

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



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
19.3975	n	Mo. Conseil national (CdF-CN). Améliorer l'égalité fiscale en ce qui concerne le flux de marchandises du petit trafic frontalier

 Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 1er juillet 2021

Réunie le 1^{er} juillet 2021, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a procédé à l'examen préalable des initiatives et de la motion visées en titre, déposées respectivement par le canton de St-Gall le 22 décembre 2017 (18.300), par le canton de Thurgovie le 16 août 2018 (18.316) et par la Commission des finances du Conseil national le 6 septembre 2019 (19.3975).

Les initiatives et la motion visent à lutter contre le tourisme d'achat. Les initiatives 18.300 et 18.316 demandent une modification des bases légales ayant pour but que l'ensemble des importations de marchandises privées soit soumis à la TVA suisse si la TVA étrangère a fait l'objet d'un remboursement. La motion 19.3975 charge le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi qui, en tenant compte des nouvelles possibilités techniques (QuickZoll), améliore unilatéralement l'égalité fiscale dans le flux de marchandises du petit trafic frontalier, notamment au moyen d'un abaissement de la franchise-valeur ou d'une adaptation de la franchise-valeur au seuil d'exonération du pays de provenance.

Proposition de la commission

La commission propose, par 6 voix contre 4 et 3 abstentions, de ne pas donner suite aux initiatives 18.300 et 18.316, et par 7 voix contre 4 et 2 abstentions, de rejeter la motion 19.3975.

Rapporteur : Bischof

Pour la commission :
Le président



Christian Levrat

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.

[19.3975]

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un projet de loi qui, en tenant compte des nouvelles possibilités techniques (QuickZoll), améliore unilatéralement l'égalité fiscale dans le flux de marchandises du petit trafic frontalier, notamment au moyen d'un abaissement de la franchise-valeur ou de l'adaptation de la franchise-valeur au seuil d'exonération du pays de provenance (une franchise-valeur par pays).

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]

Equité 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 (Langrickenbach), selon les chiffres de 2015 fournis par l'office des routes du canton.

2 Avis du Conseil fédéral du 6 novembre 2019 sur la motion 19.3975

Dans son rapport du 29 mai 2019 en réponse au postulat de la Commission des finances du Conseil national 17.3360, "Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA", le Conseil fédéral conclut qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires. Etant donné qu'aucun nouvel élément ne les remet en cause, il estime que les arguments développés dans ce rapport et la conclusion de celui-ci restent valables et convaincants.

La présente motion va à l'encontre des mandats de lutte contre l'îlot de cherté et sa mise en oeuvre se ferait au détriment des consommateurs. Dans le trafic touristique, l'abaissement de la franchise-valeur se traduirait par une forte augmentation du nombre de dédouanements concernant des montants minimes et générerait une charge disproportionnée pour l'Administration fédérale des douanes et pour les citoyens.



Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 État de l'examen préalable

Le 14 janvier 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a proposé à son conseil de ne pas donner suite à l'initiative 18.300, par 7 voix contre 2 et 1 abstention, une proposition qu'a suivie le Conseil des États le 5 mars 2019, par 30 voix contre 14. Le 29 août 2019, la même commission a proposé à son conseil de ne pas donner suite non plus à l'initiative 18.316, par 6 voix contre 1 et 3 abstentions, une proposition à nouveau suivie par le Conseil des États le 18 septembre, par 19 voix contre 18 et 1 abstention. Le 25 février 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a proposé à son conseil de ne pas donner suite aux deux initiatives, par 17 voix contre 7. En revanche, le 30 octobre 2020, le Conseil national leur a donné suite, par 108 voix contre 60 et 14 abstentions.

Le Conseil national a adopté la motion 19.3975 le 30 octobre 2020, par 115 voix contre 54 et 10 abstentions.

4 Considérations de la commission

La commission partage les préoccupations des initiatives et de la motion quant aux pertes d'emplois et de revenus que génère le tourisme d'achat pour le commerce de détail suisse et les problèmes d'équité qui en découlent. Elle doute néanmoins que les mesures proposées puissent avoir l'effet escompté, l'attrait du tourisme d'achat résidant principalement dans les différences de prix parfois considérables entre marchandises suisses et étrangères. En outre, la commission estime que ces mesures soulèveraient des difficultés pratiques risquant d'en réduire l'efficacité. Ainsi, dans l'état actuel, il est souvent difficile de prouver que l'on n'a pas obtenu de remboursement de la TVA étrangère pour des marchandises achetées hors de Suisse, ce qui serait pourtant nécessaire pour les soumettre à la TVA suisse si la TVA étrangère a fait l'objet d'un remboursement, comme le demandent les initiatives 18.300 et 18.316. Concernant l'abaissement de la franchise-valeur ou son adaptation au seuil d'exonération du pays de provenance demandés par la motion 19.3975, la commission relève que cette mesure entraînerait une augmentation des coûts des contrôles de douane et pourrait inciter les consommateurs à ne simplement pas déclarer les marchandises importées.