

Annexe 2

9.2.2. Modification de l'impôt sur les véhicules à moteurs

L'impôt sur les véhicules routiers est régi par la loi du 12 mars 1998 sur l'imposition des véhicules routiers (LIV; RSB 761.611). Sur mandat du Conseil-exécutif qui cherchait comment financer une partie des lourdes pertes fiscales, l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) a montré les moyens de rapprocher de la moyenne suisse l'imposition des véhicules à moteur, qui est actuellement très faible dans le canton de Berne. Son rapport détaillé, intitulé «Stratégie fiscale – imposition des véhicules routiers», est annexé au présent rapport (annexe 2). Ses principales conclusions sont exposées ci-après.

Depuis 2013, le produit annuel de cette taxe sur la circulation routière est d'environ 240 millions de francs. Il devrait passer à près de 256 millions de francs d'ici 2019¹. La taxe normale est fonction du poids total du véhicule, quel qu'il soit, et est de 0,24 francs par kilogramme jusqu'à 1 tonne, sauf pour les remorques et les véhicules électriques. Ce taux est passé de 0,36 francs/kg à 0,24 francs/kg suite à l'initiative populaire du 1^{er} janvier 2013. Cela a représenté une baisse de 30 pour cent. L'initiative populaire aspirait à cette forte réduction pour rapprocher l'imposition cantonale de la moyenne suisse. Un supplément égal à 86 pour cent du taux appliqué à la tranche précédente est perçu par tonne supplémentaire. L'imposition des véhicules à moteur est donc dégressive aujourd'hui. Parallèlement à cela, il y a une règle de bonus pour les véhicules non polluants.

Il apparaît aujourd'hui que l'imposition des véhicules à moteur dans le canton de Berne est nettement inférieure à l'imposition moyenne que visait l'initiative, à savoir d'environ 13 pour cent globalement. L'impôt sur les véhicules à moteur dû dans le canton de Berne pour les véhicules d'un poids moyen à élevé fait aujourd'hui partie des plus faibles en Suisse. Et, outre les véhicules professionnels, les voitures de tourisme lourdes, puissantes et polluantes (ex: tout terrain) sont elles aussi peu imposées. Des études du parc de voitures neuves montrent en outre que les critères écologiques (règle de bonus) introduits à l'occasion de la révision de la loi n'ont pas d'effet incitatif notable lors des achats de véhicules neufs.

Le Conseil-exécutif estime qu'il serait financièrement irresponsable de mettre en œuvre les baisses de l'impôt sur le bénéfice sans financement supplémentaire couvrant une partie des pertes. Toutefois, il n'est pas question de mettre les personnes physiques à contribution, car elles sont déjà plus imposées que la moyenne. Le Conseil-exécutif préconise donc un financement par le biais de l'imposition des véhicules routiers, qui, comme évoqué plus haut, est faible dans le canton de Berne par rapport aux autres cantons et qui a des effets pernicieux d'un point de vue écologique.

Dans son rapport, l'OCRN a donc développé plusieurs variantes pour augmenter d'environ 13 pour cent le produit de la taxe à compter du 1^{er} janvier 2018 et revenir ainsi dans la moyenne suisse, sans modifier le système, qui est aujourd'hui transparent et pratique, et sans revenir sur la réduction demandée en 2012 par le peuple.

Parmi les variantes présentées dans ce rapport, celle que préfère le Conseil-exécutif est un modèle combinant une augmentation de la taxe due sur tous les véhicules déjà en circulation ou nouvellement mis en circulation et une augmentation supplémentaire pour les véhicules polluants nouvellement mis en circulation (catégories E, F et G uniquement).

¹ En raison de l'augmentation du nombre de véhicules automobiles et de leur poids croissant.

Mesure	Rentrées fiscales supplémentaires annuelles (en mio de CHF)
Relèvement du taux de base de 0,24 à 0,27 CHF (variante A)	31,25
Supplément sur les véhicules des catégories d'efficacité énergétique E, F, G (variante C3)	1,90
Croissance du produit due à l'augmentation du nombre de véhicules en circulation	3,38
Total (1 ^{ère} année)	36,53

Ces chiffres sont calculés sur la base du nombre actuel de véhicules en circulation. Comme il continue d'augmenter, les rentrées fiscales seront probablement légèrement supérieures au moment de l'entrée en vigueur, c'est pourquoi près de 3,4 millions de francs de rentrées supplémentaires ont été comptés en 2018. Par ailleurs, le produit du supplément dû sur les véhicules polluants augmente chaque année pendant toute la durée d'utilisation du véhicule. C'est pourquoi un financement de près de 40 millions de francs, au lieu de 36 millions environ, a été compté à partir de 2019.

Pour toute précision, voir rapport ci-joint de l'OCRN.

Contexte

L'imposition des véhicules routiers est régie par la loi du 12 mars 1998 sur l'imposition des véhicules routiers (LIV, RSB 761.611). Sont soumis aux taxes sur la circulation routière les véhicules routiers stationnés dans le canton de Berne qui, en vertu de la législation fédérale, doivent être munis d'un permis de circulation et circulent sur les voies publiques. Quiconque détient un véhicule routier est assujéti à la taxe sur la circulation routière.

La taxe normale est calculée selon le poids total du véhicule pour tous les genres de véhicules. La taxe de base s'élève à 24 centimes par kilogramme pour les 1000 premiers kilogrammes, sauf pour les remorques et les véhicules automobiles à propulsion électrique munis d'une batterie. Un supplément est perçu pour chaque tranche suivante de 1000 kilogrammes. Celui-ci est égal à 86 pour cent du taux appliqué à la tranche précédente. Les voitures de tourisme mises en circulation à partir du 1^{er} janvier 2013, qui sont particulièrement efficaces au niveau de la consommation en carburant, de même que sur le plan énergétique et des émissions de CO², profitent d'un avantage fiscal durant l'année de leur admission à la circulation et durant les trois années suivantes. L'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur l'énergie (OEne, RS 730.01) règle la définition des différentes catégories d'efficacité énergétique.

Les critères de la taxation écologique et les barèmes d'imposition ont été déterminés dans le cadre de la votation populaire du 23 septembre 2012 (adoption du projet populaire). Le 1^{er} janvier 2013, la taxe de base a passé de 36 à 24 centimes par kilogramme pour les 1000 premiers kilogrammes. En adoptant le projet populaire, prévoyant une réduction de 33 pour cent de la taxe sur la circulation routière, les électeurs et électrices du canton de Berne ont exprimé le souhait que la taxe soit alignée sur la moyenne suisse. Une bonification de 40 pour cent est prévue lors de la première immatriculation d'une voiture de tourisme de la catégorie d'efficacité A et de 20 pour cent pour une voiture de tourisme de la catégorie d'efficacité B. L'introduction du système de bonifications a entraîné une diminution de quatre pour cent des rentrées fiscales.

L'évaluation des effectifs de véhicules neufs (voir tableau ci-dessous) montre que les critères écologiques instaurés par la révision de la loi (avantage fiscal) n'influencent que très modestement la vente de nouveaux véhicules. Mis à part la taxation avantageuse dans le canton de Berne pour les véhicules de grande puissance et de grosse cylindrée, l'actuel prix modique des carburants ne contribue pas non plus à influencer nettement le comportement écologique de celui ou celle qui achète un véhicule routier.

	A	B	C	D	E	F	G	Total
1 ^{ère} mise en circulation 2011	3 189	6 063	7 249	6 112	3 070	3 325	1 561	30 569
1 ^{ère} mise en circulation 2012	3 397	3 625	7 977	5 869	4 430	3 417	1 996	30 711
1 ^{ère} mise en circulation 2013	3 259	2 911	5 508	6 165	4 624	3 314	2 223	28 004
1 ^{ère} mise en circulation 2014	3 406	3 010	4 898	5 855	4 170	3 909	2 016	27 264
Moyenne	3 313	3 902	6 408	6 000	4 074	3 491	1 949	29 137

Tableau: nouvelles mises en circulation en fonction des catégories d'efficacité énergétique 2011 à 2014

Les rentrées fiscales ont évolué comme suit au cours des dernières années (en mio. CHF):

Stratégie fiscale Imposition des véhicules routiers

2011	345,6	2012	352,7	2013	237,8	2014	243,3
-------------	-------	-------------	-------	-------------	-------	-------------	-------

Les rentrées fiscales dues aux taxes sur la circulation routière ont continuellement augmenté au cours des dernières années en raison de l'accroissement de l'effectif des véhicules (la diminution enregistrée en 2013 par rapport à 2012 est due à la réduction de la taxe de base au 1^{er} janvier 2013). Suivant la situation conjoncturelle, l'augmentation a oscillé entre 0,6 et 2 pour cent par année. Cette tendance n'évoluera guère à l'avenir.

Le poids toujours plus élevé des véhicules, qui est déterminant pour la taxation, a généré une augmentation constante des recettes. L'ajout continu de nouveaux dispositifs de sécurité en cas de collision dans les véhicules routiers ainsi que les équipements supplémentaires contribuent aussi à l'augmentation du poids. Etant donné que l'efficacité énergétique des véhicules dépend aussi de leur poids, on ne peut pas s'attendre à ce que cet effet subsiste à moyen terme. Les mesures écologiques incitatives déjà prises lors de la construction des véhicules entraîneront, de manière générale, la diminution de leur poids.

Les taxes sur la circulation routière devraient permettre de réaliser les rentrées fiscales suivantes durant les années de planification mentionnées ci-après si les critères d'imposition ne sont pas modifiés.

	Augmentation escomptée	Rentrées fiscales escomptées
2016	3 380 000 CHF	250 630 000 CHF
2017	2 510 000 CHF	253 140 000 CHF
2018	2 540 000 CHF	255 680 000 CHF
2019	1 280 000 CHF	256 960 000 CHF

Comparaison intercantonale

Les cantons appliquent différents critères d'imposition. Pour les véhicules à moteur légers sont notamment pris en considération leur poids total et leur cylindrée mais aussi des combinaisons entre les deux facteurs. Afin de répondre aux normes de l'efficacité énergétique, certains cantons optent soit pour un système de bonifications, soit pour un système de bonus-malus ou encore pour un système de majorations. Ces systèmes relèvent en partie des catégories d'efficacité énergétique définies par la Confédération, des prescriptions concernant les émissions de CO₂, des catégories d'émissions de gaz d'échappement EURO, des genres de carburants utilisés ou de caractéristiques techniques (véhicule hybride, etc.); ces différents critères peuvent aussi être combinés¹. Le canton de Berne applique pour sa part un système de bonifications.

Sur le plan suisse, le canton de Berne percevait les taxes sur la circulation routière les plus élevées jusqu'à leur diminution en 2013. Actuellement, elles se situent sensiblement au-dessous de la moyenne suisse, résultat qui, sous l'aspect d'une considération d'ordre général, se trouve nettement au-dessus de celui préconisé par la votation populaire. Les données les plus récentes fournies par l'Administration fédérale des contributions² datent de 2013. En ce qui concerne les voitures de tourisme en général, le canton de Berne se trouve au cinquième rang sur le plan fédéral et même au premier rang³ lorsqu'il

¹ Taxes cantonales sur les véhicules à moteurs: réductions pour les véhicules présentant un bon rendement énergétique, Office fédéral de l'énergie, 2015

² Charge fiscale: chefs-lieux des cantons 2013, impôts sur les véhicules à moteur, Administration fédérale des contributions, Neuchâtel 2014

³ Charge fiscale: chefs-lieux des cantons 2013, impôts sur les véhicules à moteur, Administration fédérale des contributions, Neuchâtel 2014

Stratégie fiscale Imposition des véhicules routiers

s'agit de voitures de tourisme lourdes et de grosse cylindrée. Si l'on compare le canton de Berne avec les autres cantons, l'on constate qu'au niveau des 30 marques les plus vendues en Suisse, classées

dans dix catégories, les taxes sur la circulation routière sont inférieures de 13 pour cent à la moyenne suisse⁴.

C'est notamment au niveau des véhicules présentant un poids total moyen ou supérieur que les taxes sur la circulation routière perçues par le canton de Berne font partie des moins élevées en Suisse. Cette situation est profitable non seulement aux véhicules utilisés à titre commercial mais aussi aux voitures de tourisme de grande puissance qui, sur le plan écologique, ne sont pas très efficaces (p. ex. les véhicules tout-terrain), ce qui a déjà été souligné à l'occasion de la votation populaire.

Objectifs

Une révision partielle de la loi du 12 mars 1998 sur l'imposition des véhicules routiers (LIV, RSB 761.611) devra maintenir l'objectif du projet populaire, datant de 2012, tout en alignant les taxes sur la circulation routière sur la moyenne suisse. Cet objectif permettra aussi la stabilisation des finances du canton de Berne. L'adaptation des taxes sur la circulation routière devra répondre aux critères suivants.

- Alignement des taxes sur la circulation routière bernoises sur la moyenne suisse.
- Maintien des critères de taxation actuellement appliqués pour la taxe normale (poids total du véhicule).
- Accroissement de l'effet écologique par l'introduction d'un système de majorations pour les véhicules inefficaces sur le plan écologique, en tenant compte de données de base déterminantes et identifiables.
- Maintien de l'actuel système qui offre de la transparence et s'avère légalement réalisable.
- Prévention de tout effet néfaste pour la place économique du canton de Berne.
- Génération de recettes supplémentaires pouvant atteindre 40 millions de francs.
- Maintien d'un système de perception automatisé et économique de haut niveau.
- Probable mise en oeuvre au 1^{er} janvier 2018.

Possibilités d'action permettant l'alignement sur la moyenne suisse

Les possibilités suivantes sont envisageables pour que les taux d'imposition actuellement appliqués puissent s'aligner sur la moyenne suisse.

OPTION A: augmentation du taux de base de la taxe normale

Le taux de base de la taxe normale est augmenté de 12,5 pour cent pour **tous les véhicules déjà en circulation et pour tous ceux qui le seront à l'avenir**. Ainsi, la taxe de base passera de 24 à 27 centimes par kilogramme pour les 1000 premiers kilogrammes. Pour les remorques et les véhicules automobiles à propulsion électrique munis d'une batterie, il passera de 12 à 13,5 centimes.

Le surplus de recettes escompté s'élève à **31,250 millions de francs** (base: 250 mio. CHF).

OPTION B: imposition linéaire des véhicules à moteur légers ou des voitures de tourisme

⁴ Impôts 2015 des voitures de tourisme le plus souvent vendues en 2014, comparaison entre la moyenne suisse et le canton de Berne, enquête Association des services des automobiles 2015

Stratégie fiscale Imposition des véhicules routiers

L'actuelle imposition des véhicules routiers est calculée en fonction d'un barème dégressif. La taxe de base s'élève à 24 centimes par kilogramme pour les 1000 premiers kilogrammes. Un supplément est

perçu pour chaque tranche suivante de 1000 kilogrammes. Celui-ci est égal à 86 pour cent du taux appliqué à la tranche précédente. Le taux de dégression s'élève ainsi à 14 pour cent.

Une imposition linéaire des véhicules routiers d'un poids moyen ou supérieur permet d'appliquer un taux d'imposition plus élevé que celui en vigueur, qui se trouve au-dessous de la moyenne suisse.

Il convient de ne pas appliquer une imposition linéaire à tous les véhicules routiers, notamment aux véhicules lourds (camions, tracteurs à sellette, remorques) pour des raisons de compétitivité économique. Les véhicules lourds sont déjà soumis à la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP). Cette dernière s'élève jusqu'à 1,30 franc par kilomètre. L'incitation écologique est ainsi assurée.

Si l'imposition linéaire est appliquée à toutes les voitures de tourisme qui sont déjà en circulation et à toutes celles qui le seront à l'avenir, à l'exception des voitures de livraison utilisées le plus souvent à titre commercial, le surplus de recettes escompté s'élève à **16,785 millions de francs**.⁵

L'exonération de la taxe linéaire des voitures de livraison ne pourrait être justifiée que par des raisons de politique commerciale. Si tous les véhicules à moteur légers sont soumis à l'imposition linéaire, y compris les voitures de livraison, on peut s'attendre à un surplus de recettes de **20,562 millions de francs**.

En principe, il serait possible d'établir des barèmes présentant une dégression plus faible (actuellement 14%). Suivant le taux de dégression, les rentrées fiscales seraient alors sensiblement moins élevées.

Possibilités d'action permettant d'accroître l'incitation écologique

Les options suivantes permettent d'accroître l'incitation écologique.

OPTION C: suppléments pour les catégories d'efficacité énergétique E, F et G

Les suppléments ne concernent que les voitures de tourisme. D'autres types de véhicules tels que les motocycles, les voitures de livraison et les véhicules agricoles ne pourront être pris en considération que lorsque la Confédération disposera de données fiables et structurées les concernant.

Catégorie d'efficacité énergétique E: majoration de 20 pour cent.

Catégorie d'efficacité énergétique F: majoration de 40 pour cent.

Catégorie d'efficacité énergétique G: majoration de 60 pour cent.

Dans un tel cas, le canton de Berne passerait du système de bonifications à un système de bonus-malus. Les catégories d'efficacité énergétique A et B continueraient de profiter de bonifications. Les catégories C et D resteraient soumises à une taxation sans bonifications ni majorations tandis qu'un supplément serait perçu (à l'avenir) pour les catégories E à G.

Un supplément serait perçu sur toute la durée d'existence d'un véhicule. Seraient pris en considération tous les véhicules mis en circulation pour la première fois à partir de la date d'entrée en vigueur des prescriptions respectives. Le calcul ci-après repose sur l'effectif moyen des véhicules mis en circulation

⁵ Comparaison entre l'imposition dégressive et l'imposition linéaire, OCRN 2015

Stratégie fiscale Imposition des véhicules routiers

pour la première fois au cours des quatre dernières années. On peut s'attendre aux rentrées fiscales figurant ci-après.

	Option C1 Base dégressive Taux de base 240 CHF	Option C2 Base linéaire Taux de base 240 CHF	Option C3 Base dégressive Taux de base 270 CHF	Option C4 Base linéaire Taux de base 270 CHF
1 ^{ère} année	1,7 mio. CHF	1,9 mio. CHF	1,9 mio. CHF	2,1 mio. CHF
2 ^e année	3,4 mio. CHF	3,7 mio. CHF	3,9 mio. CHF	4,3 mio. CHF
3 ^e année	5,1 mio. CHF	5,7 mio. CHF	5,8 mio. CHF	6,4 mio. CHF
4 ^e année	6,8 mio. CHF	7,6 mio. CHF	7,7 mio. CHF	8,5 mio. CHF
5 ^e année	8,5 mio. CHF	9,5 mio. CHF	9,6 mio. CHF	10,7 mio. CHF
etc.				

Plus une voiture de tourisme avancera en âge (la durée de vie moyenne étant de 15 ans), plus les rentrées fiscales seront élevées. Ainsi, après 15 ans et suivant l'option qui aura été choisie, le surplus de recettes pourrait osciller entre 25 et 31 millions de francs. En réalité, il devrait toutefois être moins élevé étant donné que certains véhicules sont retirés de la circulation ou transférés dans un autre canton. Il devrait également diminuer si l'effet d'incitation escompté venait à être atteint.

On pourrait en principe encore tenir compte d'autres données pour une imposition à incitation écologique des véhicules routiers (prescriptions concernant les émissions de CO₂, catégories d'émissions de gaz d'échappement EURO, etc.). Les options prévoyant un supplément en ce sens ne sont toutefois pas suffisamment compatibles avec le système de bonifications actuellement appliqué, basé sur les données figurant sur l'étiquette-énergie. Le problème concerne notamment la transmission efficace et plausible du fonctionnement du système d'imposition des véhicules routiers aux groupes d'intérêts. Un système de majorations générerait maintes questions en raison de son manque de transparence. Les valeurs limites devraient être régulièrement examinées et adaptées. On renonce ainsi à esquisser d'autres possibilités étant donné qu'elles ne présenteraient pas d'avantages perceptibles par rapport à ceux prévus dans l'option C.

Combinaison possible des différentes options

Afin d'illustrer cette possibilité, la combinaison de deux options (A et C3) est présentée ci-après. Celle-ci assurerait la réalisation des objectifs évoqués. Tous les véhicules déjà en circulation et tous ceux qui le seront par la suite seront soumis au système de majorations, mais de manière à ce que les taxes s'alignent sur la moyenne suisse. Tous les véhicules inefficaces sur le plan énergétique mis en circulation pour la première fois seraient par ailleurs soumis à une taxe supplémentaire qui devrait déclencher l'incitation écologique escomptée. L'on tient aussi compte de l'augmentation des effectifs de véhicules en ce qui concerne les rentrées fiscales.

Augmentation du taux de base de trois centimes (27 au lieu de 24 centimes) (option A)	31,25 mio. CHF
Supplément pour les catégories E, F et G, non efficaces sur le plan énergétique (option C3)	1,90 mio. CHF
Rentrées fiscales supplémentaires dues à l'augmentation de l'effectif des véhicules	<u>3,38 mio. CHF</u>

Stratégie fiscale Imposition des véhicules routiers

Total (1^{ère} année)

36,53 mio. CHF

Il faut souligner que ces chiffres reposent sur l'actuel effectif des véhicules. Les rentrées fiscales devraient être légèrement plus élevées au moment de la mise en oeuvre du nouveau système d'imposition en raison de l'augmentation de cet effectif. Un surplus de recettes serait aussi généré par le supplément imposé durant toute leur existence aux véhicules non efficaces sur le plan énergétique.

Conclusions

L'alignement des actuelles taxes sur la circulation routière sur la moyenne suisse peut être effectué moyennant plusieurs options, ce qui génère en partie une importante augmentation des rentrées fiscales. Les options présentées – avec différents taux – sont équivalentes au point de vue de la qualité et peuvent, de manière générale, être combinées. Le choix des options, leur combinaison et leur structuration dépendent essentiellement de l'énoncé du projet populaire de 2012, qui arrête que l'imposition des véhicules routiers doit s'aligner sur la moyenne suisse. Il s'agit en outre d'assurer une transparence et une traçabilité aussi parfaits que possible afin que le nouveau système d'imposition puisse être compris par tous les détenteurs et détentrices de véhicules routiers. Le surplus de recettes prévu annuellement en fonction de l'augmentation de l'effectif des véhicules doit aussi être pris en compte dans le choix des options. Celles qui sont proposées paraissent indiquées pour atteindre cet objectif. Il est par ailleurs possible de les insérer dans les solutions informatiques moyennant un investissement approprié si un délai suffisant est assuré pour pouvoir prendre les mesures techniques nécessaires.

Annexe

- Ordre de classement des cantons