

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 novembre 2015

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **fiscalité** de l'économie collaborative,*

PRÉSENTÉE

Par M. Robert NAVARRO,
Sénateur

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Est-ce bien raisonnable de posséder une voiture qui passe 92 %¹ de son temps sur une place de parking ? Est-ce logique d'acheter une perceuse et de ne s'en servir qu'une fois par an ? Ou de laisser dans le grenier la poussette du petit dernier prendre la poussière ? Il ne s'agit ni plus ni moins que d'une sous-utilisation de biens matériels, d'un capital, et donc d'un gâchis autant économique qu'environnemental.

Revente, don, troc, location ou emprunt..., l'économie du « partage » est ancienne, mais se trouve réinventée par la "révolution numérique". Que ce soit directement entre particuliers ou *via* des entreprises, des associations, des services publics, avec ou sans échange monétaire, de nombreuses pratiques peuvent permettre d'optimiser l'usage des biens en les "partageant". Les biens partageables représentent environ un quart des dépenses des ménages et un tiers de leurs déchets. Si les modèles de partage étaient utilisés au mieux, c'est jusqu'à 7 % du budget et 20 % des déchets des ménages qui pourraient être économisés².

Mais dans un contexte marqué par la volonté politique de réduire les déficits publics, l'économie du partage ne peut qu'inquiéter. Alors que la production et la vente de biens et de services par les entreprises permet des rentrées fiscales *via* l'impôt sur les sociétés, la TVA, les cotisations sur le travail et autres taxes spécifiques à chaque secteur, les rentrées fiscales liées à des sites comme *Ebay*, *Zilok* ou *AirBnB* sont moins évidentes. La perte de recette est même double.

Dans un registre qui dépasse très largement le cadre de la présente proposition de loi et ressortit plutôt de la nécessaire harmonisation de la fiscalité européenne ainsi que de la lutte contre l'évasion fiscale, il est à souligner que le chiffre d'affaires généré, sur le plan national, par les

¹ *L'auto-partage en France et en Europe, état des lieux et perspectives*, Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions (2008).

² *Économie du partage : enjeu et opportunité pour la transition écologique*, IDDRI, Institut d'études politiques de Paris, n° 3, 14 juillet 2014.

plateformes de mise en relation échappe à l'impôt sur les sociétés. L'activité réalisée par *AirBnB* en dehors des États-Unis, par exemple, est sise en Irlande, ce qui constitue sans doute un élément de distorsion fiscale par rapport au parc hôtelier classique domicilié en France. Par ailleurs, cette société percevant les frais de service qu'elle prélève sur ses clients au travers de la société *Airbnb.inc* qui est immatriculée aux Pays-Bas comme opérateur TVA, c'est dans ce pays qu'elle acquitte l'ensemble des taxes dues au titre des prestations de service qu'elle assure au sein de toute l'Union européenne.

Au-delà du problème d'imposition de sociétés bien souvent internationales et qui peuvent déclarer leurs bénéfices à peu près n'importe où, c'est aussi la non déclaration par les particuliers des revenus générés *via* ces sites qui inquiète.

Le fait que les plateformes de mise en relation entre particuliers ne soient pas soumises à l'obligation de collecter l'impôt sur le revenu pose une difficulté sérieuse. C'est au particulier de déclarer cette source de revenus supplémentaires. Du fait de la faible connaissance des réglementations en vigueur et des faibles moyens de contrôle, peu sont ceux qui remplissent cette obligation.

En matière fiscale, la règle est pourtant simple : **tout revenu provenant d'un travail ou d'une activité rémunérée doit être déclaré.** Ce principe ne connaît que de *rares limites* (la simple participation aux frais – par exemple pour le covoiturage – n'a pas à être déclarée) ou *atténuations* (la vente ou la location de bien doit être déclarée, mais il existe des seuils de tolérance plus ou moins explicites. Sont ainsi exonérées d'impôt sur le revenu les personnes qui louent en meublé une ou plusieurs pièces de leur résidence principale, dont le loyer est fixé dans des limites raisonnables³ ou encore celles qui louent, à titre habituel, des chambres d'hôtes lorsque le total des recettes de la location et des prestations annexes ne dépasse pas 760 euros par an).

Pour déclarer des revenus tirés du partage, il convient de distinguer selon l'objet de la prestation.

Pour la location d'immeubles – chambres d'hôtes, meublés... – les choses sont simples. Afin d'alléger les obligations déclaratives des contribuables titulaires de revenus fonciers de faible montant, l'article 32 du code général des impôts (CGI) prévoit un régime d'imposition simplifié

³ La notion de loyer raisonnable est fixée chaque année par l'administration fiscale.

des revenus fonciers : les contribuables n'ont qu'à **reporter le montant de leurs revenus bruts fonciers sur leur déclaration de revenus**. Ce régime – dit du **micro-foncier** – est réservé aux contribuables dont le revenu brut foncier annuel n'excède pas 15 000 €⁴. Au-delà, ils relèvent du régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou du micro-BIC, lesquels impliquent davantage de formalités.

Pour la location ou la vente de meubles – qu'il s'agisse d'un véhicule automobile ou d'une perceuse – la plus grande confusion règne dans l'esprit des particuliers. Certains opérateurs indiquent sur leur site Internet que les revenus engendrés doivent être déclarés par le propriétaire, d'autres mentionnent que la déclaration n'est pas obligatoire si, par exemple, la location du véhicule est considérée comme du partage de frais, c'est-à-dire si le propriétaire en reste le principal utilisateur et ne fait pas de bénéfices sur la location au regard du coût annuel de son véhicule.

Pourtant, dès qu'une personne exerce régulièrement une activité contre rémunération et non à titre bénévole, les sommes perçues doivent être déclarées au titre des bénéfices industriels et commerciaux. En effet, le particulier qui se livre, à titre habituel, à des actes de location ou de ventes sur un site Internet est un commerçant de fait au sens de l'article L. 121-1 du code de commerce.

Selon l'administration fiscale, la condition d'habitude n'est pas nécessairement liée à la répétition fréquente des mêmes opérations. Des actes de commerce peu nombreux mais périodiques et même des actes de commerce isolés mais dont l'exécution porte sur une période assez longue n'en ont pas moins un caractère professionnel.

Ainsi, la location ou la vente entre particuliers, qui peut constituer une forme de concurrence déloyale envers les entreprises soumises à cotisations, engendre une perte de recette pour l'administration fiscale du fait de la non déclaration des revenus et de l'absence de TVA collectée. Les particuliers peuvent, certes, se déclarer en régime micro-BIC, mais le formalisme est alors excessivement pesant et explique, pour une part, la non déclaration.

Dans le domaine des prestations de services, un particulier peut déclarer son activité en ayant recours aux chèques emploi service, au

⁴ Le revenu net foncier imposable est alors calculé automatiquement par l'application d'un abattement de 30 %, représentatif des charges.

régime de l'auto-entrepreneuriat, du micro-BIC ou en déclarant ses bénéfices industriels et commerciaux. Dans tous les cas, il doit s'immatriculer ou créer un compte spécifique... en tout état de cause s'astreindre à un formalisme dissuasif pour de si petites sommes.

L'enjeu fiscal de l'économie du partage n'est donc pas lié à l'existence de "trous noirs" dans la législation, mais plutôt à la non déclaration – pour cause de lourdeur ou de manque de visibilité – de montants souvent faibles. Faut-il, dès lors, intensifier la chasse aux fraudeurs ? Créer un nouveau statut juridique simplifié et adapté aux échanges en pair-à-pair ? Instaurer de nouvelles franchises fiscales permettant aux particuliers de ne pas avoir à déclarer leurs revenus en dessous d'un certain seuil ?

La piste la plus pertinente paraît être **la collecte de l'impôt sur le revenu par chacun des sites opérant des transactions à titre onéreux**. D'ailleurs, l'utilisation d'une plateforme numérique permet la traçabilité des échanges. Un tel système contreviendrait, certes, à la règle de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Mais, tel est le cas de toutes les formules de prélèvement libératoire. Qui plus est, il est d'ores et déjà mis en œuvre au bénéfice de certains auto-entrepreneurs. Lorsque le revenu du foyer fiscal est inférieur ou égal à la limite supérieure de la troisième⁵ tranche du barème de l'impôt sur le revenu, soit, pour une personne seule, 26 764 euros, ils peuvent opter pour le paiement *via* un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL). Avec le PFL, le taux d'imposition va de 1 à 2,2 % et vient s'ajouter au 14 à 21 % de cotisations sociales. Il implique malgré tout l'immatriculation en qualité d'auto-entrepreneur.

Le caractère automatique du prélèvement forfaitaire libératoire en fait un instrument de choix dans la lutte contre la fraude fiscale et justifie sa généralisation au domaine de "l'économie numérique du partage". Les abus sont aujourd'hui fréquents, comme ces particuliers, adeptes du covoiturage, qui font l'acquisition d'un minibus pour convoier quotidiennement et sur un même trajet un grand nombre de personnes, sans avoir eux-mêmes de raison particulières de se rendre d'une ville à l'autre. Il doit être rappelé, à cet égard, que l'absence de déclaration de revenus provenant d'un travail tombe sous le coup de l'incrimination pénale de travail dissimulé.

Il convient donc **d'instaurer**, pour toute mise en relation de particuliers *via* un opérateur dématérialisé, préalable à la vente de biens

⁵ Il s'agira de la deuxième tranche à compter du 1^{er} janvier 2016, du fait de la suppression de l'actuelle deuxième tranche de l'impôt sur le revenu.

meubles, à la location de biens meubles ou immeubles ou l'accomplissement d'une prestation de service, un **prélèvement forfaitaire libératoire versé par les opérateurs à l'administration fiscale, après prélèvement sur les sommes dues aux particuliers**. Les débats parlementaires permettront d'ajuster au mieux le niveau adéquat de prélèvement, dans une fourchette qui pourrait être comprise entre 5 et 15 %. La proposition de loi retient le bas de cette fourchette.

Afin de ne pas "tuer dans l'œuf" un modèle économique porteur d'avenir, ni dissuader les particuliers d'avoir recours aux opérateurs respectueux des lois, deux garanties leurs sont offertes.

- **La première tient à l'instauration d'un système d'agrément des plateformes. Les plateformes volontaires bénéficieront ainsi d'un statut spécifique, créateur de droits et d'obligations et protecteur pour les particuliers qui y auront recours.** L'incitation à se tourner vers les plateformes agréées sera forte ; elles seules offriront à leurs membres une véritable sécurité juridique et fiscale. Les modalités de cet agrément seront fixées par décret.

- **La seconde tient à l'instauration d'une franchise :** lorsque le revenu annuel tiré de l'économie du partage sera inférieur à un certain seuil, il ne sera pas imposable et n'aura pas à être déclaré. La mise en location d'un logement ou d'un véhicule via une plateforme en ligne permet d'abord à son propriétaire de couvrir une partie des charges d'entretien qu'il supporterait normalement seul. La franchise constitue également une sorte de tolérance, permettant d'exonérer les revenus occasionnels qui ne seraient pas taxés dans le monde "physique". Elle emporte aussi une exonération des prélèvements sociaux.

Il est proposé de fixer le seuil d'imposition à 5 000 euros de revenu annuel – par définition bruts et hors taxes –, par foyer fiscal. Ce niveau correspond essentiellement à une estimation moyenne du "partage des frais", lequel est bien souvent la motivation première des utilisateurs des plateformes collaboratives. Pour simplifier, on considère qu'en-dessous du seuil de 5 000 euros, les sommes gagnées par les particuliers servent avant tout à réduire leur budget d'entretien, d'assurance, de carburant, d'électricité... Au-dessus, on y voit par contre des profits. Dans le cas des ventes de biens sur les *marketplaces* ou les sites d'enchères, où le "partage des frais" a moins de sens, la franchise correspond davantage à une sorte de tolérance, équivalent numérique de la brocante.

Ce système de double garantie permet de laisser une certaine souplesse aux différents modèles de l'économie collaborative, qui sont

en permanente évolution. L'économie du partage est une force pour notre pays, il nous appartient de la faire vivre. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① Après l'article 151-0 du code général des impôts, il est inséré un sous-paragraphe 01 *bis* ainsi rédigé :
- ② « 01 *bis* : Versement libératoire des particuliers auprès des opérateurs dématérialisés ;
- ③ « Article 151-0 *bis*. – Toute mise en relation de particuliers *via* un opérateur dématérialisé, préalable à la vente de biens meubles, à la location de biens meubles ou immeubles ou à l'accomplissement d'une prestation de service, est soumise à un prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu de 5 % du montant de la transaction. Cette somme est versée par les opérateurs dématérialisés à l'administration fiscale, après prélèvement sur les sommes dues aux particuliers.
- ④ « Seuls sont concernés par le prélèvement forfaitaire libératoire les opérateurs dématérialisés ayant fait l'objet d'un agrément.
- ⑤ « Les assujettis établis en France, à l'exclusion des redevables qui exercent une activité occulte au sens du deuxième alinéa de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, bénéficient d'une franchise qui les dispense du paiement du prélèvement forfaitaire libératoire lorsqu'ils ont retiré des activités mentionnées au premier alinéa du présent article un revenu annuel brut hors taxe inférieur à 5 000 euros.
- ⑥ « Par dérogation, les contribuables titulaires de revenus fonciers inférieures au seuil fixé à l'article 32 du code général des impôts peuvent choisir de rester soumis aux dispositions de cet article.
- ⑦ « Un décret précise les modalités de mise en œuvre du présent article. »