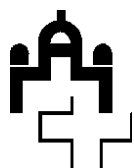


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



18.300 é Iv.ct. SG. Ne pas subventionner le tourisme d'achat

18.316 é Iv.ct. TG. Suppression de la franchise-valeur dans le tourisme d'achat

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 25 février 2020

Réunie le 25 février 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a procédé à l'examen préalable des initiatives visées en titre, déposées par les cantons de Saint-Gall et de Thurgovie respectivement le 22 décembre 2017 et le 16 août 2018.

Les initiatives visent à modifier la législation fédérale de manière à ce que l'ensemble des importations de marchandises privées soient soumises à la TVA suisse si la TVA étrangère fait l'objet d'un remboursement.

Proposition de la commission

La commission propose, par 17 voix contre 7, de ne pas donner suite aux initiatives. Une minorité (Friedli Esther, Baumann, Landolt, Müller Leo, Regazzi, Ritter, Ryser, Rytz Regula) propose de leur donner suite.

Rapporteurs : Walti Beat (d)

Pour la commission :
Le président

Christian Lüscher

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 État de l'examen préalable
- 3 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.

[18.316]

Il y a lieu de modifier la législation fédérale de manière à ce que l'ensemble des importations de marchandises privées soient soumises à la TVA suisse si la TVA étrangère fait l'objet d'un remboursement.

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.

[18.316]

Équité fiscale: la réglementation actuelle - franchise-valeur pour les importations de marchandises d'une valeur inférieure à 300 francs et possibilité (dont les consommateurs font généralement usage) de se faire rembourser la TVA dans les pays limitrophes (en Allemagne: 19 pour cent; 7 pour



cent pour certains produits alimentaires) - crée une gigantesque zone franche. Les consommateurs achetant des marchandises d'une valeur inférieure à 300 francs à l'étranger ne paient pas de TVA, contrairement à ceux qui font leurs achats en Suisse. Cette situation est injuste du point de vue fiscal, et c'est le commerce de détail suisse qui en pâtit. En outre, cela représente des millions de francs de manque à gagner pour le fisc suisse, et ces pertes fiscales doivent être compensées d'une autre manière.

Commerce de détail: selon un article paru le 4 janvier 2017 dans la "NZZ", Credit Suisse estime que les achats effectués à l'étranger représentent quelque 10 milliards de francs. Par exemple, à Kreuzlingen, de nombreux magasins voient leurs ventes s'effondrer, alors que de l'autre côté de la frontière, à Constance, les consommateurs affluent en masse dans la ville tous les samedis. Dans son édition du 1er mars 2017, la "Stuttgarter Zeitung" écrit que jusqu'à 50 pour cent du chiffre d'affaires des détaillants de la ville de Constance est réalisé grâce au tourisme d'achat provenant de Suisse et que cet argent change la physionomie de la ville. Le 11 janvier 2016, la "NZZ" déclarait que, rien que pour la ville de Constance, plus de 10 000 certificats d'exportation sont délivrés chaque jour.

Il va de soi que le tourisme d'achat n'est pas le seul ennemi du commerce de détail. Toutefois, on ne peut invoquer le commerce en ligne ou l'îlot de cherté suisse pour refuser de mettre en place une nouvelle réglementation douanière permettant aux détaillants suisses de ne pas être encore plus désavantagés.

Transports et environnement: la frénésie du tourisme d'achat engendre une circulation automobile massive, laquelle a des répercussions sur l'environnement. Preuve en est l'augmentation du trafic sur les axes en direction de l'Allemagne, qui est nettement supérieure à la moyenne cantonale: alors que le trafic a augmenté de 0,8 pour cent sur l'ensemble du canton de Thurgovie, il a crû de 7,2 pour cent sur la H470 (Berg) et de 6,9 pour cent sur la H471 (Langgrickenbach), selon les chiffres de 2015 fournis par l'office des routes du canton.

2 État de l'examen préalable

Le Conseil des États a procédé à l'examen préalable des initiatives 18.300 et 18.316 en qualité de conseil prioritaire. Les débats au conseil ont été précédés d'intenses délibérations au sein de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E). La CER-E a examiné non seulement la solution proposée par les initiatives afin de lutter contre le tourisme d'achat, mais aussi d'autres propositions visant à adapter le système de franchise-valeur dans le trafic touristique. Dans son rapport du 14 janvier 2019 (relatif à l'initiative 18.300), elle a souligné que le tourisme d'achat représentait un défi de taille pour les cantons frontaliers et les commerçants concernés, et qu'il était devenu nécessaire de prendre des mesures. Elle prévoyait donc de déposer sa propre intervention sur le sujet. Toutefois, après une discussion supplémentaire et en se basant sur un rapport du Conseil fédéral du 29 mai 2019 (rapport en réponse au postulat [17.3360](#)), la CER-E est parvenue à la conclusion, le 30 août 2019 (rapport relatif à l'initiative 18.316), qu'une adaptation du système actuel de franchise-valeur créerait de nouvelles difficultés. La commission a estimé que, pour diverses raisons, tant les solutions qui, à l'instar des initiatives 18.300 et 18.316, demanderaient aux consommateurs de démontrer que la TVA étrangère n'a pas fait l'objet d'un remboursement afin de pouvoir profiter de la franchise-valeur que celles qui viseraient à introduire une obligation, pour les consommateurs, de fournir une preuve (par. ex. la preuve d'un séjour d'une certaine durée à l'étranger) ne fonctionneraient pas. De telles solutions entraîneraient une charge administrative énorme et pourraient être facilement contournées. Les autorités douanières ne pourraient pour ainsi dire pas contrôler si elles sont bel et bien respectées. La CER-E a donc proposé à son conseil, par 6 voix contre 1 et 3 abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative



18.316. Le 14 janvier 2019 déjà, elle avait proposé à son conseil, par 7 voix contre 2 et 1 abstention, de ne pas donner suite à l'initiative 18.300 et de rejeter également d'autres interventions visant une adaptation de la franchise de TVA.

Lors des délibérations au Conseil des États, certains partisans des initiatives ont critiqué le refus de la commission de donner suite à ces initiatives et son attitude trop passive à leur goût. Selon eux, compte tenu de l'ampleur du tourisme d'achat et de ses conséquences néfastes pour le commerce, l'économie et l'environnement, on ne peut pas se permettre de se laisser effrayer par l'éventualité d'une charge administrative ou de défis techniques dans le cas où les initiatives seraient mises en œuvre.

Le Conseil des États s'est tout de même rallié à l'avis de sa commission. Le 6 mars 2019, il a décidé, par 30 voix contre 14, de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Saint-Gall. Le 18 septembre 2019, il a également rejeté celle du canton de Thurgovie par 19 voix contre 18 et 1 abstention.

3 Considérations de la commission

La majorité de la commission partage l'avis de la CER-E, selon lequel il serait impossible de mettre en œuvre la solution esquissée par les deux initiatives, qui repose sur l'idée que c'est aux consommateurs de démontrer que la TVA étrangère n'a pas fait l'objet d'un remboursement. D'un point de vue technique, il serait par exemple plus facile d'abaisser ou de supprimer la franchise de TVA, même si cette mesure entraînerait également une charge administrative importante. De l'avis de la majorité cependant, même ces mesures ne permettraient pas de restreindre durablement le tourisme d'achat. Comme ce dernier est principalement motivé par le niveau élevé des prix en Suisse, il ne peut être combattu durablement qu'avec des mesures contre l'îlot de cherté. Modifier la réglementation actuelle en matière de remboursement de la TVA ne permettrait donc pas de résoudre le problème. La majorité de la commission rappelle en outre qu'à la session de printemps 2020, le Conseil national traitera une motion de la Commission des finances du Conseil national ([19.3975](#)) qui va dans le même sens que les deux initiatives des cantons de Saint-Gall et de Thurgovie. À ses yeux, il convient d'attendre que ce texte ait été examiné avant d'envisager d'éventuelles autres mesures.

Une minorité propose de donner suite aux initiatives. Selon elle, il s'agirait d'un signal fort, en particulier pour les cantons frontaliers, particulièrement touchés par le tourisme d'achat. De l'avis de la minorité, l'argument de l'équité fiscale avancé par les cantons de Saint-Gall et de Thurgovie est également important puisque les consommateurs qui font leurs achats à l'étranger ne paient la TVA ni en Suisse ni dans les pays voisins, ce qui revient pratiquement à « subventionner » le tourisme d'achat.