

N° 690

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'économie collaborative :
propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace,

Par MM. Michel BOUVARD, Thierry CARCENAC, Jacques CHIRON, Philippe DALLIER, Jacques GENEST, Bernard LALANDE et Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménié, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	7
LES CONSTATS : L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE, UNE CROISSANCE EN MARGE DU SYSTÈME FISCAL	
I. LES ÉCHANGES ENTRE PARTICULIERS SUR INTERNET : DU PETIT COMPLÉMENT DE REVENU AU MÉTIER À TEMPS PLEIN	13
1. <i>L'économie collaborative, un phénomène de société mais aussi une réalité économique</i>	<i>13</i>
2. <i>Entre les simples particuliers et les vrais professionnels, de nombreux utilisateurs dans une « zone grise »</i>	<i>15</i>
3. <i>Des revenus bien souvent non déclarés et non imposés</i>	<i>17</i>
II. LE SYSTÈME FISCAL N'EST PAS ADAPTÉ À LA CROISSANCE DES ÉCHANGES ENTRE PARTICULIERS	19
1. <i>En théorie, les revenus des particuliers sont imposables dans les conditions de droit commun</i>	<i>19</i>
2. <i>En pratique, le système actuel est inadapté aux évolutions des échanges sur Internet, et ne permet pas de payer l'impôt</i>	<i>23</i>
3. <i>L'administration fiscale est démunie et peu mobilisée</i>	<i>25</i>
III. LA COLLECTE DE LA TAXE DE SÉJOUR PAR LES PLATEFORMES : UNE EXPÉRIENCE RICHE D'ENSEIGNEMENTS	27
1. <i>Les modalités de la collecte automatique de la taxe de séjour</i>	<i>27</i>
2. <i>Les plateformes Internet, au cœur du système de collecte de l'impôt de demain ?</i>	<i>30</i>
LES PROPOSITIONS : VERS UNE FRANCHISE FISCALE ET UNE DÉCLARATION AUTOMATIQUE DES REVENUS	
I. UNE EXONÉRATION DES REVENUS INFÉRIEURS À 5 000 EUROS	33
1. <i>Une franchise générale pour tous les échanges entre particuliers sur Internet</i>	<i>33</i>
2. <i>Le juste niveau de la franchise : « laisser vivre » la nouvelle économie tout en sécurisant les recettes fiscales</i>	<i>35</i>
3. <i>Les solutions alternatives : des seuils et des critères sectoriels ?</i>	<i>38</i>
II. UN SYSTÈME DE DÉCLARATION AUTOMATIQUE DES REVENUS	39
1. <i>Une transmission des données via un tiers de confiance</i>	<i>39</i>
2. <i>Un système simple, transparent et volontaire</i>	<i>40</i>
3. <i>Quelques difficultés techniques et juridiques à résoudre</i>	<i>41</i>
4. <i>La question des données personnelles</i>	<i>42</i>
5. <i>Le statut et les autres missions du « Central »</i>	<i>44</i>
CONCLUSION	47
EXAMEN EN COMMISSION	49

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	65
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	67

**L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE :
PROPOSITIONS POUR
UNE FISCALITÉ SIMPLE, JUSTE ET EFFICACE**

**GROUPE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT
SUR LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT
À L'HEURE DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE**

RAPPORT I

Mesdames, Messieurs,

Avec plusieurs millions d'adeptes en France et une croissance très importante, l'économie collaborative, ou « économie du partage », a dépassé le simple phénomène de société : **elle est maintenant ce que son nom indique, une réalité économique tangible**. Si le chiffre de 235 milliards de dollars à horizon 2025 dans le monde est avancé, donner une estimation du poids économique du « collaboratif » relève de la gageure – précisément parce que ce nouveau modèle implique une multitude de participants et de transactions hors des cadres habituels. En 2014, **70 % des internautes français, soit près de 31 millions de personnes**, ont déjà acheté ou vendu sur des sites de mise en relation entre particuliers.

L'économie collaborative permet à des particuliers d'échanger avec d'autres particuliers des biens (une voiture, un logement, une tondeuse etc.) ou des services (covoiturage, bricolage, cours de cuisine etc.), sous forme de vente ou de location, par l'intermédiaire d'une « place de marché » virtuelle ou d'une plateforme de mise en relation. En louant leurs biens, leur temps ou leur savoir-faire, **les particuliers recherchent souvent un complément de revenu qui demeure modeste ; d'autres en font une véritable activité qui, de fait, devient commerciale**.

À titre d'exemple, le revenu moyen d'un hôte français qui met son logement à disposition sur le site *Airbnb* est d'environ **3 600 euros par an**. Celui d'un chauffeur *UberPop*, avant la suspension du service le 3 juillet 2015, **était de 8 200 euros par an**. Certains sites de petites annonces comptent de nombreux vendeurs qui se présentent comme des particuliers mais réalisent en fait un chiffre d'affaires important. Bien sûr, le secteur se caractérise par son extrême diversité, et tout n'est pas comparable. Un conducteur inscrit sur la plateforme de covoiturage *Blablacar* cherche au mieux à rentrer dans ses frais, et louer son lave-linge à ses voisins ne risque pas pour l'instant d'entraîner de distorsions de concurrence majeure.

Mais précisément, le problème est que ces activités se développent aujourd'hui dans un cadre incertain, où il n'est pas aisé de distinguer le « vrai particulier » du « faux particulier », le partage de frais du bénéfice, la solidarité de l'activité commerciale. **Ces questions se posent avec une acuité particulière s'agissant de la fiscalité** : quels sont les impôts applicables à l'économie collaborative ? Comment assurer une fiscalité simple, juste et efficace ?

Une chose est sûre : notre système fiscal n'était pas préparé à cette révolution. Celui des autres pays non plus, d'ailleurs : les réflexions sur le sujet y sont balbutiantes, sinon inexistantes, et ceci en dépit d'une prise de conscience diffuse de l'ampleur des enjeux. **Le groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, constitué de sept sénateurs,** s'est saisi du sujet. À l'issue d'une quarantaine d'auditions et de trois déplacements, il formule plusieurs constats et deux propositions.

*

Si le droit fiscal semble à maints égards inadapté aux évolutions des échanges entre particuliers sur Internet, il n'y a pas – loin s'en faut – de vide juridique.

En théorie, les revenus des particuliers sur les plateformes Internet sont en effet imposables dans les conditions de droit commun. Ils doivent être déclarés et sont soumis à l'impôt sur le revenu (IR), au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) dès lors qu'ils présentent un caractère répétitif. Ils sont imposés au barème progressif de l'IR ou, de préférence, imposés de manière forfaitaire pour les bénéficiaires du régime de la micro-entreprise (dont les auto-entrepreneurs), dès lors qu'ils ne dépassent pas 82 200 euros par an pour les ventes de marchandises, ou 32 900 euros par an pour les prestations de services. Ils sont également soumis aux prélèvements sociaux et le cas échéant à certaines taxes sectorielles, comme la taxe de séjour. En revanche, la TVA ne trouve que rarement à s'appliquer : quand bien même l'activité serait de nature commerciale, elle bénéficierait de la « franchise en base » dont les seuils sont identiques à ceux du régime de la micro-entreprise.

En pratique, toutefois, les choses sont très différentes : les revenus sont rarement déclarés, rarement contrôlés, et rarement imposés. Souvent, les particuliers qui cherchent seulement à « arrondir leurs fins de mois » sont de bonne foi et ne savent tout simplement ni quels revenus déclarer, ni comment s'y prendre – de fait, il n'existe pas à ce jour de système simple et standardisé. Toutefois, on trouve aussi de « **faux particuliers** » qui réalisent parfois un chiffre d'affaires important, et s'exonèrent délibérément de leurs obligations fiscales, conscients que la probabilité de contrôle est faible.

De fait, l'administration fiscale apparaît bien démunie face à cette croissance des échanges marchands entre particuliers. Ses moyens, limités, reposent sur le contrôle fiscal *a posteriori*, qui a du sens lorsqu'il s'agit de cibler un petit nombre de contribuables à fort enjeu, mais qui perd toute efficacité dès lors qu'il s'agit de contrôler une multiplicité de contribuables, représentant chacun un enjeu modeste – mais collectivement très important. Par ailleurs, le « **droit de communication** », qui permet à l'administration

d'obtenir les informations nécessaires auprès des plateformes collaboratives et des sites de paiement (régularité des transactions, montant des revenus, localisation etc.), souffre d'une faiblesse majeure : **il n'a pas de portée extraterritoriale**, et s'expose donc à une fin de non-revoir de la part des plateformes situées à l'étranger – ce qui est très souvent le cas. Enfin, **l'administration et les décideurs politiques tardent à se mobiliser sur le sujet**, bien qu'ils soient conscients des faiblesses du système.

Certaines plateformes ont donc, de leur propre initiative, mis en place des expédients : seuils « officieux » à partir desquels il est « conseillé » de déclarer un revenu, comptes professionnels obligatoires, informations juridiques et fiscales etc. **Toutefois, ces mesures n'ont à ce jour aucune base légale**, et ne sauraient en aucun cas compenser l'absence de doctrine claire ou de jurisprudence stable sur le sujet.

Ce ne sont donc pas tant les acteurs de l'économie collaborative qui sont en cause que le système fiscal lui-même, qui apparaît en décalage par rapport aux évolutions récentes et à venir. **Or cette défaillance du système fiscal est problématique à double titre.**

D'une part, elle aboutit à des pertes de recettes pour l'État. Il faut toutefois signaler que les enjeux, difficiles à chiffrer, demeurent pour l'instant modestes au regard de ceux du commerce en ligne, auxquels le groupe de travail a consacré un rapport et des propositions spécifiques.

D'autre part, elle constitue une concurrence déloyale à l'égard des entreprises traditionnelles intervenant sur les mêmes secteurs. Les conflits qui ont récemment opposé les taxis aux applications de transport par des particuliers, ou encore les hôteliers aux sites de locations de logement, dépassent le cadre du présent rapport. Une chose est toutefois incontestable : **la concurrence des nouveaux modèles est légitime, dès lors que les mêmes activités commerciales sont soumises aux mêmes règles fiscales.**

*

Face à l'épuisement de nos instruments fiscaux dans le contexte des nouveaux échanges sur Internet, **il faut changer de paradigme et mettre place de nouvelles règles, à la fois simples, justes et efficaces.** Le nouveau système devra assurer une juste imposition des revenus professionnels ou quasi-professionnels, tout en exonérant les compléments de revenu modestes et occasionnels pour « laisser vivre » l'économie collaborative.

Les propositions du groupe de travail répondent à deux questions : *comment* collecter l'impôt, et *quels revenus* imposer ?

La première proposition consiste à **mettre en place un système de déclaration automatique des revenus des particuliers, avec l'aide des plateformes collaboratives**. Celles-ci ont en effet l'avantage, pour beaucoup d'entre elles, de connaître à l'euro près et en temps réel le revenu de leurs membres : les plateformes sont la clé d'un recouvrement efficace. C'est d'ailleurs ce que suggère **la mise en place de la collecte de la taxe de séjour par Airbnb** à Paris à compter du 1^{er} octobre 2015, et sa possible extension à tous le territoire et à d'autres plateformes dans les prochains mois.

Concrètement, le mécanisme est le suivant : lorsqu'un particulier gagne de l'argent sur une ou plusieurs plateformes, celles-ci **transmettent automatiquement le montant de ces revenus au « Central »**, une plateforme tierce indépendante. Le « Central » calcule ensuite le revenu agrégé de chaque particulier, et le transmet une fois par an à l'administration fiscale, en vue d'établir **une déclaration pré-remplie** à l'impôt sur le revenu, analogue à celle qui existe pour les salariés. Les contribuables n'ont aucune démarche supplémentaire à accomplir. En fait, le système est proche de celui de la déclaration sociale nominative (DSN) transmise par toutes les entreprises.

Bien entendu, la mise en place d'un tel système soulève une série de questions techniques et juridiques, mais celles-ci n'ont à aucun moment semblé insurmontables au groupe de travail. Il faut à cet égard préciser que **seules les plateformes volontaires participeront au dispositif**, et que les particuliers donneront leur accord à la transmission des informations. Ceci permet de laisser une certaine « souplesse » aux différents modèles de l'économie collaborative, qui sont en permanente évolution. **L'incitation est toutefois forte**, car la participation constitue une véritable garantie juridique et fiscale offerte à leurs membres. À terme, il pourrait être envisagé de faire de ce système **l'un des éléments attachés au « statut des plateformes »**, qui pourrait être défini dans le cadre d'un prochain projet de loi.

Après la question du « *comment* » se pose la question du « *combien* ». La seconde proposition du groupe de travail consiste donc à instituer **une franchise unique de 5 000 euros, commune à l'ensemble de l'économie collaborative**. Les règles proposées sont donc les suivantes :

- **les revenus inférieurs à 5 000 euros par an sont non imposables** : ils bénéficient d'une franchise totale et n'ont pas besoin d'être déclarés ;

- **les revenus supérieurs à 5 000 euros sont imposables** dans les conditions de droit commun au-delà de ce seuil, c'est-à-dire à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. Les régimes spécifiques, et notamment le statut avantageux de l'auto-entrepreneur, s'appliquent de plein droit. Les revenus qui sont habituellement exonérés, par exemple les ventes d'occasion sur un site de petites annonces, demeurent évidemment exonérés.

Pourquoi un seuil de 5 000 euros ? Ce montant correspond peu ou prou aux charges supportées par un particulier pour amortir et entretenir sa voiture, son appartement etc. La franchise permet de tracer une limite entre ce qui relève, d'une part, du « partage de frais » qui est bien souvent la motivation première des particuliers, et d'autre part d'un revenu de nature commerciale ou quasi-commerciale. Elle est en quelque sorte l'équivalent des « charges déductibles » qu'une entreprise peut retrancher de son chiffre d'affaires afin de calculer son bénéfice imposable.

Surtout, ce seuil de 5 000 euros permet de **préserver le dynamisme de l'économie collaborative** - l'émergence d'éventuels « champions » français a besoin d'un environnement fiscal favorable -, et de ne pas imposer les gains les plus modestes. **Il n'est pas question de taxer l'équivalent numérique du vide-grenier.**

Le groupe de travail a fait le choix d'un **seuil unique, simple et lisible**, valable pour l'ensemble des revenus de l'économie collaborative. Il a écarté les propositions de seuils ou de critères sectoriels, trop complexes pour les particuliers et trop rigides pour les *business models* des plateformes.

Il faut souligner que le groupe de travail **ne propose en aucun cas de créer un nouvel impôt spécifique à l'économie collaborative**. Ce serait une fausse piste. Demain, une partie croissante des activités économiques pourront se dérouler soit en ligne *via* des plateformes de mise en relation, soit dans un cadre plus traditionnel. Afin de préserver l'indispensable **principe de neutralité fiscale, autrement dit l'égalité**, il importe que le droit commun s'applique dans tous les cas.

Concrètement, avec la franchise proposée, un particulier qui gagnait 4 500 euros par an sur une plateforme de services ne sera pas imposé, alors qu'il l'était auparavant à hauteur de 1 107 euros (24,6 %). **Pour un revenu de 8 000 euros par an, l'imposition serait de 738 euros (9,2 %), tout compris (IR et prélèvements sociaux), contre 1 968 euros (24,6 %) aujourd'hui.** Enfin, pour un revenu de 20 000 euros par an, l'imposition serait de 3 690 euros (18,5 %), contre 4 920 euros (24,6 %) aujourd'hui. Le changement est de même ordre pour les ventes de marchandises, avec un impôt moindre.

On peut constater que plus le revenu augmente et s'apparente à un revenu « professionnel », plus le taux d'imposition effectif se rapproche du droit commun : **l'effet de la franchise s'atténue**. Le système proposé est plus généreux qu'aujourd'hui, mais l'État y trouvera également son compte : alors qu'aujourd'hui la non-déclaration est la norme, la déclaration automatique des revenus rendra le recouvrement bien plus facile. **Un impôt moins élevé mais plus sûrement collecté : c'est avec un tel compromis que pourra se développer l'économie collaborative**, au bénéfice mutuel des particuliers, des plateformes et de l'État - mais aussi des entreprises traditionnelles qui retrouveront les conditions d'une concurrence loyale.

*

Le développement de l'économie collaborative ouvre de nombreux débats, bien au-delà du seul champ fiscal. L'émergence des particuliers indépendants comme acteurs économiques à part entière, et non plus seulement comme consommateurs, appelle à repenser la protection sociale, le droit du travail, le droit de la consommation, ou encore la responsabilité des plateformes.

À cet égard, **les deux projets de loi sur le numérique annoncés par le gouvernement pour l'année 2016** devraient être l'occasion d'avancer sur le sujet. Souhaitons qu'ils soient l'occasion de mettre en place un cadre fiscal et réglementaire adapté, ouvert aux nouveaux échanges sur Internet mais non moins vigilant quant aux obligations qui doivent s'y attacher.

LES CONSTATS : L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE, UNE CROISSANCE EN MARGE DU SYSTÈME FISCAL

I. LES ÉCHANGES ENTRE PARTICULIERS SUR INTERNET : DU PETIT COMPLÉMENT DE REVENU AU MÉTIER À TEMPS PLEIN

1. L'économie collaborative, un phénomène de société mais aussi une réalité économique

La définition même de l'économie collaborative fait aujourd'hui l'objet de nombreux débats. Le groupe de travail a retenu une définition large, c'est-à-dire **l'ensemble des échanges de biens ou de services entre particuliers¹, réalisés par l'intermédiaire d'une plateforme Internet.**

Cette définition recouvre, en premier lieu, les **échanges de biens** sur des « places de marché » (ou « *marketplaces* ») virtuelles telles que *Leboncoin* et *eBay*, qui mettent en relation acheteurs et vendeurs. Elle recouvre aussi les **échanges de services** entre particuliers, dont la liste s'allonge chaque jour : covoiturage avec *Blablacar* ; location de voiture avec *Drivy*, *Ouicar* et *Koolicar* ou bateau avec *Boaterfly* ; location de logement avec *Airbnb*, *Onefinestay* et *Abritel*, ou bien *Homestay* pour une chambre chez l'habitant etc. Les particuliers peuvent désormais prêter leur lave-linge (*Lamachineduvoisin*), leur cave ou leur garage (*Costockage*, *Jestocke.com*), leur garde-robe, mais aussi leur temps, leur savoir et même leurs talents culinaires (*Monvoisin cuisine*, *Supermarmite*). Ils peuvent trouver une poussette sur *Zilok* ou une perceuse sur *Bricolib*... à moins d'avoir un voisin disponible pour quelques heures de baby-sitting ou de bricolage².

Le point commun de ces nouveaux services est la **désintermédiation** permise par les nouvelles technologies (Internet, géolocalisation), ou plus exactement l'**hypermédiation** *via* les plateformes de mise en relation. Leur succès repose sur la confiance qu'elles peuvent inspirer, notamment grâce aux systèmes de notation et de recommandation, à l'assurance proposée, aux photos « certifiées » etc.

¹ Ou « C2C », pour « customer to customer ».

² On pourrait ajouter à cette liste les prêts entre particuliers (ex. Prêt d'Union, Lending Club) ou le crowdfunding ou « financement participatif » (ex. Ulule, Kickstarter, Kisskissbankbank) ; ceux-ci posent toutefois des questions distinctes et spécifiques en matière de fiscalité et de régulation.

Le terme d' « **économie du partage** » (« *sharing economy* ») est aussi employé : de fait, il s'agit bien *stricto sensu* de partager ou de mutualiser un actif (une voiture, un logement, un savoir-faire etc.) entre plusieurs usagers. Toutefois, il ne faut pas comprendre ce terme comme une référence à des échanges non-marchands ou une alternative au capitalisme : **l'économie collaborative est bien, avant tout, une économie**. Certes, les valeurs de partage et de convivialité constituent des motivations réelles, et il existe quelques plateformes de don ou de troc (*Gchangetout*)¹. Mais **il s'agit bien avant tout de maximiser le rendement d'un actif** – une voiture est utilisée en moyenne une heure par jour, une perceuse douze minutes dans son existence – **et d'en tirer un profit**. Internet donne une valeur économique inédite à ce qui relevait auparavant du vide-grenier, du meublé chez l'habitant, de la petite annonce en ville, et du jardin ouvrier. D'ailleurs, si « l'économie du partage » rassemble de nombreuses *start up* et petites entreprises, on y trouve aussi **de puissantes multinationales** comme *Uber*, valorisée près de 50 milliards de dollars (plusieurs fois *Facebook* au même âge), ou *Airbnb*, valorisée 24 milliards de dollars (davantage que les plus grandes chaînes hôtelières)².

Il est encore très difficile, sinon impossible, d'estimer la valeur créée par l'économie collaborative – précisément parce que de nombreuses transactions font intervenir des particuliers et non des sociétés, et que toutes ne sont pas déclarées. Le volume des transactions réalisées sur les plus grandes plateformes est connu de celles-ci, mais n'est que rarement rendu public. Toutefois, une étude du cabinet PwC³ publiée en 2015 estime que **le revenu produit par l'économie du partage dans le monde pourrait atteindre 335 milliards de dollars en 2025**, contre 15 milliards de dollars en 2013. Toutefois, ces chiffres sont vraisemblablement très inférieurs à la réalité, d'abord parce que seulement cinq secteurs économiques – somme toute assez traditionnels – sont pris en compte⁴, et ensuite parce que ces chiffres reflètent essentiellement le revenu des *plateformes* et non des millions de *particuliers* qui y sont inscrits.

Quelques chiffres, par ailleurs, donnent une idée de l'ampleur du phénomène et de sa croissance :

- 70 % des internautes français, soit près de 31 millions de personnes, ont déjà acheté ou vendu sur des sites de mise en relation entre particuliers. Par ailleurs, 19 % des internautes ont déjà utilisé un site de

¹ Par ailleurs, l'économie du partage existait avant Internet, et existe encore hors Internet. Ces échanges, toutefois, sont souvent d'une faible valeur marchande et limités à un niveau local, c'est-à-dire loin de l' « industrialisation » permise par le numérique. Ils ne sont pas abordés dans le cadre du présent rapport.

² De fait, la « masse critique » d'une plateforme est un avantage décisif pour conquérir le public, car la valeur d'un service de mise en relation s'accroît avec le nombre de personnes qu'il rassemble.

³ PwC, « Megatrend collisions : the sharing economy », 2015.

⁴ Finance participative, emploi en ligne, hébergement entre particuliers, partage de voiture entre particuliers, partage de vidéos et de musique en ligne par streaming.

réservation d'hébergement auprès de particuliers, et 14 % ont déjà utilisé un site de covoiturage¹ ;

- près de 5 millions de voyageurs ont séjourné dans un logement loué sur *Airbnb* en France depuis la création du site, dont 2,5 millions depuis le début de l'année 2015. Paris est devenue la première destination du site, avec 50 000 logements disponibles, sur un total d'environ 150 000 annonces en France². Le site est présent dans près de 190 pays et 34 000 villes. Parmi les autres acteurs de la location de courte durée en France, entre particuliers mais pas seulement, on peut citer *Abritel* (155 000 annonces), *Leboncoin* (165 000 annonces) ou encore *SeLoger Vacances* (130 000 annonces) ;

- avant sa suspension le 3 juillet 2015, le service *UberPop*, qui permet à des particuliers de transporter d'autres particuliers dans leur véhicule personnel, comptait 10 000 conducteurs inscrits (dont 4 000 actifs la semaine précédente), et 500 000 utilisateurs réguliers. La société Uber est présente dans près de 60 pays et réaliserait un chiffre d'affaires proche de 500 millions de dollars. Les applications *Chauffeur-privé*, *LeCab*, *Heetch* et *Djump* comptent parmi ses concurrents ;

- l'application de covoiturage *Blablacar* compte 8 millions de membres en France, et transporte en moyenne un million de passagers par mois. Elle est présente dans dix-neuf pays avec près de 20 millions de membres, et bientôt davantage : une levée de fonds de 143 millions d'euros a été annoncée en septembre 2015 pour financer son développement à l'international, après une première levée de 100 millions d'euros en 2014 ;

- entre 500 000 et un million de nouvelles annonces sont postées chaque jour sur le *Leboncoin*, et consultées par cinq millions de visiteurs quotidiens. Le site de petites annonces réalise un chiffre d'affaires d'environ 150 millions d'euros. Il est classé premier en France sur les annonces immobilières, sur les voitures et même sur les offres d'emploi (près de 100 000). *Leboncoin*, dont le chiffre d'affaires atteint 125 millions d'euros et la valorisation 400 millions d'euros, a maintenant dépassé le site de vente aux enchères *eBay*.

2. Entre les simples particuliers et les vrais professionnels, de nombreux utilisateurs dans une « zone grise »

Les plateformes Internet de mise en relation rassemblent différentes catégories d'utilisateurs susceptibles de toucher un revenu. D'un côté, les **particuliers**, qui trouvent là un complément de revenu souvent modeste et

¹ Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD), juillet 2015.

² Source : *Airbnb*.

occasionnel¹. D'un autre côté, les **professionnels**, qui interviennent en tant que tels : vendeurs professionnels sur des places de marchés, sites d'enchères ou de petites annonces qui réalisent un volume d'affaires conséquent faisant partie intégrante de leur activité ; chauffeurs de voiture de tourisme avec chauffeur (VTC) ; loueurs professionnels de meublés touristiques, transporteurs sur *uShip* ou *Shiplly* etc. De nombreuses plateformes rassemblent d'ailleurs les deux catégories, comme par exemple *Leboncoin* ou encore *Zilok*, où l'on peut louer toute sorte d'objets (bricolage, électroménager, loisirs etc.) auprès de professionnels comme de particuliers.

Le véritable enjeu se concentre sur une catégorie intermédiaire, celle des « faux particuliers ». Il s'agit des personnes qui, sans avoir de statut légal d'entreprise ou même d'auto-entrepreneur, **réalisent un revenu important et régulier sur des places de marché ou des sites de mise en relation**, parfois en concurrence directe avec des professionnels.

L'application *UberPop* constitue à cet égard un exemple typique – et médiatique. Contrairement aux applications *UberX* et *Uber BlackCar* qui font exclusivement appel à des chauffeurs professionnels, inscrits au registre des VTC, *UberPop* permet à de simples particuliers de s'improviser chauffeurs, pourvu qu'ils disposent d'un véhicule et d'un permis de conduire². **Or pour certaines personnes, *UberPop* constitue une source de revenu substantielle, si ce n'est leur source de revenu principale** : la recette moyenne des chauffeurs *UberPop* est de **8 200 euros par an**, même si 87 % d'entre eux ont une autre activité à côté³.

En principe, la loi « Thévenoud » du 1^{er} octobre 2014⁴ réserve le transport de personnes aux seuls taxis et VTC⁵, mais celle-ci est contestée devant le Conseil constitutionnel⁶. Dans l'attente d'une décision de justice définitive et dans un contexte de tensions, le service *UberPop* a été suspendu à l'initiative de la société *Uber* le 3 juillet 2015. D'autres applications

¹ À Paris, 83 % des hôtes Airbnb mettent à disposition des voyageurs leur résidence principale. 42 % de ces hôtes déclarent que les revenus ainsi perçus les aident à conserver leur logement. Source : Airbnb – cabinet Asterès, octobre 2014.

² D'autres garanties sont exigées, telles qu'un casier judiciaire vierge, une assurance etc.

³ Interview de Thibaud Simphal, directeur général d'Uber France, Le Monde, 3 juillet 2015.

⁴ Loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur. Les équivalents d'*UberPop* ont d'ailleurs été interdits dans plusieurs pays : Allemagne, Espagne, Inde etc.

⁵ Article L. 3124-13 du code des transports : « Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende le fait d'organiser un système de mise en relation de clients avec des personnes qui se livrent aux activités [de transport de personnes] sans être ni des entreprises de transport routier [...], ni des taxis, [ni des] voitures de transport avec chauffeur ».

⁶ La Cour de cassation a renvoyé devant le Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de l'interdiction de tout système de mise en relation avec des chauffeurs non-professionnels au principe constitutionnel de liberté d'entreprendre. La décision du Conseil constitutionnel est attendue pour septembre 2015.

concurrentes, comme le français *Heetch* et le belge *Djump* (suspendue fin juin 2015), rencontrent des problèmes similaires.

Une autre illustration est celle des particuliers qui tirent un revenu régulier de la location de leur logement sur Internet. En France, un hôte *Airbnb* gagne en moyenne 300 euros par mois, soit **3 600 euros par an**¹. Au Royaume-Uni, un hôte *Airbnb* gagne en moyenne 2 822 livres sterling par an, pour 33 nuits de location². Certains particuliers vont même jusqu'à acquérir des biens immobiliers à seule fin de les louer sur Internet. D'après les calculs de *Libération*, « 1 887 personnes parmi les inscrits [sur *Airbnb*] gèrent plus de deux annonces simultanément à Paris, ce qui représente 6 539 des 29 200 locations parisiennes » proposées en juillet 2015, et près d'un logement sur quatre à Paris est proposé par une personne qui gère au moins trois annonces³. Sur des sites de location de voitures, de même, plusieurs annonces différentes renvoient parfois à un même numéro de téléphone.

Naturellement, l'ampleur du problème est très variable selon les plateformes et les modèles économiques. Un site comme *Airbnb* compte notoirement un grand nombre de professionnels et de quasi-professionnels, alors même qu'il n'existe pas de compte « professionnel » sur la plateforme ; à l'inverse, les adeptes du covoiturage présents sur *Blablacar* ou ceux qui prêtent leur lave-linge sur *Lamachineduvoisin* sont dans leur quasi-totalité des particuliers dont le revenu permet au mieux de rentrer dans leurs frais. **Le site *Drivy* reverse 282 euros de revenu médian par an et par personne à ses membres ; seules vingt voitures produisent plus de 5 000 euros de revenu annuel.**

Par ailleurs, certains « vrais » professionnels peuvent profiter des plateformes de mise en relation avec les clients pour exercer une partie de leur activité « au noir ». Le groupe de travail a par exemple constaté ce phénomène dans le transport de marchandises.

3. Des revenus bien souvent non déclarés et non imposés

En principe, les contribuables doivent déclarer les revenus tirés de ces activités, comme l'exige la loi (cf. *infra*), et beaucoup s'acquittent en effet de cette obligation dès lors que les sommes perçues sont importantes. Toutefois, **bien souvent, les revenus tirés de l'économie collaborative par les particuliers ne sont pas déclarés à l'administration fiscale, et donc pas imposés.** Bien qu'il soit par définition impossible de fournir une estimation fiable, cette réalité est de notoriété publique. Par exemple, lors de la crise entre les taxis et les chauffeurs *UberPop* de juin-juillet 2015, de nombreux

¹ Source : *Airbnb* – cabinet Asterès, octobre 2014. Période de référence : août 2013-juillet 2014.

² Source : PwC 2015.

³ Source : *Libération*, 7 juillet 2015. Certains de ces hôtes aux multiples annonces sont d'ailleurs en fait des agences professionnelles ou des intermédiaires agissant pour le compte des propriétaires. Ainsi, 20 loueurs comptent plus de 25 annonces à Paris, soit 1 059 logements.

articles de presse ont montré que la non-déclaration des revenus était courante, et même assumée par certains particuliers¹. Il en va de même, par exemple, pour la location de logements².

Une enquête de 2014 a montré que seules 15 % des personnes interrogées déclarent ou ont l'intention de déclarer leurs revenus issus de l'économie collaborative³.

Cette absence de fiscalisation de tout une partie de la nouvelle économie est problématique, pour deux raisons principales.

D'une part, elle fait perdre à l'État des recettes fiscales. On se bornera ici à répéter que si le montant est difficile à estimer, il est néanmoins important.

D'autre part, l'absence de fiscalisation de ces activités constitue une concurrence déloyale faite aux entreprises traditionnelles intervenant sur les mêmes secteurs. De fait, même si les plateformes collaboratives suscitent pour partie une demande qui n'existait pas auparavant, elles se posent aussi en concurrents directs des entreprises traditionnelles. Par exemple, en matière de location de voitures entre particuliers (*Drivy, Ouicar, Koolicar* etc.), certains opérateurs proposent des services tels qu'un boîtier kilométrique, un système d'ouverture/fermeture embarqué, un système de géolocalisation, l'entretien du véhicule, ou encore l'assurance – autant d'éléments qui les rapprochent des loueurs traditionnels que sont *Avis, Hertz, Europcar, Sixt, Ada* etc. L'entreprise *TravelerCar* propose aux voyageurs qui laissent autrefois leur véhicule personnel sur le parking de l'aéroport de prendre celui-ci en charge et de le louer à des particuliers pendant leur absence, contre rémunération. En matière d'hôtellerie, *Airbnb* envoie des photographes professionnels chez les particuliers pour mettre en valeur leur appartement, se positionne sur des créneaux qui sont en partie ceux des hôtels.

La concurrence des nouvelles plateformes est légitime, et il n'y a pas lieu de s'opposer aux innovations permises par l'économie numérique. **Mais encore faut-il que cette concurrence se déroule dans des conditions loyales.** Or tel n'est pas le cas lorsque des quasi-professionnels échappent à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, aux prélèvements sociaux et à la TVA – sans parler des autres obligations juridiques. Par exemple, les particuliers ne sont pas tenus au respect des **garanties prévues par le code de la consommation** au bénéfice de l'acheteur qui s'imposent aux vendeurs professionnels, notamment le droit de rétractation, la garantie de conformité et la responsabilité de plein droit. Il n'est pas compréhensible que des

¹ Voir notamment *Le Monde* du 30 juin 2015 à ce sujet.

² D'une manière générale, de nombreux articles de presse mentionnent la non-déclaration des revenus réalisés sur les plateformes de mise en relation entre particuliers : *Le Monde* du 4 février 2015 ; *Le Monde* du 17 mars 2015 etc.

³ Source : *Forbes-Observatoire de la Confiance, TNS Sofres-Baromètre de l'engagement 2014 (BVA)*.

multinationales comme *Uber* ou *Airbnb* s'exonèrent des contraintes qui s'imposent à leurs concurrents en matière de fiscalité, de droit du travail ou de droit de la consommation.

Le problème est similaire pour le e-commerce : alors que les commerçants « physiques » et certains sites respectent des obligations fiscales et réglementaires précises, d'autres **échappent dans des proportions toujours plus importantes à l'impôt, et notamment à la TVA, grâce aux failles du système actuel**. Ce problème, qui emporte des enjeux financiers considérables, fait l'objet d'un rapport distinct du groupe de travail.

II. LE SYSTÈME FISCAL N'EST PAS ADAPTÉ À LA CROISSANCE DES ÉCHANGES ENTRE PARTICULIERS

Les plateformes de mise en relation rassemblent à la fois des « particuliers » et des « professionnels ». Les règles fiscales applicables à ces derniers sont clairement définies et applicables, du moins en principe, dès lors qu'ils déclarent un chiffre d'affaires et un bénéfice¹. **Tel n'est pas le cas pour la fiscalité des particuliers et des « faux particuliers », notamment en ce qui concerne l'imposition de leur revenu**. Il n'est pas surprenant que les rapides transformations de l'économie numérique précèdent les adaptations du droit ; il importe en revanche que celles-ci interviennent rapidement, au risque de nuire à **la fois aux utilisateurs, aux plateformes et à l'État**.

1. En théorie, les revenus des particuliers sont imposables dans les conditions de droit commun

Les revenus que les particuliers tirent de l'économie collaborative sont en principe imposables au même titre que leurs autres revenus. Sont par exemple concernés la location d'un logement sur *Airbnb* ou d'une voiture sur *Drivy*, le transport d'une personne *via* les applications *Heetch* ou *Uber*, la vente de biens sur *Leboncoin* ou *eBay* ou leur location sur *Zilok* s'ils ont été achetés dans ce but, etc.

En effet, l'article L. 121-1 du code de commerce dispose que « *sont commerçants ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle* ». Aux termes de l'article L. 110-1 du code de commerce, sont notamment constitutifs d'un acte de commerce « *tout achat de biens meubles pour les revendre* » ainsi que « *toute entreprise de location de meubles* ». **Ainsi, dès lors que ces activités sont exercées à titre habituel par un particulier, elles sont considérées comme des activités commerciales**, et imposables à ce titre. La notion d'activité exercée « à titre habituel » n'implique pas forcément une répétition fréquente des actes de vente, et peut couvrir des

¹ Les revenus des plateformes elles-mêmes (commissions, publicité etc.) sont imposés dans les conditions de droit commun, à l'impôt sur les sociétés et à la TVA notamment.

actes peu nombreux mais périodiques. Cette notion, dont la preuve peut être apportée au cas par cas par tout moyen, a donné lieu à la production d'une jurisprudence abondante ; peuvent notamment être considérés la régularité de l'activité, son caractère lucratif, le fait d'acheter dans le but de revendre, l'existence d'un système organisé de vente à distance ou encore la réalisation d'une présentation et d'une promotion des biens et services mis en vente etc. D'une manière générale, **l'intention du vendeur** semble être le critère déterminant.

En application de l'article 34 du code général des impôts, **les revenus tirés de ces activités sont imposables à l'impôt sur le revenu (IR) au titre des bénéfices industriels et commerciaux (BIC)**, ou à défaut au titre des bénéfices non commerciaux (BNC)¹, dans les conditions de droit commun. Les particuliers sont donc soumis à un régime d'imposition au réel (simplifié ou normal) et doivent souscrire une déclaration professionnelle de bénéfices au titre des BIC ou des BNC.

Le plus simple, toutefois, est d'opter pour le statut d'auto-entrepreneur² : les bénéficiaires du régime de la micro-entreprise, dont les auto-entrepreneurs, doivent simplement reporter leur chiffre d'affaires (CA) annuel sur une déclaration complémentaire à l'impôt sur le revenu. **Leur bénéfice imposable est déterminé de manière forfaitaire³** par l'application d'un abattement à leur chiffre d'affaires, égal à 71 % du CA pour les activités d'achat-revente ou de fourniture de logement, 50 % du CA pour les autres activités relevant des BIC, et 34 % du CA pour les BNC. Le barème progressif de l'impôt sur le revenu est ensuite appliqué au bénéfice imposable, au taux de 0 %, 14 %, 30 %, 41 % et 45 % selon la tranche d'imposition.

S'agissant des prélèvements sociaux, qui dépassent le cadre du présent rapport, ceux-ci sont également dus, dès lors que l'URSSAF considère que le vendeur particulier exerce une activité économique. Celui-ci est alors susceptible de relever du régime social des indépendants (RSI), à l'instar des auto-entrepreneurs⁴.

L'auto-entrepreneur peut également opter pour un versement libératoire social et fiscal⁵, qui permet de régler en une seule fois l'impôt sur

¹ Aux termes de l'article 92 du code général des impôts, sont considérés comme des BNC « toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus ». Les BNC incluent notamment les revenus provenant de l'exercice d'une profession libérale.

² Ce régime a été modifié par la loi « Pinel » n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Il est désormais appelé régime du « micro-entrepreneur ». Il est codifié à l'article 50-0 du code général des impôts.

³ Il est donc impossible de déduire les charges du chiffre d'affaires, et d'amortir les investissements.

⁴ Les auto-entrepreneurs sont soumis au régime micro-social simplifié, dont les taux en vigueur en 2015 sont de 13,3 % pour les ventes de marchandises, et de 22,9 % pour les prestations services et les professions libérales.

⁵ Article 151-0 du code général des impôts et articles L. 133-6-8 à L. 133-6-8-4 du code de la sécurité sociale.

le revenu et les prélèvements sociaux, au taux 14,3 % pour les ventes de marchandises en BIC, de 24,6 % pour les prestations de services en BIC, et de 25,1 % pour les BNC.

Les seuils du régime de la micro-entreprise et de l'auto-entreprise sont actuellement de **82 200 euros annuels** pour les activités de commerce et d'hébergement, et de **32 900 euros annuels** pour les prestations de service et les professions libérales¹. **Par conséquent, l'essentiel des personnes tirant un revenu de l'économie collaborative relèvent de la micro-entreprise².**

En application de ces différentes règles, un particulier optant pour le prélèvement social et fiscal libératoire serait imposé de la manière suivante, selon que son activité porte sur des ventes de biens ou de services :

Résumé simplifié de l'imposition d'un particulier (prélèvement social et fiscal libératoire)

(en euros) (barème 2015)

	Vente de marchandises (BIC)		
Revenu sur Internet	4 500	8 000	20 000
Impôt et prélèvements sociaux (prélèvement forfaitaire libératoire : 14,3 %)	644	1 144	2 860
Taux d'imposition effectif	14,3%	14,3%	14,3%

	Prestation de services (BIC)		
Revenu sur Internet	4 500	8 000	20 000
Impôt et prélèvements sociaux (prélèvement forfaitaire libératoire : 24,6 %)	1 107	1 968	4 920
Taux d'imposition effectif	24,6%	24,6%	24,6%

Source : commission des finances du Sénat. Calcul simplifié ; les taxes sectorielles (taxe de séjour etc.) sont ignorées.

¹ L'option pour le versement libératoire est toutefois soumise à des seuils inférieurs, qui tiennent compte de la composition du foyer fiscal : 26 631 euros pour une part (personne seule), 53 262 euros pour deux parts (couple), 79 893 euros pour trois parts (couple avec deux enfants). Seuils 2015 basés sur le revenu fiscal de référence (RFR) de l'année 2013.

² Article 50-0 du code général des impôts.

Certains revenus sont toutefois exonérés :

- premièrement, **les ventes d'occasion par un particulier ne sont pas imposables**, dès lors que celles-ci n'ont pas un caractère régulier¹. Revendre ses vêtements, sa télévision ou sa voiture sur *Leboncoin* ou sur *eBay* n'entraîne donc en principe pas d'obligation déclarative ni d'impôt supplémentaires. Il en va de même, par exemple, pour la mise en location d'une chambre chez l'habitant, dans la résidence principale du particulier, qui est à la base du business model du site *Homestay* ;

- deuxièmement, **le covoiturage représente un cas particulier, déjà encadré par le code des transports**². Le conducteur n'est pas imposable et n'est soumis à aucune obligation déclarative dès lors qu'il se limite à réaliser une économie sur ses frais de déplacement ; cette exonération se justifie à la fois par une volonté de simplification et une préoccupation écologique. Un tel régime, toutefois, n'est pas aujourd'hui valable pour le reste de l'économie collaborative.

Au-delà de la question des *revenus* se pose la question de la fiscalité des *transactions* dans le cadre de l'économie collaborative. Là encore, **les transactions sont assujetties à la TVA dès lors qu'elles se rattachent à une activité commerciale** ; les détails du régime applicable sont exposés dans le deuxième rapport du groupe de travail, portant plus particulièrement sur le e-commerce³. **Toutefois, les personnes – particuliers ou entreprises – dont le chiffre d'affaires de l'année précédente ne dépasse pas certains seuils bénéficient du régime de « franchise en base de TVA »** prévu par l'article 293 B du code général des impôts, et sont donc dispensées de la collecte, de la déclaration et du paiement de la taxe. Ils n'ont en revanche pas la possibilité de déduire la TVA sur leurs propres achats. **Les seuils de la franchise en base de TVA, soit 82 200 euros et 32 900 euros, sont identiques à celui du régime de la micro-entreprise ; compte tenu du niveau élevé de ces seuils, les personnes tirant un revenu de l'économie collaborative sont dans leur grande majorité dispensées du paiement de la TVA.**

S'agissant enfin des taxes sectorielles, elles sont également dues à raison de certaines activités exercées par des particuliers sur des plateformes de l'économie collaborative. C'est notamment le cas de la **taxe de séjour**, due

¹ En application de l'article 150 UA du code général des impôts, qui précise que les dispositions relatives à l'imposition des plus-values mobilières des particuliers ne s'appliquent pas « aux meubles meublants, aux appareils ménagers et aux voitures automobiles ». Pour mémoire, les vide-greniers « physiques » sont soumis au régime de la vente au déballage fixé à l'article L. 310-2 du code de commerce : sous réserve qu'ils ne participent à ce type d'événement que deux fois par an et qu'ils ne vendent que des objets personnels et usagés, les particuliers sont exonérés d'impôts.

² L'article 1231-15 du code des transports définit le covoiturage comme « l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur non professionnel et un ou plusieurs passagers majeurs pour un trajet commun ». Pour la question du partage de frais, voir *Cour de cassation, civile, Chambre commerciale, 12 mars 2013, 11-21.908*.

³ Voir à cet égard le second rapport du groupe de travail, « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », rapport n° 691 (2014-2015).

sur les nuits à l'hôtel ou en meublé touristique. La loi de finances pour 2015 a prévu que les plateformes Internet de type *Airbnb* puissent collecter la taxe de séjour pour le compte des loueurs et la reverser directement aux communes (cf. *infra*).

En conclusion, les revenus tirés par les particuliers présents sur des sites Internet de mise en relation sont **en principe imposables – d'ailleurs dans des conditions assez favorables** qui tiennent au régime de la micro-entreprise et à la franchise de TVA. Il n'y a donc pas, *strico sensu*, de vide juridique en matière d'économie collaborative. **Toutefois, la réalité donne à voir un tableau bien différent.**

2. En pratique, le système actuel est inadapté aux évolutions des échanges sur Internet, et ne permet pas de payer l'impôt

Loin de se fondre dans le cadre juridique préexistant, la réalité de l'économie collaborative et des nouveaux échanges en ligne est celle d'une grande variété des revenus, où **l'absence de déclaration et de paiement des impôts est la norme et non pas l'exception.**

Cette situation tient d'abord au flou qui entoure la distinction entre « particuliers » et « professionnels », ou plus exactement entre les revenus non imposables et les revenus tirés d'une activité commerciale au sens de la loi, donc imposables. De fait, la distinction est souvent difficile à faire, et **la loi ne fixe aucun seuil à partir duquel une activité doit être regardée comme commerciale.** Au-delà de la loi, il n'existe à ce jour ni doctrine administrative officielle, ni jurisprudence reconnue, ni système de déclaration et de paiement simple à utiliser. Tout au plus évoque-t-on parfois des seuils « officieux » au sein de l'administration – selon certaines sources, l'activité deviendrait « régulière » à partir de 500 euros, et « professionnelle » à partir de 1500 euros à 2 000 euros par mois¹ –, mais il est impossible de savoir si ces limites sont véritablement appliquées.

Il faut souligner que **bien souvent, la bonne foi des particuliers n'est pas en cause** : les auditions du groupe de travail ont montré que la question des modalités de déclaration et d'imposition des revenus est une préoccupation récurrente des utilisateurs des plateformes. Fréquemment, les particuliers qui perçoivent un modeste complément de revenu du fait de leur présence sur tel ou tel site se posent la question du statut de ce revenu ; **mais ils ne savent tout simplement ni quoi faire, ni comment le faire** – et comme l'enjeu et les risques sont faibles, ils ne font rien. On constate bien que le statut de l'auto-entrepreneur, adapté au-delà de quelques milliers d'euros de revenu annuel, demeure trop contraignant pour les gains les plus modestes.

Par ailleurs, il existe de nombreux « faux particuliers », et en réalité vrais professionnels, qui réalisent un revenu important et régulier

¹ Source : *L'économie collaborative rattrapée par le code du travail*, Le Figaro du 12 juillet 2015.

sur des *marketplaces* (*Leboncoin*, *eBay* etc.) ou sur des sites de mise en relation (*Uber*, *Airbnb* etc.), sans le déclarer. Là encore, la faiblesse du système actuel est patente : **l'administration fiscale n'a aucun moyen d'avoir connaissance de ces revenus, sauf à réaliser un contrôle sur pièces par définition exceptionnel et ciblé**, ou à mettre en œuvre son droit de communication qui trouve vite ses limites à l'égard des plateformes Internet (cf. *infra*).

Le dysfonctionnement ne provient donc pas tant des contribuables et les plateformes que du système de prélèvement lui-même.

Par conséquent, la situation actuelle se caractérise par une grande insécurité juridique pour les plateformes et les utilisateurs, qui d'ailleurs s'étend bien au-delà du seul domaine fiscal. *In fine*, cette situation est également préjudiciable à l'État. Pour tenter de remédier à ce problème, les acteurs d'Internet eux-mêmes ont pris des mesures de leur propre initiative.

Ainsi, plusieurs plateformes ont déterminé des seuils à partir desquels elles « conseillent » à leurs utilisateurs de déclarer leurs revenus. Par exemple, la société *Uber* « conseillait » aux chauffeurs *UberPOP*, jusqu'à la suspension du service, de déclarer leur revenu à partir d'un seuil de 7 500 euros¹, correspondant peu ou prou aux charges du véhicule. L'application *Heetch* a même choisi un système contraignant : au-delà de 6 000 euros de revenu annuel, les conducteurs ne peuvent plus rien gagner. D'autres plateformes collaboratives, dont certaines ont été entendues par le groupe de travail, ont également leurs propres seuils « officiels ».

Toutefois, ces seuils n'ont à ce jour aucune base légale. En théorie, c'est bien le droit commun qui doit s'appliquer, c'est-à-dire l'imposition au premier euro au titre des BIC pour les revenus de nature commerciale.

Certaines plateformes ont également mis en place **des rubriques fiscales assez fournies sur leurs sites** afin d'aider leurs utilisateurs à se conformer à leurs obligations, et le cas échéant de se libérer de toute responsabilité. Il faut toutefois convenir que la tâche n'est pas aisée, compte tenu de la multiplicité des règles nationales auxquelles ces plateformes doivent s'adapter.

Par ailleurs, les principales plateformes Internet mènent une politique active pour repérer les « faux particuliers », et le cas échéant les obliger à utiliser un compte de vendeur professionnel – souvent payant en échange d'une visibilité accrue. Ainsi, sur *Leboncoin*, une équipe de modération détecte les vendeurs ayant une activité régulière et importante, à partir d'un certain nombre de critères (prix, volume, nombre d'articles etc.). Ceux-ci se voient proposer un statut de « professionnel », payant par abonnement, qui inclut des options de visibilité supérieure.

¹ Source : Le Monde du 30 juin 2015.

Du côté des plateformes de mise en relation, la société *Uber* impose dorénavant aux chauffeurs de ses services professionnels *UberX* ou *Uber BlackCar* de créer une société (SASU, EURL, EIRL) ou de s'enregistrer comme auto-entrepreneur – mais cela ne s'applique pas aux chauffeurs *UberPop*.

Si ces initiatives doivent être saluées, il faut toutefois préciser qu'**il n'est évidemment pas de la responsabilité des plateformes de s'assurer in fine du respect par les utilisateurs de leurs obligations fiscales**, quand bien même ceux-ci disposeraient d'un compte « professionnel ». D'ailleurs, la priorité des sites de petites annonces n'est pas tant la lutte contre la fraude fiscale que la **chasse aux escroqueries** dont sont victimes les clients – à cet égard, le label de « professionnel » représente une garantie notable dans un modèle économique qui repose avant tout sur la confiance. De même, demander à un vendeur de fournir son numéro SIREN lors de son inscription n'empêche en rien celui-ci de réaliser l'essentiel de son chiffre d'affaires sur la plateforme « au noir » et de n'en déclarer qu'une petite partie.

Par ailleurs, on ne peut exclure que **certaines plateformes fassent volontairement preuve d'une certaine complaisance à l'égard des « faux particuliers » qui sont en fait des vendeurs importants, au point même d'en faire un argument commercial implicite**. De fait, il ressort des auditions menées par le groupe de travail que les garde-fous mis en place sont très variables selon les plateformes.

3. L'administration fiscale est démunie et peu mobilisée

L'administration fiscale apparaît bien démunie face à cette croissance des échanges marchands entre particuliers. Même s'il existait des règles fiscales claires et adaptées, leur portée serait de toute façon modeste compte tenu du caractère déclaratif de l'impôt sur le revenu et de l'absence de système de déclaration efficace.

Or il n'est pas souhaitable de concentrer des moyens excessifs sur le contrôle. De fait, les outils de l'administration fiscale, limités, reposent sur **le contrôle fiscal a posteriori**, qui a du sens lorsqu'il s'agit de cibler un petit nombre de contribuables à fort enjeu, mais qui perd toute efficacité dès lors qu'il s'agit de contrôler une multiplicité de contribuables, représentant chacun un enjeu modeste – mais collectivement important. De surcroît, les caractéristiques même de l'économie numérique compliquent la tâche : utilisation de pseudonymes, présence sur de multiples plateformes etc.

Surtout, le droit de communication, qui permet aux agents de l'administration d'obtenir des informations auprès des plateformes collaboratives et des sites de paiement (identité, régularité des transactions, montant des revenus, localisation etc.), souffre d'une faiblesse majeure en dépit de son renforcement récent : **il n'a pas de portée extraterritoriale, et s'expose donc à une fin de non-revoir de la part des plateformes situées à**

l'étranger – ce qui est très souvent le cas. Pour mémoire, le service de mise en relation proposé par *Uber* est rendu depuis les Pays-Bas, et celui que propose *Airbnb* est rendu depuis l'Irlande¹. La société *PayPal* est un établissement de crédit enregistré au Luxembourg. Les plateformes entendues par le groupe de travail ont confirmé qu'il arrivait – sans plus de précisions – que la DGFIP exerce son droit de communication à leur endroit, quand bien même elles seraient situées à l'étranger.

Des développements plus complets sont consacrés à cette question dans l'autre rapport du groupe de travail : « *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source* ».

Les difficultés du contrôle au cas par cas dépassent d'ailleurs largement le seul domaine fiscal. En mai 2015, la Mairie de Paris a lancé une opération visant à contrôler la légalité de la location d'appartements par des particuliers dans le Marais² (hors résidence principale, la mise en location d'un appartement implique une autorisation de changement d'usage des lieux). Mais que peuvent les quelques agents de la direction « logement et habitat » de la Mairie face aux 50 000 annonces présentes sur le site pour la ville de Paris ? En 2014, 20 condamnations ont été prononcées, représentant 56 logements loués et environ 560 000 euros d'amende³. Ces problématiques, toutefois, dépassent le cadre du présent rapport.

Face à ces questions, l'attentisme a jusqu'ici prévalu au sein de l'administration et du Gouvernement – mais il est vrai qu'il s'agit d'une révolution récente, et aux enjeux fiscaux somme toute modestes. **Longtemps, le renvoi au droit existant a tenu lieu de doctrine officielle.** Ainsi, le ministre délégué chargé du budget, Bernard Cazeneuve, rappelait à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014 par l'Assemblée nationale que « *la jurisprudence et la doctrine fiscale permettent d'ores et déjà de taxer en tant que BIC les revenus d'activités commerciales exercées à titre habituel, telles que la location de biens meubles*⁴ ». L'administration fiscale a plusieurs fois fourni la même réponse aux interrogations du groupe de travail : « *la législation actuelle permet déjà d'appréhender fiscalement cette source de revenus et de la contrôler si nécessaire*⁵ ».

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2015, ces plateformes appliquent toutefois la TVA du pays du client sur le montant de leurs prestations, en application du « principe de destination ». Voir à ce sujet l'autre rapport du groupe de travail : « *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source* », rapport n° 691 (2014-2015).

² Durant l'été 2014, 66 320 personnes ont séjourné dans le Marais via Airbnb, alors que seuls 64 795 habitants y ont leur résidence principale.

³ Source : Le Figaro du 29 juin 2015.

⁴ Assemblée nationale, compte rendu des débats de la séance du 14 novembre 2013.

⁵ Source : réponse de la DGFIP au questionnaire du groupe de travail.

Ces derniers mois, la nécessité de fixer un cadre juridique aux plateformes a toutefois gagné en reconnaissance. Par exemple, la loi « Macron » pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques¹ prévoit que les « *marketplaces* » et autres plateformes de mise en relation entre vendeurs et acheteurs soient dorénavant tenus de fournir « *une information loyale, claire et transparente* » à leurs utilisateurs. Certes, ces dispositions ne contiennent **aucun volet fiscal**, et leur portée exacte demande encore à être précisée par décret². Mais c'est un début.

De prochains projets de loi sur l'économie numérique pourraient être l'occasion de préciser les règles d'assiette et de recouvrement de l'impôt adaptés à la nouvelle économie (cf. *infra*), notamment en conférant **un statut juridique aux plateformes**.

Au niveau de la société civile, en revanche, la prise de conscience est ancienne – mais la doctrine tarde à lui emboîter le pas. La question du régime fiscal et social applicable aux revenus gagnés sur des plateformes collaboratives fait partie des questions les plus fréquemment posées par les entrepreneurs et par les utilisateurs, comme cela a été dit à plusieurs reprises lors des auditions. Mais peu de spécialistes se sont saisis du sujet à ce jour. On peut toutefois saluer certaines initiatives, à l'instar du blog *Droit du partage*, fondé en 2013 par trois jeunes juristes.

En tout état de cause, compte tenu des enjeux financiers croissants et de l'incertitude juridique qui est préjudiciable à la fois aux particuliers, aux plateformes et aux États, il importe aujourd'hui d'avancer vers une réforme du système en vigueur.

III. LA COLLECTE DE LA TAXE DE SÉJOUR PAR LES PLATEFORMES : UNE EXPÉRIENCE RICHE D'ENSEIGNEMENTS

1. Les modalités de la collecte automatique de la taxe de séjour

Alors que le tableau général est celui d'un décalage entre le système fiscal et la réalité de l'économie collaborative, **l'expérience de la collecte de la taxe de séjour par des plateformes de réservation en ligne** comme *Airbnb* suggère que des évolutions sont possibles. Il s'agit là d'un précédent riche d'enseignements, qui montre que les plateformes Internet pourraient être efficaces pour collecter directement certaines taxes.

¹ Article 134 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

² Il est notamment question que utilisateurs puissent bénéficier d'informations transparentes sur les critères de référencement des contenus, la qualité de l'annonceur, les conditions de retrait des offres, les droits et obligations des parties, les informations précontractuelles etc.

La taxe de séjour

Instituée en 1910, la taxe de séjour vise à faire contribuer les visiteurs aux dépenses supportées par les communes touristiques. La loi prévoit deux modalités possibles d'assujettissement, laissées au libre choix des communes :

- **la taxe de séjour « au réel »**, établie sur les touristes, est calculée par personne et par nuitée ;

- **la taxe de séjour « forfaitaire »**, établie sur les logeurs, est assise sur la capacité d'hébergement multipliée par le nombre de nuitées comprise dans la période d'ouverture de l'établissement. Un abattement forfaitaire permet de tenir compte du fait que le taux de remplissage est généralement inférieur à la capacité d'hébergement. Le principal avantage de la taxe de séjour forfaitaire est d'épargner aux communes la vérification du taux de remplissage quotidien des établissements.

La loi de finances pour 2015 a réformé la taxe de séjour, notamment en simplifiant le régime - devenu très complexe - des exonérations et abattements, et en actualisant son barème. Celui-ci est ajusté à la hausse pour les établissements de catégorie supérieure. Selon la catégorie, la taxe de séjour peut désormais être fixée entre 0,20 euro et 4 euros. Les logements proposés par des particuliers sur Internet se rattachent à la catégorie des « meublés de tourisme sans classement », dont le barème est fixé entre 0,20 euro et 0,75 euro. Une part départementale de 10 % peut s'y ajouter sur décision du conseil départemental.

Concrètement, la taxe de séjour est collectée par les logeurs, hôteliers, propriétaires etc., et reversée annuellement au comptable public de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Des contrôles peuvent être effectués. Certaines communes, à l'instar de Paris, disposent d'un formulaire de télédéclaration.

En 2014, le produit de la taxe de séjour s'est élevé à 253 millions d'euros au profit des communes et des EPCI, auxquels viennent s'ajouter 9 millions d'euros au titre de la taxe additionnelle de 10 % perçue par les départements. Les recettes de la taxe de séjour atteignent 40 millions d'euros pour la Ville de Paris en 2014. D'après la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), 2 474 communes et 633 EPCI avaient institué une taxe de séjour en 2011.

Source : rapport général n° 108 (2014-2015) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2015, déposé le 20 novembre 2014.

En théorie, les particuliers qui mettent leur logement en location touristique sur Internet sont tenus de collecter eux-mêmes la taxe de séjour, et de la reverser directement à la Mairie de Paris. **En pratique, toutefois, la taxe de séjour n'est presque jamais perçue.** Si tant est que les propriétaires aient connaissance de leur obligation, ils ne disposent d'aucun moyen simple de s'y conformer : de fait, peu font le déplacement à la Mairie pour remettre un chèque de quelques euros par an... Les contrôles sont bien sûr rarissimes. Or ce problème, longtemps sans grandes conséquences, a pris une ampleur inédite avec l'explosion des locations entre particuliers permise par des sites

comme *Airbnb*. Outre les pertes de recettes fiscales, la distorsion de concurrence avec les professionnels de l'hôtellerie qui collectent la taxe de séjour est devenue préoccupante.

Dans ce contexte, et après une phase de concertation avec les parties prenantes, **la loi de finances pour 2015¹ a ouvert la possibilité de confier la collecte de la taxe de séjour aux plateformes de réservation par Internet, pour le compte des propriétaires.** Le nouvel article L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales précise ainsi que « *les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation ou de location ou de mise en relation en vue de la location d'hébergements pour le compte des logeurs, des hôteliers, des propriétaires ou des intermédiaires (...) peuvent, sous réserve d'avoir été habilités à cet effet par ces derniers, être préposés à la collecte de la taxe et à l'exécution des formalités déclaratives correspondantes. Ils versent, une fois par an, au comptable public assignataire de la commune le montant de la taxe* ».

Les modalités d'application du dispositif ont été précisées par le décret du 31 juillet 2015². Concrètement, **la taxe de séjour viendra s'ajouter automatiquement au montant de la réservation payée par l'utilisateur de la plateforme.** Celle-ci comptabilisera le nombre de nuitées et de visiteurs, le montant de la taxe perçue, ainsi que le cas échéant les motifs d'exonération, et reversera une fois par an son montant global à la commune bénéficiaire.

Après une expérience pilote à Chamonix, **la collecte de la taxe de séjour par Airbnb débutera le 1^{er} octobre 2015 à Paris**, première destination mondiale du site avec plus de 50 000 logements proposés *intra muros*. La taxe de séjour pour les meublés touristiques non classés est fixée à 0,83 euro par nuitée et par voyageur³. Au total, la taxe de séjour collectée par *Airbnb* devrait rapporter « *quelques millions d'euros* » à la Mairie de Paris⁴, le site n'ayant pas fourni davantage de précisions pour des raisons commerciales⁵. À ce jour, *Airbnb* est la seule plateforme de réservation ayant mis en place la collecte automatique de la taxe de séjour.

Le système devrait être étendu à d'autres communes dans les prochains mois, et à terme à l'ensemble des quelque 2 500 communes qui ont institué la taxe de séjour. La tâche est toutefois compliquée, dans la mesure où il s'agit d'une taxe locale dont le taux et les modalités de recouvrement sont fixés par chaque commune. Or l'administration n'a toujours pas mis en

¹ Article 67 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Décret n° 2015-970 du 31 juillet 2015 relatif à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire, JO du 5 août 2015. Les plateformes Internet bénéficiant d'un agrément « dans les conditions prévues par un arrêté du ministre chargé du budget » sont dispensées de fournir l'adresse du logement, et peuvent fournir un état simplifié.

³ Soit 0,75 euro de taxe de séjour « au réel » et 10 % de taxe additionnelle départementale.

⁴ Source : Nicolas Ferrary, directeur France d'Airbnb, dans *Le Monde* du 25 août 2015.

⁵ On notera toutefois que le budget primitif 2015 de la Ville de Paris prévoit un doublement des recettes de la taxe de séjour, soit 40,5 millions d'euros en 2014 et 80,5 millions d'euros en 2015, tenant à la fois au relèvement du barème et à la collecte par *Airbnb*. Il est toutefois difficile de savoir si ces estimations se révéleront correctes.

place de système d'information centralisé permettant aux plateformes de disposer des informations nécessaires à la collecte de la taxe sur l'ensemble du territoire ; il conviendrait à cet égard d'accélérer les choses. Au-delà des obstacles techniques, la mise en place de ce nouveau dispositif a également été retardée par des désaccords sur l'étendue des informations à transmettre, qui ont notamment conduit au rejet d'un premier projet de décret par le comité des finances locales (CFL) le 17 mars 2015¹.

En dépit de ces difficultés – somme toute attendues –, **la collecte automatique de la taxe de séjour par les plateformes constitue un progrès important** : il s'agit d'un processus simple et efficace, qui démontre qu'une modernisation du recouvrement de l'impôt dans le cadre de l'économie numérique est envisageable. Il est toutefois encore prématuré d'en tirer un bilan définitif, la collecte effective n'ayant pas encore débuté.

Le cas de Paris n'est pas isolé : **Airbnb collecte déjà la taxe de séjour ou ses équivalents dans plusieurs villes importantes**, le plus souvent à son initiative : Portland (Oregon), Chicago (Illinois), San Francisco (Californie), San Jose (Californie), et, depuis le 1^{er} février 2015, Amsterdam (Pays-Bas). Une rubrique du site d'*Airbnb* précise ainsi que « *dans certains endroits, Airbnb a passé des accords avec les autorités locales pour collecter et reverser les taxes locales pour le compte des hôtes. (...) Les taxes locales sont calculées et collectées au moment de la réservation. (...) Nous sommes déterminés à protéger la confidentialité de vos informations. Si nous sommes amenés à partager la moindre information avec vos autorités locales, vous serez personnellement averti des informations nécessaires qui auront été transmises* ».

2. Les plateformes Internet, au cœur du système de collecte de l'impôt de demain ?

La taxe de séjour représente, en elle-même, un enjeu financier très modeste. Toutefois, **l'expérience de la collecte de la taxe de séjour par les plateformes Internet emporte des leçons de portée bien plus générale**, pour toutes les nouvelles formes d'échanges sur Internet.

Ce précédent a montré que les plateformes de mise en relation entre particuliers, qui sont la clé de voûte de l'économie collaborative, peuvent jouer un rôle de « tiers de confiance » dans la collecte de l'impôt. En effet, celles-ci ont souvent une connaissance exhaustive et instantanée des revenus perçus par leurs membres. Par ailleurs, elles se montrent souvent de bonne volonté, désireuses d'aider les contribuables à respecter leurs obligations

¹ Ce projet de décret prévoyait notamment que les plateformes devaient fournir l'adresse du logement, ainsi que la liste des hébergements dont il n'a pas été possible d'établir la catégorie et ayant donné lieu, par défaut, à l'application du tarif des hébergements sans classement ou en attente de classement. Ces dispositions, techniquement difficiles à mettre en œuvre, sont supprimées dans le décret du 31 juillet 2015. Source : réponse de la direction générale des collectivités locales (DGCL) au questionnaire du groupe de travail.

fiscales, sous réserve que les responsabilités de chacun soient clairement délimitées – les déclarations d'*Airbnb* ou *Uber* (cf. *infra*) vont en ce sens. Quant aux obstacles techniques et juridiques, ils peuvent être levés.

Il convient à cet égard de distinguer l'aide à la *déclaration* de l'impôt et l'aide à la *collecte* de l'impôt. La taxe de séjour est un impôt assis sur la nuitée : comme les autres impôts indirects, il est possible de la collecter au fil de l'eau. En revanche, l'impôt sur le revenu est un impôt direct, soumis à un barème progressif dont le taux dépend de l'ensemble des revenus des particuliers, et il n'est pas prélevé à la source : dans ce type de cas, les plateformes peuvent aider les contribuables à s'acquitter de leurs obligations déclaratives, mais ne peuvent pas procéder à la collecte de l'impôt.

LES PROPOSITIONS : VERS UNE FRANCHISE FISCALE ET UNE DÉCLARATION AUTOMATIQUE DES REVENUS

La situation actuelle est insatisfaisante. **Les utilisateurs et les plateformes de l'économie collaborative font face à une insécurité fiscale pénalisante**, et l'application maximaliste du droit existant aboutirait à une situation bien trop complexe et pénalisante pour des particuliers qui ne cherchent qu'un complément de revenu occasionnel. **L'État, quant à lui, est confronté à une « fuite » de ses assiettes fiscales traditionnelles, et n'est pas en mesure de contrôler chaque transaction, chaque personne, chaque plateforme.**

Dès lors, il importe de changer de paradigme, et de penser **une manière de collecter l'impôt qui repose sur les seuls acteurs « solides » de l'écosystème : les plateformes Internet elles-mêmes**, qui connaissent en temps réel et à l'euro près les revenus réalisés par leurs membres. Ce nouveau système doit permettre d'assurer une juste imposition des revenus professionnels ou quasi-professionnels, tout en exonérant les compléments de revenu modestes et occasionnels. **Il n'est, en tout état de cause, pas question de créer un nouvel impôt spécifique à l'économie numérique.**

I. UNE EXONÉRATION DES REVENUS INFÉRIEURS À 5 000 EUROS

1. Une franchise générale pour tous les échanges entre particuliers sur Internet

Afin de clarifier les règles applicables à l'économie collaborative sans pour autant introduire de complications excessives pour les particuliers, le groupe de travail propose l'instauration d'une **franchise générale pour les échanges entre particuliers**. Plus précisément, les revenus des particuliers inscrits sur les plateformes seraient imposés selon les règles suivantes :

- **si le revenu annuel est inférieur au seuil défini (ex. 5 000 euros), il n'est pas imposable** et ne doit pas être déclaré. Cette franchise correspond au « partage des frais » inhérent à l'économie collaborative : la mise en location d'un logement ou d'un véhicule *via* une plateforme en ligne permet d'abord à son propriétaire de couvrir une partie des charges d'entretien qu'il supporterait normalement seul. La franchise constitue également une sorte de « tolérance » permettant d'exonérer les revenus occasionnels qui ne seraient pas taxés dans le monde « physique ». Elle emporte aussi une exonération des prélèvements sociaux ;

- si le revenu annuel est supérieur au seuil défini (ex. 5 000 euros), la partie excédant ce seuil est taxée dans les conditions de droit commun, à l'impôt sur le revenu (IR) et aux prélèvements sociaux. Il est traité comme un revenu provenant d'une activité commerciale, autrement dit de e-commerce au sens traditionnel du terme. Les statuts spécifiques, notamment celui de **l'auto-entrepreneur**, s'appliquent de plein droit au-delà de ce seuil. Au-delà des seuils propres à ces statuts, les charges deviennent déductibles pour calculer le BIC. Les revenus non imposables dépassant ce seuil, tels que **les ventes d'occasion (meubles, voitures...), demeurent non imposables**.

Par rapport à l'incertitude juridique actuelle, cette proposition présente de réels avantages pour les utilisateurs, les plateformes et l'État.

D'une part, la franchise permet de « laisser vivre » l'économie du partage, et le développement de l'économie numérique en général, tout en permettant d'imposer justement ceux qui exercent une véritable activité professionnelle. **Dans la mesure où le dépassement du seuil devrait rester l'exception, la plupart des utilisateurs des sites collaboratifs ne seront pas concernés, et donc pas imposés**. Ceci devrait permettre de créer un environnement favorable au développement de l'économie collaborative, et de permettre l'émergence d'acteurs français importants pouvant compter sur leur marché intérieur. Par ailleurs, même en cas de dépassement du seuil, les ventes qui sont aujourd'hui exonérées – telles que les ventes d'occasion sur des sites de petites annonces ou d'enchères – demeureront exonérées.

D'autre part, le système proposé ne crée aucun impôt nouveau, et ne nécessite aucune adaptation du droit existant. Au-delà de la franchise, l'imposition obéit en effet aux règles du droit commun, quel que soit le régime choisi par les utilisateurs des sites collaboratifs (imposition au réel ou au forfait, micro-entreprise etc.). **La proposition est donc immédiatement applicable**. À terme, on ne saurait exclure une évolution plus générale de la fiscalité des personnes et des entreprises intervenant sur les plateformes Internet – mais cela ne peut se concevoir sans une période de transition qui passe précisément par l'instauration de franchises.

En tout état de cause, et compte tenu de l'incertitude provoquée par la situation actuelle, **le Gouvernement et l'administration fiscale doivent prendre leurs responsabilités** dans les meilleurs délais et clarifier le régime fiscal applicable. C'est notamment ce qui avait été fait pour les monnaies virtuelles, dont le *bitcoin*, par l'instruction fiscale du 11 juillet 2014¹, adoptée

¹ L'instruction fiscale du 11 juillet 2014 précise que les plus-values sur les bitcoins sont imposées au barème progressif de l'impôt sur le revenu, au titre des BNC si celles-ci sont occasionnelles, ou au titre des BIC si elles se rattachent à une activité d'achat-revente est habituelles. Les bitcoins sont par ailleurs soumis à l'impôt sur la fortune (ISF) et aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG).

notamment à la suite de l'audition organisée le 15 janvier 2014 par la commission des finances du Sénat sur le sujet¹.

2. Le juste niveau de la franchise : « laisser vivre » la nouvelle économie tout en sécurisant les recettes fiscales

Quel est le bon niveau de la franchise ? S'il appartiendra *in fine* au législateur de trancher cette question, **le groupe de travail suggère de fixer le seuil d'imposition à 5 000 euros de revenu annuel** – par définition bruts et hors taxes, par foyer fiscal. Ce niveau correspond essentiellement à une **estimation moyenne du « partage des frais »**, lequel est bien souvent la motivation première des utilisateurs des plateformes collaboratives. Pour simplifier, on considère qu'en-dessous du seuil de 5 000 euros, les sommes gagnées par les particuliers servent avant tout à réduire leur budget d'entretien, d'assurance, de carburant, d'électricité etc. Au-dessus du seuil de 5 000 euros, les sommes sont considérées comme des profits.

La franchise proposée est d'une certaine manière **l'équivalent des charges déductibles**. Rappelons que, par analogie avec une entreprise, si un particulier réalisait un chiffre d'affaires sur Internet, il pourrait déduire ses charges d'entretien et d'amortissement de celui-ci afin de calculer son bénéfice imposable. Par exemple, l'ADEME estime **que le coût moyen d'une petite voiture citadine est de 6 150 euros par an** pour 15 000 km parcourus², somme qui inclut l'amortissement de la voiture, le carburant, l'assurance, les péages et le stationnement, le contrôle technique etc. Lors des auditions du groupe de travail, certaines plateformes ont estimé que ce coût, s'il était déduit du « chiffre d'affaires » réalisé par les particuliers, aboutirait dans la quasi-totalité des cas à une perte et non à un bénéfice ; le revenu ne serait donc pas imposable. En réalité, **il conviendrait d'appliquer un raisonnement au prorata** : par exemple, si la voiture est utilisée 20 % du temps dans le cadre du covoiturage ou de la location entre particuliers, seuls 20 % des charges devraient être déductibles. Ce raisonnement est applicable aux autres services rendus dans le cadre de l'économie collaborative, de la location de logement à celle d'une machine à laver.

Dans le cas des ventes de biens sur les marketplaces ou les sites d'enchères, où le « partage des frais » a moins de sens, la franchise correspond davantage à une sorte de « tolérance », équivalent numérique de la brocante. Au-delà du seuil, le droit commun s'applique : soit l'activité devient commerciale et est imposée à ce titre, soit il s'agit d'une vente

¹ Audition conjointe du 15 janvier 2014 sur les enjeux liés au développement des monnaies virtuelles de type bitcoin. Voir également à ce sujet le rapport d'information n° 767 (2013-2014) du 23 juillet 2014 de Philippe Marini et François Marc, La régulation à l'épreuve de l'innovation : les pouvoirs publics face au développement des monnaies virtuelles.

² Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 2011. Le coût annuel moyen d'un petit monospace Diesel est estimé à 7 950 euros par an, et celui d'un 4x4 Diesel à 15 750 euros par an.

exonérée. Ce dernier cas correspond typiquement à celui d'un particulier qui réaliserait en une fois une vente importante, par exemple à l'occasion de la vente de sa voiture ou de ses meubles lors d'un déménagement.

Enfin se pose la question de la catégorie des revenus qui dépassent la franchise. Dans la mesure où, au-dessus du seuil de 5 000 euros, le droit commun s'applique, certains revenus continueront à être exonérés. Par exemple, si un particulier gagne 3 000 euros au titre de la location de son appartement et 3 000 en vendant son canapé d'occasion, le seuil sera dépassé de 1 000 euros : comment déterminer si cette somme doit être imposable (location de logement) ou exonérée (vente occasion) ? Afin de résoudre simplement cette question, le groupe de travail propose de **retenir par principe la solution la plus favorable au contribuable**, c'est-à-dire l'inclusion prioritaire dans l'assiette de la franchise des revenus qui seraient normalement imposables.

Une précision : au-delà du seuil, c'est-à-dire dans le droit commun, la déductibilité des charges peut trouver à s'appliquer à nouveau. Il faut alors, naturellement, déduire celles-ci dès le premier euro perçu, et non pas à partir de 5 000 euros, pour ne pas que se cumulent deux dispositifs correspondant au partage des frais.

Le seuil de 5 000 euros proposé par le groupe de travail est par construction d'application générale pour toute l'économie collaborative, et ne peut correspondre au niveau exact du partage des frais dans chacun des différents secteurs économiques. Il s'agit d'**un choix assumé de simplicité et de lisibilité**. Son niveau apparaît suffisamment élevé pour permettre un véritable essor des échanges entre particuliers, tout en permettant la taxation des activités qui, par leur importance, entreraient *de facto* en concurrence avec les secteurs de l'économie traditionnelle.

Avec la franchise proposée, un particulier gagnant 8 000 euros par an sur une ou plusieurs plateformes de services serait imposé à hauteur 738 euros au lieu de 1 968 euros actuellement, soit un taux effectif de 9,2 % au lieu de 24,6 % (dans l'hypothèse où il choisirait le prélèvement forfaitaire libératoire du régime de la micro-entreprise¹). Un particulier gagnant 20 000 euros par an serait quant à lui imposé à hauteur de 3 690 euros (18,5 %) au lieu de 4 920 euros (24,6 %), tandis qu'un particulier gagnant 4 500 euros serait totalement exonéré. Le changement est de même ordre pour les ventes de marchandises.

Les tableaux simplifiés ci-après reprennent ces différents cas.

¹ Articles 50-0 et 151-0 du code général des impôts.

**Comparaison entre le système actuel et le système proposé
 (imposition d'un particulier au prélèvement social et fiscal libératoire)**

(en euros) (barème 2015)

Vente de marchandises	Sans franchise			Avec franchise		
	4 500	8 000	20 000	4 500	8 000	20 000
Revenu sur Internet						
<i>Après franchise de 5 000 €</i>	s.o.	s.o.	s.o.	0	3 000	15 000
Impôt et prélèvements sociaux (prélèvement forfaitaire libératoire : 14,3 %)	644	1 144	2 860	0	429	2 145
Taux d'imposition effectif	14,3%	14,3%	14,3%	0,0%	5,4%	10,7%

Prestation de services	Sans franchise			Avec franchise		
	4 500	8 000	20 000	4 500	8 000	20 000
Revenu sur Internet						
<i>Après franchise de 5 000 €</i>	s.o.	s.o.	s.o.	0	3 000	15 000
Impôt et prélèvements sociaux (prélèvement forfaitaire libératoire : 24,6 %)	1 107	1 968	4 920	0	738	3 690
Taux d'imposition effectif	24,6%	24,6%	24,6%	0,0%	9,2%	18,5%

Source : commission des finances du Sénat. Calcul simplifié. Les taxes sectorielles (taxe de séjour etc.) sont ignorées.

On constate – logiquement – que plus le revenu augmente et se rapproche d'une activité « commerciale », plus le taux d'imposition effectif se rapproche du droit commun : l'effet de la franchise s'atténue. **L'État trouverait son compte à un tel système, dans la mesure où le recouvrement serait garanti**, grâce à la déclaration automatique des informations (cf. *infra*). Toutes choses égales par ailleurs, les particuliers qui dépassent le seuil de 5 000 euros ont intérêt à opter pour le statut d'auto-entrepreneur, comme d'aujourd'hui.

Bien entendu, il serait théoriquement possible de ne prévoir aucune franchise, et d'imposer **au premier euro** au titre des BIC l'intégralité des revenus réalisés par les particuliers sur Internet¹. Une telle solution serait toutefois difficilement praticable compte tenu de la diversité des sources et de la modestie des montants en jeu ; l'administration fiscale ne pourrait pas en assurer une gestion efficace, et il en résulterait un surcroît d'insécurité

¹ C'est notamment ce que proposait l'amendement n° 597 déposé par Charles de Courson, député, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014 à l'Assemblée nationale. Il convient toutefois de saluer cette première tentative de clarifier les règles fiscales applicables à l'économie collaborative.

pour les particuliers. Par ailleurs, une telle solution conduirait à imposer des revenus qui, aujourd'hui, sont exonérés (par exemple les ventes d'occasion), ce qui poserait une question d'égalité devant la loi fiscale.

3. Les solutions alternatives : des seuils et des critères sectoriels ?

Le groupe de travail a étudié les mérites comparés d'une franchise générale unique et de plusieurs franchises sectorielles. Au cours des auditions, plusieurs personnes ont exprimé une préférence pour l'instauration de franchises sectorielles, c'est-à-dire applicables séparément aux revenus tirés, par exemple, de la location d'un logement d'une part, et de la conduite d'un véhicule d'autre part. De fait, les seuils correspondant au « partage de frais » sont différents selon les activités : le coût d'entretien d'un logement n'est pas identique à celui d'une voiture – et varie d'ailleurs en fonction des voitures et des logements. Par ailleurs, certaines activités se prêtent aisément à l'exercice d'une activité (quasi-)professionnelle, comme la location d'un logement sur *Airbnb*, alors que d'autres, comme le covoiturage avec *Blablacar*, rassemblent presque exclusivement des particuliers qui cherchent à amortir leurs frais, sans véritable possibilité de réaliser un profit.

Les seuils sectoriels peuvent être calculés selon diverses modalités. En matière de covoiturage ou de transport de personnes, par exemple, le seuil peut être fixé en fonction du coût annuel moyen d'entretien d'un véhicule (cf. *supra*). D'autres suggèrent d'aligner celui-ci sur le « **barème kilométrique** » qui permet aux salariés de déduire de leur revenu imposable le montant correspondant à leurs frais de déplacement¹. En application de ce barème, 3 000 kilomètres parcourus avec un véhicule de 6 CV ouvriraient droit à une franchise de 1 704 euros (3 000 kilomètres x 0,568).

La franchise sectorielle est également la solution retenue par le Royaume-Uni, dans le secteur de l'hébergement : les revenus tirés par un particulier de la location de sa résidence principale meublée ne sont pas imposables dès lors qu'ils ne dépassent pas 4 250 livres sterling par an (soit 5 857 euros) – ce seuil étant divisé par deux si le revenu est partagé avec un conjoint (soit l'équivalent du foyer fiscal). Dès lors que le seuil est dépassé, les contribuables doivent souscrire une déclaration de revenu, et bénéficient de l'exonération².

¹ Article 83 du code général des impôts. Le barème est calculé de la façon suivante : en fonction de la « puissance administrative » du véhicule, la distance parcourue est multipliée par un coefficient fixé par l'arrêté du 26 février 2015 comme suit (pour les distances jusqu'à 5 000 km) : 0,41 pour 3 CV et moins ; 0,493 pour 4 CV ; 0,543 pour 5 CV ; 0,568 pour 6 CV ; 0,595 pour 7 CV et plus.

² Source : <https://www.gov.uk/government/publications/rent-a-room-for-traders-hs223-self-assessment-helpsheet/hs223-rent-a-room-for-traders-2015>.

Toutefois, le groupe de travail estime qu'une franchise unique de portée générale est de loin préférable. En effet, l'instauration de franchises sectorielles multiples créerait non seulement un système complexe et illisible pour les usagers, mais aurait également pour conséquence de « figer » les *business models* de l'économie collaborative dans le marbre d'une instruction fiscale, alors que c'est précisément le dynamisme et la flexibilité de ce secteur qui fait sa force. Par ailleurs, l'administration fiscale n'aurait pas les moyens de vérifier le respect des différents seuils et critères. À l'inverse, **la franchise unique est un système simple et lisible, pour les sites comme pour leurs utilisateurs, et permet à l'économie du partage d'évoluer vers de nouveaux modèles.**

Pour les mêmes raisons, le groupe de travail estime qu'**un seuil monétaire est préférable à des critères sectoriels**, par exemple l'obligation de passer sur un compte « professionnel » et d'avoir un statut légal d'entreprise, imposée au premier euro, au-delà de deux logements, de deux voitures etc. Ces deux options ne sont toutefois pas incompatibles entre elles, et rien n'interdit aux plateformes (ou même au législateur) d'ajouter de telles conditions – à l'instar d'*Uber* qui demande dorénavant à ses chauffeurs professionnels du service *UberX* de s'enregistrer comme auto-entrepreneurs, ou des places de marché qui fixent des seuils et critères entraînant le passage obligatoire à un compte de type « professionnel ».

Précisons qu'à ce jour, **la plupart des autres pays du monde n'ont pas entrepris de réflexion sur le sujet**, ni par conséquent clarifié leurs règles fiscales.

II. UN SYSTÈME DE DÉCLARATION AUTOMATIQUE DES REVENUS

1. Une transmission des données *via* un tiers de confiance

Pour que le système de franchise soit juste et efficace, **il importe que l'administration fiscale sache à quel moment le seuil est franchi** par un particulier. La seconde proposition du groupe de travail est donc le corollaire nécessaire de la première, et la condition de sa réussite. Il s'agit d'instaurer **un système de déclaration automatique des revenus des particuliers par les plateformes Internet, *via* un tiers de confiance.** Alors que l'administration fiscale est incapable de contrôler chaque vendeur et chaque acheteur, les plateformes disposent, elles, des revenus de chacun de leur membre, en temps réel et à l'euro près.

Concrètement, le mécanisme proposé est le suivant :

1) les plateformes Internet transmettent les revenus réalisés par leurs utilisateurs à raison de leurs différentes activités (vente de biens, prestation de services, location etc.) **à une plateforme tierce indépendante (le « Central ») ;**

2) le « Central » calcule le revenu agrégé de chaque personne sur Internet et le transmet à l'administration fiscale, une fois par an, en vue d'établir une déclaration pré-remplie de chaque contribuable. Si le revenu agrégé est inférieur au seuil de 5 000 euros, le « Central » ne le transmet pas à l'administration fiscale et aucune déclaration supplémentaire n'est requise.

À noter : le « Central » proposé dans le cadre du présent rapport, qui permet d'agréger les revenus de l'économie collaborative, ne doit pas être confondu avec le « Central » proposé dans le cadre de l'autre rapport du groupe de travail (n° 691, 2014-2015), qui permet de prélever correctement la TVA.

2. Un système simple, transparent et volontaire

Par rapport à l'absence actuelle de possibilité, pour les utilisateurs des plateformes, de déclarer simplement leurs revenus, **le système proposé présente de nombreux avantages qui le rendent bien plus adapté aux spécificités de l'économie numérique**. Ces avantages sont les suivants :

- **le système est simple, transparent et peu invasif**. Pour les utilisateurs des sites de partage qui dépassent le seuil de revenu annuel, il est **l'équivalent de la déclaration pré-remplie des salariés**. Un système simple de notification par e-mail peut être mis en place dès lors que le seuil est dépassé. Il suffit à ces derniers de cocher une case lors de leur inscription pour donner leur accord. Pour les plateformes, il consiste tout simplement en la transmission agrégée de données dont elles disposent déjà ;

- **le système est optionnel mais incitatif** : il doit rester volontaire afin de laisser aux plateformes la possibilité de participer ou non, selon leur taille, leur *business model* et leur degré de maturité. Toutefois, les grandes plateformes devraient y trouver un intérêt évident. D'une part, les sites et leurs utilisateurs y trouveront **une sécurité juridique et fiscale** qui leur fait actuellement défaut, et la « respectabilité » ainsi acquise par les plateformes constitue en elle-même un avantage commercial. D'autre part, il pourrait être envisagé de rendre ce système obligatoire à terme, **en en faisant l'un des éléments attachés au « statut des plateformes »**, lequel pourrait faire l'objet d'une définition dans le cadre d'un prochain projet de loi. Une autre solution serait de **conditionner le bénéfice d'opt out sur le prélèvement à la source de la TVA à l'adhésion au système**, proposé par ailleurs par le groupe de travail¹ : un cercle vertueux serait ainsi créé, sécurisant à la fois le l'imposition des transactions et des revenus.

D'une manière générale, les grandes plateformes entendues par le groupe de travail se sont montrées **plutôt ouvertes à l'idée de jouer un rôle dans la collecte de l'impôt, pourvu que le système soit simple** (notamment en ce qui concerne l'infrastructure informatique), **que les responsabilités de**

¹ Voir à ce sujet l'autre rapport du groupe de travail : « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », rapport n° 691 (2014-2015).

chaque acteur soient clairement définies, et enfin que les transmissions d'informations soient limitées au strict nécessaire. Ceci correspond d'ailleurs aux positions défendues par *Airbnb* dans le cadre de la collecte de la taxe de séjour (cf. *supra*). Dans une interview donnée au journal *Le Monde* le 21 janvier 2015¹, Travis Kalanick, le PDG fondateur d'*Uber*, a quant à lui déclaré que « *si nous tombons d'accord avec un gouvernement, nous pouvons lui transmettre immédiatement les revenus de tous nos chauffeurs puisque c'est entièrement numérisé. Chaque euro payé à Uber est un euro taxable !* ». Des accords ont été conclus dans ce sens avec plusieurs villes américaines.

Il convient de préciser que **le système de transmission pourrait le cas échéant être étendu aux entreprises** présentes sur les plateformes Internet (vendeurs, loueurs, chauffeurs professionnels etc.), et ne pas se limiter aux seules transactions entre particuliers (C to C). Dès lors que l'infrastructure existe, il faut en tirer le plus grand profit. La franchise fiscale, en revanche, reste réservée aux particuliers (y compris auto-entrepreneurs).

Le système proposé facilitera la tâche de l'administration fiscale, qui pourra dès lors concentrer ses efforts de contrôle sur les contribuables à fort enjeu. À vrai dire, le système proposé est même plus « solide » que les modalités en vigueur dans le monde « physique », où l'on ne saurait exclure que le chiffre d'affaires de certaines professions qui font face à la concurrence d'Internet ne soit pas totalement déclaré... **La déclaration automatique des revenus est en fait le corollaire indispensable à la franchise de 5 000 euros** : sans elle, l'administration fiscale s'épuiserait à contrôler le dépassement du seuil chez une multitude de contribuables, sans véritable changement par rapport à la situation actuelle.

Lors des travaux du groupe de travail, une **solution alternative** a été explorée : un seuil plus élevé pour la franchise générale, en échange d'une **imposition spécifique au premier euro** des revenus inférieurs au seuil, d'un montant modeste et **prélevé à la source par les plateformes** (comme leur propre commission). Toutefois, cette hypothèse se heurte aujourd'hui à deux limites, qui ont conduit à l'écarter. Premièrement, certaines plateformes ne disposent pas du revenu de leurs utilisateurs (cf. *infra*). Deuxièmement, **un prélèvement à la source au premier euro reviendrait à créer un nouvel impôt, qui viendrait de surcroît frapper certaines transactions aujourd'hui exonérées** (les ventes d'occasion etc.).

3. Quelques difficultés techniques et juridiques à résoudre

Le dispositif proposé constitue un changement important dans la manière de collecter l'impôt. Naturellement, il soulève un certain nombre de questions d'ordre technique et juridique, qui peuvent toutefois être résolues.

¹ « Uber : "les batailles juridiques seront sans fin" », *Le Monde*, 21 janvier 2015.

Premièrement, il convient d'assurer la bonne identification des utilisateurs des plateformes, qui sont parfois inscrits sous un pseudonyme, afin d'éviter les erreurs, doublons, homonymes etc. lors de la transmission des informations, et donc les cas de non-imposition ou de double imposition. Il semble néanmoins possible de lever les difficultés techniques et juridiques que cela implique, sans mettre en place un système trop lourd ou trop intrusif pour les utilisateurs, et **compatible avec les exigences de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978¹** (cf. *infra*).

Deuxièmement, certaines plateformes n'ont pas connaissance du montant des revenus de leurs utilisateurs, car elles n'agissent pas en tant que tiers de confiance pour les paiements. C'est typiquement le cas du site de petites annonces *Leboncoin*, où les paiements se font en direct, et parfois en liquide, par opposition à des sites tels qu'*Amazon Marketplace* ou *eBay*, par lesquels transitent les paiements effectués par carte bleue ou par *PayPal*. **Ce problème n'est toutefois pas insurmontable**. D'abord parce que le système est précisément conçu pour être **volontaire**, ce qui laisse la possibilité à tous les modèles d'exister. Ensuite parce que **le modèle de « tiers de confiance » tend à se généraliser**, dans la mesure où il permet à la plateforme de prélever une commission au lieu de compter sur un financement exclusif par la publicité. L'assurance (du véhicule, du logement etc.) ou la garantie (du produit) proposées à l'utilisateur qui paie *via* la plateforme constituent une incitation très forte². Certes, le système proposé ne permettra pas de couvrir 100 % des échanges – mais il suffit qu'il en couvre la majorité pour être viable, et en tout état de cause bien plus efficace que le système actuel.

Troisièmement, l'instauration d'un tel système pourrait entraîner un phénomène de report des utilisateurs vers des sites non-coopératifs, et notamment vers ceux qui n'interviennent pas comme intermédiaire de paiement. **Le risque semble toutefois très limité**. Les sites participants, en effet, apportent une véritable sécurité juridique et fiscale à leurs utilisateurs, pour un impôt qui devrait rester modeste, sinon inexistant. Par ailleurs, il n'existe aujourd'hui tout simplement pas d'alternative crédible au modèle de l'intermédiaire de paiement dans de nombreux secteurs, par exemple le transport de personnes.

4. La question des données personnelles

Le « Central » a donc pour fonction de calculer le revenu agrégé de réalisé par chaque personne inscrite sur une plateforme collaborative, et de le transmettre à l'administration fiscale, une fois par an, en vue d'ajouter une ligne pré-remplie à l'impôt sur le revenu.

¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

² Un autre exemple est celui de *Blablacar*, dont le système de paiement en ligne plutôt qu'en liquide a ramené le taux de désistement des passagers de 35 % à 3 %.

Cette mission implique, de manière classique, la mise en œuvre d'un **traitement de données à caractère personnel, dans le cadre de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978**¹. Dans son extension la plus large, ce traitement pourrait relever du I-1 l'article 27 de la loi : « *sont autorisés par décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État, d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, qui portent sur des données parmi lesquelles figure le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques* ». Les seules informations nécessaires au « Central » sont l'identité de la personne et son revenu². Afin d'assurer la bonne identification des personnes et d'éviter notamment les doublons, le « Central » devra probablement avoir recours au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), tenu par l'INSEE depuis 1946 ; les plateformes collaboratives, bien sûr, se situent en amont de ce recoupement, et n'auront en aucun cas à connaître de ces informations.

En tant que tel, ce système n'a rien de nouveau : en fait, il est aujourd'hui la norme dans la majorité des cas. En effet, toute entreprise employant des salariés est tenue de remplir avant le 31 janvier de chaque année une **déclaration annuelle des données sociales (DADS)**, qui fournit, pour chacun de ses établissements, la liste nominative de ses salariés, les caractéristiques de l'emploi occupé et du contrat de travail, et le détail des rémunérations brutes perçues au cours de l'année précédente. La DADS, document commun aux administrations fiscales et sociales, permet le pré-remplissage des déclarations à l'impôt sur le revenu, et peut être transmise par voie dématérialisée³. Depuis 2013, sur la base du volontariat, la DADS est progressivement remplacée par la **déclaration sociale nominative (DSN)**, qui permet de rassembler l'ensemble des formalités adressées par les entreprises aux organismes de protection sociale, et fait l'objet d'une transmission mensuelle des données, à l'issue de la paie⁴. La DSN deviendra obligatoire pour toutes les entreprises à compter du 1^{er} février 2016⁵.

¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

² Il va sans dire, notamment, que les informations transmises ne sont en aucun cas des données sensibles au sens de l'article 8 de la loi, c'est-à-dire « des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci ».

³ Via le site net-entreprises.fr, service opéré par le GIP Modernisation des déclarations sociales, groupement d'intérêt public qui rassemble les organismes de protection sociale, les sociétés d'assurance, les institutions de prévoyance et les organisations professionnelles.

⁴ Article 35 de la loi n° 2012-387 du 23 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

⁵ Article 10 de l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs.

La DSN a fait l'objet d'un avis favorable de la CNIL, dans sa délibération n° 2012-403 du 15 novembre 2012. Celle-ci considère notamment que « *les données transmises par l'employeur sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées* ».

À cet égard, il faut souligner que **le système proposé par le groupe de travail est bien moins intrusif que le droit commun applicable aux salariés**, s'agissant notamment de l'étendue des informations demandées. Signalons également que tous les traitements de données à caractère personnel ayant lieu en France demeurent très modestes et sans commune mesure avec les croisements de données personnelles effectués par les géants d'Internet, plateformes collaboratives comprises.

Enfin, les données transmises n'ont pas vocation à servir à autre chose qu'au recouvrement de l'impôt.

5. Le statut et les autres missions du « Central »

Afin d'assurer un fonctionnement efficace du « Central », le groupe de travail estime qu'il est préférable de **confier en partie son organisation concrète et son fonctionnement aux plateformes elles-mêmes**, qui disposent des compétences techniques et de la réactivité nécessaires. Dans la mesure où il s'agit d'une **structure chargée d'une mission d'intérêt général**, celle-ci devra néanmoins être encadrée par la loi.

Dès lors, le « Central » pourrait prendre la forme d'un **groupement d'intérêt public (GIP)**, personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière, chargée d'exercer des activités d'intérêt général et associant au moins une personne morale à droit public à d'autres personnes de droit privé ou public. Par exemple, le service *net-entreprises.fr*, qui gère la déclaration sociale nominative (DSN) (cf. *supra*), est opéré par le *GIP Modernisation des déclarations sociales*, lequel rassemble les organismes de protection sociale, les sociétés d'assurance, les institutions de prévoyance et les organisations professionnelles.

Une solution alternative pourrait être le statut de **groupement d'intérêt économique (GIE)**, personne morale de droit privé non dotée de l'autonomie financière, qui peut associer des personnes morales de droit privé et de droit public, en vue de développer leur activité. Par exemple, le système de paiement par carte bancaire « CB » est géré par le *GIE Cartes Bancaires*, qui réunit la plupart des établissements financiers français.

Les dépenses d'investissement et de fonctionnement engagées par les plateformes au titre de la mission d'intérêt général confiée au « Central » (et seulement à ce titre) doivent donner lieu à **une compensation financière**, calculée au plus près des coûts du dispositif.

Au-delà de la mission fiscale évoquée dans le présent rapport, le « Central » pourrait, à terme, servir de structure de régulation de l'économie collaborative et de coopération des différentes plateformes.

Il pourrait ainsi évoluer vers un portail permettant aux personnes inscrites sur une plateforme d'**accomplir simplement et une fois pour toutes des démarches administratives générales ou sectorielles** : inscription au régime de l'auto-entrepreneur, vérification de la carte grise pour les prestations de transport, accomplissement de telle ou telle formalité sectorielle etc.

Le « Central » pourrait aussi permettre aux plateformes de **mener une démarche commune en matière de qualité et de sécurité**, qu'il s'agisse d'autorégulation ou d'application de normes contraignantes. Par exemple, un conducteur de voiture ayant été écarté d'une plateforme donnée à la suite d'un problème de sécurité ou d'une série de mauvaises « recommandations » ne pourrait pas immédiatement se réinscrire sur une autre plateforme du même secteur, mais devrait apporter des garanties supplémentaires. À l'inverse, le capital de « confiance » acquis par un utilisateur d'une plateforme pourrait être « mutualisé » et exploité sur d'autres plateformes.

Ces enjeux, qui posent de nombreuses questions, dépassent toutefois largement le cadre du présent rapport.

CONCLUSION

Notre système fiscal, qu'il s'agisse des règles d'assiette ou des procédures de recouvrement, n'était pas préparé à l'émergence de l'économie collaborative – ni d'ailleurs des autres bouleversements induits par la révolution numérique. **Les ajustements nécessaires, toutefois, ne sont pas d'une ampleur insurmontable.**

Dans ce contexte, le groupe de travail formule **deux propositions** : d'une part, l'instauration d'une **franchise unique de 5 000 euros** pour tous les revenus de l'économie collaborative ; d'autre part, la mise en place d'un système de **déclaration automatique des revenus**, à partir des informations dont disposent déjà les plateformes, en vue de simplifier les obligations du contribuable et les tâches de l'administration. En clair, le groupe de travail propose **un impôt moins élevé, mais plus sûrement collecté.**

Les défis posés par l'économie collaborative, ceci dit, **dépassent largement le seul cadre fiscal.** Dans un contexte où le salariat est de moins en moins la norme et où le travail indépendant progresse, parfois en marge du cadre légal, il devient nécessaire de **repenser globalement le statut de ces travailleurs de l'économie collaborative**, au regard du droit du travail¹, de la protection sociale, du droit de la consommation, de la responsabilité civile et contractuelle des plateformes, du droit de la concurrence, des professions réglementées etc. À terme, la question du passage à un modèle où les obligations contributives et la protection sociale ne sont plus attachées au *statut* (salarié etc.) mais à *l'individu* se posera.

Dans son rapport intitulé « *Ambition numérique – Pour une politique française et européenne de la transition numérique* » et remis au Premier ministre le 18 juin 2015, **le Conseil national du numérique (CNNum) a ainsi appelé à une réflexion sur le sujet en vue d'établir un cadre réglementaire adapté.** La proposition n° 47 consiste à « *améliorer notre compréhension des activités et des statuts porteurs de valeur économique, sociale et environnementale, y compris hors du cadre marchand classique* » ; la proposition n° 48 appelle à « *rendre visible et accompagner une économie contributive, coopérative, facteur de cohésion et d'innovation sociales* ». À plusieurs reprises, le président du CNNum, Benoît Thieulin, s'est prononcé en faveur de l'instauration de seuil pour tracer la limite entre la « pure » économie collaborative et les activités commerciales.

¹ L'une des questions les plus importantes est celle de la requalification éventuelle des plateformes comme employeurs de fait. Une décision de justice de Californie a récemment requalifié la relation entre les chauffeurs UberPop et la société Uber en contrat de travail, avec les droits qui s'y attachent.

En tout état de cause, il importe de mettre en place un cadre fiscal et réglementaire adapté, qui permette à l'économie collaborative de se développer mais qui ne laisse pas de « zones grises », et qui ne repose pas sur des obligations déclaratives excessives ou des contrôles matériellement irréalisables. **Créer un impôt spécifique pour les échanges sur Internet est une fausse piste** – car tous les échanges et tous les secteurs économiques sont potentiellement concernés, Internet n'étant qu'un moyen.

Il semble que le moment soit opportun pour agir : les plateformes de l'économie collaborative, aidées par l'aiguillon de la pression médiatique, les interrogations de leurs utilisateurs et la mobilisation croissante des décideurs politiques, semblent aujourd'hui adopter une attitude constructive – c'est du moins ce qui ressort des auditions du groupe de travail. Les utilisateurs, les plateformes et l'État ont chacun beaucoup à y gagner.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 17 septembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a présenté les conclusions du groupe de travail sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique.

Mme Michèle André, présidente. – Nous entendons la présentation des conclusions du groupe de travail de la commission des finances sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique. Ce groupe de travail a été constitué l'année dernière et comprend sept sénateurs : Albéric de Montgolfier, rapporteur général, et Philippe Dallier, anciens rapporteurs de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », Michel Bouvard et Thierry Carcenac, actuels rapporteurs de cette mission, Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », ainsi que Jacques Genest. Le sujet est important : demain, l'économie numérique, ce sera l'économie tout court. Si la fiscalité n'est pas capable de s'adapter à ces évolutions, c'est tout notre modèle fiscal qui est menacé. J'ai vu nos collègues au retour de leurs auditions ; ils étaient souvent enthousiastes, et se sont pleinement investis dans leurs travaux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avant tout, je veux témoigner de l'excellent esprit dans lequel nous avons travaillé, comme naguère dans d'autres groupes de travail transpartisans et informels. Nous avons été parfois atterrés, nous avons pu découvrir des réalités inconnues et mesurer l'ampleur de la tâche. La commission des finances est en pointe sur ces sujets, comme en témoignent ses travaux sur l'optimisation fiscale des géants d'Internet. La France seule ne peut rien faire, mais l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et le G20 ont heureusement pris la mesure du phénomène.

Nous avons pris cette fois le problème sous un angle différent, largement laissé de côté jusqu'à aujourd'hui : au-delà de l'optimisation, c'est bien de fraude pure et simple, ou plus exactement de non-recouvrement de l'impôt dû qu'il s'agit. Nous parlons ici d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et surtout de TVA.

L'économie numérique se développe, et ses activités échappent largement à l'impôt, faute de règles claires. Il en résulte d'une part une perte de recettes fiscales – une bonne part des 9,7 milliards d'euros manquants dans l'exécution 2013 s'explique sans doute par cela –, et d'autre part une distorsion de concurrence. Cela rejoint le débat que nous avons eu en séance sur la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), à laquelle échappent le *drive* et la vente sur Internet.

Nous présentons deux rapports. Le premier porte sur l'économie collaborative, très présente dans l'actualité avec la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à l'application *UberPop*, et s'interroge sur le traitement fiscal des millions de particuliers, ou prétendus tels, qui louent leur logement, leur voiture ou leurs talents sur des plateformes. Le second rapport porte sur le e-commerce, source d'importantes pertes de TVA. Selon la Commission européenne, cette taxe, de loin la première ressource de l'État, est sujette à des fraudes massives – des fraudes « carrousel » mais pas seulement. Le e-commerce est sans nul doute l'une des explications au manque à gagner. Ce problème a été traité avec une légèreté qui nous a frappés : l'administration, interrogée sur ce sujet, nous dit que tout va bien ; il nous faudra donc non seulement renforcer les outils de l'administration, mais aussi gagner la bataille des esprits.

Nous avons entendu plus de 70 personnes – fonctionnaires, entreprises du numérique, banques etc. – et effectué des déplacements à Bruxelles et Rome. L'Italie a en effet lancé une expérimentation en matière de TVA qui est riche en enseignements. Nous sommes parvenus à des propositions qui déboucheront sur des amendements au projet de loi de finances.

Nous avons travaillé selon trois principes. Premièrement, considérant que nous la fiscalité est déjà trop élevée, nous n'avons voulu créer aucun impôt nouveau, mais améliorer le recouvrement des impôts existants. Le canal de la vente se diversifie, celui du recouvrement doit le faire aussi. J'ajouterais que si les prix venaient à augmenter sur Internet suite à la mise en place de notre proposition, c'est précisément que nous avons raison sur le problème...

Deuxièmement, nous ne voulons pas entraver le développement de l'économie numérique. Une entreprise comme *Blablacar* permet à la France d'être en pointe dans le domaine ; nous ne voulons pas taxer la poussette revendue sur *Leboncoin*, pas plus que nous ne taxons les vide-greniers. Tout l'enjeu est de faire une différence avec les cas où cette activité devient la source principale de revenus d'un particulier.

Troisièmement, nous ne voulons pas ajouter de la paperasse, des formulaires, construire une usine à gaz. Tous les acteurs que nous avons rencontrés sont très sensibles à ce point.

Je laisse maintenant la parole à Bernard Lalande et à Michel Bouvard, qui présenteront les conclusions du groupe de travail au sujet de l'économie collaborative.

M. Bernard Lalande. – L'économie collaborative n'est pas un gadget, c'est une véritable économie. Aujourd'hui, nous confondons particuliers et professionnels, clients et fournisseurs. Du point de vue de la fiscalité, nous avons eu l'impression de faire œuvre de pionniers en débroussaillant un sujet méconnu.

Les choses évoluent d'ailleurs très vite. Ainsi, nous avons vu que certaines fonctionnent comme des chambres de compensation dont l'unité de mesure n'est pas monétaire, puisqu'elles reposent sur un système de troc, et qui échappent ainsi entièrement à l'impôt. Elles créent des réseaux entre particuliers, commerçants, banques ; mais l'intermédiaire pourrait bien un jour s'effacer – nous l'avons vu avec un système de monnaie virtuelle en Italie, où la plateforme ne facture plus une prestation de service, mais se paie sur un pourcentage du flux. Ce phénomène s'étend aux réseaux entre professionnels, dits *business to business* ou *B2B*, avec par exemple des échanges entre marchandises et utilisation d'un fichier clients. Nous avons rencontré beaucoup de jeunes entrepreneurs, souvent de moins de trente-cinq ans. Une jeune femme a mis en place un réseau amical qui permet de multiples échanges, comme une mobylette contre une voiture pour quelques heures, mais à force de se rendre service, on fait du commerce ! Demain, nous serons tous des commerçants de ce type, représentant mille petites fuites d'eau qui pourraient bien un jour assécher totalement les recettes de l'État.

Les Français ne comprendraient pas qu'un trajet unique sur *Blablacar* soit taxé ; mais l'affaire *Uber* montre qu'un chauffeur peut percevoir jusqu'à 8 200 euros annuellement – ce n'est pas négligeable. Aujourd'hui, notre système repose sur la confiance et le déclaratif, or ce nouveau secteur y échappe totalement. Par ailleurs, bien que nous soyons attachés à notre système territorial, nous devons bien faire face à l'extraterritorialité de ces activités : la plupart des plateformes sont situées à l'étranger, ce qui rend empêche de connaître les revenus des particuliers. L'administration fiscale n'a ni les outils ni les moyens suffisants ; elle s'est donc concentrée sur les gros acteurs, qui seront demain concurrencés par la multitude des petits.

À cet égard, les pistes que nous proposons sont simples, efficaces, et n'augmentent pas les impôts.

M. Michel Bouvard. – Au 1^{er} octobre, *Airbnb* collectera automatiquement la taxe de séjour à Paris. Cela ne concerne que 50 000 des 150 000 logements qu'il propose en France. Le taux de fuite et d'évasion de la taxe de séjour était énorme : à cet égard, l'économie numérique, *via* une plateforme, est donc le révélateur mais aussi le multiplicateur de transactions qui existaient avant elle. L'enjeu dépasse donc les 83 centimes d'euros par nuitée que la Ville de Paris récupérera.

Nos propositions répondent à deux questions : comment collecter l'impôt, et quels revenus imposer ?

Notre première proposition consiste à mettre en place un système de déclaration automatique des revenus, avec l'aide des plateformes. Celles-ci ont en effet l'avantage, pour beaucoup, de connaître à l'euro près et en temps réel le revenu de chacun de leurs membres. Aucun de nos interlocuteurs ne s'est montré hostile à cette proposition, à condition de veiller à la

simplicité ; les plateformes y voient au contraire une manière de sécuriser leur activité.

Concrètement, le mécanisme serait le suivant : lorsqu'un particulier gagne de l'argent sur une ou plusieurs plateformes collaboratives, celles-ci transmettent le montant correspondant à une plateforme tierce, que nous avons appelé le « Central » faute de mieux, organisme indépendant qui pourrait être un groupement d'intérêt public (GIP). Celui-ci calcule ensuite le revenu agrégé de chaque particulier, procède aux recoupements nécessaires, et transmet une fois par an ce revenu à l'administration fiscale. Celle-ci dispose alors du revenu « collaboratif » du contribuable, sans démarche de sa part.

Bien sûr, ce système pose un certain nombre de difficultés d'ordre technique et juridique, mais celles-ci ne sont pas insurmontables. Nous les avons analysées. Ce n'est qu'une extension à la nouvelle économie du principe de la déclaration pré-remplie à l'impôt sur le revenu des salariés, en moins complexe. Les plateformes interrogées, pour peu que les informations transmises soient limitées et les responsabilités clairement déterminées, montrent un intérêt à participer à ce système qui constituerait un label de respectabilité pour elles.

Vient alors la seconde question : dans quelle mesure faut-il imposer ces revenus ? Quelle assiette retenir ? De toute évidence, imposer au premier euro de modestes compléments de revenus n'est pas tenable, d'autant qu'il s'agit souvent d'un amortissement de charge. Souscrire une déclaration fiscale pour louer son appartement deux jours ou pour prendre un passager sur un trajet Paris-Chambéry, c'est aller trop loin. Il faut laisser vivre l'économie collaborative, et ne pas entraver le développement de futurs champions français. C'est pourquoi le groupe de travail propose l'instauration d'une franchise, fixée à 5 000 euros par foyer fiscal. En-dessous de ce seuil, les revenus ne seraient pas imposables : cette exonération couvre plus ou moins le partage des frais. Au-delà, c'est le droit commun qui s'appliquerait : imposition à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. Précisons tout de suite que ce qui est aujourd'hui exonéré demeurerait exonéré, notamment les ventes d'occasion. La déduction des charges redeviendrait possible.

Nous proposons une franchise unique générale, commune à toutes les activités de l'économie collaborative : c'est un choix assumé de simplicité et de lisibilité. Certes, une voiture génère plus de charges qu'un lave-linge, mais le seuil unique a le mérite de la simplicité. Avec cette franchise, un particulier gagnant par exemple 8 000 euros sur une plateforme Internet serait imposé à hauteur de 738 euros si l'on retient l'hypothèse du choix du prélèvement forfaitaire libératoire dans le cadre du régime, dans le cadre du régime de l'auto-entrepreneur, au lieu de 1 968 euros actuellement. Logiquement, plus le revenu augmente, plus le taux d'imposition effectif se

rapproche du droit commun. En résumé, nous proposons donc un impôt moins élevé, mais plus sûrement collecté. Tout le monde est gagnant.

Nous laissons maintenant la parole à Jacques Chiron et à Philippe Dallier, qui présenteront les propositions du groupe de travail en ce qui concerne le e-commerce.

M. Jacques Chiron. – L'économie numérique, c'est historiquement et avant tout, aujourd'hui encore, le e-commerce. Celui-ci représente, rien qu'en France, un chiffre d'affaires annuel de 57 milliards d'euros, en hausse de 11 % en un an, et de 1 500 milliards d'euros dans le monde, en hausse de 24 %. Les enjeux financiers sont ici bien plus importants que pour les échanges entre particuliers : il ne s'agit pas de clarifier des règles fiscales, mais de récupérer un manque à gagner considérable, bien qu'impossible à chiffrer, notamment sur la TVA.

Le e-commerce apporte avec lui plusieurs nouveautés. La première d'entre elles est l'éclatement des acteurs. Le problème de la fraude ne concerne pas tant les grands sites de e-commerce – qui s'en tirent déjà très bien grâce à l'optimisation – mais plutôt la multitude des petits vendeurs, difficiles à identifier. Entre ceux qui sont domiciliés ou hébergés à l'étranger, ceux qui interviennent *via* une *marketplace*, et ceux qui se cachent derrière un pseudonyme, la tâche est malaisée pour les services de l'État.

Deuxième nouveauté : la fin de la contrainte territoriale, défi de taille pour les systèmes fiscaux, fondés précisément sur le concept de territorialité. Afin d'éviter une évaporation complète des bases fiscales, des régimes spécifiques de TVA ont été mis en place – mais ceux-ci demeurent fondamentalement imparfaits. Pour les ventes de marchandises, les vendeurs européens qui réalisent plus de 100 000 euros de chiffre d'affaires annuel doivent s'enregistrer auprès de l'administration fiscale et acquitter la TVA française. Mais en pratique, ce régime est peu connu, peu utilisé, et surtout peu contrôlé car le pays d'origine, lorsqu'il n'a pas tout à y perdre, n'a en tout cas rien à y gagner. Ainsi, alors que 715 000 sites sont actifs en Europe, seuls 979 sont enregistrés à la DGFIP – et c'était moitié moins il y a deux ans. Pour les services en ligne, un pas important a été franchi le 1^{er} janvier 2015 : la TVA applicable est celle du pays de destination, et non plus du pays d'origine. Mais c'est une arme contre l'optimisation, pas contre la fraude : dans un système déclaratif, ceux qui ne veulent pas jouer le jeu ne risquent pas grand-chose.

Troisième nouveauté : le morcellement des flux physiques. Ici, ce sont les colis en provenance de pays extérieurs à l'Union européenne qui sont concernés. En théorie, leur passage en douane doit donner lieu au paiement de la TVA à l'importation et des droits de douane. Mais le système est là aussi fondamentalement déficient, car les taxes sont calculées sur la seule valeur déclarée. La sous-déclaration est la norme, d'autant que tout envoi déclaré inférieur à 22 euros bénéficie d'une franchise totale. Or, que

peuvent quelques dizaines de douaniers pour contrôler les 3,5 millions d'envois en fret express et 37 millions d'envois en fret postal qui arrivent chaque année ? De fait, seulement 1,4 million d'euros de droits et taxes ont été redressés à Roissy sur le fret express en 2014, et pas un seul euro sur le fret postal... Par ailleurs, les douaniers ont d'autres priorités : les drogues, les contrefaçons, les produits prohibés.

Face à ces défis, l'administration manque de moyens. Comme cela a été dit, son droit de communication ne lui permet pas d'obtenir des informations, qui lui seraient pourtant très utiles, auprès des intermédiaires établis à l'étranger. L'administration concentre donc ses efforts sur quelques cas ciblés, les plus faciles et qui représentent les enjeux financiers les plus importants. Mais cette méthode, accomplie par des fonctionnaires compétents, trouve vite ses limites dans le cas du e-commerce, où la multitude des dossiers à faible enjeu l'emporte.

Il faut donc changer de paradigme. Le groupe de travail propose de s'intéresser au seul élément qui puisse véritablement être appréhendé : les flux financiers. De fait, si les vendeurs et les colis se comptent par millions, les transactions, elles, passent par un nombre restreint de grandes banques, souvent françaises, et de quelques moyens de paiement alternatifs - *Paypal* ou autres. Nous sommes allés à Bruxelles présenter notre projet au commissaire européen Pierre Moscovici, qui s'est montré très intéressé, et nous a assuré que la Commission européenne examinerait avec bienveillance toutes les initiatives innovantes des États membres.

M. Philippe Dallier. - En 2013, en tant que rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », Albéric de Montgolfier et moi avons découvert - sans trop de surprise - que sur les millions de colis arrivant à Roissy, une grande partie était sous-déclarée, parfois en-dessous du seuil de 22 euros qui entraîne une exonération totale. Une poignée seulement de ces colis - ceux dont le caractère frauduleux ne fait guère de doute - étaient ouverts par les quelques douaniers en poste.

Tout le problème est que le client particulier, le plus souvent de bonne foi, croit avoir payé la TVA au moment de l'achat. Si l'entreprise est en France, nous pouvons penser qu'elle collecte et reverse la TVA ; si elle est dans un autre pays de l'Union européenne, c'est moins sûr, et l'administration est mal outillée pour le contrôler ; si elle est dans un pays tiers, il est presque sûr qu'elle ne le fait pas.

Il ressort de nos rencontres avec les douanes que celles-ci s'accrochent à une logique dépassée : leur objectif est d'accélérer les contrôles... mais ceux-ci ne seront de toute façon jamais assez nombreux. Cette logique-là est complètement dépassée.

La grande révolution - et c'est notre proposition-, consiste à instaurer un prélèvement à la source de la TVA, au moment de l'achat en

ligne. C'est le seul moyen de changer les choses. Concrètement, il s'agit de confier à un organisme tiers la tâche de collecter et de verser les taxes dues, dès que le client paie. Cela s'appelle un paiement scindé, ou *split payment*. Cela paraît simple... et c'est simple ! Techniquement, il n'y a aucune difficulté - croyez-en l'ancien informaticien que je suis. Le GIE Cartes Bancaires de n'y oppose pas, les établissements financiers non plus - pourvus qu'ils ne soient pas responsables de l'application du bon taux, ce qui peut être évité.

Pour le contrôle des colis importés, nous pouvons imaginer qu'un code-barres identifie les colis passés par ce système, permettant à la douane de les trier. Les commerçants sont encouragés à rentrer dans le système : la TVA est prélevée de toute façon, et le client attend une livraison la plus rapide possible. L'administration des douanes pourra ainsi concentrer les contrôles sur les colis provenant d'entreprises qui n'ont pas joué le jeu.

Quelles sont les difficultés ? Convaincre au niveau européen. Est-ce possible ? Je le crois. Nous nous heurterons aux récalcitrants traditionnels, qui profitent du système : les pays qui abritent les sociétés de vente en ligne, ou qui comptent de grandes plateformes portuaires et aéroportuaires, dont les pratiques ne sont pas forcément vertueuses. Mais ils devront finir par se préoccuper de cette question : 168 milliards d'euros de trou au niveau européen, un manque à gagner de 34 % pour l'Italie et 14 milliards d'euros en France ou 25 milliards d'euros pour l'Allemagne, ce n'est pas rien.

Il existe un précédent : la Commission européenne a récemment autorisé l'Italie à utiliser le paiement scindé pour les achats par les administrations publiques. L'Italie en attendait un milliard d'euros dès la première année, les estimations sont déjà à deux milliards d'euros. Les représentants du patronat italien espèrent que l'expérimentation sera abandonnée ; ils invoquent - et il faut en tenir compte - des problèmes de trésorerie dans les entreprises, qui se retrouvent créditrices de l'État et attendent un remboursement de TVA. Nos collègues du Sénat italien nous ont précisé que le pays travaillait à des solutions pour accélérer les versements.

Nous avons avec le paiement scindé une solution simple et efficace. Il n'y a pas d'autre moyen pour éviter l'évaporation de taxe, qui risque de devenir bientôt exponentielle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Quelques chiffres pour illustrer notre propos. La grande augmentation de capital du jour, c'est *Blablacar*, valorisée à 1,4 milliard d'euros. La perte de TVA serait de 14 milliards d'euros pour la France, en partie due au numérique. Le commissaire européen Pierre Moscovici appelle lui-même à changer un mode de perception de la TVA devenu inadapté. Le paiement scindé est certes une révolution, mais sans lui, nous serons irrémédiablement victimes de l'érosion de nos bases. Nous regrettons la frilosité de la DGFIP. Les

Français sont irrités par une pression fiscale importante : dans ce contexte, nous ne pouvons pas laisser tout un pan de l'économie échapper à l'impôt.

M. Charles Guené. – Je salue la qualité des propositions. En tant que fiscaliste, j'avais organisé des discussions sur le sujet, interpellé par les atteintes à la souveraineté des États que représente ce phénomène. Mais dénoncer est une chose, apporter des solutions en est une autre, et notre commission tient là des éléments précieux. Comment les banques pourront-elles distinguer les flux commerciaux des autres flux ? Tout système produisant sa propre optimisation, ne doit-on pas craindre un détour par les banques étrangères ? N'avez-vous pas été tentés de faire la somme de ces opérations soumises à la TVA pour taxer ensuite le résultat de ces entreprises ? À titre personnel, je voterai tous les amendements que vous proposerez, et le Gouvernement serait bien inspiré de vous suivre aussi.

M. Richard Yung. – Merci pour vos propositions concrètes qui font avancer le débat. Mettre en place la TVA à la source sur le e-commerce n'implique-t-il pas une harmonisation des taux ? Comment cela s'articule-t-il avec la TVA intracommunautaire – qui, soit dit en passant, a permis le phénomène des carrousels, car la TVA est payée à la fin ? Que faire au-delà des frontières de l'Union européenne ? Au G20, à l'OCDE, des progrès importants sont engagés, ne peut-on pas en profiter pour étendre notre action à ces pays ? *Quid* des autres impôts ? Pourquoi écarter l'imposition des bénéficiaires, par exemple ?

M. Yannick Botrel. – Je ne mesurais pas d'ampleur du problème ; si j'ai bien compris, l'administration fiscale n'a pas les moyens de répondre à cette perte, non seulement de TVA, mais aussi d'autres recettes... Les solutions que vous proposez sont peu nombreuses mais simples : le passage par une super-plateforme, le « Central ». Mais est-il imaginable de contrôler 715 000 sites européens ? Ne faut-il pas se concentrer sur les plus importants ? La franchise proposée est une bonne disposition : ne tombons pas dans l'infiniment petit.

M. Serge Dassault. – Quels revenus fiscaux peut-on espérer de ces mesures ? D'autres pays européens ont-ils de tels projets ? Quelles dépenses supplémentaires ce système engagerait-il ?

M. Bernard Delcros. – Nouvellement élu, je participe à vos travaux pour la deuxième fois. Je suis séduit par vos propositions concrètes. Nous assistons à une véritable révolution numérique, et basculons dans une société des usages et du partage à laquelle ni notre système administratif et fiscal, ni notre droit du travail ne sont adaptés. Il faudra pourtant y parvenir, sous peine de voir se creuser un fossé avec la réalité.

M. François Marc. – Nous nous intéressons depuis de nombreuses années à l'économie numérique, au e-commerce, avons très tôt travaillé sur la monnaie virtuelle *Bitcoin*, et je me réjouis que nous soyons force de proposition sur un sujet si urgent.

Vous dites viser le particulier « qui gagne de l'argent » : qu'entendez-vous par là, marge, bénéfice ou chiffre d'affaires ? Dans votre tableau de chiffres, comment parvenez-vous, sur un gain de 4 500 euros, à une « imposition théorique » de 1 107 euros dans le système actuel ?

M. Francis Delattre. – Les échanges marchands entre particuliers apportent aux Français une petite respiration. Allez-vous taxer les habitants qui participent à la braderie de Pavillon-sous-Bois ? Intéressez-vous plutôt aux géants mondiaux !

M. Philippe Dallier. – C'est précisément ce que nous faisons : nous ne visons pas les particuliers, mais les échanges entre professionnels.

M. Francis Delattre. – Vos analyses en matière de logement et d'aides à la pierre me convainquent davantage que celles-ci. Quant aux professionnels, je vous rappelle que les sites sont déjà taxés : *UberPop*, par exemple. Si les particuliers commencent à s'intéresser à l'économie, c'est tant mieux. Ne bridons pas leur liberté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous l'avez tous compris, nous voulons que les choses bougent : nous présenterons des amendements dans la discussion budgétaire, comme nous l'avons fait l'an dernier à propos de la Tascom ou du suramortissement en faveur de l'investissement des PME – une disposition à laquelle le Gouvernement s'était d'ailleurs opposé, avant de la reprendre à son compte quelques mois plus tard.

Si nous nous intéressons d'abord à la TVA, c'est parce qu'elle est par son produit le principal impôt, mais aussi que le recouvrement de la TVA conduit mécaniquement à la détermination du chiffre d'affaires, qui peut ensuite renseigner sur l'assiette de l'impôt sur les bénéficiaires.

Un exemple parmi d'autres de distorsion de concurrence : les loueurs de voitures, dans les aéroports, acquittent la TVA, l'impôt sur les sociétés, des redevances aéroportuaires très élevées. Or certains sites proposent aux voyageurs de laisser leur véhicule à un parking situé à proximité, gratuitement, et de leur reverser 70 % du montant de leur location éventuelle. Il suffit alors à un particulier d'acheter quelques voitures d'occasion et de les déposer au parking pour en retirer un revenu récurrent.

M. Michel Bouvard. – Dans les ventes organisées par les douanes, par exemple !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – De la même façon les particuliers qui achètent ou louent plusieurs appartements pour les proposer à la location sur le site *Airbnb* gagnent plus d'argent que s'ils étaient salariés et devaient prendre le RER tous les matins. Ils font concurrence aux hôteliers soumis aux charges sociales, impôts et taxes.

M. Francis Delattre. – Mais tout est taxé ! Ce que vous décrivez est marginal.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Tout est taxé, mais seulement en théorie. Je suis partisan d'un taux d'imposition faible sur une base large. L'érosion des bases alourdit l'impôt de ceux qui y restent soumis. C'est une question d'égalité de traitement !

M. Philippe Dallier. – Nous ne visons nullement l'économie du partage entre particuliers, mais cherchons à détecter les faux particuliers, ce que l'administration ne sait faire aujourd'hui. Faute de mettre en place un prélèvement à la source de la TVA par un tiers, nous aurons de moins en moins de recettes fiscales... et donc de moins en moins d'aides à la pierre.

La TVA est due en France au taux applicable en France. Ce n'est pas une difficulté : Bruxelles donne une autorisation globale, chaque État met en place sa plateforme, appliquant son taux de TVA.

M. Jacques Chiron. – Le commerçant étranger n'aura pas à se préoccuper de collecter la TVA : la plateforme s'en chargera. J'ajoute que l'Union européenne a tout intérêt à mettre en place ce mode de recouvrement, car ses ressources proviennent en partie de la TVA.

M. Bernard Lalande. – Dans l'économie numérique, le paiement ne se fait plus à la livraison : on paye, puis on reçoit la marchandise après un certain délai. Notre proposition vise à adapter le système fiscal à cette réalité.

Les moyens techniques existent, et sont faciles à mettre en œuvre. Aujourd'hui, les actes de commerce font l'objet d'une taxation au premier euro à l'impôt sur le revenu ; pour les auto-entrepreneurs, une franchise s'applique en ce qui concerne la TVA. Les structures juridiques existent déjà. Nous proposons simplement une franchise de 5 000 euros sur les transactions entre particuliers.

M. Richard Yung. – Sur le chiffre d'affaires ou le revenu ?

M. Bernard Lalande. – Le revenu.

M. Richard Yung. – Quel taux d'impôt sur le revenu avez-vous appliqué dans votre exemple chiffré ?

M. Jacques Chiron. – Par simplicité, les estimations retiennent le choix du prélèvement forfaitaire libératoire, qui permet de payer en une seule fois et de manière forfaitaire l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, dans le cadre du régime de l'auto-entrepreneur.

M. Bernard Lalande. – Les sites comme *Leboncoin* suscitent des échanges, dont le volume augmente, et qui n'auraient pas existé sans l'économie numérique. Il ne s'agit nullement d'une économie souterraine, mais d'une économie non réglementée. *Apple* a distribué 100 000 exemplaires de son *Apple Watch* à des étudiants qui, en contrepartie, la porteront pendant trois ans. Toutes leurs données, en particulier de santé, seront enregistrées : c'est un achat de données. D'autres plateformes proposent de vendre des savoirs et des consultations ; ceux qui les dispenseront percevront un revenu

accessoire. Tout cela échappe aujourd'hui à la taxation dans une certaine mesure, ce qui pourra être corrigé avec une fiscalité sur les flux.

Mme Michèle André, présidente. – Merci aux membres de ce groupe de travail qui montrent bien comment nous devons modifier notre façon de raisonner. Comme je le dis souvent à propos de l'égalité entre hommes et femmes, ce n'est pas en améliorant les bougies qu'on a inventé l'électricité : il faut adopter une autre logique. C'est toute la difficulté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'Italie est le pays qui subit les plus lourdes fraudes, il est aussi le seul s'engager dans des tentatives de paiement séparé.

M. Francis Delattre. – Le vrai problème, ce sont les géants qui ne paient pas.

M. Philippe Dallier. – Ils ont vocation à payer.

Mme Michèle André. – Merci à nos collègues membres du groupe de travail pour leur enthousiasme.

La commission donne acte à MM. de Montgolfier, Lalande, Bouvard, Chiron et Dallier de leur communication et autorise la publication des conclusions du groupe de travail sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

DANS LE CADRE DES DEUX RAPPORTS DU GROUPE DE TRAVAIL

Jérôme PONSIN, directeur général adjoint de *Car&Boat Media*, et
Jean-François GUILCHER, directeur juridique (20 mai 2014) ;

François MOMBOISSE, président de la FEVAD, **Marc LOLIVIER**, délégué général,
Marine POUYAT, chargée de mission aux affaires juridiques, et
Renaud GUILHERM, président de *VideDressing.com* (5 juin 2014) ;

Olivier SIVIEUDE, chef du service du contrôle fiscal à la direction générale des finances publiques (DGFIP), **Thierry VIU**, chef du bureau CF3 au service du contrôle fiscal, **Antoine MAGNANT**, sous-directeur de la fiscalité des transactions à la direction de la législation fiscale (DLF), **Marie-Sophie DUPONT-LIEB**, adjointe au chef du bureau B1 à la sous-direction de la fiscalité des entreprises à la direction de la législation fiscale (DLF), et leurs accompagnants (10 juin 2014) ;

Didier DELANGUE, président d'ASD Group (24 juin 2014) ;

Nicolas COLIN, inspecteur des finances, co-auteur avec Pierre COLLIN du rapport de 2013 sur la fiscalité de l'économie numérique (12 mars 2015) ;

Philippe LEMOINE, président de la Fondation Internet nouvelle génération (FING), auteur du rapport de 2014 sur la transformation numérique de l'économie (12 mars 2015) ;

Nicolas FERRARY, directeur France d'*Airbnb*, et **Juliette LANGLAIS**, responsable affaires publiques (1^{er} avril 2015) ;

Xavier COURT, cofondateur de *Vente-Privee.com*, et **Bruno BOULDOIRE**, directeur financier (1^{er} avril 2015) ;

Frédéric MAZZELLA, président de *Blablacar* (8 avril 2015) ;

Paulin DEMENTHON, président de *Drivy* (8 avril 2015) ;

Olivier AIZAC, directeur général de *Leboncoin* (8 avril 2015) ;

Thibaud SIMPHAL, directeur France d'*Uber*, et **Maxime DROUINEAU**, responsable affaires publiques (15 avril 2015) ;

Philippe ARRAOU, président du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, et **Patrick VIAULT**, directeur général d'*Infodoc-experts* (15 avril 2015) ;

Anne-Gaël HAMONIC-GAUX, maître de conférences à l'Université de Rouen (6 mai 2015) ;

Blandine LEPORCQ, directrice Fiscalité de la Fédération bancaire française (FBF), **Willy DUBOST**, directeur Systèmes et moyens de paiement, et **Séverine de COMPREIGNAC**, directrice Affaires publiques (6 mai 2015) ;

Stefan KRAWCZYK, head of Government relations EMEA, *eBay*, et **Charlotte CHEYNARD**, Government relations manager (20 mai 2015) ;

Fabienne WIEBEL, deputy head of Government relations Europe, *PayPal*, et **Alix BEDUE**, associate consultant, *APCO Worldwide* (20 mai 2015) ;

Hélène CROCQUEVIEILLE, directrice générale des douanes et droits indirects (DGDDI), **Jean-Michel THILLIER**, chef de service, adjoint à la directrice générale, **Jean-Paul BALZAMO**, sous-directeur des affaires juridiques, et **Laurence JACLARD**, responsable des relations institutionnelles (20 mai 2015) ;

Jean-François CLOCHEAU, créateur du système *DAGTVA* (10 juin 2015) ;

Olivier SIVIEUDE, chef du service du contrôle fiscal à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et **Guillaume APPERE**, sous-directeur de la fiscalité des transactions à la direction de la législation fiscale (DLF) (10 juin 2015) ;

André GALLIN, président de la branche Loueurs du Conseil national des professions de l'automobile (CNPA), **Florent PORTMANN**, secrétaire général, et **Clémence ARTUR**, responsable Affaires publiques du CNPA (11 juin 2014) ;

Jean-Paul FORCEVILLE, directeur de la régulation et des affaires institutionnelles et européennes du groupe La Poste, **Christelle DEFAYE-GENESTE**, directrice des affaires nationales et douanières, et **Bruno POGAM**, directeur du département Fiscal Courrier Colis (17 juin 2015) ;

Flore BERLINGEN, cofondatrice de *Ouishare* (17 juin 2015).

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Pantin (93 500) - 20 mai 2014

Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)

- Frédéric IANNUCCI, directeur ;
- Marie-Aimée MUSY, directrice assistante ;
- Hervé BRABANT, directeur assistant ;
- Manuelle MAHEO, responsable de la division TVA ;
- Philippe AZIBERT, responsable de la division Investigations particuliers et professionnels ;
- Franck BENOIT, chef de la sixième brigade nationale d'intervention (BNI) ;
- Patrick BARBIER, sixième brigade nationale d'intervention (BNI) ;
- Christian JACOB, responsable de la division Valorisation des données ;
- Thierry VIU, chef du bureau CF3 au service du contrôle fiscal.

Bruxelles (Belgique) - 4 juin 2015

Réunion avec les services de la DG TAXUD (Fiscalité et union douanière)

- Donato RAPONI, chef de l'unité TVA ;
- Ana-Maria CARAMAN, unité TVA ;
- Patrice PILLET, unité TVA.

Réunion avec les services de la DG CONNECT (Réseaux de communication, contenus et technologie)

- Éric PETERS, chef adjoint de l'unité « marché unique numérique » ;
- Franck BOISSIERE, coordinateur de l'équipe « marché unique numérique » ;

Entretien avec le commissaire européen Pierre MOSCOVICI

- Pierre MOSCOVICI, commissaire européen chargé de la fiscalité et de l'union douanière ;
- Maria Elena SCOPPIO, conseillère au cabinet du commissaire ;
- Chloé DESSAINT, conseillère au cabinet du commissaire.

Déjeuner de travail avec ECOMMERCE EUROPE

- Luca CASSETTI, policy advisor, Ecommerce Europe.

Rome (Italie) - 10 septembre 2015

Entretien avec Catherine COLONNA, ambassadrice de France ;

Entretien avec Gabriele LITTERA, président de *Sardex* ;

Réunion avec les services du ministère de l'économie et des finances

- **Giovanni D'AVANZO**, directeur des études et de la recherche économique et fiscale ;
- **Giovambattista LO PREJATO**, direction des études et de la recherche économique et fiscale ;
- **Paolo ACCIARI**, direction des études et de la recherche économique et fiscale ;
- **Ruggiero MARIA DELIA**, direction des relations internationales ;
- **Renato D'AGOSTINO**, direction de la législation fiscale et du fédéralisme fiscal ;
- **Massimo MORARELLI**, direction centrale des normes, Agence des impôts ;
- **Jacono ANTONINO**, direction centrale des normes, Agence des impôts.

Réunion avec les membres de la commission des finances du Sénat italien

- **Paolo BONAIUTI** (NCD) ;
- **Laura BOTTICI** (Mouvement 5 étoiles) ;
- **Francesco GIACCOBBE** (PD) ;
- **Maria-Cecilia GUERRA** (PD) ;
- **Claudio MOSCARDELLI** (PD) ;
- **Gianluca ROSSI** (PD) ;
- **Giuseppe VACCIANO** (Mouvement 5 étoiles).

Déjeuner de travail avec la *Confindustria*

- **Francesca MARIOTTI**, directrice des politiques fiscales de la *Confindustria* ;
- **Martin LANDAIS**, conseiller économie, service économique régional de l'ambassade de France en Italie ;
- **Enora PALARIC**, chargée de mission, service économique régional de l'ambassade de France en Italie.

Réunion avec l'agence des douanes

- **Nicola Antonio LAURELLI**, direction centrale antifraudes et contrôles, Agence des douanes.

Entretien avec Livia SALVINI, professeur de droit fiscal à la *Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli di Roma (LUISS)*

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

De nombreux éléments ont été communiqués au groupe de travail à l'occasion des auditions. En outre, les contributions écrites suivantes ont été particulièrement appréciées :

- Réponse de la direction générale des finances publiques (DGFIP) à deux questionnaires du groupe de travail ;
- Réponse de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à deux questionnaires du groupe de travail ;
- Réponse de la direction générale des collectivités locales (DGCL) à un questionnaire du groupe de travail ;
- Contribution commune de la Fédération bancaire française (FBF) et de la Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD) ;
- Contribution du Conseil national des professions automobiles (CNPA) ;
- Contribution de Michel AUJEAN, associé au sein de la société d'avocats Taj, Michel GUICHARD, avocat associé, et Marie MANUELLI, avocat directeur ;
- Contribution de Loïc JOURDAIN, Michel LECLERC et Arthur MILLERAND, auteurs du blog *Droit du partage* ;
- Contribution de Jean-François CLOCHEAU, concepteur de *DAGTVA* ;
- Contribution de Stéphane SAVOURÉ, président de *Koolicar*.