

05.428

Initiative parlementaire
Taxe sur la valeur ajoutée. Taux spécial pour les
prestations d'hébergement. Prorogation
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil des Etats

du 6 septembre 2005

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, la commission vous soumet un projet de modification de la loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose à l'unanimité d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

6 septembre 2005

Pour la commission:

Le président, Eugen David

Rapport

1 Genèse du projet

Conformément à l'art. 36, al. 2, de la loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (loi sur la TVA, LTVA), les prestations d'hébergement sont soumises, jusqu'au 31 décembre 2006, à un taux spécial de 3,6 %.

Lors de sa séance du 23 mai 2005, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a examiné s'il convenait de proroger à nouveau ce taux spécial.

A l'issue d'une discussion approfondie, la CER-E a décidé, conformément à l'article 109 al. 3 de la loi sur le Parlement (LParl), d'élaborer une initiative de commission en vue de proroger une nouvelle fois, jusqu'à la fin décembre 2010, le taux réduit de 3,6 % pour les prestations d'hébergement. Le 22 août 2005, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a adhéré à cette décision. Le projet d'acte élaboré conjointement par le secrétariat de la commission et les services de l'administration a été approuvé par la CER-E le 6 septembre 2005 à l'unanimité.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Rappel des faits

2.1.1 Droit en vigueur

L'ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. L'ancienne Constitution prévoyait, dans les dispositions transitoires de l'art. 8^{ter}, la possibilité pour la Confédération de fixer, par voie législative, un taux inférieur de taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations touristiques fournies sur le territoire suisse. Cette possibilité était néanmoins assortie de deux conditions: les prestations concernées doivent, d'une part, être consommées dans une large mesure par des étrangers, et, d'autre part, la situation concurrentielle doit le justifier. Lorsque le secteur de l'hôtellerie, dont la clientèle est constituée à 60 % en moyenne de ressortissants étrangers, a dû faire face, au milieu des années 90, à une situation critique, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales d'adopter un arrêté fédéral en ce sens. Approuvé par les Chambres à la session de printemps 1996, cet arrêté instituait, pour une durée de cinq ans, et jusqu'au 31 décembre 2001 au plus tard, un taux spécial de 3 % pour les prestations d'hébergement (à savoir le logement et le petit-déjeuner). L'arrêté est entré en vigueur en octobre 1996.

Les Chambres fédérales ont décidé, dans le cadre des débats consacrés à la loi sur la TVA, de proroger la durée de validité du taux spécial précité. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001, les dispositions de l'art. 36, al. 2, LTVA prévoient que les prestations du secteur de l'hébergement se verront appliquer, jusqu'au 31 décembre 2003, un taux réduit de 3,6 %, le taux normal étant fixé à 7,6 %.

La durée de validité du taux spécial pour les prestations d'hébergement a par la suite encore été prorogée jusqu'au 31 décembre 2006 par la CER-E par le biais d'une initiative parlementaire. A l'origine de cette décision figurait la constatation que

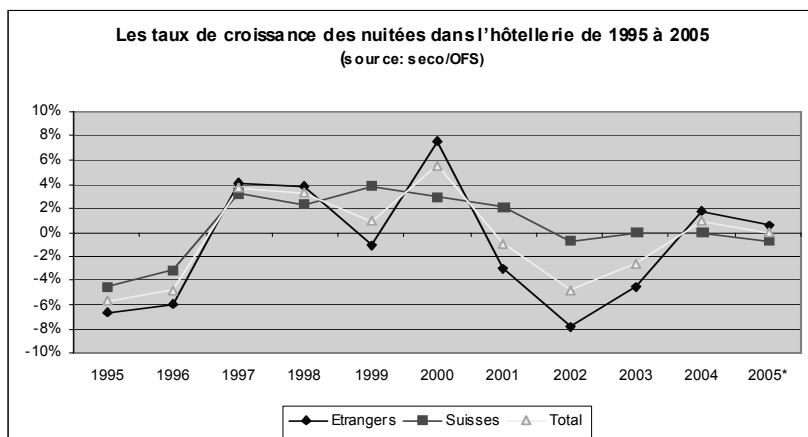
l'hôtellerie suisse était toujours en phase de restructuration (voir rapport et proposition de la CER-E du 3 mai 2002, FF 2002 6807 ss., loi fédérale du 20 juin 2003, RO 2003 4351).

Après l'adoption très nette du nouveau régime financier en novembre 2003 par le peuple (74 % de suffrages favorables et 25 cantons), la Constitution fédérale prévoit la possibilité de fixer un taux spécial de TVA pour les prestations d'hébergement (art. 130, al. 2, Cst.).

2.1.2 Les développements dans le secteur de l'hôtellerie

L'hôtellerie est un des secteurs-clé du tourisme suisse. Il s'ensuit que l'évolution de la branche de l'hébergement a des incidences directes sur l'ensemble du secteur touristique et ses nombreux fournisseurs. Les branches tributaires du tourisme apportent à la valeur ajoutée du pays une contribution directe de l'ordre de 3 % du produit intérieur brut. Ce qui, en 2003, correspondait à quelque 12,9 milliards de francs, dont 31 % étaient générés directement par le secteur de l'hébergement. Environ 5 % de la population active suisse est occupée dans le tourisme, dont un bon tiers – quelque 52 000 personnes – dans l'hôtellerie.

La Suisse est un pays traditionnel de tourisme. Elle a occupé une position de force sur le marché mondial jusque dans les années 80. Avant le tournant du siècle, la libéralisation des marchés, couplée avec une division internationale du travail accrue et la montée du niveau de vie des pays émergents, a créé un marché mondial du tourisme en multipliant les destinations. En Suisse, la demande touristique a stagné dans les années 80, avant de sombrer dans une profonde crise au cours des années 90. Entre 1991 et 1996, le nombre des nuitées a reculé de 36 à 29 millions.



En 1996, le secteur touristique est sorti peu à peu de la crise et le taux de croissance des nuitées est redevenu positif à partir de 1997. La fréquentation est remontée pour atteindre 34 millions de nuitées en 2000.

En 2001, la branche touristique suisse s'est retrouvée à nouveau dans une situation très difficile. L'appréciation d'environ 10 % du franc suisse par rapport à l'euro a porté un coup à la compétitivité-prix de la branche. Ce facteur, de pair avec la conjoncture difficile qu'ont connue d'importants pays de provenance, a conduit à un fort tassement de la demande des pays de l'UE. A cela s'ajoutant l'insécurité liée aux attaques terroristes, la baisse des nuitées des visiteurs étrangers s'est élevée jusqu'à environ 8 %, alors que le recul allait même jusqu'à 14 % pour les visiteurs allemands.

L'industrie de l'hébergement ne se remet que lentement du choc des premières années 2000: il a fallu attendre 2004 pour qu'elle renoue avec un taux de croissance positif (+1 %). Les prévisions à l'horizon 2007 sont positives, mais prudentes. Des incertitudes demeurent, surtout en rapport avec l'évolution en Allemagne. Au cas où la conjoncture hésitante du voisin du nord continue à s'affaiblir, il faudra compter avec un effet négatif sur le tourisme en Suisse.

La plus grande concurrence au sein de l'hôtellerie a eu comme effet, ces dix dernières années, une restructuration du secteur. Les établissements qui possèdent des structures et une offre dépassées – dont un grand nombre de petites entreprises – se sont vus toujours plus sous pression. Le nombre d'hôtels est passé de 6 300 en 1992 à 5 600 en 2003. Parallèlement, le nombre moyen de lits par établissement a augmenté de 10 %, pour atteindre plus de 46 unités par hôtel.

2.1.3 Niveau des prix et des salaires

L'étude de J. Kuster et P. Plaz «Tourismusdestination Schweiz: Preis- und Kostenunterschiede zwischen der Schweiz und der EU», réalisée en 2003 sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie, montre que les grosses différences de prix entre la Suisse et l'UE sont l'un des plus grands défis à relever pour le tourisme suisse. Certes, la différence de prix entre la Suisse et l'UE touche toutes les branches, mais dans le tourisme, ce problème est plus grand pour différentes raisons spécifiques à cette branche. Ces dix dernières années, la part des visiteurs étrangers dans les hôtels de Suisse est restée relativement stable entre 55 et 60 %. Les Suisses par contre dépensent 53 % de leur budget vacances à l'étranger. La branche touristique offre, en d'autres termes, une partie considérable de ses prestations à des clients étrangers et, pour ce qui est de la clientèle indigène, est soumise à une forte concurrence des destinations touristiques étrangères. En outre, le tourisme est largement tenu à se fournir en Suisse. La délocalisation d'une production intensive en travail est à peine possible dans la mesure où ce secteur est par nature attaché au territoire suisse.

Rappelons encore que des études scientifiques ont mis en évidence la forte sensibilité de la demande touristique aux variations du taux de change, ce qui est le signe d'une grande sensibilité au facteur prix.

Les chambres fédérales se sont constamment préoccupées du développement de l'industrie touristique. Afin d'améliorer les structures dans ce secteur, des mesures ciblées de promotion ont été décidées en 2003 dans le cadre de deux arrêtés fédéraux, l'un relatif au financement de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme durant la période de 2003 à 2007, l'autre relatif au financement de la Société suisse de crédit hôtelier durant la période de 2003 à

2007 (FF 2003 6467 ss. et 7221 ss.). A la différence de ces mesures, le taux spécial de TVA a pu lui contribuer à la compétitivité au niveau du prix.

2.1.4 Concurrence européenne

19 des 25 Etats membres de l’UE ont instauré un taux spécial de TVA pour le secteur de l’hébergement. Le Royaume-Uni et l’Allemagne n’ont pas de taux spécial pour l’hôtellerie, tandis que le Danemark et la Slovaquie n’ont pas de taux réduit de TVA (Tableau). En sus de cet allègement fiscal, l’industrie touristique bénéficie de l’apport de fonds publics dans de nombreux pays européens.

Tableau

Taux de TVA dans différents pays européens

Etat	Taux normal	Taux réduit(s)	Taux applicable aux prestations d'hébergement
Allemagne	16	7	16
Autriche	20	10/12	10
Belgique	21	6/12	6
Chypre	15	5/0	5
Danemark	25	—	25
Espagne	16	4/7	7
Estonie	18	5	5
Finlande	22	8/17	8
France	19,6	2,1/5,5	5,5
Grèce	18	4/8	8
Hongrie	25	15	15
Irlande	21	4,8/13,5	13,5
Italie	20	4/10	10
Lettonie	18	5	5
Lituanie	18	9/5/0	5
Luxembourg	15	3/6/12	3
Malte	18	—	5
Pays-Bas	19	6	6
Pologne	22	3/7	7
Portugal	19	5/12	5
République tchèque	19	5	5
Royaume-Uni	17,5	5	17,5
Slovaquie	19	—	19
Slovénie	20	8.5	8.5
Suède	25	6/12	12

2.2

Introduction d'un taux unique pour la TVA

La loi sur la taxe sur la valeur ajoutée a été introduite en 1995 et s'est depuis développée en un corpus normatif très complexe dont il est difficile d'avoir une vision d'ensemble. C'est pourquoi le Conseil fédéral a annoncé cet été vouloir présenter à moyen terme une simplification radicale de la loi sur la TVA. L'introduction d'un taux unique pour l'ensemble des prestations imposables et la suppression des 25 exceptions actuellement existantes doivent non seulement simplifier le système, mais également permettre d'abaisser le taux, ce grâce à l'élargissement de l'assiette de l'impôt. La CER-E soutient la volonté du Conseil fédéral et a déposé une motion (05.3566 Mo. CER-E. Simplification de la TVA et uniformisation des taux) allant dans ce sens. Elle a également déposé une seconde motion (05.3565 Mo. CER-E. Limitation des exonérations de la TVA à 5 ans), qui demande la limitation dans le temps (5 ans) des exceptions, ce afin de faire avancer les travaux de révision.

2.3

Proposition de la commission

La discussion sur la prorogation du taux spécial s'est déroulée avec comme arrière-fond la révision fondamentale annoncée de la loi sur la TVA. La commission soutient le Conseil fédéral dans sa volonté de simplifier le droit en vigueur par l'introduction d'un taux unique. Afin de ne pas préjuger de l'issue de ces travaux, la commission est de l'avis qu'il faut se préserver actuellement tant d'introduire des nouvelles exonérations ou taux spéciaux que de supprimer celles et ceux existants¹. Elle propose par conséquent de proroger jusqu'à fin 2010 le taux spécial de 3,6 %. Ce faisant, elle partage les vues du DFF et d'hotelleriesuisse, association faîtière de la branche. Dans un communiqué commun du 16 août 2005, hotelleriesuisse a en effet déclaré soutenir le Conseil fédéral quant au principe de l'introduction d'un taux de TVA unique à moyen terme, le DFF se déclarant lui disposé à soutenir la prorogation de l'allègement fiscal.

Il va de soi que si l'introduction du taux unique devait avoir lieu avant 2010, l'art. 36 al. 2 et donc le taux spécial pour les prestations de l'hébergement seraient abrogés. La commission soutient l'abrogation de l'ensemble des exonérations et autres taux spéciaux, ce afin d'avoir l'effet le plus important possible au niveau économique global. La commission relève par ailleurs que l'hôtellerie sera alors certes soumise à un taux plus haut en ce qui concerne les prestations d'hébergement, mais que, pour les autres prestations qu'elle fournit, qui sont actuellement soumises au taux normal (par ex. les prestations de restauration), un taux unique plus bas que le taux normal actuel signifiera un allègement fiscal.

Enfin, la commission veut, par cette prorogation du taux spécial, éviter que le taux applicable aux prestations d'hébergement ne soit modifié, sous l'hypothèse de l'introduction du taux unique, deux fois dans l'espace de quelques années. Elle

¹ C'est la raison pour laquelle la commission propose à son conseil de ne pas entrer en matière sur le projet de loi approuvé par le Conseil national dans le cadre de l'initiative parlementaire du Conseil national Triponez (02.413 Mesures de prévention des accidents professionnels. Exonération de la TVA). Cette révision de la LTVA vise à exonérer de la TVA les prestations fournies par la CNA dans le cadre de l'exécution des prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels.

5417

En principe, toutes les exploitations de l'hôtellerie et de la parahôtellerie bénéficient du taux spécial. Font partie de l'hôtellerie les hôtels proprement dits (hôtels, auberges avec lits, garnis, motels, pensions de vacances, appartôtels et péniches-hôtels exploitées à quai), d'une part, et les établissements thermaux (entreprises de bains et de cure, sanatoriums d'altitude, cliniques et stations thermales), d'autre part. La parahôtellerie comprend la location de maisons et d'appartements de vacances, de chambres d'hôtes, l'exploitation d'auberges de jeunesse, de places dans des dortoirs et dans les cabanes du CAS ainsi que la location de places de camping et de caravanes, y compris la location de tentes et de caravanes.

4 Conséquences financières

Aucune conséquence financière au-delà de 2006 n'est à attendre par rapport au droit en vigueur, lequel connaît déjà ce taux spécial de 3,6 %. Une partie des prestations de l'hôtellerie, savoir les prestations d'hébergement comprenant le petit-déjeuner, est imposée à un taux d'impôt inférieur au taux normal de 7,6 %. A demande constante, le manque à gagner qui en résulte, c'est-à-dire la perte des recettes supplémentaires que rapporterait l'imposition des prestations du secteur de l'hébergement au taux normal, peut être estimé à un montant de l'ordre de 140 à 150 millions de francs par an.

5 Relation avec le droit européen

Le projet est compatible avec le droit européen dans la mesure où les directives de l'Union européenne (UE) accordent aux Etats membres la possibilité de prévoir un taux réduit pour l'«hébergement fourni dans des hôtels et des établissements similaires, y compris la fourniture d'hébergement de vacances et la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes» (6^e directive du Conseil des CE en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires du 17 mai 1977, Journal officiel de l'UE du 13 juin 1977 no L 145, p. 1 ss, art. 12, al. 3, let. a, en relation avec l'annexe H [Liste des biens et des services qui peuvent bénéficier de taux de TVA réduits]. Le taux réduit ne doit cependant pas être inférieur à 5 % dans les Etats membres de l'UE (art. 12, al. 3, let. a, 6^e directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires du 17 mai 1977).

6 Constitutionnalité

Conformément à l'arrêté fédéral du 19 mars 2004 sur un nouveau régime financier, la base constitutionnelle du taux spécial est constituée par l'art. 130 Cst., d'après lequel la loi peut fixer, pour l'imposition des prestations du secteur de l'hébergement, un taux plus bas, inférieur au taux normal et supérieur au taux réduit (art. 103, al. 2, Cst.).