

02.425

**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 3 mai 2002

---

Monsieur le Président  
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la commission vous soumet le présent rapport qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose, par 9 voix contre 0 moins une abstention, d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

3 mai 2002

Pour la commission:

Le président, Fritz Schiesser

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Conformément à l'art. 36, al. 2, de la loi sur la TVA, les prestations d'hébergement sont soumises, jusqu'à la fin 2003, à un taux spécial de 3,6 %.

Lors de sa séance du 24 janvier 2002, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats a examiné s'il convenait de proroger à nouveau ce taux spécial dans la mesure où le secteur de l'hôtellerie suisse se trouvait en phase de restructuration et qu'il semble encore tributaire de cet allègement fiscal. La commission a notamment entendu des représentants du secteur bancaire afin de s'informer sur les conditions d'octroi de crédits au secteur de l'hôtellerie.

A l'issue d'une discussion approfondie, la commission a décidé d'élaborer une initiative de commission en vue de proroger jusqu'à la fin décembre 2006 le taux réduit de 3,6 % pour les prestations d'hébergement. Le projet d'acte élaboré conjointement par le secrétariat de la commission et les services de l'administration a été approuvé le 3 mai 2002 par 9 voix contre 0 moins une abstention.

## 2 Grandes lignes du projet

### 2.1 Droit en vigueur

L'ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1995. L'ancienne Constitution prévoyait, dans les dispositions transitoires de l'art. 8<sup>er</sup>, 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 % de ressortissants étrangers en moyenne, a dû faire face, au milieu des années 90, à une situation critique du fait de la concurrence, le Conseil fédéral a souhaité faire usage de cette possibilité et 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.

La situation du secteur de l'hôtellerie n'ayant quasiment pas évolué, les Chambres fédérales ont décidé, dans le cadre des débats consacrés à la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA), de proroger la durée de validité du taux spécial précité. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les dispositions de l'art. 36, al. 2, de la 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 %.

## 2.2

### Expériences faites avec la réglementation en vigueur

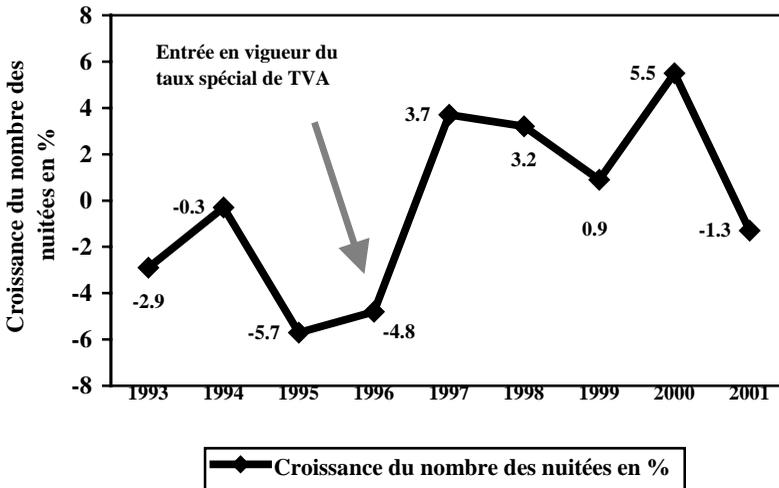
Le Conseil fédéral a proposé l'instauration du taux spécial de TVA dans l'intention de mettre un terme aux pertes de parts de marché que subit le tourisme suisse sur le marché mondial. Le chiffre d'affaires global généré par les visiteurs étrangers s'élève à quelque 17 milliards de francs par an, un apport très important pour l'économie suisse. Des études empiriques tendent à démontrer que les visiteurs étrangers sont très sensibles au niveau des prix. L'instauration du taux spécial s'imposait parce que cette simple mesure était propre à améliorer substantiellement la compétitivité-prix. En outre, le Conseil fédéral entendait doter le secteur suisse de l'hébergement des mêmes atouts que ceux dont bénéficiaient déjà depuis un certain temps ses principaux concurrents, auxquels est appliqué un taux spécial de TVA. Douze des quinze Etats membres de l'UE disposent aujourd'hui d'un taux spécial pour les prestations d'hébergement, et parmi eux tous les pays voisins de la Suisse sauf l'Allemagne.<sup>1</sup> A l'étranger, les taux de TVA sont certes généralement supérieurs, mais le niveau des coûts auquel sont confrontés les établissements d'hébergement de Suisse est plus élevé que celui de nos voisins.

Rétrospectivement, l'instauration du taux spécial peut être considérée comme une opération réussie. La compétitivité prix s'est améliorée. Les hôteliers ont répercuté la majeure partie de leur allègement fiscal sur les prix. En est témoin l'évolution relative des prix. Si l'indice des prix à la consommation a augmenté de 0,7 % en moyenne entre 1996 – année d'entrée en vigueur du taux spécial – et 2000, celui des nuitées dans l'hôtellerie n'a enregistré que 0,4 % de croissance annuelle durant le même laps de temps, soit à peine plus de la moitié de la hausse moyenne des prix en Suisse. Avant 1996, les taux de croissance des prix des nuitées dépassaient toujours l'indice des prix à la consommation. Au début de 2002, l'indice des prix des nuitées est cependant redevenu supérieur à celui des prix à la consommation.

Le taux spécial est entré en vigueur en 1996 suite à la chute de 36 à 29 millions du nombre des nuitées depuis le début de la récession en 1991. Il a permis de stopper ce mouvement de baisse. Depuis 1996, les taux de croissance sont de nouveau positifs et le nombre des nuitées est remonté à 34 millions en 2000. Toutefois, un recul de 1,3 % s'est de nouveau produit en 2001. Le graphique 1 met en évidence le changement de tendance dans l'évolution des taux de croissance. Même si ce changement n'est sans doute pas uniquement imputable au taux spécial de TVA, on est pourtant fondé à penser que cette réduction de taxe a réellement stimulé la demande touristique.

<sup>1</sup> La Commission européenne est favorable au taux spécial de TVA sur les prestations du secteur de l'hébergement parce que l'hôtellerie est une branche exportatrice dont les services requièrent beaucoup de personnel – avec les coûts qui en découlent – et qu'elle ne peut donc généralement pas améliorer sa productivité au même rythme que le reste de l'économie.

## Les taux de croissance des nuitées dans l'hôtellerie de 1993 à 2001



Source: seco 2001

La mesure a donc permis d'obtenir les effets qui étaient souhaités et pronostiqués; elle a répondu aux attentes qu'on avait placées en elle. Depuis l'introduction de l'euro, la nécessité de cette mesure a même gagné en importance du fait des modifications fondamentales sur le marché international de la branche qu'a introduites la nouvelle monnaie. Les taux des changes qui jusqu'alors étaient stables sont devenus volatiles. En particulier, le marché allemand, qui est à l'origine de 40 % de la demande étrangère en termes de nuitées d'hôtel, est devenu sensible au cours. Depuis 1999, la valeur du franc suisse a augmenté d'environ 10 % par rapport à celle de l'euro (valeur de référence à la date du passage à l'euro). Alors que les pays étrangers profitaient du fait que les destinations de proximité étaient, du fait de la situation politique internationale instable, préférées aux voyages lointains, les nuitées d'hôtes étrangers en Suisse ont diminué, entre décembre 2001 et février 2002, de 9,9 % par rapport à l'année précédente, ce en raison principalement de la force du franc vis-à-vis de l'euro. Les nuitées provenant d'Allemagne ont même diminué de 14 %.

### 2.3 Nécessité d'agir

#### 2.3.1 Compétitivité

Depuis plusieurs années, le secteur du tourisme, qui revêt une importance majeure pour la Suisse, connaît certaines difficultés qui s'expliquent en partie par le contexte économique. Il convient d'analyser la problématique sous l'angle des prix et des salaires. Ces derniers étant sensiblement plus élevés en Suisse, les entreprises natio-

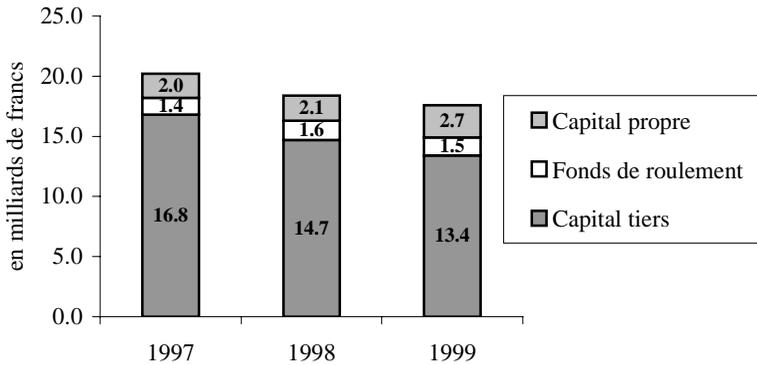
nales doivent faire face à des coûts plus importants que leurs concurrentes étrangères. S'agissant du secteur hôtelier, les effets d'un accroissement de la concurrence lié à la diversification de l'offre en matière de destination et à l'évolution du comportement des vacanciers ont été perçus dès 1996 et se sont accentués ces dernières années. Dans ce contexte de concurrence accrue, le prix de la nuitée constitue pour le client un critère dont on aurait tort de sous-estimer l'importance. L'abaissement du taux de la TVA applicable aux prestations d'hébergement constitue une réponse aux difficultés auxquelles est confronté le secteur du tourisme.

En d'autres termes, un taux spécial est à même de garantir la compétitivité de l'industrie du tourisme suisse face aux entreprises étrangères, qui, pour la plupart, bénéficient également d'un taux de TVA préférentiel.

### **2.3.2 Politique des banques en matière de crédits**

Les difficultés auxquelles le secteur du tourisme est confronté s'expliquent en partie par le contexte économique et social mais également par le manque d'esprit d'innovation des acteurs concernés et par l'existence de structures devenues obsolètes. La profession a néanmoins su prendre la mesure des changements qu'il convenait d'opérer et s'attache, en faisant appel au secteur bancaire, à trouver des solutions. L'hôtellerie suisse est en effet soumise à une pression de plus en plus forte afin de s'adapter aux nouvelles exigences de la clientèle, ce qui implique notamment de procéder à des travaux de rénovation, le confort constituant un critère déterminant au même titre que la qualité de l'accueil et du service. Il va sans dire que tous ces investissements génèrent d'importants besoins de financement.

Dans l'hôtellerie, le capital tiers a diminué entre 1997 et 1999, passant d'environ 17 à 13,4 milliards de francs, comme l'indique le graphique 2. Il a donc rétréci de 20 % en trois ans seulement. Depuis la fin des années 90, l'hôtellerie est en effet confrontée à une véritable crise de refinancement. Les instituts bancaires ont assaini les positions non recouvrables et ont dénoncé d'autres crédits ou alors ont renoncé purement et simplement à les recouvrer.

**Diminution du capital tiers dans l'hôtellerie de 1997 à 1999**

Source: Hotel-Panel 1997 – 1999, seco 2002

Les banques accordent aujourd'hui uniquement encore des crédits pouvant atteindre au maximum 60 % de la valeur de rendement. Elles s'en tiennent rigoureusement à des taux d'intérêt proportionnés au risque encouru. En outre, elles exigent un amortissement rapide, dont le délai n'outrepasse pas 15 ans. Ne pouvant s'acquitter des taux d'intérêt – assez élevés – et de l'amortissement, de nombreux établissements se sont trouvés en réelle difficulté, et plusieurs d'entre eux ont dû cesser leurs activités.

L'abolition du taux spécial serait un handicap de plus pour l'activité d'investissement dans l'hôtellerie. D'après les calculs des banques, une augmentation de la charge fiscale de l'ordre de 150 millions de francs par an aurait pour conséquence que le service de l'intérêt ne pourrait plus être assuré pour un milliard de francs de capital tiers, voire davantage.

Une suppression du taux spécial équivaldrait à une augmentation de la charge fiscale, qui hypothéquerait les efforts de redressement consentis par ce secteur d'activités.

## 2.4 Proposition de la commission

Consciente de l'importance que revêt le secteur du tourisme pour la Suisse et compte tenu des difficultés économiques que ce dernier connaît actuellement, la commission estime qu'il convient de continuer d'appliquer jusqu'à la fin 2006 un taux préférentiel de 3,6 % aux prestations d'hébergement.

Le taux réduit est une mesure simple, directe et efficace pour garantir la compétitivité au niveau des prix du secteur touristique. Alors que le secteur du tourisme est engagé dans un processus de restructuration et se trouve de ce fait en pleine mutation, la suppression de ce taux spécial serait dommageable. Alors qu'il s'est avéré



bain, l'utilisation de la radio et de la télévision (sans TV payante), la fourniture de tentes, caravanes, camping-cars avec électricité, eau chaude et froide ainsi que l'élimination des eaux usées et des ordures, l'utilisation des installations sanitaires (à l'exception des machines à laver) dans les campings. Sont également imposables au taux spécial les prestations fournies dans le périmètre de l'hôtel et que tous les clients peuvent demander sans supplément de prix (p. ex. courts de tennis, piscine et autres). Les autres prestations, notamment tous les repas, à l'exception du petit-déjeuner, sont soumises au taux normal ou, le cas échéant, au taux réduit.

Dans la branche hôtelière, on offre souvent des combinaisons de prestations à un prix forfaitaire (arrangements en demi-pension et en pension complète). Dans ces cas, il faut répartir les prestations dans une catégorie imposable au taux de 3,6 % «Logement avec petit-déjeuner» et dans une catégorie «autres prestations». Pour l'imposition de ces arrangements, le tenancier de l'hôtel dispose soit du calcul effectif de la part concernant l'hébergement et de la part concernant la nourriture soit du calcul forfaitaire car, en pratique, les arrangements en demi-pension ou en pension complète sont offerts à un prix forfaitaire. C'est pourquoi l'AFC admet un calcul forfaitaire de la part concernant l'hébergement et de la part concernant la nourriture. Pour la demi-pension, 75 % du prix de l'arrangement est imposable au taux de 3,6 % en tant que prestation d'hébergement et 25 % de ce prix est imposable au taux de 7,6 % à titre d'autres prestations. Pour la pension complète, 65 % du prix de l'arrangement est imposable au taux spécial de 3,6 % et 35 % de ce prix est imposable au taux normal.

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, appart-hôtels 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 place de camping et de caravanes, y compris la location de tentes et de caravanes.

### **3.2.2 Relation au projet relatif au nouveau régime financier (NRF) et la loi sur le tourisme**

Le Conseil fédéral a soumis en septembre de l'année dernière un premier projet relatif au nouveau régime financier (NRF). Afin de simplifier et améliorer le système fiscal, les taux de TVA ont, dans ce projet, été limités à un taux normal et à un taux réduit, assortis de la suppression du taux spécial pour le tourisme.

Le taux spécial fait partie des mesures visant à promouvoir le tourisme en Suisse. Cette mesure n'est pas ciblée, à la différence des autres mesures de promotion. Elle s'applique à l'ensemble de la branche et elle présente les caractéristiques d'une subvention arrosoir. Cependant, la suppression du taux spécial ne peut pas être considérée isolément, elle doit l'être dans le contexte des autres mesures de promotion du tourisme. Le Conseil fédéral a, en janvier, soumis à consultation un rapport sur l'amélioration des structures et de la qualité de l'offre dans le domaine touristique. A examiner sont des mesures permettant de pallier les lacunes structurelles de la

branche de manière plus ciblée et plus efficace qu'un privilège fiscal forfaitaire. Les moyens financiers que requièrent ces mesures doivent être fixés en fonction des besoins réels.

A l'heure actuelle, on ne sait pas encore précisément quand ces mesures seront introduites et à partir de quand elles déploieront leurs effets. Les mesures correspondantes ne pourront pas être appliquées avant 2003. Comme le nouveau régime financier pourrait déjà être soumis au peuple en 2003, il y a un certain risque que la suppression du taux spécial ne s'accompagne pas de mesures permettant à la branche de s'adapter. Cela étant, le Conseil fédéral a proposé, en plus de l'abolition du taux spécial dès l'entrée en vigueur du NRF, une deuxième variante, à savoir la prorogation temporaire du taux spécial jusqu'à fin 2006, l'échéance la plus lointaine possible du régime financier actuel. Ces deux variantes visent un objectif à long terme : simplifier les taux de TVA et abandonner les taux spéciaux applicables à certaines branches.

#### **4 Conséquences financières**

Aucune conséquence financière au-delà de 2003, par rapport au droit en vigueur, lequel connaît déjà ce taux spécial de 3,6 %, n'est à attendre. 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 %. 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 150 millions de francs par an environ. Il faut toutefois relativiser cette estimation dans la mesure où une suppression du taux spécial pourrait se répercuter sur les prix et signifier une baisse de la demande et donc des rentrées fiscales.

#### **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) accorde 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» (cf. art. 1, ch. 1, en relation avec l'annexe H [Liste des biens et des services qui peuvent bénéficier de taux de TVA réduits] ch. 11 de la directive 92/77/CEE du Conseil de l'UE du 19 octobre 1992 complétant le système commun de taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388/CEE [rapprochement des taux de TVA]; Journal officiel de l'UE n° L 316 du 31 octobre 1992, p. 1 ss). Le taux réduit ne doit cependant pas être inférieur à 5 % dans les Etats membres de l'UE (6<sup>e</sup> 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 n° L 145, p. 1 ss, art. 12, al. 3, let. a).

## Liste des taux de la taxe sur la valeur ajoutée dans différents pays européens

Pays	Taux normal	Taux réduit	Taux pour les hôtels (hébergement)
Allemagne	16	7	16
Autriche	20	10	10
Belgique	21	6/12	6
Danemark	25	–	25
Espagne	16	4/7	7
Finlande	22	8/17	8
France	19,6	2,1/5,5	5,5
Grèce	18	8	8
Irlande	20	4,3/12,5	12,5
Italie	20	4/10	10
Luxembourg	15	3/6/12	3
Pays-Bas	19	6	6
Portugal	17	5/12	5
Royaume-Uni	17,5	5	17,5
Suède	25	6/12	12

## 6 Constitutionnalité

La base constitutionnelle du taux spécial est constituée par l'art. 130 Cst., d'après lequel la Confédération peut percevoir une taxe sur la valeur ajoutée, d'un taux maximal de 7,6 % (compte tenu de l'ensemble des hausses adoptées jusqu'à présent), sur les livraisons de biens et les prestations de services, y compris les livraisons à soi-même, ainsi que sur les importations. La formulation de cet article constitutionnel est très ouverte. Il ne prescrit qu'un taux maximum, mais il ne prescrit pas le nombre des taux. Il n'exclut donc pas l'introduction de taux spéciaux.