

12.485

Initiative parlementaire
Taux spécial de TVA pour les prestations du secteur
de l'hébergement. Prolongation

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil national

du 12 novembre 2012

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA) que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

12 novembre 2012

Pour la commission:

Le président, Christophe Darbellay

Condensé

Le présent projet vise à maintenir jusqu'à la fin 2017 le taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement prévu à l'art. 25, al. 4, de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée.

Introduit de manière provisoire en 1996 pour répondre aux difficultés économiques auxquelles le tourisme était en proie, le taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement a été prorogé quatre fois; il est en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2013.

A la fin du mois de décembre 2011, le Conseil national a décidé de renvoyer la partie B du projet de modification de la loi sur la TVA au Conseil fédéral et de le charger de soumettre au Parlement un modèle à deux taux, les prestations d'hébergement devant être soumises au taux réduit.

Afin d'éviter que le secteur de l'hébergement ne doive provisoirement appliquer le taux normal de TVA avant une éventuelle entrée en vigueur de cette réforme, la Commission de l'économie et des redevances propose de maintenir le régime fiscal actuel et, partant, de prolonger la validité du taux spécial pour une nouvelle période de quatre ans.

Rapport

1

Genèse du projet

Conformément à l'art. 25, al. 4, de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (loi sur la TVA, LTVA), les prestations d'hébergement sont soumises, jusqu'au 31 décembre 2013, à un taux spécial de 3,8 %.

Le 22 octobre 2012, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé, par 18 voix contre 6 et 1 abstention, de déposer une initiative demandant que le taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement soit maintenu jusqu'à la fin 2017. Le 6 novembre 2012, la commission homologue du Conseil des Etats (CER-E) s'est ralliée à cette décision par 10 voix contre 0 et 1 abstention. Le 12 novembre 2012, la CER-N a approuvé, par 17 voix contre 7 et 1 abstention, le projet d'acte élaboré conjointement par le secrétariat de la commission et les services de l'administration. Celui-ci n'a pas été envoyé en consultation pour deux raisons: d'une part, le projet était conçu uniquement comme une solution transitoire jusqu'à la réforme de la TVA concernant les taux; d'autre part, si une consultation ordinaire devait être organisée, la modification de la loi ne pourrait que difficilement être mise en œuvre avant que le taux spécial cesse d'être applicable.

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 au 1^{er} janvier 1995. L'ancienne Constitution fédérale 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.¹ Cette possibilité était néanmoins assortie de deux conditions: l'instauration d'un tel taux pouvait entrer en ligne de compte uniquement si les prestations concernées étaient consommées dans une large mesure par des étrangers, d'une part, et si la situation concurrentielle l'exigeait, d'autre part. Lorsque le secteur de l'hôtellerie a dû faire face, au milieu des années 90, à une situation critique du fait de la concurrence, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales d'instituer, à titre de mesure provisoire, jusqu'à la fin du mois de décembre 2011, un taux spécial de TVA pour les prestations concernées. Les Chambres ont approuvé le projet à la session de printemps 1996.

¹ Avec l'adoption du nouveau régime financier en novembre 2004, la Constitution fédérale prévoit la possibilité de fixer dans la LTVA un taux spécial pour les prestations d'hébergement (art. 130, al. 2, Cst.).

Depuis, l'Assemblée fédérale a prorogé la validité de ce taux spécial à quatre reprises:

1. Jusqu'au 31 décembre 2003 (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001 de la loi du 2 septembre 2009 sur la TVA)
2. Jusqu'au 31 décembre 2006 (décision du 20 juin 2003)
3. Jusqu'au 31 décembre 2010 (décision du 16 décembre 2005)
4. Jusqu'au 31 décembre 2013 (projet A du 12 juin 2009 de révision partielle de la LTVA)

2.1.2 Réforme de la TVA, partie B

Dans la deuxième partie du projet de révision de la LTVA (partie B), le Conseil fédéral prévoyait de remplacer les trois taux de TVA par un taux unique de 6,1 %. Le 15 décembre 2010, le Conseil national a décidé de renvoyer ce projet au Conseil fédéral et de le charger de soumettre au Parlement un modèle à deux taux, l'hébergement, la restauration et l'alimentation étant soumis au taux réduit.

Le 14 mars 2011, le Conseil des Etats a décidé de ne pas se rallier à la décision du Conseil national. Cependant, comme ce dernier a maintenu sa position le 21 décembre 2011, la décision de renvoi est devenue effective en vertu de l'art. 87, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl).

Le nouveau projet (modèle à deux taux), en cours d'élaboration, devrait être soumis à l'Assemblée fédérale au début de l'année 2013; la CER-N devrait pouvoir l'examiner au cours du deuxième trimestre de l'année 2013.

2.1.3 Situation actuelle dans le secteur de l'hébergement

D'après le compte satellite du tourisme établi par l'Office fédéral de la statistique (OFS)², le tourisme génère environ 3 % de la valeur ajoutée brute créée par l'ensemble de l'économie nationale, et il représente environ 4 % des emplois occupés en Suisse. En outre, les statistiques soulignent clairement l'importance particulière que revêt l'hôtellerie qui, ces dernières années, a contribué pour un quart à la valeur ajoutée brute du tourisme (soit 4 milliards de francs) et a fourni le quart des emplois liés au tourisme (environ 37 000 employés en 2011).

Toutefois, les chiffres de l'OFS révèlent aussi que tous les indicateurs économiques de l'hôtellerie étaient en baisse en 2009 et que, depuis, ils affichent une croissance anémique. Ainsi, le nombre d'actifs occupés dans ce secteur a baissé de 9 points de pourcentage de 2008 à 2009. La statistique de l'hébergement de l'OFS (HESTA) confirme cette tendance: depuis 2009, le nombre de nuitées en hôtellerie et en parahôtellerie (auberges de jeunesse, campings) est, d'une année à l'autre, en baisse quasi-constante, baisse d'ailleurs plus marquée que dans la plupart des autres pays européens. Ce phénomène, qui touche surtout les régions de montagne et le Tessin, s'explique principalement par la baisse du nombre de touristes en provenance d'Europe.

² www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/10.html

Cette situation est due non seulement à des problèmes structurels, mais aussi et surtout aux répercussions de la crise financière mondiale ainsi qu'à la forte appréciation du franc dans le contexte de la crise de l'euro. Ces conclusions sont confirmées par un rapport publié par le Département fédéral de l'économie (DFE) le 8 novembre 2011 ainsi que par les prévisions pour le tourisme suisse établies par BAKBASEL sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).³ En outre, une étude réalisée par le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF) met en évidence la sensibilité de la branche du tourisme suisse en général et de l'hôtellerie en particulier aux évolutions des taux de change.⁴

La force du franc pèse notamment sur la compétitivité du secteur de l'hébergement au niveau des prix: ainsi, selon Eurostat, l'indice suisse des niveaux de prix des restaurants et des hôtels dépassait celui de ses voisins de près de 40 points en 2010; en Europe, seuls celui du Danemark et celui de la Norvège étaient supérieurs.⁵ S'il est vrai que les hôtels suisses ont toujours affiché des prix plus élevés que les hôtels des autres pays d'Europe, il faut reconnaître que l'écart s'est nettement creusé ces dernières années.

Malgré cela, diverses études mettent en évidence la compétitivité du tourisme suisse dans certains domaines. Ainsi, dans son rapport de décembre 2011 intitulé «Benchmarking du tourisme – Le secteur suisse du tourisme en comparaison internationale», le SECO relève comme points forts le niveau de qualification élevé du personnel travaillant dans le tourisme suisse, la flexibilité du marché du travail et une fiscalité des entreprises avantageuse.⁶ En outre, la Suisse est régulièrement classée première selon l'indice «Travel & Tourism Competitiveness» du Forum économique mondial (WEF); à noter toutefois que cet indice repose sur de nombreux indicateurs dont seule une petite partie intéresse directement le secteur de l'hébergement.⁷

2.1.4 Taxe sur la valeur ajoutée: la situation en Europe

Au titre VIII, la Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée⁸ («Directive TVA», aussi abrégée Directive 2006/112/CE) prescrit aux Etats membres d'appliquer un taux normal d'au moins 15 % (art. 97, al. 1, de la Directive 2006/112/CE). Le 7 décembre 2010, le Conseil des ministres a prolongé cette prescription jusqu'à fin 2015.⁹ La directive autorise également l'application de deux taux réduits au maximum, mais pas obligatoirement (art. 98 de la Directive 2006/112/CE). Ces taux doivent se monter à 5 % au minimum, bien que de nombreuses dispositions transitoires limitées dans le temps autorisent des Etats membres à appliquer des taux inférieurs. Les taux

³ www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28403.pdf

⁴ Abrahamsen, Yngve und Banu Simmons-Süer (2011): «Die Wechselkursabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft» *KOF Studien* n° 24, www.kof.ethz.ch/publikationen/p/kof-studien/2080/

⁵ ec.europa.eu/eurostat

⁶ www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00025/04799/index.html?lang=fr

⁷ www.weforum.org/issues/travel-and-tourism-competitiveness

⁸ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

⁹ Directive 2010/88/UE du Conseil du 7 décembre 2010 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, en ce qui concerne la durée de l'obligation de respecter un taux normal minimal, JO L 326 du 10.12.2010, p. 1.

réduits ne peuvent en principe être appliqués qu'aux livraisons de biens et aux prestations de services mentionnées de manière explicite à l'annexe III de la Directive 2006/112/CE, autrement dit aussi à l'hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires, y compris la fourniture d'hébergement de vacances et la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes (ch. 12 de l'annexe III).

Comme le montre le tableau en annexe, les prestations du secteur de l'hébergement sont soumises à un taux de TVA réduit dans la plupart des pays européens. Seuls le Danemark, la Grande-Bretagne, la Lituanie et la Slovaquie font exception. Toutefois, dans tous les pays sauf au Luxembourg, ce taux réduit est nettement supérieur aux 3,8 % pratiqués en Suisse. Dans les pays limitrophes, il est de 7 % en Allemagne et en France, et même de 10 % en Italie et en Autriche.

2.2 Déléberations de la commission

2.2.1 Proposition de la majorité

La commission a examiné l'éventualité d'une nouvelle prolongation du taux spécial de TVA pour les prestations d'hébergement avec à l'esprit la révision de la LTVA selon le mandat de renvoi du Conseil national. Comme indiqué précédemment (chap. 2.1.2), le Conseil fédéral devrait présenter son message concernant le modèle à deux taux au printemps 2013. Il faut cependant préciser que la mise en œuvre de la LTVA révisée impliquera de modifier l'art. 130 de la Constitution, puisque l'al. 2 prévoit que les prestations du secteur de l'hébergement peuvent être imposées à un taux spécial, inférieur au taux normal et supérieur au taux réduit. Par conséquent, le projet ne doit pas seulement être examiné par le Parlement, mais aussi être soumis au vote du peuple et des cantons; c'est pourquoi la révision de la LTVA ne pourra vraisemblablement pas entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2016.

La majorité de la commission entend éviter que les prestations du secteur de l'hôtellerie soient frappées du taux de TVA normal (8 %) entre le moment où le taux spécial actuel ne sera plus applicable et celui où la révision de la LTVA entrera en vigueur. Etant donné que deux changements de pratique engendreraient une trop lourde charge administrative pour la branche, la majorité de la commission considère qu'il serait judicieux de proroger le régime fiscal actuel pour une nouvelle période de quatre ans, soit jusqu'à la fin de l'année 2017. La réforme de la TVA devrait pouvoir être mise en œuvre d'ici-là; une éventuelle entrée en vigueur des dispositions révisées avant l'échéance du délai entraînerait l'abrogation de l'art. 25, al. 4, de la LTVA et donc du taux spécial grevant le secteur de l'hébergement. Par ailleurs, il y a lieu de fixer un délai précis pour l'éventualité où le Parlement rejette la réforme de la TVA, faute de quoi on ne saurait pas si et jusqu'à quand le taux spécial serait en vigueur.

Enfin, la majorité de la commission est d'avis que la prolongation du taux spécial pour les prestations d'hébergement ne s'impose pas seulement pour des raisons administratives, mais aussi pour des raisons économiques: elle rappelle en effet que le secteur du tourisme est actuellement en proie à de graves difficultés.

2.2.2

Proposition de la minorité

Une minorité de la commission (Birrer-Heimo, Fässler Hildegard, Kaufmann, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini) est défavorable à la prolongation du taux spécial; elle propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Si elle est consciente des problèmes auxquels l'hôtellerie doit faire face, elle considère qu'il n'est pas justifié de pérenniser une mesure à l'origine provisoire et de privilégier de manière systématique et continue un secteur économique particulier. De plus, elle estime que réduire de manière généralisée le taux de TVA pour l'ensemble du secteur de l'hébergement ne constitue pas une mesure appropriée, sachant que, d'après les statistiques, les difficultés économiques ne touchent pas dans une même mesure toutes les régions et tous les établissements. Elle pense que des incitations ciblées pour le développement et l'innovation dans le domaine du tourisme, comme celle déjà mise en œuvre par la Confédération, seraient plus indiquées (voir notamment Innoutour, le programme du SECO qui vise à encourager l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme).

3

Commentaire des dispositions

Art. 25 Taux de l'impôt

Al. 4: Le taux de l'impôt grevant les prestations du secteur de l'hébergement (3,8 % à l'heure actuelle) est fixé jusqu'au 31 décembre 2013. Cette durée de validité est prolongée de quatre ans jusqu'au 31 décembre 2017. Le texte de loi ne subit aucune autre modification.

Si la partie B de la réforme de la TVA est mise en œuvre avant la fin de l'année 2017 conformément au mandat consécutif au renvoi, le taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement en vertu de l'art. 25, al. 4, serait abrogé avant la fin du nouveau délai.

4

Conséquences financières

Supprimer le taux spécial et imposer les prestations du secteur de l'hébergement au taux normal entraînerait une hausse du produit de la TVA d'environ 180 millions de francs par année. Sur les quatre ans que dure la prolongation, la hausse se monterait à environ 720 millions de francs. En raison, en particulier, des périodes de décompte trimestrielles et semestrielles, les effets de la suppression du taux spécial se feraient ressentir plus tardivement. Ainsi, en 2014, seuls seraient réalisés 75 % des recettes supplémentaires d'une année entière, et ce ne serait qu'en 2015 que la totalité des recettes supplémentaires serait encaissée.

Etant donné que la Suisse n'est pas membre de l'UE et qu'elle n'a pas adopté la directive 2006/112/CE¹⁰, cette dernière n'a aucune validité en Suisse. La Suisse peut donc continuer de définir son droit en matière de TVA de manière autonome. Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE portent sur la TVA uniquement dans le cadre de l'entraide judiciaire et de l'assistance administrative. Ces dispositions ne sont pas concernées par l'initiative.

En outre, il faut mentionner le Traité du 28 octobre 1994 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatif à la taxe sur la valeur ajoutée dans la Principauté de Liechtenstein¹¹. En vertu de ce traité, le Liechtenstein, qui constitue d'ailleurs un seul territoire douanier avec celui de la Suisse, reprend le droit suisse régissant la TVA. Le but de ce traité est d'assurer une harmonisation des règles en matière de TVA, ainsi qu'une interprétation et une application uniformes de celles-ci dans les deux pays. Dans la mesure où il n'est pas dénoncé par l'une des deux parties, ce traité reste applicable. Conformément à ce traité, la Principauté de Liechtenstein devra donc adapter son droit en matière de TVA à la LTVA révisée.

Enfin, il existe un traité conclu le 23 novembre 1964 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne sur l'inclusion de la commune de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse¹². Selon ce traité, le droit suisse régissant la TVA s'applique également à la commune allemande de Büsingen, ce qui signifie que la Suisse prélève aussi la TVA sur les importations et les prestations fournies sur le territoire de la commune de Büsingen. En contrepartie, la Suisse participe aux charges spécifiques de la commune de Büsingen et de sa population en prélevant sur une part du produit de la TVA. Ce traité demeure valable dans la mesure où il n'est pas révoqué par l'une des parties.

L'art. 130 de la Cst. représente la base constitutionnelle pour le taux spécial en vertu de l'arrêt fédéral du 19 mars 2004 sur un nouveau régime financier, d'après lequel la loi peut fixer un taux inférieur au taux normal et supérieur au taux réduit pour l'imposition des prestations du secteur de l'hébergement (art. 130, al. 2, Cst.).

¹⁰ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

¹¹ RS 0.641.295.142

¹² RS 0.631.112.136

Imposition des prestations d'hébergement au sein de l'UE

Etats membres	Taux normal	Prestations d'hébergement
Belgique	21	6
Bulgarie	20	9
République tchèque	20	14
Danemark	25	25
Allemagne	19	7
Estonie	20	9
Grèce	23	6,5
Espagne	21	10
France	19,6	7
Irlande	23	9
Italie	21	10
Chypre	17	8
Lettonie	21	12
Lituanie	21	21
Luxembourg	15	3
Hongrie	27	18
Malte	18	7
Pays-Bas	21	6
Autriche	20	10
Pologne	23	8
Portugal	23	6
Roumanie	24	9
Slovénie	20	8,5
République slovaque	20	20
Finlande	23	9
Suède	25	12
Royaume-Uni	20	20

Source:

Commission européenne, Fiscalité et union douanière, 1^{er} juillet 2012, Taux de TVA appliqués dans les Etats membres de l'Union européenne (ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_fr.pdf)

Modifications prises en compte jusqu'à octobre 2012.

