

N° 287

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 janvier 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi de M. Philippe MARINI une fiscalité numérique neutre et équitable,

Par M. Yvon COLLIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 682 (2011-2012) et 288 (2012-2013).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. UNE PROPOSITION DE LOI QUI TRADUIT LA VOLONTÉ D'APPRÉHENDER LES NOUVEAUX MODÈLES ÉCONOMIQUES ISSUS DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE	7
A. UN RAPPEL DES TRAVAUX MENÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES À L'INITIATIVE DE PHILIPPE MARINI	7
1. <i>Un premier rapport sur l'impact du développement du commerce électronique sur les finances de l'Etat</i>	7
2. <i>Une taxe sur la publicité en ligne « première version » : votée puis supprimée</i>	7
B. UNE PROPOSITION DE LOI POUR UNE FISCALITÉ NEUTRE ET ÉQUITABLE	9
1. <i>Les objectifs poursuivis : neutralité et équité fiscales</i>	9
a) <i>La neutralité technologique</i>	9
b) <i>L'équité fiscale</i>	10
2. <i>Le dispositif proposé : un volet procédural et un volet fiscal</i>	10
a) <i>L'économie générale de la proposition de loi repose sur un volet procédural : l'obligation de déclaration d'activité par les acteurs de services en ligne basés à l'étranger (article premier)</i>	10
b) <i>Le volet fiscal : l'extension de taxations spécifiques à certains secteurs de l'économie numérique (articles premier et 2)</i>	11
c) <i>La remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur l'impact sur les finances publiques des pratiques d'optimisation fiscale mises en œuvre par certains acteurs de l'économie numérique (article 3)</i>	13
C. ... QUI S'INSCRIT DANS UNE FEUILLE DE ROUTE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE	14
II. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA RÉFLEXION ENGAGÉE POUR ABOUTIR À UNE SOLUTION PARTAGÉE PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS	15
A. UNE DÉMARCHE INDISPENSABLE AU NIVEAU NATIONAL MAIS QUI DOIT ÊTRE AFFINÉE	15
1. <i>Les difficultés d'appréhension des acteurs basés à l'étranger</i>	15
a) <i>L'obligation de désignation d'un représentant fiscal ne peut être imposée</i>	15
b) <i>Le régime spécial de déclaration des services par voie électronique soulève des problèmes pratiques d'application</i>	16
2. <i>Le risque que les acteurs français supportent seuls une charge fiscale supplémentaire concerne la taxe sur la publicité en ligne et la Tascoé</i>	18
a) <i>La taxe sur la publicité en ligne</i>	18
b) <i>La taxe sur les services de commerce électronique</i>	19
3. <i>L'extension de la taxe sur les vidéogrammes à la demande aux opérateurs établis à l'étranger est le dispositif le mieux accepté</i>	19
B. LE RAPPORT DE LA MISSION D'EXPERTISE SUR LA FISCALITÉ DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE	20
1. <i>Une confirmation de l'inadaptation du droit fiscal national et international à l'économie numérique</i>	20
a) <i>L'érosion des bases d'imposition</i>	20
b) <i>L'identification d'un modèle d'affaires commun aux entreprises de l'économie numérique : les données et le « travail gratuit » fournis par les utilisateurs</i>	21

2. <i>Des propositions de nouvelles assiettes fiscales ...</i>	22
a) Redéfinir au niveau international une notion de l'établissement stable propre à l'économie numérique	22
b) Mettre en place une fiscalité incitative sur la collecte et le traitement des données personnelles	22
3. <i>... qui ne sont encore ni opérationnelles, ni transposables sur le plan législatif</i>	23
C. POUR UN EXAMEN PLUS APPROFONDI DES DISPOSITIONS PROPOSÉES	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
I. AUDITION DE MM. PIERRE COLLIN ET NICOLAS COLIN RELATIVE À LA MISSION D'EXPERTISE SUR LA FISCALITÉ DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE (22 JANVIER 2013)	27
II. EXAMEN DU RAPPORT (23 JANVIER 2013)	43
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	55
TABLEAU COMPARATIF	57

Mesdames, Messieurs,

La démarche engagée par Philippe Marini, retracée dans son rapport n° 614 (2011-2012) en date du 27 juin dernier établissant une feuille de route pour une fiscalité numérique neutre et équitable au plan international, européen et national, traduit une préoccupation de la commission des finances mais aussi de l'ensemble des acteurs de l'économie numérique.

A cet égard, ce sujet, qui se caractérise par son caractère transversal et trans-partisan, a conduit trois commissions à se saisir pour avis sur la présente proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable présente : la commission de la culture, la commission du développement durable et la commission de l'économie ont respectivement désigné nos collègues Claude Domeizel, Yves Rome et Bruno Retailleau en qualité de rapporteur pour avis.

L'intérêt que portent les parlementaires aux phénomènes de distorsions de concurrence et aux stratégies d'optimisation fiscale employées par les grands groupes de l'Internet, dans les secteurs de la publicité en ligne et du commerce électronique, ainsi qu'au danger que représente la concurrence déloyale des grands acteurs de l'Internet basés dans les pays à fiscalité réduite, les a conduit, en retenant des approches diverses, à formuler des initiatives en faveur du financement de la culture¹ et des réseaux², ou encore à s'interroger sur les effets du développement du commerce électronique sur le commerce traditionnel et les grandes surfaces de distribution³.

A la lumière de ces travaux parlementaires, le fait que cette problématique soit entrée au cœur du débat public et institutionnel constitue donc aujourd'hui un premier succès de l'activité sénatoriale.

¹ *Rapport d'information n° 478 (2011-2012) du 11 janvier 2012 « Comment concilier liberté de l'Internet et rémunération des créateurs ? » présenté par Marie-Christine Blandin.*

² *Proposition de loi n° 118 (2011-2012) visant à assurer l'aménagement numérique du territoire présentée par Hervé Maurey et Philippe Leroy.*

³ *Rapport d'information n° 272 (2011-2012) du 18 janvier 2012 « Commerce électronique : l'irrésistible expansion » présenté par Joël Bourdin.*

Pour sa part, le Gouvernement s'est très rapidement saisi de la question de l'optimisation fiscale pratiquée par les multinationales de l'Internet. Ainsi, au niveau national, il a lancé, le 12 juillet 2012, une mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique dont l'un des objectifs est précisément de « *dégager des propositions en matière de localisation et d'imposition des bénéficiaires, du chiffre d'affaires, ou, éventuellement, sur d'autres assiettes taxables* ». Son action s'est également prolongée sur le plan international et européen en s'associant à la saisine, en novembre dernier, d'une part de l'OCDE sur la question de la territorialité des bénéficiaires et de l'érosion des bases fiscales, d'autre part de la Commission européenne afin de définir une approche européenne de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales dans le domaine de l'économie numérique.

Le rapport d'expertise demandé par le Gouvernement sur la fiscalité numérique a été rendu public le 18 janvier dernier¹ et, dans la foulée, leurs auteurs ont été auditionnés par votre commission des finances afin d'éclairer le débat parlementaire². Les conclusions de ce rapport confortent en tous points l'analyse de Philippe Marini selon laquelle les modèles d'affaires de l'économie numérique sont mal appréhendés par le droit fiscal et que le développement des échanges dématérialisés facilite l'évasion fiscale. Sur la base de ce diagnostic, la mission soutient la poursuite des efforts internationaux mais encourage une prise de décision au niveau national en formulant une proposition tendant à l'instauration d'une fiscalité incitative en matière de collecte et d'exploitation des données.

Cette piste mérite d'être examinée de manière approfondie dans la perspective de l'élaboration d'un dispositif législatif complémentaire ou alternatif à la proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable présentée par Philippe Marini.

¹ *Le rapport au ministre de l'économie et des finances, au ministre du redressement productif, au ministre délégué chargé du budget et à la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique établi par MM. Pierre Collin, conseiller d'Etat, et Nicolas Colin, inspecteur des finances, est disponible sur le lien suivant : http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-fiscalite-du-numerique_2013.pdf.*

² Cf. *infra* les travaux de la commission (audition du 22 janvier 2013).

I. UNE PROPOSITION DE LOI QUI TRADUIT LA VOLONTÉ D'APPRÉHENDER LES NOUVEAUX MODÈLES ÉCONOMIQUES ISSUS DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

A. UN RAPPEL DES TRAVAUX MENÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES À L'INITIATIVE DE PHILIPPE MARINI

1. Un premier rapport sur l'impact du développement du commerce électronique sur les finances de l'Etat

C'est à l'initiative de Philippe Marini, alors rapporteur général, que la commission des finances avait commandé en 2009 une étude au cabinet Greenwich Consulting puis organisé, le 7 avril 2010, une première table ronde sur l'impact du développement du commerce électronique sur les finances de l'Etat.

En matière de TVA et d'impôt sur les sociétés, il avait, dès cette époque, constaté un déplacement de la matière imposable des grands pays de consommation du e-commerce d'où proviennent les flux de richesses (Allemagne, Grande-Bretagne, France, Italie, Espagne) vers les pays d'établissement des « GAFA »¹ (Luxembourg et Irlande) et tenté d'apporter une première réponse au niveau national en proposant une taxation sur la publicité en ligne et sur le commerce électronique et en préconisant parallèlement une modification des règles internationales d'imposition des bénéficiaires².

2. Une taxe sur la publicité en ligne « première version » : votée puis supprimée

A l'initiative du Sénat, alors soutenu notamment par les membres du groupe communiste, républicain et citoyen et du groupe socialiste³, l'article 27 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a institué **une taxe sur l'achat de services de publicité en ligne par les entreprises établies en France égale à 1 % du montant de la prestation.**

¹ Acronyme désignant Google, Apple, Facebook et Amazon.

² Rapport n° 398 (2009-2010) « le développement du commerce électronique : quel impact sur les finances publiques ? » (7 avril 2010).

³ L'amendement relatif à la publicité en ligne a été repris et déposé dans les mêmes termes par Jack Ralite et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen et des sénateurs du parti de gauche. A cette occasion, notre ancienne collègue Nicole Bricq déclarait : « Nous voterons ces amendements identiques, car, depuis la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, dite « loi DADVSI », le groupe socialiste ne cesse de demander la taxation d'Internet. En vain. Nous souscrivons à un grand nombre des propos de M. le rapporteur général de la commission des finances ».

La première version de la taxe sur la publicité en ligne, votée en loi de finances pour 2011 (ancien article 302 *bis* KI), était applicable aux seuls annonceurs établis en France, sans seuil d'activité. Par la suite, cette disposition a été supprimée en loi de finances rectificative pour 2011, avant la date d'entrée en vigueur de la taxe prévue le 1^{er} juillet 2011. Il avait en effet été considéré que, s'appliquant aux seuls annonceurs basés en France, cette taxe présentait le risque de voir les groupes délocaliser leurs activités d'annonceur et donc de ne faire peser cette taxe nouvelle que sur les PME françaises sans appréhender l'activité des sites basés à l'étranger, notamment Google.

Article 302 *bis* KI du code général des impôts (*abrogé*)

I. — Il est institué, à compter du 1^{er} juillet 2011, une taxe sur l'achat de services de publicité en ligne. Par services de publicité en ligne sont désignées les prestations de communication électronique autres que les services téléphoniques, de radiodiffusion et de télévision dont l'objet est de promouvoir l'image, les produits ou les services du preneur.

II. — Cette taxe est due par tout preneur, assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée au sens de l'article 256 A et établi en France, de services de publicité en ligne et est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des sommes versées au titre des prestations mentionnées au I.

III. — Le taux de la taxe est de 1 %.

IV. — Cette taxe est liquidée et acquittée au titre de l'année civile précédente lors du dépôt de la déclaration, mentionnée au 1 de l'article 287, du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.

V. — La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

Parallèlement, la commission des finances avait adopté un second amendement visant à créer une **taxe sur l'achat de services de commerce électronique (Tascoé)**, également due par les professionnels, dont la portée était potentiellement considérable. Alors que le produit de la taxe sur la publicité en ligne était estimé, au plus, à 20 millions d'euros (1 % d'un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros), le rendement fiscal de la Tascoé pouvait atteindre 500 millions d'euros (0,5 % d'un chiffre d'affaires de 100 milliards d'euros dans le e-commerce *B to B*).

Cette initiative résultait du constat que le commerce électronique échappe à la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) qui s'applique au commerce traditionnel et que, en vertu du principe de neutralité, il apparaissait légitime d'envisager la création d'une imposition spécifique sur un marché en plein essor. Par analogie avec la Tascom, la création d'une taxe sur les achats de services de commerce électronique devait être mise à la charge de l'entreprise.

Le dispositif proposé alors était le suivant :

- cette taxe était due par tout **preneur** – entreprises établie en France et soumise à la taxe sur la valeur ajoutée – de services de commerce électronique ;

- elle était **assise sur le montant des dépenses** engagées pour l'achat de toute fourniture de biens ou services effectué au moyen d'une communication électronique dans des conditions définies par décret ;

- elle ne s'appliquait pas lorsque le chiffre d'affaires annuel de l'établissement preneur de la prestation de commerce électronique est inférieur à 460 000 euros (ce montant étant identique à celui qui déclenche l'exigibilité de la Tascom). Par conséquent, près des deux tiers des entreprises en étaient exonérées.

Cet amendement avait été retiré en séance au bénéfice de l'engagement du Gouvernement de l'époque d'engager une réflexion globale.

B. UNE PROPOSITION DE LOI POUR UNE FISCALITÉ NEUTRE ET ÉQUITABLE...

1. Les objectifs poursuivis : neutralité et équité fiscales

Les objectifs poursuivis par la proposition de loi ne répondent pas spécifiquement à une problématique de financement de tel ou tel secteur d'activité, qu'il s'agisse de la culture, des réseaux numériques ou des collectivités territoriales, sans pour autant fermer la question de l'affectation des recettes fiscales. L'enjeu soulevé par texte dont le Sénat est saisi porte essentiellement sur le terrain de la neutralité et de l'équité fiscale. Pour Philippe Marini, « *la neutralité est la taxation, quelle que soit la technologie employée pour une même fonction et l'équité est le traitement selon des règles du jeu communes (one level playing field) des agents économiques lorsqu'ils interviennent sur un même secteur* ».

a) La neutralité technologique

Ainsi, c'est à partir du constat selon lequel la taxation de la publicité est une pratique de droit commun en matière fiscale¹, sur les médias télévisuels, radiophoniques ou par voie de la publicité extérieure, que l'absence de taxe spécifique à la publicité sur Internet a été identifiée.

Ainsi, les enseignes publicitaires sont assujetties à la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) depuis le 1^{er} janvier 2009 par l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite « LME »)

¹ Depuis 1982, ont été mises en place des taxes sur les recettes de publicité audiovisuelles (articles 302 bis KA à KD du code général des impôts), sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (article 302 bis KH) et sur certaines dépenses de publicité (article 302 bis MA).

pour un rendement fiscal de l'ordre de 100 millions d'euros, sans que ce secteur ait été mis en danger sur le plan économique. De la même manière, la taxe sur la publicité télévisée s'applique aux régies publicitaires sur les sommes versées par les annonceurs (70 millions d'euros) et la publicité réalisée au moyen d'imprimés et d'insertion dans les journaux gratuits fait l'objet d'une taxe de 1 % due directement par l'annonceur (30 millions d'euros).

Pour Philippe Marini, rien ne justifie, *a priori*, que la publicité sur l'Internet échappe par nature à un prélèvement supporté par la publicité dans les médias traditionnels. C'est en vertu du même raisonnement qu'il a observé que **les services de commerce en ligne échappent à la taxe sur les surfaces commerciales** (Tascom) applicable aux surfaces de vente au détail supérieures à 400 m² dont le chiffre d'affaires hors taxes est supérieur ou égal à 460 000 euros. Là encore, en application du **principe de neutralité technologique**, si la surface de vente en magasin constitue une assiette fiscale communément admise, il est proposé d'y associer, par analogie, une notion de services de commerce électronique, lesquels constitueraient une nouvelle base d'imposition. La Tascoé est une réponse à la question suivante : pourquoi une même activité de commerce serait-elle taxée différemment selon qu'elle relève d'une vente traditionnelle ou d'une vente en ligne ?

b) L'équité fiscale

Ce sont en premier lieu les acteurs de l'économie numérique (les opérateurs de télécommunication, l'industrie du livre et de la musique, etc.) qui ont mis en lumière la problématique de l'équité fiscale. Ceux-ci font remarquer qu'ils sont concurrencés par des sites Internet basés à l'étranger qui ne supportent ni les mêmes charges fiscales en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés, ni les taxations spécifiques à notre pays destinées à financer l'industrie cinématographique, l'audiovisuel public, les réseaux et les collectivités locales.

C'est sur ce fondement que la proposition de loi prévoit, au moyen d'une obligation déclarative, l'extension aux acteurs basés à l'étranger des dispositifs fiscaux applicables jusqu'ici aux seules entreprises françaises.

2. Le dispositif proposé : un volet procédural et un volet fiscal

a) L'économie générale de la proposition de loi repose sur un volet procédural : l'obligation de déclaration d'activité par les acteurs de services en ligne basés à l'étranger (article premier)

L'économie générale du dispositif proposé repose sur **un volet procédural**, instituant une **obligation de déclaration d'activité par les acteurs de services en ligne basés à l'étranger à partir de certains seuils d'activités** et selon deux variantes ; l'entreprise assujettie opérerait, soit pour la désignation d'un représentant fiscal sur le modèle procédural de l'agrément

accordé aux sites de jeux en ligne, soit pour le régime spécial de déclaration des services fournis par voie électronique qui est une procédure simplifiée et dématérialisée permettant de respecter les principes du droit européen de non discrimination et de proportionnalité.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, cette solution tient compte des objections au regard du droit communautaire que soulève l'obligation de désignation d'un représentant fiscal. En effet, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) prohibe le caractère général d'une obligation de représentation fiscale (*affaire C-267/09 Commission/Portugal du 5 mai 2011*), celle-ci étant, selon la Commission, contraire à la libre circulation des personnes et des capitaux dans la mesure où elle s'avère à la fois discriminatoire et disproportionnée au regard de l'objectif tendant à assurer l'efficacité du contrôle fiscal et à lutter contre l'évasion fiscale.

b) Le volet fiscal : l'extension de taxations spécifiques à certains secteurs de l'économie numérique (articles premier et 2)

Le volet procédural est le pivot de la proposition de loi autour duquel s'organise **un volet fiscal** comportant une série de taxations.

Le dispositif proposé retient un nombre limité de prélèvements soumis à l'obligation de déclaration : la taxe sur la publicité en ligne, la taxe sur les services de commerce électronique (Tascoé) et la taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public¹.

S'agissant de **la taxe sur la publicité en ligne**, la seconde version ici présentée, qualifiée dans la presse de « taxe Google 2.0 », diffère sensiblement de la précédente car elle s'applique dorénavant aux régies, où qu'elles se situent, et non aux annonceurs. Ce afin que Google Ireland soit redevable de la taxe, qui serait assise sur le milliard d'euros présumé de chiffre d'affaires réalisé en France au titre de son audience sur le marché français en qualité de régie publicitaire. Cette taxe serait également due par tout acteur français ou étranger en fonction de seuils d'activités minimales. Assise sur les sommes, hors commission d'agence et hors taxe sur la valeur ajoutée, payées par les annonceurs aux régies pour les services de publicité dont l'audience est obtenue en France, cette taxe serait calculée en appliquant un taux de 0,5 % à la fraction comprise entre 20 millions d'euros et 250 millions d'euros et de 1 % au-delà. Il ne s'agit pas d'une mesure de rendement car le gain fiscal escompté se situerait, en l'état du marché, à un niveau inférieur ou égal à 20 millions d'euros, dont près de la moitié acquitté par le principal acteur du marché, à savoir Google.

¹ L'auteur de la proposition de loi a également étudié la possibilité d'élargir l'assiette des taxes sur les services de télévision (art. L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée) et sur les services fournis par les opérateurs de communication électronique (art. 302 bis KH du CGI) mais a considéré que la sécurité juridique de ces dispositifs n'était pas assurée car ceux-ci font l'objet de procédures en cours devant la Commission européenne et la CJUE.

Néanmoins, au cours de ses auditions, votre rapporteur a pu constater que les entreprises françaises seraient principalement impactées, soit de manière indirecte par la répercussion de la charge fiscale de la régie vers l'annonceur, soit directement au titre de leurs activités de régie publicitaire. A ce titre, la principale d'entre elles, le groupe Pages Jaunes, aurait ainsi à supporter une surcharge fiscale d'environ 4,5 millions d'euros au titre de la publicité en ligne en plus des quelque 126 millions d'euros d'impositions de toutes sortes déjà acquittés en France.

S'agissant de la **taxe sur les services de commerce électronique** (Tascoé), la nouvelle version¹ a, elle aussi, évolué par rapport au dispositif initialement proposé lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011. La Tascoé ici présentée prévoit, dans le même esprit que la Tascom, dont le rendement fiscal s'établit à 600 millions d'euros au bénéfice des collectivités locales, une taxation du vendeur professionnel au consommateur final (B to C) par parallélisme entre commerce de détail physique assujéti à la Tascom et commerce de détail électronique soumis à la Tascoé. Les redevables de cette taxe, qu'ils soient établis en France ou à l'étranger, seraient soumis à la même obligation de déclaration d'activité que celle prévue pour la taxe sur la publicité en ligne, ce qui permettrait d'assujettir les grands groupes de vente en ligne. Concrètement le dispositif est le suivant :

- la taxe est due par les personnes qui vendent ou louent, par un procédé de communication électronique, les biens et services à toute personne établie en France y compris dans les départements d'outre-mer, qui elle-même n'a pas pour activité la vente ou la location de biens et de services ;

- la taxe ne s'applique pas lorsque le chiffre d'affaires annuel du prestataire du service de commerce électronique est inférieur à 460 000 euros et son taux est de 0,25 % assis sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée du prix acquitté ;

- et pour tenir compte de la situation des commerçants opérant à la fois dans la grande distribution et dans le commerce électronique, il serait instauré une déduction du montant acquitté par le redevable de la Tascom dans la limite de 50 % de son montant.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, le rendement d'une taxe de 0,25 % aurait pu atteindre environ 100 millions d'euros dès 2013 et 175 millions d'euros en 2015, ces estimations devant être ajustées à la baisse pour tenir compte de l'exonération des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 460 000 euros et de la déductibilité de la Tascom, dans la limite de 50 % du montant de la Tascoé, pour les entreprises qui pratiquent à la fois le commerce physique et le commerce électronique. Il est également prévu

¹ La première version de la Tascoé était due par le preneur établi en France et assise sur les activités de commerce électronique entre professionnels. Le rendement fiscal de la Tascoé pouvait atteindre 500 millions d'euros (0,5 % d'un chiffre d'affaires de 100 milliards d'euros dans le e-commerce B to B) et sa portée dépassait très largement la seule transposition de la Tascom, sans pour autant impacter les principaux sites visés, notamment Amazon et Apple.

que, au même titre que la Tascom, le produit de cette taxe soit affecté au « bloc communal », dans les conditions de versement du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), pour tenir compte de la perspective d'érosion du commerce physique au profit du e-commerce et donc pour compenser le préjudice ainsi causé aux territoires.

Enfin, pour rétablir une forme d'équité fiscale entre acteurs français et étrangers, l'article 2 étend aux acteurs de l'Internet établis hors de France la taxe sur la fourniture de vidéogrammes à la demande (VOD). Le rendement actuel de cette taxe est limité (32 millions d'euros) mais dans son principe, et hormis la difficulté à en assurer le recouvrement à l'étranger, l'ensemble des professionnels auditionnés ont émis un avis favorable sur ce dispositif, lequel n'implique aucune charge supplémentaire aux entreprises établies en France.

c) La remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur l'impact sur les finances publiques des pratiques d'optimisation fiscale mises en œuvre par certains acteurs de l'économie numérique (article 3)

Le dernier article de la proposition de loi prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport évaluant l'impact sur les finances publiques des pratiques d'optimisation fiscale mises en œuvre par certains acteurs de l'économie numérique basés hors du territoire français en matière de taxe sur la valeur ajoutée, d'imposition des bénéfices et de toutes taxations spécifiques.

Il est, en outre, demandé que ce rapport analyse la faisabilité et chiffre l'impact des points suivants :

- l'identification de nouvelles assiettes fiscales permettant d'instaurer une taxation des flux numériques et une contribution assise sur la valeur ajoutée des entreprises issue de leurs activités numériques sur le territoire français ;

- l'extension de la taxation des services de télévision aux nouveaux acteurs de la télévision connectée et de tous services similaires rendus par des opérateurs basés à l'étranger à destination du public français ;

- l'anticipation au 1^{er} janvier 2014, au lieu du 1^{er} janvier 2015, de la date d'entrée en vigueur du régime TVA applicable selon les règles du pays de consommation pour les services électroniques, au sens de la directive 2008/8/CE du 12 février 2008 et la réduction de la durée de la période transitoire ;

- et la redéfinition, au niveau européen et international, des règles d'imposition des bénéfices des entreprises dans le contexte du commerce électronique.

C. ... QUI S'INSCRIT DANS UNE FEUILLE DE ROUTE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Dans une perspective à plus long terme, qui se trouve hors du champ de la législation nationale, la présente proposition de loi s'inscrit comme une des composantes de la feuille de route pour une fiscalité numérique neutre et équitable au plan international, européen et national décrite dans le rapport précité n° 614 (2011-2012). Celle-ci se décline en trois objectifs :

- à court terme, le niveau national au moyen de la présente proposition de loi prévoyant un dispositif de déclaration fiscale applicable aux acteurs étrangers pour une série de taxations destinées à rétablir la neutralité et l'équité fiscale ;

- à moyen terme, le niveau européen avec le raccourcissement du calendrier de mise en œuvre de la directive TVA relative aux services électroniques (2008/8/CE du 12 février 2008) qui, en l'état, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015 mais reporte à 2019 la perception effective de la totalité de la TVA sur les services électroniques par l'Etat de résidence du consommateur final ;

- à moyen et long terme, le niveau international avec la redéfinition des règles d'imposition des bénéfices établies par l'OCDE, en prenant en compte la spécificité de l'économie numérique et de la dématérialisation des flux de richesses.

Or, sur ce dernier point, il semble que le calendrier se soit accéléré depuis juin 2012 avec la saisine de l'OCDE par les ministres des finances du Royaume-Uni et de l'Allemagne, rejoints en novembre par leur homologue français, afin de soutenir le projet BEPS (*Base erosion and profit shifting*¹) destiné à préparer un plan d'action pour lutter contre l'érosion des bases d'imposition et les transferts de bénéfices vers les Etats à fiscalité basse ou nulle. Le centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE prépare une communication pour la prochaine réunion, en Russie, des ministres des finances du G20 en février. Celle-ci aura pour thèmes de travail la lutte contre les stratégies fiscales agressives, les problématiques de distorsion entre masse taxable et profit dans les prix de transfert, la redéfinition de la notion d'établissement stable et le traitement des régimes fiscaux « trop » favorables par le rétablissement de dispositifs anti-abus. La nouvelle approche fiscale consisterait en l'élaboration d'un modèle de convention multilatérale à partir de juin 2013, dont on pourrait espérer un aboutissement à la fin 2014 si une masse critique d'Etats soutiennent le projet.

¹ *Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices.*

II. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA RÉFLEXION ENGAGÉE POUR ABOUTIR À UNE SOLUTION PARTAGÉE PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS

A. UNE DÉMARCHE INDISPENSABLE AU NIVEAU NATIONAL MAIS QUI DOIT ÊTRE AFFINÉE

Dans le premier volet de sa feuille de route, Philippe Marini défend « l'idée de jeter les bases de la fiscalité numérique d'abord sur le plan national car, même incomplète, elle préfigurerait l'adoption d'une taxation plus globale au niveau européen ». Il est rejoint sur ce point par le Gouvernement qui, à travers le lancement de la mission dite « Collin et Colin », poursuit le même objectif.

1. Les difficultés d'appréhension des acteurs basés à l'étranger

Comme cela a été exposé précédemment, il est proposé la création de nouvelles taxes afférentes, d'une part, à la publicité en ligne et au commerce électronique, et, d'autre part, à la fourniture de VOD. Afin d'inclure l'ensemble des opérateurs exploitant ces services, il serait créé, pour les redevables de l'une de ces deux taxes établis dans un pays autre que la France, l'obligation de déclarer et de payer la taxe soit par l'intermédiaire d'un représentant établi en France, soit selon le régime spécial de déclaration des services par voie électronique. Les informations recueillies par votre rapporteur font état d'un certain nombre de difficultés juridiques et techniques qu'il faudrait lever pour la mise en œuvre du dispositif.

a) L'obligation de désignation d'un représentant fiscal ne peut être imposée

L'obligation de désignation d'un représentant fiscal pour les opérateurs communautaires pose des difficultés au regard du droit communautaire. La CJUE a estimé, dans un arrêt 15 juin 2006, (*affaire C-249/05 Commission/Finlande*), que cette obligation ne pouvait se justifier par des considérations d'ordre purement administratif (lutte contre la fraude, contrôle fiscal) et contrevenait notamment à la libre circulation des prestations de services, protégée par l'article 49 du traité, en raison du coût induit par cette formalité.

Dans un arrêt du 5 juillet 2007 (*affaire C-522/04 Commission/Belgique*), la CJUE a jugé disproportionnée, au regard du Traité, l'obligation de désigner un représentant responsable du paiement de la taxe annuelle sur les conventions d'assurance dès lors qu'il existait des moyens moins contraignants tels que l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres.

Ainsi pour les pays établis dans l'Union européenne, il paraît risqué de leur imposer une obligation de représentant fiscal. Cette difficulté a bien été identifiée par Philippe Marini et c'est la raison pour laquelle il propose la mise en place d'une procédure simplifiée de déclaration dématérialisée.

Mais, outre ces obstacles d'ordre juridique, se poseraient également des difficultés en matière de contrôle, de recouvrement et de gestion de la taxe. S'agissant des redevables établis hors de l'Union, il faudrait que les moyens du contrôle fiscal permettent un recouvrement efficace de l'ensemble des redevables qui sont potentiellement très nombreux en matière de commerce électronique. A défaut, les entreprises étrangères échapperaient de fait à une charge à laquelle les acteurs français ne pourraient se soustraire.

b) Le régime spécial de déclaration des services par voie électronique soulève des problèmes pratiques d'application

C'est donc dans un souci de compatibilité avec le droit communautaire que la proposition de loi prévoit, en l'absence de désignation d'un représentant fiscal, le recours au régime spécial de déclaration des services par voie électronique (article 298 *sexdecies* F du code général des impôts).

La souscription des déclarations sur le portail du commerce électronique (PCE) est actuellement réservée aux prestataires non-communautaires qui fournissent des services par voie électronique à des personnes non-assujetties établies ou résidant dans l'Union européenne. Ils peuvent ainsi s'identifier, déclarer et payer, non seulement la TVA qu'ils doivent en France, mais également dans les autres Etats membres de consommation.

Toutefois, l'extension de ce guichet à des taxes nationales spécifiques poserait, selon l'analyse de l'administration fiscale transmise à votre rapporteur, un problème essentiellement pratique car *« le recouvrement de taxes sectorielles prévues par le droit national, mais non par le droit européen, ne peut être effectué via ce dispositif qui est encadré par des spécifications fonctionnelles et techniques élaborées au niveau communautaire »*.

Pour qu'un tel régime déclaratoire puisse être mis en œuvre concrètement, la direction générale des finances publiques indique qu'il faudrait réunir les deux conditions suivantes :

- la création d'un guichet national similaire au portail du commerce électronique ;

- et la renégociation des accords fiscaux bilatéraux afin de prévoir des mesures d'assistance et de coopération administratives pour garantir le recouvrement effectif des prélèvements dont seraient redevables les opérateurs établis à l'étranger.

L'administration estime que ce processus « nécessiterait des délais importants et des investissements lourds qui pourraient apparaître disproportionnés par rapport aux enjeux ». A cet égard, en 2012 et à titre illustratif, la France n'a recouvré que 19,6 millions d'euros au titre de la TVA due sur les services électroniques rendus à des non-assujettis par des prestataires non communautaires.

Ainsi, même si le dispositif proposé est réalisable, on peut s'interroger sur l'efficacité à en attendre, à la lumière du bilan du dispositif existant en matière de TVA¹ : depuis la mise en place du portail en 2003, seulement 721 entreprises non communautaires identifiées dans un autre Etat membre ont déclaré au moins une fois de la TVA française. Et sur les 529 entreprises actuellement enregistrées sur ce portail, seulement 11 d'entre elles le sont directement en France, contre 245 au Royaume-Uni, 96 au Pays-Bas, 67 au Luxembourg, 43 en Allemagne et 32 en Irlande. Selon les propos tenus par la ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique, il semble que ce portail informatique n'ait pas atteint, loin s'en faut, sa pleine efficacité (*cf. infra* examen du rapport).

A ce stade, le dispositif déclaratoire proposé par Philippe Marini mérite donc d'être expertisé plus avant, ne serait-ce que dans l'optique d'une application à titre expérimental qui permettrait, au terme d'une clause de revoyure, d'en mesurer les effets. Pour plaider en ce sens, l'expérience du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui possède son propre portail de déclaration des prélèvements dont il est l'affectataire, pourrait être utilement sollicitée notamment pour l'application de la taxe sur la VOD aux acteurs étrangers.

¹ La gestion du portail est assurée par la direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG).

Il permet de gérer les opérateurs déclarés en France et de ventiler chaque trimestre la TVA vers les autres pays membres. Ces opérations se font par échange « manuel » de fichiers informatiques entre les pays via un système de messagerie. Trois types de fichiers sont échangés sous format XML :

- des fichiers d'identification (systématiquement entre tous les Etats membres de l'Union) ;
- des fichiers de déclarations et de paiement (entre les seuls Etats membres concernés).

Pour les flux entrants, PCE permet de collecter la TVA déclarée sur les guichets des autres pays membres pour des opérations réalisées en France.

Les virements bancaires sont intégrés dans l'application de recouvrement MEDOC mais aucune liaison automatique n'est faite avec PCE. L'affectation de la prise en charge dans MEDOC est effectuée manuellement après exploitation des informations reçues via PCE. Il s'agit donc d'une application qui prend en charge seulement les déclarations de TVA et non le paiement de l'impôt en lui-même qui est effectué directement par virements bancaires.

Les moyens dédiés à la gestion de ce dispositif, comme les actions de contrôles, sont très limités. (source : DGFIP).

2. Le risque que les acteurs français supportent seuls une charge fiscale supplémentaire concerne la taxe sur la publicité en ligne et la Tascoé

a) La taxe sur la publicité en ligne

La rédaction du dispositif proposé reprend, à l'exception de quelques modifications portant sur la qualité du redevable, le texte de l'article 27 de la loi de finances pour 2011 qui avait institué la taxe sur les services de publicité en ligne ainsi que l'article 302 *bis* KD du code général des impôts (CGI) sur la publicité diffusée par la télévision et la radio s'agissant de l'assiette de la taxe.

On peut considérer que le dispositif proposé a l'avantage de taxer les régies publicitaires et non les annonceurs, qui avaient été à l'origine de la suppression de la taxe en 2011, car il avait été estimé que la taxe pénalisait exclusivement les annonceurs français qui ne pouvaient localiser leurs dépenses publicitaires à l'étranger.

Toutefois, à la lumière des auditions conduites par votre rapporteur, on peut estimer que la taxe serait très probablement répercutée auprès des annonceurs eux-mêmes. Comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence dans son avis sur la publicité en ligne (décembre 2010), « *sur le marché de la publicité Internet, les annonceurs ne sont pas en position de force face aux régies publicitaires qui peuvent dicter leurs conditions commerciales* ». Pour les annonceurs, le marché de la publicité en ligne est le seul marché publicitaire auquel ont accès les petites et moyennes entreprises parce qu'il offre des coûts d'entrée très bas. Si l'on augmentait les coûts d'entrée, on risquerait de les priver de l'accès à ce marché et d'alourdir globalement les prélèvements obligatoires sur ce secteur car il existe déjà une dizaine de taxes sur la publicité.

Enfin, la taxe pénaliserait la compétitivité d'autres acteurs nationaux tels que la presse en ligne qui tente de trouver son modèle économique, ou l'ensemble des sites français qui vivent grâce aux dépenses de communication des annonceurs en commercialisant de l'espace publicitaire. L'instauration d'une taxe sur la publicité en ligne pourrait avoir un résultat inverse à ses objectifs : le problème initial de l'évasion fiscale des géants de l'Internet ne serait pas résolu et le désavantage compétitif des entreprises françaises serait aggravé.

Par ailleurs, les principales difficultés soulevées par les parties prenantes et l'administration fiscale sont liées à la définition du concept d'audience en France. S'agissant de publicité Internet, faut-il tenir compte uniquement des consultations à partir d'ordinateurs ayant une adresse IP en France ? En ce qui concerne les envois par courriel, logiquement seuls les courriels adressés à des destinataires ayant une adresse électronique en « .fr » entreraient dans le champ de la taxe. Ces points nécessitent des éclaircissements supplémentaires et rencontrent les mêmes problèmes pratiques d'identification des clients que ceux soulevés pour l'application de

la TVA du pays d'établissement du consommateur de services électroniques à partir de 2015.

Enfin, les moyens à la disposition du contrôle fiscal devraient être à la hauteur des enjeux, sinon les opérateurs français seraient pénalisés par rapport à ceux établis à l'étranger dont le contrôle est déjà très difficile, avec un risque de délocalisation important. Une telle taxe risquerait finalement d'aboutir à augmenter la charge fiscale pesant sur les seuls opérateurs français, ce qui serait totalement contraire à l'objectif poursuivi qui est de rétablir de l'équité fiscale entre les opérateurs français et ceux établis à l'étranger.

b) La taxe sur les services de commerce électronique

Comme cela a été précisé précédemment pour la taxe sur la publicité en ligne, la Tascoé encourt le même type de critiques et risque également d'aboutir à l'augmentation de la charge fiscale pesant sur les seuls opérateurs français, sans aucune assurance de voir les opérateurs établis à l'étranger se conformer de manière volontaire à leur obligation déclarative.

Outre les difficultés d'ordre juridique déjà évoquées, le recouvrement et le contrôle de cette taxe poseraient des problèmes plus importants que pour la publicité en ligne. Alors que le nombre de régies publicitaires entrant dans le champ de la proposition de loi est relativement restreint, tout au plus une quarantaine de redevables, il existait en France en 2011 plus de 100 000 sites marchands actifs dont un certain nombre est établi à l'étranger. Il en résulterait, si le dispositif entrait en vigueur, une difficulté de gestion du nombre important des représentants fiscaux qui seraient désignés ou des déclarations spontanées.

3. L'extension de la taxe sur les vidéogrammes à la demande aux opérateurs établis à l'étranger est le dispositif le mieux accepté

S'agissant de la mesure étendant le champ de la taxe sur la fourniture de VOD de l'article 1609 *sexdecies* B du CGI aux opérateurs établis à l'étranger, les mêmes remarques que celles relatives à la taxe sur les services de commerce électronique ou la publicité en ligne peuvent être formulées, notamment en ce qui concerne les difficultés juridiques liées au contrôle et au recouvrement de la taxe.

Néanmoins, alors que les deux autres propositions consistent en des créations de taxes qui, dans la pratique, pèseraient principalement sur les opérateurs français sans assurance sur l'effectivité du recouvrement sur les opérateurs étrangers, le présent dispositif se limite à étendre une taxe existante, due aujourd'hui par les seuls opérateurs nationaux, aux opérateurs étrangers.

Cette proposition n'aurait donc pas pour effet de pénaliser les acteurs économiques nationaux. Même s'il ne faut pas en attendre des recettes fiscales supplémentaires significatives pour le CNC, elle est la mieux acceptée par les

professionnels. A cet égard, il pourrait revenir au CNC d'en assurer l'application expérimentale puisque de nouveaux opérateurs agissant de l'étranger sont susceptibles de faire leur entrée sur le marché : Google Play, Netflix ou Amazon.

B. LE RAPPORT DE LA MISSION D'EXPERTISE SUR LA FISCALITÉ DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

La remise du rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique satisfait en partie les recommandations émises par la feuille de route proposée par Philippe Marini et plus particulièrement la demande de rapport prévue à l'article 3 précité.

1. Une confirmation de l'inadaptation du droit fiscal national et international à l'économie numérique

a) L'érosion des bases d'imposition

Le diagnostic établi par la mission d'expertise se fonde sur le constat que « *l'économie numérique n'est pas un secteur de l'économie. Elle est un vecteur de transformation de tous les secteurs de l'économie, dans lesquels elle provoque de puissants déplacements de marges des entreprises traditionnelles vers les entreprises opérant des services logiciels de réseau* ». Le fait que l'économie numérique mobilise des investissements massifs, conduise fréquemment à l'acquisition de positions dominantes et soit bâtie sur des écosystèmes entiers englobant des marchés connexes explique la difficulté de localiser la valeur créée et d'y appliquer des règles de droit fiscal fondées sur la territorialité de l'impôt. Pour les auteurs du rapport, « *le droit fiscal, tant national qu'international, peine à s'adapter aux effets de la révolution numérique* », rejoignant ainsi les conclusions formulées en 2010 par votre commission des finances.

Le rapport dresse un état des lieux de l'inadaptation de la fiscalité directe, comme de la fiscalité indirecte :

- le droit fiscal international en matière d'imposition des bénéfices est fondé sur les règles établies par l'OCDE dans le modèle de convention fiscale bilatérale entre Etats pour prévenir les risques de double imposition, qui prévoit que l'imposition des bénéfices est effectuée dans l'Etat du siège de l'entreprise plutôt que dans celui où elle exerce son activité. A cet égard, la mission constate que « *l'économie numérique découple de façon systématique le lieu d'établissement du lieu de consommation* » ;

- l'exception à la règle de la territorialité de l'impôt sur les sociétés se base sur la présence d'un établissement stable dans un pays autre que celui du siège mais nécessite la présence de locaux et de personnels, ce qui se révèle inadapté à l'économie numérique ;

- les réflexions lancées par l'Union européenne sur une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et par l'OCDE pour remédier à l'érosion des assiettes fiscales et au transfert des profits ne tiennent pas compte des spécificités de l'économie numérique ;

- même si le bilan peut sembler plus positif en ce qui concerne la TVA sur les services numériques dont l'imposition au profit et selon les règles du pays de consommation sera mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2015, la période de transition d'application progressive de l'accord à l'unanimité du Conseil européen de 2007 ne s'achèvera qu'en 2019 ;

- enfin, les auteurs estiment que les premières tentatives de création d'une fiscalité propre à l'économie numérique, effectuées dans un cadre strictement national, manquent leur cible.

b) L'identification d'un modèle d'affaires commun aux entreprises de l'économie numérique : les données et le « travail gratuit » fournis par les utilisateurs

Les constats relatifs à l'érosion des bases d'imposition ne sont certes pas inédits, ni spécifiques à l'économie numérique, mais ils ont le mérite d'être posés dans le but de justifier l'urgence pour les Etats à réagir et à « *interrompre une spirale mortifère pour les économies des Etats industrialisés* ». Au-delà d'un simple manque à gagner fiscal, deux phénomènes entraînent une rétractation de la matière imposable :

- la domination des modèles d'affaires intermédiaires permet à des entreprises, dont les bénéfices ne sont pas imposés localement, de capter une part croissante de la marge au détriment des autres acteurs de la chaîne de valeur ;

- la pression à la baisse sur les prix est exercée par ces entreprises intermédiaires grâce à leurs activités de collecte de données auprès des utilisateurs de leurs applications.

La mission a identifié le fait que **le point commun à toutes les grandes entreprises de l'économie numérique est l'intensité de l'exploitation des données issues du suivi régulier et systématique de l'activité de leurs utilisateurs**. Tandis que les données, notamment les données personnelles, sont la ressource essentielle de l'économie numérique, la collecte de ces données est rendue possible par l'émergence du « travail gratuit » que fournissent les utilisateurs soit à leur insu, soit par leur contribution volontaire. C'est sur la base de ce diagnostic que la mission propose de créer de nouvelles assiettes fiscales fondées sur les données.

2. Des propositions de nouvelles assiettes fiscales...

La mission a formulé trois « ensembles de propositions » tendant :

- à territorialiser l'imposition des bénéfices réalisés par les entreprises de l'économie numérique à proportion de la création de valeur localisée dans le pays de consommation des services ;
- à créer une fiscalité nationale spécifique liée à l'exploitation des données ;
- à réformer la fiscalité de la R&D et du financement des entreprises par le marché, notamment le crédit d'impôt recherche et le statut de la jeune entreprise innovante.

Les deux premières séries de propositions correspondent au volet international et national de la feuille de route proposées par Philippe Marini.

a) Redéfinir au niveau international une notion de l'établissement stable propre à l'économie numérique

La mission préconise en premier lieu de « *recouvrer le pouvoir d'imposer les bénéfices qui sont réalisés sur le territoire par les entreprises de l'économie numérique* » et, pour ce faire, d'entamer des négociations au niveau européen et international au sein de l'OCDE pour obtenir la modification des règles de répartition de l'imposition des bénéfices. La nouvelle définition de l'établissement stable doit prendre en compte le « *rôle central joué par les données et le travail gratuit des utilisateurs* » qui sont au cœur de la création de valeur. Il s'agirait pour chaque Etat de pouvoir identifier un établissement stable sur son territoire dès lors qu'une entreprise y exercerait une activité au moyen de données issues du suivi régulier et systématique des internautes sur ce même territoire. Il conviendrait alors de retrancher la quote-part des bénéfices liés à cette exploitation de données des transferts liés à la rémunération d'actifs incorporels localisés à l'étranger.

b) Mettre en place une fiscalité incitative sur la collecte et le traitement des données personnelles

En second lieu, la mission considère que la collecte des données issues du suivi régulier et systématique des utilisateurs est le seul fait générateur qui garantisse la neutralité du prélèvement, celui-ci n'ayant pas pour vocation d'imposer la collecte de données en tant que telle mais d'inciter les entreprises à adopter des pratiques conformes à des objectifs d'intérêt général tels que la protection des libertés individuelles mais aussi l'innovation sur le marché de la confiance numérique, l'émergence de nouveaux services au bénéfice des utilisateurs et l'amélioration des gains de productivité et de croissance. Cette fiscalité incitative se baserait sur un principe similaire du « pollueur-payeur » qui serait celui du « prédateur-payeur ».

Cette proposition concernerait, d'une part, les entreprises françaises afin de les inciter à mieux utiliser les données de leurs clients et utilisateurs et, d'autre part, les entreprises non établies sur le territoire. Pour ces dernières, la mission soumet l'idée selon laquelle l'objectif de protection des libertés individuelles qui sous-tend la taxation des données personnelles permettrait, au-delà du seul souci d'assurer le recouvrement de l'impôt, d'être considéré comme un motif d'intérêt général suffisant et de nature à justifier une restriction à la libre prestation de services au sein de l'Union européenne. Une telle dérogation apparaît nécessaire car la jurisprudence précitée du 5 mai 2011 de la CJUE prohibe le caractère général d'une obligation de représentation fiscale, celle-ci étant, selon la Cour, contraire à la libre circulation des personnes et des capitaux dans la mesure où elle s'avère à la fois discriminatoire et disproportionnée au regard de l'objectif tendant à assurer l'efficacité du contrôle fiscal et à lutter contre l'évasion fiscale. A cet égard, le cadre juridique de l'agrément des sites de jeux en ligne opérant en France constitue un précédent en matière d'encadrement de l'activité des sites Internet et en démontre le caractère opérationnel.

Par ailleurs, cette proposition, tendant à la mise en œuvre d'un dispositif déclaratif qui ne serait ni discriminatoire, ni disproportionné et compatible avec le droit communautaire, n'est pas sans lien avec l'obligation déclarative prévue par la présente proposition de loi car la mission indique qu'en l'absence de représentant fiscal l'Etat pourrait recourir, si nécessaire, à l'assistance administrative internationale. Elle estime que cette solution serait d'autant plus réaliste qu'un seuil d'assujettissement serait introduit, limitant le nombre de redevables de la taxe et facilitant ainsi le travail de contrôle de l'administration.

Le rapport ajoute enfin que *« dès lors que les entreprises concernées sont particulièrement attachées à leur image auprès du grand public, qui constitue pour elles un actif stratégique, l'administration fiscale française ne se trouverait pas totalement désarmée dans l'hypothèse où, par extraordinaire, les administrations des autres Etats membres ne respecteraient pas les obligations d'assistance qui leur incombent »*. Cet argument vaut également pour le dispositif déclaratif proposé par Philippe Marini. En effet, on pourrait également considérer que, devant la mobilisation médiatique et l'opinion publique, les grandes multinationales de l'Internet ne se risqueraient pas à ne pas remplir leurs obligations déclaratives.

3. ... qui ne sont encore ni opérationnelles, ni transposables sur le plan législatif

Cette proposition de taxation de la collecte et de l'utilisation des données n'est toutefois pas immédiatement opérationnelle et transposable sur le plan législatif. Le Gouvernement ne sera pas en mesure de faire de contre-propositions rédactionnelles dans le délai imparti pour l'examen de la proposition de loi, prévue en séance publique le 31 janvier prochain. Par

ailleurs, votre rapporteur, comme l'ensemble des parlementaires, vient de prendre connaissance de cette piste qui pose de nombreuses questions :

- quelles données, personnelles ou non, seront concernées par le dispositif ? ;

- comment sera fixée la valeur de ces données ou de leur traitement afin de déterminer l'assiette d'imposition ? ;

- qui seront les redevables ? A partir de quel volume de données et pour quelles utilisations ? ;

- l'objectif d'intérêt général portant sur la protection des données personnelles sera-t-il suffisant au regard du droit communautaire pour justifier d'une dérogation à la libre circulation des biens et services, comme cela a été admis pour l'encadrement législatif des jeux en ligne ?

A ce stade, outre l'avis de la Commission européenne qu'il conviendrait que le Gouvernement sollicite, le rapport de la mission d'expertise ne délivre aucun chiffrage, ni aucune modalité précise de recouvrement de cette proposition de taxe incitative.

Au surplus, on peut considérer que les critiques déjà formulées à l'encontre de la taxation de la publicité en ligne et du commerce électronique peuvent, dans une certaine mesure, être transposées à la taxation de la collecte et l'utilisation des données. En effet, comme dans le cas de la proposition de taxation de la publicité en ligne ou du commerce électronique, la fiscalisation des données impacterait nécessairement les acteurs français, avec la même incertitude sur l'efficacité de la procédure déclarative applicable aux acteurs étrangers. D'ailleurs, la mission propose que les entreprises quantifient elles-mêmes, sous le contrôle de l'administration fiscale, le volume de données qu'elles collectent et exploitent.

De plus, à la différence de la procédure d'agrément préalable propre aux jeux en ligne pour des motifs d'ordre public, qui ne concerne qu'un nombre limité de sites, les acteurs Internet de la publicité en ligne, du commerce électronique ou de certains services, mais aussi tous les sites exploitant des données personnelles, sont potentiellement très nombreux.

Au final, votre rapporteur remarque que les arguments utilisés en faveur de la taxation des données, à savoir l'instauration de seuils d'assujettissement et la mise en place d'une phase d'expérimentation, sont également avancés par l'auteur de la présente proposition de loi. La taxe sur la publicité en ligne prévoit d'ores et déjà un barème progressif d'imposition. Le dispositif pourrait être complété par la création d'une procédure de déclaration et de recouvrement assortie d'une clause de revoyure après deux ans d'application pour en mesurer les effets. Et comme le propose la mission d'expertise, il reviendrait aux entreprises de déclarer elles-mêmes le volume de la publicité destiné au marché français.

C. POUR UN EXAMEN PLUS APPROFONDI DES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Il apparaît donc prématuré aux yeux de votre rapporteur de porter un jugement définitif tant sur la proposition de loi présentée par Philippe Marini que sur celle émanant du rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique. Par des voies différentes, ces deux approches ont en commun de promouvoir l'élaboration d'un droit national propre à peser dans les négociations internationales et le rapport de force avec les entreprises multinationales de l'Internet. Si l'objectif est commun, il se dégage toutefois une différence d'appréciation :

- la proposition de loi qui nous est présentée se veut concrète et opérationnelle sur le plan législatif, quitte à provoquer le débat sur ses effets économiques ;

- le rapport de la mission apparaît davantage comme une étude académique et prospective destinée à présenter une solution globale, laquelle reste à approfondir et à expertiser pour parvenir à un éventuel dispositif.

Or, la date d'examen de la proposition de loi est trop précoce pour que ce travail puisse concrètement aboutir à une solution pleinement opérationnelle et être comparée aux dispositions proposées par Philippe Marini tendant à l'instauration d'une taxe sur la publicité en ligne et d'une taxe sur les services de commerce électronique (Tascoé) dans le cadre d'une obligation de déclaration d'activité pour les acteurs étrangers.

Même si le Gouvernement semble pleinement convaincu d'agir rapidement au niveau national, sa démarche s'inscrit dans un calendrier qui nécessite de prolonger la réflexion :

- la nomination, le 18 janvier dernier, des trente nouveaux membres du Conseil national du numérique, lequel aura notamment pour vocation à donner un avis sur l'ensemble de ces propositions ;

- le rapport commandé à Pierre Lescure sur les contenus numériques et la politique culturelle à l'ère du numérique sera remis en mars prochain et ses conclusions appelleront un suivi interministériel ;

- enfin, il importera également de tenir compte des discussions engagées au niveau international et, en particulier, des décisions qui seront prises par le G20 sur la base du rapport de l'OCDE.

C'est pourquoi **votre commission n'a pas adopté de texte et a voté une motion de renvoi en commission de la proposition de loi**. Il s'agit, tout en respectant le dispositif présenté par Philippe Marini, de préserver le temps nécessaire au Parlement, mais aussi à l'exécutif, pour étudier des solutions complémentaires ou alternatives, parmi lesquelles l'idée d'une taxation de la collecte et de l'exploitation des données, mais aussi de nombreuses autres pistes telles qu'une taxe sur l'interconnexion des données.

Cette motion est donc présentée dans un esprit d'ouverture, permettant ainsi à la proposition de loi de pouvoir « continuer à vivre » et être, le moment venu et à l'issue de travaux complémentaires, réinscrite ultérieurement à l'ordre du jour du Sénat ou associée à l'examen d'un prochain projet de loi de finances.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MM. PIERRE COLLIN ET NICOLAS COLIN RELATIVE À LA MISSION D'EXPERTISE SUR LA FISCALITÉ DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE (22 JANVIER 2013)

Réunie le mardi 22 janvier 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Pierre Collin, conseiller d'Etat, et Nicolas Colin, inspecteur des finances, sur le rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique¹.

M. Philippe Marini, président. – MM. Pierre Collin et Nicolas Colin nous présentent aujourd'hui le rapport relatif à la fiscalité de l'économie numérique qui leur a été commandé par le Gouvernement et qui a été rendu public le 18 janvier dernier. Certains développements en sont passionnants. Cette parution intervient opportunément, alors que notre commission examine demain, sur le rapport de Yvon Collin, ma proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable. Notre commission, qui travaille depuis 2009 sur ces questions, n'était toutefois pas seule à attendre ce rapport. Je rappelle que trois commissions se sont saisies pour avis de ma proposition de loi : la commission des affaires culturelles, celle du développement durable, ainsi que la commission des affaires économiques. Y ont été respectivement désignés rapporteurs pour avis Claude Domeizel, Yves Rome et Bruno Retailleau.

Selon les termes de votre lettre de mission, notre système fiscal appréhende encore difficilement les nouvelles transactions issues du développement de l'économie numérique. Il en résulte un manque à gagner pour nos finances publiques et un désavantage compétitif pour les entreprises françaises par rapport aux groupes internationaux qui s'organisent pour éviter ou minorer leur imposition. Il vous était en outre demandé de dégager des propositions concernant la localisation et l'imposition des bénéficiaires, du chiffre d'affaires ou d'autres éléments d'assiette.

Vos travaux répondent très directement à nos attentes. J'espère que les constats quelque peu académiques qui sont formulés déboucheront sur des propositions opérationnelles. Car pour les finances publiques, le compteur tourne ! Le manque à gagner s'accroît chaque jour : en matière de TVA d'abord, compte tenu des écarts de taux au sein de l'Union européenne et des stratégies d'optimisation fiscale des groupes et en matière d'impôt sur les sociétés surtout. Votre travail intervient concomitamment avec les progrès méthodologiques réalisés au sein du centre de politique et d'administration

¹ Le rapport au ministre de l'économie et des finances, au ministre du redressement productif, au ministre délégué chargé du budget et à la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique établi par MM. Pierre Collin, conseiller d'Etat, et Nicolas Colin, inspecteur des finances, est disponible sur le lien suivant : http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-fiscalite-du-numerique_2013.pdf.

fiscales de l'OCDE. L'économie numérique n'est qu'un exemple parmi d'autres des stratégies d'optimisation des entreprises. La question est toujours la même : comment les Etats peuvent ils taxer des activités dont le périmètre est mondial, lorsque leurs relations sont régies par des conventions fiscales bilatérales conçues en d'autres temps ?

Notre rapporteur général François Marc suit ces questions depuis des mois. Il animera le débat, ainsi que Yvon Collin, notre rapporteur. Je vous remercie de vous prêter ici à la première audition publique à laquelle votre rapport donne lieu.

M. Pierre Collin, conseiller d'Etat. – Selon les termes de notre lettre de mission, nous devons analyser le décalage entre la place du numérique dans nos économies et sa contribution aux finances publiques, puis faire des propositions visant à résoudre cette inadéquation. Au fur et à mesure de nos entretiens et de notre réflexion, nous avons toutefois été contraints d'élargir ce constat. L'économie numérique a fait intrusion dans l'ensemble de notre économie nationale pour la bouleverser entièrement.

M. Nicolas Colin, inspecteur des finances. – Parler de « révolution numérique » aujourd'hui, c'est s'empêcher d'agir, car cette révolution a déjà eu lieu entre le milieu des années quatre-vingt-dix et le début des années deux mille. Ses effets se sont déjà largement fait sentir sur nos économies. Désormais, il y a urgence à trouver des solutions.

Il existe non pas une, mais deux économies numériques. La première préexistait à cette révolution : elle recouvre l'économie traditionnelle de l'édition logicielle, des opérateurs de télécommunication, de la publicité, des industries culturelles. La seconde est le fait de jeunes entreprises en hypercroissance, globales, qui dominent des marchés colossaux et modifient en profondeur les rapports de production et de consommation ainsi que la façon de créer de la valeur. Il y a là un immense défi pour notre droit fiscal. Ces entreprises sont omniprésentes dans notre vie quotidienne lorsque nous utilisons un moteur de recherche, une application mobile, des outils de télécommunication. Pourtant l'économie numérique reste difficile à appréhender : elle échappe à toute mesure de la valeur, ne s'assimile pas totalement aux activités de production de biens ou de prestation de services. Le surplus de richesse issu de ses gains de productivité demeure invisible dans la comptabilité nationale et ne se traduit pas par des recettes fiscales supplémentaires qui seraient pourtant bien utiles pour financer par exemple la politique industrielle, dans la transition parfois douloureuse qu'elle connaît.

Cette seconde économie numérique fonctionne très différemment de la première. D'une part, elle suit un rythme d'innovation plus rapide, de sorte que rien ne peut être tenu pour acquis, les positions des entreprises pas plus que les périmètres des marchés, les technologies ou les modèles d'affaires. D'autre part, elle obéit à un modèle de financement qui ne lui est pas propre, mais reste particulier : le capital risque joue un rôle majeur pour amorcer et accompagner la croissance des entreprises, en pariant sur leur développement

puis en y consacrant des ressources considérables – grâce à quoi une poignée d'entreprises réalise des opérations d'envergure dans des délais très courts. Lorsque l'entreprise devient profitable, les profits ne sont pas distribués aux actionnaires sous forme de dividendes, mais réinvestis dans l'innovation. Au final, quelques grands groupes dominent leur marché principal mais aussi les marchés connexes. Ces « écosystèmes » transforment nos vieilles industries.

Nous avons cherché un point fixe, un dénominateur commun à ces nouvelles entreprises. A cette fin, nous nous sommes appuyés sur les articles de la presse spécialisée, les études de cabinets de conseils, les blogs, et même sur la communication active des entreprises elles-mêmes. Il nous est apparu qu'au cœur de l'économie numérique se trouve l'exploitation des données collectées auprès des utilisateurs, non seulement à des fins de ciblage publicitaire, mais aussi pour améliorer le *design* d'une application, accélérer un développement commercial, engendrer des gains de productivité, produire des innovations stratégiques, créer des plates-formes logicielles qui donnent naissance à tout un écosystème d'applications. Les données collectées auprès des utilisateurs, voilà « l'or noir de l'économie numérique ».

Nous avons observé un phénomène de travail gratuit : lorsque nous utilisons une application en ligne, parcourons une page web, survolons un lien hypertexte, cliquons sur un bouton, nous laissons des traces, nous disséminons des informations, que les entreprises du numérique stockent dans des bases de données. Les utilisateurs devenant les coproducteurs du service rendu aux autres autant qu'à eux-mêmes, les frontières entre production et consommation se brouillent. La théorie économique de la firme, couronnée d'un prix Nobel, permettait d'analyser, par exemple, le choix qu'une entreprise opère entre sous-traiter une activité et recruter du personnel. L'économie numérique ajoute une troisième branche à l'alternative : faire utiliser une application à un grand nombre d'internautes ! Ces perspectives sont absentes des grilles de lecture classiques en droit fiscal, en comptabilité, en analyse quantitative, comme en macroéconomie.

M. Pierre Collin. – Cette inadéquation entre les principes qui gouvernent l'économie numérique et nos règles explique largement pourquoi ces entreprises payent peu d'impôts. D'abord, elles sont souvent localisées en dehors du territoire français. Or l'impôt sur les sociétés est fondé sur le principe de territorialité : ne sont taxables en France que les bénéfices d'entreprises installées en France au sens communautaire du terme, ou ont sur notre sol un « établissement stable ». Ensuite, elles opèrent selon un modèle « biface », à l'instar de la publicité télévisuelle. Patrick Le Lay a dit un jour que TF1 était une machine à vendre aux annonceurs du temps de cerveau humain disponible. De même, Google a pour activité, côté pile, de fournir en France un moteur de recherche gratuit, mais financé côté face par des contrats publicitaires conclus en Irlande. Enfin, l'économie numérique se distingue par la place de ses actifs incorporels, rémunérés par d'importantes redevances, qui viennent ponctionner les bénéfices, d'où qu'ils proviennent. Or ces actifs sont généralement localisés dans des paradis fiscaux. De la sorte, la majeure partie

de la masse fiscale potentielle échappe à toute taxation dans les pays européens – y compris en Irlande... A la différence des autres firmes multinationales créées de longue date, ces jeunes entreprises sont dès l'origine positionnées pour échapper à l'impôt.

M. Nicolas Colin. – Ces entreprises produisent des effets puissants dans nos économies. Leur nature d'intermédiaire leur donne un contrôle sur les relations entre particuliers et entreprises dans de nombreux secteurs. Le marché florissant de la réservation en ligne permet aux entreprises numériques concernées de prélever une marge, par exemple sur l'activité de l'hôtellerie en France, sans déclarer de bénéfices sur notre territoire. La position dominante entraîne une pression sur les prix des fournisseurs. Ces deux effets – captation de marge et pression à la baisse sur les prix – réduisent les bénéfices imposables des entreprises implantées en France. Il y a urgence à agir !

De plus, l'économie numérique ne concernera plus seulement, à l'avenir, la vente au détail, la publicité ou les industries culturelles : elle s'attaquera aux transports, à la gestion des services urbains, à la santé ou à l'éducation. Tôt ou tard, le numérique se sera disséminé dans toute l'économie nationale et il est probable, comme l'a écrit Marc Andreessen, que « le numérique dévorera le monde ».

M. Pierre Collin. – J'en viens, s'il reste du temps, aux propositions que nous formulons.

M. Philippe Marini, président. – Oui, prenez le temps d'exposer votre plan d'action. Comme nous, vous pensez qu'il n'y a pas une seule solution : il est important de décrire la conjugaison des initiatives qui, à différents niveaux, composent votre feuille de route.

M. Pierre Collin. – Nous distinguons des solutions de court, moyen et long terme.

A moyen et long terme, nous devons reterritorialiser l'impôt sur les sociétés, reprendre le pouvoir d'imposer et de retenir la matière taxable. Les conventions bilatérales existantes, élaborées sur le modèle de l'OCDE, exigent, pour qu'une taxation soit possible en France, un établissement stable sur notre sol, c'est-à-dire une installation fixe d'affaires signalée matériellement par des bâtiments, un outillage, un personnel, localisés en France. Cette définition concorde mal avec la nature de l'économie numérique. Notre proposition de long terme consiste à reprendre les négociations internationales pour redéfinir la notion d'établissement stable. Dans les économies industrielles du XXe siècle, l'établissement stable était le lieu qui abritait l'intelligence des acteurs économiques, le centre névralgique de leurs décisions. Aujourd'hui, peut-on considérer que le lieu de création de valeur de Google se trouve en Irlande ? Non. Nous estimons que les données collectées grâce à la collaboration bénévole des internautes constituent ce nouveau centre névralgique, et proposons de considérer que lorsqu'une entreprise rend un service sur un territoire au moyen de données collectées sur celui-ci, elle est réputée avoir sur ce territoire un établissement stable. Cette

définition n'est en rien artificielle, mais redonne au contraire une vraie signification à la notion, dans ce nouveau contexte économique. Pour mener les négociations en ce sens, la France pourrait s'appuyer sur le projet dit « *Base erosion and profit shifting* » (Beps) conduit au sein de l'OCDE.

M. Philippe Marini, président. – Erosion de la base d'imposition et transfert des profits...

M. Pierre Collin. – Mandat a été donné à l'OCDE, à l'occasion du sommet du G20 de Los Cabos, de trouver des moyens de lutter contre le siphonage – passez-moi l'expression – des bénéfices taxables. Cette démarche est nécessaire mais non suffisante : les actifs incorporels sont localisés dans des paradis fiscaux – aux Bermudes dans le cas de Google. Une réflexion sur les prix de transfert, autrement dit sur le partage des bénéfices *via* la rémunération des différentes fonctions au sein d'un groupe, doit donc être menée parallèlement. Il faut valoriser, parmi ces fonctions, la collecte des données personnelles, afin de retenir tout ou partie de la base imposable dans l'Etat de la collecte. Les firmes justifient le transfert de bénéfices par la valeur de leurs algorithmes. L'administration doit être en mesure de contester ces évaluations. L'algorithme ne sert à rien sans les données ! Pour une entreprise comme Netflix, spécialisée dans l'offre en *streaming* de programmes télévisuels et de films, les données enregistrées sont plus importantes.

En attendant la mise en œuvre de ces préconisations de moyen et long terme – qui peuvent toutefois trouver une application plus précoce dès lors que l'OCDE s'y intéresse – nous proposons d'élaborer une fiscalité spécifique qui réponde à certains impératifs : neutralité par rapport aux modèles d'affaires du secteur, aux technologies, aux stratégies d'établissement des entreprises. Notre idée est la suivante : utiliser l'or noir de l'économie numérique comme matière imposable.

M. Philippe Marini, président. – Au niveau national ?

M. Pierre Collin. – Oui, mais il ne s'agit pas de taxer « au kilo », car la quantité de données reste difficile à calculer et à valoriser, et ne reflète aucunement la capacité d'enrichissement de l'entreprise qui les utilise. Taxer les entreprises selon la quantité de données exploitées serait source d'inégalité devant l'impôt. Nous devons trouver un autre système, juridiquement sûr et économiquement opportun, qui nous rallierait, sinon les gros groupes mondiaux, à tout le moins les petits acteurs du secteur qui pourraient éventuellement en profiter.

Cette fiscalité vertueuse poursuivrait deux objectifs d'intérêt général : d'abord, renforcer la protection des libertés individuelles des internautes. Cela implique d'inciter les entreprises à respecter le socle minimal que la loi « Informatique et libertés » impose dans le traitement des données personnelles et à rendre effectif l'exercice de ces droits – par exemple, en rendant possible la consultation des informations collectées en un clic, sans avoir à formuler de demande explicite par courrier à l'opérateur. Ensuite, favoriser l'innovation et la croissance, en permettant aux internautes de

partager les ressources rares que sont les données servant à engendrer de nouveaux services. Par exemple, sur le modèle du *Green button* développé aux Etats-Unis, EDF installe en ce moment des compteurs intelligents qui mesurent les comportements en temps réel et rendront possible le développement d'outils domotiques d'optimisation de la consommation d'énergie. La fiscalité peut aider à bâtir un cadre incitatif au partage de ces données, potentiellement sources de croissance. A cette occasion, nous devons favoriser l'émergence de champions français de l'économie numérique, qui font aujourd'hui défaut.

M. Nicolas Colin. – J'insiste pour conclure sur le souci de cohérence qui a été le nôtre entre les propositions de moyen et long termes, exigeant une évolution du droit international, et celles de plus court terme qui ne sont pas soumises à une telle contrainte. Il est en effet capital d'appuyer les propositions faites à l'OCDE ou à Bruxelles par des mesures concrètes expérimentées au niveau national. Faire des données la notion centrale de notre système de taxation suppose un apprentissage – comptable, fiscal, économique – et une phase expérimentale. Nous ne pourrions valoriser et exporter notre modèle que si, en outre, sont assurées la protection des données individuelles des utilisateurs et l'émergence d'un écosystème innovant.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie MM. Colin et Collin pour cet exposé introductif sur la situation actuelle de l'économie numérique. Il peut être résumé en quelques mots : il y a un manque à gagner en matière fiscale, comment le combler ? Le Sénat, sa commission des finances se penchent depuis longtemps sur le problème – le président Marini est très mobilisé sur cette affaire.

Votre rapport juge notre fiscalité directe et indirecte inadaptée. Vous avez évoqué l'impôt sur les sociétés, dont le recouvrement dépend de la localisation du siège plutôt que de celle des activités. Vous avez montré le découplage qui existe entre les deux dans l'économie numérique. Les réflexions de l'Union européenne sur l'assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et les travaux de l'OCDE sur les assiettes fiscales ne prennent pas suffisamment en compte ces nouvelles contraintes. Or la négociation internationale est la première des propositions que vous formulez : nous sommes donc mal partis pour aboutir à une issue rapide... Heureusement, la situation de la TVA est meilleure, mais l'application du compromis de 2007 ne sera effective qu'en 2019...

Les données constituent, dites-vous, une piste nouvelle d'imposition, à condition que l'on se dote d'outils économiques, comptables et statistiques. L'idée est fondée, mais comment concrètement la mettre en pratique ? A-t-on des repères, des instruments, pour progresser en ce sens ?

Revenons un instant sur le constat d'érosion des bases imposables. Avez-vous des chiffres qui l'illustrent, des ordres de grandeur, en France et au niveau international ? Votre rapport n'en contient guère. Une telle évaluation

chiffrée accélérerait sans doute la prise de conscience, donc la prise de décision...

Vous proposez une feuille de route sur la reterritorialisation et les prix de transfert, et dans l'intervalle, vous suggérez une fiscalité spécifique sur les données. Mais dans le cas de la TVA par exemple, ne risque-t-on pas de voir le malade mourir guéri ? I Tunes, domiciliée dans le Grand-Duché de Luxembourg, a déjà tué la concurrence sur le marché de la musique numérique ; et Amazon...

M. Philippe Marini, président. – ... localisée dans le même Grand-Duché...

M. François Marc, rapporteur général. – ... est en train de reproduire le même schéma dans le marché du livre et du commerce en général. Que proposez-vous pour agir en urgence ?

M. Philippe Marini, président. – En effet, il est très important que l'on comprenne bien, dans vos propositions, le calendrier ainsi que le partage des responsabilités entre le niveau national, européen et global.

M. Nicolas Colin. – Une précision : les impôts locaux – et en particulier la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) - sont tout autant concernés, puisque les critères d'assujettissement des entreprises s'appuient sur ceux applicables à l'impôt sur les sociétés...

Que met-on sur la table des négociations internationales ? L'OCDE est en attente de propositions. Les ministres des finances du G20 l'ont chargée de réfléchir sur ces questions. Il y a donc une fenêtre d'opportunité.

Les grands groupes multinationaux négocient pour partie leur imposition avec les administrations fiscales. Le montant versé n'est pas toujours en lien avec l'activité réelle. L'Etat est plus fort, dans ces négociations, s'il a su attirer sur son sol de grands acteurs économiques. Notre rapport ne saurait à lui seul rattraper quinze ans de retard dans la compréhension des mécanismes de l'économie numérique. Pour élaborer une nouvelle doctrine économique, fiscale, comptable, il revient aux différentes directions du ministère de l'économie de se mettre en marche. Si l'on conduit ces chantiers simultanément, et que l'on s'insère durant quelques mois dans le calendrier de travail de l'OCDE, une nouvelle doctrine peut parfaitement émerger d'ici septembre ou décembre prochains. Notre proposition de nouveau système fiscal national vise à expérimenter, davantage qu'à accroître le rendement fiscal. Lancer des mesures, avant de les promouvoir plus largement, c'est le chemin classique des politiques fiscales : la TVA, dans les années cinquante, a été testée sur quelques entreprises avant d'être généralisée en quinze ans.

M. Pierre Collin. – Nous avons malheureusement peu de chiffres disponibles sur le manque à gagner pour l'administration fiscale. Les estimations qui circulent proviennent du Conseil national du numérique.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, la perte est évaluée à 500 millions d'euros par an.

M. Philippe Marini, président. – Ce chiffre ne concerne que Google, Amazon, Facebook, Apple, autrement désignées comme les « Gafa ». C'est une approche partielle, mais qui a le mérite de fournir un ordre de grandeur.

M. Nicolas Colin. – L'inspection générale des finances, la direction du Trésor, le Conseil d'analyse économique et l'Insee peuvent également travailler sur ces questions, avec un calendrier et une méthode adéquats, pour mettre en évidence ces transferts de valeur.

M. Pierre Collin. – Une précision : iTunes et Amazon sont certes toutes deux localisées au Luxembourg. Mais elles sont dans des situations différentes. Apple bénéficie d'une imposition réduite car elle vend des fichiers numériques et paye donc la TVA dans son pays d'installation, non dans le pays de consommation. Amazon vend essentiellement des biens matériels, soumis à TVA dans le pays de l'acheteur : il n'y a pas de pertes au titre de la TVA dans le second cas.

M. Yves Rome, rapporteur pour avis de la commission du développement durable sur la proposition de loi « pour une fiscalité numérique neutre et équitable ». – La proposition phare de ce rapport est la taxation des flux des données. Cette proposition, justifiée économiquement, repose sur l'idée d'une contribution gratuite des utilisateurs : mais peut-on réellement parler de « travail gratuit » ? Le secteur de la publicité fonctionne sur le même mécanisme ! Vous n'envisagez pas, du reste, de taxer toutes les données, seulement celles qui sont converties en valeur. Comment les distinguer ?

Par ailleurs, vous relevez fort justement que tout dépendra du statut des données. Or celui-ci est en train d'évoluer dans un sens peu favorable à votre proposition. Et une fiscalité ainsi organisée est-elle compatible avec les règles de l'Union européenne ? La même question se pose pour toutes les solutions envisagées en matière de fiscalité numérique.

Dans le cadre de votre réflexion, quelles autres assiettes avez-vous envisagées et pourquoi les avez-vous écartées ?

L'Etat-nation souhaite développer les réseaux numériques sur tout le territoire : les flux de données, les passagers clandestins de la fiscalité, seront de plus en plus nombreux ! Comment promouvoir des « Gafa » franco-français ?

M. Philippe Marini, président. – Ou franco-européens !

M. Pierre Collin. – Cela passe par une réforme de la fiscalité sur la recherche et le développement, comme nous l'avons mentionné dans le rapport.

Nous ne proposons pas de taxer les flux de données. Ils ne constituent pas la base imposable. Nous nous référons au comportement de l'entreprise numérique en matière de collecte et d'exploitation de données. Il s'agit de créer une grille des comportements, conformes ou non à l'intérêt général et à la protection des libertés individuelles, favorisant ou non la croissance et l'innovation. Bref, une fiscalité différentielle ou incitative à l'image de la fiscalité environnementale : nous nous inspirons du concept de pollueur-payeur pour poser celui de prédateur-payeur. L'entreprise dont les comportements ne sont pas conformes à l'intérêt général paierait plus que celle qui s'y conforme.

M. Nicolas Colin. – Nous ne prétendons pas que le travail gratuit est une nouveauté ! Nous avons du reste mentionné le téléspectateur de TF1. De façon analogue, dans le secteur bancaire, les déposants ont longtemps travaillé gratuitement – les dépôts n'étant pas rémunérés – pour leur banque, qui réalisait des bénéfices en plaçant leur argent sur les marchés financiers.

Ici, il ne s'agit pas de temps de cerveau disponible, mais de données stockées et exploitées pendant une durée très longue ; il ne s'agit plus d'une audience instantanée mais d'un quasi-actif durable, construit peu à peu par l'agrégation de données issue de l'utilisation d'applications.

M. Bruno Retailleau, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi « pour une fiscalité numérique neutre et équitable ». – Nous recevrons bientôt la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et nous aurons des questions à lui poser sur le sujet ! Je félicite les deux rapporteurs pour ce travail très important, qui fera date dans l'histoire de la connaissance de l'économie numérique.

Quant aux remèdes proposés, certains me semblent pertinents, notamment la redéfinition des établissements stables, les pistes proposées à l'administration fiscale, la négociation au niveau de l'Europe, du G20 ou de l'OCDE. En revanche, je suis peu séduit par votre approche négative de l'économie numérique : vous parlez de « menace », d'une économie numérique qui « dévore le monde », qui « s'attaque à tous les secteurs ». Mais nous, élus locaux, faisons tout pour que les PME s'approprient les outils numériques ! L'un de vos sous-chapitres est ainsi intitulé : « l'économie numérique détruit des emplois sans générer de recettes fiscales supplémentaires ». Cette formulation me choque : on se croirait revenu au temps de la révolte des canuts lyonnais !

Je m'interroge également sur la fusion entre le dispositif des jeunes entreprises innovantes (JEI), qui concerne essentiellement les charges sociales, et le crédit d'impôt recherche (CIR), fondé sur la fiscalité. Cela me paraît bien compliqué.

Enfin, vous donnez le sentiment de vouloir refonder la TVA. Vous appelez les autorités nationales à inventer une nouvelle doctrine : l'objectif est louable, et intellectuellement, votre rapport est excellent, mais je crains qu'il

ne se heurte à la pratique. Vous ne taxerez pas les flux de données – du reste, comment le faire sans radars et sans atteindre la liberté individuelle qui caractérise Internet ? Mais taxer les comportements en fonction de leur caractère vertueux ou non ne sera guère plus aisé : selon quelle méthode le faire ? Beaucoup d'autres secteurs, bancaire notamment, utilisent des données. Une grille de comportements sera source de déconvenues et vous pourriez rater votre cible. Votre travail est certes stimulant, mais la traduction pratique et opérationnelle m'en semble fort délicate...

M. Pierre Collin. – Le but de la fiscalité tel que défini par Gaston Jèze dans les années trente est de remplir les caisses de l'Etat, mais le juge constitutionnel admet depuis longtemps d'autres finalités, par exemple l'incitation en matière environnementale. Il ne s'agit pas là d'une fiscalité de rendement mais d'une fiscalité d'attente. L'objectif principal demeure tout de même de taxer les bénéfices et de les retenir en France. La fiscalité spécifique est une étape intermédiaire ; le but pour l'Etat est d'acquérir une position meilleure pour négocier les prix de transfert avec ces entreprises, de protéger les libertés des internautes et de favoriser la création d'autres entreprises numériques.

Un règlement est en cours de négociation au niveau européen sur la compétence territoriale des Cnil. Si demain la Cnil irlandaise devient compétente pour les activités de Google en France, nous aurons un problème.

L'administration française se mobilise plus facilement pour les questions fiscales que pour la protection des libertés individuelles : en alliant ces deux objectifs, nous pensons obtenir une plus forte mobilisation.

M. Philippe Marini, président. – Vous parlez d'une fiscalité de connaissance plutôt que de rendement. En cela, nos propositions sont proches. Il faut nous préparer aux négociations à venir.

M. Pierre Collin. – En fixant un seuil élevé pour l'imposition, nous visons une poignée de contribuables, Gafa et quelques autres, sur la base d'audits – l'administration fiscale n'est du reste pas outillée pour une fiscalité de masse dans ce domaine.

M. Nicolas Colin. – Quelques mots pour lever les ambiguïtés sur les menaces que fait peser sur notre économie nationale l'économie numérique.

D'autres révolutions technologiques, dans le passé, ont engendré des gains de productivité considérables : le surplus de pouvoir d'achat était dépensé dans une économie fermée et les entreprises payaient des impôts supplémentaires dans le pays. C'est ainsi qu'ont été financées des politiques industrielles, celle du New-Deal ou la reconstruction de l'après-guerre. Aujourd'hui, les gains de productivité échappent à l'économie nationale, le consommateur utilisant le surplus de pouvoir d'achat pour acquérir des biens importés, tandis que l'Etat n'enregistre aucune recette fiscale nouvelle.

M. Yvon Collin, rapporteur. – Je remercie et félicite Pierre Collin et Nicolas Colin pour leur rapport très dense et bien construit. Merci également

au président Marini pour m'avoir donné l'occasion d'intervenir dans le domaine complexe de la fiscalité numérique ! Nous avons auditionné Amazon, Google France, le Conseil du commerce de France, la fédération de la vente à distance, les Pages jaunes, la fédération des télécoms, le syndicat des régies Internet et bien d'autres. Les acteurs français sont conscients du problème et sont préoccupés par le poids de la fiscalité à laquelle ils sont soumis alors que Google et les autres se livrent à un véritable sport, celui de l'optimisation fiscale.

Vous indiquez dans votre rapport qu'une taxe sur la publicité en ligne et le commerce électronique pèserait essentiellement sur les entreprises françaises et les consommateurs. En quoi votre proposition de taxation des données échappe-t-elle à cette critique et quel est votre avis sur la proposition de loi de M. Marini ? Vos arguments et les siens en faveur de la taxation des données, notamment l'instauration de seuils d'assujettissement et la mise en place d'une phase d'expérimentation, sont identiques. Ainsi, la taxe sur la publicité en ligne comporte d'ores et déjà un barème progressif d'imposition. Le dispositif pourrait être complété par la création d'une procédure de déclaration et de recouvrement assortie d'une clause de revoyure après deux ans d'application pour en mesurer les effets. Et comme vous le proposez dans votre rapport, il reviendrait aux entreprises de déclarer elles-mêmes le volume de la publicité destiné au marché français. Afin de disposer d'éléments de comparaison, pouvez-vous en dire plus sur les enjeux économiques et fiscaux de la taxation des données ? Quelle masse taxable et quel rendement potentiel ?

Les critiques formulées à l'encontre de la taxation de la publicité en ligne et du commerce électronique valent également pour la taxation de la collecte et l'utilisation des données. En effet, la fiscalisation des données aurait nécessairement un impact sur les acteurs français. La procédure déclarative est en outre incertaine. C'est pourquoi, en ma qualité de rapporteur, je ne souhaite pas à ce stade porter un jugement définitif sur la proposition de loi, ni sur ce rapport. Quelle méthode, selon vous, permettrait d'aboutir à un dispositif législatif opérationnel, acceptable par l'ensemble des acteurs de l'économie numérique ? Il ressort de nos auditions que ce n'est pas gagné !

M. Pierre Collin. – Il y a en effet une convergence d'approche entre notre travail et celui du président Marini. La fiscalité envisagée vise à faire comprendre aux entreprises que l'impunité fiscale est révolue. La différence essentielle entre nos propositions, me semble-t-il, concerne la neutralité par rapport au modèle d'affaires du secteur, aux modèles économiques et technologiques mis en œuvre. La taxe de la publicité en ligne, la taxe sur le commerce électronique touchent des activités matures, comportant des acteurs dominants. Prenons le cas de Google : sa position est telle dans le marché de la publicité en ligne que la moindre hausse de la charge fiscale se répercuterait sur les annonceurs. Notre proposition a l'avantage d'être transversale, de taxer ces acteurs y compris sur des activités où leur pouvoir de marché est moins fort, où leur position dominante n'est pas encore acquise.

En ne taxant pas les flux de données mais les comportements dans la collecte et le traitement des données, nous ne laissons aux entreprises que deux solutions pour échapper à l'impôt : répercuter la somme versée sur les clients ou se conformer aux objectifs d'intérêt général. La vocation de cette fiscalité de transition est de mourir de sa belle mort !

M. Philippe Marini, président. – C'est une sorte d'écotaxe numérique.

M. Pierre Collin. – C'est en ce sens que j'ai employé le terme de prédateur payeur, par analogie au pollueur-payeur.

M. Nicolas Colin. – Etant empêché d'imposer les bénéfices de ces entreprises, l'Etat français ne peut mettre en place qu'une fiscalité additionnelle à l'impôt sur les sociétés. Pour des raisons constitutionnelles évidentes, cette dernière ne peut frapper uniquement des entreprises étrangères. Les entreprises françaises prises dans le filet fiscal s'étonneront à juste titre d'être mises à contribution au motif que nous ne savons pas régler autrement le problème de l'évasion des bases... Toute la difficulté est de ne pas entraver le développement d'entreprises numériques nouvelles sur notre territoire, voire de favoriser leur essor avant que Google ou Amazon aient pénétré sur leurs marchés.

M. Yvon Collin, rapporteur. – C'est bien ce que craignent nos interlocuteurs.

M. Nicolas Colin. – D'où notre stratégie.

M. Jean Germain. – Merci pour ce rapport qui explique les enjeux de la fiscalité numérique. L'économie numérique est immatérielle, transnationale, difficile à valoriser. Mais est-elle seule à présenter ces caractéristiques ?

Je ne crois pas à la gratuité dont vous avez parlé, mais plutôt à la complexité de l'économie numérique. Au début, les opérateurs ont été les rois du pétrole. Ils ont installé les structures, les canaux, puis se sont aperçus que la vraie source de profit résidait dans les données recueillies. Quant à nous, nous leur payons un abonnement pour avoir accès à des données et en fournir d'autres. L'Internet a acquis une dimension sociale, et, on l'a vu avec Hadopi, l'idée de faire payer les échanges est mal reçue. Dans le monde entier, les jeunes ne sont pas d'accord ! Cette activité économique est considérée comme exceptionnelle : peut-on la taxer normalement ?

J'en viens à l'aspect européen. En matière de TVA, si les entreprises se réfugient au Luxembourg, c'est notre faute, pas celle de i-tunes ! Car nous avons été jusqu'ici incapables de réaliser une harmonisation fiscale européenne. Concernant l'impôt sur les sociétés, c'est plus compliqué. Il y a une négociation. Mais là encore, c'est l'absence d'harmonisation qui nous coûte ; et qui nous oblige à renégocier avec tous les Etats, par des conventions fiscales. Pour avancer sur la fiscalité numérique, il faudra avancer sur la fiscalité européenne.

Comment faire payer les gros en aidant les petits à se développer ? Nous sommes contraints par les principes généraux du droit et de la fiscalité. Devons-nous aller vers une multiplication des taxes sectorielles ou vers une plus grande harmonisation européenne ?

Pendant que nous réfléchissons à la manière d'alourdir la fiscalité, les Etats-Unis allègent la leur, pour conserver leurs grands groupes...

Un terme m'a choqué, celui d'impunité fiscale : la fiscalité ne relève pas du droit pénal.

M. Philippe Marini, président. – Il y a dans le rapport des éléments passionnants sur la fiscalité américaine. Ce sont parmi les meilleures pages du rapport ! Notamment celles qui relatent le passage d'une vision très libérale à une plus grande régulation.

M. Yannick Botrel. – Le sujet est complexe. De votre exposé, je retiens que seul est possible un régime déclaratif et que cette fiscalité est expérimentale. Où en est la réflexion chez nos voisins ? Certains ont-ils pris des mesures concrètes ?

M. Pierre Collin. – Quand l'OCDE s'inquiète au sujet des Beps, cela vaut pour l'ensemble des multinationales, pas seulement celles de l'économie numérique. Le *tax planning* et la localisation des bénéfices dans les territoires à faible fiscalité est certes facilité, dans l'économie numérique, par le poids des actifs immatériels. En outre, je le répète, ces entreprises jeunes ont été organisées dès l'origine, du fait notamment de leur financement par le capital risque, pour l'optimisation fiscale. Mais d'autres secteurs pratiquent également l'évaporation des bases d'imposition. Si la Grande-Bretagne peut taxer Starbucks, c'est parce que l'entreprise a des établissements stables. Si les bénéfices fondent, c'est à cause de redevances liées aux actifs incorporels et comptabilisées en charges déductibles. Avec les entreprises de l'économie numérique, le point d'entrée que constitue l'établissement stable n'existe pas, ce qui constitue une difficulté supplémentaire. Je partage votre analyse sur la nécessité d'éviter de créer de multiples taxes sectorielles. En matière de fiscalité, rien ne vaut l'IS : c'est l'impôt synthétique par excellence.

Vous avez raison sur l'harmonisation, elle est insuffisante. Mais la TVA et l'IS sont deux choses différentes. Pour la TVA, le principe est acquis pour 2015 avec une mise en œuvre réelle à partir de 2019. En revanche, il n'a jamais été question d'harmonisation de l'IS au niveau européen. L'Union européenne a une compétence en matière de coordination des régimes fiscaux nationaux, mais pas plus. Il y a quelques initiatives mais les Etats ne sont pas d'accord sur les critères de répartition. Des initiatives comme celle de l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les bénéfices restent très marquées par les modèles économiques traditionnels. Dès lors, une négociation autonome en matière numérique serait sans doute préférable.

M. Nicolas Colin. – L'économie numérique utilise les mêmes leviers d'optimisation fiscale que les autres mais de façon démultipliée par les actifs

incorporels. C'est en outre l'asymétrie qui nous dérange : nous nous accommodons très bien de l'optimisation fiscale dans le secteur bancaire parce que de grandes banques déclarent leurs bénéfices en France. Mais toutes les grandes entreprises numériques sont américaines. Et l'économie numérique, vorace, s'attaquera demain aux services bancaires : Apple ou Facebook se profilent sur le marché du paiement en ligne et s'appêtent à rogner les marges de nos banques.

Nous parlons de travail gratuit au sens où l'utilisateur n'est pas rémunéré pour les données qu'il abandonne sur les serveurs. Il bénéficie certes d'un service : un moteur de recherche performant, une interface agréable... Mais nous ne sommes pas chez Ikea, où on paye son meuble moins cher parce qu'on le monte soi-même. Les données sont conservées et servent à d'autres développements. Enfin et surtout, le coût marginal du client supplémentaire est quasiment nul : les économies d'échelle sont illimitées.

On entend beaucoup dire qu'il faudrait d'abord négocier au niveau européen avant d'imposer les entreprises du secteur. Ces dernières insistent beaucoup en ce sens, sachant que la fiscalité directe des entreprises n'est pas un domaine de compétence européen ! Leur tactique est excellente pour diluer le sujet mais ne tombons pas dans ce panneau. C'est à l'OCDE que les choses se jouent.

Aux Etats-Unis, des Etats touchés par la crise se sont demandés pourquoi les entreprises du numérique si florissantes ne payaient pas de taxe sur les ventes en ligne. On a vu de grands Etats, y compris républicains, comme le Texas, rattraper Amazon et taxer les ventes aux consommateurs locaux. Amazon a finalement plié, victime de la bataille de communication. Et puisque les Etats, partout où elle avait des entrepôts, lui demandaient de collecter la taxe, la firme a choisi de multiplier ses implantations, pour au moins tirer parti de la situation et raccourcir le délai de livraison. Amazon a fait levier de cette obligation fiscale pour prendre un avantage industriel sur ses concurrents, notamment dans la grande distribution, où se profile une bataille frontale entre Amazon et Wal Mart.

M. Philippe Marini, président. – Merci de toutes ces précisions. Je signale quatre aspects que nous n'avons pu durant cette audition traiter au fond. Concernant la TVA, pourquoi s'interdit-on d'évoquer l'accélération de la période de transition ? Je ne comprends pas ! Deuxièmement, la démarche allemande, bien que non fiscale, aurait mérité un approfondissement, d'autant qu'elle touche au transfert des données. Si nous voulons peser en Europe, nous ne pouvons la traiter par le mépris. Cette approche exige une valorisation des données, exactement comme votre proposition fiscale. Le législateur allemand résout la question en confiant à son système judiciaire le soin d'évaluer un préjudice éventuel et de définir les indemnités en conséquence.

Troisième remarque, si l'Union européenne est fondée sur le droit de la concurrence, c'est en Europe que les grands acteurs affirment le plus fortement leur position dominante : il y a quelque chose de pourri au royaume

de Danemark ! Aux Etats-Unis, ce sont l'opinion publique et la concurrence qui font évoluer les choses.

Enfin, nous n'avons pas abordé le contrôle fiscal ni les redressements. Rendons hommage à l'administration du contrôle fiscal, qui, grâce à la notion d'abus de droit, restitue la réalité économique au-delà des apparences formelles. C'est une force du droit français.

Enfin, une remarque sur la gratuité des informations et des données sur Internet. Si vous avez mille amis sur votre compte Facebook et décidez de laisser ouvert votre mur, un commerçant peut venir y inscrire sa promotion, la disséminant, par votre intermédiaire, dans le réseau.

Une dernière question : à l'heure où notre travail commence, le vôtre est-il terminé ?

M. Pierre Collin. – Je souscris à votre point de vue sur la TVA : nous devrions aller plus vite et il n'est pas normal de laisser autant de temps au Luxembourg pour « s'adapter ». Mais l'affaire est politique. Entre 2013 et 2015, l'administration ne pourra rebattre les cartes : nous le savons et n'avons donc pas insisté.

La solution allemande n'est pas de nature fiscale, c'est pourquoi nous n'en avons pas parlé – notre sujet est déjà si vaste... En France, le président de la République a récemment reçu Google. Des négociations sont en cours avec la presse et la menace de légiférer si elles n'aboutissent pas a été formulée clairement.

Je ne peux que souscrire à votre constat sur le droit de la concurrence. Il importe de distinguer entre la position dominante et l'abus de position dominante. Mais le sujet n'entre pas dans le strict champ du rapport.

En ce qui concerne les redressements, à très court terme, il faut les poursuivre : vous aurez lu dans la presse qu'il y a eu des perquisitions fiscales chez Google cet été... Mais je ne veux mettre l'administration dans l'embarras en interférant avec des procédures en cours.

Notre travail est achevé. Nous sommes à la disposition du Gouvernement.

M. Nicolas Colin. – Vous avez raison de suggérer que la même logique est à l'œuvre sur les droits voisins. Nous n'abordons pas ce sujet car il est très spécifique à un segment d'activité, alors que nous avons justement voulu montrer que le problème ne se règle pas dans un seul secteur. Il y aurait même le risque que les grandes entreprises américaines se considèrent comme quittes vis-à-vis de leurs obligations avec la France si un accord était trouvé, par exemple avec la presse.

Contrairement au droit d'auteur, le droit des données personnelles n'a pas de composante patrimoniale. Il se résume à un droit moral – consentir ou non à leur utilisation. Idéalement, la fiscalité devrait inclure un aspect patrimonial et prendre en compte la valeur d'exploitation des données.

Concernant le droit de la concurrence, nous avons fait des propositions sur les critères d'application d'une fiscalité nationale. Celle-ci ne devrait s'appliquer qu'aux entreprises en position dominante sur leur marché : ce serait la meilleure manière de toucher les gros sans attraper les moyens. Mais une position dominante ne peut être qualifiée que par une autorité de la concurrence, non par l'administration fiscale, qui entrerait alors en concurrence avec les attributions d'une autorité administrative indépendante, française ou communautaire.

M. Philippe Marini, président. – Merci infiniment.

II. EXAMEN DU RAPPORT (23 JANVIER 2013)

Réunie le mercredi 23 janvier 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport présenté par M. Yvon Collin sur la proposition de loi n° 682 rectifié (2011-2012) pour une fiscalité numérique neutre et équitable.

M. Yvon Collin, rapporteur. – La fiscalité de l'économie numérique est au cœur de la construction des nouveaux modèles économiques de croissance. Les distorsions de concurrence et les stratégies d'optimisation fiscale des grands groupes de l'Internet, le danger que représente la concurrence déloyale des acteurs basés dans les pays à fiscalité réduite sont une préoccupation majeure des acteurs de l'économie numérique.

Philippe Marini a été à l'initiative du travail d'information engagé par notre commission depuis 2009, il l'a porté dans la durée et l'a enrichi par plusieurs rapports successifs pour aboutir à la présente proposition de loi. Avoir inscrit cette problématique au cœur du débat public et institutionnel est un premier succès, pour lui et pour le Sénat.

De son côté, le Gouvernement a lancé, en juillet dernier, une mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique chargée de faire des propositions en matière de localisation et d'imposition des bénéficiaires, du chiffre d'affaires ou, éventuellement, sur d'autres assiettes taxables. Nous en avons auditionné hier les auteurs.

Sur le plan international et européen, le Gouvernement s'est associé à la saisine de l'OCDE, en novembre dernier, sur la question de la territorialité des bénéficiaires et de l'érosion des bases fiscales, et de la Commission européenne afin de définir une approche européenne de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales dans le domaine de l'économie numérique. Très techniques, les questions soulevées s'insèrent dans un environnement juridique national, européen et international complexe.

Pour M. Marini, « la neutralité est la taxation, quelle que soit la technologie employée pour une même fonction et l'équité est le traitement selon des règles du jeu communes des agents économiques lorsqu'ils interviennent sur un même secteur ». La question fondamentale n'est pas celle du financement de tel ou tel secteur – culture, réseaux numériques ou collectivités territoriales – même si la proposition de loi ne ferme pas pour autant la réflexion sur l'affectation de ces recettes fiscales.

La taxation de la publicité est une pratique de droit commun qui s'applique déjà aux médias télévisuels ou radiophoniques. Pour Philippe Marini, rien ne justifie que la publicité sur Internet échappe à un prélèvement supporté par les médias traditionnels. De même, les services de commerce en ligne ne sont pas soumis à la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom). S'agissant de l'équité fiscale, les acteurs de l'économie numérique font

remarquer qu'ils sont concurrencés par des sites Internet basés à l'étranger qui n'acquittent ni les mêmes charges en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés, ni les taxations spécifiques destinées à financer l'industrie cinématographique, l'audiovisuel public, les réseaux et les collectivités locales. Aussi la proposition de loi étend-elle aux acteurs basés à l'étranger, au moyen d'une obligation déclarative, des dispositifs fiscaux applicables jusqu'ici aux seules entreprises françaises.

Le texte institue une obligation de déclaration d'activité par les acteurs de services en ligne basés à l'étranger au-delà de certains seuils, l'entreprise pouvant opter pour la désignation d'un représentant fiscal, sur le modèle des sites de jeux en ligne, ou pour le régime spécial de déclaration des services fournis par voie électronique.

Le texte prévoit également une série de taxations : taxe sur la publicité en ligne, taxe sur les services de commerce électronique (Tascoé) et taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public.

La taxe sur la publicité en ligne s'appliquerait dorénavant aux régies, et non aux annonceurs comme dans la version votée en 2010, afin que les acteurs étrangers soient redevables au même titre que les régies françaises. Son taux serait de 0,5 % sur la fraction comprise entre 20 et 250 millions d'euros, et de 1 % au-delà. Il ne s'agit pas d'une mesure de rendement : le gain fiscal escompté serait inférieur ou égal à 20 millions.

La Tascoé concerne la vente aux particuliers. Elle ne s'applique pas lorsque le chiffre d'affaires annuel du prestataire du service de commerce électronique est inférieur à 460 000 euros ; son taux est de 0,25 %, assis sur le montant hors taxe du prix acquitté. Pour épargner les commerçants opérant à la fois dans la grande distribution et en ligne, le montant acquitté serait déductible de la Tascom dans la limite de 50 %. Le rendement de la Tascoé pourrait atteindre 100 millions d'euros dès 2013 et 175 millions d'euros en 2015. Son produit serait affecté au bloc communal pour compenser le préjudice causé aux territoires par l'érosion du commerce physique.

Pour rétablir l'équité fiscale entre acteurs français et étrangers, la proposition de loi étend aux acteurs du Net établis hors de France la taxe sur la fourniture de vidéogrammes à la demande (VOD). Le rendement actuel de cette taxe est limité : 32 millions d'euros. Les professionnels auditionnés sont dans l'ensemble favorables à ce dispositif, qui n'implique aucune charge supplémentaire pour les entreprises établies en France.

Enfin, la proposition de loi prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement évaluant l'impact sur les finances publiques des pratiques d'optimisation fiscale de certains acteurs de l'économie numérique basés à l'étranger. Le rapport de la mission confiée à MM. Collin et Colin satisfait largement cette demande.

L'auteur de la proposition de loi défend « l'idée de jeter les bases de la fiscalité numérique d'abord sur le plan national car, même incomplète, elle préfigurerait l'adoption d'une taxation plus globale au niveau européen ». Le Gouvernement et la mission d'expertise de MM. Collin et Colin poursuivent clairement le même objectif.

Dès lors, quel dispositif adopter ? La mission d'expertise dresse un état des lieux de l'inadaptation de la fiscalité directe et indirecte. L'érosion des bases d'imposition justifie l'urgence d'agir aux niveaux européen et international.

La mission souligne que les grandes entreprises de l'économie numérique ont pour point commun l'exploitation intense des données issues du suivi systématique de l'activité de leurs utilisateurs. Les données personnelles sont la ressource essentielle de l'économie numérique ; leur collecte est rendue possible par le travail gratuit que fournissent les utilisateurs, à leur insu ou volontairement. La mission propose dès lors de créer de nouvelles assiettes fiscales reposant sur ces données. Elle considère que la collecte de celles-ci est le seul fait générateur qui garantisse la neutralité du prélèvement ; il s'agit d'inciter les entreprises à adopter des pratiques conformes à des objectifs d'intérêt général tels que la protection des libertés individuelles, l'innovation sur le marché de la confiance numérique, l'émergence de nouveaux services.

Cette fiscalité incitative reposerait sur le principe du « prédateur-payeur ». Seraient concernées les entreprises françaises comme les entreprises non établies sur notre territoire. Pour ces dernières, la mission d'expertise propose que l'objectif de protection des libertés individuelles soit considéré comme un motif d'intérêt général suffisant pour justifier une restriction à la libre prestation de services au sein de l'Union européenne.

Toutefois, la taxation de la collecte et l'utilisation des données ne paraît pas immédiatement opérationnelle. Quelles données, personnelles ou non, le dispositif concernera-t-il ? Comment sera fixée la valeur de ces données ou de leur traitement afin de déterminer l'assiette d'imposition ? Qui seront les redevables ? À partir de quel volume de données et pour quelles utilisations ? L'objectif d'intérêt général invoqué sera-t-il suffisant pour justifier une dérogation à la libre circulation des biens et services ? À ce stade, il conviendra de solliciter l'avis de la Commission européenne. Le rapport de la mission d'expertise n'avance aucun chiffrage, aucune modalité de recouvrement. Ces propositions ne constituent pas en l'état une alternative opérationnelle à la proposition de Philippe Marini.

En outre, les critiques formulées à l'encontre de la taxation de la publicité en ligne et du commerce électronique peuvent être transposées à la taxation de la collecte et l'utilisation des données. En effet, la fiscalisation des données affecterait les acteurs français sans que l'efficacité de la procédure déclarative applicable aux acteurs étrangers soit assurée. La mission propose d'ailleurs que les entreprises quantifient elles-mêmes, sous le contrôle de l'administration fiscale, le volume de données qu'elles collectent et exploitent,

ce qui conforte le principe de procédure déclaratoire proposée par M. Marini. Les arguments en faveur de la taxation des données (seuils d'assujettissement et phase d'expérimentation) reprennent ceux qu'il a avancés : ainsi, la taxe sur la publicité en ligne prévoit déjà un barème progressif d'imposition.

Il me semble prématuré de porter un jugement définitif tant sur les propositions de Philippe Marini que sur celle du rapport de la mission d'expertise. Ces deux approches prônent l'élaboration d'un droit national propre à peser dans les négociations internationales et le rapport de force avec les multinationales de l'Internet. Si la proposition de loi se veut concrète et opérationnelle, le rapport de la mission apparaît davantage académique, technique et prospectif. Or, la date d'examen de la proposition de loi est trop précoce pour que ce travail puisse concrètement aboutir à une solution opérationnelle et être comparée aux dispositions proposées par Philippe Marini.

Il est nécessaire de prolonger la réflexion. Les trente nouveaux membres du Conseil national du numérique, qui devra donner un avis sur ces propositions, ont été nommés le 18 janvier dernier ; le rapport Lescure sur les contenus numériques sera remis en mars ; enfin, il faudra tenir compte des décisions que prendra le G20 sur la base du rapport de l'OCDE. Quelles sont les intentions et les projets du Gouvernement ? Au bénéfice de ces observations, je vous proposerai une motion de renvoi en commission de la proposition de loi.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour ce travail approfondi et cet exposé très objectif.

M. Yves Rome, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – La commission du développement durable n'a pas achevé ses travaux sur ce texte. Nous avons été agréablement surpris de voir que la question de la fiscalité numérique devenait un axe de travail important de la commission des finances. Il faudra y travailler encore, pour éviter que la régulation de l'économie de marché par la taxation que vous proposez ne vienne contrarier l'écosystème numérique que le Gouvernement et les collectivités territoriales s'efforcent de bâtir, dans un contexte de financements tendus. Nous devons couvrir le territoire en fibre optique si nous voulons que la Nation retrouve compétitivité et attractivité.

Il est dès lors nécessaire de mieux contrôler la captation de richesses par les grands réseaux internationaux, les GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon). L'Etat-nation doit se doter d'outils de régulation pour éviter une captation de richesse. La réflexion doit se poursuivre, les propositions du rapport de MM. Collin et Colin méritent d'être creusées. La commission du développement durable souhaite que le produit d'éventuelles taxes soit affecté au budget de l'Etat pour permettre aux collectivités territoriales d'apporter leur pierre à la couverture du territoire en fibre optique.

M. Philippe Marini, président. – Je n'ai aucun amour-propre d'auteur sur le texte que je propose : l'important est que le sujet avance,

s'impose et que nous trouvions les voies raisonnables pour traiter cette question fondamentale, qui doit transcender les clivages.

Mme Fleur Pellerin, ministre déléguée auprès du ministre du redressement productif, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique. – Nous partageons le même objectif. Monsieur Marini, vous contribuez depuis des années à la prise de conscience, par le Parlement et par nos concitoyens, du changement radical que connaît notre économie et de la nécessité d'adapter notre fiscalité à ces bouleversements. Votre engagement est ancien, votre expertise reconnue. En 2010, vous faisiez adopter par le Parlement la « taxe Google ». Dans la foulée du rapport Zelnik, vous aviez déposé un amendement au collectif budgétaire en février 2010, puis à nouveau en décembre afin de taxer à 1 % les investissements publicitaires en ligne réalisés en France. Cela étant, la taxe a finalement été abrogée avant d'entrer en vigueur. Depuis, vous vous êtes attaché à trouver d'autres moyens de faire contribuer les géants du Net aux recettes fiscales.

Il est en effet urgent d'assujettir les grands acteurs internationaux du numérique aux impôts acquittés par toute entreprise qui commerce en France. La fiscalité est un facteur structurant, non seulement pour préserver les recettes de l'Etat mais aussi pour protéger notre tissu économique et la compétitivité des acteurs européens du numérique face aux distorsions de concurrence. De fait, les grands opérateurs du Net, américains notamment, échappent à la fiscalité de droit commun grâce à des montages juridiques.

Dès juillet 2012, j'ai donc demandé à Pierre Collin et Nicolas Colin de réaliser un constat objectif des impôts et taxes qui pèsent aujourd'hui sur les acteurs de l'économie numérique. Il fallait cesser de centrer le débat sur les problématiques culturelles, car le glissement de valeur provoqué par la dématérialisation de l'économie touche tous les secteurs. Le Gouvernement a en outre chargé les rapporteurs de formuler des propositions d'évolution du droit afin de taxer les opérateurs fournissant des biens et services à des consommateurs français. Il fallait mettre fin à la rupture d'équité fiscale entre les acteurs.

Le rapport remis le 18 janvier 2013 dresse un panorama inquiétant. Ni notre fiscalité domestique, ni les règles internationales ne répondent aux problématiques de l'économie numérique. Les règles en matière de domiciliation fiscale des entreprises n'ont plus d'accroche sur des entreprises à l'activité dématérialisée, il y a un décalage entre le lieu où se crée la valeur et celui où celle-ci est monétisée. Dès lors, il convient de revenir sur la notion d'établissement stable si l'on veut pouvoir imposer des résultats sur nos territoires.

Les règles en vigueur au niveau européen ne luttent pas davantage contre les comportements d'optimisation. Les entreprises du Net peuvent en effet choisir l'Etat dans lequel elles établissent leur siège tout en commerçant dans d'autres Etats. Faute de règlement pour lutter contre les délocalisations

de bénéfiques vers les paradis fiscaux, certains membres de l'Union européenne ont facilité les stratégies de délocalisation de multinationales : ce sont les fameux « Etats tunnels », qui n'ont pas de dispositif de rapatriement des bénéfiques ou de retenue à la source sur les redevances versées à l'étranger. Ainsi est né le « sandwich hollandais », parfois agrémenté à la sauce irlandaise, qui a été médiatisé ces derniers mois avec l'exemple de Google. Ces pratiques sont légales, sauf à démontrer que les activités sont effectivement réalisées sur notre territoire, ce qui suppose un contrôle fiscal.

Plus encore, le rapport de MM. Collin et Colin démontre que les géants du Net ont mis en place des schémas d'optimisation pour réduire leur taux effectif d'impôt sur les sociétés. De tels comportements, scandaleux et moralement inacceptables, ont des conséquences fiscales et économiques. Ces multinationales peuvent ainsi consacrer tous leurs efforts à l'investissement. L'écart lié à l'absence de fiscalité entraîne un véritable écart de compétitivité, qui handicape le développement d'acteurs européens. En période de crise, il est inacceptable que certains tirent de la ressource des citoyens européens sans jamais participer aux recettes fiscales ni au financement des réseaux et des contenus : c'est un avantage comparatif exorbitant.

La volonté d'agir progresse. Après l'opinion publique britannique, d'autres pays se mobilisent, comme l'Italie ou l'Espagne. Une prise de conscience s'opère : derrière la fiscalité se cache un enjeu de souveraineté et de développement de notre propre économie. Les Etats-Unis eux-mêmes sont engagés dans la démarche BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE pour mettre fin aux stratégies d'évasion fiscale dont ils souffrent également.

Le Gouvernement compte mettre en œuvre un plan d'action et peser sur les négociations internationales afin de faire émerger une définition de l'établissement stable qui convienne aux entreprises dont l'activité est purement numérique.

La proposition de loi du président Marini instaure une obligation de déclarer et de payer les taxes soit par l'intermédiaire d'un représentant fiscal établi en France, soit selon le régime spécial de déclaration des services par voie électronique. Cette proposition a l'avantage d'asseoir les prélèvements sur notre territoire. Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne exige un motif ayant trait à l'ordre public pour justifier l'obligation de désigner un représentant fiscal. Par ailleurs, je remarque que le portail informatique de déclaration de la TVA pour les prestataires hors Europe n'a pas atteint, loin s'en faut, sa pleine efficacité.

Le rapport de MM. Collin et Colin propose une piste : partir de la collecte des données, sur laquelle repose la création de valeur, pour donner une nouvelle territorialité à l'établissement stable. Notre stratégie de protection des données personnelles pourrait, à terme, justifier d'imposer une représentation en France aux entreprises qui collectent des données. Il faudra toutefois avancer un motif qui dépasse la simple considération administrative

pour faire accepter cette obligation au niveau européen – je vous renvoie à la récente décision sur les sociétés d'assurance en Belgique.

M. Marini propose une taxe sur les publicités en ligne, sur le modèle de celle créée par l'article 27 de la loi de finances pour 2011. La nouveauté est de taxer les régies publicitaires et non plus les annonceurs. Ces derniers avaient en effet été à l'origine de la suppression de la taxe Google, car ils estimaient qu'elle pénalisait exclusivement les annonceurs français. Le Gouvernement n'est pas favorable à cette nouvelle taxe, qui sera inévitablement répercutée sur les annonceurs. On risque notamment de frapper les PME qui accèdent au marché publicitaire grâce à des coûts d'entrée très bas. Nous avons d'ores et déjà de nombreuses taxes sur la publicité. Ne manquons pas la cible des géants du Net tout en alourdissant la fiscalité sur des acteurs français déjà fragiles. Il faudrait préciser la définition de la régie publicitaire comme celle de l'audience. Difficile pour une régie d'évaluer la part des sommes versées par l'annonceur afférente à des services dont l'audience est réalisée en France. L'obligation de désigner un représentant fiscal est contraire à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Enfin, comment recouvrer cette taxe pour les entreprises hors Union européenne ?

M. Marini propose ensuite une taxe sur les services de commerce électronique. Là encore, on taxerait des acteurs français sans que l'Etat ait les moyens de taxer les entreprises ayant leur siège à l'étranger. Cette taxe serait déduite de la Tascom pour ne pas alourdir les prélèvements pesant sur des acteurs déjà soumis à la fiscalité de droit commun. Une telle différence de traitement entre résidents et non-résidents n'est sans doute pas euro compatible. De surcroît, la taxe pèserait sur les acteurs de la vente à distance, alors que leur transition technologique vers l'offre en ligne est indispensable à leur survie. Les acteurs de ce secteur, comme la plupart des représentants du commerce physique, s'inquiètent à juste titre de ce projet. En l'état, le Gouvernement y est défavorable.

Enfin, le texte étend aux opérateurs établis à l'étranger la taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes, qui est affectée au Centre national du cinéma. Une telle extension paraît pertinente, mais difficile à mettre en œuvre, l'administration ne disposant d'aucun élément de recoupement pour estimer les recettes. Celle-ci sera en revanche possible à compter de 2015, avec le changement de territorialité et le guichet unique de TVA. À échéance 2013, une telle extension semble prématurée.

En définitive, le Gouvernement est favorable au renvoi en commission, car les propositions ne sont pas mûres à ce stade. Cela étant, nous expertiserons toutes les taxations qui sont évoquées : la taxe sur les données personnelles proposée par le rapport de MM. Colin et Collin, la taxe au clic, la rémunération de l'usage de bandes passantes.

Cette proposition de loi vient à point nommé, au moment où le Gouvernement lance une nouvelle séquence d'action. Elle servira de point

d'appui. Je viendrai volontiers vous rendre compte des avancées sur ce sujet essentiel ; il en va de notre compétitivité et de notre souveraineté.

M. Philippe Marini, président. – L'audition hier de MM. Collin et Colin nous a inspiré une réaction de vive estime pour cette mise en perspective internationale brillante et pédagogique. Ils ont mis en évidence les évolutions en cours aux Etats-Unis, où s'est imposée la *sales tax*, qui ressemble à la taxe sur la vente par les réseaux électroniques que je propose.

Comment nous situons-nous dans le droit communautaire ? La loi de 2010 sur les paris en ligne a, pour la première fois, conçu un dispositif opérationnel pour faire rentrer des sites étrangers dans la légalité, *via* la technique du représentant fiscal. C'est un élément de comparaison utile. MM. Collin et Colin ont repris cette problématique en proposant une taxation des données, justifiée par l'enjeu en matière de libertés publiques. J'ai soutenu qu'une telle représentation fiscale pouvait se justifier par la simple poursuite de l'intérêt général communautaire, c'est-à-dire des objectifs de la politique de la concurrence. Paradoxalement, c'est dans l'Union européenne, fondée sur un droit exigeant de la concurrence, que les positions dominantes sont les plus écrasantes.

La proposition de MM. Collin et Colin est-elle susceptible à vos yeux de déboucher sur un texte fiscal opérationnel ? Notre rapporteur estime qu'il faudrait pour cela définir un taux, une assiette, des conditions de contrôle et de déclaration, sans parler de l'affectation. Pensez-vous qu'un texte puisse prochainement être examiné par le parlement, et dans quel délai ?

Mme Fleur Pellerin. – Impossible de trouver une solution avec les instruments fiscaux actuels, TVA ou impôt sur les sociétés : nous devons être créatifs. À défaut d'un impôt dont l'assiette serait évaluée à l'échelle européenne, avec répartition au *pro rata* des chiffres d'affaire réalisés dans chaque pays, il nous faut trouver une solution nationale. Les autres pays nous regardent.

L'idée de taxer l'utilisation des données personnelles est inédite. Nous avons saisi la direction de la législation fiscale pour qu'elle examine les modalités concrètes que pourrait prendre une telle taxation et pour en estimer le rendement. Le rapport de MM. Collin et Colin a dessiné des axes innovants ; aux services désormais d'expertiser ces pistes. Il ne faut pas se tromper de cible et imposer une nouvelle couche de fiscalité à nos acteurs locaux. L'objectif est bien de rétablir la neutralité et l'équité fiscales, dans le respect des principes communautaires.

M. François Marc, rapporteur général. – La commission des finances souhaite que ce sujet aboutisse rapidement : le manque à gagner fiscal augmente en même temps que le risque pour les acteurs nationaux. L'optimisation pratiquée par Google peut décourager les initiatives sur notre territoire et mettre en danger certains opérateurs. Il en va de la préservation des forces économiques en France.

La proposition de Philippe Marini contribue à dégager des orientations utiles. Certains points méritent d'être approfondis, ce que permettra un renvoi en commission pour quelques semaines ou quelques mois. La proposition de loi pourrait être musclée et servir de base à un travail conjoint avec vos services. Nous souhaitons aboutir rapidement, d'autant que la mise en place d'une fiscalité innovante appellera des arbitrages et des concertations à l'échelle européenne. La commission des finances sera à l'avant-garde, cette avancée est nécessaire afin de préserver les équilibres pour l'avenir.

M. Philippe Marini, président. – Dans la déclaration franco-allemande publiée hier pour les 50 ans du traité de l'Elysée, figure, à la demande de la Chancelière, un petit alinéa qui semble appuyer l'intention allemande de mettre en œuvre un régime juridique protégeant les contenus captés par les moteurs de recherches ou les agrégateurs de données. C'est une voie non fiscale, mais qui touche à notre sujet. Pouvez-vous nous en dire un mot de commentaire ?

Mme Fleur Pellerin. – Des pressions s'exercent de plusieurs côtés sur certaines grandes entreprises du Net – sur une en particulier. Nous avons engagé une médiation entre les acteurs de la presse et Google à la suite du projet de loi déposé en Allemagne pour établir un nouveau droit voisin sur l'utilisation des contenus des articles de presse par les moteurs de recherches. Cette médiation se conclura à la fin du mois. Le président de la République a annoncé qu'en cas d'échec, nous pourrions légiférer.

Je suis réticente à aborder la question de la répartition de la valeur ajoutée sous le seul angle des contenus culturels et intellectuels. Le sujet est bien plus vaste. Google vient de publier son bénéfice annuel net : 10 milliards de dollars pour un chiffre d'affaires mondial de 100 milliards de dollars. Sur ces montants considérables, Google ne paye même pas 5 % d'impôt sur les sociétés.

Indépendamment des questions fiscales, se pose celle de la concurrence. Ces entreprises ont en effet une stratégie de déploiement latéral : à partir d'un monopole sur les services de recherche, elles développent peu à peu des activités de commerce en ligne, d'agence de voyage, etc. En modifiant son algorithme de recherche le 15 août dernier, Google a littéralement balayé des sites français du marché. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle une procédure européenne pour abus de position dominante a été enclenchée : des acteurs ont disparu dans les deux ou trois heures suivant la mise en place de ce nouvel algorithme. Et demain, d'autres industries seront touchées : Google produit des google cars, va sur le marché de l'électricité, déploie de la fibre optique dans le Kansas... Ces entreprises remontent petit à petit la chaîne des valeurs, pour capter l'ensemble de la valeur ajoutée, depuis la production des contenus jusqu'aux consommateurs.

L'urgence à agir est grande et je partage vos préoccupations pour des raisons fiscales mais également de concurrence : comment nos acteurs locaux

peuvent-ils développer des modèles alternatifs ? Aborder ces questions sous un angle particulier, que ce soit celui des droits d'auteur ou du droit de la presse, me semble risqué : après la presse, nous aurons les jeux vidéo, la bande dessinée, la photographie... Nous n'avons pas intérêt à morceler le débat, même si des solutions temporaires peuvent être envisagées.

M. Philippe Marini, président. – Avoir la culture et les éditeurs pour soi ne fait pas de mal non plus.

M. Yannick Botrel. – Le sujet est d'actualité : nous auditionnions hier les auteurs du rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, et sur l'impact, que nous n'avons pas perçu aussi finement, de la révolution numérique. Le président Marini le signale depuis plusieurs années, je lui en donne acte.

Sur le plan économique, vous mettez en évidence, et les propos de la ministre vont également dans ce sens, la captation des marges des entreprises de production par les entreprises de services de l'économie numérique. Sur le plan fiscal, la structuration de ces entreprises se distingue par un faible niveau d'imposition. Mettant en œuvre une stratégie d'optimisation fiscale, elles échappent grâce à leur localisation, à l'impôt dans les lieux où elles réalisent leurs affaires.

Il y a une difficulté réelle pour appréhender et définir précisément la nature des bases d'imposition. Le rapport d'expertise sur l'économie numérique précise que le droit fiscal, tant national qu'international, peine à s'adapter à la révolution numérique. Il convient dès lors de prendre certaines précautions, de trouver des alliances.

La proposition de loi et le rapport poursuivent un but identique avec des moyens différents. Le rapport préconise une fiscalité liée à l'exploitation des données issues du suivi des utilisateurs sur le territoire national. Ses rapporteurs estiment que l'impôt sur les sociétés serait plus adapté – à condition qu'il soit possible d'adapter la notion d'établissement stable aux spécificités de l'économie numérique.

La proposition de loi propose deux taxes, une sur le commerce en ligne, l'autre sur la publicité en ligne, et l'extension aux opérateurs étrangers de la taxe relative à la vidéo à la demande.

Ces réponses sont de nature différente, et l'on peut supposer que le Gouvernement est actuellement plongé dans l'étude des propositions du rapport sur l'économie numérique. Dans ces conditions, et étant donné l'importance du sujet, le renvoi en commission me semble justifié, sous réserve qu'il n'empêche pas le Gouvernement d'intégrer la problématique et son urgence. Avançons vers une solution.

M. Éric Bocquet. – Cette réunion a le mérite d'apporter un regard concret et pratique. Je salue l'initiative de cette proposition de loi : même si elle est un peu incomplète, elle a le mérite de poser clairement les questions, de remettre au cœur du débat le principe d'équité fiscale et de mettre en

évidence les pratiques d'évasion fiscale – cela nous renvoie aux travaux de la commission d'enquête de l'an dernier. A ce titre, je partage le constat que certains aspects ne sont pas traités : le financement de la culture, les droits d'auteur, ou encore la captation de la valeur des œuvres par Google sans contrepartie financière. Je me rallie, avec mon groupe, au renvoi en commission pour approfondir ces sujets.

Nous touchons également une dimension européenne. A cet égard, je me félicite du courrier adressé en novembre dernier par MM. Moscovici et Cahuzac à MM. Barnier et Semeta, dont un paragraphe sur l'économie numérique aborde la réflexion sur la territorialité des bénéfices et s'inspire pour partie des préconisations de la commission d'enquête.

M. Philippe Marini, président. – Nous nous rendons lundi prochain à Bruxelles avec le rapporteur général pour rencontrer les cabinets des commissaires à la fiscalité et à la concurrence, ainsi que celui du commissaire Barnier. Nous les questionnerons donc sur ces sujets.

M. Philippe Dallier. – Apparemment, nous avons les plus grandes difficultés à mesurer ce qui se passe en France et à taxer ce qui devrait l'être. J'entends parler d'une taxe sur le nombre de clics ou sur l'utilisation de la bande passante : cela me paraît bien compliqué. J'ai une idée simple, peut-être saugrenue : lorsqu'un bien est acheté sur Internet, il y a bien un compte qui est débité, un autre crédité. A-t-on envisagé de demander aux banques françaises d'utiliser un tiers de confiance pour opérer un prélèvement immédiat de la TVA ? J'ai l'impression qu'on commence par chercher à récupérer l'argent à l'étranger. A-t-on pensé à inverser le problème ?

M. Philippe Marini, président. – *We want our money back...*

M. Yvon Collin, rapporteur. – Tout le monde dit qu'il faut aller vite. Quel est le calendrier du Gouvernement ?

Mme Fleur Pellerin. – Le prélèvement de la taxation directement auprès du compte bancaire pose des problèmes d'identification. De nombreux sites, y compris français, proposent d'utiliser Paypal, qui est domicilié au Luxembourg. Rares sont les sites où le débit est direct entre le consommateur et le vendeur. En général, le paiement passe par une banque, et il est difficile de connaître le siège de l'e-commerçant bénéficiaire de l'achat.

En outre, nous sommes tenus par le calendrier européen de la TVA : les Etats seront tenus de déclarer la TVA afférente aux transactions effectuées par les services en ligne sur leur territoire à partir de 2015 – ce ne sera plus le siège d'établissement qui déterminera le taux applicable. Le dispositif entrera progressivement en application de 2015 à 2019. L'inversion et le prélèvement de la TVA dans le pays du consommateur pour les services en ligne sont prévus à compter de 2015. Anticiper cette date est difficile, la décision ayant été prise à l'unanimité.

Les opérateurs de télécoms peuvent mesurer beaucoup de choses sur la bande passante. Des acteurs comme Dailymotion payent déjà

l'interconnexion avec les opérateurs, pour l'utilisation de la bande passante avec un bon niveau de qualité de service. Google le ferait avec certains opérateurs. Même si de tels accords sont très confidentiels, il y a bien une facturation à l'octet utilisé dans le cadre des accords de *peering* payant. Nous explorerons toutes ces possibilités. Sur tous ces sujets, nous sommes impatients : il faut arriver à taxer ces 100 milliards de chiffre d'affaires.

Nous allons immédiatement saisir le Conseil national du numérique du rapport de MM. Collin et Colin pour que les acteurs du secteur expriment leur avis. Nous devrions vous présenter le résultat de cette concertation après l'été, l'instruction par les services intervenant simultanément. Nous devons tenir compte à la fois du calendrier international et de celui de l'OCDE. En février, les conclusions des groupes de travail de l'OCDE sur l'érosion des bases et le transfert des profits seront présentées au G20, qui est une bonne instance pour faire avancer ces sujets. Les services de l'OCDE ont bon espoir d'arriver rapidement à une définition de l'établissement stable numérique. Leur calendrier est ambitieux, puisqu'il vise 2014, voire 2013. Restera à définir l'économie numérique. Nous pourrions alors modifier les conventions fiscales bilatérales.

M. Philippe Marini, président. – Le rapporteur propose le renvoi en commission. La discussion générale aura lieu le 31 janvier. D'ici là, les réflexions auront peut-être un peu progressé.

M. Yvon Collin, rapporteur. – La motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi est présentée dans un esprit d'ouverture, pour que la proposition de loi continue à vivre et soit, le moment venu et à l'issue des travaux complémentaires, réinscrite à l'ordre du jour du Sénat ou associée à l'examen d'un éventuel projet de loi. Idéalement, une telle mesure fiscale a vocation à être examinée dans le cadre d'une loi de finances plutôt que dans celui d'une proposition de loi.

Il s'agit, tout en respectant le dispositif présenté par Philippe Marini, de préserver le temps nécessaire au Parlement comme à l'exécutif, pour étudier des solutions complémentaires ou alternatives, parmi lesquelles l'idée d'une taxation de la collecte et de l'exploitation des données. Il y a urgence, la volonté est là, et une certaine unanimité semble se dégager : les choses doivent avancer.

La commission a voté à l'unanimité la motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte. En application de l'article 42, alinéa premier, de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et **Mme Fleur Pellerin**, ministre déléguée chargée des PME, de l'innovation et de l'économie numérique

MM. Pierre Collin, conseiller d'Etat, et **Nicolas Colin**, inspecteur des finances, auteurs du rapport d'expertise sur la fiscalité numérique commandé par le Gouvernement

* * *

Amazon :

MM. Andrew Cecil, directeur des Affaires publiques Europe et Etienne Bodard, consultant Acturus group

Conseil du Commerce de France :

M. Claude Boulle, président de la commission fiscale et Mme Sofy Mulle, déléguée générale

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) :

Mme Nathalie Namade, responsable juridique, et M. Pascal Rabre, directeur fiscal du groupe Carrefour

Fédération de la vente à distance (FEVAD) :

MM. Marc Lolivié, délégué général, Olivier Marcheteau, administrateur de la FEVAD et président de Cdiscount, Jean-Luc Fechner, direction des relations extérieures Groupe Casino, Bertrand Gstalder, directeur général de FNAC Direct et Mme Marine Pouyat, affaires juridiques

Fédération française des télécoms (FFT) :

MM. Yves Le Mouël, directeur général, Pierre-Yves Lavallade, directeur général adjoint, Jean-Marie Danjou, directeur général délégué au collège mobiles, et Mme Florence Chinaud, directrice des affaires publiques d'Orange

Google France :

M. Benoît Tabaka et Mme Alexandra Laferrière, policy managers

Groupe Pages Jaunes :

M. Christophe Le Blanc, directeur des relations institutionnelles et Mme Bénédicte Sander, directrice fiscale

Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques (SACD) :

MM. Pascal Rogard, directeur, et Guillaume Prieur, directeur des relations institutionnelles et européennes

Syndicat des régies Internet :

MM. Eric Aderdor, président, Mme Marie Delamarche, directrice générale, et M. Jean-Luc Archambault, conseil

Union des annonceurs :

M. Gérard Noël, vice-président directeur-général et Mme Laura Boulet, directrice des affaires publiques et juridiques

Union des producteurs phonographiques français indépendants (UPFI) :

M. Jérôme Roger, directeur général

Virgin stores :

M. Thierry Leron, directeur de Virginmega

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Examen en commission
<p>Code général des impôts</p> <p>Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt</p> <p>Dispositions préliminaires : plafonnement des impôts directs</p> <p>Première Partie : Impôts d'État</p> <p>Titre premier : Impôts directs et taxes assimilées</p> <p>.....</p> <p>Titre II : Taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées</p> <p>.....</p> <p>Chapitre XX : Prélèvements sur les jeux et paris</p>	<p>Proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Le titre II de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts est complété par un chapitre XXI ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;"><i>« CHAPITRE XXI</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Fiscalité numérique</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« SECTION I</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Régime d'imposition de certains services fournis par voie électronique</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. 302 bis ZO. – I. –</i></p> <p>Lorsqu'une personne non établie en France est redevable de l'un des prélèvements mentionnés aux articles 302 bis ZP, 302 bis ZQ et 1609 sexdecies B, elle est tenue de souscrire une déclaration dont le</p>	<p><i>La commission a décidé de ne pas établir de texte et propose d'adopter une motion tendant au renvoi en commission.</i></p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Examen en commission

modèle est fixé par l'administration. Cette déclaration est déposée, accompagnée du paiement, dans les conditions fixées en matière de taxe sur le chiffre d'affaires.

« II. – Cette déclaration est souscrite par le redevable par l'intermédiaire d'un représentant établi en France, accrédité par l'administration fiscale, qui s'engage à remplir les formalités lui incombant, à acquitter les prélèvements à sa place et à tenir un registre des opérations relevant de ce régime d'imposition à la disposition de l'administration fiscale de l'État membre de consommation. Le registre des opérations est suffisamment détaillé pour permettre à l'administration de l'État membre de consommation de vérifier l'exactitude de la déclaration des prélèvements susvisés.

« Lorsque le redevable, qu'il soit établi dans l'Union européenne ou hors de celle-ci, n'a pas de représentant tel que défini à l'alinéa précédent, il souscrit cette déclaration, dans les mêmes conditions que celles prévues par le régime spécial de déclaration de la taxe sur la valeur ajoutée visé à l'article 298 *sexdecies* F, auprès du service des impôts des entreprises étrangères de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux.

« SECTION II

« **Prélèvements sur certains services fournis par voie électronique**

« SOUS-SECTION I

« **Taxe sur la publicité en ligne**

« Art. 302 bis ZP. – I. – Il est institué une taxe sur la publicité diffusée en ligne par voie électronique autre que téléphonique, de radiodiffusion et de télévision.

« Cette taxe est due par les personnes qui assurent la régie des services de publicité dont l'objet est de

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Examen en commission

promouvoir l'image, les produits ou les services de l'annonceur.

« On entend par régie toute personne physique ou morale qui fournit à un annonceur ou une agence des services de publicité diffusés en ligne. La régie peut fournir cette prestation pour le compte d'un tiers diffuseur ou en effectuer la diffusion pour son propre compte.

« La taxe est assise sur les sommes, hors commission d'agence et hors taxe sur la valeur ajoutée, payées par les annonceurs aux régies pour les services de publicité destinés à être reçus par le public établi en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer. Sont considérés comme entrant dans le champ d'application de la taxe les services de publicité en ligne fournis au moyen de moteurs de recherches, d'affichage de messages promotionnels, d'affiliation de liens, d'envois de courriels, de comparateurs de produits et de services en ligne sur téléphonie mobile.

« II. – La taxe est calculée en appliquant un taux de 0,5 % à la fraction de l'assiette comprise entre 20 millions d'euros et 250 millions d'euros et de 1 % au-delà.

« III. – Cette taxe est liquidée et acquittée au titre de l'année civile précédente lors du dépôt de la déclaration, mentionnée au I de l'article 287, du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.

« IV. – La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

« *SOUS-SECTION II*

« *Taxe sur les services de commerce électronique*

« *Art. 302 bis ZQ.*- I. – Il est institué une taxe sur les services de commerce électronique.

Texte en vigueur

—

Texte de la proposition de loi

—

Examen en commission

—

« Pour l'application du présent article, est assimilée à un service de commerce électronique la vente ou la location de biens ou de services sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique autre que téléphonique.

« Le fait que le prestataire de services et le preneur communiquent par courrier électronique ne vaut pas présomption que le service soit fourni par voie électronique.

« II. – Cette taxe est due par les personnes qui vendent ou louent les biens et services, au titre des opérations mentionnées au I, à toute personne, établie en France y compris dans les départements d'outre-mer, qui elle-même n'a pas pour activité la vente ou la location de biens et de services.

« III. – La taxe est assise sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée du prix acquitté au titre des opérations mentionnées au I.

« La taxe ne s'applique pas lorsque le chiffre d'affaires annuel du prestataire du service de commerce électronique est inférieur à 460 000 €.

« IV. - Le taux de la taxe est de 0,25 % de la fraction de l'assiette mentionnée au III. Le cas échéant, les sommes versées au titre de la présente taxe sont diminuées du montant acquitté par le redevable de la taxe sur les surfaces commerciales prévue par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, dans la limite de 50 % du montant de la présente taxe.

« V. - Cette taxe est liquidée et acquittée au titre de l'année civile précédente lors du dépôt de la déclaration, mentionnée au I de l'article 287 du présent code, du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.

« VI. - La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties,

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Examen en commission
Code général des impôts	sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.	
Article 1609 <i>sexdecies</i> B	« VII. - Le produit de la taxe est réparti entre les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre, bénéficiaires nets des versements du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales mentionné à l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales, au prorata des sommes perçues à ce titre l'année précédente. »	
Il est institué, à compter du 1 ^{er} juillet 2003, une taxe sur les ventes et locations en France, y compris dans les départements d'outre-mer, de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public.	<p data-bbox="764 880 866 909">Article 2</p> <p data-bbox="601 925 1029 1016">Le premier alinéa de l'article 1609 <i>sexdecies</i> B du code général des impôts est ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="601 1032 1029 1216">« Il est institué, à compter du 1^{er} juillet 2003, une taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public établi en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer. »</p>	
	<p data-bbox="764 1267 866 1296">Article 3</p> <p data-bbox="601 1312 1029 1675">Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant l'impact sur les finances publiques des pratiques d'optimisation fiscale mises en oeuvre par certains acteurs de l'économie numérique basés hors du territoire français en matière de taxe sur la valeur ajoutée, d'imposition des bénéfices et de toutes taxations spécifiques.</p>	
	<p data-bbox="601 1693 1029 1756">Le rapport analyse la faisabilité et chiffre l'impact des points suivants :</p>	
	<p data-bbox="601 1774 1029 1984">1° L'identification de nouvelles assiettes fiscales permettant d'instaurer une taxation des flux numériques et une contribution assise sur la valeur ajoutée des entreprises issue de leurs activités numériques sur le territoire français ;</p>	

Texte en vigueur

—

Texte de la proposition de loi

—

Examen en commission

—

2° L'extension de la taxation des services de télévision aux nouveaux acteurs de la télévision connectée et de tous services similaires rendus par des opérateurs basés à l'étranger à destination du public français ;

3° L'anticipation au 1^{er} janvier 2014, au lieu du 1^{er} janvier 2015, de la date d'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée du pays de consommation applicable aux services électroniques, au sens de la directive 2008/8/CE du Conseil, du 12 février 2008, modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services, et la réduction de la durée de la période transitoire ;

4° La redéfinition, aux niveaux européen et international, des règles d'imposition des bénéfices des entreprises dans le contexte du commerce électronique.