



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
au postulat 18.161, du 3 juin 2018, « Perception automatisée
de la taxe de séjour pour les nuitées réservées via Airbnb »**

(Du 15 février 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Suite à l'adoption par le Grand Conseil du postulat 18.161, « Perception automatisée de la taxe de séjour pour les nuitées réservées via Airbnb », le Conseil d'État est chargé d'étudier la possibilité d'une perception automatisée des taxes de séjour et leur versement à l'État directement par la plateforme. Environ 200 prestataires neuchâtelois offrent près de 300 objets à la location sur Airbnb ; ils assurent environ 1.75% des nuitées soumises à la taxe dans le canton et 1.9% des recettes de la taxe de séjour.

Lors d'une première surveillance du marché en 2018, 70% des logements d'hôtes et 58% des logements de vacances Airbnb n'étaient pas déclarés à l'autorité cantonale et ne prélevaient pas la taxe de séjour. La campagne de mise en conformité organisée suite à ces mauvais résultats a permis de régulariser 94% des hébergements fautifs. Une nouvelle surveillance effectuée en 2022 a montré que le nombre de prestataires non déclarés avait été divisé par plus de 3, dont 80% ont été régularisés. Aujourd'hui, suite à ces campagnes, 96.5% des annonceurs Airbnb sont correctement annoncés et encaissent la taxe de séjour.

Dès l'adoption du postulat, des contacts ont été noués avec Airbnb, visant la conclusion d'une convention de collaboration sur le prélèvement à la source de la taxe de séjour. Las, les projets successifs soumis au canton recelaient de nombreuses dispositions problématiques, voire rédhitoires. Le Conseil d'État a donc renoncé à une collaboration avec Airbnb, les conditions proposées par l'entreprise générant nettement plus d'inconvénients que d'avantages. Il estime que les procédures mises en œuvre par le service de la consommation et des affaires vétérinaires permettent de gérer correctement ce domaine et d'encaisser les taxes de séjour dues. L'égalité de traitement complète entre les prestataires Airbnb, les hôtels et les autres hébergements est aujourd'hui atteinte, tout comme la perception de l'ensemble des taxes de séjour. Il n'existe plus de potentiel d'augmentation des recettes qu'un éventuel prélèvement à la source pourrait générer.

Considérant la situation désormais sous contrôle et les objectifs du postulat atteints, le Conseil d'État propose le classement du postulat 18.161.

1. INTRODUCTION

En date du 2 octobre 2018, votre Conseil a accepté le postulat 18.161, dont nous rappelons la teneur ci-après :

18.161

03.06.2018

Postulat du Groupe libéral-radical

Perception automatisée de la taxe de séjour pour les nuitées réservées via Airbnb

Contenu

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État d'étudier les voies et moyens de mettre en place des mesures destinées à ce que, pour les nuitées occasionnées dans notre canton au travers de la plateforme de réservation Airbnb, une solution numérique soit mise en place afin de percevoir la taxe de séjour de façon automatique et systématique.

Concrètement, cela signifie que pour chaque nuitée, une somme de 3 francs, correspondant à la taxe de séjour, est ajoutée au montant total de l'hébergement. Puis immédiatement ou sur une base régulière, la somme totale de ces montants est reversée de Airbnb au SCAV. Airbnb devrait transmettre également le nom et l'adresse des logeurs, ce qui faciliterait grandement le suivi des logements non déclarés.

Nous demandons également au Conseil d'État d'étudier l'intérêt d'envisager d'autres plateformes que Airbnb pour signer ce genre de convention.

Développement

L'offre d'Airbnb n'a jamais été aussi grande en Suisse, même s'il est difficile de faire un calcul précis du nombre de nuitées occasionnées chaque année dans notre canton au travers de la plateforme Airbnb.

La taxe de séjour est principalement affectée à la NTC (Neuchâtel Tourist Card), qui offre entre autres le libre accès aux transports publics neuchâtelois pour les visiteurs séjournant minimum une nuit dans le canton. Une première en Suisse et qui a le grand avantage d'inciter les hébergeurs présents sur Airbnb, et non déclarés, à se mettre en conformité afin de pouvoir faire bénéficier leur clientèle de ces avantages.

Aujourd'hui, l'encaissement de la taxe de séjour est de la responsabilité de l'hébergeur et les 3 francs par nuitée sont à la charge de l'hôte. Les hôtes doivent être déclarés quotidiennement via le Guichet unique, et la taxe de séjour est ensuite facturée trimestriellement par le service de la consommation des affaires vétérinaires (SCAV).

Les moyens de l'État pour contrôler la déclaration des logements Airbnb ou le nombre exact de nuitées réalisées sont limités. Des oublis ou erreurs peuvent être commis involontairement par les logeurs et occasionner un manque à gagner pour Tourisme neuchâtelois, qui utilise cet argent pour promouvoir l'offre touristique. De plus, des économies dans le travail administratif du SCAV peuvent être envisagées.

Plusieurs cantons – Fribourg, Valais, Genève, Berne, Zurich et le Tessin – négocient avec la société Airbnb pour qu'elle prélève et reverse automatiquement la taxe de séjour au canton. Zoug et Bâle-Campagne sont pour le moment les seuls cantons à avoir signé une convention avec Airbnb.

Le canton de Zoug, le premier à avoir trouvé un accord en juin 2017, a tiré un bilan positif de cette perception automatisée. À noter que la plateforme a généré 7'600

nuitées dans le canton de Zoug entre le 1er juillet et le 31 décembre. À des fins de comparaison, Zoug a une population inférieure à celle de Neuchâtel (Zoug : 123'948 habitants ; Neuchâtel : 178'567 habitants).

1.1. Cadre légal

La perception de la taxe de séjour est régie par la loi sur les établissements publics (LEP, RSN 933.10), du 18 février 2014, et le règlement d'exécution des lois sur la police du commerce et sur les établissements publics (RELPCoMEP, RSN 941.010), du 17 décembre 2014.

Loi sur les établissements publics (LEP)

Taxe de séjour

Art. 36 Les clients de prestations d'hôtellerie et de parahôtellerie payantes ainsi que les locataires de logements de vacances sont assujettis au paiement d'une taxe de séjour.

Encaissement

Art. 38 Le titulaire de l'autorisation ou le propriétaire du logement de vacances est responsable d'encaisser la taxe et de la reverser à l'État.

1.2. Airbnb¹

Airbnb (initialement Airbed and breakfast, « matelas gonflable et petit déjeuner » en français) est un service de plateforme communautaire payant de location de logements de particuliers, d'entreprises hôtelières (gîtes, chambres d'hôtes et d'hôtel), et d'investisseurs en immobiliers locatifs parahôtelières (loueurs de meublés professionnels ou loueurs de meublés non professionnels) fondée en 2008. Airbnb permet de mettre en relation des voyageurs avec des entreprises hôtelières (hôtels, gîtes, chambres d'hôtes), des investisseurs dont l'activité est la parahôtellerie et des particuliers qui louent tout ou une partie de leur propre habitation comme logement d'appoint. Le site offre une plateforme de recherche et de réservations entre la personne qui met à disposition son logement et un locataire (ou un client). L'idée est très simple : dans une application, les propriétaires publient la chambre qu'ils souhaitent louer, les jours où elle sera disponible et son prix. D'autre part, les clients peuvent rechercher la chambre qu'ils préfèrent par emplacement ou par d'autres critères et la réserver immédiatement. À ce moment-là, Airbnb prélève une commission sur le paiement et met en relation le propriétaire et le loueur.

Un des points fondamentaux de la politique de l'entreprise est le manque d'accès aux données pour les services de régulation des autorités. L'univers numérique a permis à Airbnb de se développer de façon exponentielle, dans un cadre dépassant les régulations antérieures du marché. Dans ce contexte, la plateforme refuse de partager les données individuelles et nominatives de ses annonceurs, revendiquant le droit à la protection de la vie privée et de l'anonymat de ses utilisateurs. De fait, les tentatives de régulation des autorités publiques sont donc limitées par cet accès rendu impossible.

Dans son rapport sur la réglementation dans le secteur de l'hébergement, du 15 novembre 2017², le Conseil fédéral relevait : « Étant donné que les bailleurs privés, à la différence des hôtels, sont souvent difficilement identifiables par les autorités, il est souvent à craindre

¹ Source pour l'ensemble de ce chapitre, si pas mentionné expressément : Wikipédia L'encyclopédie libre (www.fr.wikipedia.org)

² La réglementation dans le secteur de l'hébergement. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.3625 de la CER-E du 18 août 2016 et au mandat d'examen du 11 janvier 2017 concernant le droit du bail

que les recettes de la location ne soient pas imposées ou ne le soient pas correctement ». Toutefois, « La responsabilité du respect des droits et obligations des prestataires de services d'hébergement incombe en premier lieu aux prestataires eux-mêmes, et non aux plateformes en ligne. Dès lors, il convient pour l'instant de ne pas répercuter les obligations des prestataires de services d'hébergement sur les plateformes en ligne ».

1.3. Situation au niveau cantonal

Sous l'égide du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), le service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : SCAV) est en charge de la perception des taxes de séjour pour l'ensemble des prestataires hôteliers et parahôteliers du canton. Les communes sont déchargées de toute tâche dans ce domaine. Le bénéficiaire des revenus des taxes de séjour, Tourisme neuchâtelois (TN), collabore étroitement avec le SCAV.

Conformément à la législation cantonale³, le titulaire de l'autorisation d'hébergement ou le propriétaire d'un logement de vacances est tenu de percevoir une taxe de séjour auprès de ses clients. Certaines exceptions sont toutefois prévues – et nous verrons plus loin que ces dernières sont un obstacle à une collaboration avec l'entreprise Airbnb. Ainsi, les personnes âgées de moins de 18 ans ne sont pas soumises à la taxe de séjour, tout comme les militaires et personnes astreintes à la protection civile en service, les membres d'une association à but non lucratif logeant dans un dortoir lui appartenant, les personnes qui séjournent plus de 60 jours consécutifs dans le même établissement public ou le même logement de vacances, dès le 61^{ème} jour, ou encore les personnes qui ont leur résidence principale dans l'établissement public. Trois montants de taxe sont applicables : 3.20 francs pour les hébergements collectifs et les campings, 365 francs par année pour les unités d'habitation qui séjournent de manière permanente dans les campings (mobile home) et 4.20 francs pour les autres établissements publics et les logements de vacances. Le montant des taxes encaissées doit être intégralement reversé à l'État, en l'occurrence au SCAV. Il finance des prestations améliorant le confort des hôtes, selon les dispositions de la législation sur le tourisme, notamment la Neuchâtel Tourist Card (NTC).

1.3.1. Tâches du SCAV

Le SCAV veille à l'encaissement trimestriel des taxes de séjour perçues par les prestataires d'hébergement. Le nombre de celles-ci lui sont fournies par le biais du Guichet unique ou par transmission de fichiers manuscrits ou électroniques. Il s'agit dans un premier temps de vérifier si chaque prestataire a bien fourni les données du trimestre précédent, de manière exhaustive et crédible. Des comparaisons sont effectuées avec les trimestres antérieurs ou avec les données de l'année précédente. Lorsque les données ont été plausibilisées, une facture est adressée par le SCAV aux prestataires d'hébergement.

Deux fois l'an, les revenus de la taxe de séjour sont reversés par le SCAV à Tourisme neuchâtelois sous forme d'un montant forfaitaire. Un décompte annuel est établi au début de l'année suivante. À cette occasion, le SCAV prélève un émolument de 90 francs par prestataire pour couvrir ses propres travaux en matière de prélèvement et de versement de la taxe de séjour. Concernant les prestataires Airbnb, nous verrons sous le chapitre 2 les mesures particulières prises par le SCAV pour s'assurer que tous les prestataires encaissent et reversent la taxe de séjour.

³ Loi sur les établissements publics (LEP ; RSN 933.10) ; Règlement d'exécution des lois sur la police du commerce et sur les établissements publics (RELPCoMEP ; RSN 941.010)

1.3.2. Activités de Tourisme neuchâtelois

Tourisme neuchâtelois développe opérationnellement le tourisme dans le canton de Neuchâtel, en s'inspirant notamment de ses trois missions de base qui sont l'accueil, le développement de l'offre et le confort de l'hôte. Les revenus de la taxe de séjour permettent pour l'essentiel de financer la Neuchâtel Tourist Card (NTC)⁴. Cette carte très appréciée permet de visiter gratuitement le Pays de Neuchâtel : musées, transports publics, croisières, télésiège, location de vélos. Ce pass est remis gratuitement à toute personne (adultes et enfants) séjournant au minimum une nuit dans un établissement hôtelier ou parahôtelier (campings, chambres d'hôtes, appartements & maisons de vacances et hébergements collectifs) du canton de Neuchâtel.

1.3.3. Collaboration SCAV – Tourisme neuchâtelois

Les deux organes SCAV et Tourisme neuchâtelois collaborent de manière intense et régulière dans le domaine de l'hébergement. Ces collaborations sont en place depuis de nombreuses années, à la satisfaction des parties. Elles vont de l'échange d'informations, au soutien à la création et au maintien à jour des pages internet, en passant par la gestion de dossiers particuliers ou des versements des redevances et taxes de séjour, aux relations avec les associations d'hébergeurs et à la mise en œuvre de mesures de surveillance et de mise en conformité des prestataires Airbnb.

Les deux entités recherchent avant tout l'égalité de traitement pour tous les hébergeurs, qu'ils ou elles soient affiliés à Airbnb, à une autre plateforme internet ou fonctionnent de manière indépendante. Il s'agit en particulier de garantir que les dispositions légales et réglementaires soient appliquées partout mais aussi que les taxes de séjour soient intégralement versées par les prestataires Airbnb. À défaut, Tourisme neuchâtelois subirait un préjudice financier, au détriment des prestations offertes par la NTC. Il est donc du plus grand intérêt pour le SCAV et pour Tourisme neuchâtelois de mettre en œuvre des instruments garantissant la perception intégrale des taxes de séjour dans le canton.

1.3.4. Implantation d'Airbnb dans le canton

Selon le responsable des politiques publiques pour Airbnb en Allemagne, Autriche et Suisse, en visite à Neuchâtel en décembre 2018, les prestataires neuchâtelois sont avant tout des personnes privées, qui louent de temps à autres leur propre logis. Mais d'autres hébergeurs professionnels (appartements de vacances, bed&breakfast, hôtels) utilisent également Airbnb comme plateforme de réservation en ligne.

Selon Airbnb toujours, au 1^{er} décembre 2018, 380 objets étaient activés sur la plateforme. À noter que ce chiffre comprend également les objets non disponibles car leurs propriétaires les utilisent pour leurs besoins propres ou parce que le calendrier de location n'a pas été mis à jour. De décembre 2017 à décembre 2018, 84% des prestataires avaient loué moins de 120 nuitées, 11% de 120 à 180 nuitées et 5% plus de 180 nuitées. Au niveau des client-e-s, selon Airbnb, 29.100 arrivées sur le territoire cantonal ont été enregistrées sur 12 mois entre décembre 2017 et décembre 2018. Le profil des client-e-s dans le canton se présente comme suit : âge moyen de 40 ans, taille du groupe de 1.9 personnes, durée moyenne du séjour de 3.6 nuits. Les client-e-s provenaient d'Europe pour 8.100 d'entre eux (Suisse : 3500 ; France : 2900 ; etc.) ; 640 d'Amérique du Nord, 200 d'Asie, 100 d'Amérique latine, 80 d'Australie et 80 d'Afrique et du Proche-Orient⁵.

⁴ <https://www.neuchatel-tourist-card.ch>

⁵ Ces données statistiques ont été transmises oralement par le représentant Airbnb lors de sa visite à Neuchâtel

Le SCAV et Tourisme neuchâtelois ont investigué de leur côté pour obtenir leurs propres chiffres sur l'implantation de la plateforme dans le canton. Pour Tourisme neuchâtelois, 204 prestataires étaient actifs fin 2018 dans le canton, offrant environ 290 objets à la location. Pour le SCAV, environ 200 prestataires offraient 276 objets à la même période. On remarque une différence d'environ une centaine d'objets avec les chiffres fournis par Airbnb, expliquée certainement par des objets momentanément pas disponibles ou des calendriers de réservations pas mis à jour. Les objets disponibles concernaient notamment 90 logements d'hôtes et 114 logements de vacances ; ils se répartissaient comme suit : 128 objets sur le Littoral (63%), 47 objets dans les Montagnes neuchâteloises (23%), 17 objets au Val-de-Travers (8%) et 12 objets au Val-de-Ruz (6%).

Sur les 90 logements d'hôtes figurant à cette époque sur la plateforme Airbnb, seuls 26 (29%) étaient déclarés auprès du SCAV, comme la loi l'exige. *A contrario*, plus de 70% ne respectaient pas leurs obligations légales. Concernant les 114 logements de vacances, seuls 48 (42%) étaient déclarés. Non déclarés, les hébergements n'encaissaient pas la taxe de séjour, notamment. Ces constatations ont conduit aux mesures que nous détaillerons au chapitre 2 du présent rapport.

Concernant les nuitées soumises à la taxe de séjour, nous disposons des chiffres pour les années 2017, 2019, 2020 (partiellement) et 2021 (tableau 1).

Tableau 1 : Nuitées soumises à la taxe et taxes de séjour perçues

	2017	2019	2020	2021
Nuitées (total cantonal)	312'328	362'064		425'451
Nuitées Airbnb	15'092	8'701		7'382
% Airbnb	5.09	2.40		1.74
Taxes de séjour (total cantonal)	818'942.-	967'526.-	1'105'800.-	1'136'795.-
Taxes de séjour Airbnb	45'276.-	25'285.-	13'638.-	21'531.-
% Airbnb	5.23	2.61	1.23	1.89

Le nombre total de nuitées et les revenus de la taxe de séjour qui lui sont liés n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, notamment sous l'effet de la pandémie, qui a profité au tourisme de proximité, bien implanté dans le canton. De 2017 à 2021, l'augmentation des nuitées se monte à +36%, celle des revenus de la taxe de séjour à +39%.

Les nuitées des prestataires Airbnb ont suivi une courbe inverse. Le nombre de nuitées a diminué de -51% pendant la même période, alors que les revenus de la taxe de séjour reculaient de -52%.

La plateforme Airbnb n'est que peu implantée dans le canton, les nuitées enregistrées ne représentant que 1.74% de l'ensemble des nuitées en 2021. Les revenus de la taxe de séjour ne se montent qu'à 1.89% du total des taxes encaissées et reversées à Tourisme neuchâtelois. Les autres plateformes ne sont que marginalement représentées dans le canton et n'ont pas d'influence sur les revenus de la taxe de séjour.

2. MESURES PRISES

Suite, d'une part, aux constatations faites fin 2018 (voir chapitre 1.3.4) et, d'autre part, à l'adoption du postulat 18.161 par votre Conseil, le Conseil d'État a engagé simultanément des démarches visant à rétablir la conformité des prestataires Airbnb aux règles de police du commerce régissant les hébergements et, en parallèle, à conclure un accord de collaboration avec Airbnb, portant sur le prélèvement à la source, directement sur la plateforme, de la taxe de séjour.

2.1. Mise en conformité des prestataires Airbnb

71% des logements d'hôtes et 58% des logements de vacances figurant sur la plateforme Airbnb n'étaient pas annoncés au SCAV fin 2018 et n'avaient en conséquence pas versé les taxes de séjour dues, prêtérissant ainsi les prestations servies par Tourisme neuchâtelois. Un premier contact avec Airbnb, visant à obtenir les coordonnées des prestataires neuchâtelois, s'est logiquement soldé par un échec, vu la politique opaque d'Airbnb en matière de transmission des données aux autorités (voir chapitre 1.2). Le SCAV a alors été contraint de définir et mettre en œuvre une procédure de mise en conformité, que nous décrivons ci-après.

2.1.1. Procédure de mise en conformité administrative

Airbnb n'acceptant pas de transmettre les coordonnées des prestataires neuchâtelois, bien que l'entreprise dispose en permanence de leur liste, il s'est agi pour le SCAV de rechercher qui se trouvait derrière les annonces, parfois fort inventives, déposées sur la plateforme. Il faut en effet savoir que les objets à louer sont présentés sans mentionner les noms de leurs propriétaires ; au mieux, un prénom est donné, dont la véracité est invérifiable. En général, une annonce se compose d'un descriptif de l'objet, des prestations offertes, des tarifs appliqués, d'un calendrier de réservation, de commentaires des hôtes et d'un plan fourni par Google Maps⁶. Il s'agit dans un premier temps pour le SCAV de trouver l'adresse exacte du logement, ce qui passe par une visite sur le SITN⁷ et l'utilisation des applications Google Maps⁸ et Google Street View⁸. Lorsque l'objet est un immeuble à un seul appartement (par exemple un chalet de vacances), l'identification de son propriétaire ou de son locataire est généralement aisée. Par contre, dans des immeubles à plusieurs appartements, l'identification sûre de celui qui est offert à la location est parfois délicate. Rarement, seule une visite sur place, avec prise de contact avec les habitants de l'immeuble, permet de découvrir l'appartement loué. Dans l'immense majorité des cas, le SCAV est capable de retrouver la personne louant l'objet sur Airbnb.

La suite des opérations de mise en conformité est nettement plus aisée. Un premier courrier est envoyé aux prestataires non-annoncés, leur demandant s'ils sont toujours actifs sur la plateforme ; à défaut, il leur est demandé de retirer leurs annonces. Par la même occasion et si leur objet est effectivement offert à la location, ils sont invités à annoncer au SCAV s'ils louent un logement de vacances ou un logement d'hôtes, en se basant sur les définitions de la législation neuchâteloise. Les exigences légales sont en effet bien différentes pour un type ou l'autre d'hébergement.

Selon les réponses reçues, le SCAV émet une décision administrative chargée d'émoluments, exigeant la mise en conformité des hébergements et la fourniture d'une demande d'autorisation (lorsqu'elle est exigée), ainsi qu'une déclaration des nuitées soumises à la taxe de séjour portant sur une durée de 2 ans avant la découverte de l'hébergement non annoncé. Les taxes de séjour éludées sont ainsi récupérées, puis reversées à Tourisme neuchâtelois. Lorsque toutes les conditions requises sont remplies, une autorisation d'établissement public, au sens de l'article 10 de la loi sur la police du commerce (LPCoM, RSN 941.01), du 18 février 2014, est délivrée. Le prestataire est désormais conforme à la législation et reverse régulièrement les taxes de séjour encaissées auprès de ses client-e-s.

⁶ <https://www.google.ch/maps/>

⁷ Système d'information du territoire neuchâtelois ; <https://sitn.ne.ch/>

⁸ <https://www.google.com/mymaps/viewer>

2.1.2. Résultats des surveillances 2019 et 2022

En 2019 et 2022, l'ensemble des offres Airbnb a été contrôlé (voir tableau 2). En 2019, une évaluation des autres plateformes de réservation en ligne a été effectuée par le SCAV. À cette occasion, seuls 4 hébergements ont été découverts sur Booking.com® (dont 3 figuraient également sur Airbnb) et 6 autres sur Abritel.fr®. Nous pouvons ainsi affirmer que les autres plateformes ne jouent aucun rôle dans le canton.

Tableau 2 : Résultats des contrôles effectués en 2019 et 2022

Annonces	2019		2022	
	Nombre	Part	Nombre	Part
Prestataires non-annoncés	115	100%	34	100%
Annonces retirées après contact	56	49%	7	21%
Logements de vacances	29	25%	14	41%
Logements d'hôtes	23	20%	6	17%
Prestataires introuvables	7	6%	7	21%

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ce tableau :

- La procédure mise en place permet la mise en conformité d'une part importante des prestataires ; au final, seuls 3.5% des prestataires Airbnb restent introuvables malgré les recherches entreprises.
- Le nombre de prestataires non-annoncés a fortement chuté entre 2019 et 2022, malgré l'absence de surveillance en 2020 et 2021, en raison de la pandémie. La première campagne de 2019 a eu un effet puissant sur l'assainissement d'une situation qui n'était à l'époque pas acceptable. On peut s'attendre à une poursuite de cette diminution au fur et à mesure des surveillances effectuées.
- Le temps consacré par le SCAV à la mise en conformité des prestataires a diminué de manière significative entre 2019 et 2022. En 2022, la charge de travail est très raisonnable, tout en garantissant un respect quasi complet de la législation.
- Une meilleure collaboration d'Airbnb permettrait d'obtenir 100% de conformité chez ses prestataires.

2.1.3. Enseignements pour le moyen et long terme

La politique opaque d'Airbnb en matière de transmission des données des hébergements aux autorités complique la tâche de ces dernières mais n'empêche pas une application correcte du droit. Par son travail persévérant, le SCAV a réussi à identifier plus de 96% des prestataires. La répétition des surveillances à un rythme régulier permettra à n'en pas douter d'augmenter encore le taux de conformité des prestataires Airbnb et le recouvrement des taxes de séjour dues. Il a dès lors été décidé de procéder dorénavant à deux campagnes de surveillance par année, l'une au printemps, avant l'arrivée des touristes estivaux et l'autre à l'automne, avant la saison hivernale.

En parallèle, la collaboration avec Tourisme neuchâtelois, notamment l'information donnée par ce dernier aux hébergements qui souhaitent obtenir la Neuchâtel Tourist Card (NTC) sans être répertoriés auprès du SCAV, continuera de porter ses fruits, les touristes étant de plus en plus demandeurs de la NTC. Or, celle-ci n'est pas distribuée si le prestataire n'est pas en conformité avec les dispositions de la législation sur la police du commerce. Cette collaboration d'ores et déjà intense et régulière doit perdurer à l'avenir. Avec la notoriété grandissante de la NTC, les touristes qui ne pourront pas l'obtenir car leur logeur ou leur logeuse n'est pas annoncé correctement se détourneront de ce prestataire, qui sera

ainsi fortement incité à se mettre en conformité. De plus, Tourisme neuchâtelois sensibilise les hôtes, sur son site internet, de l'importance de s'assurer, avant de procéder à la réservation, que leur hébergeur distribue la NTC.

Ainsi, par des mesures de surveillance, d'une part, et d'incitation, d'autre part, la situation en lien avec la présence de la plateforme Airbnb dans le canton peut être qualifiée de bonne. L'énorme majorité des taxes de séjour générées par la réservation de nuitées sur la plateforme est perçue et rétrocédée à Tourisme neuchâtelois. Ces mesures allant encore s'intensifier à l'avenir, on peut raisonnablement penser qu'aucune taxe de séjour ne sera éludée, répondant ainsi parfaitement à la demande légitime de votre Conseil.

Bien sûr, une meilleure collaboration de la part d'Airbnb simplifierait les tâches administratives du SCAV. En particulier, une mise à disposition des coordonnées des prestataires actifs permettrait de supprimer la première étape de mise en conformité, à savoir la recherche des personnes ou sociétés se cachant derrière les annonces figurant sur le site. Une lueur d'espoir pointe depuis quelques mois. En effet, Airbnb a récemment conclu un accord avec la région de Klosters-Davos⁹, selon lequel Airbnb n'accepte plus que des prestataires qui peuvent fournir la preuve qu'ils se sont annoncés au préalable auprès des autorités, garantissant ainsi que tous les prestataires sont bien connus de ces dernières. Ainsi, même si la taxe de séjour n'est pas directement prélevée à la source par la plateforme elle-même, les autorités peuvent vérifier que toutes les taxes dues sont bien encaissées. Des démarches seront entreprises par le Conseil d'État pour obtenir un accord identique avec Airbnb.

2.2. Négociations avec Airbnb

Dès l'adoption par votre Conseil du postulat 18.161, des contacts ont été noués avec Airbnb, pour explorer la possibilité de conclure une convention avec l'entreprise, portant sur le prélèvement à la source de la taxe de séjour. Par courriel du 15 octobre 2018, le responsable des politiques publiques d'Airbnb en Allemagne, Autriche et Suisse (Public policy Germany, Austria and Switzerland) prenait contact avec le chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) pour lui exposer la position de principe d'Airbnb et lui proposer un échange sur le sujet.

D'emblée et spontanément, il indiquait qu'une éventuelle convention avec Airbnb ne serait techniquement possible que sous certaines conditions, notamment au niveau de l'harmonisation des montants des taxes, et qu'un accord ne pourrait pas être exigé légalement, dans la mesure où, selon lui, ce sont toujours les prestataires qui sont redevables de la taxe et pas une plateforme comme Airbnb. Il informait également que la confidentialité était la règle dans le cadre des négociations et qu'Airbnb n'était de loin pas la seule plateforme offrant la location d'objets, en citant notamment booking.com, tripadvisor, HomeAway/Expedia, WIMDU et gloveler et qu'il estimait qu'il serait correct que toutes les plateformes soient traitées de la même manière. Ce premier contact confirmait les expériences faites ailleurs, à savoir que le canton devait s'attendre à devoir simplifier ses règles régissant les différents montants ou l'exonération de la taxe de séjour et s'engager à ouvrir des négociations avec d'autres plateformes.

Le 11 décembre 2018, le représentant d'Airbnb faisait le déplacement de Neuchâtel pour une discussion portant sur l'implantation de la plateforme dans le canton et sur le lancement d'un projet de convention entre l'entreprise et le canton. À partir de cet instant, la balle est longtemps restée dans le camp d'Airbnb, qui peinait à transmettre un projet de convention. Les analyses internes à l'entreprise ont duré jusqu'en avril 2019 et à nouveau la question

9

https://www.davos.ch/fileadmin/user_upload/dokumente/informieren/Gaestetaxen/Airbnb_Factsheet_Info_Vermieter__en.pdf

des tarifs neuchâtelois différenciés a été thématisée, Airbnb proposant d'abandonner le tarif réduit pour les campings et les hébergements collectifs. Les travaux pour un projet de convention pouvaient toutefois débuter. Celui-ci fut finalement livré le 23 mai 2019.

2.2.1. Projets de convention

Notons tout d'abord que les projets de convention ont été fournis en allemand et en anglais. Une première analyse par les services concernés, à savoir le SCAV et le service juridique, a conclu que la convention devait être signée par l'État et pas par Tourisme neuchâtelois, comme Airbnb le suggérait. Ensuite, le fait que la convention soit en anglais – et pas dans la langue officielle du canton – qu'elle soit soumise au droit irlandais et que le for juridique soit à Dublin (Irlande) parut difficilement acceptable car ainsi Airbnb se soustrayait à la législation neuchâteloise mais acceptait volontairement de s'y soumettre. Concrètement, si Airbnb décidait de ne plus payer les taxes de séjour ou sortait de la convention, le canton n'aurait eu aucun moyen d'action, le droit irlandais étant applicable et les tribunaux irlandais compétents. La convention NE-JU sur la transparence¹⁰ ne se serait pas non plus appliquée, ce qui n'était pas envisageable non plus.

Le projet de convention soulevait également d'autres questions sur le fond. Airbnb ne s'engageait qu'à verser trimestriellement une somme globale des taxes encaissées par les prestataires, sans préciser ce que chacun-e d'entre eux ou elles avait payé, rendant ainsi tout suivi par le SCAV impossible. Mais le problème principal résidait dans le fait qu'Airbnb n'encaisserait qu'un seul montant de taxe, à savoir 4.20 francs par nuitée, ne prenant ni en compte les exceptions légales prévues notamment pour les campings et les hébergements collectifs, ni les exemptions, par exemple pour les mineurs. Airbnb prévoyait que les personnes qui avait payé une taxe alors qu'elles n'y étaient pas astreintes ou qui avaient payé une taxe trop élevée devaient s'adresser au SCAV pour obtenir un remboursement. Cette proposition n'était bien évidemment pas acceptable pour le canton, dans la mesure où, au lieu de simplifier le prélèvement de la taxe de séjour auprès des prestataires Airbnb, elle générerait un surcroît de travail administratif considérable, pour des remboursements de montants bien souvent très faibles. De plus, la perception d'une taxe ne disposant pas de base légale, même si elle pouvait être annulée par la suite, posait un vrai problème.

Suite aux remarques faites par le canton, Airbnb proposait une nouvelle version de la convention, légèrement remaniée, en décembre 2019. Un complément y était en particulier ajouté, qui prévoyait la possibilité pour Airbnb d'exonérer les mineurs du paiement de la taxe. Par contre, cette évolution souhaitée par le canton ne serait mise en œuvre que suite à un release du logiciel Airbnb, pour lequel l'entreprise ne prenait aucun engagement quant à sa réalisation ou à la date de son introduction. Si l'intention était bonne, le canton ne pouvait pas signer la convention, dans la mesure où aucun engagement n'était pris quant à la réalisation de cette modification. Bien au contraire, le texte de la convention portait des mentions telles que : « à une date ultérieure », « si Airbnb adapte les fonctionnalités de sa plateforme », « s'il est capable d'appliquer certaines exceptions » et « Airbnb décide unilatéralement d'appliquer ces exceptions ». Par contre, Airbnb acceptait que le contrat soit soumis à la loi sur la transparence mais maintenait un seul versement trimestriel global.

Depuis décembre 2019, aucune proposition d'adaptation de la convention n'a été fournie par Airbnb, qui campe sur ses positions. Malgré les relances du canton, le logiciel n'a à ce jour pas été adapté.

¹⁰ Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), des 8 et 9 mai 2012

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Une convention avec Airbnb, telle que proposée par l'entreprise, serait rédigée en langues anglaise et allemande, la version anglaise faisant foi, basée sur le droit irlandais et son for situé en Irlande. Cette situation pose de sérieuses interrogations juridiques, quant notamment à la soumission d'activités de l'État à une législation étrangère et au for juridique, qui obligerait le canton à défendre ses intérêts devant la justice irlandaise.

Airbnb se déclare prêt à agir volontairement pour l'encaissement et la transmission des taxes de séjour mais ne prend aucun engagement ferme, dans la mesure où il estime, de bon droit, que les prestataires, même s'ils profitent de la plateforme, sont seuls responsables de l'encaissement des taxes, ce qui est confirmé par la législation neuchâteloise. Airbnb ne serait en conséquence qu'un encaisseur de taxes mais ne garantirait pas l'exhaustivité des taxes prélevées chez ses prestataires, tâche qui continuerait d'incomber au SCAV, alors que ce dernier ne disposerait plus des décomptes individuels de chaque logeur et chaque logeuse. Il ne serait ainsi plus possible de suivre les différents hébergements. Au final, une solution d'encaissement à la source ne simplifierait en rien le travail de surveillance à effectuer par le SCAV.

L'incapacité d'Airbnb à prélever des taxes différenciées ou à exonérer certain-e-s client-e-s constitue une raison de non-entrée en matière et ceci à plusieurs titres. Cette pratique signifierait que nombre de client-e-s seraient taxés sans base légale, ce qui pose d'emblée des problèmes juridiques et éthiques. Certes un remboursement pourrait ultérieurement être demandé mais le prélèvement ne reposerait sur aucune base légale, notamment pour les personnes mineures, les militaires ou encore les personnes logeant dans un camping ou un hébergement collectif. Le Conseil d'État ne souhaite pas conclure une convention ne correspondant pas à notre législation cantonale, tout comme il ne souhaite pas proposer à votre Conseil une harmonisation complète des taxes de séjour, en supprimant les taxes réduites pour les campings ou les hébergements collectifs et les exonérations offertes aux personnes mineures, aux militaires ou dans certaines circonstances, comme les séjours de longue durée. Il estime que la législation actuelle a fait ses preuves et positionne le canton comme une région ouverte au tourisme familial, la gratuité de la taxe de séjour pour les enfants représentant un argument de poids pour attirer les familles et les écoles, en complément à la Neuchâtel Tourist Card (NTC).

En adoptant le postulat 18.161, votre Conseil souhaitait générer de nouvelles ressources financières pour Tourisme neuchâtelois et simplifier les procédures administratives. Comme nous l'avons vu plus haut, ce second objectif ne pourra pas être atteint. Chaque taxe perçue indûment pourrait faire l'objet d'une demande de remboursement. On imagine sans peine l'avalanche de demandes qui aboutirait sur les bureaux du SCAV et qu'il s'agirait de traiter avec toute la diligence voulue. Aucun remboursement ne pourrait être effectué sans une vérification de son bien-fondé, qui fondamentalement serait impossible dans la mesure où Airbnb refuse de fournir des données individuelles de ses client-e-s et ne verserait qu'un montant trimestriel global pour l'ensemble de ses prestataires. Il faudrait également vérifier que les personnes mineures l'étaient réellement pendant leur séjour dans le canton, ce qui, avouons-le, générerait non seulement un travail administratif considérable et disproportionné mais pourrait bien se révéler tout simplement impossible, en particulier pour les personnes venant de l'étranger.

L'encaissement direct des taxes de séjour auprès des prestataires Airbnb disparaîtrait mais, vu la faible implantation de la plateforme dans le canton, comme nous l'avons vu au chapitre 1.3.4, ne concernerait que peu de débiteurs-trices de la taxe de séjour. Au final, bien plus qu'un allègement des procédures administratives, la solution proposée par Airbnb conduirait à une surcharge administrative, nécessitant un renforcement de la police du commerce.

Il s'est donc agi pour le Conseil d'État de déterminer s'il allait vous soumettre une uniformisation complète de la taxe de séjour ou s'il renonçait à une collaboration avec Airbnb. Une uniformisation se serait concrétisée par la suppression de la taxe de séjour à taux réduit pour les campings et les hébergements collectifs et à la soumission à la taxe à taux unique de toutes les personnes mineures séjournant dans le canton, notamment. Chaque nuit passée dans un camping aurait coûté 10.40 francs de plus pour une famille de quatre personnes, 14.60 francs avec trois enfants. Logée à l'hôtel ou en chambre d'hôtes, la même famille aurait payé 8.40 francs de plus par nuit ou 12.60 francs avec trois enfants. Le Conseil d'État tient à un tourisme doux et durable dans le canton, favorisant la venue de familles qui profitent d'une offre attractive grâce à la qualité et à la diversité des hébergements disponibles, aux qualités intrinsèques de notre région et aux avantages notables de la Neuchâtel Tourist Card (NTC).

Fort de l'ensemble des éléments présentés dans le présent rapport, le Conseil d'État estime que les procédures mises en œuvre par le SCAV permettent de gérer correctement la problématique Airbnb dans le canton. L'égalité de traitement complète entre les hébergeurs Airbnb, les hôtels et les autres hébergements est aujourd'hui une réalité. L'ensemble des taxes de séjour est perçu, quel que soit le type de location des hébergements ; il n'existe plus de potentiel d'augmentation des recettes qu'un éventuel prélèvement à la source par la plateforme de réservation Airbnb pourrait générer.

4. CONCLUSION

Une procédure robuste a été mise en œuvre dès 2018 pour rechercher et, le cas échéant, mettre en conformité celles et ceux qui ne se sont pas annoncés auprès du SCAV. Bien rodée, cette surveillance nous permet aujourd'hui d'affirmer que les prestataires Airbnb sont traités comme tous les autres hébergements et qu'ils ou elles versent de la même manière les taxes de séjour dues. Les espoirs de simplifications administratives envisagés dans le postulat se sont heurtés à la non-entrée en matière d'Airbnb, qui, de bon droit, estime ne pas être redevable de l'encaissement des taxes de séjour, celles-ci relevant des prestataires eux-mêmes.

Au vu des arguments développés dans le présent rapport et estimant la situation sous contrôle, le Conseil d'État propose à votre Autorité de classer le postulat 18.161.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 février 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND