

N° 691

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 le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source,

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 Beaufils, 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 Laménie, 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 : UN SYSTÈME FISCAL OBSOLÈTE À L'HEURE DU COMMERCE EN LIGNE | |
| I. DES PERTES DE RECETTES CONSIDÉRABLES RÉPARTIES SUR UNE MULTITUDE DE PETITS ACTEURS | 15 |
| 1. <i>Le e-commerce : une croissance toujours soutenue</i> | 15 |
| 2. <i>La question des petits vendeurs et les sites étrangers</i> | 16 |
| 3. <i>Les pertes de TVA : un enjeu majeur mais longtemps ignoré</i> | 17 |
| II. DES FRAUDES MULTIFORMES QUI PROSPÈRENT SUR L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES RÉGIMES DE TVA | 19 |
| 1. <i>La TVA sur les biens : un seuil de 100 000 euros invérifiable</i> | 19 |
| a) <i>Le régime applicable</i> | 19 |
| b) <i>Les failles du système</i> | 21 |
| c) <i>Quelques éléments chiffrés</i> | 22 |
| 2. <i>La TVA sur les services en ligne : le « mini-guichet », un premier pas insuffisant</i> | 23 |
| a) <i>Le régime applicable</i> | 23 |
| b) <i>Les failles du système</i> | 25 |
| 3. <i>La TVA à l'importation et les droits de douane : un système complètement dépassé par l'ampleur des échanges</i> | 27 |
| a) <i>Le régime applicable</i> | 27 |
| b) <i>Les failles du système</i> | 28 |
| c) <i>Quelques éléments chiffrés</i> | 31 |
| 4. <i>Synthèse : la TVA applicable au e-commerce</i> | 35 |
| III. UNE ADMINISTRATION FISCALE DÉMUNIE ET PEU MOBILISÉE | 36 |
| 1. <i>Des moyens humains et matériels insuffisants</i> | 36 |
| 2. <i>Un contrôle fiscal paralysé par le manque d'outils juridiques</i> | 37 |
| 3. <i>Les limites du droit de communication</i> | 39 |
| 4. <i>Les limites de l'autorégulation des « marketplaces »</i> | 42 |
| 5. <i>Une mobilisation qui n'est pas encore à la hauteur des enjeux</i> | 43 |
| LES PROPOSITIONS : UN NOUVEAU SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENT AU PLUS PRÈS DES FLUX FINANCIERS | |
| I. PRÉLEVER LA TVA AU MOMENT DU PAIEMENT SUR INTERNET | 47 |
| 1. <i>Le mécanisme du prélèvement à la source de la TVA</i> | 47 |
| 2. <i>Les avantages du système proposé</i> | 49 |
| 3. <i>Le rôle des banques : quand prélever et combien prélever ?</i> | 51 |
| 4. <i>Quelques obstacles techniques et juridiques à lever</i> | 53 |
| 5. <i>Le statut et les missions du « Central »</i> | 54 |
| II. EXPÉRIMENTER EN FRANCE POUR GÉNÉRALISER EN EUROPE | 55 |

| | |
|--|--------|
| III. RENFORCER LES MOYENS D’ACTION EXISTANTS | 58 |
| 1. Renforcer le droit de communication de l’administration fiscale | 58 |
| 2. Supprimer les seuils des « envois à valeur négligeable » | 59 |
| 3. Étendre le principe de destination à la TVA sur les biens | 60 |
| 4. Utiliser pleinement le dispositif des coups d’achats..... | 61 |
| 5. Mettre en place une cellule de veille et de prospective | 61 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 63 |
| ANNEXES | 75 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 81 |
| LISTE DES DÉPLACEMENTS | 85 |
| LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES | 87 |

**LE E-COMMERCE :
PROPOSITIONS POUR UNE TVA PAYÉE À LA SOURCE**

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

RAPPORT II

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années, la révolution numérique transforme des secteurs entiers de l'économie traditionnelle, apportant avec elle son lot de nouveaux acteurs, de nouveaux modèles, de nouvelles habitudes. **L'essor du e-commerce**, c'est-à-dire la vente de biens et de services à des particuliers *via* Internet, est l'un des principaux visages de cette révolution.

En effet, avec un chiffre d'affaires de près de 57 milliards d'euros en France en 2014, et une croissance annuelle de 11 %, le commerce en ligne a aujourd'hui un poids économique très important. Il est entré dans la vie de près des deux tiers des Français. En Europe, son volume atteint 424 milliards d'euros (+ 14 %), et presque 1 500 milliards d'euros dans le monde (+ 24%).

Or le commerce en ligne, et plus généralement la transformation numérique, constituent un défi majeur pour nos systèmes fiscaux, qui ont été conçus à une époque où l'on ne pouvait pas prévoir cette révolution. Alors que la richesse ainsi créée se détache de la notion de territoire, fondement des systèmes fiscaux traditionnels, les États ont-ils encore la capacité de prélever justement et efficacement l'impôt, et d'assurer ainsi la pérennité de leurs modèles sociaux ?

À cet égard, le débat s'est depuis l'origine porté sur la question de l'*optimisation fiscale*, cet ensemble de procédés légaux qui permettent aux géants de l'Internet – dont les fameux « GAFAs » : *Google, Amazon, Facebook, Apple* – de réduire leur impôt sur les sociétés. Ce phénomène est bien documenté, et constitue désormais une priorité politique au niveau international, ce dont on ne peut que se féliciter ; à la demande du G20, l'OCDE fera des propositions en octobre 2015.

Pourtant, cela n'épuise pas le sujet. Au-delà de la seule *optimisation fiscale*, le développement du commerce en ligne apporte d'importants phénomènes de *fraude fiscale pure et simple*, c'est-à-dire de non-paiement d'un impôt qui est légalement dû. À cet égard, toute l'attention doit être portée sur la TVA, jusque-là laissée de côté car plus difficile à « optimiser ».

Cette situation est doublement préoccupante. **D'une part, elle conduit à des pertes de recettes fiscales** difficiles à chiffrer, mais quoi qu'il en soit très importantes. Il faut à cet égard rappeler que la TVA, avec 140 milliards d'euros de produit chaque année, est de loin la première recette de l'État. **D'autre part, l'absence d'imposition de certains e-commerçants constitue une concurrence déloyale** faite à leurs concurrents, ainsi qu'aux entreprises traditionnelles intervenant sur les mêmes secteurs.

C'est à cet enjeu majeur mais longtemps ignoré que le présent rapport est consacré. Dans ce cadre, le groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique a procédé à plus d'une quarantaine d'auditions et à trois déplacements ; il est parvenu à la conclusion que **seule une modification d'ampleur du mode de prélèvement de la TVA pouvait permettre de sauver l'édifice.**

*

Si le e-commerce donne lieu à un phénomène de fraude fiscale, c'est en raison de ses caractéristiques mêmes. Celles-ci peuvent être résumées en trois points.

Premièrement, l'éclatement des acteurs. Le e-commerce est certes l'affaire de quelques « grands » sites, qui reçoivent chacun plusieurs millions de visiteurs uniques chaque mois, mais aussi d'**une multitude de petits vendeurs, difficiles à identifier et impossibles à contrôler.** De fait, Internet facilite considérablement l'utilisation de pseudonymes, la transformation permanente des sites, la multiplication des intermédiaires etc. D'ailleurs, ces vendeurs n'ont pas tous une existence légale : on compte de nombreux « faux particuliers » sur les *marketplaces* et sites de petites annonces, qui exercent en fait une véritable activité commerciale. **Surtout, le commerce sur Internet se joue des frontières** : rien n'est plus facile pour un vendeur établi à l'étranger, ou possédant un site ou un compte domicilié dans un autre pays, que d'accéder au marché français. Or, dans ce cas, l'administration fiscale perd presque tous ses moyens.

Deuxièmement, la complexité des régimes de TVA. L'explosion du commerce en ligne a conduit les États membres à mettre en place – souvent dans la douleur – des régimes spécifiques, qui permettent certes d'améliorer les choses mais demeurent fondamentalement des béquilles pour soutenir un édifice qui menace de ruine.

Ainsi, les livraisons intracommunautaires de biens matériels achetés en ligne doivent théoriquement être imposées au taux de TVA du pays de destination, dès lors que le vendeur dépasse les 100 000 euros de chiffre d'affaires annuel – mais en pratique, ce régime est peu connu, peu utilisé et peu contrôlé. De fait, **seules 979 entreprises non résidentes sont enregistrées à la direction générale des finances publiques (DGFIP), alors que plus de 715 000 sites de e-commerce sont actifs en Europe.** En théorie, toutes les entreprises situées dans d'autres États membres dépassant ce seuil de 100 000 euros ainsi que toutes les entreprises étrangères réalisant des

opérations assujetties à la TVA en France devraient s'enregistrer. On ajoutera que les administrations fiscales des pays d'origine ne mettent que peu de zèle à contrôler le dépassement du seuil, qui signifie pour elles une perte de recettes. Si les pertes globales sont impossibles à chiffrer précisément, elles sont, de l'avis unanime des experts interrogés, très importantes.

Quant aux ventes de services en ligne, celles-ci sont soumises à la TVA du pays de destination dès le premier euro depuis le 1^{er} janvier 2015. Ce progrès doit être salué : auparavant, les plateformes de téléchargement de musique, films etc. appliquaient la TVA, souvent modeste, de leur pays d'établissement. L'entrée en vigueur du nouveau régime a d'ailleurs conduit le Luxembourg, où sont par exemple établis *Apple (iTunes)* ou *PayPal*, à anticiper une baisse de 17 % de ses recettes de TVA pour l'année 2015. **Cependant, il ne faut pas confondre lutte contre l'optimisation et lutte contre la fraude.** Si ce système permet de mettre fin à un phénomène de concurrence fiscale délétère, il n'est d'aucun secours pour les vendeurs qui ne remplissent de toute façon pas leurs obligations déclaratives. En théorie, d'ailleurs, les sites proposant des téléchargements ou des services en ligne depuis un pays extérieur à l'Union européenne doivent aussi facturer la TVA du pays de destination – mais ont-ils ne serait-ce que connaissance de cette obligation, par ailleurs impossible à contrôler ?

Troisièmement, le morcellement des flux physiques. Alors que le commerce traditionnel implique des flux physiques relativement concentrés aux enjeux élevés (entrepôts, conteneurs etc.), le e-commerce donne lieu à **une multitude de petits envois individuels, représentant chacun un enjeu financier très faible.** Ceux-ci sont adressés directement au client par fret express ou fret postal. Pour les biens en provenance de pays tiers, les droits de douane et la TVA à l'importation doivent théoriquement être payés à l'aéroport, sur la seule base de la valeur déclarée du colis. Or, **le montant des droits et taxes redressés à Roissy n'a été que de 1,4 million d'euros en 2014, alors que 3,5 millions d'envois express (déclarés) et 37 millions d'envois postaux arrivent chaque année en provenance de pays tiers.** Il faut reconnaître qu'il ne serait pas raisonnable pour la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) de consacrer des moyens excessifs à cette mission fiscale, de toute façon vouée à produire de faibles résultats tant que le système restera déclaratif.

Il faut en outre mentionner **l'effet pervers de la franchise de TVA dont bénéficient les « envois à valeur négligeable » (EVN) inférieurs à 22 euros, qui constitue une incitation objective à la sous-déclaration.** Pour les droits de douane, la franchise est de 150 euros. Dès l'origine, les ventes à distance étaient exclues de cette franchise : c'est peu dire que cette règle n'est pas appliquée.

Face à cette évaporation croissante des recettes, l'administration fiscale apparaît bien démunie. 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 face une multiplicité d'acteurs, représentant chacun un enjeu modeste – mais collectivement très important. **Son principal outil, le « droit de communication », qui lui permet d'obtenir des informations auprès des sites, des plateformes, des banques, des moyens de paiement, des hébergeurs, des fournisseurs d'accès etc., est largement inopérant.** En dépit de son amélioration récente, qui rend possible l'identification de personnes physiques ou morales cachées derrière un pseudonyme, **le droit de communication est en effet dépourvu de portée extraterritoriale.** Sauf à recourir à une procédure d'assistance administrative internationale, particulièrement lourde, il est donc impossible d'obtenir des informations de la part des principaux intermédiaires du commerce en ligne.

Dans ces conditions, l'administration fiscale est condamnée à agir au cas par cas, c'est-à-dire à opérer quelques redressements ciblés au terme de procédures souvent longues. Celles-ci mobilisent d'importants moyens d'enquête – notamment la sixième brigade de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) et la cellule « Cyberdouane » – pour de faibles résultats. **Ainsi, seulement 7,9 millions d'euros ont été rappelés en matière de TVA en 2014 dans le cadre du contrôle fiscal (droits et pénalités), alors que le chiffre d'affaires du e-commerce en France atteint au bas mot 57 milliards d'euros.** De fait, une sorte d'impunité *de facto* s'est installée : pour simplifier, un vendeur établi en Asie envoyant ses produits dans de petits colis à la période de Noël et recevant ses paiements par *PayPal* n'a pour ainsi dire aucune chance de payer l'impôt.

Au-delà du manque de moyens matériels et juridiques, le manque de mobilisation au niveau administratif et politique est lui aussi très préoccupant. Souvent, c'est une forme de fatalisme qui prévaut : puisque les outils sont impuissants, mieux vaut ne pas consacrer trop de forces à ce combat. Parfois, cela confine même au déni, comme lorsque l'on se félicite d'une légère hausse de redressements qui demeurent anecdotiques, ou que l'on suggère de préciser à la marge les informations déclarées en douane, alors que c'est la nature déclarative du système qui pose problème. Tout se passe comme si l'on pourrait se satisfaire de pouvoir contrôler 2 % des vendeurs ou des colis au lieu de 1 %, sans se poser la question des 98 % restants. **Mais une fois de plus, une logique d'enquêtes ciblées ne saurait tenir lieu de méthode de recouvrement générale.**

Ce propos doit toutefois être nuancé, pour deux raisons. D'une part, les choses commencent à changer. La question de la fraude sur Internet fait partie des priorités affichées du comité national de lutte contre la fraude fiscale (CNLF) et de la « task force TVA » qui rassemble plusieurs administrations. La Commission européenne, qui a présenté cette année sa stratégie pour le « marché unique numérique », fera quant à elle des propositions en matière de fiscalité en 2016.

D'autre part, la France est loin d'avoir à rougir de son action sur le sujet, bien au contraire : les possibilités sont certes limitées dans le cadre juridique actuel, mais l'administration fait le meilleur usage de celles-ci, notamment grâce à l'élargissement du droit de communication. Les fonctionnaires et responsables auditionnés se sont montrés conscients de l'importance du sujet. La prise de conscience est bien plus avancée que dans d'autres pays européens, même si le déplacement du groupe de travail à Rome a confirmé que, **dans plusieurs administrations étrangères, une prise de conscience salutaire était à l'œuvre.**

*

Dans ce contexte, le groupe de travail estime que l'amélioration incrémentale des moyens actuels, si elle est souhaitable, ne saurait être suffisante : il est impossible de collecter efficacement et équitablement l'impôt sur des flux physiques et des acteurs individuels aussi éclatés, et aussi difficiles à identifier.

Dès lors, il est impératif de changer de paradigme, et de porter l'effort non plus sur les flux physiques et les acteurs, mais sur les flux financiers. Ceux-ci ont en effet l'avantage d'être concentrés dans leur quasi-totalité sur quelques acteurs très peu nombreux : les banques d'une part, qui sont pour l'essentiel françaises ou européennes, et les moyens de paiement sur Internet d'autre part. Pour leurs achats en ligne, 80 % des internautes déclarent en effet utiliser une carte bleue, et 38 % un moyen de paiement de type *PayPal*.

Le groupe de travail propose donc d'instaurer un prélèvement à la source de la TVA sur les achats en ligne, via un mécanisme de « paiement scindé » : concrètement, à l'occasion de chaque transaction, la banque du client prélèverait par défaut 20 % du montant payé, correspondant au taux normal de la TVA, et le reverserait automatiquement sur un compte du Trésor. La taxe serait alors considérée comme collectée par l'entreprise, qui serait libérée de ses obligations. Le droit à déduction de la TVA payée sur ses propres achats deviendrait un crédit de TVA, dans les conditions de droit commun.

Dans le cas de la TVA à l'importation, il n'existe aucun droit à déduction : seul le fait générateur est déplacé. La taxe ne serait plus payée lors de l'arrivée en douane, mais en amont. Les colis « en règle » pourraient être identifiés par un code-barres, ce qui accélérerait leur passage en douane et permettrait à la DGDDI de porter ses efforts de contrôle sur les envois ne comportant pas cette identification.

Bien sûr, certaines transactions n'ont pas vocation à être soumises au prélèvement de 20 %. C'est notamment le cas des ventes réalisées par des **vendeurs non assujettis à la TVA**, notamment les auto-entrepreneurs et les entreprises ne dépassant pas les seuils de 82 200 euros pour les ventes de biens matériels et de 32 900 euros pour les prestations de services en ligne. C'est également le cas des **produits bénéficiant d'un taux réduit**, les que les produits alimentaires, les livres, les billets de spectacles etc. Or il est clair qu'**il n'est pas de la responsabilité des banques de déterminer ces éléments.**

Afin de permettre la bonne application du droit fiscal, il est donc proposé de créer une structure intermédiaire, le « Central », constitué sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) ou de groupement d'intérêt économique (GIE), agissant en qualité de tiers de confiance. Le « Central » serait un système d'information permettant aux vendeurs de **prévenir de façon automatique la banque des transactions qui ne doivent pas faire l'objet du prélèvement, ou qui doivent se voir appliquer un taux réduit.** Concrètement, un simple formulaire d'*opt out* permettrait aux vendeurs non assujettis de se signaler une fois pour toutes au « Central ». S'agissant des transactions à taux réduit ou ponctuellement exonérées, un système automatisé et standardisé devra être mis en place.

Il faut souligner que le passage par le « Central » est volontaire : seuls les vendeurs y ayant intérêt, c'est-à-dire concernés par des transactions exonérées ou à taux réduit, participeront au système.

Le système proposé a l'avantage de la simplicité. Il importe en effet de ne pas créer de « friction » qui pénaliserait la croissance de l'économie numérique. **Du point de vue de l'acheteur, le système est totalement neutre :** le paiement est comme aujourd'hui effectué toutes taxes comprises, et la « scission » est effectuée après coup. Du point de vue du vendeur, le prélèvement est automatique et le passage par le « Central », quand il a lieu, est peu contraignant. Ainsi, **pour les vendeur particuliers qui proposent des biens ou des services sur des plateformes de mise en relation (Leboncoin, eBay, Airbnb etc.), c'est-à-dire des personnes non assujetties à la TVA, il suffira d'une simple case à cocher lors de l'inscription** pour bénéficier de l'*opt out* et ne pas être soumis au prélèvement.

Par ailleurs, le système proposé est universel : il fonctionne à la fois pour les ventes de biens et de services en ligne, et à la fois pour la TVA intracommunautaire et la TVA à l'importation. Il est également compatible avec le droit existant et ses possibles évolutions. Enfin, pour les entreprises « agréées » fournissant toutes les garanties nécessaires, le système **pourrait éventuellement être optionnel**, si celles-ci préfèrent collecter et déduire la TVA selon la procédure de droit commun.

Comme tout changement d'ampleur, la proposition du groupe de travail soulève bien entendu un certain nombre de difficultés d'ordre technique ou juridique : gestion des retours et des remboursements, impact sur la trésorerie des entreprises, responsabilité en cas d'erreur, compatibilité avec les standards bancaires et les exigences de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978 etc. **Toutefois, ces difficultés n'ont semblé à aucun moment rédhibitoires**, et ne sauraient justifier l'inaction.

La mise en place du prélèvement à la source de la TVA sur le commerce en ligne implique de modifier plusieurs dispositions du droit national et européen, ce dernier étant soumis à la règle de l'unanimité. Toutefois, le commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'union douanière, **Pierre Moscovici, a confirmé au groupe de travail lors de son déplacement à Bruxelles que la Commission européenne était ouverte à toutes les propositions innovantes**, et qu'elle les examinerait avec attention.

Par ailleurs, la directive « TVA » permet explicitement aux États membres **d'expérimenter, de façon dérogatoire, des modes alternatifs de perception de la TVA. C'est d'ailleurs ce qu'a fait l'Italie**, en instaurant elle aussi un mécanisme de « paiement scindé » de la TVA sur les achats des administrations publiques. Ceci dit, comme l'a montré le déplacement à Rome du groupe de travail, le système n'est pas exactement le même : dans le cas de l'Italie, il s'agit seulement pour l'État et les collectivités publiques de « se payer à eux-mêmes la TVA » plutôt que de la verser au vendeur puis de la collecter ensuite. Dans le cas des ventes en ligne à des particuliers, l'intervention d'un établissement bancaire est nécessaire. Il n'en demeure pas moins que **les résultats de l'expérience italienne sont très concluants** : les prévisions de recettes fiscales découlant de ce nouveau système, initialement fixées à un milliard d'euros pour 2015, ont d'ores et déjà été portées à deux milliards d'euros.

La proposition phare du groupe de travail n'est pas incompatible avec une amélioration des outils existants, bien au contraire. À cet égard, cinq propositions complémentaires sont formulées : renforcer le droit de communication de l'administration fiscale ; supprimer les seuils (22 euros et 150 euros) des « envois à valeur négligeable » ; étendre le principe de taxation dans le pays de destination aux ventes en ligne de biens matériels ; utiliser pleinement le dispositif des coups d'achat qui permet de faire des achats en ligne pour tracer leur origine ; mettre en place une cellule de veille et de prospective.

Le problème de l'érosion des recettes fiscales du fait de la croissance du e-commerce n'est pas un sujet nouveau. **Mais c'est un sujet qui prend chaque jour une plus grande importance**, à mesure que le « numérique » gagne du terrain dans tous les secteurs de l'économie. Comment financer demain les dépenses publiques si nos concepts fiscaux et nos procédures ne sont plus à même de collecter efficacement et équitablement l'impôt ?

Le présent rapport est donc une contribution à la nécessaire modernisation de notre système fiscal. La position du groupe de travail est claire : **il s'agit bien d'améliorer le recouvrement de l'impôt existant qui est légalement dû, et en aucun cas de créer un nouvel impôt**. Par ailleurs, il ne s'agit pas de freiner le développement du commerce en ligne, mais bien de s'assurer que celui-ci se fasse dans des conditions de juste concurrence et d'équité. Souhaitons que les débats à venir sur la fiscalité du numérique, au niveau européen comme au niveau national, soient l'occasion d'avancer sur ce sujet crucial.

LES CONSTATS : UN SYSTÈME FISCAL OBSOLÈTE À L'HEURE DU COMMERCE EN LIGNE

I. DES PERTES DE RECETTES CONSIDÉRABLES RÉPARTIES SUR UNE MULTITUDE DE PETITS ACTEURS

1. Le e-commerce : une croissance toujours soutenue

Le e-commerce, défini comme la vente de biens et de services à des particuliers (B2C¹) *via* Internet², connaît depuis plusieurs années une croissance très dynamique. Ainsi, **le chiffre d'affaires du e-commerce en France est estimé à 56,8 milliards d'euros en 2014, en hausse de 11 % par rapport à 2013**³. Celui-ci atteint 423,8 milliards d'euros en Europe sur la même période, soit une hausse de 14 % sur un an, et 1 462 milliards d'euros dans le monde, soit une hausse de 24 % sur un an⁴. Par comparaison, la croissance du PIB en France a atteint 0,2 % en 2014⁵.

Le e-commerce représente 164 200 sites marchands actifs en France, et plus de 715 000 en Europe. Au total, 34,7 millions de Français achètent en ligne, soit 79 % des internautes, et 331 millions d'Européens.

En France, le e-commerce donne lieu à 700 millions de transactions en ligne par an, et représente 112 000 emplois.

On peut également noter que :

- **les principaux secteurs en France** sont le tourisme (18,3 milliards d'euros), l'habillement (5,4 milliards d'euros), l'équipement de la maison (4 milliards d'euros), le *drive* et les produits de grande consommation (4 milliards d'euros) ;

- **les cinq sites les plus visités en France** sont *Amazon* (16,8 millions de visiteurs uniques par mois), *CDiscount* (10,5 millions), *Fnac* (8,8 millions), *eBay* (8 millions) et *Voyages-Sncf.com* (6,7 millions).

¹ B2C : Business to Consumer. Les échanges entre entreprises (B2B, ou Business to Business) recouvrent des enjeux différents et ne sont pas traités dans le présent rapport.

² Quel que soit le support : depuis un terminal fixe, un mobile, une tablette etc.

³ Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD), juillet 2015.

⁴ Source : Ecommerce Europe, mars 2015.

⁵ Source : rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), juin 2015.

2. La question des petits vendeurs et les sites étrangers

Toutefois, ces chiffres du e-commerce en France – déjà élevés – sont **assez largement sous-estimés**, dans la mesure où les calculs de la FEVAD n'incluent pas :

- les entreprises dont l'activité n'est pas majoritairement réalisée en France¹, c'est-à-dire pour l'essentiel **les e-commerçants établis à l'étranger**, au sein de l'Union européenne ou dans des pays tiers. On rappellera à cet égard que la part du e-commerce transfrontalier est estimée à 84 milliards d'euros dans le monde, et que 45 % des internautes français déclarent avoir déjà acheté depuis la France sur un site étranger² ;

- **une partie des ventes réalisées par l'intermédiaire des « places de marché », ou « marketplaces »**. Ces plateformes de mise en relation entre acheteurs et vendeurs, telles qu'*Amazon Marketplace*, *CDiscount*, ou encore *eBay*, connaissent une croissance très rapide (+ 53 % entre 2013 et 2014), et ont été utilisées par 32 % des internautes au cours des six derniers mois³. Elles rassemblent à la fois des vendeurs particuliers, dans le cadre de « l'économie collaborative⁴ » et plus généralement des échanges C2C⁵, et des **vendeurs professionnels, souvent des TPE ou des PME**, en principe assujettis à l'impôt. Or le chiffre d'affaires des petits vendeurs n'est pas toujours connu, notamment lorsque la transaction ne transite pas par la plateforme (par exemple *Leboncoin*, qui ne figure pas dans les statistiques en dépit de 5 millions de visiteurs quotidiens), ou par un intermédiaire de paiement interrogé par la FEVAD ;

- **par définition, les vendeurs, qu'ils soient français ou étrangers, qui ne déclarent pas leurs ventes et exercent une activité occulte.**

Or précisément, **c'est sur ces catégories que se concentre le problème de la fraude fiscale sur le commerce en ligne : les vendeurs les plus petits, et les vendeurs établis à l'étranger** (qu'il s'agisse de la domiciliation de l'entreprise ou de l'hébergement du site Internet).

¹ En ce qui concerne les produits, l'activité est considérée comme réalisée en France dès lors que la commande est livrée en France. En ce qui concerne les services, une prestation est considérée comme réalisée en France d'après plusieurs critères, et notamment la localisation du client ; les estimations sont toutefois plus difficiles.

² Source : FEVAD 2015.

³ Source : FEVAD 2015. Dans une certaine mesure, les réseaux sociaux tels que Facebook peuvent également faire office de « marketplaces » pour certains vendeurs.

⁴ Voir à ce sujet l'autre rapport du groupe de travail : « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », rapport n° 690 (2014-2015). Dès lors qu'ils concernent d'authentiques particuliers (ce qui n'est pas toujours le cas), les revenus tirés de l'économie collaborative ne sont pas imposables et ne sont pas considérés ici.

⁵ C2C : Consumer to Consumer.

Les fraudes signalées dans le présent rapport **ne portent donc pas tant sur les « grands » sites de e-commerce**, qui d'une manière générale s'acquittent de leurs obligations fiscales (même s'ils recourent de manière intensive à l'optimisation légale), ni par définition sur les vendeurs qui déclarent leur chiffre d'affaires et apparaissent ainsi dans les statistiques. Elles sont surtout **le fait de la multitude de petits vendeurs, français ou étranger, au statut juridique plus ou moins clair**, qui sont individuellement modestes mais aussi bien plus nombreux et bien plus difficiles à contrôler.

Pour ce qui est des seuls sites établis en France et déclarant leur activité, **96 % d'entre eux réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à un million d'euros**, et représentent une part de marché de 11 %. Seuls 6 000 sites ont un chiffre d'affaires supérieur à un million d'euros.

3. Les pertes de TVA : un enjeu majeur mais longtemps ignoré

Depuis plusieurs années, les débats sur la fiscalité de l'économie numérique se concentrent sur la question de *l'optimisation* fiscale légale des « géants » de l'Internet (dont les fameux « GAFA » : Google, Amazon, Facebook, Apple), et sur les **pertes de recettes d'impôt sur les sociétés** qui en résultent. Le sujet est très bien documenté, notamment depuis le rapport de Nicolas Colin et Pierre Collin paru en 2013¹. À la demande du G20, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) s'est saisie du sujet, et fera en octobre 2015 des propositions dans le cadre de son projet « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*, soit lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices). Le débat porte aussi sur l'instauration d'une fiscalité alternative : taxe sur la publicité, taxe sur les données personnelles, taxe sur le débit etc.

Pourtant, cela n'est qu'une partie du sujet. Au-delà de la question de l'optimisation légale, **l'économie numérique, et notamment le e-commerce, donne lieu à un phénomène de fraude pure et simple, et dans des proportions massives**. Il s'agit bien, ici, de collecter effectivement un impôt qui est légalement dû. **Dans ce contexte, toute l'attention doit être portée sur la TVA** : en effet, celle-ci est difficile à « optimiser » légalement, et a pour cette raison longtemps été ignorée dans les débats sur le sujet. En revanche, elle est **particulièrement propice à la fraude**, et les caractéristiques propres au e-commerce viennent multiplier les difficultés pour l'administration fiscale.

Les enjeux sont très importants.

¹ Nicolas Colin et Pierre Collin, Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, rapport au ministre de l'économie et des finances, au ministre du redressement productif et à la ministre déléguée chargée des PME, de l'innovation et de l'économie numérique, janvier 2013.

D'une part, cette fraude aboutit à d'importantes pertes de recettes. Rappelons qu'avec près de 140 milliards d'euros de recettes annuelles, la TVA est la première ressource de l'État, dont elle représente la moitié des recettes fiscales nettes¹. Or, dans une étude du 4 septembre 2015, la Commission européenne a estimé que la France avait perdu 14,1 milliards d'euros de recettes de TVA en 2013, soit 8,9 % des recettes potentielles². Pour l'Union européenne, le manque à gagner atteint 168 milliards d'euros en 2013, soit 15,2 % des recettes potentielles des vingt-six États membres³. Ce « manque à gagner » (« VAT Gap »), c'est-à-dire la différence entre le montant théorique des recettes et le montant effectivement perçu, recouvre à la fois les fraudes (non quantifiées en tant que telles), l'optimisation légale, et les cas de non-recouvrement (faillites, insolvabilités, erreurs etc.).

D'autre part, l'absence de fiscalisation de certains e-commerçants constitue une concurrence déloyale faite à leurs concurrents, ainsi qu'aux entreprises traditionnelles intervenant sur les mêmes secteurs. Aujourd'hui, cette asymétrie est particulièrement visible entre les sites français et les sites étrangers, qui ont plus de facilités à s'exonérer de leurs obligations fiscales.

Le problème est d'autant plus préoccupant que **le commerce en ligne, et plus généralement l'économie numérique, s'étend chaque jour un peu plus à l'ensemble de l'économie**. Comment financera-t-on demain notre modèle social si nous ne sommes pas capables de collecter efficacement l'impôt sur un secteur majeur de l'activité ?

Pourtant, la prise de conscience se fait attendre. Le Gouvernement et l'administration ont longtemps laissé le sujet de côté, même si un début de mobilisation est perceptible (cf. *infra*). **Du côté des professionnels**, la FEVAD et la Fédération bancaire française (FBF) « *considèrent que le système de collecte de la TVA relatif au commerce en ligne, lorsque le commerçant est établi en France, ne laisse pas de place particulière à la fraude. (...) La question peut se poser de manière plus pertinente dans le cas (...) de transactions transfrontalières du e-commerce réalisées au sein de l'UE ou hors de l'UE⁴* ». **Du côté de la doctrine**, enfin, le sujet est encore peu présent – même si le groupe de travail a pu bénéficier de l'expertise de professeurs et d'avocats. À cet égard, la contribution soumise par la société d'avocats Taj ou encore l'audition d'Anne-Gaël Hamonic-Gaux, maître de conférences à l'université de Rouen, recourent parfaitement les constats du groupe de travail.

¹ En 2014, les recettes nettes de TVA se sont élevées à 137,7 milliards d'euros. Par comparaison, l'impôt sur le revenu a rapporté 68,3 milliards d'euros et l'impôt sur les sociétés 34,6 milliards d'euros. Les recettes fiscales nettes de l'État s'élèvent à 272,4 milliards d'euros. Source : projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014.

² Source : Commission européenne, « Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States », 4 septembre 2015. Pour mémoire, le « VAT Gap » de la France avait été évalué à 32 milliards d'euros en 2011 (19 % des recettes potentielles), et celui de l'UE à 193 milliards d'euros (18 % des recettes potentielles).

³ Hors Chypre et la Croatie, dont les comptes nationaux ne sont pas exploitables.

⁴ Source : réponse de la FEVAD et de la FBF au questionnaire du groupe de travail.

Au-delà de la question de l'imposition des *transactions* (TVA) se pose la **question de l'imposition des revenus** réalisés par les vendeurs, qu'ils soient particuliers ou petits professionnels, sur les *marketplaces* ou les plateformes de l'économie collaborative. Là aussi, le système de prélèvement apparaît obsolète, et l'administration fiscale démunie. L'impôt ne peut pas être collecté dans de bonnes conditions, quand bien même les contribuables et les plateformes seraient de bonne foi. Ce sujet fait l'objet d'un rapport distinct du groupe de travail, « *L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace* », et de propositions spécifiques.

II. DES FRAUDES MULTIFORMES QUI PROSPÈRENT SUR L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES RÉGIMES DE TVA

Le régime de TVA et les « fuites » identifiées diffèrent selon qu'il s'agisse, d'une part, de la TVA nationale, de la TVA intracommunautaire ou de la TVA à l'importation, et d'autre part de la TVA sur les biens ou de la TVA sur les services. Les différents cas de figure sont résumés dans le tableau de synthèse ci-après (cf. p. 35).

1. La TVA sur les biens : un seuil de 100 000 euros invérifiable

a) Le régime applicable

S'agissant des échanges de marchandises entre un vendeur et un acheteur particulier tous deux établis en France, le régime de TVA de droit commun s'applique¹.

S'agissant des **échanges intracommunautaires**, la TVA sur les ventes en ligne de biens relève du **régime spécifique des « ventes à distance »**, prévu par les articles 258 A et 258 B du code général des impôts². Celui-ci s'applique aux échanges présentant simultanément trois caractéristiques : la livraison porte sur des biens expédiés ou transportés par le vendeur ou pour son compte, à destination de l'acquéreur ; la livraison est faite d'un autre État membre vers la France, ou inversement ; l'acquéreur est un particulier, c'est-à-dire une personne physique non assujettie (B2C). La localisation de la vente, et donc sa taxation, obéit à des règles spécifiques :

¹ Aux termes de l'article 256 A du code général des impôts (CGI), « sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante [une activité économique], quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts et la forme ou la nature de leur intervention ».

² Le régime des ventes à distance correspond principalement au e-commerce, mais aussi, de façon résiduelle, à la vente par correspondance traditionnelle. Les entreprises concernées sont celles des secteurs d'activité 4791A (vente à distance sur catalogue général) et 4791B (vente à distance sur catalogue spécialisé) de la nomenclature de l'INSEE.

- **jusqu'à 100 000 euros de chiffre d'affaires** hors taxes, le lieu de livraison est réputé se situer dans **l'État de départ des biens** (celui du vendeur), ce qui entraîne l'application de la TVA de cet État. Ceci correspond aux règles de droit commun en matière de territorialité ;

- **au-delà de 100 000 euros de chiffre d'affaires** hors taxes, le lieu de livraison est réputé se situer dans **l'État d'arrivée des biens** (celui de l'acheteur), ce qui entraîne l'application de la TVA de cet État. Le vendeur peut toutefois exercer une option, s'il le désire, afin que le principe de la taxation dans l'État d'arrivée s'applique à la totalité de ses ventes à distance, dès le premier euro.

Aux termes de l'article 34 de la directive TVA, les États membres ont la faculté de retenir un seuil compris entre 35 000 euros et 100 000 euros – la France ayant opté pour ce seuil maximum. Les différents États membres ont choisi les seuils suivants :

**Seuils d'application du principe de destination
en matière de ventes à distance**

| | | | |
|------------|---------------|--------------------|---------------|
| Allemagne | 100 000 euros | Espagne | 35 000 euros |
| Autriche | 35 000 euros | Estonie | 35 000 euros |
| Belgique | 35 000 euros | Finlande | 35 000 euros |
| Bulgarie | 70 000 BGN | France | 100 000 euros |
| Chypre | 35 000 euros | Grèce | 35 000 euros |
| Croatie | 270 000 HRK | Hongrie | 8 800 000 HUF |
| Danemark | 280 000 DKK | Irlande | 35 000 euros |
| Lettonie | 35 000 euros | Italie | 35 000 euros |
| Lituanie | 36 203 euros | République tchèque | 1 140 000 CZK |
| Luxembourg | 100 000 euros | Roumanie | 118 000 RON |
| Malte | 35 000 euros | Royaume-Uni | 70 000 GBP |
| Pays-Bas | 100 000 euros | Slovaquie | 35 000 euros |
| Pologne | 160 000 PLN | Slovénie | 35 000 euros |
| Portugal | 35 000 euros | Suède | 320 000 SEK |

Source : Commission européenne, 2015.

Il convient par ailleurs de noter que le régime des ventes à distance ne s'applique pas aux moyens de transport neufs (voitures etc.), qui sont taxables dans l'État d'arrivée. Les seuils ci-dessus ne s'appliquent pas non plus aux produits soumis à accises (alcools, tabacs etc.), qui sont également toujours taxables dans l'État d'arrivée, quel que soit le chiffre d'affaires du vendeur.

b) Les failles du système

Le régime fiscal décrit ci-dessus est particulièrement vulnérable à la fraude. Le schéma le plus courant fait d'ailleurs partie des quinze « montages abusifs » publiés par la direction générale des finances publiques le 1^{er} avril 2015 : « *une entreprise établie hors de France dans un pays qui pratique des taux de TVA inférieurs aux taux français réalise la majeure partie, voire la totalité de ses ventes sur Internet auprès de clients français non professionnels. Alors qu'elle réalise un chiffre d'affaires annuel dépassant le seuil des 100 000 euros, elle continuera à appliquer la TVA du pays européen dans lequel elle est implantée, sans se faire connaître de l'administration française. Cette première fraude peut, le cas échéant, se doubler d'une autre fraude s'il apparaît que la domiciliation à l'étranger est fictive et que l'ensemble de l'activité est gérée à partir du territoire français* ».

Or il est en pratique très difficile de contrôler le dépassement du seuil de 100 000 euros, et par conséquent de recouvrer les recettes fiscales qui y sont liées. En effet, le franchissement de ce seuil appelle une démarche volontaire de la part de l'entreprise, qui n'a pas toujours connaissance de son obligation. À défaut, l'administration fiscale française n'a pour seule solution que de se tourner vers chacune de ses homologues européennes, qui ne font pas forcément preuve d'un zèle excessif pour collecter un impôt qui ne leur revient pas, voir qui leur échappe. Par ailleurs, encore faut-il savoir quelles informations demander aux administrations partenaires.

Lors du déplacement du groupe de travail à Bruxelles le 4 juin 2015, les services de la DG TAXUD (Fiscalité et union douanière) ont admis que le respect du plafond de 100 000 euros **n'était « pratiquement pas contrôlé par les administrations fiscales des États membres » et donnait lieu à des « fraudes énormes »**, sans pour autant pouvoir les chiffrer. Pour résumer, le régime fiscal applicable aux ventes à distance est « *peu connu, peu utilisé, peu contrôlé* », pour reprendre les termes employés à l'occasion d'une audition.

On notera que le seuil de 100 000 euros choisi par la France est le plus élevé possible, ce qui « retarde » le moment du dépassement pour les vendeurs de petite et moyenne envergure et accroît le risque de « *sérieuses distorsions de concurrence* » – le terme même employé par la directive TVA pour autoriser l'abaissement du seuil à 35 000 euros.

Par ailleurs, certains vendeurs dissocient le transport de la vente, ce qui leur permet d'échapper fictivement au régime des ventes à distance, et ainsi de continuer à appliquer la TVA du pays d'origine.

L'autre faille majeure, que l'on retrouve pour tous les régimes de TVA, est la très grande facilité avec laquelle un vendeur en ligne peut dissimuler son activité réelle : même s'il est établi en France ou dans l'UE, celui-ci peut aisément disposer d'un site Internet à l'étranger ou d'un compte bancaire *offshore* pour recevoir les paiements. Compte tenu des limites des outils du contrôle fiscal, et notamment du droit de communication (cf. *infra*),

il sera presque impossible à l'administration d'avoir connaissance de son activité, et plus encore de mener à son terme une procédure de redressement.

c) Quelques éléments chiffrés

S'agissant de fraudes, **les recettes de TVA « perdues » dans le cadre du commerce en ligne sont par définition très difficiles à estimer.** Ni la Commission européenne, ni la DGFIP ne disposent d'estimation. Quant à la FEVAD, elle rappelle qu'« *il n'existe à ce jour aucune estimation précise du montant des achats à l'étranger, mais uniquement des enquêtes sur le nombre de personnes qui achètent à l'étranger. De ce fait, il n'existe pas d'évaluation du montant de la fraude à la TVA en matière de e-commerce¹* ».

Certains indices, toutefois, donnent une idée de l'ampleur du phénomène.

Ainsi, les entreprises de vente à distance qui ne sont pas résidentes en France mais y réalisent des opérations soumises à la TVA (c'est-à-dire celles qui dépassent le seuil de 100 000 euros) sont en principe tenues de s'immatriculer auprès de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG), afin d'acquitter la TVA au Trésor français². **Or seulement 979 entreprises de vente à distance sont immatriculées à la DRESG, alors que plus de 715 000 sites de e-commerce sont actifs en Europe³...** Si ce chiffre est en augmentation depuis deux ans, il n'en demeure pas moins très en-deçà de ce que l'on pourrait attendre. Sur le total de 746 entreprises enregistrées en 2014, 217 étaient établies en Allemagne, 201 au Royaume-Uni, 77 aux Pays-Bas et 64 en Belgique.

Le montant moyen de TVA nette par entreprise immatriculée, de l'ordre de 300 000 euros (soit 294 millions d'euros de TVA nette répartis en 979 entreprises), suggère que la démarche d'enregistrement à la DRESG est, sans surprise, surtout effectuée par les vendeurs les plus importants.

¹ Source : réponse de la FEVAD et de la FBF au questionnaire du groupe de travail.

² Sont principalement concernées les entreprises étrangères établies dans l'UE qui réalisent en France des opérations soumises à la TVA. Accessoirement, les entreprises étrangères établies dans un pays tiers qui réalisent des opérations soumises à la TVA intracommunautaire, ce qui est rare, doivent également s'enregistrer auprès de la DRESG ou désigner un mandataire agissant sous leur responsabilité, à condition que le pays tiers ait conclu avec la France une convention d'assistance au recouvrement des créances fiscales (onze pays sont concernés). À défaut d'une telle convention, l'entreprise étrangère établie dans un pays tiers doit désigner un représentant fiscal, qui s'engage à acquitter la taxe sous sa propre responsabilité.

³ Source : Ecommerce Europe 2015.

Évolution du nombre de sociétés immatriculées à la DRESG

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------------|------------|------------|
| Vente à distance sur catalogue général (4791A) | 78 | 77 | 77 |
| Vente à distance sur catalogue spécialisé (4791B) | 521 | 669 | 902 |
| TOTAL | 599 | 746 | 979 |

Source : DGFIP, mai 2015. Les données 2011 et 2012 ne sont pas disponibles. Les données ne permettent pas de distinguer les sociétés établies dans l'UE et hors UE.

Évolution des montants de TVA des sociétés immatriculées à la DRESG sur les secteurs d'activité 4791A et 9791B

| Année de dépôt des déclarations | Nombre de déclarants à la TVA | TVA collectée (en M€) | TVA déductible (en M€) | TVA nette (en M€) |
|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------|
| 2012 | 422 | 418,6 | 273,8 | 167,2 |
| 2013 | 612 | 559,9 | 333 | 238 |
| 2014 | 834 | 724,9 | 442,4 | 293,8 |

Source : DGFIP 2015, d'après les déclarations CA3 et CA12.

2. La TVA sur les services en ligne : le « mini-guichet », un premier pas insuffisant

a) Le régime applicable

S'agissant des échanges de services en ligne entre un vendeur et un acheteur particulier établis en France, le régime de TVA de droit commun s'applique.

S'agissant des **ventes intracommunautaires** à des clients particuliers (B2C), la TVA sur les services en ligne relève d'un régime particulier prévu par l'article 58 de la directive TVA et l'article 259 D du code général des impôts. Sont plus précisément concernés les services de télécommunication (accès à internet, téléphonie fixe et mobile, messagerie etc.), de radiodiffusion et de télévision, ainsi que les services électroniques – cette dernière catégorie recouvre notamment¹ la fourniture et l'hébergement de sites web, la fourniture en ligne de logiciels, de textes, d'images, d'informations, d'enregistrements, de musique, de films, de jeux, de publicités etc.

¹ Une liste indicative et non exhaustive est fixée par l'article 98 C de l'annexe III au code général des impôts.

Avant le 1^{er} janvier 2015, le « principe d'origine » s'appliquait : le lieu de prestations des services, et donc de taxation, était l'État membre où était établi le vendeur. Cette règle avait conduit à la localisation de nombreuses plateformes de services en ligne et de téléchargement dans des pays pratiquant un taux de TVA plutôt réduit, tels que le Luxembourg (17 %) ou, s'agissant des jeux en ligne, Malte (18 %)¹.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, c'est le « principe de destination » qui s'applique² : le lieu de prestation des services est le lieu où le preneur non assujéti est établi, à son domicile ou sa résidence habituelle³, quel que soit le lieu d'établissement du prestataire. Il n'y a pas de seuil en matière de services : **la TVA est facturée au taux en vigueur dans l'État de l'acheteur dès le premier euro.**

Ce changement a été introduit afin de **lutter contre les distorsions de concurrence** qui résultent de la différence des taux de TVA entre États membres. Typiquement, un morceau de musique acheté sur *iTunes*, qui était auparavant facturé au taux luxembourgeois (17 %) où est établi *Apple*, est dorénavant facturé au taux français (20 %). Il en va de même pour la commission prélevée par une entreprise comme *Uber* ou *Airbnb* au titre de la mise en relation des chauffeurs ou des loueurs avec les clients, ou pour le téléchargement d'un logiciel ou d'un jeu en ligne vendu par *Microsoft*.

Un exemple : la TVA prélevée par *Airbnb*

À l'occasion d'une réservation sur la plateforme, *Airbnb* perçoit des frais de service auprès de l'hôte et du voyageur :

- 3 % du prix de la location auprès de l'hôte ;

- 6 % à 12 % du prix de la location auprès du voyageur, en fonction du prix de la location et de la durée du séjour.

Ces frais sont soumis à la TVA.

Depuis avril 2014, ils sont perçus par la société *Airbnb Irlande*, qui est la société opérationnelle pour l'ensemble des activités du site (hors États-Unis). La société *Airbnb France* n'a qu'un rôle de promotion et de marketing.

¹ L'Irlande et les Pays-Bas, dont le taux normal de TVA est respectivement de 23 % et 21 %, offrent quant à eux un régime attractif en matière d'impôt sur les sociétés et de retenue à la source sur les bénéficiaires.

² Directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008.

³ Le règlement d'exécution UE/282/2011 du 15 mars 2011 donne une liste de plusieurs éléments permettant de présumer du lieu d'établissement du preneur : sa ligne fixe et sa connexion Internet ; le code national de la carte SIM utilisée sur un téléphone mobile ; le lieu de son décodeur ou dispositif similaire ; le lieu de la cabine téléphone ou de la zone d'accès Wi-Fi etc. Le prestataire comme l'administration fiscale peuvent réfuter ces présomptions.

Toutefois, en application du « principe de destination » en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015, la TVA sur ces frais de service est facturée en fonction du lieu de résidence de l'hôte d'une part, et du voyageur d'autre part. Pour mémoire, environ 2,5 millions de voyageurs *Airbnb* ont séjourné en France depuis le début de l'année 2015, pour environ 150 000 annonces en ligne (dont 50 000 à Paris).

Airbnb a versé près de 3 millions d'euros de TVA au Trésor français au titre de l'année 2013.

Par ailleurs, les loueurs qui réalisent un revenu supérieur à 82 200 euros par an, c'est-à-dire au-delà du seuil de la franchise en base de TVA, sont assujettis à la TVA et doivent la facturer aux voyageurs qu'ils accueillent.

Source : audition d'Airbnb par le groupe de travail.

Concrètement, un système optionnel de guichet unique¹, appelé « mini-guichet », permet aux opérateurs de déposer une déclaration unique dans l'État membre de leur choix et de s'acquitter en une seule fois de la TVA exigible dans l'ensemble des États membres où ils fournissent des services. L'administration du pays choisi par le prestataire se chargera ensuite de calculer et de redistribuer automatiquement aux autres États membres les montants qu'elle aura perçus, sur la base du registre détaillé fourni par l'opérateur.

Ce système, qui représente une simplification bienvenue, connaît toutefois deux limites. Premièrement, l'entrée en vigueur du principe de destination représente tout de même une charge administrative plus lourde pour les « petits » vendeurs, qui doivent maintenant connaître et appliquer le taux de TVA de chaque État membre - un argument supplémentaire en faveur de leur harmonisation. Deuxièmement, le mini-guichet ne permet pas à ce jour la déduction de la TVA amont par les prestataires ; ceux-ci peuvent en obtenir le remboursement par une procédure spéciale assez complexe.

En théorie, les services en ligne fournis par un prestataire établi hors de l'UE sont également soumis à la TVA. Ainsi, le prix d'un jeu ou d'un logiciel téléchargé depuis le site d'une entreprise établie dans un pays tiers doit en principe inclure **la TVA en vigueur dans le pays de l'acheteur**. Les prestataires peuvent s'enregistrer au « guichet unique » afin de déclarer et acquitter leur TVA auprès d'un seul État membre, qui la répartira ensuite.

b) Les failles du système

Si le principe du pays de destination est naturellement vertueux, **son application effective dépend toutefois du bon fonctionnement du mini-guichet.**

¹ Règlement UE n° 967/2012 du Conseil du 9 octobre 2012.

Le mini-guichet est désormais ouvert en France : l'immatriculation est possible depuis novembre 2014, et la première échéance déclarative était fixée au 20 avril 2015. **En juillet 2015, 400 opérateurs étaient enregistrés en France, les plus importants ayant une activité dans le secteur du jeu vidéo**¹. Lors des auditions du groupe de travail, les services de la DGFIP en France comme ceux de la DG TAXUD (Fiscalité et union douanière) à la Commission européenne se sont montrés largement satisfaits des démarrages du mini-guichet, et optimistes quant à ses résultats. Au niveau de l'UE, environ 10 000 entreprises se seraient enregistrées dans les mini-guichets des différents États membres.

Cette satisfaction doit toutefois être nuancée : **le principe de destination et le mini-guichet permettent de lutter contre l'optimisation fiscale, mais pas contre la fraude fiscale**. De fait, les vendeurs qui respectent leurs obligations fiscales, et notamment les « grands » e-commerçants, ne peuvent plus choisir d'appliquer le taux de TVA le plus bas de l'UE - à cet égard, le Luxembourg, où sont notamment établis *iTunes (Apple)* et *PayPal*, prévoit que ce changement entraînera une baisse de 17 % de ses recettes brutes de TVA, soit près de 0,6 milliard d'euros, pour l'année 2015². **Mais le nouveau système reste fondamentalement déclaratif et donc limité à ceux qui jouent le jeu**. Or, là encore, la grande facilité avec laquelle les vendeurs, et notamment les plus petits d'entre eux, peuvent échapper à la vigilance des administrations fiscales, n'est pas un élément rassurant (cf. *infra*). À cet égard, on peut supposer que l'application du principe de destination, qui globalement relève le taux d'imposition et constitue une charge administrative supplémentaire pour les PME, n'est pas de nature à encourager un civisme fiscal excessif.

De plus, les moyens de contrôle présentent des limites évidentes. Si la France est le pays de consommation de la prestation rendue par l'opérateur, la DGFIP doit pouvoir accéder à la totalité des transactions inscrites sur le registre détenu par l'État membre où il est enregistré. En pratique, des **vérifications conjointes** (*joint audits*) menées par les agents des deux administrations auront lieu sur la base de **l'assistance administrative en matière de TVA**³. Sous réserve de l'accord du pays d'enregistrement de l'opérateur, les vérificateurs français pourront se déplacer dans cet autre État membre à l'occasion d'un contrôle effectué par les fonctionnaires de celui-ci, et accéder aux mêmes locaux et documents que ces derniers. **Autant dire que**

¹ Source : réponse de la DGFIP au questionnaire du groupe de travail.

² Source : réponse de la DGFIP au questionnaire du groupe de travail. Plus précisément, le projet de budget pour l'année 2015 du Luxembourg prévoit une baisse de 25 % de ses recettes brutes de TVA (0,9 milliard d'euros), qui passeraient de 3,6 milliards d'euros à 2,7 milliards d'euros, en raison à la fois de l'augmentation du taux normal de TVA et de l'application du principe de destination. La baisse de recettes imputable au seul principe de destination est donc estimée à 0,6 milliard d'euros, soit un passage de 1 milliard d'euros en 2014 à 0,4 milliard d'euros en 2015.

³ Article 28 du règlement n° 904-2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée.

cette procédure, complexe à mettre en œuvre, sera réservée à quelques rares dossiers importants.

Quant à la TVA due par les prestataires de services en ligne établis dans un pays tiers, elle reste purement théorique. En principe, un morceau de musique, un jeu, un logiciel achetés par un Français depuis un site étranger hors-UE devrait donner lieu à la facturation de la TVA. Mais, si tant est que les très nombreux sites de téléchargement étrangers ait connaissance de cette règle, ce qui est loin d'être le cas, **il n'existe de toute façon aucune procédure simple ni aucun moyen de contrôle efficace pour en assurer l'application.** Les administrations fiscales européennes considèrent ce sujet comme tellement hors de leur portée qu'elles ne s'en préoccupent même pas.

Il est, par définition, impossible d'estimer les recettes de TVA qui échappent aux États du fait de la prestation de services non déclarée sur Internet, que le vendeur soit en France, dans l'Union européenne ou, de manière plus évidente encore, dans un pays tiers.

3. La TVA à l'importation et les droits de douane : un système complètement dépassé par l'ampleur des échanges

a) Le régime applicable

L'achat par un client européen d'un bien sur Internet en provenance d'un pays extérieur à l'UE est **soumis à la TVA à l'importation et aux droits de douane**, en application de l'article 291 du code général des impôts. Ces droits sont recouverts en France par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)¹. Contrairement à la TVA intracommunautaire, **la TVA à l'importation est due par le destinataire de la marchandise², à l'occasion de l'entrée sur le territoire, c'est-à-dire du passage en douane (dédouanement), sur la base de la valeur déclarée en douane³.**

Afin d'alléger les charges administratives liées à l'importation et d'accélérer le passage en douane, un système de franchises a toutefois été instauré en 1983 :

- pour la TVA à l'importation, les « envois à valeur négligeable » (EVN) d'une valeur inférieure à 22 euros sont exemptés⁴. En France,

¹ Article 285 du code des douanes.

² Article 293 A du code général des impôts. Toutefois, la taxe est solidairement due par le déclarant en douane.

³ La base d'imposition à la TVA est constituée par la valeur en douane de la marchandise, c'est-à-dire en général le prix facturé, à laquelle il faut ajouter les autres droits et taxes (dont les droits de douane et d'accises) ainsi que les frais accessoires (commission, emballage, transport assurance etc.). Plusieurs exonérations sont prévues : produits de la pêche, organes et autres produits d'origine humaine, devises, billets de banques et monnaies, tabacs et alcools dans certaines limites, marchandises contenues dans les bagages personnels etc.

⁴ Plus précisément, l'article 23 de la directive 2009/132/CE du Conseil du 19 octobre 2009 prévoit un seul compris entre 10 euros et 22 euros, la quasi-totalité des États membres, dont la France, ayant choisi le seuil le plus élevé.

toutefois, les envois issus de la vente par correspondance (et donc de la vente en ligne) seraient exclus du bénéfice de cette franchise¹.

- pour les droits de douane, les envois d'une valeur inférieure à 150 euros sont exemptés².

En pratique, les droits à l'importation dans l'UE sont **souvent acquittés par l'opérateur de fret express** (*Chronopost, FedEx, DHL* etc.) en sa qualité de déclarant en douane, qui les facture ensuite au destinataire de la marchandise. En matière de fret postal, c'est en revanche l'expéditeur qui est responsable de la marchandise jusqu'à la livraison finale, et donc en théorie tenu au paiement des taxes.

Contrairement au régime applicable à la TVA intracommunautaire, le vendeur situé dans un pays tiers n'est pas tenu de s'immatriculer en France.

b) Les failles du système

L'essor du commerce électronique ces dernières années a abouti à **une augmentation considérable des envois de colis en fret express ou en fret postal à destination de particuliers**. Ainsi, 5,3 millions d'envois express avec déclaration dématérialisée et 37 millions d'envois postaux arrivent chaque année en provenance de pays tiers. Par ailleurs, en 2014, le e-commerce a représenté en Europe plus de 4 milliards de colis³ (étant précisé que tous ne sont pas des importations, bien entendu).

Face à ce bouleversement, **le système actuel de perception de la TVA à l'importation et des droits de douane apparaît comme totalement dépassé** et propice à des fraudes massives et impossibles à résorber avec les moyens actuels. Tout le problème tient à **la conjonction entre l'extrême morcellement des envois d'une part, et le régime purement déclaratif de la collecte des droits et taxes à l'importation d'autre part**.

En effet, les droits et taxes à l'importation sont calculés, liquidés et payés sur la seule base de la valeur de la marchandise déclarée dans le document rempli lors du dédouanement. **Or la douane n'a pas les moyens de vérifier la valeur de chacun des millions de colis** : seuls 201,5 ETPT⁴ sont affectés aux bureaux de contrôle du fret express et du fret postal à Roissy, et 12,5 ETPT au contrôle du fret postal à Chilly-Mazarin⁵. Par ailleurs, **la fraude fiscale est très loin d'être la priorité des douaniers**, ceux-ci devant également se préoccuper d'intercepter les contrefaçons et autres

¹ Source : Assessment of the application and impact of the VAT exemption for importation of small consignments, *EY et Commission européenne, mai 2015, page 10. Les ventes par correspondance sont définies à l'article L. 121-16 du code de la consommation.*

² Article 23 du règlement UE n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009.

³ Source : *Ecommerce Europe, mars 2015.*

⁴ ETPT : équivalent temps plein travaillé.

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

marchandises dangereuses ou prohibées¹. D'après les services de la Commission européenne, entre 1 et 5 % des colis seraient contrôlés.

Les contrôles douaniers à Roissy sur le fret express et le fret postal

Les colis expédiés directement depuis un pays tiers à des particuliers en France arrivent généralement à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Les modalités de contrôle diffèrent selon qu'il s'agisse d'envois par fret express (*FedEx, DHL, UPS, Chronopost* etc.) ou par fret postal.

S'agissant du fret express, une « cellule de ciblage du fret » située à Roissy permet d'automatiser la détection des marchandises à risque, à partir de l'exploitation des informations fournies par les expressistes *via* le système de télédéclaration Delta X. Cette approche automatique est complétée par une approche visuelle, « au coup d'œil », effectuée par les douaniers.

Cependant, à l'inverse de ce qui prévaut en matière de fret classique, dit « général cargo », pour lequel les transporteurs doivent fournir de nombreuses pièces justificatives standardisées dans les applications Delta C et Delta D, **les informations contenues dans le système Delta X sont très succinctes et très imprécises**. De fait, les bordereaux du fret express sont souvent remplis de manière imprécise, la dénomination des marchandises est très vague, et l'expéditeur réel comme le destinataire final peuvent être inconnus. En outre, **la DGDDI n'a pas, à ce jour, un accès automatique aux bases de données des expressistes**, pourtant plus détaillées et qui seraient d'une grande utilité, sauf accord au cas par cas avec ceux-ci.

S'agissant du fret postal, le manque d'information est presque total, et les contrôles par conséquent inexistantes. D'une part, il n'existe pas aujourd'hui de procédure de déclaration informatisée, même si celle-ci est à l'étude depuis plusieurs années : aucun ciblage automatisé n'est donc possible. D'autre part, **les informations fournies sur les déclarations CN 22 ou CN 23 sont presque toujours incomplètes, voire fantaisistes**. Les obligations déclaratives reposent d'ailleurs sur l'expéditeur et non pas sur le commissionnaire, et sont effectuées **dans la langue du pays d'origine** – or tous les agents de contrôle de la DGDDI ne lisent pas couramment le chinois ou le hindi... La DGDDI n'a pas non plus accès, sinon sur demande ciblée, aux bases de données logistiques et commerciales de La Poste.

Enfin, la pratique du « repostage », consistant à faire figurer la seule adresse d'un « groupeur » chargé de répartir ensuite les colis aux destinataires réels, contribue à brouiller encore plus les pistes.

Source : rapport n° 93 (2013-2014) d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée », 23 octobre 2013.

¹ En 2014, la DGDDI a par exemple saisi 198 tonnes de stupéfiants – un record –, 422 tonnes de tabac de contrebande, 8,8 millions d'articles de contrefaçon. Le temps moyen d'immobilisation des marchandises par la douane est de 4 minutes et 7 secondes, contre 13 minutes il y a dix ans. Source : résultats 2014 de la DGDDI.

La douane n'aurait d'ailleurs aucun intérêt à consacrer des moyens trop importants à ces contrôles : contrairement au fret traditionnel où chaque cargaison peut représenter un fort enjeu, le fret express lié au commerce en ligne implique une multitude de petits envois de faible valeur, pour lesquels une procédure de redressement – complexe – **ne permettrait de récupérer que quelques euros...** Par ailleurs, afin de ne pas diminuer l'attractivité des plateformes aéroportuaires françaises, la DGDDI doit veiller à la plus grande fluidité possible du dédouanement : le traitement de chaque colis doit donc être effectué dans un temps très court, sauf à **risquer un détournement des flux vers les aéroports des pays européens voisins.**

Il résulte de ces éléments que les vendeurs en ligne ont un intérêt objectif à la sous-évaluation de la valeur des colis, la probabilité de contrôle et de redressement étant très faible. Lors d'un déplacement à Roissy dans le cadre de leur contrôle sur l'administration des douanes¹, Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier ont pu constater que la collecte des droits et taxes à l'importation sur le fret express ne fonctionnait pas, et que la sous-déclaration des envois était extrêmement courante.

Les effets pervers du système sont aggravés par les franchises dont bénéficient les « envois à valeur négligeable », puisqu'elles incitent à une sous-déclaration de la valeur des envois de manière à les faire passer sous le seuil de 22 euros ou de 150 euros². Dès 1983, les ventes par correspondance avaient été exclues du champ de la franchise de TVA en France, précisément pour éviter des abus qu'il était facile de deviner ; mais comment distinguer les envois qui en sont issus ? À vrai dire, il est même certain que la grande majorité des colis déclarés comme EVN sont en fait des marchandises achetées par des particuliers sur Internet. Ainsi, d'après la Commission européenne, **près de 115 millions d'EVN sont entrés sur le territoire de l'UE en 2013, soit une hausse de 286 % par rapport à 1999.** La France a pour sa part reçu 13 millions d'EVN en 2013 contre 1,35 million d'EVN en 1999 (+ 873 %), étant entendu qu'un colis à destination d'un consommateur français peut tout à fait arriver sur le territoire de l'Union européenne *via* un autre État membre. **Plusieurs commandes en ligne effectuées par le groupe de travail** sont parvenues au Sénat dans des colis mentionnant un prix sous-évalué, et souvent inférieur au seuil de 22 euros.

Par ailleurs, les petits envois sans caractère commercial, entre particuliers, sont exonérés de TVA à l'importation dès lors qu'ils n'excèdent pas 45 euros ; or là aussi, il est presque impossible de distinguer de tels envois de petits colis envoyés par des petits vendeurs en ligne, notamment présents sur des *marketplaces*. Enfin, les envois déclarés comme « cadeau » ou

¹ Rapport n° 93 (2013-2014) d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée », 23 octobre 2013.

² Il convient toutefois de signaler que l'essentiel des fausses déclarations de valeur sont constatées, selon la DGDDI, « sur le fret supérieur à 22 euros ». Cela ne signifie pas forcément que la fraude porte peu sur les EVN, mais plutôt qu'il n'est pas rentable, pour la DGDDI, de contrôler ceux-ci.

« échantillon » sont également exonérés, alors qu'il est là aussi impossible d'effectuer les vérifications nécessaires.

L'impuissance des douanes face à l'explosion des flux de colis B2C envoyés par fret express et plus encore par fret postal a été **confirmée par toutes les personnes entendues sur le sujet, en France comme à l'étranger**. Lors du déplacement du groupe de travail à Rome le 10 septembre 2015, **l'agence des douanes italienne** a ainsi précisé que, sur un échantillon de 54 000 colis contrôlés, la différence constatée entre le montant déclarée et le montant constaté était de 17 %, contre 2 % à 3 % sur le fret classique. Sur ces seuls 54 000 colis, près de 600 000 euros de droits et taxes ont été redressés.

Une fois de plus, il faut signaler que les grandes entreprises ou les sites de vente majeurs – dont certains sont d'ailleurs résidents fiscaux en France et sont aisément contrôlables – n'ont pas intérêt à prendre le risque de sous-évaluer la valeur de leurs envois. Ce n'est pas là que se trouve le manque à gagner pour l'Etat. Mais qu'en est-il pour la multitude des vendeurs en ligne, sites étrangers ou même particuliers présents sur les sites d'enchères comme *eBay* ou les réseaux sociaux comme *Facebook* ?

Il faut, aussi, dénoncer **les effets désastreux de la concurrence que se livrent certains pays européens pour attirer les flux sur leurs plateformes aéroportuaires**. Certains aéroports présentent un trafic de fret sans commune mesure avec le marché intérieur du pays, bien plus modeste. Où chercher l'explication de ce succès sinon dans **la permissivité officielle – mais de notoriété publique – dont font preuve les douanes dans leurs contrôles** ? Le message est clair : l'importation par ces aéroports équivaut à une quasi-franchise de droits et taxes. Côté français, le dilemme a été résumé lors d'une audition du groupe de travail : *« si l'on taxe trop efficacement, les importateurs passeront tous par les pays voisins »*.

Ceci se cumule avec **une autre faille majeure de la législation européenne : le régime de l'article 42 du code des douanes de l'Union**. Le régime 42 permet d'importer en exonération de TVA des biens destinés à être livrés dans un autre État membre que celui d'importation ; la TVA est ensuite acquittée dans l'État de destination finale. Mais en pratique, cette dernière étape est souvent « oubliée » : une fausse destination est indiquée et les marchandises se perdent en route. Cette fraude massive, qui fait perdre des milliards d'euros de recettes fiscales chaque année, dépasse de loin le cas du e-commerce. Quoi qu'il en soit, il est urgent que les États membres prennent leurs responsabilités et mettent fin à cette situation.

c) Quelques éléments chiffrés

Les estimations de pertes de recettes sur la TVA à l'importation sont tout aussi délicates que sur la TVA intra-communautaire.

On peut toutefois souligner que **les montants redressés par la DGDDI en matière de fret express et de fret postal n'ont été que de**

2,5 millions d'euros en 2014, soit seulement 0,71 % de l'ensemble des droits et taxes redressés par la DGDDI en 2014 (357 millions d'euros)¹. Il s'agit là d'un niveau **très faible et sans commune mesure avec l'importance du commerce en ligne**. Sur plusieurs années, une légère hausse est certes perceptible, qui se retrouve également sur le nombre de constatations, mais les progrès demeurent limités et variables.

Sur des 2,5 millions d'euros redressés, le fret postal n'a représenté que 80 000 euros, et seulement 171 constatations des 4 147 effectuées.

Droits et taxes redressés par la DGDDI en fret express et fret postal

(en millions d'euros)

| | Ensemble DGDDI | Fret express et fret postal | En % du total DGDDI |
|-------------|----------------|--------------------------------|---------------------|
| 2014 | 356,9 | 2,52 | 0,71 % |
| 2013 | 322,7 | 2,68 | 0,83 % |
| 2012 | 294,2 | 1,38 | 0,47 % |
| 2011 | 265,5 | 1,34 | 0,51 % |

Source : DGDDI 2015.

(en nombre de constatations)

| | Ensemble DGDDI | Fret express et fret postal | En % du total DGDDI |
|-------------|----------------|--------------------------------|---------------------|
| 2014 | 19 627 | 4 147 | 21,1 % |
| 2013 | 18 804 | 3 803 | 20,2 % |
| 2012 | 16 406 | 3 091 | 18,8 % |
| 2011 | 18 091 | 3 309 | 18,3 % |

Source : DGDDI 2015.

Les chiffres de la direction régionale de Roissy Fret sont encore plus éloquents : ainsi, **les droits et taxes redressés n'ont été que de 1,4 million d'euros, alors que 5,3 millions d'envois en fret express télédéclarés en provenance de pays tiers sont arrivés à Roissy en 2014**². Et encore ce chiffre était-il de seulement 784 000 euros en 2012 et 356 000 euros en 2013. Ce montant de 1,4 million d'euros représente moins de 10 % des droits et taxes redressés à Roissy (14,3 millions d'euros en 2014).

¹ Source : réponse de la DGDDI au questionnaire du groupe de travail. Il n'a pas été possible de disposer, par comparaison, des montants de droits et taxes collectés en matière de fret express et de fret postal.

² Source : réponse de la DGDDI au questionnaire du groupe de travail.

Aucun redressement n'a été effectué sur le fret postal. Pourtant, 37 millions d'envois en provenance de pays tiers arrivent sont arrivés en France en 2014, à Roissy (petits paquets inférieurs à 2 kg) ou à Chilly-Mazarin (colis jusqu'à 30 kg)¹. Sur ces 37 millions d'envois, seuls 124 000 ont fait l'objet d'une déclaration dématérialisée, condition minimale pour un début de ciblage.

Il convient toutefois de préciser que les flux de e-commerce intra-européen demeurent supérieurs aux flux en provenance des pays tiers : **si le système applicable aux importations est le plus perméable, il n'est pas nécessairement à l'origine des fraudes les plus massives.**

S'agissant des pertes liées à la franchise sur les envois à valeur négligeable, une étude réalisée en mai 2015 par la Commission européenne propose pour la première fois un chiffrage approximatif². En appliquant la TVA en vigueur à la valeur totale déclarée des EVN entrés sur le territoire de l'Union européenne, la Commission européenne a estimé **les pertes de recettes de TVA pour les États membres à 535 millions d'euros en 2013**, soit une hausse de 355 % par rapport à 1999.

Selon la Commission européenne, il existe « *de nettes distorsions de concurrence qui peuvent être directement attribuées aux exemptions des EVN. Les conséquences de telles distorsions incluent de considérables pertes de recettes de TVA pour les États membre ainsi que des faillites d'entreprises et des délocalisations*³ ». Un exemple parmi d'autres de ces abus : les magazines vendus au Danemark sont souvent « importés » depuis les îles d'Åland, afin de bénéficier individuellement du seuil des EVN, et d'échapper ainsi à toute fiscalité.

Et encore cette étude donne-t-elle une **estimation très basse des pertes, puisqu'elle retient la valeur déclarée des EVN** et exclut donc toute hypothèse de sous-déclaration.

Quant à la part des déclarations qui sous-estiment la valeur réelle des marchandises, dont le groupe de travail a constaté qu'elles étaient très courantes, la DGDDI a répondu clairement : « *même très approximativement, il n'est pas possible d'apporter une réponse à cette question* », étant entendu que d'importantes variations sont constatées selon le type de clientèle, le pays d'origine, la période etc.

Enfin, un colis qui échappe à la TVA à l'importation échappe également aux droits de douanes : les pertes en matière de droits de douane, ressource propre de l'Union européenne, sont donc très importantes – bien qu'impossible à chiffrer là encore.

¹ Source : réponse de la DGDDI au questionnaire du groupe de travail.

² Assessment of the application and impact of the VAT exemption for importation of small consignments, EY et Commission européenne, mai 2015.

³ Traduction : commission des finances du Sénat.

En conclusion, le recouvrement de la TVA à l'importation, fondé sur un système purement déclaratif et des contrôles extrêmement rares, n'est pas adapté à l'explosion des flux entraînée par le e-commerce. Les États pourront renforcer toutes les obligations déclaratives possibles sur les CN 22 ou dans le système Delta X, tant que la procédure restera déclarative, ces efforts seront largement vains. Il n'existe pas de solution viable sans changement de paradigme.

4. Synthèse : la TVA applicable au e-commerce

| | Vendeur établi en France ou dans l'UE | Vendeur établi hors de l'UE |
|-----------------|--|---|
| BIENS | <p><i>Exemple</i> : une librairie en ligne établie au Luxembourg vend un livre à un client habitant en France.</p> <p>Régime applicable : droit commun. Pour les livraisons intracommunautaires, application du taux de TVA du pays du vendeur en-dessous d'un seuil de chiffre d'affaires de 100 000 euros HT par an, et application du taux de TVA du pays du consommateur au-delà de ce seuil.</p> <p>Problèmes : il est très difficile de contrôler l'application du seuil de 100 000 euros pour les petites entreprises. Par ailleurs, le vendeur peut être établi dans l'UE mais avoir un site internet et un compte bancaire dans un autre pays : il est alors presque impossible de connaître son activité.</p> | <p><i>Exemple</i> : un site de e-commerce établi en Chine vend un vêtement à un client habitant en France.</p> <p>Régime applicable : TVA à l'importation. La TVA et les droits à l'importation sont déclarés et payés au moment du passage en douane, le plus souvent par l'opérateur de fret express pour le compte de l'acheteur.</p> <p>Problèmes : le paiement de la TVA est fondé sur un régime déclaratif qui dépend de la valeur du colis. Or, en raison du morcellement des envois, il est impossible pour la douane de contrôler chaque colis qui arrive par la poste ou par fret express. En pratique, la TVA et les droits de douane ne sont presque jamais collectés.</p> |
| SERVICES | <p><i>Exemple</i> : un vendeur de musique en ligne établi au Luxembourg vend un morceau à télécharger à un internaute français.</p> <p>Régime applicable : droit commun. Application du taux de TVA du pays de consommation depuis le 1^{er} janvier 2015. Les entreprises doivent s'enregistrer auprès d'un « mini-guichet » unique qui collecte l'ensemble de la TVA.</p> <p>Problèmes : le fonctionnement du « mini-guichet » est encore incertain. Par ailleurs, le vendeur peut être établi dans l'UE mais avoir un site internet et un compte bancaire dans un autre pays : il est alors presque impossible de connaître son activité.</p> | <p><i>Exemple</i> : un éditeur établi au Canada vend un jeu vidéo à télécharger à un internaute français.</p> <p>Régime applicable : droit commun. En théorie, dès lors qu'il peut être établi que le service est rendu dans le pays de destination, la TVA du pays de destination est applicable.</p> <p>Problèmes : en pratique, les sites qui vendent des biens immatériels depuis un pays extérieur à l'UE ne facturent presque jamais la TVA, et ne sont presque jamais enregistrés auprès de la DGFIP – si tant est qu'ils aient connaissance de leur obligation.</p> |

Source : commission des finances du Sénat.

III. UNE ADMINISTRATION FISCALE DÉMUNIE ET PEU MOBILISÉE

Encouragée par les failles du régime de la TVA, la fraude en matière de commerce en ligne **profite aussi du désarmement de l'administration fiscale**. Faute de moyens humains mais surtout juridiques adaptés, celle-ci est condamnée à ne mener que quelques actions ciblées, et en réalité anecdotiques. Cette situation est aggravée par la faible mobilisation des autorités politiques.

1. Des moyens humains et matériels insuffisants

De prime abord, on ne peut que s'inquiéter de la faiblesse des moyens que l'administration consacre à la lutte contre la fraude fiscale sur Internet au regard de l'importance des enjeux financiers. Ce sujet, qui requiert des méthodes spécifiques pour détecter les fraudeurs, est pour l'essentiel confié à **deux petits services aux moyens limités**, que les membres du groupe de travail ont pu visiter.

À la DGFIP, le sujet relève **presque exclusivement de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)**, et plus précisément de sa sixième brigade nationale d'investigations (BNI), spécialisée dans la fraude en matière d'Internet et de nouvelles technologies. Celle-ci est composée de douze agents, dont il est précisé que « *chacun dispose d'un micro-ordinateur relié à Internet par le biais d'une connexion non identifiable* ». La brigade dispose de logiciels spécialisés qui permettent d'automatiser les recherches sur les sites de vente, les places de marché, les forums, les réseaux sociaux etc. pour détecter et cartographier les fraudes. Elle peut également interroger des bases de données techniques afin d'identifier les personnes physiques ou morales qui se cachent derrière un site de vente, une adresse électronique ou un pseudonyme. Le plus souvent, la DNEF transmet ensuite ces informations aux directions interrégionales de contrôle fiscal (DIRCOFI) ou aux services habilités à réaliser des perquisitions fiscales, en vue de la poursuite de la procédure. **Les neuf DIRCOFI viennent d'ailleurs de voir leur champ de compétence explicitement élargi à la fraude sur Internet.**

La DGDDI, quant à elle, s'est dotée depuis 2009 d'une cellule « **Cyberdouane** » placée au sein de la **direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)**. Ce service, composé de dix analystes aux profils variés, a pour fonction de recueillir et d'exploiter tous les renseignements utiles dans la lutte contre les fraudes sur Internet en matière de trafics de marchandises prohibées, réglementées ou fortement taxées. Comme la DNEF, il intervient en amont des enquêtes : il mène une **action sur l'offre**, là où les contrôles aéroportuaires se concentrent sur les flux. Les renseignements collectés peuvent ensuite mener à une enquête du service national de douane judiciaire (SNDJ). Toutefois, comme l'avaient noté Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier dans leur rapport de 2013, ce

service porte d'abord ses efforts – avec un certain succès – sur les trafics de contrefaçons, de stupéfiants, d'armes, de médicaments, d'œuvres d'arts etc. **La fraude fiscale n'est qu'un aspect marginal, et pour ainsi dire quasi-inexistant, de l'action de Cyberdouane.**

Bien sûr, l'essentiel de l'action de la DGDDI, compétente en matière de TVA à l'importation, consiste à mener des **contrôles aéroportuaires sur le fret express et le fret postal** (cf. *supra*). Mais il faut rappeler que ces contrôles sont très insuffisants et que la fraude fiscale est très loin d'être la priorité des douaniers, dont les efforts sont concentrés sur les marchandises dangereuses ou prohibées.

Au-delà de la sixième brigade de la DNEF et de Cyberdouane, les moyens consacrés spécifiquement à la lutte contre la fraude fiscale sur Internet sont anecdotiques. En dépit de ses demandes, le groupe de travail n'a pas pu obtenir une estimation des moyens humains consacrés, au sein de l'ensemble du ministère des finances, à la réflexion et à la prospective sur ce sujet majeur. La détermination et la compétence des agents n'est pas en cause, mais la faiblesse des moyens est préoccupante.

Ceci dit, l'administration fiscale a pour ainsi dire une « excuse » : compte tenu de l'inefficacité des instruments juridiques dont elle dispose et de la multitude des dossiers à faible enjeu, il ne serait pas raisonnable d'allouer des moyens excessifs pour n'obtenir que de maigres résultats.

2. Un contrôle fiscal paralysé par le manque d'outils juridiques

L'essor très rapide du commerce en ligne a pris de cours la DGFIP et la DGDDI, dont les outils ont été conçus dans un monde antérieur à l'émergence d'Internet. En effet, **le recouvrement de l'impôt repose essentiellement sur des informations déclaratives, et des contrôles ciblés *a posteriori***, outils qui trouvent toute leur pertinence dans le cas de vendeurs établis physiquement en France ou de transactions d'un montant important entre deux entreprises (B2B).

Or précisément, le e-commerce se caractérise par une multitude de petits envois et de petites transactions opérés entre des sites souvent établis à l'étranger et des particuliers (B2C). Il n'est donc ni possible, ni rentable, de contrôler chacun des acteurs, chacun des colis, chacune des transactions, qui individuellement ne représentent qu'un faible enjeu.

Au-delà de l'obstacle du morcellement, **ce sont les caractéristiques même d'Internet qui facilitent considérablement la fraude :** quasi-anonymat, sentiment d'impunité, transformation aisée et permanente des sites (dénomination, adresse web, pays d'hébergement) etc. Enfin, et surtout, **le droit de communication de la DGFIP et de la DGDDI, principal outil du contrôle fiscal, demeure largement inopérant (cf. *infra*).**

Dans ce contexte, l'administration fiscale est condamnée à mener des contrôles ciblés sur un petit nombre d'acteurs. Différents outils peuvent être mobilisés à cette fin : outre le droit de communication, les différentes bases fiscales et douanières peuvent être interrogées afin d'effectuer des recoupements. Un travail de veille est également mené. Les sites de petites annonces (*Leboncoin, eBay, Vivastreet, Airbnb, LaCentrale* etc.) peuvent permettre d'identifier des « faux particuliers » qui exercent en réalité une véritable activité commerciale : vente de plusieurs voitures sur une période restreinte, appartement proposé en permanence à la location et aménagé pour recevoir des visiteurs etc. Dans ces cas-là, les flux financiers peuvent être reconstitués et comparés avec les revenus déclarés par le particulier, à l'occasion d'un examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) ou d'un contrôle sur pièces ou sur place. D'après les informations recueillies par le groupe de travail, ces contrôles **peuvent le cas échéant se conclure par des rehaussements et des pénalités élevés**, et même par une condamnation judiciaire.

Toutefois, ces opérations, qui mobilisent d'importants moyens humains, matériels et financiers, se concentrent par définition sur un petit nombre de dossiers, ce qui est **fondamentalement inefficace dans le cas du e-commerce, où les enjeux financiers sont considérables mais dilués sur une multitude de petits acteurs**. Comme cela a été dit lors d'une audition du groupe de travail, « *on ne déclenche pas l'artillerie lourde pour une personne qui gagne 1000 euros sur un site de petites annonces ou de covoiturage* ».

De fait, les auditions ont montré qu'**un dossier individuel prenait environ un an de travail**, pour des résultats modestes, voire anecdotiques. À cet égard, le groupe de travail regrette de ne pas avoir pu obtenir une estimation des montants redressés par équivalent temps plein (ETP) alloué à cette tâche. Souvent, l'insuffisance des moyens juridiques apparaît en cours de procédure, et celle-ci est alors abandonnée.

D'ailleurs, les résultats obtenus dans un certain nombre de dossiers, couverts par le secret fiscal, **tiennent parfois au simple hasard** : inattention d'un vendeur indélicat ayant publié des informations permettant de l'identifier formellement, faille permettant d'exploiter des flux financiers habituellement inaccessibles etc. On ne peut, bien entendu, se satisfaire de tels expédients.

Il n'est pas surprenant, dès lors, que les résultats du contrôle fiscal en matière de fraude sur Internet soient modestes : s'agissant du contrôle fiscal externe (CFE), seulement 6,7 millions d'euros ont été rappelés en matière de TVA sur le commerce en ligne en 2014, correspondant à 99 rappels¹. S'agissant du contrôle sur pièces (CSP), les rappels ont atteint 1,2 million d'euros en 2014, pour 44 dossiers. C'est deux fois plus qu'en 2013,

¹ Source : réponse de la DGFIP au questionnaire du groupe de travail.

où les rappels étaient de 586 000 euros, pour 49 dossiers¹ : on mesure l'impact que peuvent avoir quelques dossiers ponctuels sur les résultats globaux. **Au total, ce sont donc 7,9 millions d'euros qui ont été rappelés sur la TVA en 2014, droits et pénalités compris : c'est bien peu au regard des quelques 57 milliards d'euros de chiffre d'affaires - probablement sous-estimé - du commerce en ligne.**

Sur la période 2011-2014, la sixième brigade de la direction nationale des enquêtes fiscales a produit 439 propositions de contrôle fiscal, 133 bulletins d'information et 69 propositions de perquisition fiscale².

Sur le plan judiciaire, les résultats sont également modestes : une vingtaine de plaintes pour fraude fiscale en matière de commerce électronique ont été déposées depuis 2009 par la DGFIP, pour un montant total de droits visés pénalement d'environ 3,9 millions d'euros³. Cinq de ces affaires ont fait l'objet d'une décision de justice définitive, le montant moyen des droits visés pénalement étant d'environ 200 000 euros. Les peines prononcées à l'encontre des gérants sont des peines d'emprisonnement avec sursis (entre 4 et 15 mois), des amendes pénales (5 000 euros et 10 000 euros), des interdictions de gérer, et la solidarité avec le redevable légal de l'impôt fraudé. Trois de ces plaintes concernent une même affaire, en l'espèce l'organisation d'une activité occulte de commercialisation de produits cosmétiques, pharmaceutiques et parapharmaceutiques par trois Français *via* une société de droit suisse. En bref, des condamnations individuelles ont bien lieu, mais cela ne saurait tenir lieu de politique globale en matière de fraude sur Internet.

En ce qui concerne la DGDDI, aucune constatation réalisée en matière de commerce en ligne n'a fait l'objet d'un traitement judiciaire⁴.

3. Les limites du droit de communication

Parmi les différents outils à la disposition de la DGFIP et de la DGDDI, **le droit de communication, clé de voûte du contrôle fiscal**, mérite un développement particulier. En dépit de son élargissement récent pour tenir compte des spécificités d'Internet (cf. encadré), celui-ci **demeure en effet largement inopérant**.

¹ Source : réponse de la DGFIP au questionnaire du groupe de travail.

² Source : réponse de la DGFIP au questionnaire du groupe de travail.

³ Source : réponse de la DGFIP au questionnaire du groupe de travail.

⁴ Source : réponse de la DGDDI au questionnaire du groupe de travail.

Le droit de communication

Prévu aux articles L. 82 A à L. 102 du livre des procédures fiscales (LPF), le droit de communication permet à l'administration fiscale d'obtenir auprès des tiers des renseignements servant à l'établissement de l'assiette et au contrôle de l'impôt. Le droit de communication consiste en une demande d'information à titre ponctuel, qui peut être exercée sur place ou par correspondance. Il couvre un périmètre très large : entreprises, établissements financiers, autres administrations publiques, organismes de sécurité sociale, autorité judiciaire etc. La DGDDI dispose d'un pouvoir similaire prévu par l'article 65 du code des douanes.

Le droit de communication a été élargi en 2009 afin de prendre en compte les spécificités de la fraude sur Internet¹. Le nouvel article L. 96 G du LPF étend ainsi le droit de communication aux opérateurs de communications électroniques, hébergeurs, services de courtage et de vente de biens ou de services en ligne – c'est-à-dire aux acteurs d'Internet. Cette procédure permet d'obtenir l'identité du vendeur, la nature des biens ou services vendus, ainsi que la date et le montant de la vente. Le droit de communication de la DGDDI a été élargi de la même manière, avec la création d'un nouvel article 65-1 du code des douanes.

À la DGFIP, la mise en œuvre de l'article L. 96 G du LPF est exclusivement réservée à la sixième brigade de la DNEF (cf. *supra*), qui l'exerce le cas échéant pour le compte des autres directions. D'après les informations transmises par la DGFIP, **cette procédure a été utilisée à environ deux cents reprises en 2014**. Il est précisé que « *les plateformes de commerce électronique établies en France répondent dans des délais satisfaisants, alors que la situation est plus contrastée en ce qui concerne les opérateurs de téléphonie ou d'Internet. (...) A ce jour, un opérateur de communications téléphoniques refuse de fournir des informations sur ses abonnés, sauf en cas de réquisition judiciaire* ».

Deux améliorations importantes ont été apportées au droit de communication par la loi de finances rectificative pour 2014² :

- d'une part, il est désormais explicitement précisé que le droit de communication **peut s'exercer par voie électronique**, ce qui facilitera le travail des agents de l'administration fiscale ;

- d'autre part, surtout, celui-ci peut désormais **porter sur des informations relatives à des personnes non nommément désignées³** : c'est une avancée majeure, dans la mesure où Internet permet aisément de se dissimuler derrière un pseudonyme, une adresse électronique, un compte ouvert sur un site etc. Le décret du 28 août 2015⁴ précise notamment que les catégories de personnes dont l'identification est demandée doivent être définies par des critères objectifs, et que la procédure doit porter sur une période déterminée (18 mois maximum). Au cours des auditions du groupe de travail, les représentants de l'administration fiscale ont à de nombreuses reprises répété les espoirs qu'ils plaçaient en cette disposition.

¹ Article 55 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

² Article 21 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ Cette disposition est toutefois limitée à l'établissement de l'assiette et au contrôle de l'impôt, alors que le droit de communication « normal » peut être utilisé pour le recouvrement.

⁴ Décret n° 2015-1091 du 28 août 2015, pris en Conseil d'État après avis de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL).

Concrètement, le droit de communication permet à la DNEF et à la DNRED d'**interroger les principaux intermédiaires du commerce en ligne** : fournisseurs d'accès à Internet (FAI), hébergeurs, moyens de paiement, « places de marché », sites de petites annonces, sites de réservation et de billetterie, régies publicitaires (beaucoup de sites tirent leur revenu de la publicité) etc. La connaissance des flux financiers qui transitent par ces intermédiaires permet parfois de **reconstituer le « chiffres d'affaires »** des vendeurs et, le cas échéant, d'opérer un redressement. Les intermédiaires « techniques » tels que les hébergeurs et les fournisseurs d'accès disposent quant à eux d'informations précieuses sur l'identité des vendeurs.

Exemple de droit de communication

Monsieur,

Dans le cadre de l'exercice du droit de communication prévu par les dispositions des articles L 81, L85, L 96 G et L 102 B du Livre des Procédures Fiscales, je vous prie de bien vouloir me communiquer les informations suivantes concernant le nom de domaine suivant :

██████████.fr

1. Coordonnées du client (nom, adresse, SIREN le cas échéant et téléphone) associées au contrat d'hébergement.
2. Le client dispose t-il d'autres noms de domaine ? Dans l'affirmative, lesquels ?
3. Log des adresses IP de connexion de l'administrateur du 01/10/2011 au 31.12.2011.
4. Moyens de paiement utilisés et références bancaires.

Merci de me faire parvenir la réponse par fax (██████████) ou par courriel :

██████████@dgfip.finances.gouv.fr

Je vous précise que cette opération ne constitue pas une vérification de votre situation fiscale, et vous indique que le refus de communiquer est sanctionné par une amende fiscale prévue par les dispositions de l'article 1734 du Code général des impôts.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Source : DGFIP.

Toutefois, en dépit de son renforcement récent qui doit être salué, le **droit de communication souffre d'une faiblesse intrinsèque : son absence de portée extraterritoriale. Il ne peut pas être utilisé pour interroger un site ou un tiers situé à l'étranger.** Or rien n'est plus aisé, pour un site Internet ayant une activité en France, que d'être hébergé ou domicilié dans un pays étranger – c'est même la norme pour les sites les plus importants. Dès lors, les efforts de l'administration fiscale sont condamnés à rester vains dans une large mesure.

Ainsi, plusieurs acteurs majeurs d'Internet, sans même parler des plus petits, **refusent à ce jour de répondre aux demandes de l'administration fiscale, en invoquant leur domiciliation à l'étranger** – par exemple au Luxembourg, en Irlande ou aux Pays-Bas... Dans ce cas, la seule possibilité est de recourir à **l'assistance administrative internationale (AAI)**, mais il s'agit là d'une procédure lente, particulièrement lourde à mettre en œuvre, et très dépendante de la bonne volonté de l'autre État. En d'autres termes, à moins d'un enjeu financier très important – ce qui précisément est rarement le cas –, cette solution n'est pas envisageable.

Un autre exemple flagrant est celui de PayPal. Il s'agit d'un moyen de paiement couramment utilisé sur Internet : 38 % des acheteurs déclarent utiliser un portefeuille en ligne¹, et *PayPal* compte 7 millions de comptes utilisateurs actifs en France, avec une moyenne de 25 paiements par an, et environ 40 000 comptes marchands (pour près de 160 000 sites marchands en France)². Or *PayPal*, prestataire de services de paiement domicilié au Luxembourg en tant qu'établissement de crédit au sens de l'article 2 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier, n'est **pas couvert par le droit de communication français**. La DGFIP a ainsi confirmé que *PayPal* ne répondait pas aux demandes qui lui étaient directement adressées ; lors de l'audition du groupe de travail, les représentants de la société ont confirmé que toute demande devait être adressée à l'administration fiscale luxembourgeoise, dans le cadre de l'assistance administrative internationale.

Il est donc aisé de ne pas déclarer les flux financiers transitant par un compte de monnaie électronique, d'autant que l'obligation prévue à l'article 1649 A du code général des impôts de déclaration au fichier des comptes bancaires (FICOBA) n'est applicable que si la somme des encaissements annuels dépasse le seuil de 10 000 euros³. Bien entendu, l'utilisation de comptes de monnaies électroniques pour dissimuler des transactions commerciales n'est pas limitée à Internet – le groupe de travail a pu constater que des boutiques « physiques » demandaient à leurs clients un règlement exclusif par ce moyen.

4. Les limites de l'autorégulation des « marketplaces »

Dans une certaine mesure, et à défaut d'outils à disposition de l'administration fiscale, **la distinction entre particuliers et professionnels repose en partie sur les plateformes de mise en relation**, les « *marketplaces* » et autres sites d'annonces et d'enchères.

Sur plusieurs plateformes entendues par le groupe de travail, comme par exemple *Leboncoin*, *La Centrale* ou encore *eBay*, des équipes de

¹ Source : réponse de la FEVAD et de la FBF au questionnaire du groupe de travail. Par ailleurs, 80 % des acheteurs en ligne déclarent utiliser une carte bancaire pour leurs achats en ligne.

² Source : audition de *PayPal* par le groupe de travail (20 mai 2015).

³ Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) BOI-CF-CPF-30-20-20131112.

modération et des algorithmes détectent les vendeurs ayant une activité régulière et importante, à partir d'un certain nombre de critères (prix, volume, nombre d'articles etc.). **Pour ces plateformes, la détection des « faux particuliers » est un enjeu commercial** : ces derniers se voient souvent proposer un statut de « professionnel », payant par abonnement, qui inclut des options de visibilité supérieure.

Cette autorégulation, si elle doit être saluée, trouve toutefois rapidement ses limites. En effet, le fait que plusieurs « *marketplaces* » demandent à certains de leurs vendeurs d'avoir un statut de professionnel, et même le cas échéant un numéro de TVA et un numéro SIRET, n'implique en rien que ces derniers s'acquittent, ensuite, de leurs obligations fiscales. De plus, l'argument de l'autorégulation ne vaut que pour le e-commerce *via* une plateforme, et pas pour les ventes directes. **Le problème reste donc entier.**

5. Une mobilisation qui n'est pas encore à la hauteur des enjeux

L'impuissance actuelle de l'administration fiscale face à la fraude sur Internet ne tient pas qu'à l'insuffisance de ses moyens : le groupe de travail déplore également **le manque de mobilisation de l'administration et du Gouvernement sur le sujet**, ce qui est pour le moins préoccupant compte tenu de l'importance des montants en jeu, et peu responsable eu égard à la situation actuelle des finances publiques.

Au niveau administratif, tout d'abord, il est difficile de percevoir une véritable mobilisation sur le sujet au sein de l'administration fiscale. Trop occupés aux tâches de gestion quotidienne et opérationnelle de l'impôt – il est vrai fort délicates ces dernières années dans un contexte d'instabilité fiscale et de baisse des effectifs –, **les fonctionnaires n'ont pas de temps à consacrer à la veille et à la prospective sur le sujet, qui pourtant évolue constamment.** Les rigidités organisationnelles des grandes directions à réseaux du ministère de l'économie et des finances (DGFIP et DGDDI) n'arrangent évidemment rien. Il résulte des différentes auditions qu'**une sorte d'attentisme, si ce n'est de fatalisme, prévaut actuellement** : tant que l'édifice tient plus ou moins debout, il ne faut toucher à rien... quitte à prendre le risque d'une érosion lente et insidieuse des assiettes fiscales.

Si les demandes du groupe de travail ont le plus souvent été traitées avec diligence, **le sujet demeure malgré tout perçu comme « accessoire ».** Pourtant, c'est toute l'économie qui demain sera largement « numérique » : qu'advient-il alors des recettes de l'État si rien n'est fait ?

Au niveau politique, surtout, la fraude sur Internet n'est pas une priorité. Les ministres et responsables interrogés à plusieurs reprises dans le cadre d'auditions de la commission des finances du Sénat ont souvent produit des éléments de réponse très vagues, reflétant en cela les difficultés rencontrées sur le terrain par l'administration fiscale. Par ailleurs, il est plus

facile de parler d'Internet en termes positifs – les *start up*, l'économie du partage et le très haut débit – qu'en abordant de front le sujet de l'impôt...

Ce propos doit toutefois être nuancé, pour deux raisons.

D'autre part, la France figure parmi les pays les plus actifs en matière de lutte contre la fraude fiscale sur Internet – et hors Internet aussi, d'ailleurs. Les possibilités sont certes limitées dans le cadre juridique actuel, mais les fonctionnaires rencontrés par le groupe de travail sont résolus à faire le meilleur usage de celles-ci, et comptent beaucoup sur l'élargissement du droit de communication.

D'autre part, il est visible que les choses commencent à changer, et plusieurs initiatives récentes doivent être saluées.

Ainsi, en avril 2014, **la DGFiP a mis en place une « task force TVA » interministérielle**, qui rassemble des fonctionnaires de plusieurs autres administrations (douane, police, justice, travail, Tracfin). La « task force » s'appuie notamment sur des logiciels de « datamining » afin d'identifier les risques de fraudes sur de gros volumes de transactions. Toutefois, si la lutte contre la fraude sur Internet fait partie des axes de travail de la « task force », elle est en réalité très secondaire par rapport à la lutte contre les « carrousels » de TVA : là encore, la priorité est accordée aux dossiers représentant individuellement un gros volume.

La DGFiP et la DGDDI mentionnent également la lutte contre la fraude sur Internet parmi leurs priorités dans leurs documents stratégiques respectifs. Le rapport d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier sur le sujet en 2013 a certainement joué un rôle à cet égard¹.

Enfin, la lutte contre la fraude à la TVA, et notamment contre les fraudes liées à la vente à distance, fait partie des **priorités affichées lors du comité national de lutte contre la fraude fiscale (CNLF) du 23 juin 2015**. On ne peut que partager le constat du CNLF : *« le caractère dématérialisé du commerce en ligne, qui favorise notamment l'anonymat, facilite certaines fraudes et les rend plus complexes à déceler et à combattre »*. Toutefois, **aucun nouvel outil juridique ou technique n'a été annoncé à cette occasion.**

À la Commission européenne, la « stratégie pour le marché unique numérique » présentée le 25 mars 2015 comporte quelques éléments relatifs à la fiscalité, mais pas à la fraude. Il est essentiellement proposé de simplifier le régime de TVA et d'introduire un seuil unique pour les entreprises de petite taille, afin de réduire leurs charges administratives. Ceci dit, les aspects fiscaux ne sont pas traités directement par la DG CONNECT (Réseaux de communication, contenus et technologies), mais par la DG TAXUD (Fiscalité et union douanière).

¹ Rapport n° 93 (2013-2014) d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée », 23 octobre 2013.

Lors du déplacement du groupe de travail à Bruxelles le 4 juin 2015, **le commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'union douanière, Pierre Moscovici, a ainsi confirmé que la Commission européenne entendait formuler plusieurs propositions en 2016** dans le cadre de la mise en place du régime définitif de la TVA.

Parmi les pistes qui pourraient être retenues figurent :

- **l'extension du « guichet unique » au commerce de marchandises et la révision, voire la suppression, du seuil de 100 000 euros ;**

- **la suppression du seuil de 22 euros pour les envois à valeur négligeable (EVN) ;**

- **l'instauration d'un système de dédouanement et de paiement de la TVA à l'importation simplifié, réservé aux seuls opérateurs fiables.**

Ces propositions, si elles voient le jour, doivent être saluées. Par ailleurs, Pierre Moscovici a confirmé **l'opposition de principe de la Commission européenne à l'instauration d'une taxe spécifique sur les activités de l'économie numérique**. C'est également la position du groupe de travail : dans la mesure où le « numérique » s'étend progressivement à toute l'économie, **c'est bien le droit commun qui a vocation à s'appliquer**, si nécessaire avec quelques adaptations.

À cet égard, le travail mené par la Commission européenne sur l'harmonisation des *assiettes* est complémentaire des propositions du groupe de travail sur les modalités de *recouvrement*, qui sont de la compétence des États membres. Le commissaire européen Pierre Moscovici a clairement fait savoir que **la Commission européenne accueillerait avec bienveillance et examinerait avec attention toutes les propositions innovantes de la part des États membres sur le sujet**.

De fait, tout l'enjeu est bien de parvenir à collecter efficacement la TVA. À cette fin, et compte tenu de l'obsolescence de notre système actuel de prélèvement, le groupe de travail propose un changement complet de paradigme : **prélever la TVA au moment de la transaction**, et non plus *a posteriori*.

LES PROPOSITIONS : UN NOUVEAU SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENT AU PLUS PRÈS DES FLUX FINANCIERS

La situation actuelle est inquiétante. Le commerce en ligne, qui connaît une croissance et une diversification soutenues, donne lieu à des fraudes fiscales massives, notamment en matière de TVA ; celles-ci sont avant tout le fait de la multitude des petits vendeurs au statut plus ou moins défini, et des sites hébergés à l'étranger, hors d'atteinte. Face à cela, **l'administration fiscale et l'administration des douanes sont désarmées : elles continuent à compter sur un système purement déclaratif, et sur des contrôles *a posteriori*, menés au cas par cas**, qui mobilisent d'importantes ressources pour des résultats modestes.

Dès lors, le recouvrement de l'impôt, qui constitue un impératif tant au regard de la situation des finances publiques que de la juste concurrence, doit **passer par un changement de paradigme.**

Puisqu'il est impossible de contrôler les flux physiques (des millions de colis) et les acteurs individuels (des dizaines de milliers de vendeurs et d'intermédiaires souvent hébergés à l'étranger), **une solution plus efficace consiste à porter l'effort sur le « nœud » du système : les flux financiers, qui ont l'avantage d'être concentrés dans leur quasi-totalité sur quelques banques et quelques moyens de paiement.** C'est le sens de la proposition exposée ici.

Il faut répéter qu'il s'agit bien de collecter un impôt qui est légalement dû ; **il n'est, en tout état de cause, pas question de créer un nouvel impôt**, mais seulement de rétablir l'équité entre les acteurs.

I. PRÉLEVER LA TVA AU MOMENT DU PAIEMENT SUR INTERNET

1. Le mécanisme du prélèvement à la source de la TVA

Le système proposé par le groupe de travail consiste à prélever la TVA au moment de la transaction *via* un mécanisme de « paiement scindé », dès lors que la transaction porte sur la vente d'un bien ou d'un service à un particulier *via* Internet.

Concrètement, le mécanisme serait le suivant :

- à l'occasion de chaque transaction sur Internet correspondant à un achat de e-commerce par un particulier, **la banque du client prélève par défaut automatiquement 20 % du montant hors taxes du paiement¹**, correspondant au taux normal de TVA, et la reverse directement sur le compte du Trésor ;

- **cette somme constitue une « avance » sur la TVA due à raison de cette transaction.** Sans que cela implique une quelconque différence pour l'acheteur, les conséquences de cette avance sont différentes selon qu'il s'agisse de TVA intra-communautaire ou de TVA à l'importation :

a) pour la TVA intra-communautaire, la taxe est considérée comme collectée par le vendeur assujetti et reversée au Trésor public. Le droit à déduction de la TVA payée par le vendeur sur ses propres achats devient un droit à remboursement. Le vendeur devient créancier vis-à-vis du Trésor public, dans les conditions de droit commun ;

b) pour la TVA à l'importation, la taxe prélevée au moment du paiement en ligne remplace la taxe acquittée lors du dédouanement. Seul le fait générateur est déplacé. Les colis qui ont ainsi fait l'objet du paiement des droits en amont sont identifiés (par exemple par un code-barres), ce qui permet d'accélérer leur passage en douane ;

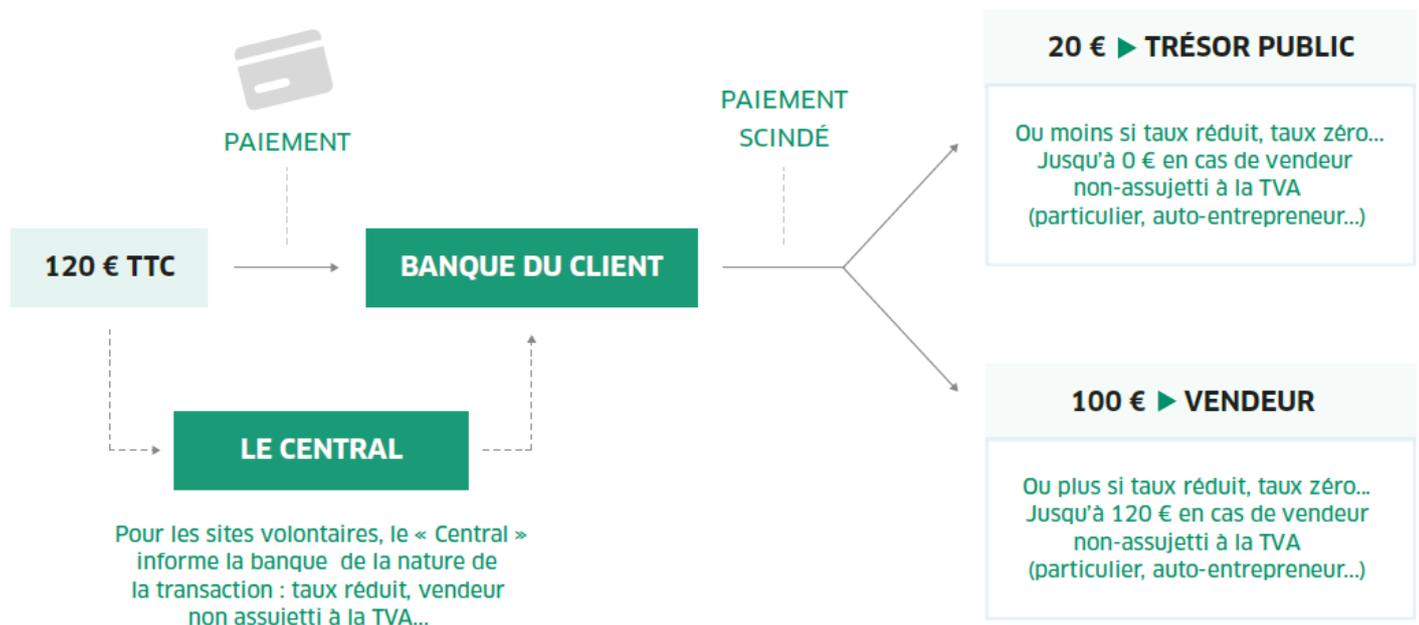
- **un système d'information (« Le Central ») permet aux banques de savoir quand effectuer le prélèvement, et à quelle hauteur.** En effet, certains vendeurs ne sont pas assujettis à la TVA – c'est principalement le cas des particuliers qui n'exercent pas d'activité commerciale², des entreprises en franchise en base de TVA, des auto-entrepreneurs etc. Dans ce cas, **un système d'opt out permet au vendeur de demander à la banque, via le « Central », une fois pour toutes et en amont, de ne pas effectuer le prélèvement de 20 %.** En pratique, l'opt out devrait couvrir l'essentiel des vendeurs intervenant sur les plateformes d'échanges entre particuliers, ce qui est conforme à leur esprit. Le système d'information permet également de prendre en compte le cas des transactions soumises à un taux réduit de TVA, à des taux multiples (frais de livraison etc.), ou ponctuellement non soumises à la TVA (remboursements, donc etc.).

À noter : le « Central » proposé dans le cadre du présent rapport, qui permet de prélever la TVA, ne doit pas être confondu avec le « Central » proposé dans le cadre de l'autre rapport du groupe de travail rapport n° 690 (2014-2015), qui permet d'agréger les revenus de l'économie collaborative.

¹ Soit 16,7 % du montant toutes taxes comprises pour une TVA à 20 % sur le prix hors taxes.

² Au sujet de la définition d'une activité commerciale, voir l'autre rapport du groupe de travail : « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », rapport n° 690 (2014-2015).

Le « paiement scindé » de la TVA : schéma simplifié



2. Les avantages du système proposé

Par rapport au système existant, c'est-à-dire la collecte de la TVA par le vendeur ou l'acquittement de la TVA à l'importation lors du passage en douane, **le système de retenue à la source présente de nombreux avantages qui le rendent bien plus adapté aux spécificités de l'économie numérique.** Ces avantages sont les suivants :

- **la retenue à la source fonctionne à la fois pour la TVA intra-communautaire et pour la TVA à l'importation, et à la fois pour les biens et les services.** Ainsi, le système est aussi bien applicable à la TVA facturée par *Amazon* ou *iTunes* sur leurs ventes, mais aussi à la commission prélevée par des plateformes telles que *Airbnb*, *Blablacar* ou encore *Uber* au titre de la mise en relation des utilisateurs.

- **le système est compatible avec le droit commun de la TVA et avec ses évolutions potentielles** (par exemple la taxation dans le pays de consommation dès le premier euro en matière de biens et le mini-guichet unique, cf. *infra*) ;

- **la retenue à la source est financièrement neutre pour l'acheteur,** dans la mesure où il ne s'agit que d'un changement du mode de collecte de la TVA. Le cas d'une augmentation éventuelle de 20 % du prix de vente effectif correspondrait à une situation où la TVA n'était auparavant pas facturée ; le dispositif proposé revient donc à rétablir l'application de la loi fiscale et les conditions d'une concurrence loyale et équilibrée ;

- **la retenue à la source ne crée pas de « friction » pour l'acheteur.** Le succès du e-commerce et plus largement de l'économie numérique repose largement sur la **facilité d'utilisation des services**, c'est-à-dire la qualité de l'« expérience utilisateur ». Il importe donc de ne pas créer de contraintes excessives, qui seraient autant de lourdeurs et d'incitations à se tourner vers des sites qui ne respectent pas les règles en vigueur. À cet égard, le dispositif proposé n'occasionne **aucun changement pour l'acheteur**, qui reçoit toujours une facture « toutes taxes comprises ». Côté vendeur, le seul changement consiste à cocher, le cas échéant, la case d'*opt out* lors de son inscription sur le site de vente ou la plateforme collaborative (cf. *infra*). **Dans tous les cas, la procédure doit être instantanée ;**

- **le recours à la banque du client, et non du vendeur, sécurise le dispositif.** En effet, le système proposé implique de confier à des acteurs privés – banques et moyens de paiement – un rôle dans la collecte de l'impôt (cf. *infra*). D'un point de vue technique, il est envisageable de confier cette tâche à l'un ou l'autre des intermédiaires de la transaction, c'est-à-dire à la banque du client ou à celle du vendeur. Mais la banque du vendeur peut être établie dans un autre pays, et donc se trouver hors de portée du droit de communication de l'administration fiscale et des régulateurs financiers, ce qui rend difficile le contrôle du respect de ses obligations. En revanche, **les acheteurs français utilisent en majorité une carte bancaire liée à un compte dans un établissement ayant une activité en France, ou au moins en Europe ;**

- **le système est compatible avec les sites de paiement en ligne de type PayPal.** Comme le rappelle la FBF, « *si un tel dispositif était mis en place, il serait logique et nécessaire qu'il s'applique à l'ensemble des systèmes de paiement. (...) Dans le cas où le système ne serait pas imposé à certaines solutions de paiement, il y aurait une distorsion de concurrence et la création d'un effet d'aubaine qui inciterait les acteurs à utiliser des solutions exclues du système¹ ».* **Techniquement et juridiquement, rien ne s'oppose à ce que l'obligation faite aux banques soit étendue aux services de monnaie électronique, qui doivent être titulaires d'un agrément ;**

- **grâce à l'opt out, les sites de e-commerce ont un intérêt objectif à participer au système.** En effet, dans la situation actuelle, il n'existe aucune incitation pour un vendeur indélicat à se conformer à ses obligations fiscales. Le dispositif proposé par le groupe de travail, en revanche, consiste à prélever *d'office et automatiquement* une taxe de 20 %, qui ne peut être minorée ou supprimée que si le vendeur en ligne effectue une démarche volontaire d'inscription auprès du « Central ». Dès lors, il devient pour lui intéressant de coopérer dès lors qu'il souhaite bénéficier du système d'*opt out* pour les transactions non soumises à la TVA ou soumises à un taux réduit ;

¹ Source : réponse commune de la FEVAD et de la FBF au questionnaire du groupe de travail.

- **dans le cas de la TVA à l'importation, le paiement en amont du passage en douane permet un allègement notable des contraintes.** Lors du paiement en ligne, un code-barres (ou tout autre moyen d'identification) est automatiquement créé, et collé par le vendeur sur le colis. Ce code-barres permet une accélération du dédouanement, puisqu'il indique que le colis est « en règle » ; à l'inverse, son absence doit inciter les douaniers à redoubler d'attention. Les vendeurs n'ont aucun intérêt à ne pas jouer le jeu, puisque la TVA est *de toute façon* prélevée en amont. Cette simplification des tâches de la DGDDI et des opérateurs de fret express et postal est de surcroît favorable à la compétitivité de nos plateformes aéroportuaires. La douane pourra dès lors consacrer de plus grands moyens aux envois à fort enjeux¹ ou aux trafics de contrefaçons, stupéfiants etc. À cet égard, les craintes exprimées par *La Poste* lors des travaux du groupe de travail paraissent infondées².

- **pour les entreprises « agréées », selon une procédure à définir, le système pourrait éventuellement être optionnel** : dès lors que ces dernières apportent à l'administration fiscale toutes les garanties nécessaires, notamment en facilitant les opérations de contrôle dans le cadre d'une « relation de confiance », **elles pourraient choisir de collecter, de déduire et d'acquitter la TVA selon la procédure de droit commun.** Il est légitime que les entreprises puissent choisir la voie la plus pratique pour elles, dès lors que cela ne fragilise pas l'ensemble du dispositif. Une telle disposition est de nature à répondre aux inquiétudes exprimées à plusieurs reprises par la FEVAD.

3. Le rôle des banques : quand prélever et combien prélever ?

Le prélèvement de la TVA par les banques suppose que celles-ci disposent des données nécessaires au calcul du montant de la taxe à reverser au Trésor public : nature de l'opération, qualité du vendeur et du client, lieu d'imposition, taux de TVA applicable, exonérations diverses. **Or il est clair que la détermination de ces éléments n'est pas de la responsabilité des banques.** Il ressort toutefois des auditions réalisées par le groupe de travail que les établissements de paiement seraient prêts à coopérer au dispositif proposé, pourvu qu'un « tiers de confiance » se charge de déterminer quels flux doivent faire l'objet du prélèvement, et à quelle hauteur.

Plus précisément, les flux financiers concernés sont d'ores et déjà connus des banques : les paiements par carte sur Internet se voient en effet attribuer un « **identifiant de commerce électronique** » qui permet aux

¹ Le système proposé n'a pas pour objectif de supprimer les contrôles, mais de les simplifier. On ne peut en effet empêcher que le code-barres d'un achat « en règle » de faible valeur soit collé sur un colis non déclaré de valeur supérieure.

² Il est vrai, toutefois, que les modifications normatives requises par le système du code-barres sont importantes. Il faudrait notamment modifier les dispositions de la Convention postale universelle.

prestataires de paiement de savoir que la transaction opérée correspond à une transaction de e-commerce¹. De plus, un e-commerçant à distance doit obligatoirement passer un contrat de vente à distance avec sa banque. Pour le reste, il est nécessaire de **mettre en place un système d'information spécifique, qui puisse transmettre aux banques les données nécessaires en temps réel**. Concrètement, le prélèvement de 20 % serait effectué par défaut, sauf si le vendeur n'est pas assujéti à la TVA, ou que la transaction n'est ponctuellement pas imposable.

Premièrement, certains vendeurs ne sont pas assujéti à la TVA, et notamment :

- **les entreprises bénéficiant de la franchise en base de TVA, et donc les auto-entrepreneurs**, qui réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à 82 200 euros pour les activités de commerce et d'hébergement, et de 32 900 euros pour les prestations de services et les professions libérales ;

- **les particuliers** qui vendent des biens ou des services sur Internet sans pour autant exercer une activité commerciale, par exemple la vente d'un bien d'occasion sur un site de petites annonces.

Dans ce cas, un formulaire d'opt out permet au vendeur de signaler au « Central » qu'il n'est pas assujéti à la TVA ; cette information est ensuite transmise à l'établissement de paiement qui n'effectue alors aucun prélèvement sur les paiements reçus par ce vendeur. L'opt out est effectué en amont et en une seule fois. Concrètement, pour les vendeurs particuliers intervenant sur des *marketplaces* ou des plateformes d'échanges de biens ou de services, il s'agit tout simplement d'une case à cocher lors de l'inscription. Pour les entreprises non assujétiées disposant de leur propre site de vente, il s'agit d'une information standardisée à communiquer à la banque.

Le système d'opt out implique une démarche volontaire du vendeur, qui doit s'identifier. Il est dès lors **plus facile pour l'administration fiscale de contrôler le bien-fondé de l'exonération de TVA**, en concentrant ses efforts sur enjeux importants, et le cas échéant en ayant recours à des techniques de « datamining ». À cet égard, le système présente l'avantage de permettre la **détection en temps réel du dépassement des seuils** ouvrant droit à l'exonération de TVA.

Deuxièmement, certaines transactions ne sont pas soumises à la TVA, ou sont soumises à des taux réduits (produits alimentaires, livres, billetterie etc.). Cette situation est plus complexe, dans la mesure où elle implique un signalement au « Central » **au cas par cas**. Toutefois, un système automatisé et standardisé peut être mis en place, afin d'assurer une fluidité des informations entre le vendeur, le « Central » et la banque : concrètement, les factures « toutes taxes comprises » des vendeurs participants seraient

¹ Source : réponse commune de la FEVAD et de la FBF au questionnaire du groupe de travail.

transmises instantanément au « Central » qui communiquerait à la banque les modalités du paiement scindé. Compte tenu de l'avantage financier que retireraient les vendeurs d'un tel dispositif dès lors que leurs ventes à taux réduit atteignent à certain volume, **ils auraient un intérêt objectif à y participer.**

4. Quelques obstacles techniques et juridiques à lever

Le système de « paiement scindé » de la TVA avait été exploré par la Commission européenne en 2009 dans le cadre du débat sur la stratégie de lutte contre la fraude à la TVA. Toutefois, « *selon la Commission européenne, l'instauration d'un tel mécanisme impliquerait de modifier radicalement la manière dont les entreprises et les administrations fiscales gèrent la TVA*¹ ». Aussi cette hypothèse avait-elle été écartée à l'époque².

De fait, ce mécanisme constitue un bouleversement important du mode de liquidation de la TVA et du fonctionnement des transactions bancaires. Ceci pose naturellement **plusieurs difficultés d'ordre technique et juridique, mais celles-ci ne sont en aucun cas rédhibitoires**, et ne sauraient justifier l'immobilisme. Parmi ces difficultés, on peut citer :

- **la question des retours et des remboursements.** En France, le taux de retour représente en moyenne 12 % des transactions, et varie selon les types de produits et les politiques commerciales des vendeurs. Ceci dit, ce problème se pose dans des conditions identiques en matière de commerce « physique », sans pour autant constituer un frein à celui-ci. Il pourrait par exemple être envisagé de donner aux banques un accès au compte « TVA » du Trésor afin de prélever la TVA devant être remboursée ;

- **la question de la trésorerie des entreprises.** Le système actuel de collecte puis de paiement différé de la TVA par les entreprises conduit à accorder *de facto* à celles-ci **une facilité de trésorerie, qui disparaîtrait en cas de prélèvement à la source**. Ce problème a été soulevé lors de plusieurs auditions, à la fois par des acteurs français et par les représentants des entreprises italiennes lors du déplacement à Rome du groupe de travail (cf. *infra*) ;

- **la question de la responsabilité juridique** en cas d'erreur dans le prélèvement. En tout état de cause, c'est bien le vendeur qui reste le redevable légal de la TVA ;

¹ Source : réponse de la DGFIP au questionnaire du groupe de travail.

² Par ailleurs, une proposition de paiement scindé avait été étudiée par l'OCDE en 2001, et rejetée comme non conforme au principe de la neutralité de la TVA dans la mesure où elle conduit à traiter différemment le commerce en ligne et le commerce physique.

- **la question de la compatibilité du système avec la norme SEPA** (*Single Euro Payments Area*), devenue obligatoire pour tous les virements et paiements dans trente-quatre pays depuis le 1^{er} août 2014. La Fédération bancaire française (FBF) précise ainsi que les règles SEPA « *prévoient qu'un ordre de paiement doit être véhiculé de bout en bout sans être altéré. (...) La mise en place d'un paiement scindé imposerait la remise en cause des règles des "schemes" de virement et de prélèvement SEPA définies au niveau européen¹* ». Ce point doit être précisé, mais il est peut-être possible de procéder, formellement, à deux paiements non altérés. Dans le cas contraire, et compte tenu de l'importance de l'enjeu, une adaptation de la norme SEPA devrait avoir lieu ;

- **la question de la compatibilité avec les exigences de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978²**. Dans le cas du prélèvement « par défaut » de 20 %, qui devrait concerner l'essentiel des ventes et la totalité de celles en provenance de pays hors Union européenne, le système proposé ne nécessite la mise en place d'aucun traitement de données à caractère personnel. Le passage optionnel par le « Central », en revanche, implique d'identifier le vendeur pour s'assurer que celui-ci n'est pas assujéti à la TVA. Dans ce cas, un traitement automatisé de données personnelles devra être mis en place, **après autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)³** ;

5. Le statut et les missions du « Central »

Le système proposé implique la mise en place d'une infrastructure spécifique, le « Central ». Ceci entraînerait bien sûr pour les établissements financiers des coûts de mise en conformité : investissement, fonctionnement, normalisation etc. **Dans la mesure où le système proposé correspond à une mission d'intérêt général, il est légitime que celle-ci donne lieu à une compensation financière**, calculée au plus près des coûts d'investissement et de fonctionnement supportés par les établissements financiers.

Il faut souligner que le fait de charger les établissements financiers d'une mission d'intérêt général qui ne relève pas de leur métier est courant.

Parmi les précédents récents, on peut notamment citer **l'obligation créée en 2014 d'identifier les comptes bancaires inactifs⁴, ou encore l'obligation de signaler les comptes bancaires détenus par des personnes non résidentes, dans le cadre de la loi « FATCA »** adoptée par le Congrès

¹ Source : réponse commune de la FEVAD et de la FBF au questionnaire du groupe de travail.

² Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

³ Voir à ce sujet l'autre rapport du groupe de travail : « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », rapport n° 690 (2014-2015).

⁴ Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

des États-Unis le 18 mars 2010¹ ou de l'échange automatique d'informations fiscales au sein de l'Union européenne².

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 établissements financiers eux-mêmes**, qui disposent des infrastructures techniques ou du moins de la capacité à les mettre en place. 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.

Le système de paiement par carte bancaire « CB » est quant à lui géré par un **groupement d'intérêt économique (GIE)**, le *GIE Cartes Bancaires*, qui réunit la plupart des établissements financiers français. Un GIE est une 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.

II. EXPÉRIMENTER EN FRANCE POUR GÉNÉRALISER EN EUROPE

La mise en place de ce système implique de modifier plusieurs dispositions du droit national, principalement au sein du code général des impôts (CGI), **et du droit international**, notamment les dispositions relatives aux colis postaux de la Convention postale universelle³.

Surtout, le système devrait être mis en place au niveau européen, pour atteindre une « masse critique » permettant son succès : il sera donc nécessaire de **modifier le droit de l'Union européenne, et notamment la**

¹ La loi « FATCA » (Foreign Account Tax Compliance Act) fait obligation aux banques du monde entier de transmettre à l'administration fiscale américaine les renseignements concernant les comptes détenus par des contribuables américains dans le monde. Des accords bilatéraux permettent que la transmission ait finalement lieu via les administrations fiscales nationales.

² Directive 2014/48/UE du Conseil modifiant la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 relative à la fiscalité des revenus de l'épargne, et directive 2014/107/UE du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

³ La convention postale universelle est un des actes de l'Union postale universelle (UPU), organisation internationale du système des Nations Unies constituée de 192 pays. Sa dernière version a été adoptée à Doha le 11 octobre 2012.

« **directive TVA** » n° 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. L'article 206 de la directive précise notamment que « *tout assujetti qui est redevable de la taxe doit payer le montant net de TVA lors du dépôt de la déclaration de TVA* », ce qui est incompatible avec le prélèvement à la source. Il faudrait en outre modifier les règles européennes et nationales pour :

- déplacer l'exigibilité de la taxe au moment du paiement et non plus à la cession du droit de disposer d'un bien comme propriétaire ;

- modifier les règles applicables au droit à déduction ou à récupération de la taxe ;

- modifier les règles de territorialité de la TVA, et plus particulièrement le régime applicable aux ventes à distance ;

- enfin, s'agissant des importations, déplacer l'exigibilité de la taxe au moment du paiement et non plus du dédouanement.

Il s'agit là de modifications importantes, qui sont par ailleurs soumises à la **règle de l'unanimité** des vingt-huit États membres.

Toutefois, l'article 395 de la directive « TVA » permet aux États membres d'expérimenter, de façon dérogatoire, des modes alternatifs de perception de la TVA. Cet article dispose en effet que « *le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à introduire des mesures particulières dérogatoires à la présente directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales. Les mesures destinées à simplifier la perception de la taxe ne peuvent influencer, sauf de façon négligeable, sur le montant global des recettes fiscales de l'État membre perçues au stade de la consommation finale* ». Lors de sa rencontre avec le groupe de travail, le commissaire européen Pierre Moscovici a rappelé que la Commission était ouverte à toutes propositions en ce sens.

C'est en application de cette disposition que **l'Italie a obtenu, le 14 juillet 2015, l'autorisation d'expérimenter le paiement scindé de la TVA sur ses marchés publics** (cf. encadré). La France, et le cas échéant d'autres États membres volontaires, pourraient quant à eux **ouvrir la voie s'agissant des échanges sur Internet**.

L'expérience italienne du « paiement scindé » de la TVA sur les achats publics

L'Italie est un pays particulièrement touché par la fraude fiscale, et notamment par la fraude à la TVA. Dans son étude de 2015 sur le manque à gagner en matière de TVA (« VAT Gap », cf. *supra*), la Commission européenne estime ainsi que l'Italie a perdu près de 48 milliards d'euros de recettes de TVA, soit 33,6 % des recettes potentielles, au cinquième rang de l'Union européenne¹. L'administration fiscale italienne a constaté que **le problème se posait notamment en matière d'achats publics, les fournisseurs et prestataires omettant souvent de reverser la TVA collectée**. Ainsi, le croisement entre les données bancaires des fournisseurs et leurs déclarations fiscales a fait apparaître une différence de 24 %, d'après les informations transmises au groupe de travail.

Par décision du 14 juillet 2015, la Commission européenne a donc autorisé l'Italie, à sa demande, à introduire un mécanisme dérogatoire de « paiement scindé » de la TVA sur les livraisons de biens et de services destinés aux autorités publiques². La dérogation accordée par la Commission européenne porte sur une période de 18 mois à compter du 1^{er} janvier 2015.

Concrètement, la décision prévoit que la TVA payée sur les achats de biens et de services par les autorités publiques doit être **directement versée par l'acheteur public sur un compte de l'administration fiscale**, au lieu d'être collectée par le vendeur. Les virements ont lieu à chaque facture ou de façon périodique, selon les administrations. Une mention spécifique doit être portée à cet effet sur les factures émises par les vendeurs.

Le mécanisme de paiement scindé de la TVA doit être différencié de l'autoliquidation, qui a d'ailleurs été refusée à l'Italie par la Commission européenne. En effet, alors que l'autoliquidation change le redevable légal de la taxe (l'acheteur au lieu du vendeur), le paiement scindé consiste seulement en un changement du mode de perception.

Lors du déplacement à Rome du groupe de travail le 10 septembre 2015, les représentants de l'administration fiscale italienne ont confirmé placer beaucoup d'espoirs dans ce dispositif. De fait, alors que **les prévisions de recettes** résultant de la mise en place du paiement scindé étaient évaluées à 988 millions d'euros dans le projet de budget 2015, elles ont **d'ores et déjà été relevées à 2 milliards d'euros**.

Les représentants des entreprises ont toutefois exprimé un certain nombre de réserves quant à ce dispositif. **La principale critique porte sur son effet négatif sur la trésorerie des entreprises**, ce qui peut être handicapant dans des secteurs tels que la construction. De fait, les entreprises qui ont beaucoup de clients publics collectent désormais peu de TVA, et se retrouvent donc créditrices vis-à-vis du Trésor plus souvent.

Le mécanisme italien de paiement scindé est toutefois de portée plus limitée que le dispositif proposé par le groupe de travail, pour deux raisons :

¹ Source : Commission européenne, « Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States », 4 septembre 2015. Pour mémoire, le « VAT Gap » de la France en 2013 est évalué à 14,1 milliards d'euros, soit 8,9 % des recettes potentielles de TVA.

² Décision d'exécution n° 2015/1401/UE du Conseil du 14 juillet 2015.

- d'une part, il s'agit d'un dispositif limité dans sa durée et dans son étendue.

C'est en acceptant ces deux limites que l'Italie a obtenu l'accord de la Commission européenne, laquelle estime que « *la mesure dérogatoire est donc proportionnée aux objectifs poursuivis, étant donné qu'elle est limitée dans le temps et vise uniquement un secteur posant des problèmes considérables de fraude fiscale* ». L'Italie s'est engagée à ne pas demander sa reconduction. Par ailleurs, l'Italie a introduit en 2014 une obligation de **facturation électronique** qui, une fois pleinement opérationnel, devrait selon la Commission européenne rendre inutile tout système dérogatoire ;

- d'autre part, le dispositif mis en place par l'Italie n'implique pas l'intervention d'un établissement financier ou d'un tiers de confiance, lesquels sont en revanche nécessaires dans le cas du e-commerce, et d'une manière générale pour les échanges entre entreprises (B2B) ou les ventes à des particuliers (B2C).

Source : déplacement du groupe de travail à Rome le 10 septembre 2015.

Par ailleurs, on notera qu'un projet de dispositif technique de paiement scindé pour les opérations entre assujettis (c'est-à-dire en B2B), appelé « **DAGTVA** » (**Dispositif Automatique de Gestion de la TVA**) a fait l'objet d'un dépôt de brevet¹. Dans ce système, le vendeur transmet automatiquement et instantanément ses factures « toutes taxes comprises » à l'infrastructure informatique de la DGFIP, qui donne ensuite à la banque l'autorisation de procéder au paiement scindé (autorisation d'extraction de la TVA). Toutefois, ce système reste fondamentalement déclaratif, et ne permet pas de traiter le cas des vendeurs, notamment ceux qui situés à l'étranger, qui ne transmettraient pas leurs factures. À l'inverse, le système d'*opt out* proposé par le groupe de travail prélève d'office une taxe de 20 %, qui n'est minorée ou supprimée qu'en cas de démarche volontaire d'inscription au « Central ».

III. RENFORCER LES MOYENS D'ACTION EXISTANTS

La proposition d'instituer un mécanisme de prélèvement à la source de la TVA sur les achats en ligne constitue une réforme d'ampleur. Celle-ci pourrait le cas échéant s'accompagner de **mesures plus immédiates, tendant à améliorer significativement le cadre actuel.**

1. Renforcer le droit de communication de l'administration fiscale

Le droit de communication de l'administration fiscale a connu deux renforcements récents. Le premier, en 2009, a étendu sa portée aux **principaux acteurs d'Internet** : opérateurs de communications électroniques, hébergeurs, services de courtage et de vente de biens ou de services en ligne.

¹ Le brevet de « DAGTVA » a été déposé à l'institut national de la propriété intellectuelle (INPI) le 11 mai 2012.

Le second, en 2014, a permis d'inclure dans le champ du droit de communication les **demandes sur des personnes non nommément désignées**, c'est-à-dire se dissimulant derrière un pseudonyme, une adresse électronique, un compte ouvert sur un site etc.

En pratique, cette dernière possibilité commence tout juste à pouvoir être utilisée, avec la publication du décret n° 2015-1091 du 28 août 2015. À cet égard, **le groupe de travail ne peut que soutenir la volonté exprimée par l'administration d'en faire l'usage le plus large possible**. Si cette nouvelle extension ne remet pas en cause la faiblesse structurelle du droit de communication, c'est-à-dire sa portée strictement nationale, elle permet tout de même de lui donner une force

Par ailleurs, le droit de communication prévu à l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales présente une autre faiblesse : alors que la durée de conservation par les tiers des livres, registres et autres documents pouvant être demandés par l'administration est de six ans en droit commun¹, **la durée de conservation des données de connexion par les opérateurs de communications électroniques n'est que d'un an²**.

Ce délai est problématique dans le cas précis de la fraude fiscale sur Internet : en effet, le temps nécessaire à la procédure d'enquête et de contrôle fiscal, notamment si celle-ci implique un recours à l'assistance administrative internationale ou l'exercice de demandes successives, dépasse largement cette durée. Les données obtenues des opérateurs, pourtant cruciales, sont dès lors inaccessibles. **À cet égard, il conviendrait de réfléchir à une amélioration de l'organisation du contrôle fiscal afin d'obtenir ces données avant l'expiration du délai spécifique applicable aux données des opérateurs de communications électroniques**.

2. Supprimer les seuils des « envois à valeur négligeable »

S'agissant des importations, le groupe de travail propose de **supprimer les franchises de 22 euros pour la TVA et de 150 euros pour les droits de douane applicables aux « envois à valeur négligeable »**.

Ces seuils constituent une incitation objective à la sous-déclaration. Ils ont été institués en 1983, à une époque où le commerce sur Internet n'existait pas : dès lors que celui-ci représente aujourd'hui l'essentiel des flux de fret express et de fret postal, les franchises n'ont plus grand sens.

Cette mesure relève du droit de l'Union européenne³. Il serait d'ailleurs **souhaitable que la suppression des franchises s'applique de**

¹ Article L. 102 B du livre des procédures fiscales.

² Cette situation s'explique par un renvoi à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques, qui prévoit des dispositions spécifiques à ce sujet.

³ Article 23 de la directive 2009/132/CE du Conseil du 19 octobre 2009 et article 23 du règlement UE n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009.

manière obligatoire à tous les États membres, afin d'éviter les effets de détournement de trafic.

Accessoirement, le régime applicable aux échantillons et aux cadeaux, également source de fausses déclarations, pourrait également être remis en cause.

3. Étendre le principe de destination à la TVA sur les biens

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la TVA due sur les services en ligne est celle de l'État de l'acheteur. Un système de « mini-guichet » unique permet aux entreprises d'acquitter la TVA en une seule fois dans l'État membre de leur choix, celui-ci se chargeant ensuite de répartir les montants collectés entre les différents États bénéficiaires.

Il s'agit là d'une mesure bienvenue de lutte contre l'optimisation fiscale, dans laquelle la Commission européenne comme l'administration française placent de grands espoirs. **Aussi le groupe de travail propose-t-il d'étendre le principe de destination et le système du mini-guichet aux ventes à distance de biens matériels.** De fait, le régime actuel, fondé sur le seuil de 100 000 euros de chiffre d'affaires, a montré aujourd'hui ses limites : il est peu utilisé, et peu contrôlé. La mesure proposée permettrait de garantir **la neutralité de la taxation des ventes en ligne de marchandises au niveau de l'acheteur**, quel que soit l'État d'établissement du vendeur. L'extension du mini-guichet pourrait être l'occasion de permettre la déduction de la TVA, principale faiblesse du dispositif actuel.

Le passage au principe de destination est un progrès parfaitement compatible avec l'instauration du prélèvement de la TVA à la source.

En fait, **ces deux réformes se renforcent mutuellement** : en effet, il est plus facile pour la banque du client d'opérer un prélèvement au taux en vigueur dans le pays de celui-ci que d'avoir à appliquer les différents taux de vigueur dans les pays de départ. De fait, la banque ne sait pas toujours si le e-commerçant dépasse ou non le seuil de 100 000 euros, dans le cas de vente de marchandises.

À titre transitoire, il serait dans un premier temps souhaitable d'abaisser ce seuil de 100 000 euros à 35 000 euros, comme le permet d'ores et déjà l'article 34 de la directive TVA. C'est d'ailleurs le choix fait par la majorité des États membres, seuls le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France ayant retenu le seuil maximal de 100 000 euros. **Une telle mesure, de niveau législatif, gagnerait à être introduite dès le projet de loi de finances pour 2016.**

4. Utiliser pleinement le dispositif des coups d'achats

Introduits par la loi du 14 mars 2011¹ à l'article 67 *bis*-I du code des douanes, les « coups d'achat » permettent aux agents des douanes de procéder à l'achat de marchandises illicites, notamment sur Internet, afin « de constater l'infraction d'importation, d'exportation ou de détention (...), d'en identifier les auteurs et complices et d'effectuer les saisies ». Soumises à l'autorisation du procureur de la République, ces opérations peuvent être réalisées au moyen de pseudonymes, préservant l'anonymat des douaniers.

Les coups d'achat représentent une possibilité très prometteuse pour la lutte contre la fraude sur Internet, et ont déjà permis d'obtenir de bons résultats. Comme l'ont expliqué les services de Cyberdouane, « la procédure des coups d'achat ouvre de nouveaux horizons en matière de lutte contre la fraude, en permettant par exemple de lutter contre le développement des trafics opérés via les réseaux sociaux² ».

Toutefois, le dispositif des coups d'achats est à ce jour limité à un nombre restreint et limitatif de marchandises – stupéfiants, tabacs, produits de contrefaçon –, et réservé aux seuls agents des douanes. La fraude fiscale est donc exclue du dispositif, alors que les biens et services ainsi échangés, sans être illégaux, représentent des enjeux importants.

Le groupe de travail propose donc d'élargir le dispositif des « coups d'achat » à la fraude fiscale sur Internet, et de permettre aux agents de la DGFIP d'y avoir recours – bien entendu avec les mêmes garanties, notamment judiciaires, qui s'appliquent au dispositif douanier.

5. Mettre en place une cellule de veille et de prospective

Au cours des travaux du groupe de travail, la faiblesse des moyens alloués à la veille et à la prospective sur la question des enjeux fiscaux du commerce en ligne, et plus généralement de la fiscalité de l'économie numérique, est apparue clairement. De fait, les ressources humaines des ministères économique et financier sont largement affectées à la gestion de l'existant, qui demande déjà une mobilisation permanente. Il existe certes des missions et études de nature prospective, mais celles-ci sont ponctuelles et manquent, à l'inverse, de caractère opérationnel.

Le groupe de travail propose donc d'instituer une cellule permanente de veille et de prospective sur le sujet, en lien direct avec les services opérationnels comme le sont Cyberdouane et la sixième brigade de

¹ Article 108 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite loi LOPPSI). Le dispositif a été précisé par l'article 13 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Source : rapport n° 93 (2013-2014) d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée », 23 octobre 2013.

la direction nationale des enquêtes fiscales, mais également chargée de réfléchir aux évolutions futures de la fiscalité du numérique, tant en termes d'assiettes que de méthodes de recouvrement.

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

ANNEXES

Volume du fret express et du fret postal en provenance des pays tiers

(en nombre de déclarations)

| | Déclarations | 2012 | 2013 | 2014 | 8 mois 2015 |
|----------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Roissy | Fret express | 4 422 632 | 4 795 900 | 5 343 344 | 3 411 870 |
| | Fret postal* | 12 294 | 11 379 | 12 587 | 33 838 |
| | Total Roissy | 4 434 926 | 4 807 279 | 5 355 931 | 3 445 708 |
| Chilly-Mazarin | Fret postal* | 73 402 | 87 593 | 111 533 | 68 021 |

Source : DGDDI 2015. Les déclarations en fret postal sont les seules déclarations dématérialisées.
 Au total, le fret postal en provenance de pays tiers est évalué à environ 37 millions d'envois par an.

Effectifs consacrés aux bureaux de contrôle de la DGDDI en fret express et en fret postal

(en ETPT pour 2014)

| | |
|--|----------------|
| Roissy Banale bureau | 20,0 |
| Roissy Chronopost bureau | 18,6 |
| Roissy Fedex bureau | 24,0 |
| Roissy SCEP | 20,5 |
| Roissy Sodexi bureau | 20,8 |
| Roissy UDD | 69,3 |
| Roissy CDP (fret postal) | 28,3 |
| Total Roissy (tous types de fret) | 1 362,6 |
| Chilly-Mazarin BDP (fret postal) | 12,5 |

Source : DGDDI 2015. ETPT : équivalent temps plein travaillé.

**Droits et taxes recouverts par la DGDDI
en fret express et fret postal**

| Fret express et postal | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Montant des droits et taxes redressés <i>(en millions d'euros)</i> | 1,19 | 1,34 | 1,38 | 2,68 | 2,52 |
| <i>dont fret express</i> | 1,01 | 1,23 | 1,31 | 2,59 | 2,44 |
| <i>dont fret postal</i> | 0,18 | 0,11 | 0,06 | 0,09 | 0,08 |

| Fret express et postal | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Nombre de constatations en matière de droits et taxes redressés | 4 132 | 3 309 | 3 091 | 3 803 | 4 147 |
| <i>dont fret express</i> | 2 618 | 2 103 | 2 815 | 3 631 | 3 976 |
| <i>dont fret postal</i> | 1 514 | 1 206 | 276 | 172 | 171 |

Source : DGDDI 2015.

**Droits et taxes recouverts à Roissy-Charles de Gaulle
en fret express et fret postal**

| Montant des droits et taxes redressés <i>(en euros)</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Roissy Banale bureau | 102 104 | 63 772 | 114 915 | 443 495 | 313 153 |
| Roissy Chronopost bureau | 55 267 | 57 798 | 161 890 | 256 927 | 221 788 |
| Roissy Fedex bureau | 178 205 | 176 538 | 465 865 | 703 679 | 812 380 |
| Roissy SCEP | – | – | – | 9 850 | 30 504 |
| Roissy Sodexi bureau | 6 763 | 4 257 | 10 507 | 5 321 | 8 491 |
| Roissy UDD | 39 696 | 53 794 | 30 727 | 48 396 | 47 257 |
| Total Roissy fret | 382 035 | 356 159 | 783 904 | 1 467 668 | 1 433 573 |

Source : DGDDI 2015.

**Résultats financiers du contrôle fiscal externe (CFE)
en matière de vente à distance**

| Libellé NACE | 2009 | | | 2010 | | |
|--|--------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions |
| 4791A - Vente à distance sur catalogue général | 21 | 3 264 697 € | 754 944 € | 31 | 5 830 765 € | 680 285 € |
| 4791 B - Vente à distance sur catalogue spécialisé | 69 | 12 298 504 € | 3 235 918 € | 64 | 4 473 278 € | 1 242 683 € |
| Total | 90 | 15 563 201 € | 3 990 862 € | 95 | 10 304 043 € | 1 922 968 € |

| Libellé NACE | 2011 | | | 2012 | | |
|--|--------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions |
| 4791A - Vente à distance sur catalogue général | 46 | 5 092 502 € | 1 688 381 € | 55 | 2 981 427 € | 786 165 € |
| 4791 B - Vente à distance sur catalogue spécialisé | 75 | 4 540 468 € | 1 639 570 € | 96 | 5 119 792 € | 2 058 090 € |
| Total | 121 | 9 632 970 € | 3 327 951 € | 151 | 8 101 219 € | 2 844 255 € |

| Libellé NACE | 2013 | | | 2014 | | |
|--|--------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions |
| 4791A - Vente à distance sur catalogue général | 69 | 4 231 582 € | 1 065 039 € | 50 | 1 776 241 € | 726 154 € |
| 4791 B - Vente à distance sur catalogue spécialisé | 112 | 9 272 659 € | 3 248 481 € | 115 | 10 693 710 € | 6 024 048 € |
| Total | 181 | 13 504 241 € | 4 313 520 € | 165 | 12 469 951 € | 6 750 202 € |

Source : DGFIP 2015.

**Résultats par catégorie d'impôt du contrôle fiscal externe (CFE)
en matière de vente à distance**

| Nombre total de dossiers vérifiés | | Rehaussements en impôt sur les sociétés (IS) | Total droits IS | Rehaussements en impôt sur le revenu (IR) | Total droits IR | Rappels en TVA | Total droits TVA |
|-----------------------------------|------------|--|---------------------|---|--------------------|----------------|---------------------|
| 2009 | 90 | 30 | 1 953 964 € | 15 | 543 843 € | 66 | 7 479 022 € |
| 2010 | 95 | 27 | 2 930 359 € | 22 | 508 197 € | 63 | 5 405 210 € |
| 2011 | 121 | 33 | 1 359 303 € | 31 | 1 090 194 € | 82 | 5 955 760 € |
| 2012 | 151 | 46 | 2 519 740 € | 32 | 520 384 € | 92 | 4 072 200 € |
| 2013 | 181 | 56 | 3 556 195 € | 54 | 982 926 € | 118 | 5 451 846 € |
| 2014 | 165 | 44 | 1 692 509 € | 46 | 2 872 476 € | 99 | 6 716 103 € |
| Total | 803 | 236 | 14 012 070 € | 200 | 6 518 020 € | 520 | 35 080 141 € |

| Nombre total de dossiers vérifiés | | Rehaussements en droits d'enregistrement (DE) | Total DE | Rehaussements en impôt sur la fortune (ISF) | Total droits ISF | Rehaussements en Impôts directs locaux (IDL) | Total droits IDL |
|-----------------------------------|------------|---|------------------|---|------------------|--|--------------------|
| 2009 | 90 | 4 | 25 690 € | 0 | 0 € | 12 | 5 391 611 € |
| 2010 | 95 | 1 | 1 400 € | 0 | 0 € | 11 | 647 216 € |
| 2011 | 121 | 0 | 0 € | 2 | 53 259 € | 5 | 787 858 € |
| 2012 | 151 | 2 | 10 998 € | 0 | 0 € | 8 | 282 047 € |
| 2013 | 181 | 3 | 40 064 € | 1 | 68 148 € | 12 | 884 571 € |
| 2014 | 165 | 6 | 60 365 € | 0 | 0 € | 7 | 183 304 € |
| Total | 803 | 16 | 138 517 € | 3 | 121 407 € | 55 | 8 176 607 € |

| Nombre total de dossiers vérifiés | | Rehaussements en contributions sociales | Total Contrib. sociales | Rehaussements Droits autres | Total Droits autres | Total droits nets |
|-----------------------------------|------------|---|-------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------|
| 2009 | 90 | 0 | 0 € | 16 | 169 071 € | 15 563 201 € |
| 2010 | 95 | 0 | 0 € | 16 | 811 661 € | 10 304 043 € |
| 2011 | 121 | 8 | 164 072 € | 9 | 222 524 € | 9 632 970 € |
| 2012 | 151 | 14 | 197 933 € | 10 | 497 917 € | 8 101 219 € |
| 2013 | 181 | 17 | 118 284 € | 19 | 2 402 207 € | 13 504 241 € |
| 2014 | 165 | 20 | 811 458 € | 6 | 133 736 € | 12 469 951 € |
| Total | 803 | 59 | 1 291 747 € | 76 | 4 237 116 € | 69 575 625 € |

Source : DGFIP 2015.

**Résultats financiers du contrôle sur pièces (CSP)
en matière de vente à distance**

| Libellé NACE | 2009 | | | 2010 | | |
|--|--------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions |
| 4791A - Vente à distance sur catalogue général | 10 | 38 901 € | 5 750 € | 22 | 156 535 € | 30 548 € |
| 4791 B - Vente à distance sur catalogue spécialisé | 38 | 376 062 € | 112 581 € | 39 | 506 300 € | 143 169 € |
| Total | 48 | 414 963 € | 118 331 € | 61 | 662 835 € | 173 717 € |

| Libellé NACE | 2011 | | | 2012 | | |
|--|--------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions |
| 4791A - Vente à distance sur catalogue général | 18 | 130 066 € | 27 597 € | 20 | 114 795 € | 29 006 € |
| 4791 B - Vente à distance sur catalogue spécialisé | 30 | 201 220 € | 38 272 € | 35 | 3 419 323 € | 38 567 € |
| Total | 48 | 331 286 € | 65 869 € | 55 | 3 534 118 € | 67 573 € |

| Libellé NACE | 2013 | | | 2014 | | |
|--|--------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions | Nombre de dossiers | Montants des droits nets | Montant des sanctions |
| 4791A - Vente à distance sur catalogue général | 34 | 330 081 € | 43 807 € | 31 | 482 174 € | 61 889 € |
| 4791 B - Vente à distance sur catalogue spécialisé | 31 | 601 842 € | 70 834 € | 34 | 885 942 € | 143 358 € |
| Total | 65 | 931 923 € | 114 641 € | 65 | 1 368 116 € | 205 247 € |

Source : DGFIP 2015.

**Résultats par catégorie d'impôt du contrôle sur pièces (CSP)
en matière de vente à distance**

| Nombre total de dossiers vérifiés | | Rehaussements en impôt sur les sociétés (IS) | Total droits IS | Rehaussements en impôt sur le revenu (IR) | Total droits IR | Rappels en TVA | Total droits TVA |
|-----------------------------------|------------|--|--------------------|---|------------------|----------------|--------------------|
| 2009 | 48 | 9 | 39 390 € | 6 | 15 455 € | 29 | 272 571 € |
| 2010 | 61 | 16 | 236 026 € | 8 | 13 116 € | 41 | 401 288 € |
| 2011 | 48 | 11 | 108 752 € | 2 | 8 327 € | 32 | 205 749 € |
| 2012 | 55 | 11 | 3 267 005 € | 10 | 19 846 € | 31 | 180 824 € |
| 2013 | 65 | 15 | 120 350 € | 6 | 210 827 € | 49 | 585 903 € |
| 2014 | 65 | 9 | 64 261 € | 13 | 36 066 € | 44 | 1 185 798 € |
| Total | 342 | 71 | 3 835 784 € | 45 | 303 637 € | 226 | 2 832 133 € |

| Nombre total de dossiers vérifiés | | Rehaussements en Impôts directs locaux (IDL) | Total droits IDL | Rehaussements en contributions sociales | Total Contrib. sociales | Rehaussements Droits autres | Total Droits autres | Total droits nets |
|-----------------------------------|------------|--|------------------|---|-------------------------|-----------------------------|---------------------|--------------------|
| 2009 | 48 | 3 | 81 478 € | 0 | 0 € | 1 | 6 069 € | 414 963 € |
| 2010 | 61 | 1 | 124 € | 0 | 0 € | 1 | 9 728 € | 662 835 € |
| 2011 | 48 | 1 | 903 € | 0 | 0 € | 0 | 0 € | 331 286 € |
| 2012 | 55 | 8 | 66 439 € | 0 | 0 € | 1 | 4 € | 3 534 118 € |
| 2013 | 65 | 3 | 7 786 € | 2 | 4 940 € | 2 | 2 117 € | 931 923 € |
| 2014 | 65 | 6 | 63 964 € | 5 | 18 027 € | 0 | 0 € | 1 368 116 € |
| Total | 342 | 22 | 220 694 € | 7 | 22 967 € | 5 | 17 918 € | 7 243 241 € |

Source : DGFIP 2015.

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-Privée.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*.