

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

La fiscalité des hébergements touristiques

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Joëlle Massoni, chef du bureau CF1 à la sous-direction du contrôle fiscal de la Direction générale des finances publiques, et de M. Dominique Valentin, chef de la section « Lutte contre la fraude » du bureau CF1

Mercredi

5 mars 2014

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 8

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Éric Straumann,
co-rapporteur**

M. Éric Straumann, président et co rapporteur. Nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Nous souhaiterions aborder avec vous la question du recouvrement de la taxe de séjour et de son contrôle.

Mme Joëlle Massoni, chef du bureau CF1 à la sous-direction du contrôle fiscal de la Direction générale des finances publiques. La Direction générale des finances publiques (DGFIP) ne gère ni l'assiette ni le contrôle de la taxe de séjour, impôt local indirect qui appartient au groupe des taxes non fiscales. La seule intervention de la DGFIP est celle, *in fine*, de ses comptables, pour l'encaissement des recettes liées à cette taxe et l'information des collectivités sur les montants encaissés à ce titre. Nous avons pris connaissance du rapport dans lequel le cabinet de conseil CRT fait état des difficultés qu'éprouvent les communes, en l'absence de moyens de contrôle, pour recenser précisément les modes d'hébergement sur leur territoire et recouvrer la taxe. Il faut dire que si les personnes louant, partiellement ou en totalité, un bien immobilier, sont tenues d'en faire la déclaration préalable en mairie, l'amende de 450 euros prévue en cas de non-respect de cette obligation n'est peut-être pas suffisamment dissuasive.

Si le contrôle de la taxe de séjour n'entre pas dans le domaine de compétence de la DGFIP, il en va bien sûr autrement de la non-déclaration des revenus qui seraient tirés de la location.

M. Éric Woerth, co rapporteur. Ainsi, la DGFIP n'a jamais exercé, sur demande d'une collectivité locale, de contrôle relatif à la taxe de séjour ?

Mme Joëlle Massoni. Non, puisque ce contrôle spécifique n'entre pas dans nos attributions. Mais il arrive que des communes situées dans des secteurs touristiques, s'inquiétant de savoir si elles ont bien perçu la totalité du produit de la taxe de séjour, demandent à l'administration fiscale les informations dont elle dispose à ce sujet.

M. Éric Straumann, président et co rapporteur. L'obligation de déclaration préalable s'applique-t-elle aussi aux particuliers qui louent une de leurs chambres ?

Mme Joëlle Massoni. Elle vaut pour toute personne, physique ou morale, qui se livre à la location de manière habituelle et répétitive.

M. Charles de Courson. Si une personne crée un gîte, un camping ou une chambre d'hôte, la création de cette activité vous est-elle déclarée – ou n'est-ce pas le cas ?

Mme Joëlle Massoni. Nous avons connaissance de cette activité si le contribuable nous la déclare, mais il n'existe pas de système spontané et automatique d'échange d'informations entre la DGFIP et les mairies.

M. Charles de Courson. Faudrait-il pour cela une base législative nouvelle ?

Mme Joëlle Massoni. Oui, car cela supposerait de lever, au titre du droit de communication prévu dans le livre des procédures fiscales, le secret professionnel et le secret fiscal. Ensuite se poserait la question de la faisabilité de la mesure au regard de l'enjeu fiscal.

M. Éric Straumann, président et co rapporteur. Lorsqu'ils procèdent au contrôle fiscal d'un professionnel du tourisme, les agents de la DGFIP vérifient-ils qu'il a payé la taxe de séjour ?

Mme Joëlle Massoni. Non, puisque cette taxe, n'étant pas un impôt, n'entre pas dans le cadre juridique du contrôle fiscal. Mais le contrôle nous permet, en tirant un fil, de dérouler la pelote de toutes les impositions dont le contribuable est redevable et qui relève de notre compétence : par exemple, la contribution à l'audiovisuel public si un téléviseur est mis à disposition dans le cadre de la location, ou les impôts fonciers. Nous vérifions donc que le revenu tiré des locations a été déclaré comme il devait l'être en fonction de la catégorie fiscale du contribuable.

Pour plus de clarté, je dirai quelques mots sur la fiscalité de la location meublée. Elle s'envisage de manière différente selon qu'il s'agit d'une location ponctuelle par un particulier – dont le produit est alors déclaré comme un revenu foncier –, ou d'une activité effectuée à titre habituel, ce qui ne signifie pas obligatoirement de façon continue, comme on le voit avec les locations saisonnières, qui entrent dans ce cadre car il y a répétition. Le produit de la location meublée fait partie des bénéfices industriels et commerciaux, mais l'on distingue deux catégories : l'activité professionnelle et l'activité non-professionnelle. Les règles de taxation des revenus tirés de cette activité diffèrent peu dans un cas et dans l'autre, sinon pour l'imputation des déficits – le déficit provenant de l'activité de location meublée exercée à titre non professionnel ne peut s'imputer que sur les revenus de même nature ; le déficit éventuel de l'activité de location meublée exercée à titre professionnel est imputable sur le revenu global du contribuable. La taxation des plus-values diffère également selon ces deux catégories.

L'octroi du statut de loueur en meublé professionnel suppose trois conditions : le foyer fiscal doit être inscrit au registre du commerce ; les recettes annuelles retirées de l'activité de location meublée doivent être supérieures à 23 000 euros ; ces recettes doivent excéder les autres revenus d'activité. Ce statut emporte diverses exonérations.

À mon sens, le lien entre le sujet d'étude de votre mission et la location saisonnière, c'est la détection éventuelle de la non-déclaration des revenus tirés de cette activité si elle est pratiquée de manière occulte, ou leur minoration.

M. Éric Woerth, co rapporteur. Il est difficile d'appréhender les revenus tirés de locations, ponctuelles ou habituelles, conclues par le biais de l'Internet. Contrôlez-vous les sites spécialisés dans ces locations ? Êtes-vous en relation avec eux ?

Mme Joëlle Massoni. Le déclenchement d'un contrôle fiscal peut avoir trois sources. La première est l'analyse-risque par l'exploitation des banques de données de la DGFIP, qui incluent les déclarations des contribuables ; elle nous permet de repérer des « clignotants fiscaux » qui peuvent entraîner soit un contrôle du bureau, soit un contrôle fiscal externe et une vérification de comptabilité. La deuxième source, « événementielle », est l'information interne aux services de gestion. Le troisième volet de la programmation du contrôle fiscal est la recherche de ce qui ne nous a pas été déclaré. Cette quête de renseignements peut être faite à deux niveaux : par la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) d'une part, par les brigades départementales de contrôle et de recherche (BCR) d'autre part. Le sujet qui vous occupe sera traité dans ce cadre. J'ajoute que si la fraude en ce domaine a été facilitée par l'Internet, ce vecteur n'a pas suscité un nouveau dispositif frauduleux : l'absence de déclaration des revenus tirés de locations saisonnières préexistait à l'apparition de ces sites électroniques.

Les formes de la fraude évoluent constamment et la DGFIP essaye continuellement d'adapter ses moyens juridiques et son action à cette évolution. C'est ainsi qu'en 2009 le

Parlement a permis – ce que traduit l'article L 96 G du livre des procédures pénales – que les agents des impôts puissent se faire communiquer les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques, les fournisseurs d'accès, les hébergeurs de sites de ventes de biens et de services en ligne, et les opérateurs de services. Ce droit de communication concerne les données relatives à l'identification du vendeur ou du prestataire, la nature des biens ou des services vendus, la date et le montant des ventes.

M. Éric Straumann, président et co rapporteur. Mais ces dispositions ne valent que pour les sites domiciliés en France, n'est-ce pas ?

Mme Joëlle Massoni. C'est effectivement la limite du droit de communication. Lorsque les sites sont domiciliés à l'étranger, nous tentons de passer par les hébergeurs, mais les renseignements dont ils disposent sont souvent imprécis. J'ajoute que les informations dont j'ai dressé la liste sont celles que nous sommes autorisés à nous faire communiquer ; cela ne signifie pas qu'elles soient toujours complètes ni, donc, exploitables par nos services. Aussi avons-nous accompli d'importants efforts de formation. La DNEF a créé une brigade nationale d'intervention spécialisée, dont l'un des rôles est de former les agents des BCR aux méthodes de détection des fraudes commises dans le cadre du commerce électronique.

M. Éric Woerth, co rapporteur. Les sites considérés affichent, pour chaque location proposée, des données dont chacun peut prendre connaissance. Même s'il faut ensuite opérer des croisements et des recoupements qui demandent du temps, ces éléments sont en accès libre.

M. Charles de Courson. Vos services utilisent-ils ces renseignements dans le cadre de leurs recherches ?

Mme Joëlle Massoni. Oui, mais dans l'optique que j'ai exposée : la détection de locations dont nous pouvons penser, après recoupements, que le produit ne nous a pas été déclaré. Pour cela, nous nous reportons par exemple au calendrier de disponibilité des locaux. Je précise que la DNEF et les BCR privilégient les recherches qui permettront une imposition ; cela les incite à s'intéresser d'abord aux locations de villas de luxe ou d'une grande superficie. D'autre part, nous devons motiver nos propositions de rectification de l'imposition, et les informations obtenues en consultant le calendrier des disponibilités sur les sites spécialisés ne suffisent pas à elles seules à apporter la preuve juridique du montant exact de la recette annuelle obtenue. Des recoupements ultérieurs sont nécessaires ; ensuite, il faut procéder à un contrôle fiscal. Lorsqu'il s'agit d'un particulier, sauf à avoir démontré l'existence d'une activité occulte, on ne peut faire de vérification de comptabilité, et pour accéder aux comptes bancaires il faut engager un examen de la situation fiscale personnelle. Cette procédure lourde n'est déclenchée qu'en cas de fort enjeu fiscal.

M. Éric Woerth, co rapporteur. Les opérateurs qui se rémunèrent par des commissions demandées aux bailleurs et aux locataires sont-ils contrôlés ? Certaines règles doivent-elles être adaptées, singulièrement pour ceux qui agissent depuis des pays étrangers ?

Mme Joëlle Massoni. Il en va pour ces opérateurs comme pour les autres sites de commerce électronique : notre axe d'intervention est la détection et la démonstration d'une activité occulte. Mais, avec l'Internet, la première question qui se pose est celle de la territorialité de l'impôt – il nous faut commencer par démontrer que l'opérateur a une activité et éventuellement un établissement stable en France. Ces enquêtes relèvent des directions nationales de contrôle, dont les vérifications permettront de montrer qu'une activité

commerciale partiellement ou totalement non déclarée s'est déroulée sur le territoire national ; ainsi déterminera-t-on le montant de l'imposition relative à l'activité démontrée.

M. Charles de Courson. Vos services ont-ils procédé à de nombreux redressements dans le domaine de l'hébergement ?

Mme Joëlle Massoni. Nous réalisons entre 50 000 et 52 000 contrôles fiscaux chaque année ; comme le vecteur Internet ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique, je ne saurais vous répondre précisément. Mais même si le nombre de contrôles effectués dans ce secteur n'est sans doute pas très élevé, l'enjeu fiscal des contrôles effectués peut être très important.

M. Éric Straumann, président et co rapporteur. Ce matin, les représentants d'un opérateur Internet agissant depuis les États-Unis nous ont dit payer la TVA en France mais ne pas tenir de comptabilité dans notre pays, la filiale française ayant pour seule activité la prestation de services pour le compte de la société mère. Autant dire que, sans comptabilité, il n'y a aucun moyen de contrôle possible, bien que des opérations fiscales aient lieu sur notre sol.

M. Charles de Courson. Sinon que le paiement de la TVA sur les honoraires perçus donne mécaniquement un ordre de grandeur des transferts effectués entre les États-Unis et la France pour rémunérer les bailleurs.

M. Éric Straumann, président et co rapporteur. C'est vrai, mais faute d'avoir accès à la comptabilité de la société mère américaine, l'administration fiscale française n'a aucun moyen de contrôler le montant d'un contrat qui peut être conclu par un Strasbourgeois pour une location saisonnière à Paris.

Mme Joëlle Massoni. L'assistance administrative internationale nous permet d'interroger nos homologues étrangers sur une société ou une activité et d'obtenir, sinon toute une comptabilité, du moins des renseignements. Puis il nous faut établir la territorialité en démontrant que la société en cause a, en France, un établissement stable qui a exercé une activité et généré des produits non déclarés. La procédure qui sera ensuite engagée sera la procédure classique qui s'applique en de tels cas, que la société visée soit ou non un site électronique.

M. Charles de Courson. Vous semble-t-il possible, sur le plan juridique, de demander aux sites considérés d'adresser par voie électronique à l'administration fiscale la liste de tout ce qui a été payé en France par le biais d'accords conclus aux États-Unis ?

Mme Joëlle Massoni. Actuellement, non.

M. Charles de Courson. Un nouveau texte en ce sens vous serait-il utile ?

Mme Joëlle Massoni. Les services de contrôle fiscal sont preneurs de toutes informations qui nous permettent de faire des recoupements. Les textes qui règlent les droits de communication sont anciens ; nous revenons régulièrement devant le Parlement pour les adapter à l'évolution des activités et des fraudes pour nous permettre de mieux recouper nos informations et les déclarations qui nous sont faites. Le dispositif que vous évoquez relèverait d'une obligation déclarative des entreprises, obligation qui, je le rappelle, doit alors être proportionnée à l'enjeu fiscal.

M. Charles de Courson. Que pensez-vous de l'idée d'instituer un système de paiement forfaitaire pour l'ensemble des impôts dont serait redevable une personne louant un bien immobilier pour une courte durée ? La fréquentation du site de location dont nous avons auditionné ce matin les responsables est en train d'exploser : le nombre de personnes ayant été hébergées via ce site a été de l'ordre de 500 000 en 2013. Et bien que nous n'ayons pu obtenir des montants précis, il est possible, par recoupements, d'évaluer à environ 100 millions d'euros le profit généré par ces locations, reversé à 88 % aux Français qui louent leur domicile ou leur résidence secondaire.

Il est vrai qu'une telle somme n'est pas considérable d'un point de vue fiscal. C'est pourquoi on pourrait envisager un système de forfait comparable à ce qui est appliqué aux auto-entrepreneurs : en donnant à l'administration française, *via* le site de location, l'équivalent de 25 % du prix de la nuitée, le loueur serait quitte de ses obligations fiscales, qu'il s'agisse de la TVA ou de l'impôt sur le revenu. Une telle idée vous paraît-elle pertinente ?

Mme Joëlle Massoni. Si je vous comprends bien, les utilisateurs de ce service verseraient au site, en plus de la commission, une sorte de prélèvement libératoire correspondant à l'impôt sur le revenu dont ils seraient redevables au titre de la location de leur logement.

Ce qui me gêne, dans un tel système, c'est qu'il reviendrait à supprimer la progressivité de l'impôt sur le revenu, faute de tenir compte de la situation personnelle des particuliers concernés.

M. Charles de Courson. Mais ce forfait intégrerait toutes les impositions exigibles, y compris la TVA et la taxe de séjour. Ce serait un prélèvement à la source forfaitaire et libératoire.

M. Dominique Valentin, chef de la section « Lutte contre la fraude » du Bureau CF1. Une location meublée proposée par un particulier ne donne pas lieu au paiement de la TVA. Celle-ci ne peut s'appliquer qu'à une activité para-hôtelière, comprenant des services associés à la location.

Mme Monique Rabin, co rapporteure. C'est parfois le cas.

M. Dominique Valentin. Oui, dans les gîtes, par exemple. Mais un particulier qui donne en location une partie d'un immeuble à usage d'habitation n'y est pas assujéti.

M. Charles de Courson. Le problème est que, dans la mesure où les sommes pouvant être recouvrées ne sont pas très importantes en comparaison du coût d'un contrôle fiscal – même si le total n'est pas négligeable –, cette ressource potentielle ne vous intéresse sans doute pas.

Mme Joëlle Massoni. Cela exigerait par ailleurs une nouvelle législation et de nouvelles modalités d'imposition, ce qui réclame une expertise.

M. Charles de Courson. Je sais que ma proposition va à l'encontre de la position de l'actuelle majorité. Pour autant, tous les prélèvements forfaitaires n'ont pas été supprimés. Pour exceptionnel qu'il soit, le système ne serait donc pas unique.

M. Éric Woerth, co rapporteur. Tout particulier sait que le produit d'une location constitue un revenu susceptible d'être pris en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Quant à la taxe de séjour, dès lors qu'une information sur ce sujet est délivrée au niveau local, il sait aussi qu'il doit s'en acquitter. Le problème concerne donc surtout le contrôle.

Par ailleurs, les sites jouant le rôle d'intermédiaire dans la location devraient rappeler aux utilisateurs leurs obligations fiscales, d'autant que celles-ci n'exigent pas des efforts démesurés : il suffit d'informer la mairie qu'on loue un bien occasionnellement et d'intégrer le produit de cette location dans le calcul de l'impôt sur le revenu.

Mme Joëlle Massoni. Il est vrai que toute personne réalisant un revenu en louant un bien est supposée ne pas ignorer qu'elle doit le déclarer. Cela étant, le non-paiement de l'impôt ne relève pas nécessairement de la fraude délibérée. Il est possible d'améliorer la communication et la prévention en rappelant – par exemple sur *impots. gov. fr* – les obligations dont doivent s'acquitter les gens qui mettent un bien en location.

Par ailleurs, outre internet, nous disposons, grâce à nos dossiers, d'autres moyens de recoupements. Ainsi, en comparant le patrimoine aux revenus, on peut identifier les personnes possédant plusieurs biens soumis à la taxe foncière sans pour autant percevoir de revenu foncier. Bien sûr, un propriétaire peut avoir des raisons de ne pas vouloir mettre ses biens en location, mais une telle situation, surtout dans une zone touristique, n'en représente pas moins pour nous une sorte de clignotant qui nous conduit à examiner le dossier plus attentivement.

M. Charles de Courson. Le problème est que le site dont nous parlons concerne essentiellement – à hauteur de plus de 60 % – les résidences principales. Qu'il existe ou non des gens possédant cinq maisons sans en tirer aucun revenu – ce qui est sans doute très rare –, les transactions dont nous parlons concernent surtout des personnes qui louent leur appartement pendant un week-end ou la durée de leurs vacances.

M. Éric Woerth, co rapporteur. De toute façon, l'enjeu en termes de recettes fiscales est relativement faible : ce qui importe surtout, c'est l'inégalité de traitement dont souffrent les professionnels de l'hôtellerie. Si la « zone grise » se développe, le système finira par exploser. Certes, l'existence d'un secteur d'hébergement soumis à des règles plus souples a ses avantages, mais il ne peut coexister avec un secteur plus professionnalisé que si une certaine égalité de traitement est maintenue entre eux. Par ailleurs, il est un moment où l'on passe du statut d'amateur à celui de professionnel, dès lors que l'activité de location a du succès – ce que permet facilement internet. C'est pourquoi les contribuables doivent être pleinement informés.

M. Charles de Courson. Le recoupement automatique des informations serait un moyen puissant d'inciter les contribuables à déclarer ce type de revenu, quitte à appliquer le régime fiscal de la micro-entreprise. Le micro-BIC n'est pas forfaitaire, c'est l'abattement qui l'est.

Mme Joëlle Massoni. Il est certain que des possibilités de recoupement accrues renforcent le caractère dissuasif de la lutte contre la fraude.

En tout état de cause, la location temporaire de biens immobiliers n'est pas du tout une activité délaissée par nos services. Les brigades de contrôle et de recherche – notamment celles situées en zone touristique – vérifient que de telles locations ont fait l'objet d'une

déclaration. Dans ce but, elles ont recours non seulement aux sites internet, mais aussi aux offices du tourisme ou aux organismes de location saisonnière.

M. Charles de Courson. J'espère que ma question n'est pas de nature à trop vous perturber, mais pensez-vous que la taxe de séjour est conforme à la Constitution ? Autrement dit, peut-on confier à une collectivité locale le soin d'établir l'assiette d'un impôt, alors qu'une décision du Conseil constitutionnel a exclu toute possibilité de déléguer ce pouvoir régalien ?

Mme Joëlle Massoni. Je crains de ne pouvoir vous répondre. Un tel sujet relève plutôt de la Direction de la législation fiscale – dont vous avez, je crois, déjà reçu les responsables. Par ailleurs, la taxe de séjour n'est pas la seule dans cette situation.

M. Charles de Courson. Son produit – 170 millions d'euros – est d'ailleurs modeste par rapport à celui – 1 à 1,5 milliard par an – de la taxe sur l'électricité dont nous avons dû revoir en catastrophe les modalités de perception car elle était complètement illégale. Mais je crains qu'un jour, quelqu'un ne dépose une question prioritaire de constitutionnalité sur la taxe de séjour. Avez-vous évalué ce risque ?

Mme Joëlle Massoni. Nous n'avons pas travaillé sur ce sujet.

M. Charles de Courson. Faut-il que je pose une question écrite au Gouvernement ?

Mme Joëlle Massoni. D'autres services ont peut-être examiné cette question.

M. Charles de Courson. Serait-il possible de vous demander une note sur la constitutionnalité du montage juridique existant ?

Par ailleurs, ne faudrait-il pas confier aux services fiscaux l'établissement de l'assiette et le recouvrement de cette taxe ?

Mme Joëlle Massoni. Je vous propose de transmettre cette demande aux services concernés de la DGFIP : le service juridique de la fiscalité et – pour ce qui concerne la deuxième question – le service de la gestion fiscale. Ma compétence se limite en effet aux questions relatives au contrôle fiscal et à ses procédures.