

Le 10 juin 2011

## AVIS N° 3 DU CONSEIL NATIONAL DU NUMÉRIQUE RELATIF À LA TAXE SUR LA PUBLICITÉ EN LIGNE

Le CNN est opposé à la taxe sur la publicité en ligne dans sa version actuelle, parce qu'elle viendrait frapper un secteur économique qu'il faut au contraire développer, parce qu'elle serait très compliquée à mettre en œuvre, et parce qu'elle ne remplirait pas son objectif puisque contrairement à son surnom, elle ne serait payée que par des PME françaises.

Pour autant, le CNN reconnaît la justesse de la question posée à travers cette taxe : le véritable objectif n'est pas tant de taxer la publicité, que de chercher à faire contribuer au financement de l'État (et de ses réseaux) de grands groupes étrangers, établis fiscalement hors de France, mais ayant une activité significative en France.

Le sujet n'est pas simple, mais le CNN est d'accord pour s'en saisir. Nous allons donc travailler en concertation avec les services de Bercy, des organisations professionnelles et des parlementaires français, mais aussi (car c'est indispensable) les institutions européennes et de pays voisins, pour proposer cet automne des pistes répondant à l'objectif.

### **1/ La taxe actuelle ne remplit pas son but, et viendrait frapper un secteur stratégique pour la France, où nous sommes en retard par rapport à nos voisins.**

L'intention originelle du législateur était de taxer des opérateurs actifs en France, mais établis fiscalement à l'étranger, d'où son surnom de « *taxe Google* ». Or le mécanisme retenu, qui consiste à prélever 1 % sur tous les achats publicitaires internet effectués par les « *preneurs de services de publicité en ligne* » établis en France, aboutit à un résultat opposé, puisque les opérateurs étrangers ne paieront pas la taxe, alors qu'y seront soumises des sociétés établies en France.

De plus, on peut s'interroger sur la pertinence de taxer les acteurs du secteur numérique en France (et en France seulement), alors que justement les entreprises françaises ont besoin de combler un retard numérique important au regard de nos voisins, puisque 20 % des entreprises françaises achètent en ligne, contre 42 % des entreprises allemandes (source Eurostat 2010).

C'est ce qu'avait d'ailleurs fait observer M. Baroin, ministre du Budget, en notant au cours des débats parlementaires fin 2010 que « *cette proposition pourrait uniquement conduire à alourdir la charge fiscale des entreprises implantées en France, sans pour autant atteindre l'objectif recherché* ».

## **2/ Cette taxe verrait des exemptions nombreuses et serait compliquée à mettre en œuvre.**

Seront exemptées de la taxe les grandes sociétés qui ont une filiale étrangère, ou les filiales de sociétés étrangères, qui pourront en toute légalité acheter la publicité depuis l'étranger. C'est ce qu'avait déjà établi le rapport Zelnik, remis le 6 janvier 2010 à Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la Communication : « *si une taxation des revenus publicitaires sur internet était mise en place, le surcoût dû à la taxe serait essentiellement assumé par les petits annonceurs (TPE/PME), ces entreprises n'ayant pas de possibilité de délocaliser leur achat d'espaces de publicité sur internet. Les plus grands annonceurs pourraient, quant à eux, effectuer leurs achats d'espaces publicitaires à (partir de) l'étranger sans difficulté.* »

Seront également exemptées de la taxe les petites sociétés, au chiffre d'affaires inférieur à 777 000 € pour l'« achat-revente », ou 234 000 € pour les « prestations de services ». De plus, l'instruction fiscale devra préciser l'assiette exacte de la taxe, et donc établir la liste exhaustive de tous les services taxés (mots-clés, bannières, *display*...). Or les usages sur internet changent extrêmement vite, si bien que de nouveaux « services de publicité » apparaîtront certainement en 2012, que l'instruction fiscale de 2011 n'aura pas pu anticiper. Les annonceurs vont faire face à une grande incertitude juridique.

En résumé, le CNN considère que cette taxe risque de se révéler difficilement applicable pratiquement, en plus de ne pas être souhaitable stratégiquement, comme l'ont souligné les pouvoirs publics eux-mêmes.

## **3/ Pour autant, la question à l'origine de la taxe est pertinente : comment taxer les grands acteurs de l'internet implantés à l'étranger qui échappent à l'impôt en France ?**

Il était déjà apparu au cours des débats parlementaires à la fin de l'année 2010, et cela a été confirmé lors de la table ronde sur le commerce électronique organisée par la Commission des finances du Sénat le 18 mai dernier, que l'objectif principal de cette taxe n'était pas tant l'homogénéisation de la taxation de la publicité en France, que la taxation de groupes internet établis à l'étranger.

L'enjeu a été résumé en termes parfois tranchés par certains membres de la commission des finances du Sénat : comment faire contribuer aux finances de l'État des groupes qui, en parfaite conformité avec les règles fiscales françaises et européennes, sont établis fiscalement dans d'autres pays de l'Union européenne que la France, et ne paient donc pas en France d'impôt sur les sociétés alors même que ces groupes utilisent les infrastructures situées sur le territoire français, les services publics français, bénéficient d'avantages fiscaux et sociaux pour l'embauche d'ingénieurs formés par le système scolaire et universitaire français ?

## **4/ Il est donc clair que la réponse à cette problématique ne peut être franco-française mais doit s'inscrire dans un cadre européen, avec une forte volonté politique.**

À partir du moment où les règles de droit français et européen sont respectées par les acteurs, c'est au niveau communautaire que la question doit être traitée. Sans la rendre insurmontable,

ceci complique bien évidemment la tâche, et nécessite un travail juridique important, non seulement au niveau français mais européen, que le CNN ne pourra pas accomplir seul.

Cela supposera sans doute également une forte volonté politique de la part des pouvoirs publics français, dans le cas où les solutions proposées viendraient heurter ou remettre en cause certains aspects du droit communautaire et nécessiteront un consensus entre l'ensemble des pays de l'Union européenne. Une alliance avec certains de nos partenaires européens sera sans doute déterminante, car aujourd'hui, la Commission se satisfait du *statu quo* fiscal.

Une situation similaire s'est d'ailleurs posée il y a quelques mois, qui a montré l'importance de la volonté politique, dans le cadre de la loi pour le prix unique du livre numérique. Le législateur français avait perçu dès le début la nécessité de soumettre à la loi non seulement les sociétés établies en France, mais aussi les grands acteurs américains établis hors de France, et proposant des livres numériques à des consommateurs français. S'il y a eu très tôt consensus sur l'objectif, il y a eu de longs débats sur la faisabilité juridique, et l'opportunité de « se fâcher avec Bruxelles » ou pas. À la fin le Parlement français a tranché, et la loi s'imposera à tous. Mais le Gouvernement français doit dorénavant s'engager dans une discussion juridique serrée avec la Commission européenne.

## **5/ Le travail sera donc difficile, mais le CNN a déjà isolé quelques pistes, non exclusives d'autres solutions.**

### **a/ L'idée répondant le mieux à la question serait la création en Europe d'un « établissement virtuel stable ».**

Les services internet mettent en œuvre de nombreuses prestations immatérielles qui permettent de s'affranchir des frontières, en délivrant des services dans un pays sans y être présent juridiquement voire opérationnellement.

Or les règles fiscales actuelles, qui stipulent la stabilité d'un établissement pour déclencher une imposition ne sont pas adaptées à l'immatérialité d'internet. Il faudrait donc pouvoir s'en affranchir, et réfléchir à une notion d'« établissement virtuel stable » dès lors qu'un acteur exerce des activités régulières sur internet auprès des consommateurs en France.

L'objectif de ce nouveau statut serait de reconnaître aux acteurs internationaux sans établissement stable en France au sens juridique, une activité et des revenus permanents générés par leurs activités internet en France qui puissent donner lieu à une taxation. On vient de voir d'ailleurs avec l'exemple du livre numérique qu'au-delà de la taxation, l'enjeu est de pouvoir soumettre à une loi française un site ayant son siège social hors de France, mais exerçant une « activité régulière » en France, et la simple énonciation de cette piste en montre la complexité juridique.

### **b/ Il faudrait également veiller au maintien d'un équilibre entre avantages fiscaux offerts et revenus et impôts générés pour l'État.**

Plusieurs grands acteurs, fiscalement établis hors de France, ont fait le choix de développer des activités de recherche et de développement sur le territoire français. À ce titre, et comme toute entreprise, ils sont en mesure de pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux et sociaux pour la réalisation de ces activités (typiquement le crédit impôt recherche).

Or pour certains, les revenus générés par l'exploitation de ces diverses innovations subventionnées par l'État français ne sont pas taxés sur le territoire français.

Une réflexion pourrait ainsi être menée afin de rééquilibrer le coût pour l'État des avantages dont les entreprises peuvent bénéficier, et les recettes générées (ou l'absence de recettes) liées à la taxation des revenus générés par l'exploitation des réalisations menées par ces entreprises.

**c/ Une piste alternative pourrait être l'instauration d'une redevance sur l'usage des réseaux internet afin de contribuer au financement des infrastructures.**

Internet ayant été qualifié au G8 d' « espace public de notre époque », et sachant que le déploiement des réseaux est, en partie, financé par des fonds publics, l'idée est venue, de la part des pouvoirs publics et/ou de certains fournisseurs d'accès, d'instaurer une redevance pour l'usage des réseaux basée sur le volume de données transportées, indépendamment de la nature des données.

Le « *rapport sur la neutralité du net* » remis en avril 2010 par les députés Laure de la Raudière et Corinne Erhel évoque d'ailleurs dans sa proposition n° 9 le fait d'« *évaluer de manière approfondie la mise en œuvre d'une terminaison d'appel data au niveau européen* », une piste permettant d'asseoir cette redevance. Cette idée de régulation tarifaire, soutenue par certaines associations de consommateurs, permettrait de faire porter la redevance pour l'usage des réseaux internet par les fournisseurs de contenu qui en sont les plus gros utilisateurs.

Mais cette idée est loin de faire l'unanimité parmi les acteurs, et pas uniquement ceux visés par cette taxe, qui par ailleurs soulignent qu'ils contribuent déjà au financement et à la qualité de service des réseaux internet. De plus, certains y voient une barrière à l'entrée qui découragerait les nouveaux entrants et agirait comme un frein à l'innovation numérique.

Cette idée demeure aujourd'hui franco-française et nécessite d'être étendue au niveau européen pour éviter que les principaux acteurs ne développent des solutions techniques leur permettant d'échapper à cette éventuelle redevance.

Du point de vue de la cible de cette taxe ou redevance, cette piste aurait l'avantage de résoudre la question posée, mais uniquement partiellement et de manière collatérale. En effet, les sociétés les plus taxées seraient les plus gros consommateurs de bande passante, c'est-à-dire principalement les sites diffuseurs de vidéos, tels Youtube (filiale de Google), mais aussi Dailymotion, TF1, M6, MSN... et tous les portails médias. On comprend donc que l'impact réel de cette piste devra être évalué avec soin (comme le recommandent les parlementaires), car c'est tout l'équilibre économique de ces sites qui serait impacté, voire leur présence en France.

En conclusion, la question de l'assujettissement à la fiscalité française de sociétés internet exerçant une activité régulière en France mais domiciliées fiscalement hors de France est un vrai sujet, mais un sujet complexe, qui risque de heurter certains aspects du droit communautaire. Le CNN est prêt à s'en saisir, mais ce travail va nécessiter l'aide de l'État au niveau technique, au niveau de la négociation avec les autorités européennes, et certainement au niveau de la volonté politique.