

Résumé

La Vancouver Airport Authority est heureuse de présenter son mémoire aux consultations prébudgétaires annuelles. Nous croyons qu'un programme pilote de boutiques hors taxes à l'arrivée et une politique de zones de libre-échange aideraient le gouvernement fédéral à assurer une reprise économique soutenue et à créer des emplois durables et de qualité en améliorant la compétitivité des portes d'entrée et des collectivités canadiennes. Ces deux programmes rapatrieraient au Canada une activité économique qui s'exerce actuellement à l'étranger, ce qui accroîtrait les revenus des gouvernements fédéral et provinciaux et de l'économie locale.

Hors taxe à l'arrivée

La création de boutiques hors taxes à l'arrivée permettrait de vendre des produits hors taxes aux passagers qui arriveraient à l'aéroport international de Vancouver (YVR) en provenance d'un aéroport étranger. Les principaux avantages sont triples :

- Rapatriement au Canada de ventes qui s'effectuent actuellement à l'étranger
- Plus grande commodité pour les passagers tout en réduisant le poids dans les avions et la consommation de carburant
- Incidence économique positive sur le Canada et la Colombie-Britannique, sans pertes pour les entreprises canadiennes

À l'heure actuelle, les lois, règlements et politiques du gouvernement fédéral sur les ventes hors taxes ne permettent pas de créer des boutiques hors taxes à l'arrivée dans les aéroports canadiens parce qu'ils limitent les ventes hors taxes aux passagers qui quittent le Canada. Finances Canada a organisé en mai 2009 des consultations, qui ont révélé un appui enthousiaste de groupes dans le secteur du tourisme, des municipalités, des transporteurs aériens et des aéroports.

Contexte

La crise financière mondiale a eu une incidence sans précédent sur l'industrie du transport aérien. Des événements mondiaux antérieurs (p. ex., guerre du Golfe et récession; attentat du 11 septembre et SRAS) avaient eu un effet négatif, tout comme le récent ralentissement économique et le H1N1. À l'aéroport international de Vancouver, le nombre de passagers embarqués et débarqués a baissé de plus de 12 % de 2008 à 2009. Nous espérons que les volumes se redresseront en 2012-2013. Mais vu la nouvelle crise financière, ce n'est pas assuré.

Situation

Depuis le 11 septembre 2001, les aéroports et les boutiques hors taxes ont satisfait, voire dépassé, toutes les exigences en matière de sécurité tout en s'efforçant de réduire les effets négatifs sur la commodité pour les passagers et les ventes au détail. Les menaces répétées contre la sécurité ont porté et continueront de porter un coup aux ventes hors taxes. Les mesures de sécurité renforcées au lendemain du complot terroriste à Londres, en août 2006, ont limité la vente et le transport de gels et de liquides.

L'incapacité d'exploiter des boutiques hors taxes à l'arrivée crée un désavantage concurrentiel pour les grands aéroports du Canada, qui perdent des ventes faites à des passagers dans d'autres pays. Vu le nombre croissant d'aéroports dans le monde qui

établissent des boutiques hors taxes à l'arrivée *et* au départ, le Canada pourrait perdre encore plus de terrain au chapitre des ventes hors taxes et des emplois connexes. Les boutiques hors taxes à l'arrivée sont une tendance lourde dans le monde. À l'heure actuelle, plus de 55 pays ont établi des boutiques hors taxes dans la zone des arrivées internationales d'un aéroport, le plus récent en date étant la Suisse, en 2011. Les achats hors taxes au départ des aéroports canadiens ont donc diminué à cause des boutiques hors taxes à l'arrivée dans le pays de destination.

Concept des boutiques hors taxes à l'arrivée

Dans des sondages professionnels effectués en 2008 dans quatre grands aéroports internationaux du Canada, 46 % des passagers qui arrivent au Canada ont déclaré qu'ils feraient probablement des achats hors taxes à leur arrivée au Canada.

À en juger par l'expérience commerciale réelle en Australie, qui a instauré un régime de boutiques hors taxes à l'arrivée, on estime que le Canada pourrait raisonnablement s'attendre à une hausse de 35 % des ventes, soit 60 millions de dollars, dans les boutiques hors taxes à l'arrivée qui rapatrieraient au Canada des achats effectués actuellement au départ dans les aéroports étrangers. Cela représente plus de 15 millions de dollars par année, en Colombie-Britannique seulement.

En outre, une étude menée en 2009 a démontré que le coût pour les entreprises locales serait négligeable, comme en témoigne la neutralité fiscale dans d'autres pays qui ont établi des boutiques hors taxes à l'arrivée (p. ex. Hong Kong et l'Australie). Des analyses de l'incidence économique semblent indiquer que, sur une période de cinq ans, les ventes supplémentaires découlant des boutiques hors taxes à l'arrivée se situeraient à environ 395 millions de dollars dans l'ensemble du Canada. Une étude a évalué les retombées économiques immédiates au Canada comme suit :

- 400 nouveaux emplois (environ 108 en Colombie-Britannique)
- 71 millions de dollars en salaires (environ 18 millions de dollars en Colombie-Britannique)
- 21 millions de dollars de revenus fédéraux (environ 1 million de dollars en Colombie-Britannique)

La Suisse a ouvert sa première boutique hors taxes à l'arrivée le 1^{er} juin 2011, après avoir conclu qu'elle rapporterait environ 50 millions de dollars canadiens en ventes annuelles, créerait plus de 50 nouveaux emplois, donnerait un avantage concurrentiel par rapport aux aéroports européens voisins et n'aurait aucune incidence sur les commerces locaux. Il y a maintenant des boutiques hors taxes à l'arrivée dans plusieurs aéroports suisses. Les voyageurs qui arrivent en Suisse peuvent aussi choisir à leur point de départ à l'étranger les produits hors taxe qu'ils veulent acheter et en prendre possession rapidement à leur arrivée en Suisse. D'abord créées aux aéroports de Genève et de Zurich, les boutiques hors taxes à l'arrivée se sont déjà implantées également à Bâle et leur croissance ne fait aucun doute.

Changements nécessaires pour permettre des boutiques hors taxes à l'arrivée au Canada

Quatre changements sont nécessaires pour pouvoir établir des boutiques hors taxes à l'arrivée au Canada. En raison de la nature de la définition de « hors taxes », qui s'applique uniquement aux départs, il faudrait modifier la loi, autant pour un « projet pilote » que pour de mettre en place immédiatement des boutiques hors taxes à l'arrivée.

1. Loi sur les douanes

Le paragraphe 24(1) de la *Loi sur les douanes* devrait être modifié pour inclure les ventes hors taxes effectuées à l'arrivée au Canada.

c) soit comme boutique hors taxes en vue de la vente de marchandises, en franchise de certains droits ou taxes imposés par la Loi sur l'accise, la Loi de 2001 sur l'accise, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur les mesures spéciales d'importation, le Tarif des douanes ou tout autre texte de législation douanière, à des personnes sur le point de quitter le Canada.

Vu que la Loi sur les douanes est examinée actuellement pour résoudre d'autres problèmes, ce serait le bon moment pour apporter ce changement.

2. Règlement sur les boutiques hors taxes

Le paragraphe 18 (1) du *Règlement sur les boutiques hors taxes* devrait être modifié lui aussi pour inclure les personnes sur le point d'entrer au Canada.

le transfert de propriété des marchandises d'une boutique hors taxes ne peut se faire que par la vente des marchandises aux personnes sur le point de quitter le Canada.

Le *Règlement sur les boutiques hors taxes* est lui aussi en cours d'examen.

3. Politiques des Finances

Même si les politiques de Finances Canada n'interdisent pas les boutiques hors taxes à l'arrivée, les politiques et principes fiscaux généraux prévoient que les biens vendus pour la consommation au Canada ne peuvent pas être hors taxes ou francs de droits. Cette politique devrait être révisée pour que la définition de « hors taxes » permette des boutiques hors taxes à l'arrivée.

4. Règlement sur les zones de contrôle des douanes

L'Agence des services frontaliers du Canada a compétence sur la stérilité du traitement des passagers à l'entrée au Canada. L'Agence s'inquiète depuis longtemps du risque de conspiration dans les opérations de détail et a donc indiqué qu'elle n'approuverait les boutiques hors taxes à l'arrivée que si des zones de contrôle des douanes étaient en place

Une loi sur les zones de contrôle des douanes a été adoptée en 2009 et le *Règlement* devrait être achevé en 2012.

Appui

En plus de groupes comme le Vancouver Board of Trade, Retail BC et la Chambre de commerce du Canada, le ministre d'État aux relations intergouvernementales a déjà exprimé son appui général à des mesures comme les boutiques hors taxes à l'arrivée qui peuvent appuyer le rôle de YVR dans le développement du commerce international, des voyages et du tourisme. En outre, le ministre des Finances et vice-premier ministre a indiqué son appui dans la lettre qui suit

221099

L'honorable James M. Flaherty
Ministre des Finances
Ministère des Finances du Canada
21^e étage, Tour Est, L'Esplanade Laurier
140, rue O'Connor
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Monsieur le ministre,

Je vous écris concernant la mise en place de boutiques hors taxes à l'arrivée au Canada.

J'ai examiné l'incidence sur la Colombie-Britannique et j'aimerais exprimer mon appui à la mise en place d'un programme limité de boutiques hors taxes à l'arrivée en Colombie-Britannique. La Colombie-Britannique est disposée à offrir des concessions de détaxe provinciale pour les produits autres que le tabac. Permettre l'achat de tabac hors taxes irait à l'encontre la stratégie de réduction du tabagisme de la Colombie-Britannique.

Notre gouvernement souhaite que les exploitants de boutiques hors taxes à l'arrivée soient assujettis aux mêmes approbations et contrôles que les exploitants existants de boutiques hors taxes et que le gouvernement fédéral continue d'exercer des contrôles suffisants pour que les voyageurs n'importent pas d'alcool au-delà de leur plafond d'achats hors taxes, à moins qu'ils n'aient payé les taxes et droits provinciaux applicables.

Veillez agréer, Monsieur le ministre, mes salutations distinguées.

Colin Hansen
Ministre et vice-premier ministre

cc Honorable Shirley Bond
 Ministre des Transports et des Infrastructures

Zones franches

Depuis quelques années, le Canada a investi massivement dans l'infrastructure de ses portes d'entrée internationales. Il a également réduit les droits de douane sur certains équipements et intrants manufacturiers et s'est engagé à éliminer ces droits d'ici 2015. Ce sont des mesures importantes qui renforcent la position concurrentielle du Canada et qui aideront à attirer au Canada une activité manufacturière et toute autre activité économique qui s'exerce actuellement ailleurs.

Un élément clé de la compétitivité qui n'a pas été examiné en profondeur au Canada est la politique sur les zones franches. Bien que le Canada ait mis en place quelques programmes qui procurent des avantages semblables à ceux qu'offrent les zones franches dans d'autres pays, des limites empêchent d'exercer toute la gamme des activités économiques potentielles qui pourraient exister dans une véritable zone franche canadienne.

Contexte

Une zone franche est une zone désignée dans un point d'entrée des douanes ou à proximité, où les marchandises étrangères et nationales sont considérées hors du territoire des douanes du pays. Par conséquent, certains types de marchandises peuvent être importés dans une zone franche sans passer par les procédures d'entrée officielles des douanes ni payer de droits d'importation. Les droits de douane et taxes d'accise ne sont payés que lorsque les biens quittent la zone franche et entrent dans l'économie intérieure. Si les biens sont exportés à partir de la zone franche, aucun droit ni taxe n'est exigible.

Les activités permises dans les zones franches comprennent l'assemblage, les essais, l'emballage, la transformation et la fabrication.

Même si les zones franches restent hors de la zone de contrôle des douanes nationale, elles font autrement partie du pays hôte et toutes les lois s'appliquent, y compris celles sur l'environnement, l'immigration, la santé et le travail. Les lois fiscales continuent de s'appliquer, sauf le report des droits de douane et de la TPS/TVH jusqu'à ce que les produits entrent dans le commerce intérieur. Le budget déposé à la Chambre des communes le 6 juin 2011 incluait l'engagement de revoir la politique canadienne sur les zones franches afin de veiller à ce qu'elle soit concurrentielle.

Modifications nécessaires pour appuyer des zones franches effectives au Canada

Il y a quatre types de problèmes à régler concernant les programmes canadiens afin d'établir des réelles zones effectives. Ce sont les limites quant au pourcentage de biens qui peuvent être vendus au Canada; les limites sur la valeur ajoutée; l'incapacité de reporter la TPS/TVH; et l'administration et le marketing du programme.

1. Limites quant aux biens qui peuvent être vendus sur le marché canadien

Afin de poursuivre des marchés à l'exportation et de limiter les possibilités que les entreprises canadiennes profitent du report des droits de douane sur les ventes intérieures (probablement dans le but de protéger les fabricants existants, encore que des analyses des incidences éventuelles ne semblent pas disponibles), les programmes du Canada limitent le potentiel d'investissement important et de grande activité économique au Canada.

Assouplir les limites actuelles sur les ventes canadiennes (30 % pour le report des droits de douane, 10 % pour un centre de distribution à l'exportation, ou CDE) stimulerait l'investissement et créerait des emplois et des revenus gouvernementaux supplémentaires

au Canada. On peut penser que si de 50 à 60 % (par exemple) des biens pouvaient être vendus sur le marché canadien, le Canada aurait encore des volumes d'exportation importants, et la compétitivité des biens vendus sur le marché canadien serait accrue par rapport à la production étrangère. Étant donné les volumes à l'exportation potentiels et la forte proportion de biens vendus au Canada qui sont entièrement fabriqués à l'étranger, l'avantage net pourrait être important.

2. Valeur ajoutée

Il y a des limites importantes à la valeur ajoutée dans le programme de CDE et dans certains aspects du programme d'exonération des droits (essentiellement, les biens doivent être exportés sans avoir été modifiés de manière importante), et des limites financières aux dépenses afin de traiter les marchandises sont imposées dans le programme de CDE. Relever ces limites créerait également un potentiel de hausse des exportations et des ventes intérieures et accroîtrait l'emploi au Canada.

3. Report de la TPS/TVH

Bien que le report de la TPS/TVH soit permis dans certains programmes, il ne l'est pas dans le Programme d'exonération des droits. Avec la mise en place de la TVH en Ontario et en Colombie-Britannique, l'avantage net du report de cette taxe serait élevé. Tout comme les autres changements proposés, cette mesure améliorerait la compétitivité du Canada sur les marchés d'exportation.

4. Administration et marketing du programme

L'un des importants avantages opérationnels du programme américain de zones franches est l'existence d'un « exploitant », qui devient le point de contact unique pour les utilisateurs potentiels et actuels de la zone franche, assurant la liaison avec les organismes gouvernementaux américains de qui il relève. L'exploitant s'occupe également du marketing de la zone franche auprès des utilisateurs potentiels. De tels « exploitants » constitueraient une amélioration utile aux programmes canadiens semblables aux zones franches, qui relèvent de divers ministères, ne sont pas transparents et obligent l'utilisateur potentiel à comprendre le contenu des programmes et à déterminer quels programmes peuvent s'appliquer et dans quelles circonstances.

Une étape importante dans ce domaine est CentrePort, qui pourrait servir de modèle à appliquer partout au Canada. Il pourrait cependant être très avantageux d'adopter un modèle plus large. Des agences locales pourraient être créées ou des agences existantes pourraient être chargées de désigner une région comme une « zone franche », avec l'appui de la province dans laquelle elles exercent leurs activités. Les agences locales fourniraient un appui financier, auquel s'ajouterait un appui équivalent de la province et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). LE MAECI et la province fourniraient le matériel promotionnel sur les programmes de zones franches du Canada et sur les autres avantages de faire des affaires au Canada. L'Agence deviendrait un agent de marketing/point de contact/conseiller central au sujet des programmes fédéraux et provinciaux pertinents, travaillerait avec les parties intéressées pour élaborer des occasions d'affaires et définir les enjeux; et ferait la liaison avec les entreprises locales, les organismes locaux et les municipalités (ports, aéroports, bureaux de développement économique et organismes qui délivrent des permis).

Appui

Une vaste coalition en faveur des zones franches a été formée par les principaux intervenants qui appuient le développement de zones franches au Canada afin de renforcer

les débouchés de nos portes d'entrée et de stimuler l'activité économique au Canada. La Coalition comprend les Aéroports de Montréal, le CN, CentrePort Canada, le Canadien Pacifique, la Greater Toronto Airports Authority, Global Container Terminals, le Greater Vancouver Gateway Council, le Port of Halifax, le Port Metro Vancouver, la Prince Rupert Port Authority, la Winnipeg Airports Authority et la Vancouver Airport Authority.

Principales recommandations :

- 1. Mettre en place un programme pilote de boutiques hors taxes à l'arrivée à l'aéroport international de Vancouver.**
- 2. Éliminer les dispositions restrictives des politiques canadiennes actuelles sur les « zones franches » afin de permettre la création de véritables zones franches au Canada.**
- 3. Appuyer activement la commercialisation des zones franches auprès des usagers potentiels.**