



Berne, 29 mai 2019

Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 17.3360
de la Commission des finances du Conseil national
du 18 mai 2017

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Postulat	3
1.2	Tourisme d'achat	4
1.2.1	Définition	4
1.2.2	Causes du tourisme d'achat	4
1.2.3	Conséquences du tourisme d'achat et intérêts en présence	6
1.3	Franchise-valeur	8
1.3.1	Notion et origine	8
1.3.2	Franchise-valeur pour l'importation dans l'UE	9
1.4	TVA dans l'UE et en Suisse	9
1.4.1	Principe du pays de destination	9
1.4.2	Seuil d'exonération à l'exportation (Suisse et pays voisins)	9
2	Répercussions du franc fort sur la TVA	10
2.1	Perte de recettes de TVA en raison du tourisme d'achat	10
2.1.1	Ampleur du tourisme d'achat	10
2.1.1.1	Statistiques émanant d'études	11
2.1.1.2	Statistiques et relevés de l'OFS	12
2.1.2	Perte de recettes de TVA	13
2.2	Répercussions sur la TVA de la non-redistribution des gains de change	13
3	Interventions parlementaires et autres solutions proposées	16
4	Analyse des mesures proposées et d'autres mesures	17
4.0	Généralités	17
4.1	Mesures unilatérales	19
4.1.1	Abaissement de la franchise-valeur	19
4.1.2	Franchise-valeur réduite pour les personnes qui ont séjourné hors du pays pendant moins de 24 heures	20
4.1.3	Adaptation de la franchise-valeur au seuil d'exonération du pays de provenance (une franchise-valeur par pays)	21
4.1.4	Octroi de la franchise-valeur uniquement lorsque l'acheteur déclare dans l'application de dédouanement ne pas se faire rembourser la TVA étrangère	22
4.1.5	Taux de TVA spécial dans le trafic touristique	23
4.1.6	Franchise-valeur réduite dans le trafic frontalier	24
4.1.7	Perception d'un émolument pour les achats effectués à l'étranger	25
4.2	Mesures bilatérales ou multilatérales	26
4.2.1	Octroi de la franchise-valeur uniquement en l'absence de remboursement de la TVA étrangère	26
4.2.2	Mécanisme réciproque de déduction de la TVA avec les pays voisins	27
4.2.2.1	Remboursement de la différence entre la TVA étrangère et la TVA indigène	27
4.2.2.2	Versement d'un montant forfaitaire	28
4.2.3	My Import is your Export	29
4.2.4	Discussions avec l'Allemagne concernant le seuil d'exonération	30
4.3	Mesures requises pour la mise en œuvre	30
4.3.1	Mesures incitatives en faveur de l'application de dédouanement	30
4.3.2	Simplification des prescriptions régissant le trafic touristique	31
4.3.2.1	Taux d'imposition unique dans le trafic touristique	31
4.3.2.2	Suppression des droits de douane pour les produits agricoles	32
5	Conclusion	32

1 Contexte

1.1 Postulat

Le présent rapport est rédigé en réponse au postulat 17.3360 «Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA» de la Commission des finances du Conseil national du 18 mai 2017.

Ce postulat charge le Conseil fédéral de remettre au Parlement un rapport sur les répercussions du franc fort sur la TVA dans le contexte du tourisme d'achat.

Dans son avis du 30 août 2017, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, comme le demande le postulat, à présenter les avantages et les inconvénients des solutions proposées par les diverses interventions parlementaires déposées au sujet du tourisme d'achat et à exposer les mesures envisageables.

Texte du postulat:

Le Conseil fédéral est chargé de remettre au Parlement un rapport sur les répercussions du franc fort sur la TVA. Il devra notamment:

- *examiner s'il convient, pour améliorer la situation, de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale, de procéder à une modification d'ordonnance ou de prendre d'autres mesures telles que la recherche de solutions négociées dans le cadre de conventions avec les pays voisins;*
- *montrer dans quelle mesure, et avec quelles conséquences sur la lutte contre le tourisme d'achat, il serait possible d'introduire un régime de TVA dans lequel tous les clients s'acquittent de la TVA, que ce soit dans le pays voisin concerné ou en Suisse.*

La demande est justifiée comme suit:

En raison des écarts de prix provoqués par le franc fort, les consommateurs suisses dépendent des milliards de francs de l'autre côté de nos frontières, et ce phénomène a tendance à s'accroître. Le commerce de détail est en pleine expansion et les chiffres d'affaires visés sont en hausse dans les zones concernées de nos pays voisins alors que des magasins, et donc des places de travail, disparaissent en Suisse. En outre, la situation est aggravée par le fait qu'il est possible de se faire rembourser la TVA due sur les produits achetés à l'étranger et importés en Suisse sans qu'il ne soit nécessaire de s'acquitter de la TVA suisse sur ces produits.

Dans un monde où le commerce en ligne et le trafic transfrontalier ne cessent d'augmenter, le remboursement de la TVA sur les marchandises exportées ressemble fort à un anachronisme. Le rapport du Conseil fédéral devra faire état de chiffres consolidés sur les recettes de TVA perdues en raison du «tourisme d'achat» et sur les recettes de TVA supplémentaires liées aux gains de change, non redistribués, réalisés sur les marchandises importées.

Le rapport devra aussi présenter les avantages et les inconvénients des diverses interventions parlementaires déposées à ce sujet (par ex. la motion Hösli 17.3131, «Ne pas désavantager le commerce de détail suisse») ainsi que des solutions que des associations telles que la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse ont proposées après la publication du rapport présenté par le Conseil fédéral, le 21 décembre 2016 (cf. pp. 80 ss), en réponse au postulat Cramer 15.3208, «Franc fort et tourisme d'achat».

Enfin, le rapport devra évaluer des solutions à mettre en place dans le cadre de conventions conclues avec les pays voisins, selon lesquelles chaque pays prélèverait la TVA selon sa propre législation et aucun remboursement de la TVA ne serait effectué à l'exportation.

1.2 Tourisme d'achat

1.2.1 Définition

Il n'existe pas de définition du tourisme d'achat reconnue sur le plan international, car ce phénomène concerne peu de pays. Les conséquences du tourisme d'achat mentionnées dans le postulat se manifestent surtout dans les régions frontalières avec nos pays voisins. Par conséquent, le tourisme d'achat est défini comme suit dans le présent rapport: par tourisme d'achat, on entend les achats de marchandises effectués dans les régions étrangères voisines pour des besoins privés par des personnes domiciliées en Suisse qui importent elles-mêmes les marchandises. Les consommateurs traversent la frontière dans le but de faire des achats à l'étranger, notamment afin de profiter des différences de prix. L'importation de marchandises achetées pendant des vacances à l'étranger n'est pas considérée comme du tourisme d'achat.

Le commerce en ligne (ou commerce électronique) ne constitue pas du tourisme d'achat au sens du présent rapport. Par commerce en ligne, on entend le traitement électronique des processus d'achat de marchandises ou de services sur Internet. La marchandise est commandée en Suisse ou à l'étranger sur Internet, souvent sur des plateformes en ligne; elle est payée et livrée directement au domicile du client. Le consommateur ne se rend pas à l'étranger. En revanche, il y a tourisme d'achat lorsqu'une personne commande des marchandises en ligne et les fait livrer à une adresse étrangère proche de la frontière, où elle va les chercher pour les importer elle-même.

La question du commerce en ligne est traitée dans le rapport en réponse au postulat 17.4228 Moser «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales».

1.2.2 Causes du tourisme d'achat

Le tourisme d'achat s'explique principalement par la différence de prix de quelque 60 % par rapport à l'UE-15 (îlot de cherté suisse)¹:

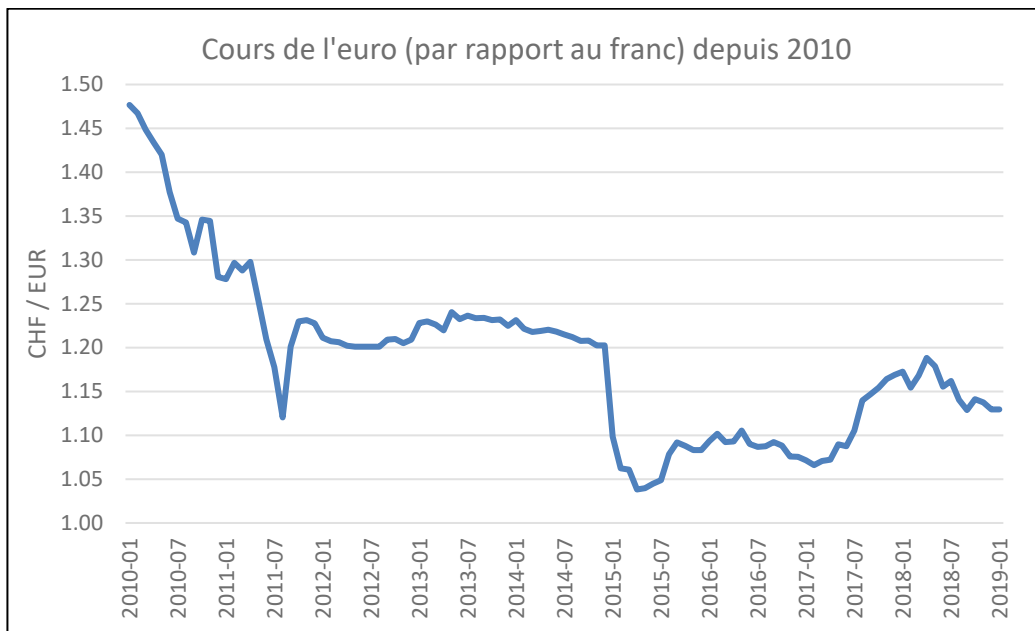
- Différence de prix tenant au niveau globalement plus élevé des prix en Suisse
De nombreuses marchandises sont en principe plus chères en Suisse. Les causes des différences de prix sont multiples (salaires, loyers, réglementations, entraves tarifaires et non tarifaires au commerce, protection des frontières dans le domaine agricole, faible intensité de la concurrence dans certains secteurs, etc.). Le Conseil fédéral s'est prononcé plusieurs fois sur la question². Les raisons qui expliquent le niveau élevé des coûts et des prix en Suisse sont en outre analysées et exposées dans le cadre de la réponse au postulat 15.4159 Fournier «La Suisse, un îlot de cherté, pour quelles raisons? Et comment y remédier?».

¹ Voir rapport du DEFR «La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté» du 20 décembre 2017.

Les pays de l'UE-15 sont les suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

² Voir notamment rapport explicatif sur le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Stop à l'îlot de cherté – pour des prix équitables (initiative pour des prix équitables)» du 22 août 2018, rapport du DEFR «La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté» du 20 décembre 2017 et rapport du Conseil fédéral «Entraves aux importations parallèles» du 22 juin 2016.

- **Différence de prix liée à la force du franc**
L'appréciation du franc face à l'euro depuis la crise de la dette souveraine dans la zone euro à partir de 2011, et en particulier depuis la suppression du cours plancher par rapport à l'euro début 2015, contribue de manière déterminante à la nette différence de prix. La force du franc est à l'origine d'une grande partie de cette différence, celle-ci étant passée entre 2008 et 2017 d'environ 20 % à plus de 60 %.



Source: Banque nationale suisse

- **Différence de prix liée au remboursement de la TVA étrangère**
Lorsque la TVA étrangère, nettement plus élevée que la TVA suisse, est remboursée aux personnes domiciliées en Suisse (voir chiffre 1.4), les achats à l'étranger sont encore moins chers. Cependant, l'impact de ce facteur sur la différence de prix est modeste (env. 20 %) par rapport à celui de la force du franc.
- **Franchise-valeur (consommation exonérée de l'impôt)**
Les personnes qui entrent ou retournent en Suisse peuvent importer en franchise d'impôt des marchandises pour leurs besoins personnels ou pour en faire cadeau jusqu'à une valeur globale de 300 francs (voir chiffre 1.3). Cela n'a pas d'impact sur la différence de prix. Lorsque la franchise-valeur est dépassée et que la TVA doit être payée, la différence de prix est atténuée (2,5 ou 7,7 %).

Les facteurs suivants favorisent également le tourisme d'achat:

- **Présence médiatique (publicité indirecte)**
La présence du tourisme d'achat dans les médias suscite chez les consommateurs le besoin d'en profiter également et d'aller faire des achats à l'étranger.
- **Commodité (*convenience*)**
Une offre de produits différente, plus diversifiée, constitue un autre argument en faveur du tourisme d'achat. Les consommateurs apprécient également les heures d'ouverture plus larges et les possibilités de stationnement.
- **Excursions**
Les consommateurs combinent volontiers les achats à l'étranger avec une excursion.

- Transports publics de proximité et transport individuel motorisé
Le développement des transports publics de proximité dans les régions frontalières étrangères et les prix actuels des carburants pour le transport individuel motorisé favorisent également le tourisme d'achat.

1.2.3 Conséquences du tourisme d'achat et intérêts en présence

Les avis sur les conséquences du tourisme d'achat divergent: la perspective sociale et politique s'oppose à la perspective économique. Ces deux points de vue se justifient. Par exemple, la disparition des commerces de proximité est souvent critiquée d'un point de vue social. Mais d'un point de vue purement économique, le changement structurel qui l'accompagne a un impact positif sur la productivité et donc sur la performance de l'économie.

Le tourisme d'achat a des conséquences diverses dans différents domaines pour différents groupes d'intérêt:

- Optimisation individuelle des coûts
Le tourisme d'achat est particulièrement intéressant pour les consommateurs suisses, qui bénéficient avec leur revenu d'un pouvoir d'achat plus élevé lorsqu'ils achètent les mêmes produits à l'étranger plutôt qu'en Suisse.
- Pression sur le commerce de détail en Suisse
Le tourisme d'achat diminue le chiffre d'affaires et le bénéfice des détaillants en Suisse et de leurs fournisseurs. Même si ces dernières années les détaillants suisses se sont efforcés de rivaliser avec la concurrence étrangère en baissant leurs prix ou en allongeant leurs horaires d'ouverture, certains commerces, notamment dans les régions frontalières, ont dû mettre la clé sous la porte. Dans les régions concernées, toute l'économie pâtit de la situation (à court terme par ex. suppressions d'emplois, baisse des recettes locatives en raison de locaux commerciaux inoccupés, diminution des possibilités d'achat). Cependant, ces effets ne sont pas liés uniquement au tourisme d'achat, mais tiennent aussi notamment à l'évolution générale des habitudes d'achat (commerce en ligne). À moyen et long termes, le commerce de détail en Suisse, forcé d'opérer un changement structurel, pourrait profiter de cette évolution.
- Lutte contre l'îlot de cherté suisse
La concurrence du tourisme d'achat et du commerce en ligne incite les détaillants et leurs fournisseurs à diminuer les prix en Suisse. Les consommateurs et en fin de compte l'ensemble de l'économie en profitent.
- Inégalité de traitement en matière fiscale
Les consommateurs qui importent des marchandises en franchise d'impôt (montant inférieur à la franchise-valeur) et se font rembourser la TVA étrangère sont avantagés sur le plan fiscal puisqu'ils ne paient ni la TVA suisse ni la TVA étrangère. Ils acquièrent des marchandises complètement exonérées d'impôt. Cela génère une inégalité de traitement en matière fiscale par rapport aux personnes qui font leurs achats exclusivement en Suisse chez des commerçants soumis à la TVA, puisque ces personnes paient la TVA sur tous leurs achats.
Cette inégalité de traitement ne revêt toutefois une certaine importance que pour les achats effectués en Allemagne, car ce pays n'applique pas de seuil d'exonération pour le remboursement de la TVA (voir chiffre 1.4.2).
- Perte de recettes fiscales en Suisse
Aucun impôt n'est prélevé sur les importations dont le montant ne dépasse pas la franchise-valeur. En outre, la baisse du chiffre d'affaires dans le commerce de détail

entraîne une diminution des impôts grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse. En conséquence, les pouvoirs publics engrangent moins de recettes fiscales, au moins à court terme. Si le tourisme d'achat entraîne un changement structurel avantageux du point de vue de l'économie du bien-être qui s'accompagne d'une augmentation de la production économique globale, il pourrait en résulter une hausse des recettes fiscales à long terme.

- Perturbations de la circulation à la frontière
Le tourisme d'achat entraîne une augmentation du trafic. Les embouteillages de part et d'autre de la frontière sont devenus monnaie courante, notamment le week-end. Les arrêts à la frontière pour faire timbrer les bordereaux de vente à l'exportation par les autorités douanières étrangères augmentent le temps d'attente, perturbent la circulation et produisent des gaz d'échappement et du bruit.

Les groupes d'intérêt concernés par le tourisme d'achat ont des **intérêts différents et souvent contraires**. Les aspects suivants ont notamment été relevés:

Consommateurs qui pratiquent le tourisme d'achat:

- optimisation individuelle des coûts;
- suppression des conséquences négatives du tourisme d'achat aux postes frontières (longues attentes, peu de places de stationnement, embouteillages);
- processus simples et efficaces de passage de la frontière, de dédouanement et de remboursement.

Commerce de détail suisse:

- chiffre d'affaires plus élevé en Suisse / éviter les baisses du chiffre d'affaires;
- limitation du tourisme d'achat;
- absence de «cadeaux fiscaux» liés à la franchise-valeur et au remboursement de la TVA étrangère.

Communes proches de la frontière:

- suppression des conséquences négatives du tourisme d'achat aux abords de la frontière (longues attentes, peu de places de stationnement, embouteillages);
- maintien du substrat fiscal en évitant la fermeture de magasins.

Commerce de détail étranger:

- augmentation du chiffre d'affaires grâce à la clientèle suisse;
- avantage concurrentiel lié à la franchise-valeur et au remboursement de la TVA;
- processus simples et efficaces de passage de la frontière et de dédouanement.

Administration fédérale des douanes (AFD):

- assurer le placement sous régime douanier (perception des droits de douane et de la TVA, exécution des actes législatifs autres que douaniers pour la sécurité et la santé de la population);
- lutte contre la contrebande;
- engagement efficace et efficient du personnel;
- suppression des conséquences négatives du tourisme d'achat aux postes frontières (longues attentes, peu de places de stationnement, embouteillages);
- processus simples et efficaces de passage de la frontière et de dédouanement.

1.3 Franchise-valeur

1.3.1 Notion et origine

Les personnes en provenance du territoire douanier étranger (y c. enclave douanière de Samnaun) qui entrent ou retournent dans le territoire douanier suisse peuvent importer en franchise d'impôt des marchandises du trafic touristique³ pour leurs besoins personnels ou pour en faire cadeau jusqu'à une valeur globale de 300 francs par personne (franchise-valeur)⁴. Si la valeur globale des biens dépasse 300 francs par personne, la totalité des biens importés est soumise à l'impôt (taux normal de 7,7 % et taux réduit de 2,5 %). La franchise-valeur n'est accordée qu'une fois par jour à la même personne, même si celle-ci traverse plusieurs fois la frontière au cours de la même journée. Aucun cumul n'est possible: si la valeur d'un bien dépasse 300 francs, il est dans tous les cas soumis à l'impôt, même si plusieurs personnes voyagent ensemble.

La franchise-valeur n'a pas été créée dans le but de permettre une consommation exonérée de l'impôt aux voyageurs ou aux habitants des régions frontalières, mais principalement pour réduire la charge administrative liée à la procédure douanière dans le trafic touristique. Elle est le résultat de la pesée des intérêts entre neutralité concurrentielle et efficacité de la perception de l'impôt (art. 1, al. 3, LTVA⁵). La franchise-valeur est donc une mesure d'économie administrative: elle a été mise en place afin d'assurer l'efficacité de la perception. La franchise-valeur actuelle de 300 francs existe sous cette forme depuis 2002. À l'époque, la franchise-valeur générale de 100 francs et la franchise-valeur spéciale de 200 francs ont été regroupées afin de simplifier le dédouanement. Depuis lors, l'âge, le domicile, les conditions de vie et la durée de séjour du voyageur ainsi que l'emploi des marchandises importées ne jouent plus aucun rôle dans l'octroi de la franchise-valeur.

La franchise-valeur, tout comme les franchises quantitatives pour les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés, s'appuie sur la convention de Kyoto⁶, ratifiée par la Suisse. Afin de simplifier et d'harmoniser les régimes douaniers, il a été convenu à l'échelle internationale que les voyageurs indigènes et étrangers devraient être autorisés à importer en franchise

³ Les marchandises du trafic touristique sont celles qu'une personne transporte avec elle lorsqu'elle passe la frontière douanière ou qu'elle acquiert à l'arrivée de l'étranger dans une boutique hors taxes suisse, et qui ne sont pas destinées au commerce (art. 16 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes, RS 631.0).

⁴ Ordonnance du DFF du 2 avril 2014 régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant (RS 641.204).

⁵ Loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA; RS 641.20).

⁶ Protocole du 26 juin 1999 d'amendement à la Convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (RS 0.631.21), annexe spécifique J, chapitre 1.

des droits et taxes à l'importation des marchandises dépourvues de tout caractère commercial dont la valeur globale ne dépasse pas 75 droits de tirage spéciaux (DTS). Au moment de la révision déterminante de la convention, en 1999, 75 DTS correspondaient à environ 154 francs (aujourd'hui environ 104 francs). Ce montant peut toutefois être réduit à l'égard des personnes n'ayant pas atteint un âge déterminé ou qui franchissent fréquemment la frontière, ou qui ont séjourné hors du pays pendant moins de 24 heures⁷.

1.3.2 Franchise-valeur pour l'importation dans l'UE

Les États membres de l'UE exonèrent de la TVA et des accises les importations, par des voyageurs en provenance de pays tiers, de marchandises dont la valeur totale ne dépasse pas 300 euros⁸. Pour les voyageurs aériens et maritimes, la franchise-valeur est de 430 euros. Les États membres peuvent réduire le seuil financier pour les voyageurs âgés de moins de quinze ans (ce seuil ne peut toutefois pas être inférieur à 150 euros).

Les États membres peuvent en outre réduire la franchise-valeur pour les personnes ayant leur résidence dans une zone frontalière, les travailleurs frontaliers et le personnel de certains moyens de transport. Les États voisins de la Suisse ont fait usage de cette possibilité (*France 75 euros, Italie 50 euros, Autriche 40 euros, Allemagne 90 euros*). Cette franchise réduite s'applique aux personnes ayant leur résidence dans une commune proche de la frontière **lorsque leur voyage n'excède pas quinze kilomètres de profondeur à vol d'oiseau à compter de la frontière**. Si une personne apporte la preuve qu'elle quitte cette zone, elle peut profiter de la franchise-valeur plus élevée.

1.4 TVA dans l'UE et en Suisse

1.4.1 Principe du pays de destination

La TVA est un impôt sur la consommation. Elle a pour but d'imposer la consommation finale non entrepreneuriale sur le territoire national. Le principe du pays de destination en découle. Il s'applique lorsqu'une prestation est consommée sur le territoire suisse alors qu'elle est acquise dans un autre État. Du point de vue du pays d'acquisition, il n'y a pas de consommation finale sur le territoire national; la prestation est donc en principe exonérée de la TVA dans ce pays. Le fait constitutif de l'impôt n'est pas réalisé dans cet État. Dans le pays de la consommation finale en revanche, l'impôt sur les importations (impôt sur l'importation de biens) ou l'impôt sur les acquisitions (impôt sur les prestations de services acquises à l'étranger) est dû. En vertu du principe du pays de destination⁹, l'impôt est donc dû dans le pays de consommation et non dans celui d'acquisition. L'UE applique elle aussi ce principe, même en cas de livraison intracommunautaire (livraison depuis un État membre de l'UE vers un autre État membre de l'UE), car les États membres ont des taux de TVA différents. Les ventes en magasin constituent la seule exception.

1.4.2 Seuil d'exonération à l'exportation (Suisse et pays voisins)

Le principe du pays de destination a pour conséquence que la TVA n'est pas due dans le pays de provenance lorsqu'un bien est exporté. Dans le trafic des marchandises de commerce, toutes les livraisons à l'étranger sont exonérées de la TVA dans le pays de provenance. Il n'y a que dans le trafic touristique (achats en magasin par des particuliers pour

⁷ Appendice III, annexe spécifique J, chapitre 1, pratique recommandée 1.17.

⁸ Directive 2007/74/CE du Conseil du 20 décembre 2007 concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers (JO L 346 du 29.12.2007, pp. 6 à 12); 300 euros correspondaient à un peu plus de 500 francs le 20 décembre 2007 et à environ 340 francs le 1^{er} janvier 2019.

⁹ Art. 8 LTVA; dérogations au principe à l'art. 8, al. 2, LTVA.

leurs besoins personnels ou pour en faire cadeau) que l'on renonce, pour des motifs d'économie administrative, à exonérer d'impôt les exportations lorsque le montant d'achat par magasin est inférieur à un certain montant. Le montant d'achat en dessous duquel aucune exonération d'impôt n'est autorisée est appelé seuil d'exonération. En Suisse, un touriste domicilié à l'étranger doit dépenser au moins 300 francs par magasin pour être exonéré de la TVA suisse lorsqu'il exporte ses achats. Conformément à la directive européenne relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, les États membres de l'UE peuvent fixer le seuil d'exonération à 175 euros au maximum par magasin. Au moment de l'introduction de l'euro, 175 euros correspondaient à 300 francs environ. La France a fixé ce seuil à 175 euros, l'Italie à 155 euros et l'Autriche à 75 euros. L'Allemagne ne fait pas de distinction entre marchandises de commerce et achats privés, et n'a donc pas fixé de seuil (exonération d'impôt à partir de 0 euro). Dans son rapport du 12 mai 2017 sur la participation de l'administration douanière à l'exonération de la TVA des exportations dans le trafic touristique non commercial¹⁰, la Cour des comptes allemande a toutefois recommandé l'introduction d'un seuil d'exonération de 175 euros.

Vu l'absence de correspondance entre les seuils d'exonération et la franchise-valeur, les consommateurs finaux en Suisse bénéficient de biens non imposés. Cette situation n'est pas neuve: elle prévaut depuis des décennies. Tolérée principalement pour des motifs d'économie administrative, elle a toutefois pris de l'ampleur depuis la croissance du tourisme d'achat à la suite de l'appréciation du franc. Avec l'introduction au 1^{er} juin 2011 de la vente de produits détaxés aux passagers arrivant de l'étranger, le Parlement (motion 06.3211 Kaufmann) s'est accommodé en toute conscience de la consommation exonérée d'impôt en Suisse.

La consommation non imposée pourrait être empêchée en coordonnant seuils d'exonération à l'exportation et franchises-valeur à l'importation. Dans un petit pays comme la Suisse, une proportion bien plus élevée de la population vit à proximité de la frontière et peut donc régulièrement profiter d'achats exonérés d'impôt que dans un grand pays. Ne fût-ce que pour cette raison, le tourisme d'achat est nettement moins répandu chez nos voisins. Vu le pouvoir d'achat de la population résidante, les consommateurs venant de Suisse sont accueillis à bras ouverts dans les commerces de détail des pays voisins. À l'inverse, les prix élevés en Suisse sont peu attrayants, et il donc rare que des personnes vivant dans les pays voisins se rendent en Suisse pour y faire des achats. La coordination des seuils d'exonération et des franchises-valeur ne présente donc guère d'intérêt pour les pays voisins.

2 Répercussions du franc fort sur la TVA

2.1 Perte de recettes de TVA en raison du tourisme d'achat

2.1.1 Ampleur du tourisme d'achat

Vu que la déclaration en douane se fait oralement dans le trafic touristique et qu'aucune redevance n'est perçue pour les marchandises dont le montant ne dépasse pas la franchise-valeur, l'AFD ne tient pas de statistique des importations de marchandises dans le trafic touristique. Il n'y a pas non plus de statistique officielle du tourisme d'achat publiée au niveau fédéral. Il n'existe donc pas de chiffres fiables relatifs au volume du tourisme d'achat. Cependant, l'enquête sur le budget des ménages (EBM) de l'Office fédéral de la statistique (OFS)

¹⁰ Bericht über die Mitwirkung der Zollverwaltung bei der Umsatzsteuerbefreiung von Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr.
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/2017/2017-bericht-mitwirkung-der-zollverwaltung-bei-der-umsatzsteuerbefreiung-von-ausfuehren-im-nichtkommerziellen-reiseverkehr>

permet d'observer de manière limitée les dépenses effectuées par la population suisse à l'étranger. Diverses études fournissent en outre des estimations du tourisme d'achat.

2.1.1.1 Statistiques émanant d'études

Des études consacrées au tourisme d'achat ont notamment été réalisées par le centre de recherche en gestion commerciale de l'Université de Saint-Gall, par Credit Suisse, ainsi que par l'institut d'études de marché GfK Switzerland SA.

Les estimations relatives au tourisme d'achat varient fortement d'une étude à l'autre et même d'une publication à l'autre de la même étude. Dans l'étude de l'Université de Saint-Gall, le tourisme d'achat est estimé à 9,07 milliards de francs en 2017 (2015: 8,27)¹¹. Si l'on ne tient pas compte des achats en ligne, les achats stationnaires se montent à 7,86 milliards de francs en 2017 (2015: 7,34). D'autres études, appliquant différentes définitions du tourisme d'achat (par ex. incluant le commerce en ligne), avancent le chiffre de 11 milliards de francs environ pour 2015¹². Toutes les études relèvent cependant les mêmes tendances: une augmentation jusqu'en 2015, suivie d'une stabilisation.

Ces estimations doivent être interprétées avec prudence, car elles ne répondent pas aux exigences de qualité des statistiques officielles (indépendance, transparence, représentativité, reproductibilité, périodicité). Ces études présentent toutes divers problèmes méthodologiques:

- Elles utilisent des définitions différentes du tourisme d'achat.

L'Université de Saint-Gall tient par exemple compte du commerce en ligne à l'étranger et distingue le tourisme d'achat stationnaire (compatible avec la définition utilisée dans le présent rapport, voir chiffre 1.2.1) et le tourisme d'achat en ligne.

- Les échantillons ne sont pas représentatifs pour l'ensemble de la Suisse.

L'étude de l'Université de Saint-Gall par exemple est valable uniquement pour la Suisse alémanique et n'est pas représentative pour l'ensemble de la Suisse¹³. L'échantillon utilisé ne permet pas de tirer des conclusions pour l'ensemble du pays, de sorte que cette étude ne fournit pas une estimation fiable à l'échelle nationale.

- Ces études ont aussi l'inconvénient de ne pas avoir de périodicité des relevés systématique. De ce fait, il est difficile d'observer l'évolution.

Notons toutefois que les importations dans le trafic touristique sont proportionnellement faibles par rapport à l'ensemble des importations de la Suisse. En 2017, la Suisse a importé des marchandises et des services pour un montant de 364 milliards de francs au total¹⁴.

¹¹ Voir Thomas Rudolph, Liane Nagengast et Frauke Nitsch, étude *Einkaufstourismus Schweiz 2017/2018*, Forschungszentrum für Handelsmanagement, Université de Saint-Gall. Calcul: nombre d'acheteurs dans la population suisse qui font des achats à l'étranger * fréquence des achats/an * montant moyen dépensé par tête. Dans l'étude de l'Université de Saint-Gall, le résultat de ce calcul représente la «perte» pour le commerce suisse. Techniquement, cela est faux, car le calcul ne tient pas compte des effets dynamiques sur la demande. D'une part, l'étude calcule la perte avec les prix étrangers (il faudrait prendre les prix suisses) et, d'autre part, elle considère que le panier de marchandises consommé reste constant (ce qui n'est pas le cas en raison du facteur «revenu»).

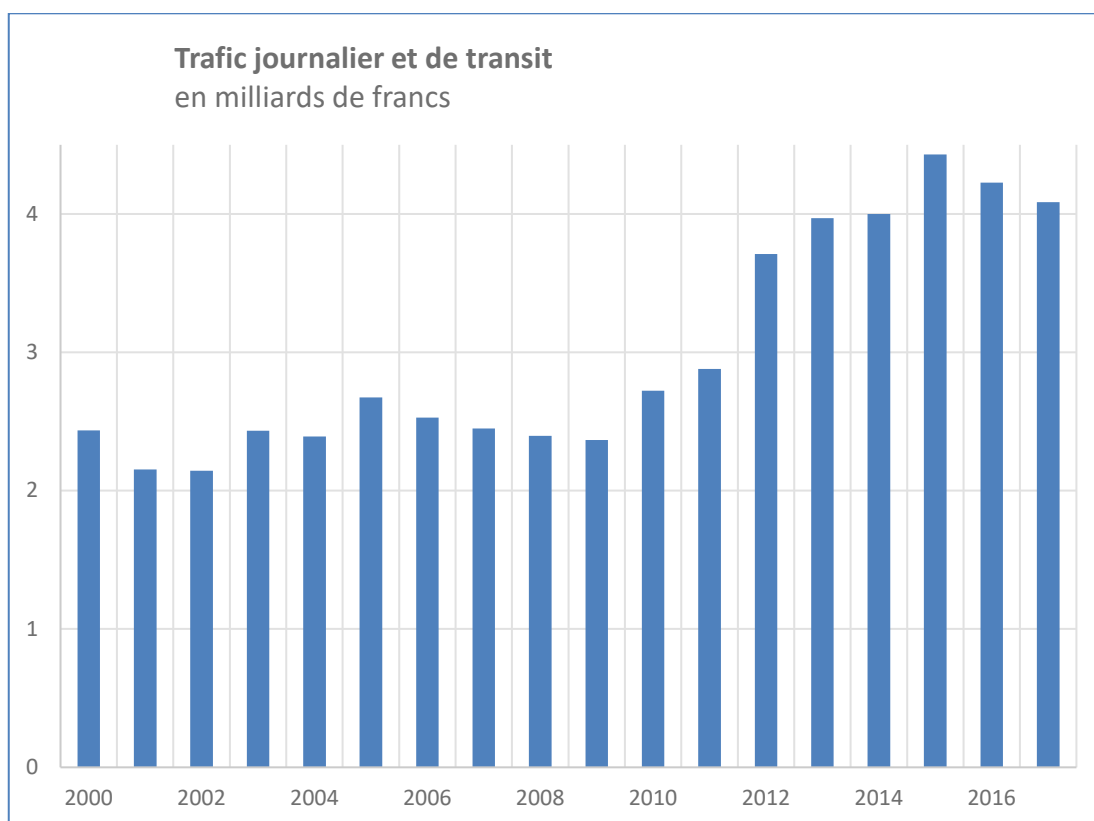
¹² Voir Credit Suisse Economic Retail 2016, ainsi que les études relatives aux achats à l'étranger réalisées par l'institut GfK pour le compte de la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse.

¹³ Voir la structure de l'échantillon en p. 5 de l'étude.

¹⁴ Voir BNS, Balance suisse des paiements, <https://data.snb.ch/>.

2.1.1.2 Statistiques et relevés de l'OFS

Selon l'OFS, les variables pertinentes pour estimer l'ampleur du tourisme d'achat sont en partie disponibles dans le cadre de l'EBM. Les données de l'OFS actuellement disponibles permettent d'estimer le volume de toutes les dépenses effectuées à l'étranger par la population suisse dans le cadre de voyages d'une journée. Cette estimation comprend le tourisme d'achat tel que défini au chiffre 1.2.1, mais également les dépenses consacrées à des services à l'étranger (par ex. repas au restaurant, loisirs), qui n'entrent pas dans la définition du tourisme d'achat. Le graphique ci-après montre l'évolution des dépenses dans la sous-position «Trafic journalier et de transit» de la balance touristique. Le calcul de ces dépenses se fonde sur les données issues de l'EBM¹⁵.



Source: OFS, 2017 (provisoire)

Avec un volume annuel compris entre 2,15 et 2,67 milliards de francs, les dépenses effectuées dans les pays voisins ont été stables jusqu'en 2009. Elles ont augmenté à partir de 2010 et atteint un niveau record en 2015 (4,43 milliards de francs). Depuis lors, elles ont diminué, tout en restant à un niveau élevé. Au cours de la période de 2010 à 2015, les dépenses ont augmenté de 63 % en chiffres nominaux, malgré la baisse des prix. Selon l'OFS, les prix ont baissé de 18 % au total au cours de cette période dans la rubrique «Trafic journalier et de transit». Si l'on tient compte de ces effets, le volume a doublé. L'évolution globale est comparable à celle relevée par les autres études, même si les montants diffèrent fortement en chiffres absolus.

Cependant, ces chiffres aussi doivent être interprétés avec prudence, étant donné que l'EBM ne porte pas explicitement sur le tourisme d'achat. Il faut donc se fonder sur des hypothèses. En outre, la sous-position «Trafic journalier et de transit» de la balance touristique n'est pas,

¹⁵ Plus précisément, l'évolution des dépenses de cette sous-position de la balance touristique se fonde sur l'évolution de quelques dépenses à l'étranger dans l'EBM.

sur le plan conceptuel, tout à fait équivalente au tourisme d'achat. Ces estimations présentent ainsi les faiblesses suivantes:

- étant donné que les informations relatives au voyage (durée, motif, pays) ne sont pas relevées dans l'EBM, il n'est pas possible de délimiter clairement le tourisme d'achat;
- certains services sont également compris (par ex. repas pris à l'extérieur);
- les échantillons évalués n'ont pas été sélectionnés en rapport avec le tourisme d'achat et ils ne sont donc pas axés sur ce thème.

2.1.2 Perte de recettes de TVA

L'impôt sur les importations versé par les particuliers sur les achats qu'ils ont effectués eux-mêmes à l'étranger alimente directement les caisses de la Confédération. Une déduction de l'impôt préalable n'est pas possible.

Le pouvoir d'achat supplémentaire engendré par le franc fort incite les particuliers à faire leurs achats à l'étranger, surtout lorsque les commerces de détail en Suisse ne répercutent pas ou répercutent en partie seulement sur la clientèle les gains de change réalisés sur les produits d'importation. De nombreux particuliers limitent leurs achats à l'étranger au montant de la franchise-valeur, ce qui leur permet d'importer les marchandises en franchise de redevances. Des marchandises non imposées sont ainsi consommées en Suisse, notamment en cas d'importation depuis l'Allemagne puisque ce pays n'applique pas de seuil d'exonération (voir chiffre 1.4.2).

D'un autre côté, en augmentant le pouvoir d'achat des consommateurs, le tourisme d'achat dynamise certainement aussi le marché intérieur, ce qui permet de compenser en partie la perte de recettes de TVA de la Confédération.

Faute de chiffres fiables relatifs au volume du tourisme d'achat, le manque à gagner au niveau de la TVA n'est pas non plus chiffré (voir chiffre 2.1.1). Mais connaître le volume du tourisme d'achat ne permettrait pas pour autant de déterminer avec précision la perte potentielle de recettes de TVA dans le trafic touristique, notamment parce que la répartition effective entre le taux normal et le taux réduit est inconnue. Pour estimer de manière fiable la fourchette des pertes, il faudrait connaître, ne serait-ce qu'approximativement, le volume des marchandises importées pondéré en fonction des taux de TVA applicables.

Par ailleurs, il faudrait soustraire le coût de l'encaissement et de l'application de la nouvelle franchise-valeur du montant de la TVA calculé sur la base du volume du tourisme d'achat¹⁶.

Pour toutes ces raisons, il est impossible de déterminer à combien s'élèvent les recettes de TVA dont l'administration fiscale est privée en raison du tourisme d'achat.

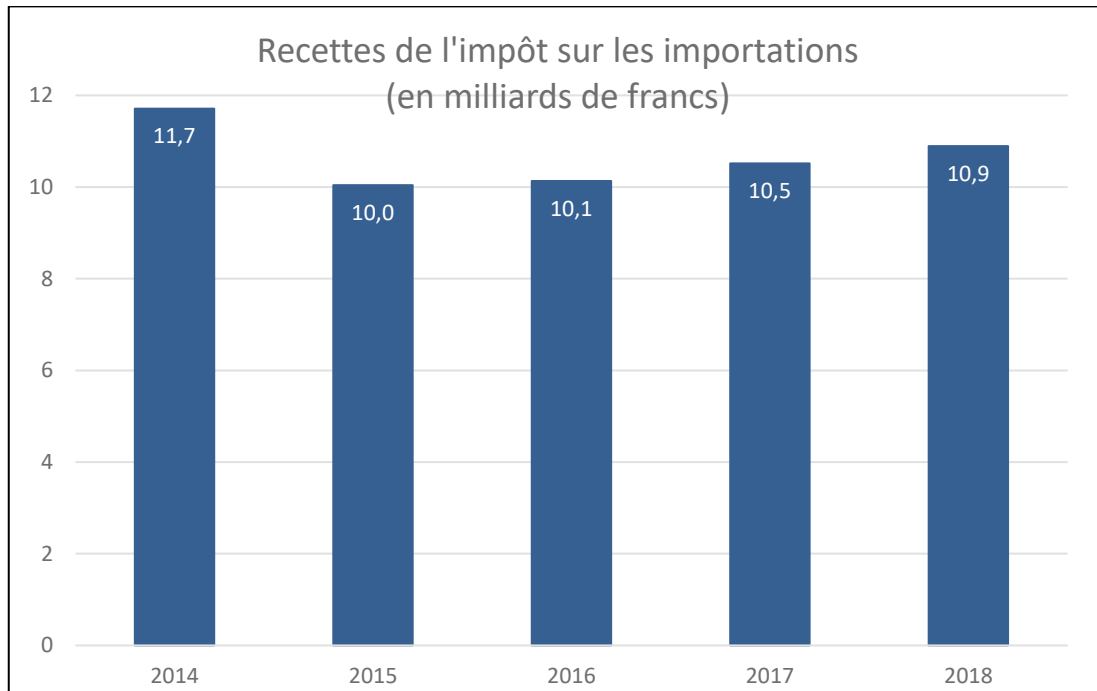
2.2 Répercussions sur la TVA de la non-redistribution des gains de change

Le postulat demande des chiffres consolidés sur les recettes de TVA supplémentaires liées aux gains de change, non redistribués, réalisés sur les marchandises importées.

¹⁶ Ce coût serait nettement moins élevé avec des mesures incitant à utiliser l'application de dédouanement (voir chiffre 4.3.1).

Les répercussions du franc fort sur les recettes de TVA sont complexes. Fondamentalement, le franc fort a deux effets opposés. D'un côté, les prix des marchandises importées diminuent, ce qui engendre une baisse du produit de l'impôt sur les importations. De l'autre côté, en théorie en tout cas, la baisse des prix entraîne une augmentation de la consommation de biens, ce qui devrait engendrer une hausse des recettes.

Les recettes de l'impôt sur les importations dans le trafic des marchandises de commerce ont évolué comme suit de 2014 à 2018:



Source: AFD

Les statistiques des importations permettent d'estimer l'évolution des prix. Selon l'indice des prix à l'importation de l'OFS, en 2015, les prix des importations étaient en moyenne annuelle inférieurs d'environ 14 % au niveau de 2010. Ils ont encore diminué légèrement en moyenne annuelle jusqu'en 2017 (- 0,4 %). En 2018, les prix à l'importation sont toutefois repartis à la hausse (+ 4,7 %). Étant donné que le franc fort a miné les perspectives d'exportation, les entreprises exportatrices en particulier ont préféré faire preuve de retenue dans leurs achats à l'étranger plutôt que de profiter des prix d'achat plus avantageux. En 2015, année où la Banque nationale a abandonné le taux plancher par rapport à l'euro, les importations ont, en volume, stagné par rapport à l'année précédente (- 0,1 %), ce qui constitue une évolution atypique.

Étant donné qu'à peu près 90 % des recettes de l'impôt sur les importations proviennent d'entreprises qui peuvent déduire cet impôt en tant qu'impôt préalable dans les décomptes remis à l'AFC, la diminution des impôts à l'importation a engendré une baisse des déductions de l'impôt préalable et donc une hausse des versements à l'AFC. Les recettes totales de l'impôt sur les importations ont ainsi une influence minime sur les recettes de TVA totales de la Confédération.

La base de calcul de la TVA est la contre-prestation et non la marge du fournisseur. Le produit de la TVA dépend du chiffre d'affaires des entreprises et non de leur bénéfice. Si le commerce de détail ne répercute pas le gain de change sur sa clientèle, il n'en résulte pas de recettes de TVA supplémentaires, mais, au mieux, les recettes ne baissent pas, comme le montre l'exemple ci-après:

Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA

	Situa- tion 1	Taux de l'impôt	Montant de l'impôt	Situa- tion 2	Taux de l'impôt	Montant de l'impôt	Situa- tion 3	Taux de l'impôt	Montant de l'impôt
Prix d'achat à l'étranger	150	7,7 %		100	7,7 %		100	7,7 %	
Impôt sur les importations			11,55			7,70			7,70
Prix de vente en Suisse	200	7,7 %		200	7,7 %		150	7,7 %	
Impôt grev. les opérations ré- alisées sur le territoire suisse			15,40			15,40			11,55
Total intermédiaire			26,95			23,10			19,25
./. Impôt préalable			-11,55			-7,70			-7,70
Solde caisse fédérale			15,40			15,40			11,55

Situation 1 = situation de départ; situation 2 = prix avec gain de change, sans redistribution aux consommateurs;

situation 3 = prix avec gain de change, avec redistribution aux consommateurs.

Il faut en outre tenir compte du facteur suivant: si les marchandises importées constituent des prestations préalables aux prestations de l'entreprise suisse, tout dépend de ce que cette dernière en fait. Si elle fabrique des marchandises destinées à l'exportation, il n'y a absolument aucun impact sur les recettes de TVA: le produit final et, grâce à la déduction de l'impôt préalable, l'ensemble des prestations préalables sont exonérés d'impôt. En revanche, si l'entreprise fournit des prestations à des clients sur le territoire suisse, l'impact dépend du fait qu'elle diminue ou non ses prix à la suite de la baisse du coût des prestations préalables. Si les prix ne changent pas, les recettes de TVA ne changent pas non plus. Si les prix diminuent, les recettes de TVA diminuent elles aussi. Toutefois, en théorie, la baisse des prix devrait engendrer une augmentation de la demande en termes de volume (puisque la quantité d'argent disponible pour la consommation est la même), de sorte que la baisse des recettes est compensée au moins en partie. Le genre de biens et services consommés en plus est donc décisif, tout comme l'endroit où ils le sont (en Suisse ou à l'étranger). Ce n'est que si l'argent est entièrement dépensé à l'étranger (par ex. pour des vacances) qu'il n'y a pas du tout de compensation.

Si les gains de change réalisés sur les marchandises importées ne sont pas répercutés sur les consommateurs, cela n'engendre pas de recettes de TVA supplémentaires, comme expliqué plus haut. Cependant, l'absence de redistribution des gains de change par les commerces en Suisse peut inciter les consommateurs à faire davantage leurs achats à l'étranger et donc engendrer une baisse des recettes de TVA plutôt qu'une hausse.

Il est impossible de chiffrer les recettes de TVA liées aux gains de change, non redistribués, réalisés sur les marchandises importées. On peut cependant partir du principe que l'absence de redistribution ne se traduit pas par une augmentation des recettes de TVA. Lorsqu'une entreprise ne redistribue pas les gains de change, elle fait toutefois davantage de bénéfices, ce qui, toutes autres choses étant égales par ailleurs, entraîne une augmentation des impôts sur le bénéfice.

3 Interventions parlementaires et autres solutions proposées

Outre le postulat 17.3360, qui fait l'objet du présent rapport, les milieux économiques et diverses interventions parlementaires demandent des mesures pour endiguer le tourisme d'achat ou instaurer l'égalité de traitement en matière fiscale.

Les motions 18.3416 Pantani «Importation de marchandises. Réduction de la franchise de 300 à 50 francs» et 19.3204 Hausammann «Pas d'augmentations de la taxe sur la valeur ajoutée sans établissement préalable de l'équité fiscale» n'ont pas encore été traitées au conseil. Elles chargent le Conseil fédéral de faire passer de 300 à 50 francs la valeur des marchandises destinées à un usage privé qu'un particulier peut importer en franchise de TVA (voir chiffre 4.1.1).

Le Parlement a en outre rejeté diverses interventions parlementaires le 6 mars 2019:

- Motion 17.3131 Hösli «Ne pas désavantager le commerce de détail suisse» (réduction à 50 francs de la franchise-valeur, actuellement fixée à 300 francs, pour importer en franchise de redevances les marchandises destinées à l'usage privé; voir chiffre 4.1.1).
- Motion 17.3417 Dobler «Dédouanement électronique. Allègement de la bureaucratie et plus grande flexibilité des franchises douanières» (introduction pour les voyageurs d'un système d'autodéclaration à la douane pour la TVA; voir chiffres 4.3.1 et 4.2.2.1).
- Motion 17.3428 Hegglin «Stop aux franchises douanières et au non-paiement des taxes aux frontières suisses!» (remédier au manque à gagner existant aujourd'hui dans les recettes de TVA liées au trafic d'achats transfrontalier; voir chiffres 4.2.2.1 et 4.2.2.2).

Des cantons ont également déposé des initiatives spécifiques:

- Initiative cantonale 18.300 Saint-Gall «Ne pas subventionner le tourisme d'achat» (état: le Conseil des États a refusé de donner suite le 6 mars 2019)

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 (voir chiffre 4.2.1).

- Initiative cantonale 18.316 Thurgovie «Suppression de la franchise-valeur dans le tourisme d'achat» (état: objet non encore traité au conseil)

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 (voir chiffre 4.2.1).

Enfin, les milieux économiques ont eux aussi formulé des propositions:

- Proposition de la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS)

La CI CDS propose que la franchise-valeur de 300 francs soit accordée uniquement pour les marchandises pour lesquelles l'exportation n'a pas été activement confirmée par un bureau de douane étranger par l'apposition d'un timbre officiel (voir chiffre 4.2.1).

- Proposition de la Kreuzlinger Initiative zur Abschaffung der Mehrwertsteuersubvention (KAMS)

Toutes les importations dans le trafic touristique doivent être imposées, à moins que les bases légales du pays de provenance excluent le remboursement de la TVA pour l'achat en question (voir chiffre 4.1.3).

En outre, l'AFD a discuté de diverses mesures avec des représentants du commerce de détail (CI CDS, Swiss Retail Federation, Union suisse des arts et métiers et KAMS) lors d'une rencontre qui s'est tenue le 10 janvier 2019. Un échange a par ailleurs eu lieu le 14 février 2019 entre l'AFD et des représentants de la protection des consommateurs (Fondation pour la protection des consommateurs, Schweizerisches Konsumentenforum kf, Bureau fédéral de la consommation et Surveillant des prix).

4 Analyse des mesures proposées et d'autres mesures

4.0 Généralités

Le présent chapitre analyse diverses mesures à la frontière proposées par les interventions parlementaires et les initiatives susmentionnées ou par les milieux intéressés. D'autres pistes de solution sont également évaluées.

Les mesures sont séparées en mesures unilatérales d'une part et mesures bilatérales ou multilatérales d'autre part. En outre, les mesures requises pour mettre en œuvre les mesures envisagées sont également présentées.

Les mesures contre l'îlot de cherté suisse n'ont pas été analysées. Le Conseil fédéral a déjà élaboré plusieurs rapports sur cette question, afin d'analyser les causes des prix élevés en Suisse et de mettre en œuvre les instruments appropriés pour lutter contre l'îlot de cherté. Des mesures de lutte contre les différences de prix ont été mises en œuvre et d'autres sont en préparation. Sur la base du rapport du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) «La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté» du 20 décembre 2017 et des études mandatées dans ce contexte, le Conseil fédéral a notamment adopté une série de mesures destinées à lutter contre l'îlot de cherté: suppression d'entraves non tarifaires au commerce et renforcement du principe «Cassis de Dijon», mesures ciblées dans l'agriculture et modernisation dans le domaine du contrôle des fusions d'entreprises.

Les conséquences juridiques et politiques des mesures bilatérales et multilatérales sur la Principauté de Liechtenstein devraient encore être analysées en détail.

Toutes les mesures qui visent à abaisser ou à supprimer la franchise-valeur auraient les conséquences énumérées ci-après. Ces conséquences ne sont donc pas répétées pour chaque mesure.

- L'objectif est de réduire la différence de prix par rapport à l'étranger. Il serait alors moins intéressant de faire des achats à l'étranger et l'ampleur du tourisme d'achat serait atténuée, au profit du commerce de détail en Suisse. Toutefois, si le volume des achats restait identique malgré l'abaissement de la franchise-valeur, il en résulterait des recettes supplémentaires pour la Confédération.
- En raison du niveau des prix globalement moins élevé, les marchandises resteraient cependant moins chères à l'étranger même en l'absence de franchise-valeur. Étant donné que la franchise-valeur n'a qu'une faible influence sur la différence de prix (voir chiffre 1.2.2), son abaissement ou sa suppression n'aurait qu'un effet dissuasif extrêmement limité.
- L'abaissement de la franchise-valeur pourrait inciter les consommateurs à se rendre plus fréquemment à l'étranger. Les problèmes de perturbation de la circulation s'aggravaient. Il n'est pas non plus exclu que l'abaissement de la franchise-valeur favorise le tourisme d'achat. Les consommateurs pourraient se faire la réflexion suivante: «Puisque je dois de toute façon dédouaner mes achats, autant tout acheter à l'étranger».
- Les mesures entraîneraient une nette hausse des dédouanements dans le trafic touristique. Les dédouanements supplémentaires engendreraient un surcroît de travail pour l'AFD pour la perception des redevances. Ce sont surtout des montants minimes qui seraient concernés. L'AFD ne pourrait faire face à ce surcroît de travail que si les voyageurs dédouanaient eux-mêmes les marchandises soumises à l'impôt au moyen de l'application QuickZoll fournie par l'AFD pour le dédouanement dans le trafic touristique (ci-après «application de dédouanement»)¹⁷. Des mesures incitatives (par ex. perception d'un émoulement pour le dédouanement au guichet) devraient donc impérativement être prises en cas d'abaissement ou de suppression de la franchise-valeur, sachant que celle-ci a été instaurée dans un souci d'efficacité de la perception (voir chiffre 4.3.1).
- Afin de favoriser l'utilisation de l'application de dédouanement, il faudrait non seulement prendre des mesures incitatives, mais aussi améliorer la convivialité de l'application. À cet effet, de nouvelles simplifications doivent être envisagées pour le dédouanement dans le trafic touristique (voir chiffre 4.3.2).
- Les consommateurs ne pourraient plus importer de marchandises en franchise d'impôt, ou plus autant.
- Une franchise-valeur moins élevée ou l'absence de franchise-valeur et des règles très compliquées et contraignantes pourraient inciter les consommateurs à ne pas déclarer leurs marchandises à l'importation, c'est-à-dire à passer celles-ci en contrebande. Pour assurer l'application effective d'une franchise-valeur moins élevée, l'AFD devrait faire davantage de contrôles. Cela pourrait avoir pour conséquence une affectation inappropriée des ressources. En outre, il ne sera possible de faire appliquer les règles que si des amendes sont infligées également pour les montants minimes.

¹⁷ <https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/infos-pour-particuliers/voyages-et-achats--franchises-quantitatives-et-franchise-valeur/importation-en-suisse/quickzoll.html>

4.1 Mesures unilatérales

4.1.1 Abaissement de la franchise-valeur

Avec cette mesure, la franchise-valeur, actuellement fixée à 300 francs, serait abaissée d'une manière générale.

Mise en œuvre

L'ordonnance du DFF régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant¹⁸ devrait être modifiée.

Le nouveau montant de la franchise-valeur (par ex. 150, 100 ou 50 francs, ou 0 franc) devrait être fixé.

Si la Suisse entendait introduire une franchise-valeur unique inférieure à 150 francs, elle devrait émettre une réserve à l'égard de la pratique recommandée 1.17 de l'appendice III, annexe spécifique J, chapitre 1, de la convention de Kyoto.

Répercussions et évaluation

Voir aussi les répercussions de l'abaissement ou de la suppression de la franchise-valeur énumérées au chiffre 4.0.

Étant donné que moins de marchandises totalement exonérées d'impôt pourraient être importées, cette mesure améliorerait l'égalité de traitement en matière fiscale lorsque le montant des achats dépasse le seuil d'exonération étranger, mais elle créerait une nouvelle inégalité de traitement des consommateurs en générant une double imposition pour les montants inférieurs au seuil d'exonération.

Le seuil d'exonération à l'exportation s'applique par facture et par magasin (voir chiffre 1.4.2). La franchise-valeur est en revanche accordée une fois par jour. Une double imposition est donc déjà possible à l'heure actuelle dans le trafic avec les États qui appliquent un seuil d'exonération. Si la franchise-valeur était abaissée en Suisse, les cas de double imposition seraient encore plus nombreux.

La convention de Kyoto, ratifiée par la Suisse, prévoit une franchise-valeur de 75 droits de tirage spéciaux (ce qui correspondait à 154 francs au moment où elle a été conclue).

Avec une franchise-valeur inférieure à 300 francs, la Suisse se distinguerait nettement des pays voisins. Dans l'UE, la franchise-valeur est de 300 euros, et de 430 euros pour les voyageurs aériens et maritimes (voir chiffre 1.3.2). Si elle supprimait la franchise-valeur, la Suisse serait le seul pays ayant ratifié la convention de Kyoto à ne pas appliquer de franchise-valeur.

Si toutes les marchandises du trafic touristique étaient dédouanées au moyen de l'application de dédouanement, seule une franchise-valeur basse (par ex. 50 francs) pourrait encore être justifiée par des motifs d'efficacité de la perception (si l'on ne tient pas compte de la charge que cela représente pour les consommateurs). D'autres pays qui disposent d'une application correspondante continuent d'appliquer des franchises-valeur (par ex. Singapour).

¹⁸ RS 641.204

Il ne serait guère applicable ni réalisable de supprimer totalement la franchise-valeur, car un petit présent comme un porte-clés ou une tasse souvenir devrait déjà être taxé. En outre, une franchise-valeur de 0 franc remettrait considérablement en question l'économicité de la perception, étant donné qu'il y aurait toujours au moins des frais de transaction.

4.1.2 Franchise-valeur réduite pour les personnes qui ont séjourné hors du pays pendant moins de 24 heures

Avec cette mesure, la franchise-valeur serait abaissée ou supprimée pour les personnes qui ont séjourné hors du pays pendant moins de 24 heures. Dans les autres cas, la franchise-valeur actuelle de 300 francs serait maintenue.

Mise en œuvre

L'ordonnance du DFF régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant devrait être modifiée.

Conformément à la pratique recommandée 1.17 de l'appendice III, annexe spécifique J, chapitre 1, de la convention de Kyoto, la franchise-valeur peut être réduite à l'égard des personnes qui ont séjourné hors du pays pendant moins de 24 heures. Si la Suisse entendait supprimer la franchise-valeur, elle devrait émettre une réserve à l'égard de la pratique recommandée 1.17.

Le montant de la franchise-valeur devrait être fixé.

Toute personne qui souhaiterait profiter de la franchise-valeur plus élevée devrait prouver qu'elle a séjourné hors du pays pendant plus de 24 heures.

Répercussions et évaluation

Voir aussi les répercussions de l'abaissement ou de la suppression de la franchise-valeur énumérées au chiffre 4.0.

Étant donné que moins de marchandises totalement exonérées d'impôt pourraient être importées, cette mesure améliorerait l'égalité de traitement en matière fiscale. Mais, à l'instar de la mesure prévoyant un abaissement général de la franchise-valeur, elle augmenterait le nombre de cas de double imposition (voir chiffre 4.1.1).

Avec des franchises-valeur différentes, le personnel de l'AFD devrait procéder à des contrôles plus poussés (par ex. durée de séjour à l'étranger). Le Conseil fédéral a supprimé les franchises-valeur différentes en 2002 dans le but de simplifier durablement le dédouanement dans le trafic touristique.

Si une franchise-valeur réduite s'appliquait pour les personnes qui ont séjourné hors du pays pendant moins de 24 heures, il ne serait plus possible de justifier l'application de la franchise-valeur plus élevée par des motifs d'efficacité de la perception.

Il faudrait vérifier si le respect du principe constitutionnel de l'égalité de traitement serait garanti avec cette mesure.

4.1.3 Adaptation de la franchise-valeur au seuil d'exonération du pays de provenance (une franchise-valeur par pays)

Avec cette mesure, toutes les importations dans le trafic touristique seraient en principe soumises à la TVA, sauf lorsque les bases légales du pays de provenance excluent le remboursement de la TVA pour l'achat en question (voir seuil d'exonération, chiffre 1.4.2). Le consommateur serait assujéti à l'impôt sur les importations qu'il se fasse ou non rembourser la TVA dans le pays de provenance.

Effet escompté: instaurer l'égalité de traitement en matière fiscale.

Mise en œuvre

L'ordonnance du DFF régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant devrait être complétée.

Il faudrait déterminer si cette mesure doit s'appliquer pour tous les pays ou uniquement pour les pays voisins de la Suisse. Si la franchise-valeur par pays valait uniquement pour les pays voisins, il serait judicieux de la fixer en euros. Elle serait de 175 euros pour la France, de 155 euros pour l'Italie et de 75 euros pour l'Autriche (voir seuil d'exonération, chiffre 1.4.2). L'Allemagne n'appliquant pas de seuil d'exonération, il n'y aurait pas de franchise-valeur pour les importations depuis l'Allemagne et tous les achats devraient par conséquent être dédouanés. Si la franchise-valeur était fixée en francs, il faudrait l'adapter régulièrement en fonction de l'évolution du cours du change.

Il faudrait programmer l'application de dédouanement en conséquence et les voyageurs devraient y saisir des informations supplémentaires. Ce serait particulièrement complexe pour les personnes qui se rendent dans plusieurs pays à la suite et font des achats dans des pays avec des seuils d'exonération différents.

L'application de franchises-valeur différentes prêterait à confusion pour les consommateurs. Ceux-ci risqueraient de faire des erreurs pouvant entraîner des amendes.

Répercussions et évaluation

Cette mesure entraînerait une diminution ou une suppression de la franchise-valeur (voir chiffre 4.0).

Si des franchises-valeur différentes étaient octroyées en fonction du pays voisin concerné, cela contreviendrait à la clause de la nation la plus favorisée de l'OMC: si un pays membre de l'OMC accorde un avantage commercial à un autre pays, il doit le faire pour tous les autres membres de l'OMC.

Si les dispositions actuelles restaient applicables pour les importations depuis les autres pays, des processus différents coexisteraient. L'application de processus différents en fonction du pays de provenance irait à l'encontre d'une taxation simple dans le trafic touristique.

Cette mesure ne permettrait par ailleurs pas d'établir une parfaite correspondance:

- D'un côté, le seuil d'exonération à l'exportation s'applique par magasin, indépendamment du nombre de personnes présentes.

- De l'autre côté, la franchise-valeur accordée lors de l'importation en Suisse s'applique à tous les biens emportés, indépendamment du nombre de magasins dont ils proviennent. En outre, les achats peuvent en principe être répartis entre les personnes qui traversent ensemble la frontière.

À l'instar de la mesure prévoyant un abaissement de la franchise-valeur, cette mesure augmenterait le nombre de cas de double imposition (voir chiffre 4.1.1).

4.1.4 Octroi de la franchise-valeur uniquement lorsque l'acheteur déclare dans l'application de dédouanement ne pas se faire rembourser la TVA étrangère

Avec cette mesure, la franchise-valeur actuelle serait accordée uniquement lorsque le remboursement de la TVA étrangère n'est **pas** demandé. L'acheteur préciserait dans l'application de dédouanement s'il a demandé ou demandera le remboursement de la TVA étrangère.

Effet escompté: instaurer l'égalité de traitement en matière fiscale.

Mise en œuvre

L'ordonnance du DFF régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant devrait être complétée.

L'ordonnance sur les douanes¹⁹ devrait être modifiée: elle devrait prévoir que toutes les marchandises du trafic touristique, indépendamment de leur valeur (et donc aussi les quantités minimales), doivent toujours être déclarées au moyen de l'application de dédouanement.

Il faudrait déterminer si cette mesure doit s'appliquer pour tous les pays ou uniquement pour les pays voisins de la Suisse.

Étant donné que toutes les importations devraient être déclarées au moyen de l'application de dédouanement, il faudrait que celle-ci soit extrêmement conviviale.

Répercussions et évaluation

En cas de contrôle, le voyageur ou l'AFD devraient pouvoir prouver que le remboursement de la TVA étrangère n'a pas été demandé et ne le sera pas. Il serait difficile, voire impossible, d'apporter cette preuve sans la collaboration de l'État étranger concerné (voir aussi chiffre 4.2.1). Lorsque l'exportation est confirmée par voie électronique dans le pays d'exportation (comme en France avec le système PABLO²⁰, en Italie avec le système SIENA²¹ et en Autriche avec le système eValidation²²), il n'est pas possible de contrôler lors de l'importation si le remboursement de la TVA étrangère a été demandé ou le sera. Il serait uniquement possible de procéder à ce contrôle a posteriori, en passant par l'État d'exportation. Il n'est guère probable que les États concernés soient disposés à collaborer en la matière. Lorsqu'un timbre doit encore être apposé sur les justificatifs requis pour le remboursement de la TVA étrangère, les voyageurs seraient tentés de ne pas montrer les bordereaux de vente à l'exportation timbrés au personnel de la douane suisse. La charge de travail liée aux contrôles serait, dans ce cas aussi, importante pour l'AFD.

¹⁹ Ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (RS 631.01)

²⁰ <http://www.douane.gouv.fr/articles/a10805-la-detaxe-electronique-en-france-pour-les-touristes-pablo>

²¹ <http://www.confesercenti.siena.it>

²² <http://www.evalidation.tax>

Si les consommateurs importaient simultanément des marchandises pour lesquelles ils se font rembourser la TVA et d'autres pour lesquelles ils ne demandent pas de remboursement, la saisie des données dans l'application de dédouanement deviendrait encore plus complexe.

Cette mesure équivaldrait à une suppression partielle de la franchise-valeur (voir chiffre 4.0).

Si cette mesure s'appliquait uniquement aux achats effectués dans les pays voisins, des processus différents coexisteraient. L'application de processus différents en fonction du pays de provenance irait à l'encontre d'une taxation simple dans le trafic touristique. Les différences dans l'application de la franchise-valeur contreviendraient en outre à la clause de la nation la plus favorisée de l'OMC.

L'égalité de traitement en matière fiscale serait rétablie. Cependant, les mesures contreviendraient au principe du pays de destination (voir chiffre 1.4.1).

Étant donné que la TVA étrangère est plus élevée que la TVA suisse, les consommateurs continueraient probablement dans de nombreux cas à se faire rembourser la TVA étrangère et déclareraient les marchandises à la douane. Cela engendrerait une hausse des recettes fiscales à l'importation, mais aussi une nette augmentation du nombre de dédouanements.

Si les consommateurs renonçaient au remboursement, ils devraient certes déclarer l'importation au moyen de l'application, mais ils n'auraient pas besoin de s'arrêter à la frontière lorsque le montant de leurs achats ne dépasse pas 300 francs.

Comme toutes les marchandises du trafic touristique devraient être déclarées, il serait possible d'établir des statistiques détaillées des importations déclarées dans le trafic touristique et donc du tourisme d'achat. Si toutes les marchandises devaient être dédouanées, la contrebande volontaire et involontaire (en raison d'une méconnaissance des règles) augmenterait sans doute fortement.

Certains passages frontières devraient être équipés d'appareils appropriés (tablettes, machines automatiques), car on ne peut pas partir du principe qu'absolument tous les voyageurs possèdent un smartphone. Un accès à Internet pourrait être prévu pour les postes frontières situés à l'étranger.

4.1.5 Taux de TVA spécial dans le trafic touristique

Avec cette mesure, un taux de TVA unique supérieur au taux normal s'appliquerait dans le trafic touristique.

Effet escompté: réduire la différence de prix par rapport à l'étranger en appliquant un taux de TVA sur les importations plus élevé. Il serait alors moins intéressant de faire des achats à l'étranger et l'ampleur du tourisme d'achat serait atténuée, au profit du commerce de détail en Suisse. Toutefois, si le volume des achats restait identique malgré le taux élevé de l'impôt sur les importations, il en résulterait des recettes supplémentaires pour la Confédération. L'effet serait sans doute encore plus marqué si la franchise-valeur était abaissée en parallèle (voir chiffres 4.1.1 et 4.1.2).

Mise en œuvre

L'introduction d'un taux d'imposition supérieur au taux normal nécessiterait l'adaptation de l'art. 130 Cst.²³.

Il faudrait fixer le taux de l'impôt et adapter la loi sur la TVA en conséquence.

Répercussions et évaluation

Un taux d'imposition unique pour toutes les marchandises du trafic touristique simplifierait considérablement la perception de la TVA dans le trafic touristique.

Avec cette mesure, les taux de TVA seraient différents pour les importations et pour les achats en Suisse. Cela contreviendrait au principe du traitement national de l'OMC, selon lequel les fournisseurs étrangers et indigènes doivent être soumis aux mêmes conditions.

Il en résulterait une inégalité de traitement, car les consommateurs paieraient lors de l'importation une TVA plus élevée que celle applicable lors d'achats en Suisse.

Un taux d'imposition supplémentaire irait à l'encontre de la stratégie du Conseil fédéral visant à simplifier la TVA.

4.1.6 Franchise-valeur réduite dans le trafic frontalier

Avec cette mesure, une franchise-valeur réduite serait appliquée dans le trafic frontalier. Options possibles:

- a) Une franchise-valeur réduite s'appliquerait pour les marchandises achetées dans la zone frontalière étrangère.
- b) Une franchise-valeur réduite s'appliquerait pour les personnes qui vivent en Suisse dans la zone frontalière.
- c) Une franchise-valeur réduite s'appliquerait pour les personnes qui vivent en Suisse dans la zone frontalière et achètent des marchandises dans la zone frontalière étrangère.

Mise en œuvre

L'ordonnance du DFF régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant devrait être modifiée.

La zone frontalière étrangère et/ou suisse devrait être définie.

Répercussions et évaluation

Voir aussi les répercussions de l'abaissement ou de la suppression de la franchise-valeur énumérées au chiffre 4.0.

Les options b et c introduiraient une inégalité de traitement entre les consommateurs en fonction de leur domicile.

²³ Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)

Les charges supplémentaires seraient considérables pour les contrôles, puisqu'il faudrait à chaque fois vérifier le lieu des achats et/ou le domicile.

Si une franchise-valeur réduite était instaurée pour le trafic frontalier, il ne serait plus possible de justifier l'application de la franchise-valeur plus élevée par des motifs d'efficacité de la perception.

Il faudrait vérifier si le respect du principe constitutionnel de l'égalité de traitement serait garanti avec cette mesure.

4.1.7 Perception d'un émolument pour les achats effectués à l'étranger

Avec cette mesure, un émolument serait perçu pour les achats effectués à l'étranger (au sens d'une taxe d'incitation).

Effet escompté: réduire la différence de prix par rapport à l'étranger en percevant un émolument. Il serait alors moins intéressant de faire des achats à l'étranger et l'ampleur du tourisme d'achat serait atténuée, au profit du commerce de détail en Suisse. Les émoluments généreraient des recettes pour la Confédération.

Mise en œuvre

Il faudrait créer une base légale pour l'émolument en question (peut-être même au niveau de la Constitution): seraient envisageables soit un émolument par déclaration en douane, soit un émolument unique versé lors du téléchargement de l'application de dédouanement. Dans ce dernier cas, il faudrait impérativement prévoir une mise à jour annuelle payante obligatoire de l'application.

L'ordonnance sur les douanes devrait être modifiée: elle devrait prévoir que toutes les marchandises du trafic touristique, y compris celles qui ne sont pas soumises à l'impôt, doivent être déclarées au moyen de l'application de dédouanement.

Pour veiller à ce que les voyageurs déclarent toutes leurs marchandises, l'AFD devrait faire plus de contrôles.

Répercussions et évaluation

La qualification juridique de cet émolument (impôt ou taxe d'incitation) et sa légalité au regard du droit de l'OMC nécessiteraient des clarifications approfondies.

L'émolument augmenterait le coût des achats à l'étranger. Cette mesure aurait les mêmes répercussions que l'abaissement de la franchise-valeur (voir chiffre 4.0). Elle inciterait en outre les consommateurs à faire des achats plus conséquents à l'étranger afin d'«amortiser» l'émolument.

4.2 Mesures bilatérales ou multilatérales

4.2.1 Octroi de la franchise-valeur uniquement en l'absence de remboursement de la TVA étrangère

Avec cette mesure, pour toutes les importations dans le trafic des marchandises privées, la TVA indigène serait perçue lorsque la TVA étrangère est remboursée ou que son remboursement est demandé. Autrement dit, la franchise-valeur de 300 francs serait accordée uniquement pour les marchandises pour lesquelles la TVA étrangère ne fait pas l'objet d'un remboursement.

Effet escompté: instaurer l'égalité de traitement en matière fiscale, protéger l'industrie nationale et réduire les perturbations de la circulation.

Mise en œuvre

L'ordonnance du DFF régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant devrait être complétée.

Au moment de l'importation, il n'est pas possible, dans de nombreux cas, de contrôler si la TVA étrangère a ou non été remboursée ou si son remboursement a ou non été demandé. Si le voyageur souhaite importer les marchandises en franchise de TVA dans le cadre de la franchise-valeur, il devrait apporter la preuve qu'il n'a pas demandé le remboursement de la TVA étrangère et qu'il ne le demandera pas. Il faudrait pour cela que l'État étranger confirme que la TVA n'a pas été remboursée. Vu le système en vigueur, cette confirmation ne pourrait être fournie qu'a posteriori. Par conséquent, la TVA suisse devrait être perçue lors de l'importation, puis remboursée le cas échéant, avec tout le travail que cela impliquerait. Afin que des preuves d'absence de remboursement de la TVA soient établies a posteriori, des accords bilatéraux ou multilatéraux devraient être conclus avec les pays voisins.

Dans le système actuel, le remboursement de la TVA étrangère n'est pas effectué par les autorités douanières étrangères à la frontière, mais bien a posteriori, par le vendeur étranger ou par une entreprise privée spécialisée dans cette activité. L'autorité douanière confirme juste que les marchandises ont été exportées. Les pays voisins devraient donc faire en sorte de collecter les informations relatives aux remboursements de TVA et de les transmettre.

Répercussions et évaluation

Lorsque l'exportation est confirmée par voie électronique dans le pays d'exportation (comme en France avec le système PABLO, en Italie avec le système SIENA et en Autriche avec le système eValidation), il n'est pas possible de contrôler lors de l'importation si le remboursement de la TVA étrangère a été demandé ou le sera. Il serait uniquement possible de procéder à ce contrôle a posteriori, en passant par l'État d'exportation. Lorsqu'un timbre est encore apposé sur les justificatifs requis pour le remboursement de la TVA étrangère, les voyageurs seraient tentés de ne pas montrer les bordereaux de vente à l'exportation timbrés au personnel de la douane. La charge de travail liée aux contrôles serait, dans ce cas aussi, importante pour l'AFD.

Pour les pays voisins, un tel système représente juste une charge supplémentaire, sans le moindre avantage. Il y a donc fort à parier qu'ils ne sont guère intéressés par la conclusion d'un tel accord.

Si les consommateurs ne se font rembourser qu'en partie la TVA sur les marchandises importées, la saisie des données dans l'application de dédouanement deviendrait encore plus complexe.

Cette mesure équivaldrait à une suppression partielle de la franchise-valeur (voir chiffre 4.0).

Avec cette suppression partielle, des processus différents coexisteraient. L'application de processus différents en fonction du pays de provenance irait à l'encontre d'une taxation simple dans le trafic touristique. Les différences dans l'application de la franchise-valeur contreviendraient en outre à la clause de la nation la plus favorisée de l'OMC.

L'égalité de traitement en matière fiscale serait rétablie en cas d'importation de marchandises dont le montant ne dépasse pas la franchise-valeur de 300 francs. Cependant, ces mesures contreviendraient au principe du pays de destination (voir chiffre 1.4.1). En cas d'importation de marchandises d'un montant dépassant la franchise-valeur, la double imposition des consommateurs qui ne se font pas rembourser la TVA étrangère subsisterait.

Si les consommateurs ne se font pas rembourser la TVA étrangère, l'objectif consistant à compenser la perte de recettes fiscales liée au tourisme d'achat ne serait pas atteint. Les consommateurs pourraient choisir les caisses de quel État ils souhaitent alimenter.

Comme la TVA étrangère est plus élevée que la TVA suisse, on peut toutefois s'attendre à ce que les consommateurs continuent à se faire rembourser la TVA étrangère et dédouanent les marchandises. Cela engendrerait une hausse des recettes fiscales à l'importation, mais aussi une nette augmentation du nombre de dédouanements.

Par conséquent, lier l'exonération fiscale lors de l'importation en Suisse au remboursement effectif de la TVA étrangère ne serait réalisable qu'au moyen d'une solution automatisée (voir chiffre 4.2.2.1).

Si les consommateurs renonçaient au remboursement, ils n'auraient pas besoin de s'arrêter à la frontière lorsque le montant de leurs achats ne dépasse pas 300 francs.

4.2.2 Mécanisme réciproque de déduction de la TVA avec les pays voisins

4.2.2.1 Remboursement de la différence entre la TVA étrangère et la TVA indigène

Avec cette mesure, lorsqu'un consommateur demande le remboursement de la TVA étrangère dans un pays voisin, la TVA indigène serait déduite de la TVA étrangère au moyen d'outils informatisés. Le consommateur recevrait uniquement la différence entre la TVA étrangère et la TVA suisse.

Effet escompté: remédier au manque à gagner actuel en matière de TVA dans le trafic d'achats transfrontalier.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de cette mesure nécessiterait la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les pays voisins, voire avec l'UE.

Dans le système actuel, la TVA étrangère n'est pas remboursée par les autorités douanières étrangères à la frontière, mais bien a posteriori, par le vendeur étranger ou par une entreprise privée spécialisée dans cette activité. L'autorité douanière confirme juste que les marchandises ont été exportées. Les pays voisins devraient, si ce n'est déjà fait, mettre en place un système de remboursement automatisé de la TVA qui calcule la TVA suisse. Cette dernière devrait être versée aux autorités suisses par les détaillants étrangers ou par les entreprises spécialisées, soit directement soit par l'intermédiaire des autorités fiscales du pays voisin. Les détaillants étrangers devraient être tenus d'utiliser ce système lorsqu'ils vendent à des personnes domiciliées en Suisse des marchandises faisant l'objet d'un remboursement de la TVA.

Répercussions et évaluation

Les pays voisins n'étant guère concernés par le problème, la Suisse serait la principale bénéficiaire d'accords correspondants. Il y a donc fort à parier que les pays voisins ne sont guère intéressés par la conclusion d'un tel accord.

En cas de réciprocité, les entreprises en Suisse devraient percevoir la différence par rapport à la TVA plus élevée des pays voisins. Cela représenterait une charge supplémentaire énorme pour les entreprises suisses et devrait avoir un impact négatif sur la marche des affaires. En outre, il faudrait créer la base nécessaire dans la Constitution ainsi qu'une réglementation légale.

Selon le système, la perception de l'impôt, qui relève de la souveraineté de l'État, serait transférée à des entreprises étrangères de droit privé, ce qui ne serait pas possible dans tous les États.

Comme les dispositions actuelles resteraient applicables pour les importations depuis d'autres pays, des processus différents coexisteraient. L'application de processus différents en fonction du pays de provenance irait à l'encontre d'une taxation simple dans le trafic touristique.

Si les personnes domiciliées en Suisse renonçaient à un remboursement, il n'y aurait pas non plus de déduction automatique de la TVA indigène. L'égalité de traitement en matière fiscale serait garantie, mais cela ne générerait pas de recettes et le but de cette mesure ne serait pas atteint.

Cette mesure équivaldrait à une suppression partielle de la franchise-valeur dans le trafic avec les pays voisins (voir chiffre 4.0). Les différences dans l'application de la franchise-valeur contreviendraient en outre à la clause de la nation la plus favorisée de l'OMC.

4.2.2.2 Versement d'un montant forfaitaire

Avec cette mesure, la TVA ne serait plus remboursée, mais l'État d'exportation (par ex. l'Allemagne) verserait à l'État d'importation (la Suisse) une somme définie à partir de l'inventaire des achats, qui correspondrait à la TVA suisse.

Effet escompté: remédier au manque à gagner actuel en matière de TVA dans le trafic d'achats transfrontalier.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de cette mesure nécessiterait la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les pays voisins, voire avec l'UE.

Si la TVA n'était plus remboursée en cas d'exportation, l'UE devrait adapter la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et la Suisse devrait modifier l'ordonnance du DFF du 24 mars 2011 régissant l'exonération fiscale de livraisons de biens sur le territoire suisse en vue de l'exportation dans le trafic touristique.

Cette mesure requerrait en outre des inventaires des achats qui n'existent pas à l'heure actuelle. Il faudrait déterminer comment recueillir les chiffres correspondants.

Répercussions et évaluation

Il n'est guère probable que l'UE soit prête à adapter sa législation afin de fournir une solution spéciale à la Suisse.

Dans les pays voisins, les exportations ne seraient plus exonérées d'impôt dans le trafic touristique. Comme ces États ne devraient verser à la Suisse que la TVA suisse, moins élevée, ils en tireraient un avantage financier. En cas de réciprocité, la Suisse devrait en revanche financer la TVA étrangère plus élevée pour les exportations dans les pays voisins.

La charge administrative engendrée par les inventaires des achats serait importante.

4.2.3 My Import is your Export

Avec cette mesure, les pays voisins accepteraient uniquement la quittance suisse d'importation délivrée par l'application de dédouanement en tant que preuve d'exportation pour le remboursement de la TVA étrangère. Les consommateurs bénéficieraient du remboursement de la TVA étrangère uniquement lorsque le dédouanement suisse a été effectué dans l'application. Ils n'auraient donc plus besoin de s'arrêter à la frontière (ni pour faire timbrer le bordereau de vente à l'exportation ni pour la taxation à l'importation).

Effet escompté: garantir que le consommateur paie soit la TVA étrangère soit la TVA suisse, afin d'instaurer l'égalité de traitement en matière fiscale. En outre, cette mesure réduirait les perturbations de la circulation.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de cette mesure nécessiterait la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les pays voisins, voire avec l'UE.

Il faudrait déterminer si la franchise-valeur serait maintenue dans le trafic avec les pays voisins ou si elle serait supprimée.

Répercussions et évaluation

L'exonération d'impôt en cas d'exportation est régie dans l'UE par la directive européenne relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Il faudrait examiner si les accords requis pour la mise en œuvre pourraient être conclus avec les pays voisins ou avec l'UE.

Cette mesure instaurerait une égalité de traitement en matière fiscale, mais rendrait aussi encore plus facile le remboursement de la TVA étrangère.

Si la franchise-valeur était supprimée dans le trafic avec les pays voisins, les répercussions seraient celles énumérées au chiffre 4.0. Si la suppression ne concernait que les pays voisins, des processus différents coexisteraient. L'application de processus différents en fonction du pays de provenance irait à l'encontre d'une taxation simple dans le trafic touristique.

Les différences dans l'application de la franchise-valeur contreviendraient en outre à la clause de la nation la plus favorisée de l'OMC.

Si toutes les importations (même les montants minimes) pour lesquelles les consommateurs souhaitent se faire rembourser la TVA étrangère devaient être dédouanées, le nombre de dédouanements pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant augmenterait considérablement.

4.2.4 Discussions avec l'Allemagne concernant le seuil d'exonération

L'Allemagne n'applique pas de seuil d'exonération pour le remboursement de la TVA en cas d'exportation (voir chiffre 1.4.2). Par conséquent, les consommateurs qui font leurs achats en Allemagne bénéficient plus fréquemment de marchandises entièrement exonérées d'impôt que ce n'est le cas lors d'achats dans les autres pays voisins. Ce facteur contribue à l'importante différence de prix par rapport à l'Allemagne. Par ailleurs, le timbrage des bordereaux de vente à l'exportation perturbe encore davantage la circulation à la frontière.

Il faudrait par conséquent poursuivre avec l'Allemagne les discussions relatives à l'introduction d'un seuil d'exonération.

Répercussions et évaluation

L'égalité de traitement en matière fiscale serait rétablie pour les achats dont le montant ne dépasse pas le seuil d'exonération. En outre, l'application d'un seuil d'exonération permettrait de réduire les perturbations de la circulation à la frontière, puisque le nombre de bordereaux de vente à l'exportation à faire timbrer serait nettement moins important.

Diverses discussions ont montré que l'Allemagne n'a pas la volonté politique d'introduire un seuil d'exonération.

4.3 Mesures requises pour la mise en œuvre

4.3.1 Mesures incitatives en faveur de l'application de dédouanement

Le système électronique d'autodéclaration à la douane pour la TVA réclamé par la motion 17.3417 Dobler a été introduit. Depuis fin mars 2018, les particuliers peuvent utiliser l'application de dédouanement. Grâce à cette application pour smartphone, ils peuvent, en toute autonomie, déclarer à l'importation les marchandises achetées à l'étranger pour leurs besoins personnels ou pour en faire cadeau et payer directement les redevances éventuelles.

Les mesures exposées dans le présent rapport entraînant une nette augmentation du nombre de dédouanements, il serait impératif que les voyageurs dédouanent eux-mêmes leurs marchandises. C'est la seule solution pour que le volume plus élevé de dédouanements puisse être traité. À cette fin, il faudrait percevoir un émolument pour les dédouanements effectués par le personnel de l'AFD, afin que les dédouanements effectués avec l'application soient moins chers que les dédouanements au guichet.

Mise en œuvre

Il faudrait créer une base légale suffisante et fixer le montant de l'émolument.

Afin que toutes les marchandises du trafic touristique puissent être dédouanées au moyen de l'application de dédouanement, il faudrait poursuivre le développement de cette dernière.

Certains passages frontières devraient être équipés d'appareils appropriés (tablettes, machines automatiques), car on ne peut pas partir du principe qu'absolument tous les voyageurs possèdent un smartphone. Un accès à Internet pourrait être prévu pour les postes frontières situés à l'étranger.

Les dédouanements au guichet devraient être limités par des mesures dissuasives supplémentaires (par ex. dédouanement possible uniquement dans les bureaux de douane ouverts en permanence).

Répercussions et évaluation

L'émolument devrait être fixé conformément aux principes de la couverture des coûts et de l'équivalence. Il n'est pas certain que cet émolument aurait un effet incitatif suffisant.

Le développement du dédouanement électronique est prévu dans le cadre du programme de transformation DaziT. Il faut fournir à l'avenir aux voyageurs un processus de taxation simple et rapide pour toutes les marchandises du trafic touristique.

Des simplifications supplémentaires en matière de dédouanement dans le trafic touristique devraient être envisagées afin de rendre l'application de dédouanement aussi conviviale que possible.

Les consommateurs devraient dédouaner eux-mêmes leurs achats au moyen de l'application de dédouanement. Les personnes qui ne possèdent pas de smartphone ou qui ne sont pas en mesure d'en utiliser un devraient emprunter un passage frontière équipé des appareils nécessaires ou dans lequel un dédouanement au guichet est possible.

Cette mesure pourrait avoir pour conséquence que les voyageurs, par commodité ou par incompréhension, aient davantage tendance à ne pas déclarer leurs marchandises à l'importation, c'est-à-dire à les passer en contrebande. Afin d'assurer l'application effective des dispositions, l'AFD devrait faire plus de contrôles. Il s'agirait, dans la droite ligne de la stratégie poursuivie dans le cadre du programme DaziT, de réduire les tâches administratives en faveur du renforcement de l'activité de contrôle.

4.3.2 Simplification des prescriptions régissant le trafic touristique

Afin de permettre l'autodéclaration des marchandises du trafic touristique au moyen de terminaux mobiles, les prescriptions relatives au trafic touristique ont été simplifiées en 2014. Pour rendre plus conviviale encore l'utilisation de l'application de dédouanement et afin d'atteindre un haut niveau d'acceptation, il faut simplifier encore les prescriptions en matière d'importation dans le trafic touristique. Les options décrites ci-après sont envisageables.

4.3.2.1 Taux d'imposition unique dans le trafic touristique

Lorsque la franchise-valeur de 300 francs est dépassée, tous les achats doivent être imposés aux taux en vigueur (taux normal et taux réduit). Lors du dédouanement, il faut donc déclarer les différents montants d'achats séparément en fonction du taux de l'impôt applicable. Cette distinction compliquant la saisie dans l'application de dédouanement, il s'agirait dans ce modèle d'instaurer un taux d'imposition unique dans le trafic touristique, situé entre le taux normal et le taux réduit.

Mise en œuvre

Il faudrait clarifier si l'introduction d'un taux d'imposition supplémentaire dans le trafic touristique nécessiterait une adaptation de l'art. 130 Cst.

Il faudrait fixer un taux d'imposition unique pour les importations dans le trafic touristique et adapter la loi sur la TVA en conséquence.

Répercussions et évaluation

Un taux d'imposition unique pour toutes les marchandises du trafic touristique simplifierait considérablement la perception de la TVA dans le trafic touristique.

Lors de l'importation de marchandises soumises au taux réduit sur le territoire suisse (par ex. denrées alimentaires), les consommateurs devraient payer un montant de TVA plus élevé que pour des achats en Suisse.

Cette mesure engendrerait une inégalité de traitement, car les taux de TVA seraient dans certains cas plus élevés et, selon le taux choisi, parfois moins élevés lors de l'importation de marchandises qu'en cas d'achats en Suisse. Elle contreviendrait au principe de traitement national de l'OMC, selon lequel les fournisseurs étrangers et indigènes doivent être soumis aux mêmes conditions.

4.3.2.2 Suppression des droits de douane pour les produits agricoles

Si les franchises quantitatives valables pour la viande, les préparations de viande, le beurre, la crème, les huiles, les graisses et la margarine sont dépassées, des droits de douane sont perçus sur les quantités excédentaires. Cela complique la saisie des bases de calcul dans l'application de dédouanement.

Afin de simplifier la saisie des marchandises dans l'application, dans la perspective d'une utilisation obligatoire, il faut renoncer à percevoir des droits de douane sur les produits agricoles (viande, préparations de viande, beurre, crème, huiles, graisses et margarine).

Mise en œuvre

L'ordonnance sur les douanes devrait être modifiée.

Répercussions et évaluation

Renoncer à la perception de droits de douane revient à supprimer la protection politiquement souhaitée de l'agriculture pour les quantités dépassant les franchises quantitatives actuellement en vigueur.

Si la franchise-valeur est abaissée, voire supprimée, la protection de l'agriculture pourrait toutefois rester garantie de manière indirecte.

5 Conclusion

Le tourisme d'achat existe depuis des décennies. Influencé par plusieurs variables, ce phénomène prend de l'ampleur et se résorbe de manière dynamique. Le tourisme d'achat s'explique principalement par les prix élevés pratiqués en Suisse par rapport aux pays voisins.

Le Conseil fédéral s'engage depuis des années en faveur de mesures contre l'îlot de cherté suisse. Des mesures de lutte contre les différences de prix ont été mises en œuvre et d'autres sont en préparation. Sur la base du rapport du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) «La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté» du 20 décembre 2017 et des études mandatées dans ce contexte, le Conseil fédéral a notamment adopté une série de mesures destinées à lutter contre l'îlot de cherté: suppression d'entraves non tarifaires au commerce et renforcement du principe «Cassis de Dijon», mesures ciblées dans l'agriculture et modernisation dans le domaine du contrôle des fusions d'entreprises. Ces mesures devraient aussi avoir un impact sur le tourisme d'achat (voir aussi chiffre 4.0).

Il est toutefois incontestable que ces mesures ne suffiront pas à diminuer durablement le niveau des prix en Suisse. À cette fin, il faut être prêt à mettre en place des conditions nettement plus favorables à l'économie et à mettre la Suisse sur un pied d'égalité avec l'étranger, notamment en réduisant la bureaucratie ainsi que les prescriptions et les charges.

Sur le long terme, du point de vue économique, le tourisme d'achat peut avoir des conséquences positives sur la lutte contre l'îlot de cherté, grâce à la pression concurrentielle qu'il exerce sur le commerce de détail suisse. Ceci peut conduire à une diminution des prix en Suisse et à une amélioration du bien-être des consommateurs.

Actuellement, l'intensification de la concurrence dans le commerce de détail résulte cependant moins de l'entrée sur le marché de concurrents étrangers ou du tourisme d'achat que du commerce en ligne. Cette évolution correspond également à un changement de société: les dépenses annuelles des ménages privés sur Internet ne cessent de croître, passant de 1 milliard de francs en 2004 à plus de 8 milliards de francs en 2015²⁴.

Les mesures à la frontière n'ont qu'un impact très limité sur le tourisme d'achat. Les mesures exposées dans le présent rapport ne devraient guère dissuader les consommateurs de se rendre à l'étranger pour y faire leurs achats, en raison des différences de prix, qui ne disparaîtraient pas, et des autres avantages des achats à l'étranger (notamment diversité des produits, commodité).

Toutes les mesures analysées dans le présent rapport présentent des avantages et des inconvénients. Il n'existe pas de solution idéale. Même si certaines mesures à la frontière permettraient d'améliorer l'égalité de traitement en matière fiscale, le Conseil fédéral estime que de telles mesures ne sont pas nécessaires et ne permettraient pas d'atteindre l'objectif, vu leur effet limité et les efforts déjà en cours pour lutter contre les prix élevés.

Si toutefois le Parlement souhaite que des mesures soient mises en œuvre à la frontière, seul un abaissement limité de la franchise-valeur au sens du chiffre 4.1.1 serait réalisable. Cependant, l'impact de cette mesure sur la différence de prix et donc sur le tourisme d'achat serait extrêmement faible. Par ailleurs, il ne serait pas exclu que les consommateurs se rendent plus fréquemment à l'étranger pour faire leurs achats. Cette mesure engendrerait une nette augmentation des dédouanements et des contrôles, qui aurait pour conséquence une affectation inappropriée des ressources. Elle ne pourrait être mise en œuvre qu'à condition d'instaurer en parallèle des mesures incitant les consommateurs à utiliser l'application de dédouanement (voir chiffre 4.3.1).

²⁴ Voir <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/societe-information/indicateurs/depenses-commerce-menages.html>