améliorations successives des règles fiscales applicables en matière de taxation des plus-values, des motifs divers de l'expatriation (raisons professionnelles ou non) et des nécessités du suivi du dispositif durant le temps de l'expatriation, potentiellement sur des durées pouvant atteindre 15 années. Depuis sa première mise en place en 1998, le législateur a dû modifier à de très nombreuses reprises le dispositif afin de tenir compte des discussions rendues par la Cour de justice de l'Union européenne puis par la juridiction administrative française.

.../...

– S'agissant du contentieux sur la retenue à la source appliquée sur les dividendes versés à des OPCVM étrangers

La DGFIP a démontré, dans les remarques qu'elle a adressées à la Cour en réponse au relevé d'observations provisoires, que l'état du droit résultant de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes de 2012 et de la modification du dispositif en cause par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 nécessitait objectivement des travaux poussés, notamment sur la notion de comparabilité des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) français et étrangers, qui ont entraîné les retards constatés.

L'instruction des réclamations, qui se poursuit, et les instances devant le tribunal administratif démontrent que toutes les questions soulevées ne sont pas encore résolues.

IV. Sur la spécialisation de la DRESG dans la gestion de la fiscalité des non-résidents

Il est exact que la DRESG est une direction double, constituée de la juxtaposition de deux pôles dont les métiers sont très différents et entre lesquelles les interactions sont faibles. De fait, seul son directeur a à connaître de l'ensemble des responsabilités qui lui sont confiées, et il s'appuie sur deux responsables chargés respectivement des deux pôles d'activité de la direction.

Pour cette raison, la simple scission recommandée par la Cour ne serait pas susceptible d'amener, par elle-même, une amélioration du service rendu aux contribuables non résidents par le pôle fiscal. Par ailleurs, les tâches de pure gestion assurées par le pôle pilotage et ressources ne sont pas de nature à justifier l'intégration à une administration centrale, que ce soit celle de la DGFIP ou celle du Secrétariat général du ministère.

Il faut par ailleurs noter que la DRESG a des échanges intenses et réguliers avec les services de la direction générale, que ce soient le service de la gestion fiscale, le service du contrôle fiscal, le service juridique de la fiscalité ou le service de la comptabilité de l'Etat. Ces échanges se doublent de comités de pilotage semestriels sur les aspects métier et de rendez-vous de gestion annuels sur les moyens alloués à la direction, ce dialogue de gestion étant supervisé par le service de la gestion fiscale. La modification du décret du 28 décembre 2010 relatif à la direction des résidents à l'étranger et des services généraux, pour prévoir un nouveau rattachement administratif, serait par conséquent, sans effet réel sur le fonctionnement du service.

V. Sur l'affectation aux fonctions de recouvrement et de contrôle d'agents ayant un profil adapté aux spécificités de la fiscalité des non-résidents

La DGFIP tient d'ores et déjà compte des enjeux et de la spécificité des métiers exercés à la DRESG. Elle a ainsi mis en place un recrutement au choix pour tous les cadres supérieurs relevant du grade des administrateurs des finances publiques adjoints et des inspecteurs principaux. Un recrutement au choix est également prévu pour une partie des inspecteurs divisionnaires de la DRESG.

.../...

Ce mode de recrutement permet à la DRESG de choisir ses collaborateurs parmi les cadres supérieurs qui ont candidaté auprès d'elle, indépendamment du critère de l'ancienneté, voire d'un profil généraliste (fiscalité, par exemple).

La DRESG peut, par ce mode de recrutement, s'assurer que les candidats répondent de manière précise aux qualités attendues (non seulement au travers de leur profil métier, mais également de leurs qualités professionnelles et personnelles), décrites dans des fiches de postes préalablement diffusées à titre d'appel à candidature.

La DGFIP étudie l'opportunité d'étendre les recrutements au choix à tous les inspecteurs divisionnaires de la DRESG : une réunion dédiée sera prochainement organisée entre le service des ressources humaines de la DGFIP et la DRESG.

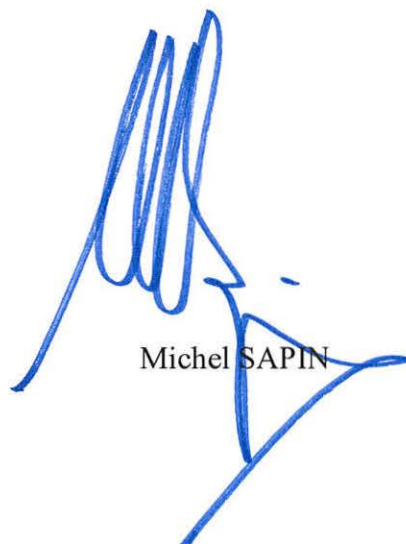
Par ailleurs, afin de tenir compte des spécificités auxquelles sont confrontés les agents de la DRESG en charge du recouvrement, des actions de formation spécifiques ont été mises en place à leur attention. Ces formations visent notamment à renforcer les compétences de ces agents sur les procédures de recouvrement propres aux dossiers à dimension internationale.

VI. Sur la mise à niveau des outils informatiques de la DRESG

La modernisation des outils informatiques de la DGFIP est une priorité. Il convient d'ores et déjà de souligner la mise en place, à compter de l'automne 2015, du paiement en ligne depuis un compte espace unique de paiement en euros (SEPA) étranger ou la mise en œuvre des applications de gestion de l'exit tax.

En outre, comme d'autres services de la DGFIP chargés de mission très spécifiques, la DRESG utilise certaines applications dédiées, qui ne sont implantées que dans ses services. Pour ces applications, il est sans doute efficace de recourir à un développement local, au plus proche des services utilisateurs, ce qui réduit à la fois les délais de mise en œuvre et d'évolution. Les équipes de la DRESG seront à cet effet renforcées à compter de septembre 2015 d'un poste de programmeur informatique. Enfin, les applications et macro-commandes développées par la DRESG répondent évidemment à des exigences de fiabilité et de sécurité élevées.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de ma parfaite considération.



Michel SAPIN