

05.309

**Initiative du canton de Berne
Différenciation de l'impôt sur les véhicules à moteur au
niveau fédéral**

**Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de
l'environnement, de l'aménagement du territoire et de
l'énergie du Conseil des Etats**

du 16 octobre 2008

2008-.....

Condensé

Afin de renforcer la politique énergétique, climatique et environnementale de la Confédération, il est prévu de créer des incitations financières pour l'achat de véhicules automobiles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions. Le modèle retenu repose sur le versement d'un bonus. Ce système sera financé au moyen d'une augmentation de l'impôt fédéral sur les véhicules automobiles.

Le 30 novembre 2005, le canton de Berne a déposé une initiative (05.309) visant à différencier l'impôt sur les véhicules automobiles en fonction de critères environnementaux et de rendement énergétique. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États a décidé à l'unanimité le 2 mai 2006 de donner suite à cette initiative cantonale, et la commission homologue du Conseil national a approuvé cette décision le 5 septembre 2006.

L'initiative sera mise en œuvre au moyen d'une modification de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles. Aux termes du présent avant-projet, il est ainsi prévu de verser un bonus après la première immatriculation d'un véhicule automobile à fort rendement énergétique et peu polluant. Les ressources financières nécessaires proviendraient des recettes supplémentaires générées par une augmentation du taux de l'impôt, qui passerait de 4 à 8 %. Le modèle retenu est donc neutre sur le plan budgétaire. Pour ce qui est de la définition des véhicules automobiles qui en bénéficieraient, elle s'appuiera sur la future étiquette Environnement. Le bonus est composé de deux parties indépendantes: le bonus d'efficacité n'est versé que si le véhicule appartient à la catégorie d'efficacité énergétique A ou B. Le droit au bonus environnemental n'existe que si l'impact environnemental du véhicule n'excède pas une certaine limite. Le bonus intégral est exigible lorsque le véhicule appartient à la catégorie A et le critère environnemental est rempli. Il existe quatre autres combinaisons possibles donnant droit à un bonus partiel: le véhicule appartient à la catégorie B et remplit le critère environnemental; le véhicule appartient à la catégorie A mais ne remplit pas le critère environnemental; le véhicule appartient à la catégorie B mais ne remplit pas le critère environnemental; le véhicule remplit le critère environnemental mais n'appartient ni à la catégorie A ni à la catégorie B. Tous les deux ans, il faudra réévaluer les critères de bonus et le montant des bonus, pour les adapter si nécessaire.

Les études menées sur l'efficacité de ce modèle montrent qu'à long terme, les émissions de CO₂ provenant des voitures de tourisme peuvent être réduites de 200 000 tonnes par an en moyenne. L'efficacité de cette mesure est de l'ordre de 21 francs par tonne de CO₂ évitée. Ne sont pas inclus dans ces coûts les économies de carburant d'environ 160 millions de francs par année. Le bonus permettra

d'accroître la part de marché des meilleures catégories d'efficacité énergétique – soit la catégorie A ou la catégorie B– de environ 7.5 %, ce qui correspond à une augmentation des ventes de quelque 15 000 véhicules A et 5 500 véhicules B par an en moyenne. Par ailleurs, au-delà de son effet financièrement incitatif, cette mesure pourrait favoriser un changement de la façon d'envisager la problématique dans la population.

Rapport

1 Rappel des faits

1.1 L'initiative du Canton de Berne

Le 30 novembre 2005, le Canton de Berne a déposé une initiative visant à promouvoir des véhicules moins polluants et à meilleur rendement énergétique. Il propose de moduler le taux de l'impôt fédéral sur les véhicules automobiles de façon qu'il tienne compte de l'efficacité énergétique, de l'émission de substances polluantes et éventuellement d'autres critères écologiques, étant entendu que le dispositif ne doit pas avoir d'incidences budgétaires.

Il propose également d'améliorer le système actuel de l'étiquetteEnergie, en prenant en considération les émissions de polluants tels que les oxydes d'azote (NO_x) et les poussières fines. Les critères seraient réexaminés tous les deux ans, à la lumière des progrès techniques et des normes internationales.

1.2 Examen préalable

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États a procédé à l'examen préalable de l'initiative le 2 mai 2006. Après avoir envisagé plusieurs moyens de réduire les rejets de CO₂ dus aux véhicules automobiles, elle a jugé que moduler en fonction de critères écologiques l'impôt de 4 % qui, en vertu de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles (Limpauto)¹, frappe aujourd'hui les véhicules à moteur à leur importation, constituait une approche d'autant plus judicieuse qu'elle permettrait une application à la fois transparente et uniforme sur tout le territoire. Cette mise en œuvre serait du reste d'autant moins onéreuse que le nouveau dispositif pourrait se greffer sur le système déjà en place.

Ces considérations ont amené la commission du Conseil des États à donner suite à ladite initiative, sans opposition.

Conformément à l'article 109, alinéa 3 de la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)², cette décision a été soumise pour approbation à la commission compétente de l'autre conseil, soit la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national. Le 5 septembre 2006, celle-ci s'est ralliée à ladite décision par 13 voix et 5 abstentions.

Lorsqu'elle a procédé à l'examen préalable du texte, la commission du Conseil national a discuté longuement de l'effet incitatif que pourrait avoir une modulation du taux de l'impôt sur les véhicules automobiles, ainsi que des aménagements à apporter au système de l'étiquetteEnergie. À cet égard, elle a insisté pour que tous les types de véhicules soient représentés dans chacune des classes énergétiques, afin de ne pas pénaliser certaines catégories de personnes ayant besoin d'une voiture puissante ou spacieuse, comme les personnes habitant en zone rurale ou en région de montagne ou les familles nombreuses.

¹ RS 641.51

² RS 171.10

1.3 Travaux de la commission

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (ci-après: la commission) s'est réunie à plusieurs reprises afin d'élaborer un avant-projet de loi visant à mettre en œuvre l'initiative. Le 16 octobre 2008, la commission a approuvé son avant-projet par sept voix contre trois, avec une abstention, et décidé de l'envoyer en consultation. La commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral des finances (DFF) et par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

1.3.1 Analyse d'autres modèles possibles

La commission a étudié deux autres modèles en plus de celui du bonus, sur lequel porte le présent avant-projet (cf. résumé au chiffre 2.1.1). Ceux-ci n'ont cependant pas été retenus en raison de leur efficacité moindre ou de leur coût trop élevé.

Le premier modèle (modulation de l'imposition des véhicules automobiles) prévoyait un taux d'impôt sur les véhicules automobiles variable (entre 0 et 8 %), en fonction de la consommation et des émissions polluantes. Cette mesure aurait notamment entraîné un relèvement du taux plafond de 4 % actuellement à 8 %. Comme aujourd'hui, l'importateur aurait dû déclarer le véhicule pour le placement sous régime douanier en indiquant le taux d'imposition correspondant, en se référant à une liste contraignante.

La commission a constaté que l'intérêt incitatif de ce modèle était faible par rapport aux autres, les différents taux compliquant la taxation et la neutralité budgétaire ne pouvant pas être garantie. En outre, elle ne permettrait de réduire les émissions de CO₂ que de manière limitée, notamment en raison de l'impossibilité d'appliquer un taux négatif, mais aussi du manque de visibilité directe de l'impôt: comme celui-ci, contrairement au bonus, serait inclus dans le prix d'achat, l'impact psychologique de la mesure serait quasiment nul. Enfin, ce modèle, dont la mise en œuvre nécessiterait plus de personnel, serait nettement moins efficace que le système de bonus.

Le deuxième modèle (système de bonus-malus) serait indépendant de l'imposition des véhicules automobiles. S'il prévoit de récompenser les acquéreurs de véhicules respectueux de l'environnement, il introduirait aussi de véritables sanctions pour ceux optant pour des voitures particulièrement polluantes ou énergivores. Le service cantonal des automobiles déterminerait la catégorie écologique de chaque véhicule lors de la première mise en circulation. Le versement des bonus et la perception des malus incomberaient à un service spécialisé, public ou privé, étant entendu que les recettes couvriraient les dépenses.

La commission reconnaît qu'il s'agit là du modèle susceptible de réduire le plus tant les émissions de CO₂ que les atteintes à l'environnement en général. Elle estime cependant que les charges imputables à sa mise en œuvre seraient trop importantes (frais de personnel et manques à gagner induits par d'éventuels refus de paiement des malus en particulier). L'efficacité globale de ce modèle, comparable à celle de la modulation de l'imposition des véhicules automobiles, serait donc nettement moindre que celle du système de bonus.

2 Grandes lignes de l'avant-projet

2.1 Présentation du modèle

2.1.1 Aménagement au niveau législatif

Le modèle proposé dans le présent avant-projet prévoit le paiement distinct d'un bonus après l'achat de véhicules automobiles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions. Les bonus seront financés par une augmentation générale de l'imposition des véhicules automobiles. Cette hausse de l'impôt peut être considérée comme un malus «artificiel», car dans un premier temps tous les véhicules automobiles seront touchés.

L'avant-projet présente les caractéristiques suivantes:

- La procédure de taxation des véhicules automobiles ne changera pas. Il ne résulte donc aucune charge supplémentaire pour l'administration ni pour les contribuables dans ce domaine.
- La neutralité budgétaire au sein du modèle fondé sur un bonus est assurée. L'ancien produit de l'imposition des voitures de tourisme basé sur le taux de 4 % restera dans la caisse fédérale comme recette non affectée.
- Le taux de l'impôt sera relevé de 4 à 8 %.
- Une exécution adéquate des nouvelles mesures est assurée.

2.1.2 Système d'évaluation

Il s'agit d'une matière technique qui peut évoluer rapidement. Il n'est donc pas judicieux que le législateur définisse lui-même dans la loi les critères d'évaluation des véhicules automobiles. Le système d'évaluation doit être concrétisé par voie d'ordonnance. On se reportera à ce sujet au commentaire du nouvel article 13b. Il est en revanche indéniable qu'un système d'évaluation doit subdiviser clairement les véhicules automobiles entre les véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions, dignes d'être favorisés, et ceux qui ne le sont pas. Pour les acheteurs d'une voiture neuve, il doit être immédiatement clair quels sont les modèles qui bénéficient d'un bonus. Comme base d'évaluation existe actuellement l'étiquetteEnergie pour les voitures de tourisme de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a pris, à fin mars 2007, la décision de principe de développer l'étiquetteEnergie pour en faire une étiquetteEnvironnement. Ce projet se fonde sur les critères de consommation d'énergie et de pollution pour les véhicules (Keef), une banque de données qui a été développée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'Office fédéral de l'énergie. Pour le projet d'étiquetteEnvironnement, dans lequel les cantons sont également impliqués, le temps de préparation devrait être de deux ans environ. Une étiquetteEnvironnement pourrait ainsi être introduite en 2010, donc à peu près en même temps qu'un modèle fondé sur un bonus. La future étiquetteEnvironnement devrait permettre d'intégrer dans le modèle fondé sur un bonus non seulement

l'efficacité énergétique, mais aussi d'autres aspects environnementaux et ainsi de répondre aux exigences de l'initiative cantonale. Lors de la concrétisation de l'instrument d'incitation, il convient d'intégrer les résultats des travaux en vue de l'introduction de l'étiquette Environnement. Si l'étiquette Environnement ne peut pas être introduite à temps, l'étiquette Energie est déjà disponible comme solution transitoire.

2.1.2.1 Efficacité énergétique

L'étiquette Energie actuelle informe les acheteurs de voitures neuves de l'efficacité énergétique des voitures neuves proposés à la vente. Elle a été introduite en 2002 et donne également des renseignements sur la consommation de carburant, les émissions de CO₂ et sur la présence d'un filtre à particules en ce qui concerne les véhicules diesel. L'efficacité énergétique est présentée au moyen des catégories A à G. Le calcul de la répartition par catégorie se fonde sur un système relatif. La consommation de carburant est mise en relation avec le poids du véhicule à vide.

L'étiquette Energie est définie à l'article 8 de la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne)³ et aux articles 7, 9 et 11 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'énergie (OEn)⁴. La présentation détaillée est définie à l'appendice 3.6 de l'ordonnance sur l'énergie. Pour garantir que les véhicules présentant la meilleure efficacité énergétique se trouvent dans la catégorie A, les valeurs limites des catégories sont vérifiées tous les deux ans et adaptées si nécessaire.

Les catégories d'efficacité énergétique connues seront reprises dans la nouvelle étiquette Environnement. Par conséquent, les sept catégories A à G seront maintenues. On continuera également de répartir les véhicules en catégories sur la base de l'offre de véhicules neufs et non sur la base des chiffres de vente. La nouveauté est que chacune des catégories A à G se verra désormais attribuer un septième des modèles proposés. En comparaison avec la répartition actuelle, il y aura plus de modèles de véhicules dans les catégories E, F et G, tandis que les catégories A à D vont plutôt se rapprocher en ce qui concerne l'efficacité énergétique.

2.1.2.2 Unités de charge écologique

Les principaux polluants atmosphériques (particules / émissions de suie de diesel, oxyde d'azote [NO_x], hydrocarbures halogénés [HC], monoxydes de carbone [CO]), les gaz à effet de serre (dioxydes de carbone [CO₂]) et les émissions sonores sont évalués à l'aide des unités de charge écologique. De plus, l'impact environnemental du mode de production du carburant est pris en considération. La prise en compte du mode de production du carburant est d'une grande importance lorsqu'il s'agit d'évaluer des véhicules électriques, des voitures hybrides *plug-in* ou d'autres véhicules à propulsions alternatives et carburants biogènes.

On calcule l'impact environnemental résultant de l'utilisation du véhicule par rapport aux émissions directes de polluants atmosphériques, de gaz à effet de serre et de bruit ainsi que des émissions résultant du mode de production du carburant. On utilise à cet effet la méthode de la raréfaction des ressources. L'avantage de cette méthode est qu'elle est axée sur la politique environnementale suisse et donc sur les conditions régnant en Suisse. La méthode permet de récapituler les différentes émissions en une unique valeur, les unités de charge écologique (UCE). Le véhicule

³ RS 730.0

⁴ RS 730.01

présentant le moins d'unités de charge écologique est celui qui a l'impact environnemental le plus faible.

Contrairement à l'étiquetteEnergie, on évalue les incidences environnementales effectives d'un véhicule. Il s'agit d'un système d'évaluation absolu qui ne tient pas compte du poids. Les critères d'évaluation se fondent sur une charge globale qui est considérée comme étant négligeable à long terme sur le plan écologique.

Les unités de charge écologique (UCE) sont donc une valeur agrégée qui tient compte des polluants atmosphériques, des gaz à effet de serre, des émissions sonores et de l'impact environnemental du mode de production du carburant. Une valeur UCE limite est déterminée; les véhicules dignes d'être soutenus doivent se situer en dessous de celle-ci.

La même méthode sera prochainement utilisée pour l'évaluation des carburants biogènes. Dans la loi sur l'imposition des huiles minérales, le Parlement a décidé qu'il faut considérer les biocarburants sous l'angle d'un bilan écologique global.

2.1.2.3 EtiquetteEnvironnement

L'élaboration d'une nouvelle étiquetteEnvironnement pour les voitures de tourisme est un projet en cours du DETEC. Dans l'état actuel du projet, l'étiquetteEnvironnement reprend quasiment de manière inchangée les contenus de l'étiquetteEnergie actuelle. Elle est complétée par une *partie environnement* sous la forme d'unités de charge écologique (voir annexe). Celles-ci sont représentées sur l'étiquetteEnvironnement par des chiffres et aussi sous forme de graphique, comme c'est le cas aujourd'hui pour les émissions de CO₂ sur l'étiquetteEnergie.

A l'heure actuelle, l'Union européenne ne dispose pas d'un système d'évaluation indépendant des véhicules avec étiquetage énergétique fondé sur l'impact environnemental. Dans le rapport du Parlement européen du 24 septembre 2007 sur la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures et véhicules commerciaux légers (2007/2119(INI)), la Commission est chargée d'élaborer une proposition de directive visant à introduire des exigences légales en matière d'étiquetage, de publicité et de commercialisation des voitures neuves sur le marché intérieur de l'UE. Dans le même rapport, l'UE recommande de mettre en place un système de classement séparé des performances environnementales. On tend, en plus de l'étiquetteEnergie, vers un autre système de classement nommé «étoile verte». Aussitôt que l'introduction d'un tel système se dessinera, il faudra examiner l'étiquetteEnvironnement en vue des modifications éventuelles.

2.1.3 Aménagement de l'ordonnance

Les points suivants doivent être réglés au niveau de l'ordonnance:

- concrétisation du système d'évaluation;
- critères applicables pour le droit au bonus;
- traitement des importateurs directs;
- procédure pour les véhicules automobiles qui ne sont pas saisis dans le système d'évaluation;

- moment précis de la naissance du droit au bonus;
- désignation exacte des personnes auxquelles le bonus est versé;
- frais d'exécution;
- réglementation des cas spéciaux et empêchement des abus (p. ex. transformation ultérieure du véhicule).
- dispositions transitoires (p. ex. mesures en cas de modification du système d'évaluation).

2.1.4 Mise en œuvre

Pour l'exécution, la procédure suivante est privilégiée: lors de la première immatriculation au service cantonal des automobiles, on détermine par une vérification des données de la réception par type si le véhicule donne droit au bonus. Les données de la personne concernée sont automatiquement communiquées à l'autorité d'exécution qui fait parvenir le bonus à la détentrice ou au détenteur. Le bonus est composé de deux parties indépendantes: le bonus d'efficacité n'est versé que si le véhicule appartient à la catégorie d'efficacité énergétique A ou B. Le droit au bonus environnemental n'existe que si l'impact environnemental du véhicule n'excède pas une certaine limite. Le bonus intégral est exigible lorsque le véhicule appartient à la catégorie A et le critère environnemental est rempli. Si le véhicule appartient à la catégorie B et le critère environnemental est rempli, le bonus est réduit. Le montant des bonus par rapport à la satisfaction de différents critères et une estimation du nombre de véhicules concernés figure dans le tableau ci-dessous:

Critères remplis	Nombre de véhicules	Montant du bonus
Catégorie d'efficacité A et limite environnementale	61 500	3 000
Catégorie d'efficacité B et limite environnementale	49 400	2 000
Uniquement catégorie d'efficacité A	200	1 800
Uniquement catégorie d'efficacité B	16 600	800
Uniquement limite environnementale	21 800	1 200

Les montants des bonus sont choisis de manière à ce que d'une part la même somme d'argent soit disponible pour les bonus d'efficacité et environnementaux et que d'autre part le bonus d'efficacité pour les véhicules de la catégorie d'efficacité B corresponde à peu près à la moitié du bonus d'efficacité pour les véhicules de la catégorie A.

On pourrait également imaginer une variante dans laquelle un bonus d'efficacité serait versé en plus du bonus environnemental uniquement si le véhicule appartient à

la catégorie d'efficacité A. Cette idée a toutefois été abandonnée car le bonus maximal serait alors si élevé qu'on ne pourrait plus exclure des effets d'accroissement des quantités. Etant donné par ailleurs que seule une faible part des acquéreurs de véhicules neufs seraient concernés, la mesure serait nettement moins bien acceptée par le public.

La procédure décrite peut être automatisée dans une large mesure. Seuls les cas spéciaux nécessiteraient des recherches supplémentaires. Ainsi, les charges administratives resteraient relativement faibles.

Dans des cas particuliers, il peut arriver que des véhicules automobiles soient grevés de l'impôt sans être saisis dans le système d'évaluation.

2.1.5 Relation avec le droit européen

La stratégie d'efficacité énergétique dans le domaine des voitures de tourisme, qui a été proposée par la Commission européenne en 1995 et approuvée par le Conseil des ministres en juin 1996, s'est fixé comme objectif de réduire d'ici 2012 à 120 g/km les émissions de CO₂ des voitures neuves⁵. Cette stratégie sera concrétisée par les trois piliers suivants:

- Le premier pilier comprend l'engagement volontaire pris par les constructeurs automobiles européens, japonais et coréens de réduire les émissions moyennes de CO₂ des voitures neuves mises en circulation à 140 g/km d'ici 2008 (constructeurs européens) ou 2009 (constructeurs japonais et coréens).
- Le deuxième pilier comprend des instruments persuasifs: il s'agit de sensibiliser les consommateurs à la nécessité de réduire la consommation de carburant et à accroître l'efficacité énergétique.
- Le troisième pilier vise à favoriser les véhicules à bon rendement énergétique par des incitations fiscales.

Comme le succès de la stratégie des trois piliers peut être considérée comme modeste, la Commission européenne a proposé début février 2007, en relation avec le lancement de la nouvelle stratégie climatique et énergétique, des mesures supplémentaires en vue de la réduction des émissions de CO₂ dans le domaine des voitures de tourisme⁶. Par le biais de réglementations, il s'agit de réduire d'ici 2012 l'émission de CO₂ des voitures neuves au sein de l'UE des 27 à 120 g/km. Les nouvelles technologies des moteurs devraient réduire les émissions à 130 g/km, tandis que des améliorations des composants des véhicules (p. ex. pneus, climatisation) et des carburants doivent apporter une réduction supplémentaire de 10 g/km. La manière dont ces objectifs doivent être répartis entre les fabricants ou les véhicules fait encore l'objet de discussions.

Dans plusieurs pays d'Europe, des mesures fiscales ou d'autres systèmes d'incitation sont entrés en vigueur en accord avec le troisième pilier de la stratégie européenne. Ainsi, la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont modulé l'imposition annuelle des véhicules automobiles ou l'impôt unique lors de l'acquisition d'une voiture neuve en fonction des émissions de CO₂.

La compatibilité du modèle de bonus proposé avec le droit communautaire est

⁵COM (1995) 689 final; conclusion du Conseil du 25.6.1996

⁶COM (2007) 19 final

assurée.

2.1.6 Réduction du CO₂

Afin d'évaluer l'impact du modèle fondé sur un bonus, un modèle de simulation de l'EPF de Zurich qui simule le comportement d'achat en cas de modification des conditions-cadres a été utilisé. Ce modèle repose sur deux hypothèses importantes: l'impact d'un mécanisme d'incitation ne se limite pas à l'effet monétaire, car il s'accompagne de nombreux effets psychologiques scientifiquement prouvés, qui, au final, renforcent l'effet monétaire. On compte notamment l'effet étayé empiriquement qu'un bonus versé séparément est considéré de manière relative comme un point de référence. Le paiement d'un bonus «cash» est vu selon le point de référence zéro et non pas en relation avec le prix d'achat. L'effet incitatif est donc plus important. D'autres effets tels que la modification de la structure des préférences des acheteurs de voitures ou la modification du marketing par la branche ne sont pas pris en compte dans le modèle, mais devraient encore renforcer l'impact du modèle fondé sur un bonus. Une deuxième hypothèse concerne l'équipement virtuel de tous les nouveaux véhicules diesel de filtres à particules. Elle est considérée comme réaliste, car au moment de l'introduction possible d'un instrument d'incitation, toutes les voitures neuves avec moteur diesel devraient être équipées de filtres à particules.

La réduction des émissions de CO₂ est de l'ordre de 200 000 tonnes par an en moyenne. Ce calcul se fonde sur une durée de vie hypothétique de la mesure de 25 ans. Comme la flotte de véhicules ne sera renouvelée que graduellement, la réduction de 200 000 tonnes de CO₂ n'aura pas encore lieu la première année. Avec le renouvellement graduel de la flotte, la réduction annuelle augmentera de manière continue pour atteindre la moyenne la dixième année d'application de la mesure et continuera ensuite d'augmenter.

2.1.7 Autres émissions

Plus de 3 millions de personnes, soit plus de 40 % de la population en Suisse, sont actuellement soumises en permanence à une charge de poussières fines élevée, c'est-à-dire supérieure à la valeur limite annuelle. En outre, le trafic motorisé est la principale source des émissions d'oxyde d'azote en Suisse. Celles-ci contribuent à l'eutrophisation des écosystèmes et, en tant que précurseurs, aux charges élevées en ozone et en poussières fines. Comme le montrent les simulations de l'EPF de Zurich mentionnées ci-dessus, il faut s'attendre à une augmentation des émissions d'oxyde d'azote et de poussières fines (NO_x et PM10) avec le modèle fondé sur un bonus. Cela s'explique par le fait que les moteurs diesel sont plus efficaces que les moteurs à essence comparables et qu'ils seront donc favorisés par le modèle fondé sur un bonus. La prise en compte des émissions de polluants atmosphériques dans le système d'évaluation permet de limiter cette augmentation à un minimum.

2.2 Exigence de promotion financière des véhicules automobiles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions au niveau fédéral

Le modèle d'incitation est en cohérence avec les objectifs de l'Etat. L'objectif de

promotion est l'accroissement de la part de marché des véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions. Cela permet de réduire la consommation de carburants fossiles, les émissions de CO₂ et l'impact environnemental global. Il s'agit dans le même temps d'éviter que des distorsions improductives de l'économie ne soient générées. Il doit donc être possible d'adapter rapidement les paramètres en cas d'évolution du contexte.

L'impact d'un système d'incitation financière ne doit pas être réduit au seul effet monétaire. L'introduction d'un tel instrument peut mettre en marche d'autres mécanismes. A ce sujet, nous vous renvoyons aux explications fournies aux chiffres 2.1.6 et 4.3.2.

3 **Commentaire des dispositions légales**

Préambule

Avec la modification proposée, des mesures de politique énergétique et environnementale seront intégrées dans la loi sur l'imposition des véhicules automobiles. C'est pourquoi il convient de mentionner les articles concernés de la constitution fédérale.

Article 13 Taux de l'impôt

Comme le prévoit l'initiative cantonale, le taux de l'impôt sera relevé de 4 à 8 %.

Article 13a Utilisation du produit de l'impôt (nouveau)

L'alinéa 1 fixe que les recettes supplémentaires résultant de l'augmentation de l'impôt après déduction des frais d'exécution doivent être utilisées pour promouvoir les véhicules automobiles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions. Les recettes supplémentaires sont donc affectées. Dans le même temps, la neutralité budgétaire est assurée.

La modification de la loi a pour but de créer des incitations financières pour l'achat de véhicules automobiles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions. La saisie des acheteurs pour le paiement de bonus conduirait à une augmentation sensible des charges administratives. C'est pourquoi il est souhaitable de réutiliser les données existantes. D'après la législation sur la circulation routière, les détenteurs sont connus lors de la première immatriculation. Il faut également partir du principe que les personnes qui achètent un véhicule automobile et celles qui le font immatriculer à leur nom sont en règle générale identiques. Dans les autres cas (p. ex. voitures d'entreprise, leasing) il existe au moins une relation étroite entre ces personnes.

Selon l'article 3 de la loi actuelle, l'administration des douanes (AFD) est chargée de l'exécution des paiements des bonus. L'AFD dispose déjà d'une longue expérience dans le paiement de sommes d'argent à un large cercle de clients (p. ex. remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux agriculteurs, contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés). En outre, il existe déjà une collaboration avec les services compétents dans le cadre du contrôle du placement sous régime douanier et de l'imposition des véhicules. Il faut également mentionner

l'organisation décentralisée de l'AFD. Avec les moyens de communications modernes dont elle dispose actuellement, le service responsable du paiement des bonus ne devrait pas obligatoirement être établi à Berne.

L'alinéa 2 prévoit que le Conseil fédéral règle les modalités. Cela permet une exécution appropriée et souple.

Article 13b Critères d'évaluation des véhicules automobiles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions (nouveau)

Le nouvel article attribue au DETEC la compétence de désigner les véhicules automobiles pour lesquels un bonus doit être payé. Ce département est déjà compétent en matière d'édiction de prescriptions techniques ou administratives dans le domaine de l'énergie et de l'environnement. En font également partie l'étiquetteEnergie actuelle et la future étiquetteEnvironnement pour les véhicules automobiles. Parmi les tâches du DETEC, on trouve également la mise à jour régulière du système d'évaluation. Comme ces mesures ont des conséquences financières directes, l'accord du DFF est requis. Il convient par ailleurs de consulter les milieux intéressés.

Article 13c Montant des bonus (nouveau)

Le DFF est chargé de déterminer tous les deux ans le montant des différents bonus. Ce faisant, il convient en particulier de respecter les conditions-cadres financières (neutralité budgétaire). Pour tenir compte des objectifs de politique énergétique et environnementale du paiement des bonus, l'accord du DETEC est nécessaire.

La création de dispositions pénales particulières n'est pas nécessaire (cf. chiffre 5.3).

3.1 Variantes concernant le champ d'application de la Limpauto

A côté du droit actuel qu'elle privilégie (imposition des véhicules automobiles jusqu'à 1600 kg servant au transport de personnes ou de marchandises), la commission propose deux alternatives concernant le champ d'application de la Limpauto. Dans sa variante A, la commission propose de supprimer de la loi les véhicules utilitaires légers (poids unitaire n'excédant pas 1600 kg), pour des raisons notamment de rationalité administrative. Dans la variante B par contre, tous les véhicules jusqu'à un poids unitaire de 3500 kg⁷ sont touchés par l'imposition.

Variante A (exclusion des véhicules utilitaires légers du champ d'application de la Limpauto)

Article 1 Principe

La loi ne doit plus s'appliquer qu'aux véhicules automobiles servant au transport de personnes. La justification ressort du commentaire de l'article 2.

⁷ Cf. art. 2 de l'ordonnance relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (ORPL; RS 641.811) ; les véhicules à moteur sont soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations dans la mesure où leur poids total dépasse 3,5 t.

Article 2 Définition

Dans le message du 25 octobre 1995 (FF 1995 IV 1629), il a été expliqué en détail pourquoi les véhicules utilitaires légers (poids unitaire n'excédant pas 1600 kg) sont également soumis à l'imposition des véhicules automobiles. Aujourd'hui, il est proposé de supprimer cette catégorie de véhicules de la loi (alinéa 1, lettres a et c). Les raisons suivantes motivent cette proposition:

- a. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, aucun véhicule destiné au transport de 10 personnes ou plus n'a été imposé (lettre a). De tels véhicules ont habituellement un poids unitaire supérieur à 1600 kg. C'est pourquoi on peut renoncer sans problèmes à cette disposition.
- b. Les véhicules utilitaires légers destinés au transport de marchandises et dont le poids unitaire n'excède pas 1600 kg ne constituent en termes de valeur qu'une très petite proportion des importations de véhicules automobiles (un peu plus de 5000 unités par an). Il s'agit de véhicules plutôt avantageux d'une valeur moyenne de 15 000 francs environ. Le produit de l'impôt a reculé au cours des dernières années et n'atteignait plus que 3 millions de francs en 2007, c'est-à-dire moins de 1 % du produit total.
- c. La définition du poids unitaire de 1600 kg qui provient du tarif douanier s'avère de plus en plus problématique dans la pratique fiscale et n'est pas bien comprise par les contribuables, qui la considèrent comme arbitraire. Les charges administratives pour l'administration et les contribuables sont proportionnellement élevées. Cela concerne notamment les recherches et contrôles ultérieurs lors de la fabrication en Suisse (carrossage de châssis, etc.). Nous ne disposons pas de relevés détaillés, mais pour l'administration ces charges devraient représenter quelque 100 000 francs par an (= 3 % du produit de l'imposition de ces véhicules automobiles).
- d. La limite de poids unitaire de 1600 kg n'est que difficilement compatible avec le principe de l'égalité de traitement sur le plan fiscal. Les véhicules utilitaires légers n'excédant pas 1600 kg sont grevés de l'impôt. Les véhicules utilitaires un peu plus lourds, dont le poids unitaire est supérieur à 1600 kg, mais dont le poids total autorisé n'excède pas 3500 kg, ne sont soumis ni à l'imposition des véhicules automobiles ni à la redevance sur le trafic des poids lourds. Les importations de tels véhicules s'élèvent à environ 20 000 unités par an.
- e. Il n'existe pas de système d'évaluation de l'efficacité énergétique et des émissions pour les véhicules utilitaires légers. Ils ne peuvent pas bénéficier du paiement d'un bonus. C'est pourquoi il ne serait guère acceptable de relever l'impôt pour ces véhicules. La création de deux taux d'imposition différents conduirait à un système fiscal compliqué, ce qui irait à l'encontre des objectifs de la Confédération. Il faut en outre partir du principe que la consommation d'énergie lors de l'acquisition d'un tel véhicule joue un rôle plus important que pour les voitures de tourisme. C'est pourquoi des incitations fiscales au sens du modèle fondé sur un bonus ne sont pas nécessaires.
- f. Les véhicules utilitaires légers sont presque exclusivement utilisés par des PME. A cela s'ajoutent les contraintes pour les entreprises de carrosserie suisses (p. ex. l'obligation de se faire enregistrer, de tenir des contrôles et de fournir un rapport prévue à l'article 29 Limpauto). Pour ces acteurs économiques, la suppression proposée des véhicules utilitaires légers de la loi sur l'imposition des véhicules

automobiles constitue un allégement fiscal et administratif qu'il ne faut pas sous-estimer.

- g. Le fait que les véhicules utilitaires légers seront supprimés de la loi allégera les charges de l'administration des douanes. Cette diminution des charges se répartira sur l'ensemble de l'administration et ne peut pas être présentée en détail.

Ainsi, des raisons d'économie administratives parlent déjà en faveur de cette solution, qui rend également l'alinéa 2 superflu. La perte de recettes est modeste et acceptable par rapport au produit total. Il n'est toutefois pas exclu qu'à l'avenir un système d'évaluation soit créé pour les véhicules utilitaires. Dans ce cas, il conviendrait d'examiner si la loi sur l'imposition des véhicules automobiles peut être étendue à cette catégorie de véhicules.

Par ailleurs, l'avant-projet s'en tient à la description actuelle des véhicules automobiles visés par l'impôt selon le tarif douanier. Cette solution s'est avérée valable. Elle peut certes conduire à ce que dans certains cas particuliers des automobiles qui ne sont pas saisies par le système d'évaluation et ne peuvent donc pas bénéficier du paiement d'un bonus soient soumises au taux d'imposition plus élevé. Cela concerne p. ex. les voitures de course, les véhicules vétérans (oldtimer), les ambulances et les camping-cars. Il convient de régler par voie d'ordonnance comment de telles automobiles doivent être évaluées pour bénéficier du droit à un bonus.

Variante B (inclusion des véhicules automobiles jusqu'à 3500 kg dans le champ d'application de la Limpauto)

Article 2 Définition

La loi devrait être applicable pour les véhicules automobiles jusqu'à 3500 kg. En 2007, environ 23 800 voitures de livraison (= voitures automobiles légères affectées au transport de choses d'un poids total autorisé n'excédant pas 3500 kg) ont été mises en circulation. Déduction faite d'environ 5000 véhicules utilitaires légers d'un poids unitaire n'excédant pas 1600 kg, dont l'importation est actuellement soumise à l'imposition des véhicules automobiles, près de 19 000 automobiles seraient concernées par la modification de la loi. Les répercussions fiscales et économiques seraient les suivantes:

- a) Si l'on se réfère à la valeur moyenne des véhicules, estimée de 30 000 francs par véhicule, et à un taux d'impôt de 8 %, les recettes supplémentaires s'élèveraient à 45,6 millions de francs par année.
- b) La charge fiscale supplémentaire toucherait en premier lieu l'économie, car de tels véhicules sont presque exclusivement utilisés professionnellement.
- c) Les entreprises de carrosserie suisses seraient touchées de façon considérable. Parmi les 19 000 automobiles mentionnées, il y a en effet plus de 3000 châssis-cabines qui sont carrossés en Suisse. Pour les automobiles au carrossage terminé, les entreprises de carrosserie devraient donc remettre des déclarations fiscales. Abstraction faite des répercussions financières, le surcroît de travail pour l'administration et le contribuable serait considérable.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

L'augmentation générale de l'impôt sur les véhicules automobiles et le paiement d'un bonus entraînent une augmentation aussi bien des recettes que des dépenses de l'Etat et, partant, de la quote-part de l'impôt et des dépenses.

En 2007, les recettes tirées de l'imposition des véhicules automobiles ont atteint 357 millions de francs. Le produit moyen de l'impôt par véhicule automobile s'est élevé à 1160 francs. Un relèvement du taux de l'impôt de 4 à 8 % entraîne donc un doublement des recettes.

Après déduction des frais d'exécution, les recettes supplémentaires générées par l'augmentation de l'imposition des véhicules automobiles alimenteront un financement spécial et seront utilisées pour le paiement des bonus. Elles seront donc affectées. Nous sommes en présence d'un financement spécial au sens de l'article 53, alinéa 1, de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)⁸. La modification proposée de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles crée la base légale nécessaire à cet effet. Le DFF gère le financement spécial. Ce financement spécial est présenté sous les capitaux de tiers et peut afficher un solde positif ou négatif. Une réserve de sécurité ne serait donc pas nécessaire. Les frais d'exécution s'élèvent à environ 1,4 % du montant disponible pour le paiement des bonus.

La réduction escomptée de la consommation de carburant induite par le modèle proposé aura des effets sur d'autres impôts, notamment l'impôt sur les huiles minérales (y compris la surtaxe sur les huiles minérales), la redevance d'importation sur les carburants et la taxe sur la valeur ajoutée perçue sur les carburants. La réduction des émissions de CO₂ de 200 000 tonnes par an en moyenne correspond à une réduction de la consommation de carburant de quelque 83 millions de litres. Indépendamment du prix des carburants, cette réduction entraînera une baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (y compris de la surtaxe sur les huiles minérales) de 62 millions de francs par an environ. S'ajoutera à cela une baisse des recettes de la TVA qui sera, elle, fonction du prix des carburants : si on prend le prix moyen des carburants pour le mois d'octobre 2008⁹, cette baisse sera de quelque 12 millions de francs.

En ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée prélevée lors d'achats de véhicules automobiles, l'impôt sur les véhicules constitue l'un des éléments formant la base de calcul de la taxe selon les articles 33 et 76 de la loi fédérale du 2 septembre 1999 (LTVA)¹⁰. Si l'impôt sur les automobiles est doublé, comme cela est prévu, la TVA sera aussi prélevée sur les 350 millions de francs de recettes supplémentaires affectées. Si, comme il faut s'y attendre, l'augmentation de l'impôt sur les automobiles est répercutée intégralement sur les prix de vente des automobiles, et si l'on se place dans une logique strictement mathématique, les recettes supplémentaires de TVA s'élèveront à plus de 25 millions de francs par année. Il est

⁸ RS 611

⁹ Office fédéral de la statistique, Indice national des prix à la consommation. Les estimations se fondent sur un mélange de carburants composé de 30 % de diesel (2,03 francs le litre) et 70 % de sans plomb 95 et 98 (1,84 francs le litre).

¹⁰ RS 641.20

certes difficile de prévoir si et comment l'augmentation des prix des automobiles et les bonus seront compensés par le commerce et la clientèle. Dans l'ensemble, il faut cependant compter avec des recettes supplémentaires de TVA.

La Confédération acquiert pour ses propres besoins environ 500 voitures de tourisme par an par le biais d'armasuisse. L'augmentation de l'impôt renchérit ces acquisitions. Il existe cependant déjà des directives sur les principes écologiques à respecter lors de l'acquisition de véhicules administratifs. Ainsi, la Confédération pourra elle aussi profiter du paiement des bonus si elle acquiert plus de véhicules conformes à ces principes.

En ce qui concerne les variantes A et B on se reportera au commentaire du chapitre 3.1.

4.1.2 Conséquences pour le personnel

Comme tous les véhicules automobiles continueront d'être imposés avec le taux unitaire – plus élevé –, il ne résulte en principe aucune charge supplémentaire pour l'administration fiscale (administration des douanes) ni pour les contribuables lors de la taxation de l'impôt.

Le modèle fondé sur un bonus occasionne aussi bien des frais de personnel que des frais de transaction supplémentaires. Ces frais dépendent directement du nombre de véhicules automobiles favorisés. Avec une part de marché attendue de 53 %, on peut tabler sur environ 150 000 véhicules automobiles sur la base des chiffres de vente de 2007.

Un besoin supplémentaire maximal de 14 postes résultera des tâches suivantes:

- établissement et adaptation de la liste des véhicules automobiles donnant droit au bonus;
- surveillance de la neutralité budgétaire;
- contacts avec les autorités politiques (Confédération et cantons), interprofessions et organisations de consommateurs;
- paiement des bonus;
- clarification des irrégularités;
- fourniture de renseignements.

Les autres coûts seront surtout occasionnés par les taxes de PostFinance, les frais de port, les frais de papier et d'imprimerie.

Les services cantonaux des automobiles ne sont en principe pas concernés (déclarations, paiement des bonus). En conséquence, la Confédération sera libérée de l'obligation de dédommager les cantons pour leurs prestations.

Dans l'ensemble, il faut s'attendre à une charge administrative supplémentaire de 4,2 millions de francs par an pour la Confédération.

4.1.3 Autres conséquences

L'exécution du modèle fondé sur un bonus nécessite des adaptations et des extensions de l'informatique de la Confédération. Cela concerne d'une part le déclenchement automatique d'un avis lorsqu'un véhicule automobile donnant droit au bonus est immatriculé pour la première fois. D'autre part, il convient de créer des solutions informatiques pour le paiement. Dans la mesure où l'on peut en juger, ces charges supplémentaires peuvent être couvertes par le budget informatique ordinaire.

L'exécution du modèle fondé sur un bonus implique, en relation avec le traitement et la protection des données, une modification de l'ordonnance du 3 septembre 2003 sur le registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules (ordonnance sur le registre MOFIS)¹¹. Les dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹² ainsi que les articles 110ss de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)¹³ seront respectées.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le modèle est conçu de manière à ne pas faire peser de charges supplémentaires sur les cantons.

Les efforts de cantons pour aménager leurs impôts sur les véhicules à moteur selon des critères écologiques vont dans la même direction que l'introduction d'incitations financières lors de l'achat d'une voiture. Tandis que le mécanisme d'incitation par l'imposition des véhicules automobiles influe sur les coûts annuels du véhicule, le modèle fondé sur un bonus, qui repose sur l'impôt sur les véhicules automobiles, agit sur les coûts d'investissement à l'achat d'un nouveau véhicule. En raison de cette différence, les impacts seront différents. Il faut cependant partir du principe que les instruments cantonaux et le futur instrument fédéral se renforceront mutuellement.

Les communes ne sont pas touchées par cette mesure.

Lors de l'acquisition de nouveaux véhicules automobiles par les cantons et les communes pour leurs propres besoins, le système fondé sur un bonus a le même impact que pour les particuliers, les entreprises et la Confédération.

4.3 Conséquences pour l'économie nationale

4.3.1 Conséquences générales

Les émissions des véhicules ont des répercussions négatives sur les tiers. Les incitations sensées motiver les acheteurs de voitures neuves à acquérir des modèles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions réduisent les coûts externes du trafic. L'introduction de telles incitations correspond à la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur.

Le modèle fondé sur un bonus est un instrument d'économie de marché. Le mécanisme des prix reste efficace et il ne faut s'attendre en conséquence qu'à de faibles distorsions du marché.

Pour des coûts administratifs de 4,2 millions de francs, l'efficacité des mesures est de l'ordre de 21 francs par tonne de CO₂ évitée. Du fait de la neutralité budgétaire, il n'y a pas d'autres frais générés. Ne sont pas inclus dans ces coûts, les économies de carburant d'environ 160 millions de francs par année. En comparaison avec d'autres mesures nationales visant à la réduction des émissions de CO₂, les coûts sont très

¹¹ RS 741.56
¹² RS 235.1
¹³ RS 631.0

faibles. Les permis d'émissions négociés à la bourse européenne des quotas d'émissions coûtent actuellement quelque 35 francs par tonne de CO₂.

Outre ces répercussions concrètes, il est possible de distinguer d'autres répercussions sur le plan économique: répercussions indirectes et répercussions sur le plan macroéconomique. Elles se produisent à l'intérieur et à l'extérieur du marché automobile.

4.3.2 Conséquences à l'intérieur du marché automobile

Le changement souhaité de la flotte de voitures neuves se répercute dans la part de marché des catégories A et B qui sont soutenues. Cette part peut être augmentée par le biais du bonus d'environ 5,5 % pour les véhicules A et d'environ 2 % pour les véhicules B. Cela correspond à une augmentation moyenne des ventes due aux mesures de quelque 15 000 véhicules A et 5 500 véhicules B par année. On constate que cette augmentation se fait principalement au détriment des catégories C à E. Les catégories les plus mauvaises (F et G) ne sont guère touchées.

De plus, à long terme, des mécanismes d'action pourront s'avérer pertinents du côté de la demande, ceux-ci toucheront également des segments de clientèle avec une faible élasticité-prix:

- Création de normes pour l'achat d'un véhicule: les systèmes d'incitation donnent un signal sur le «bon» comportement et sur celui qui est bien vu par la société (valeur de prestige).
- Modification de la structure des préférences: les acheteurs de voitures considèrent souvent qu'une voiture qui consomme peu de carburant a une valeur ou une utilité réduite, ce qui n'est pas correct. Les incitations financières de l'Etat aideront à modifier cette perception.
- Modification du comportement décisionnel: grâce à la mise en relation de la consommation de carburant et des émissions de CO₂, la problématique du CO₂ peut jouer un rôle croissant comme nouveau facteur décisionnel lors de l'achat d'une voiture neuve et dans le comportement au volant.

4.3.3 Effets sur le plan macroéconomique

Les fabricants favorisent l'utilisation de technologies à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions. En règle générale, on part du principe que la Suisse est trop petite pour influencer le marché automobile international. Elle pourrait néanmoins représenter un marché test intéressant pour les fabricants de voitures.

4.3.4 Conséquences à l'extérieur du marché automobile

Comme effet indirect à l'extérieur du marché automobile, un changement du comportement d'achat peut survenir pour d'autres produits: un marketing habile du système fondé sur un bonus pour les véhicules automobiles rendra l'efficacité énergétique ou les valeurs d'émissions plus populaires pour d'autres produits également (p. ex. ampoules économiques). Comme le montrent les expériences réalisées avec l'étiquetteEnergie, cet effet est renforcé par l'étiquetage similaire de différents groupes de produits.

L'introduction d'une incitation financière à l'achat d'une voiture neuve aura les répercussions les plus directes sur l'industrie automobile, les acheteurs de voitures neuves et les fournisseurs. Des changements se produiront aussi bien dans la demande que dans l'offre. En raison du manque d'informations, il est difficile d'évaluer les conséquences sur la valeur ajoutée. Pour les raisons suivantes, elles sont toutefois considérées comme faibles:

- On peut partir du principe que l'introduction d'une incitation financière ne réduira pas le nombre de voitures neuves vendues. Aucun changement n'est donc à prévoir dans le domaine des réparations et dans l'importante industrie sous-traitante suisse de l'automobile.
- Dans les négociations de vente, une réduction du prix d'achat sur les véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions peut être exploitée pour vendre des équipements supplémentaires.
- Il faut s'attendre à des adaptations des marges en raison de l'évolution de la demande.

Certes, le modèle fondé sur un bonus relève le coût de tous les véhicules automobiles par le biais de l'augmentation générale de l'impôt. Cependant, les bénéficiaires d'un bonus y trouveront un avantage supplémentaire. Si l'on tient compte de tous les acheteurs de voitures neuves, le bien «voiture neuve» ne sera renchéri que par les frais d'exécution, car le modèle fondé sur un bonus est conçu de manière à respecter la neutralité budgétaire.

Certaines catégories professionnelles et sociales ont besoin de gros véhicules, qui ont tendance à consommer plus. En font partie par exemple les agriculteurs, les forestiers, les habitants des régions de montagne ou les familles nombreuses. Il est garanti que ces catégories professionnelles et sociales ne soient pas désavantagées. Il est donc inutile de créer des dispositions spéciales pour les catégories précitées dans le cadre du modèle de bonus proposé.

Une augmentation générale de l'imposition des véhicules automobiles augmente le prix de toutes les voitures neuves. Le budget de l'acheteur de voiture neuve s'en trouvera un peu restreint et il lui restera moins d'argent pour l'achat d'autres biens. Les ménages qui disposent d'un faible revenu seront plus fortement touchés par cette augmentation. Grâce au bonus, les véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions seront toutefois meilleur marché, ce qui, dans certaines circonstances, peut permettre à un ménage disposant d'un faible revenu d'acheter une voiture neuve. La plus faible consommation des véhicules faisant l'objet des mesures d'encouragement entraîne une réduction des dépenses des ménages. Si l'on se réfère aux prix actuels à la pompe, l'introduction du système fondé sur un bonus déchargera en moyenne les ménages d'environ 160 millions de francs par année.

Le marché des voitures d'occasion sera touché avec un retard de 4 à 5 ans. Les conséquences exactes sont néanmoins difficiles à évaluer, car de très nombreux autres facteurs jouent également un rôle sur le marché des voitures d'occasion.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'imposition des véhicules automobiles est un impôt à la consommation spécial perçu par la Confédération en vertu de l'article 131, alinéa 1, lettre d, Cst¹⁴. Jusqu'à présent, cet impôt est perçu à des fins exclusivement fiscales. Le présent avant-projet vise à augmenter le taux de l'imposition des véhicules automobiles et à affecter une partie des recettes fiscales à un financement spécial en vue d'en redistribuer les montants aux détenteurs de véhicules écologiquement efficaces. Il a donc pour effet d'introduire une composante incitative dans cet impôt principalement fiscal. L'augmentation du taux d'imposition se fonde valablement sur l'article 131, alinéa 1, lettre d, Cst. et est donc admissible. L'impôt n'étant pas spécifiquement affecté par la Constitution, son produit peut en principe être librement affecté par le législateur. Une telle attribution incitative est admissible pour autant que le but poursuivi par le législateur relève d'une tâche attribuée à la Confédération par la Constitution. En l'espèce, la mesure incitative vise à protéger l'environnement et à diminuer la consommation énergétique. Ces deux tâches relèvent clairement de la Confédération en vertu des articles 74, alinéa 2, et 89, alinéa 3, Cst. Le système de bonus envisagé est donc conforme à la Constitution.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

La loi sur l'imposition des véhicules automobiles n'est en tant que telle pas en contradiction avec les engagements internationaux de la Suisse¹⁵. Il en va de même de l'augmentation proposée du taux de l'impôt. L'affectation liée aux recettes supplémentaires constitue quant à elle un élément entièrement nouveau. L'introduction d'incitations financières après la première immatriculation ne crée pas de barrières commerciales. En outre, les fabricants sont également imposables pour les véhicules automobiles fabriqués en Suisse.

Les véhicules automobiles de tous les constructeurs et de toutes les marques seront en principe traités de manière égale. Indirectement, il est toutefois possible de prévoir des conséquences pour les importations de véhicules automobiles. D'une part, tous les véhicules automobiles seront soumis au taux d'impôt plus élevé. D'autre part, les bonus ne seront versés que pour les modèles ayant le meilleur rendement énergétique et le plus faible taux d'émissions. Selon l'aménagement du système d'évaluation, cela peut désavantager ou avantager certains pays d'origine ou constructeurs (marques). Comme l'UE planifie des mesures plus restrictives, il ne faut pas partir du principe que ces effets susciteront des critiques au niveau international.

5.2.1 Accord de libre-échange Suisse-CEE (ALE)

L'article 13, alinéa 1, de l'ALE¹⁶ prévoit qu'aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation ni mesure d'effet équivalent ne soient introduites dans les échanges entre la Communauté et la Suisse.

Selon l'article 20 de l'ALE, l'accord ne fait pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de

¹⁴ RS 101

¹⁵ Cf. message de 1995 (FF 1995 IV 1629)

¹⁶ RS 0.632.401

moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Parties contractantes.

Comme les art. 13 et 20 de l'ALE font partie des dispositions fondamentales sur la libre circulation des marchandises, ils doivent être interprétés de façon analogue aux art. 28 et 30 du traité CE, qui ont la même teneur.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, constitue une mesure d'effet équivalent toute mesure entravant ou susceptible d'entraver, directement ou indirectement, la circulation des marchandises. Bien que le système fondé sur un bonus ne constitue pas une entrave directe au commerce, il est envisageable, et même souhaitable, que l'introduction de cette mesure induise indirectement un recul des importations de véhicules automobiles polluants et à fort taux d'émissions. Par ailleurs, si cette mesure risque de toucher davantage certains pays d'origine (comme l'Allemagne) que d'autres, elle s'applique en principe sans distinction.

S'il y a effectivement restriction de la circulation des marchandises, cette restriction peut se justifier dans certaines situations, en vertu des art. 20 de l'ALE et 30 du traité CE et des «obstacles implicites» visés à l'art. 28 du traité CE selon la jurisprudence de la CJCE. Parmi les motifs justifiant une entrave au commerce figurent les mesures de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, ainsi que de préservation des végétaux, c'est-à-dire les mesures de protection de l'environnement au sens large¹⁷.

La Suisse peut se fonder sur la protection de l'environnement pour justifier les mesures de réduction des émissions de CO₂. Le système fondé sur un bonus doit toutefois être proportionné, c'est-à-dire approprié, nécessaire et le moyen le moins radical. Selon les investigations faites, le système fondé sur un bonus est approprié pour parvenir à la réduction souhaitée des émissions de CO₂. En outre, la nécessité de prendre des mesures de réduction des émissions de CO₂ est indéniable. Par rapport à d'autres mesures envisageables, le système fondé sur un bonus ne touche que peu la circulation des marchandises entre la Suisse et l'UE. Cette mesure est donc proportionnée et compatible avec les articles 13 et 20 de l'ALE.

Par ailleurs, selon l'article 18, alinéa 1, ALE, les Parties contractantes s'abstiennent de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits d'une Partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre Partie contractante. Cet article s'applique également aux impôts extraordinaires. Comme il n'y a pas d'industrie automobile en Suisse et que l'augmentation de l'impôt s'applique de manière indifférenciée à tous les véhicules automobiles au sens de la loi, la mesure prévue n'est pas discriminatoire; elle est donc compatible avec l'article 18, alinéa 1, ALE.

¹⁷
22 Aff. 240/83, brûleurs d'huiles (Recueil 1985, p. 531); aff. C 389/96, Aher-Waggon (Recueil 1998, p. I 4473); aff. C-341/95, Bettati (Recueil 1998, p. I 4355), ainsi que les arrêts qui y sont cités.

Enfin, selon l'article 23, alinéa 1, paragraphe iii, ALE, toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible. La formulation de l'art. 23 al. 1 iii ALE est différente de celle l'art. 87 CE. Les règles matérielles et procédurales de l'acquis communautaire en matière d'aides d'Etat sont beaucoup plus développées que celles de l'art. 23 ALE qui ne comporte pas les éléments nécessaires pour distinguer les aides incompatibles avec le bon fonctionnement de l'ALE des aides qui sont compatibles ou peuvent être compatibles avec l'ALE. Qui plus est, l'art. 23, contrairement aux art.13 et 20 de l'ALE, ne fait pas partie des dispositions fondamentales, de sorte que l'interprétation analogue n'est pas de mise. La pratique des institutions de la CE peut néanmoins servir de référence. Pour éviter d'être désavantagée par rapport aux Etats membres de l'UE lors de la mise en œuvre de l'accord, autrement dit lorsqu'elle y a intérêt, la Suisse peut s'inspirer des règles de l'UE sur les aides d'Etat pour interpréter les dispositions du droit suisse. En revanche, la Suisse n'est nullement liée par les procédures d'examen et d'autorisation communautaires.

Le concept d'aide publique tel qu'apparaissant dans l'acquis communautaire englobe les aides accordées sous quelque forme que ce soit. Les aides publiques contiennent à côté des subventions à fonds perdus, des prêts à conditions favorables et des bonifications d'intérêt, des types d'intervention où l'élément don est moins apparent comme les exonérations d'impôts et de taxes, les garanties d'emprunt, les fournitures de biens et services à des conditions préférentielles, voire les prises de participation des autorités publiques dans les entreprises. Comme la notion d'aide de l'UE est très large, il n'est pas exclu que le système fondé sur un bonus puisse aussi être qualifié d'aide. Toutefois, seules les mesures qui favorisent de manière sélective des entreprises ou des groupes donnés sont considérées comme des aides interdites.

Le système fondé sur un bonus est toutefois sans discrimination et ne s'applique pas au bénéficiaire d'un pays d'origine donné ou d'une entreprise déterminée; il n'est donc pas sélectif. En outre, du fait qu'il n'y a pas d'industrie automobile suisse, l'aide sera apportée non pas à des entreprises suisses, mais à des entreprises européennes et extra-européennes qui produisent des véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions. A cela s'ajoute le fait qu'au sein de l'UE l'instrument de l'aide pour la protection de l'environnement est expressément reconnu dans la mesure où il n'est lié à aucune protection à l'importation¹⁸. Enfin, dans le cadre de la stratégie d'efficacité énergétique de l'UE, les Etats membres sont expressément appelés à promouvoir les véhicules à bon rendement énergétique (voir ci-dessus chiffre 2.1.5.)

Dans l'ensemble, l'introduction du système de bonus décrit est donc compatible avec les engagements de la Suisse selon l'ALE.

5.2.2 OMC

5.2.2.1 GATT

Il découle du principe du traitement général de la nation la plus favorisée que des produits de même nature provenant de différents Etats ne doivent pas être traités différemment sur le plan de leur imposition intérieure (article I en relation avec

¹⁸ Cf. Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

l'article III, alinéas 2 et 4, GATT¹⁹). L'augmentation prévue du taux de l'impôt concerne tous les véhicules automobiles au sens de la loi, indépendamment de leur efficacité énergétique et de leur pays d'origine. Elle ne viole donc pas l'article I GATT.

5.2.2.2 Accord sur les subventions

Lorsqu'un gouvernement verse une aide financière, l'existence d'une subvention selon l'accord sur les subventions²⁰ doit être approuvée si elle accorde entre autres un soutien financier et qu'il en résulte un avantage pour les bénéficiaires de ce soutien. Toutefois, s'il ne s'agit pas d'une subvention spécifique ou interdite, elle ne pose aucun problème sur le plan du droit de l'OMC.

Le paiement prévu d'un bonus aux acheteurs de véhicules automobiles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions représente sans aucun doute une subvention. Cependant, comme le paiement d'un bonus ne constitue ni une subvention à l'exportation ni une subvention destinée à protéger la production nationale, ce paiement ne peut pas être considéré comme une subvention interdite. Par ailleurs, la spécificité peut elle aussi être exclue: il faut tout d'abord constater que le versement d'un bonus n'est pas limité à un cercle de personnes donné. Ensuite, le droit au paiement d'un bonus naît automatiquement lorsque les conditions et les critères ad hoc sont remplis. A noter que l'avant-projet de loi prévoit que les critères et les conditions du paiement des bonus soient définis par voie d'ordonnance. Enfin, il n'y a aucun autre facteur qui permettrait d'établir la spécificité de cette subvention.

Le paiement prévu d'un bonus aux acheteurs de véhicules automobiles à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions ne viole donc pas l'accord sur les subventions, à la condition que la future ordonnance fixe de manière claire et vérifiable les critères et les conditions qui donnent droit au paiement d'un bonus.

5.2.3 Convention AELE et autres accords de libre-échange

Comme pour l'évaluation du modèle fondé sur un bonus dans le cadre de l'OMC, le principe du traitement général de la nation la plus favorisée est également respecté dans le contexte de la Convention AELE²¹ et des autres accords de libre-échange. La réglementation relative aux subventions dans les accords de libre-échange se fonde également sur les dispositions de l'OMC. Dans la mesure où la compatibilité avec les accords/dispositions de l'OMC et les traités avec l'UE est assurée, l'introduction du modèle fondé sur un bonus ne violera pas non plus la Convention AELE ni les autres accords de libre-échange.

5.2.4 Convention sur le climat et Protocole de Kyoto

Le Protocole de Kyoto est un protocole additionnel à la Convention de l'ONU sur le climat qui a été adoptée en 1992 au Sommet de la Terre à Rio et ratifiée par la Suisse en 1993²². Ce texte a pour but de stabiliser la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau inoffensif. En ratifiant le Protocole de Kyoto en

¹⁹ RS 0.632.21

²⁰ RS 0.632.20

²¹ RS 0.632.31

²² RS 0.814.01

2003²³, la Suisse s'est engagée à diminuer de 8 % les émissions de gaz à effet de serre entre 2008 et 2012 par rapport aux émissions de 1990. Cet objectif est concrétisé dans la loi sur le CO₂. Pour les combustibles, l'objectif de réduction du CO₂ est de - 15 %; pour les carburants, il est de - 8 %. Des calculs semblent indiquer qu'en dépit des efforts volontaires consentis dans le cadre d'EnergieSuisse, les émissions de CO₂ provenant des carburants augmenteront de 7,9 % par rapport à 1990. Des incitations par le biais de l'imposition des véhicules automobiles sont d'ores et déjà mentionnées dans le message concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles comme partie intégrante du concept pour renforcer ces mesures. Pour des raisons de temps, le modèle de bonus proposé ne pourra apporter qu'une petite contribution à la réalisation des objectifs fixés dans le Protocole de Kyoto. A moyen et long terme, cette mesure permettra toutefois une réduction importante des émissions de CO₂ provenant de la circulation des voitures de tourisme et sera donc un élément important du train de mesures pour la réalisation des objectifs de la politique climatique.

5.2.5 Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (convention de Genève)

Jusqu'à aujourd'hui, 46 pays d'Europe et d'Asie centrale, la Communauté européenne ainsi que les Etats-Unis et le Canada ont adhéré à la convention. La Suisse a ratifié en 1983 la convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) signée en 1979 à Genève. Il s'agit de la plus ancienne convention dans le domaine de la protection de l'environnement. L'objectif de cette convention est de réduire les conséquences nocives de la pollution de l'air sur la santé de l'être humain et l'environnement. Sept protocoles additionnels règlent la limitation des émissions de soufre, d'oxyde d'azote, d'ammoniac, de composants organiques volatiles, de métaux lourds ainsi que de polluants organiques persistants. Le Protocole de Göteborg, qui est le protocole additionnel le plus récent, est entré en vigueur en 2005 en Suisse. Il marque un pas supplémentaire dans les efforts de l'Europe, des Etats-Unis et du Canada en vue de réduire la pollution de l'air. Il fixe pour chaque pays des objectifs de réduction pour les émissions des quatre polluants – dioxyde de soufre (SO₂), oxyde d'azote (NO_x), composants organiques volatiles (COV) et ammoniac – ainsi que des mesures pour la réalisation de ces objectifs d'ici 2010.

Les incitations liées à l'imposition des véhicules automobiles, fondées sur des critères écologiques généraux, contribuent à la réalisation des objectifs des protocoles actuels et futurs.

5.2.6 Principauté de Liechtenstein

Comme la Principauté de Liechtenstein est réputée territoire suisse au sens de la loi par le traité douanier Suisse-Liechtenstein du 29 mars 1923²⁴, les nouveaux véhicules automobiles qui y seront immatriculés à l'avenir seront également grevés de l'impôt plus élevé. Selon le traité douanier, la part des recettes supplémentaires devrait être versée à la Principauté de Liechtenstein. Il faudra négocier avec la Principauté de Liechtenstein l'applicabilité éventuelle du système fondé sur un bonus ou une réglementation autonome ad hoc pour ce territoire.

5.2.7 Busingen

Depuis 1997, l'applicabilité de l'imposition des véhicules automobile est réglée avec l'Allemagne dans un accord modificatif relatif au traité de Busingen de 1964²⁵ (nouvelle lettre m de l'article 2, alinéa 1, du traité). Il faut prévoir d'examiner les conséquences du système fondé sur un bonus dans la Commission mixte pour Busingen.

5.3 Compatibilité avec la loi sur les subventions

Le modèle de bonus proposé crée une nouvelle subvention de fait. Il s'agit d'une aide financière selon la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²⁶. Les dispositions pénales de cette loi (articles 37 à 39) s'appliquent également au paiement des bonus. Il n'est donc pas nécessaire de compléter les dispositions pénales de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles.

5.4 Assujettissement au frein aux dépenses


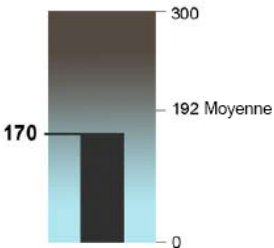
Le modèle de bonus proposé occasionne de nouvelles dépenses périodiques supérieures à 2 millions de francs. Selon l'article 159, alinéa 3, lettre b, de la constitution fédérale, cette modification de la loi doit donc être approuvée à la majorité des membres de chaque conseil.

5.5 Délégation de pouvoirs législatifs

Pour des raisons d'opportunité, la réglementation des modalités de l'exécution est déléguée au Conseil fédéral. Les points à régler par voie d'ordonnance sont mentionnés au chiffre 2.1.3. Par ailleurs, le DETEC et le DFF ont la compétence de définir le système d'évaluation et de fixer le montant du bonus.

²⁵ RS 0.631.112.136
²⁶ RS 616.1

Possible présentation de la future étiquette Environnement

étiquette Environnement	
Marque Type Carburant Transmission Poids à vide	XXX XXX Essence Manuelle 1665 kg
Consommation de carburant Moyenne: mesurée conformément aux prescriptions de la directive 80/1268/CEE Emissions de CO₂ Le CO ₂ est le principal gaz à effet de serre responsable du réchauffement planétaire Charge écologique Valeur rendant compte sous forme d'un résultat unique (exprimé en unités de charge écologique - UCE) de l'impact des polluants atmosphériques, des gaz à effet de serre, des émissions de bruit et de la pollution générée par la production de carburant.	9.9 litres / 100 km 238 grammes / km Moyenne de tous les nouveaux modèles: 204 grammes/km 170 unités de charge écologique Moyenne pour tous les véhicules neufs: 192 UCE
Rendement énergétique Consommation de carburant rapportée à la moyenne de tous les types de véhicules de poids identique 	Charge écologique Unités de charge écologique du véhicule comparé avec tous les véhicules neufs. 
Des informations relatives à la consommation de carburant et aux émissions de CO ₂ incluant une liste exhaustive de l'offre de voitures neuves peuvent être obtenues gratuitement dans tous les points de vente ou consultées sur Internet à l'adresse www.etiquetteenergie.ch . La consommation de carburant et les émissions de CO ₂ d'un véhicule dépendent également du comportement au volant et d'autres facteurs non techniques.	