

15.410

Initiative parlementaire

Ancrer durablement le taux spécial de TVA applicable à l'hébergement

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

du 25 octobre 2016

Aperçu

L'avant-projet prévoit d'inscrire pour une durée indéterminée dans la loi le taux spécial de TVA appliqué aux prestations du secteur de l'hébergement conformément à l'art. 25, al. 4, de la loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée.

Le taux spécial temporaire grevant les prestations du secteur de l'hébergement a été mis en place en 1996 du fait de la situation économiquement délicate dans laquelle se trouvait le secteur du tourisme et a depuis été prorogé à cinq occasions. L'actuelle période d'application s'achève fin 2017.

La majorité de la commission reconnaît les difficultés du secteur de l'hébergement, qui découlent d'un changement structurel rapide et de la fluctuation des taux de change. Elle propose que le taux spécial, qui a été prolongé à cinq reprises, soit désormais inscrit dans la loi pour une durée illimitée. Son objectif est de donner au secteur de l'hébergement la garantie que le taux spécial ne sera pas supprimé dans un futur proche. Une minorité propose de prolonger le taux spécial jusqu'à fin 2020.

Rapport

1 Genèse du projet

Selon l'art. 25, al. 4 de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA), le taux spécial de 3,8 % grevant les prestations du secteur de l'hébergement s'applique jusqu'au 31 décembre 2017.

Le 11 mars 2015, le Conseiller national Dominique de Buman a déposé l'initiative parlementaire «Ancrer durablement le taux spécial de TVA applicable à l'hébergement» (15.410) afin que le taux spécial, après cinq prorogations temporaires, soit dorénavant inscrit pour une durée indéterminée dans la loi. Lors de sa séance du 18 janvier 2016, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé, par 14 voix contre 8 et une abstention, de donner suite à l'initiative. Le 18 août 2016, la commission sœur du Conseil des États (CER-E) a adhéré, par 9 voix contre 0 et 3 absentions, à la décision de la CER-N, en précisant toutefois qu'une majorité de la commission ne donnait son aval qu'à une prolongation du taux spécial et non à son inscription pour une durée indéterminée dans la loi. Puis, le secrétariat de la CER-E a été chargé d'élaborer, conjointement avec l'administration fédérale, un projet d'acte législatif destiné à la CER-N. Enfin, le 25 octobre 2016, la CER-N a adopté, par 16 voix contre 0 et 8 abstentions, un avant-projet et ouvert la procédure de consultation.

2 Présentation du projet

2.1 Contexte

2.1.1 Droit en vigueur

L'ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. En raison d'une disposition transitoire de l'ancienne Constitution (art. 8^{ter}), la Confédération pouvait, par la voie législative, fixer un taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires inférieur au taux normal pour les prestations touristiques fournies sur le territoire suisse¹, pour autant qu'elles soient consommées dans une large mesure par des étrangers, ce qui est le cas dans l'hôtellerie, et pour autant que la situation concurrentielle l'exige. La situation délicate du secteur national du tourisme au milieu des années 1990 a conduit le Conseil fédéral à proposer, à titre de mesure temporaire, un taux spécial applicable jusqu'à fin décembre 2001. Lors de la session de printemps 1996, les Chambres fédérales ont adopté l'arrêté fédéral correspondant.

¹ Après l'adoption du nouveau régime financier en novembre 2004, il a été inscrit dans la Constitution que la LTVA peut prévoir un taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement (art. 130, al. 2, Cst.).

Depuis, le Parlement a reconduit à cinq reprises ce taux spécial de TVA:

- 1) le 1^{er} janvier 2001, inscription dans la loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée d'un taux spécial en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003;
- 2) modification du 20 juin 2003 prolongeant cette mesure jusqu'au 31 décembre 2006;
- 3) modification du 16 décembre 2005 prolongeant cette mesure jusqu'au 31 décembre 2010;
- 4) modification du 12 juin 2009 prolongeant cette mesure jusqu'au 31 décembre 2013;
- 5) modification du 21 juin 2013 prolongeant cette mesure jusqu'au 31 décembre 2017.

Lors de la dernière prolongation du taux spécial, le Parlement a discuté d'un nouveau message du Conseil fédéral (ad 08.053, Message complémentaire au message sur la simplification de la TVA, FF 2010 4899), qui proposait de ne conserver que deux taux de TVA et de soumettre les prestations du secteur de l'hébergement au taux réduit. La prolongation du taux spécial devait permettre la transition entre le système à trois taux et le système à deux taux. Mais ce dernier a été rejeté par les deux Chambres. À l'heure actuelle, le taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement est de 3,8 % (le taux normal étant de 8 % et le taux réduit de 2,5 %). Si la mesure est maintenue au-delà du 31 décembre 2017, il est possible que le taux change. En effet, d'une part, le peuple a accepté en février 2014 la hausse de 0,1 point de pourcentage des taux de TVA dans le cadre du projet FAIF, et, d'autre part, la baisse de 0,2 % du taux spécial est prévue du fait de l'arrivée à terme du financement additionnel temporaire de l'assurance invalidité (AI) au 31 décembre 2017. Il est aussi possible que les taux de TVA soient à nouveau relevés dans le cadre de la prévoyance vieillesse 2020 (14.088). Si tel ne devait pas être le cas, le taux spécial serait alors de 3,7 % à compter du 1^{er} janvier 2018.

2.1.2 La situation actuelle dans le secteur de l'hébergement

D'après les chiffres du compte satellite du tourisme de l'Office fédéral de la statistique (OFS)², quelque 2,8 % de la valeur ajoutée brute de la Suisse étaient en 2014 à mettre au crédit du secteur du tourisme et 4,3 % de la main d'œuvre helvétique étaient actifs dans la branche. De plus, cette statistique montre clairement l'importance de l'hôtellerie au sein du secteur du tourisme puisque, sur la même année, elle représentait 23 % de la valeur ajoutée brute et 20 % des collaborateurs du secteur. En chiffres absolus, cela correspond à une valeur ajoutée de 4,1 milliards de francs et à 34 900 employés.

² www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/10/02/blank/key/01.html.

Le nombre des collaborateurs dans le secteur de l'hébergement, lequel couvre, au-delà de l'hôtellerie, la parahôtellerie, n'a cessé de diminuer depuis des années. Converti en équivalents plein temps, il était en 2015 d'environ 11 % inférieur à celui de 2008. Sur la même période, les nuitées d'hôtes étrangers dans l'hôtellerie ont aussi reculé de 11 %. L'image est toutefois différente pour ce qui concerne les hôtes nationaux de l'hôtellerie, dont le nombre de nuitées a progressé d'environ 1,5 % de 2008 à 2015. Au final, il s'en est suivi un repli des nuitées de presque 6 %, avec un recul particulièrement marqué dans les Grisons (- 24,4 %), en Valais (- 18,6 %) et au Tessin (- 18,3 %), tandis que les grandes villes enregistraient des hausses en la matière.

Les entreprises du secteur de l'hébergement, notamment celles situées dans les régions touristiques traditionnelles des Alpes, sont dès lors soumises à une rude pression. Elles sont en particulier confrontées à des déficits structurels, à la crise financière mondiale conjuguée à un ralentissement de l'économie dans les principaux pays dont provient leur clientèle et à la forte progression du franc. Sur ce dernier point, une étude menée par le centre de recherches conjoncturelles de l'EPF Zurich (KOF) montre d'ailleurs que le secteur touristique suisse de manière générale et son hôtellerie en particulier sont très sensibles à l'évolution des taux de change³.

Dans son analyse de la performance de la place touristique helvétique de 2000 à 2015, BAKBASEL estime que celle-ci a fait moins bien que la moyenne. La demande touristique en Suisse n'a ainsi pas suivi le rythme connu par les pays voisins. La Suisse a également enregistré de moins bons résultats en matière de taux d'occupation et de nombre de collaborateurs. L'étude montre que le secteur helvétique du tourisme est fortement handicapé par la cherté de ses prestations, laquelle est, selon l'étude, principalement due aux coûts élevés qu'il supporte en termes de prestations préalables et de main d'œuvre. L'étude pointe en outre la petite taille des exploitations d'hébergement et le fait que plus d'un hôtel sur deux n'est pas classé. En revanche, l'étude estime que le secteur suisse du tourisme est très bien placé en termes de collaborateurs, qu'elle juge très bien formés en comparaison internationale, et de flexibilité du marché du travail⁴.

Dans le «Travel & Tourism Competitiveness Index» du Forum économique mondial (WEF)⁵, la Suisse occupe par ailleurs régulièrement les tout premiers rangs (première en 2013 et sixième en 2015). Mais il convient de noter que l'indice est constitué d'un grand nombre d'indicateurs, lesquels ne concernent que peu le secteur de l'hébergement.

³ Abrahamsen, Yngve et Simmons-Süer, Banu (2011): «Die Wechselkursabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft», *KOF Studien Nr. 24*.

⁴ BAKBASEL (2016), *Tourismus Benchmarking - die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich, Schlussbericht zum «Internationalen Benchmarking Programm für den Schweizer Tourismus: Projektphase 2014-2015»*.

⁵ <http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2015>.

2.1.3 La taxe sur la valeur ajoutée en comparaison européenne

La directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée prescrit aux États membres un taux normal minimal de 15 % (art. 97, par. 1). Le 25 mai 2016, cette directive a été prorogée jusqu'à fin 2017 par le Conseil de l'Union européenne⁶. L'application d'au maximum deux taux réduits est admise, mais non obligatoire (art. 98). Ceux-ci ne peuvent être inférieurs à 5 %, mais de nombreuses dispositions transitoires permettent à des États membres d'appliquer des taux plus bas. Les taux d'imposition réduits ne sont par principe applicables qu'aux prestations explicitement mentionnées dans l'Annexe III à la Directive 2006/112/CE, c'est-à-dire 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, Annexe III).

Comme l'indique le tableau porté en annexe, les prestations du secteur de l'hébergement bénéficient d'un taux réduit dans la plupart des États membres de l'Union, puisque seuls le Danemark, la Grande-Bretagne et la République slovaque appliquent leur taux normal. Exception faite du Luxembourg, le taux réduit ainsi appliqué est toutefois largement supérieur aux 3,8 % en vigueur en Suisse. Pour ce qui est des pays limitrophes, les nuitées hôtelières sont frappées d'un taux de 7 % en Allemagne et en France et même de 10 % en Italie et en Autriche.

2.2 Délibérations de la Commission

La CER-N propose d'entrer en matière sur l'avant-projet dans la mesure où elle n'entend pas assister sans réagir à la suppression du taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement alors même que le secteur du tourisme reste plongé dans une crise profonde. Après que le projet de taux unique et le modèle à deux taux présentés par le Conseil fédéral ont tous deux été rejetés par le Parlement, la question se pose désormais de savoir comment le troisième taux de TVA doit être conçu.

2.2.1 Proposition de la majorité

La majorité de la CER-N (résultat du vote: 14 voix contre 11) propose que le taux spécial soit inscrit pour une durée indéterminée dans la loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée. Après cinq prolongations, elle estime que le temps est désormais venu d'offrir au secteur une réelle sécurité en matière de planification. La Constitution (art. 130, al. 2) autorise que la loi prévoie un taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement, aussi bien de manière temporaire que sans

⁶ Directive (UE) 2016/856 du Conseil du 25 mai 2016 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 142 du 31.5.2016, p. 12.

limitation dans le temps. Après 20 années marquées par un taux spécial provisoire, elle estime que celui-ci a toute légitimité pour être inscrit pour une durée indéterminée dans la loi.

La majorité de la CER-N conçoit le taux spécial comme une aide à un secteur se trouvant aux prises avec un changement structurel rapide alors même qu'il reste durablement soumis à une concurrence internationale féroce.

Le soutien apporté au secteur de l'hébergement a, du fait que ce dernier dépend de la clientèle étrangère, valeur de promotion des exportations. Le fort repli de l'euro par rapport au franc, entamé en 2009 et qui a trouvé son point d'orgue en 2015, lorsque la Banque nationale suisse a supprimé le cours plancher du franc par rapport à l'euro, s'est traduit par un effondrement des demandes de prestations du secteur de l'hébergement en provenance des pays de la zone euro. Depuis le oui des citoyens britanniques à la sortie de l'UE (Brexit), la livre sterling s'est elle aussi fortement dépréciée (cf. 2.1.2). L'inscription du taux spécial pour une durée indéterminée dans la loi donne à la branche la garantie qu'elle n'aura pas, en plus de ses autres difficultés, à s'adapter à une augmentation du taux. À défaut, la CER-N craint une chute encore plus prononcée de l'hôtellerie suisse, des pertes d'emplois encore plus importantes et, partant, une baisse des recettes fiscales. Le nombre d'exploitations actives dans l'hébergement n'a cessé de décroître depuis 2005, et il en va de même pour les postes de travail, dont le nombre est en baisse constante depuis les années 1990.

2.2.2 Proposition de la minorité

La minorité de la CER-N (Schneeberger, Bertschy, Birrer-Heimo, Gössi, Jans, Leutenegger Oberholzer, Lüscher, Marra, Schelbert, Walti) estime également que le taux spécial doit être maintenu, cependant uniquement jusqu'à fin 2020⁷, afin de laisser au secteur de l'hébergement la possibilité de surmonter la crise par des mesures structurelles. Elle n'ignore pas que ce secteur est confronté à un changement structurel et qu'il doit faire preuve d'innovation. C'est pourquoi la branche a besoin de temps. Il serait malvenu de renforcer la pression à laquelle il est soumis en lui appliquant en un seul exercice une hausse de la taxe de 200 millions de francs.

Pour la minorité, il n'est par conséquent pas question d'envisager l'inscription du taux spécial pour une durée indéterminée dans la loi car elle estime que l'avantage accordé aujourd'hui à un seul secteur n'est pas équitable. Pour elle, il s'agit d'une politique structurelle ne tenant pas compte des autres branches, qui souffrent pourtant elles aussi de la faiblesse de l'euro. Elle est donc d'avis que le taux spécial, en tant qu'instrument de politique structurelle, doit faire l'objet d'un examen régulier et rester ainsi sous la surveillance des responsables politiques, ce

⁷ Le taux spécial ne peut être prolongé que jusqu'à fin 2020, car la Constitution ne donne à la Confédération la compétence de prélever la TVA que jusqu'à cette date (art. 196, ch. 14, al. 1, Cst.). Cette compétence sera prolongée probablement jusqu'en 2035 dans le cadre du nouveau régime financier 2021 (16.035).

notamment parce que le taux spécial accordé au secteur de l'hébergement n'a pas contribué à résoudre durablement ses problèmes, alors même qu'il est en place depuis 20 ans. Il convient donc de trouver une autre solution à long terme.

La minorité est d'avis qu'il conviendra à la nouvelle échéance de se demander si on peut toujours renoncer aux 200 millions de francs de recettes fiscales que la Confédération perd en raison du taux spécial. La minorité rappelle à ce sujet que le Conseil fédéral prévoyait dans son plan financier 2018-2020 des recettes supplémentaires en raison de l'abolition du taux spécial. La prolongation du taux spécial jusqu'en 2020 se fera aux dépens d'autres tâches de l'État (voir infra chap. 4.1).

3 Commentaires sur les différentes dispositions

3.1 Proposition de la majorité

Art. 25 Taux de l'impôt

Al. 4: Le taux de l'impôt grevant les prestations du secteur de l'hébergement (taux spécial) est fixé à 3,8 % jusqu'au 31 décembre 2017. Hormis la suppression de la limitation dans le temps, aucune modification n'est apportée au texte de la loi. Si, dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 (14.088), les hausses de taux prévues pour le 1^{er} janvier 2018 en faveur de l'AVS ne pouvaient pas être mises en œuvre, le taux spécial serait de facto ramené à 3,7 % à compter du 1^{er} janvier 2018.

3.2 Proposition de la minorité

Art. 25 Taux de l'impôt

Al. 4: Le taux de l'impôt grevant les prestations du secteur de l'hébergement (taux spécial) est actuellement fixé à 3,8 % jusqu'au 31 décembre 2017. Ce délai est dorénavant prolongé de 3 années supplémentaires jusqu'au 31 décembre 2020. Aucune autre modification n'est apportée au texte de la loi. Si, dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 (14.088), les hausses de taux prévues pour le 1^{er} janvier 2018 en faveur de l'AVS ne pouvaient pas être mises en œuvre, le taux spécial serait de facto ramené à 3,7 % à compter du 1^{er} janvier 2018.

4 Conséquences

4.1 Conséquences sur les finances et sur le personnel

Un relèvement du taux spécial et l'imposition des prestations du secteur de l'hébergement au taux normal de 8 % entraînerait un surplus de recettes au titre de la TVA se montant à près de 200 millions par an. Pour autant, du fait des périodes trimestrielles et semestrielles de décompte, le relèvement du taux spécial aurait un effet retardé. Ainsi, l'année 2018 ne permettrait de récolter que 73 % du surplus de

recettes dû au titre d'une année pleine, et ce n'est qu'en 2019 que celui-ci serait atteint en intégralité.

Le plan financier 2018-2020 intègre la suppression du taux spécial appliqué aux prestations du secteur de l'hébergement. L'inscription du taux spécial pour une durée indéterminée dans la loi ou sa prolongation limitée dans le temps entraînerait donc une dégradation correspondante de la situation des finances fédérales, laquelle devrait, du fait du frein à l'endettement, être compensée par des diminutions de dépenses.

La mise en œuvre de l'initiative parlementaire n'aurait aucune influence en termes de personnel dans la mesure où elle ne consisterait qu'en la prolongation ou la pérennisation du statu quo.

4.2 Mise en œuvre

Ni l'inscription du taux spécial pour une durée indéterminée dans la loi ni la prolongation du taux spécial ne posent de nouveaux problèmes de mise en œuvre.

5 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

La Suisse n'étant pas membre de l'UE et n'ayant pas adopté la directive sur le système de taxe sur la valeur ajoutée applicable au sein de l'UE⁸, ladite directive ne s'applique pas en Suisse. La Suisse peut donc continuer à 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 le présent projet.

Il convient par ailleurs de mentionner le traité signé le 28 octobre 1994⁹ entre la Confédération Suisse et la Principauté du Liechtenstein concernant la taxe sur la valeur ajoutée dans la Principauté de Liechtenstein. En vertu de ce traité, le Liechtenstein, qui constitue par 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. Ce traité est applicable aussi longtemps qu'il n'est pas dénoncé par l'un des deux États contractants. Conformément à ce traité, la Principauté de Liechtenstein devra donc adapter son droit en matière de TVA à la LTVA révisée.

Il existe en outre un traité signé le 23 novembre 1964¹⁰ entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne sur l'inclusion de la commune de Büsingen

⁸ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1

⁹ RS **0.641.295.142**

¹⁰ RS **0.613.112.136**

am Hochrhein dans le territoire douanier suisse. 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 utilisant une part du produit de la TVA. Ce traité est applicable aussi longtemps qu'il n'est pas dénoncé par l'un des deux États contractants.

6 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'art. 130 Cst. fonde le taux spécial et, par application de l'arrêté fédéral du 19 mars 2004 sur un nouveau régime financier, précise que pour l'imposition des prestations du secteur de l'hébergement la loi peut prévoir un taux inférieur au taux normal et supérieur au taux réduit (art. 130, al. 2, Cst.).

Imposition des prestations du secteur de l'hébergement dans l'UE

État membre	Taux normal	Prestations du secteur de l'hébergement
Belgique	21	6
Bulgarie	20	9
République tchèque	21	15
Danemark	25	25
Allemagne	19	7
Estonie	20	9
Irlande	23	9
Grèce	23	13
Espagne	21	10
France	20	10
Croatie	25	13
Italie	22	10
Chypre	19	9
Lettonie	21	12
Lituanie	21	9
Luxembourg	17	3
Hongrie	27	18
Malte	18	7
Pays-Bas	21	6
Autriche	20	13 ^a
Pologne	23	8
Portugal	23	6
Roumanie	20	9
Slovénie	22	9,5
Slovaquie	20	20
Finlande	24	10
Suède	25	12
Royaume-Uni	20	20

^a Depuis le 1^{er} mai 2016

Source: Commission européenne, Fiscalité et union douanière, 1^{er} janvier 2016, Taux de TVA appliquée dans les États membres de l'Union européenne
(https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_fr.pdf)

