

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



18.300	é	Iv. ct. SG. Ne pas subventionner le tourisme d'achat
17.3131	é	Mo. Hösli. Ne pas désavantager le commerce de détail suisse
17.3428	é	Mo. Hegglin Peter. Stop aux franchises douanières et au non-paiement des taxes aux frontières suisses!
17.3417	n	Mo. Conseil national (Dobler). Dédouanement électronique. Allègement de la bureaucratie et plus grande flexibilité des franchises douanières

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 14 janvier 2019

Réunie le 14 janvier 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats a procédé à l'examen préalable de l'initiative cantonale 18.300, déposée le 22 décembre 2017 par le canton de Saint-Gall. Elle a également procédé à l'examen préalable de la motion 17.3131, déposée le 15 mars 2017, et de la motion 17.3428, déposée le 16 juin 2017, lesquelles lui avaient été attribuées par son conseil, ainsi que de la motion 17.3417, que le Conseil national avait adoptée le 12 juin 2017.

L'initiative 18.300 vise à ce que l'ensemble des importations de marchandises privées soient soumises à la TVA si celle-ci fait l'objet d'un remboursement à l'étranger. Cette mesure permettrait de lever la franchise-valeur.

La motion 17.3131 charge le Conseil fédéral de réduire à 50 francs la franchise-valeur, actuellement fixée à 300 francs.

La motion 17.3428 charge le Conseil fédéral de remédier au manque à gagner existant aujourd'hui dans les recettes de TVA liées au trafic d'achats transfrontalier et de définir de nouvelles réglementations avec les pays voisins, à savoir soit le remboursement à la frontière, au moyen d'outils informatisés, de la somme correspondant à la valeur de la TVA dans le pays d'achat en déduisant le montant de la TVA en vigueur dans le pays d'importation, soit la suppression du remboursement de la TVA, mais le virement au pays voisin d'une somme définie à partir de l'inventaire des achats.



La motion 17.3417 charge le Conseil fédéral d'introduire pour les voyageurs un système d'autodéclaration à la douane pour la TVA.

Proposition de la commission

La commission propose, par 7 voix contre 2 et 1 abstention, de ne pas donner suite à l'initiative cantonale et de rejeter les trois motions.

Rapporteur : Noser

Pour la commission :
Le président

Pirmin Bischof

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 10 mai 2017 et du 30 août 2017
- 3 Etat de l'examen préalable
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

[18.300]

Le Grand Conseil saint-gallois invite l'Assemblée fédérale à modifier les bases légales de sorte que l'ensemble des importations de marchandises privées soient soumises à la TVA si celle-ci fait l'objet d'un remboursement à l'étranger. Cette mesure permettrait de lever la franchise-valeur.

[17.3131]

Le Conseil fédéral est chargé de réduire à 50 francs la franchise-valeur, actuellement fixée à 300 francs, pour importer en franchise de redevances des marchandises destinées à l'usage privé.

[17.3428]

Le Conseil fédéral est chargé de remédier au manque à gagner existant aujourd'hui dans les recettes de TVA liées au trafic d'achats transfrontalier. De nouvelles réglementations doivent être définies avec les pays voisins, à savoir:

1. soit le remboursement à la frontière, au moyen d'outils informatisés, de la somme correspondant à la valeur de la TVA dans le pays d'achat en déduisant le montant de la TVA en vigueur dans le pays d'importation;
2. soit la suppression du remboursement de la TVA, mais le virement au pays voisin d'une somme définie à partir de l'inventaire des achats.

[17.3417]

Le Conseil fédéral est chargé d'introduire pour les voyageurs un système d'autodéclaration à la douane pour la TVA. Cela passerait dans un premier temps par la mise à disposition d'une application; dans un deuxième temps, il faudrait définir comment pourrait être effectué le dédouanement à l'étranger (par ex. au moyen d'automates d'autodédouanement, ou en effectuant le dédouanement directement lors de la transaction).

1.2 Développement

[18.300]

Quiconque effectue des achats à l'étranger pour une valeur inférieure à 300 francs se voit exonéré, lors de l'importation de la marchandise, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) étrangère; les personnes concernées ne s'acquittent pourtant d'aucune taxe à l'importation. Ainsi, le tourisme d'achat est non seulement intéressant en raison de la force du franc, mais aussi du fait de l'exonération fiscale prévue par la législation en vigueur. Plusieurs critiques peuvent être émises à cet égard:

- équité fiscale: les consommateurs qui font leurs achats à l'étranger profitent d'avantages fiscaux non justifiés. En effet, ils ne paient pas de TVA - ni en Suisse, ni à l'étranger -, ce qui est injuste par rapport aux consommateurs qui effectuent leurs achats en Suisse et s'acquittent de la TVA sur l'ensemble de leurs achats. Bien que tous les consommateurs de Suisse profitent des infrastructures et des services nationaux, seuls certains y apportent leur contribution. Ainsi, entre 600 millions et 1 milliard de francs échappent chaque année aux pouvoirs publics (source: "Luzerner Zeitung" du 18 juin 2017);
- commerce: selon Credit Suisse, la valeur du tourisme d'achat s'élève à quelque 10 milliards de francs par année, ce qui représente 10 pour cent du chiffre d'affaires que réalise le secteur du commerce de détail durant la même période (source: "St. Galler Tagblatt" du 2 septembre 2017). La diminution du chiffre d'affaires en Suisse met en péril de nombreux emplois et menace tout



spécialement les petites structures économiques. Cette situation touche particulièrement le canton limitrophe qu'est Saint-Gall;

- trafic: le tourisme d'achat génère du trafic inutile et produit, par conséquent, beaucoup de bruit et de gaz d'échappement. Les embouteillages interminables qui se forment tous les week-ends à proximité de la frontière sont devenus monnaie courante.

Les consommateurs qui vont faire leurs achats hors du pays profitent déjà d'une exonération de la TVA à l'étranger, raison pour laquelle ils devraient être tenus de s'acquitter de cette dernière sur le territoire suisse. Une telle mesure peut être mise en place facilement: les acheteurs pourraient régler la somme due au moyen de distributeurs automatiques capables de comptabiliser le montant de la créance fiscale pour chaque document d'exportation.

[17.3131]

Aujourd'hui, lorsque vous rentrez de l'étranger ou que vous arrivez en Suisse, vous pouvez importer des marchandises en franchise de redevances si leur valeur totale n'excède pas 300 francs (franchise-valeur), à condition qu'elles soient pour votre usage privé ou qu'il s'agisse de cadeaux. La franchise-valeur s'applique notamment aux denrées alimentaires, aux tabacs manufacturés, aux boissons alcoolisées, aux animaux domestiques et aux travaux de réparation et d'entretien effectués à l'étranger sur son propre véhicule. Elle n'est accordée qu'une fois par jour et par personne (y compris aux enfants).

Il en résulte que la TVA est perçue sur les marchandises importées qui ne sont pas destinées à un usage privé et ne représentent pas des cadeaux. L'octroi de la franchise-valeur est exclu dans ce cas.

Par la présente motion, je demande que la franchise-valeur soit abaissée à 50 francs.

Le tourisme d'achat, en pleine expansion, nuit considérablement aux entreprises suisses, particulièrement au commerce de détail, et met de nombreux emplois en péril.

Les régions frontalières sont naturellement plus touchées que d'autres, mais la mobilité croissante de la population a pour effet que de plus en plus d'entreprises souffrent de ce phénomène à l'intérieur même du pays. La franchise-valeur fixée à 300 francs accentue fortement le tourisme d'achat, car elle permet de faire de grosses dépenses en un seul voyage. Vu que la TVA est entièrement remboursable à l'étranger, sans que la redevance suisse doive être perçue sur les marchandises importées, les entreprises de notre pays se trouvent encore désavantagées sur le plan fiscal.

En réduisant la franchise-valeur, on ne promeut pas un îlot de cherté en Suisse. Dans le commerce de détail, en effet, le prix final dépend directement des loyers et des salaires élevés payés en Suisse. Les consommateurs, qui profitent d'une bonne rémunération dans notre pays, ne sauraient faire valoir cet argument.

Enfin, grâce à la réduction prévue, la Confédération bénéficierait de quelques centaines de millions de francs de rentrées additionnelles, déduction faite des frais légèrement supérieurs engendrés par l'encaissement de l'impôt.

[17.3428]

L'interconnexion mondiale ne cesse d'augmenter, et la consommation des ménages ne fait pas exception. En effet, une part de plus en plus importante des achats indispensables sont effectués en ligne ou dans des centres commerciaux éloignés, conférant aux frontières étatiques une fonction de plus en plus subsidiaire. Des milliers de Suisses et Suissesses se rendent chaque jour dans les pays voisins pour faire leurs courses, ce qui entraîne pour notre économie nationale un manque à gagner s'élevant à plusieurs milliards - on parle aujourd'hui de plus de 10 milliards de francs, ou de 11 pour cent du chiffre d'affaires total réalisé par le commerce de détail. Outre des prix d'achat plus avantageux, ces personnes bénéficient du remboursement de la TVA et sont affranchies des droits de douane et des taxes (par exemple de la taxe d'élimination anticipée). Elles profitent de notre offre



de services nationaux de haute qualité mais ne contribuent que partiellement aux coûts élevés de ces services. A l'inverse, les personnes qui font leurs courses en Suisse doivent contribuer à ces coûts en plus des prix d'achat plus importants et des impôts et taxes, et ce même pour les montants minimes. Cette situation est contestable dans le cadre de notre politique nationale, et devient de plus en plus insoutenable.

On estime entre 600 millions et un milliard de francs les pertes de l'Etat liées au non-paiement des impôts et des taxes.

Aujourd'hui, le montant maximal pour l'importation de marchandises depuis l'étranger sans paiement de la TVA est fixé à 300 francs par trajet et par personne. En fractionnant correctement leurs achats, les ménages peuvent s'en sortir sans payer la TVA et les taxes. Des files d'attente de plus en plus longues se forment aux postes de douane pour réclamer le remboursement des sommes correspondantes. Un abaissement de la franchise ne ferait que rallonger le temps d'attente et représenterait un défi logistique difficilement réalisable.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral doit définir de nouvelles réglementations avec les pays voisins. Un accord international serait également envisageable.

On peut par exemple imaginer les réglementations suivantes:

1. la TVA n'est plus remboursée, mais une somme définie à partir de l'inventaire des achats est virée au pays voisin;
2. au moyen d'outils informatisés, le montant de la TVA en Suisse est déduit du montant de la TVA dans le pays d'achat lors du passage à la frontière. Seule la différence est remboursée.

De telles réglementations permettraient d'assujettir tous les achats au paiement de la TVA.

[17.3417]

Le tourisme d'achat nuit aux entreprises nationales, en particulier aux commerçants de détail. La politique a du mal à trouver une solution adaptée, notamment car elle ne veut pas rajouter des dépenses administratives aux autorités douanières. L'introduction d'une application pour l'autodéclaration à la douane permettrait de régler ce problème: elle augmenterait la flexibilité des franchises douanières sans dépense supplémentaire significative pour les autorités douanières - au contraire, l'application réduirait même les charges en personnel et les coûts de procédure à la douane. Pour les consommateurs, elle représenterait également un énorme avantage, car elle réduirait la bureaucratie et le temps d'attente à la douane. De plus, la Confédération en tirerait profit elle aussi, puisqu'elle augmenterait massivement ses recettes de TVA grâce à la réduction des franchises douanières, ce qui en retour profiterait à notre pays.

L'application devra être facile à utiliser. Il faudra procéder en conséquence à des adaptations du droit douanier afin d'établir des procédures simples et adaptées aux citoyens.

2 Avis du Conseil fédéral du 10 mai 2017 et du 30 août 2017

[17.3131]

La franchise-valeur de 300 francs est déjà en vigueur depuis 2002. Elle a été créée afin d'alléger la tâche administrative liée à la perception des redevances d'importation.

Ces dernières années, des études et des rapports ont démontré que l'essor actuel du tourisme d'achat est dû non pas au montant de la franchise-valeur, mais bien à la force du franc, aux différences de prix par rapport aux pays voisins et, dans certains cas, aux horaires d'ouverture des magasins plus attractifs. Un abaissement de la franchise-valeur à 50 francs aurait pour conséquence de faire payer à un particulier 6.25 francs (taux réduit pour les denrées alimentaires de 2,5 pour cent) ou 20 francs (taux normal de 8 pour cent) maximum de TVA en plus par rapport à aujourd'hui. Etant donné que les différences de prix entre la Suisse et l'étranger ont tendance à se creuser, cette légère charge fiscale supplémentaire résultant de l'abaissement de la franchise-valeur n'aurait pas de répercussion notable sur le comportement d'achat des consommateurs. De ce fait, le Conseil



fédéral estime qu'un abaissement de la franchise-valeur ne dissuaderait guère les personnes domiciliées en Suisse de faire leurs achats dans les pays voisins.

Si la franchise-valeur était plus basse, il faudrait compter avec une augmentation du nombre des dédouanements dans le trafic touristique. Cela générerait une charge de travail disproportionnée en comparaison des coûts engendrés pour la douane et pour les citoyens. En raison de la situation actuelle, les ressources disponibles du Corps des gardes-frontière sont consacrées en priorité à la lutte contre les migrations irrégulières et la criminalité transfrontalière. Il n'est donc pas possible d'augmenter la charge de travail dans le trafic touristique (activités de contrôle et encaissement des redevances d'entrée), faute de ressources. Il faudrait par conséquent s'attendre à une aggravation des problèmes d'embouteillage aux bureaux de douane situés à la frontière.

En outre, le Conseil fédéral renvoie à sa réponse à la motion Hausammann 15.4172, "Ne pas encourager le tourisme commercial par des cadeaux fiscaux", ainsi qu'au rapport du 21 décembre 2016 en réponse aux postulats Bischof 15.3091, 15.4053, Rechsteiner Paul 15.3367 et Cramer 15.3208.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral rejette l'abaissement de la franchise-valeur.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

[17.3428]

En vertu du principe du pays de destination, la TVA est perçue sur la consommation dans ce pays et les exportations sont exonérées de TVA dans le pays d'origine. Par mesure d'économie administrative, la plupart des pays voisins (à l'exception de l'Allemagne) n'accordent cependant la détaxe sur les exportations qu'à partir d'un certain montant d'achats.

Le remboursement de la TVA étrangère n'est pas effectué par les autorités douanières à la frontière, mais bien a posteriori, par le vendeur étranger ou par une entreprise privée spécialisée dans cette activité.

Le manque à gagner déploré par l'auteur de la motion tient non seulement au remboursement de la TVA octroyé lors de l'exportation, mais aussi à la franchise applicable lors de l'importation en Suisse. Les franchises actuelles datent de 2002 et ne sont donc pas à l'origine du récent essor du tourisme d'achat. Elles ont été introduites pour des raisons d'économie administrative et d'efficacité de la perception de l'impôt, principe que prévoit expressément la loi sur la TVA. Ce principe correspond aussi à l'objectif de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (convention de Kyoto).

Les différences entre les taux créeraient des difficultés en cas de compensation mutuelle. Comme les taux de TVA sont moins élevés en Suisse, il faudrait, pour les marchandises exportées, réclamer la différence par rapport à la TVA du pays de destination. Une solution basée sur la compensation ne pourrait en outre être trouvée qu'avec les pays voisins, et la question des importations depuis d'autres Etats ne serait donc pas résolue.

La modification des bases légales mais aussi l'appartenance de nos pays voisins à l'union douanière mise en place par l'UE soulèveraient des défis liés au droit de l'UE.

Enfin, faute de statistiques (la taxation se fait oralement dans le trafic touristique, par ex.), l'administration ne peut confirmer les chiffres avancés par l'auteur de la motion quant à la perte de recettes fiscales et aux dommages infligés à l'économie nationale. Par ailleurs, faire le point sur la situation est un objectif du rapport qui, suivant la recommandation du Conseil fédéral, devrait être établi en réponse au postulat 17.3660, "Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA" de la Commission des finances du Conseil national.

Il est prévu que ce rapport aborde la thématique du tourisme d'achat en détails, analyse sous plusieurs angles les solutions proposées dans différentes interventions parlementaires et mette en évidence les mesures envisageables.



Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

[17.3417]

L'Administration fédérale des douanes (AFD) estime qu'une application de dédouanement électronique des marchandises du trafic touristique constitue une solution efficace. Elle s'est donc fixé comme objectif d'encourager la déclaration de marchandises privées du trafic touristique sur les appareils mobiles. A titre de mesure immédiate, elle a donné en juin 2017 le coup d'envoi du développement d'une application permettant l'autodéclaration des marchandises privées. Cette application permettra aux voyageurs de calculer le montant des droits de douane et de procéder au paiement en ligne.

En lançant le programme pluriannuel DaziT, l'AFD a entamé sa modernisation et sa numérisation. Elle prépare, dans ce cadre, la mise à disposition d'une solution de dédouanement électronique dans le trafic touristique.

Concernant les mesures à prendre en collaboration avec les pays voisins, le Conseil fédéral renvoie au rapport qui sera rédigé suite à l'adoption du postulat de la Commission des finances du Conseil national 17.3360, "Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA".

Le rapport abordera en détail et sous plusieurs angles la thématique du tourisme d'achat. Il doit analyser les différentes solutions proposées et mettre en évidence les mesures envisageables.

L'auteur de la motion réclame expressément qu'une application soit développée. Dans le contexte de l'économie administrative, rien ne s'oppose à cette demande.

Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion.

3 Etat de l'examen préalable

Respectivement le 6 juin et le 19 septembre 2017, le Conseil des Etats a attribué à la commission l'examen des motions 17.3131 et 17.3428.

Le 29 septembre 2017, le Conseil national a adopté la motion 17.3417 sans en débattre et sans opposition.

Le Conseil des Etats est le conseil prioritaire s'agissant de l'initiative cantonale 18.300.

4 Considérations de la commission

L'initiative cantonale 18.300 et les motions 17.3131 et 17.3428 poursuivent le même objectif, à savoir lutter contre le tourisme d'achat. La commission soutient cet objectif. Le tourisme d'achat a pris de telles dimensions – notamment dans les régions frontalières avec l'Allemagne – qu'il est devenu nécessaire de prendre des mesures au niveau politique. La commission s'inquiète de ce que la situation actuelle représente pour les cantons frontaliers et pour les entreprises. Le Conseil national a dressé le même constat : il a approuvé, lors de la session d'hiver 2017, un postulat de sa Commission des finances (17.3660) qui demande au Conseil fédéral de présenter un rapport sur les répercussions du franc fort sur la TVA, et notamment de montrer dans quelle mesure il serait possible d'adapter le régime de la TVA pour lutter contre le tourisme d'achat. Le rapport en réponse à ce postulat est attendu dans le courant du troisième trimestre 2019. La commission prévoit d'aborder à nouveau cette question à la lumière de ce rapport et d'en discuter en détail. Elle prévoit également de déposer sa propre intervention sur le sujet. Compte tenu des délais prévus par le droit parlementaire, elle n'a pas pu reporter l'examen de l'initiative cantonale et des deux motions et propose donc, pour des raisons formelles, de ne pas donner suite à l'initiative 18.300 et de rejeter les motions 17.3131 et 17.3428 ; comme elle l'a annoncé, elle se penchera néanmoins plus avant sur leur objectif commun. A noter qu'une autre initiative – du canton de Thurgovie (18.316) – est pendante devant la commission.



Par ailleurs, la commission rejette la motion 17.3417, car le Conseil fédéral l'a déjà mise en œuvre. Depuis Pâques 2018, les voyageurs peuvent dédouaner leurs marchandises de manière numérique de partout en toute autonomie grâce à l'application QuickZoll.