



Berne, le [date]

Modification de l'ordonnance sur l'imposition des véhicules automobiles (Oimpauto)

Suppression de l'exonération accordée aux véhicules automobiles électriques

Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation



Condensé

La modification de l'ordonnance qui est proposée vise à supprimer l'exonération fiscale dont les véhicules automobiles électriques bénéficient à l'heure actuelle. La suppression de cette exonération a pour but de stopper les pertes de recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles, déjà importantes aujourd'hui et qui ne cesseront de s'accroître dans les années à venir en raison de la nette augmentation de la mobilité électrique.

Contexte

Conformément à la loi sur l'imposition des véhicules automobiles, la Confédération prélève un impôt de 4 % sur les véhicules automobiles servant au transport de personnes ou de marchandises. Les véhicules automobiles électriques en sont exonérés sur la base de l'ordonnance sur l'imposition des véhicules automobiles. L'exonération des véhicules automobiles électriques s'applique depuis l'instauration de l'impôt en 1997, car le Conseil fédéral entendait notamment promouvoir le développement de la mobilité électrique d'un point de vue économique.

Ces dernières années, la mobilité électrique s'est considérablement accrue. De 2018 à 2022, le nombre de véhicules automobiles électriques importés chaque année sous le régime de l'exonération fiscale a presque été multiplié par six, passant d'environ 8000 à plus de 45 000. Il en résulte un recul sensible des recettes fiscales. Pour l'année 2022, la perte fiscale s'élève à quelque 78 millions de francs, et pour l'année 2023, elle devrait osciller entre 100 et 150 millions. Si l'exonération était maintenue, les pertes fiscales cumulées pourraient atteindre 2,1, voire 3 milliards de francs environ, en 2030.

Contenu du projet

La modification de l'ordonnance sur l'imposition des véhicules automobiles porte sur la suppression, au 1^{er} janvier 2024, de l'exonération fiscale dont les véhicules automobiles électriques bénéficient à l'heure actuelle. Cette suppression permettra de stopper les pertes fiscales sensibles qui nuisent à l'alimentation du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Le Conseil fédéral estime qu'il n'est plus nécessaire d'encourager la mobilité électrique par la voie d'une exonération, convaincu que ce genre de mobilité s'imposera même sans mesures d'encouragement. La suppression de l'exonération fera augmenter les apports au FORTA provenant de l'impôt sur les véhicules automobiles. En outre, cela permettra temporairement de diminuer la part des recettes de l'impôt sur les huiles minérales affectée au FORTA (en général 10 %) et ainsi alléger le budget.

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Déficits structurels dans le budget fédéral

Le plan financier pour les années 2024 à 2026 prévoyait des déficits structurels d'un peu plus de 1 milliard de francs pour 2024 et de plus de 3 milliards de francs à partir de 2025. Le 25 janvier 2023, le Conseil fédéral a adopté différentes mesures visant à éliminer le déficit structurel. Une d'entre elles est la suppression de l'exonération fiscale accordée aux véhicules automobiles électriques. Les voitures électriques seront donc à l'avenir également soumises au taux d'imposition normal de 4 %. La suppression de l'exonération fiscale au 1^{er} janvier 2024 entraînera une augmentation des recettes estimée entre 2,1 et près de 3 milliards de francs entre 2024 et 2030.

1.1.2 Perception de l'impôt sur les véhicules automobiles

D'après la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Limpauto)¹, la Confédération perçoit un impôt sur les véhicules automobiles de 4 % sur les véhicules automobiles servant au transport de personnes ou de marchandises (art. 1 en relation avec art. 13 Limpauto). Sont soumis à l'impôt les petits véhicules de transport de personnes et de marchandises dont le poids unitaire ne dépasse pas 1600 kg, ainsi que tous les véhicules automobiles de tourisme (art. 2 Limpauto). L'impôt est perçu sur les véhicules automobiles, qu'ils soient importés (art. 22 ss Limpauto) ou fabriqués en Suisse (art. 14 ss Limpauto). La part de la production nationale dans le produit de l'impôt est toutefois insignifiante, de l'ordre du pour mille.

L'art. 12, al. 1, Limpauto contient différentes exonérations fiscales, notamment pour les véhicules automobiles qui sont exonérés de droits de douane lors de l'importation en raison de circonstances particulières (par ex. biens de déménagement) ou pour les véhicules automobiles soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds conformément à la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds². En outre, la Limpauto prévoit que le Conseil fédéral peut exonérer totalement ou partiellement les véhicules automobiles électriques de l'impôt (art. 12, al. 2, Limpauto). Cette exonération a été introduite avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Oimpauto)³ au 1^{er} janvier 1997 (art. 1, al. 1, let. d, et al. 3, let. a, Oimpauto). L'exonération avait pour but d'inciter au développement de l'électromobilité dans le cadre de l'économie de marché, tout en encourageant la production nationale qui existait encore à l'époque. Le Conseil fédéral avait alors estimé que les pertes fiscales annuelles s'élèveraient à quelque 50 000 francs. Il a assuré le Parlement que l'exonération serait maintenue jusqu'à ce que la part des importations devienne «importante».

Actuellement, seuls les véhicules automobiles qui fonctionnent entièrement à l'énergie électrique sont exonérés de l'impôt. La source d'énergie électrique utilisée pour la

¹ RS 641.51

² RS 641.81

³ RS 641.511

propulsion n'a pas d'importance (par ex. accumulateurs intégrés ou piles à combustible). Les véhicules hybrides, c'est-à-dire ceux qui combinent un moteur thermique et un moteur électrique, sont déjà soumis à l'impôt sur les véhicules automobiles.

Jusqu'en 2017, les recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles alimentaient la caisse générale de la Confédération. Depuis 2018, le produit net est affecté au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) sur la base de l'art. 86, al. 2, let. b, de la Constitution fédérale (Cst.)⁴.

1.1.3 Recettes fiscales et pertes fiscales liées aux véhicules automobiles électriques jusqu'en 2022

Le graphique suivant montre les recettes fiscales annuelles ainsi que les pertes fiscales annuelles liées aux véhicules automobiles électriques exonérés de l'impôt depuis l'introduction de l'impôt sur les véhicules automobiles en 1997.

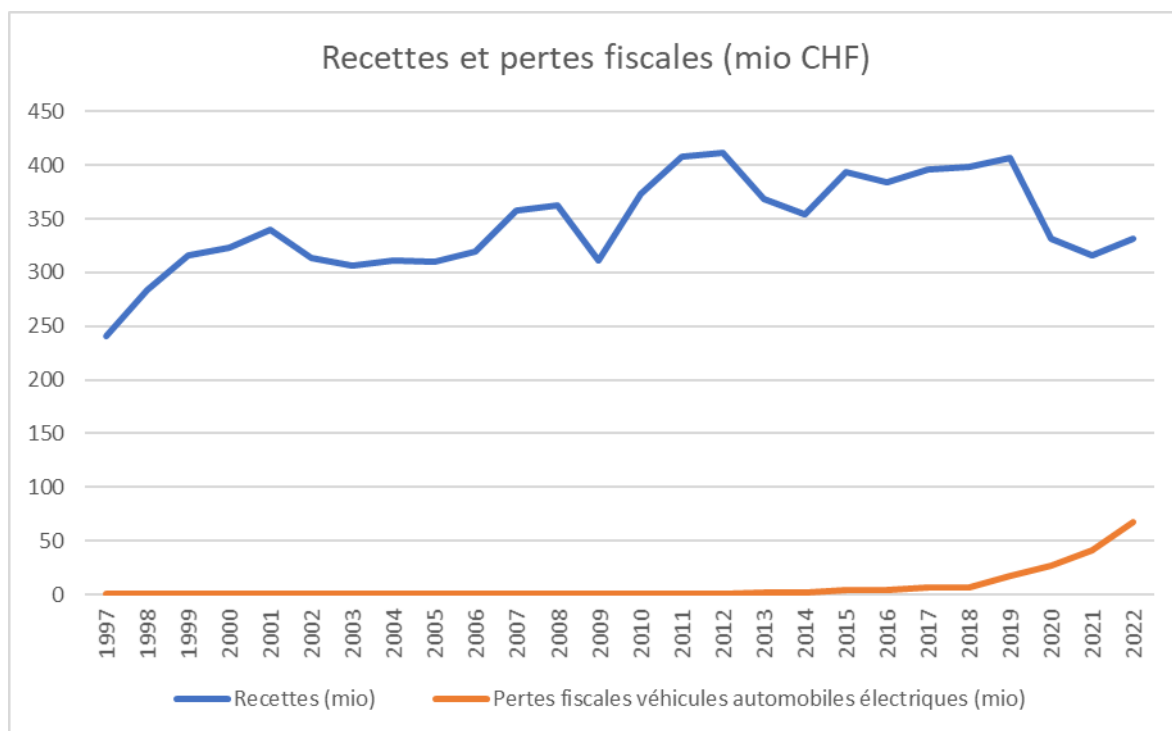


Figure 1: Recettes et pertes fiscales 1997-2022

Depuis 1999, les recettes fiscales se situent toujours dans une fourchette de 300 à 400 millions de francs, avec un pic de 412 millions en 2012. En 2020, une forte chute a eu lieu, qui, outre le développement de la mobilité électrique, est notamment due à la crise du coronavirus.

Jusqu'en 2009, les pertes fiscales liées aux véhicules automobiles électriques se situaient dans le cadre des 50 000 francs par an attendus par le Conseil fédéral. Elles ont ensuite commencé à augmenter, d'abord légèrement, puis de manière significative à partir de 2018 (2018: 7 millions de francs; 2019: 17 millions; 2020: 36 millions; 2021: 54 millions; 2022: 78 millions).

⁴ RS 101

1.1.4 Recettes fiscales et pertes fiscales liées aux véhicules automobiles électriques pour les années 2023 à 2030

Ces dernières années, l'électromobilité a connu une évolution exponentielle. Ainsi, le nombre de véhicules automobiles électriques importés chaque année a presque été multiplié par six entre 2018 et aujourd'hui (2018: 8029; 2022: 45 774). De ce fait, les recettes provenant de l'impôt sur les véhicules automobiles ont sensiblement diminué. Pour l'année 2022, la perte fiscale s'est élevée à quelque 78 millions de francs; pour l'année 2023 en cours, il faut s'attendre à une perte oscillant entre 100 et 150 millions de francs.

Le 31 juillet 2021, l'association Swiss eMobility a publié deux scénarios⁵ pour le développement de la mobilité électrique. Dans ce document, l'association prévoit, dans un scénario optimiste pour 2030, que la part des véhicules automobiles électriques dans les nouvelles mises en circulation (largement corrélée avec les importations) sera d'environ 94 %. Même dans le scénario le plus pessimiste, Swiss eMobility prévoit une part de plus de 70 %.

Les deux figures suivantes montrent les recettes fiscales annuelles estimées ainsi que la perte fiscale annuelle pour les années 2023 à 2030 dans l'hypothèse où l'exonération fiscale pour les véhicules électriques serait maintenue. Les pertes de recettes estimées se basent sur le scénario optimiste de Swiss eMobility dans la figure 2 et sur le scénario pessimiste dans la figure 3. En outre, les estimations des recettes et des pertes fiscales se basent d'une part sur les nouvelles mises en circulation annuelles attendues⁶ (celles-ci étant largement corrélées avec les importations) et d'autre part sur les prix à l'importation des automobiles adaptés au renchérissement attendu.

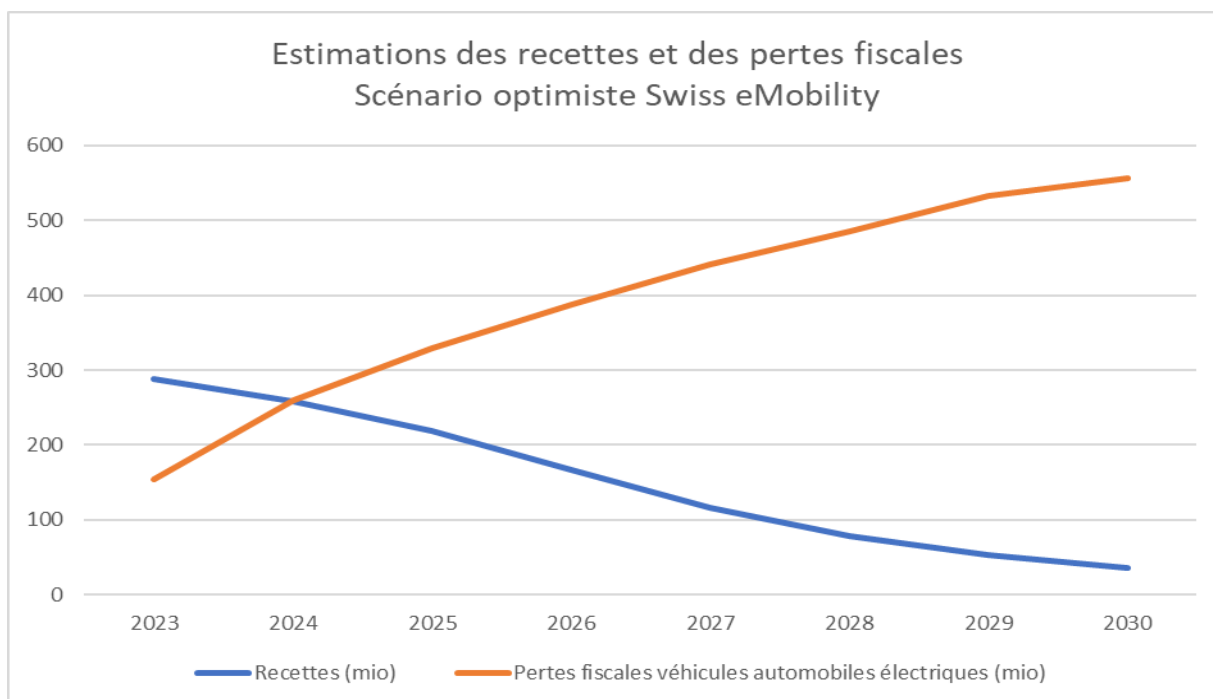


Figure 2: Estimation des recettes et des pertes fiscales: scénario optimiste

⁵ Scénario 2035: Pénétration du marché pour les véhicules à prise en Suisse; association Swiss eMobility, 3001 Berne

⁶ Source: Perspectives conjoncturelles pour la branche automobile suisse; BAK Economics AG, Bâle; 8 novembre 2022

Dans le scénario optimiste, les recettes estimées diminuent encore de 35 millions de francs environ en 2030. Par contre, en cas de maintien de l'exonération, les pertes fiscales augmentent d'environ 150 millions durant l'année en cours, pour passer à quelque 550 millions de francs en 2030.

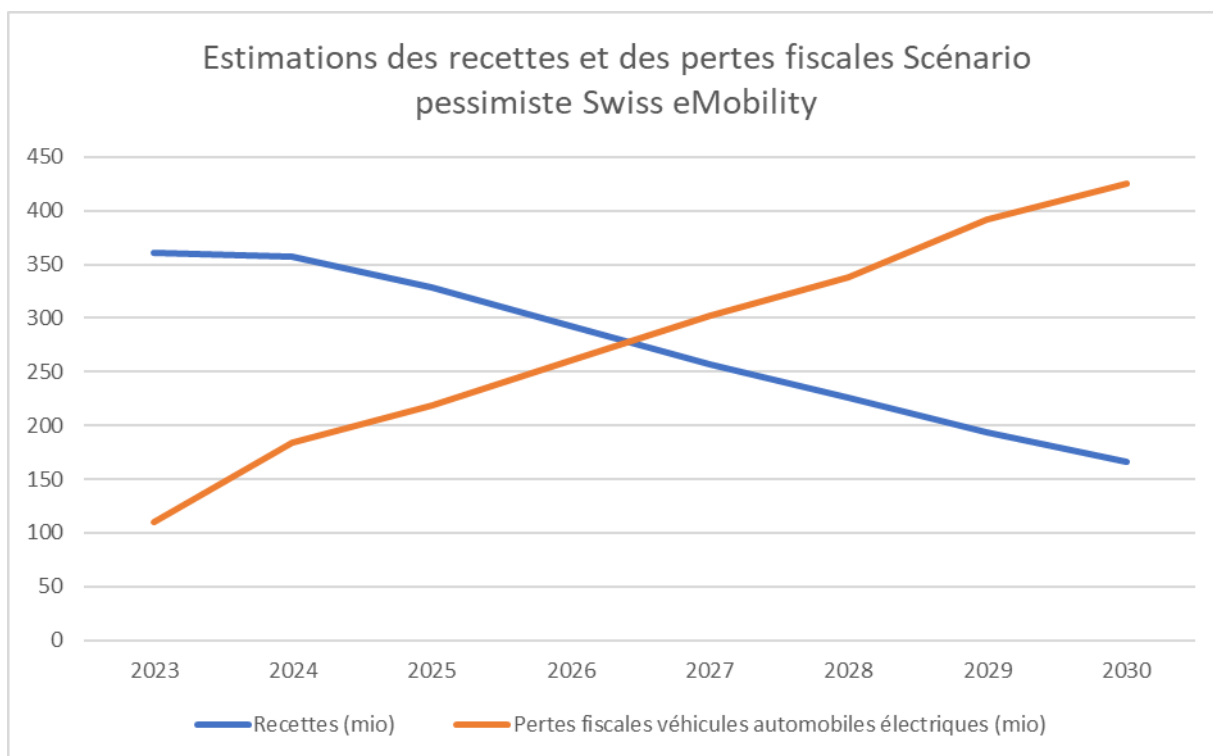


Figure 3: Estimation des recettes et des pertes fiscales: scénario pessimiste

Dans le scénario pessimiste, les recettes estimées diminuent encore de presque 170 millions de francs en 2030. Par contre, en cas de maintien de l'exonération, les pertes fiscales augmentent d'environ 110 millions durant l'année en cours, pour passer à quelque 420 millions de francs en 2030.

1.2 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁸.

La suppression de l'exonération accordée aux véhicules automobiles électriques, et donc la modification de l'Oimpauto, est néanmoins indiquée pour que les mesures visant à réduire les déficits structurels du budget fédéral puissent être mises en œuvre.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

L'impôt sur les véhicules automobiles est un impôt à la consommation spécial, analogue à l'impôt sur les huiles minérales, l'impôt sur les spiritueux, l'impôt sur la bière et l'impôt sur le tabac (art. 131, al. 1, Cst.). En tant qu'impôt à phase unique, il est dû une seule fois en cas d'importation ou de fabrication d'un véhicule automobile en

⁷ FF 2020 1709

⁸ FF 2020 8087

Suisse. Les États de l'Union européenne ne connaissent pas d'impôt comparable pour l'importation ou la fabrication de véhicules automobiles.

L'impôt sur les véhicules automobiles ne doit pas être confondu avec les impôts cantonaux sur les véhicules à moteur prélevés chaque année. Plusieurs cantons prévoient des exonérations ou des réductions fiscales pour les véhicules automobiles électriques. Des impôts similaires sont également prélevés dans les États de l'Union européenne (par ex. en Allemagne, «Kraftfahrzeugsteuer» [taxe sur les véhicules automobiles]).

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

La nouvelle réglementation vise à supprimer, au 1^{er} janvier 2024, l'exonération fiscale dont les véhicules automobiles électriques bénéficient. Cette suppression nécessite une adaptation de l'Oimpauto.

En 2022, les véhicules automobiles électriques exonérés d'impôt représentaient près de 20 % des importations totales. Dans le sens des explications données par le Conseil fédéral lors de l'introduction de l'impôt sur les véhicules automobiles, la part des véhicules automobiles électriques peut donc déjà être qualifiée d'«importante», avec une tendance à la hausse toujours très nette.

Les estimations de recettes basées sur les scénarios de Swiss eMobility montrent l'évolution suivante pour les années 2024 à 2030 en cas de suppression de l'exonération d'impôt au 1^{er} janvier 2024:

Recettes supplémentaires (mio CHF)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Scénario optimiste	260	329	387	442	485	532	556	2991
Scénario pessimiste	184	219	260	302	338	392	425	2120

En supprimant l'exonération accordée aux véhicules automobiles électriques au 1^{er} janvier 2024, on peut donc s'attendre à des recettes supplémentaires comprises entre 2,1 et près de 3 milliards de francs entre 2024 et 2030.

À l'époque, le Conseil fédéral visait notamment, avec l'exonération d'impôt, à donner des incitations économiques pour le développement de la mobilité électrique. La mobilité électrique pourra s'imposer même sans mesures d'encouragement. Ainsi, outre les pertes de recettes, les raisons suivantes plaident en faveur de la suppression de l'exonération fiscale:

- Contrairement à l'intention de l'époque, l'impôt sur les véhicules automobiles n'est de facto pas un véritable instrument de promotion, car il est inconnu d'une grande partie de la population. La raison en est la conception de l'impôt: la base de calcul de l'impôt sur les véhicules automobiles est le prix que l'importateur de véhicules automobiles paie au fournisseur étranger. Le prix de vente du commerçant au client final comprend la marge de vente à toutes les étapes de commercialisation. Si l'impôt sur les véhicules automobiles payé par l'importateur figurait sur la facture de vente, le client pourrait en calculer la marge de vente, ce qui n'est pas dans l'intérêt du commerçant. Il en résulte que l'impôt sur les véhicules automobiles n'est généralement pas un sujet de préoccupation lors de l'achat d'une voiture.

- Selon Swiss eMobility, la parité des prix entre les voitures thermiques et les voitures électriques sera atteinte au plus tard en 2025. D'ici 2025, les constructeurs réduiront de manière significative les coûts de production des véhicules automobiles électriques; à partir de 2025, ils seront en mesure de produire des voitures électriques de taille moyenne en couvrant leurs coûts par rapport aux voitures thermiques. De ce fait, il est possible de réaliser une marge bénéficiaire sans majoration de prix pour le consommateur et sans subventions publiques lors de la production.
- Swiss eMobility fait valoir que depuis le début de la décennie, l'acceptation des véhicules automobiles électriques en Suisse est en nette progression. Les principaux leviers de cette évolution sont l'effet de voisinage (être incité à acheter un véhicule automobile électrique par des conducteurs de voitures électriques convaincus), l'évolution des coûts, l'offre croissante de modèles de véhicules et de possibilités de recharge ainsi que l'augmentation de l'autonomie des véhicules.
- Swiss eMobility cite les réglementations étatiques comme autre motif de l'augmentation significative de la mobilité électrique. Ainsi, l'UE prévoit une forte courbe de réduction des émissions de CO₂ pour les nouveaux véhicules. D'ici 2030, ceux-ci devront pouvoir parcourir deux fois plus de distance par litre d'équivalent essence qu'aujourd'hui. De plus, différents pays veulent abandonner les moteurs thermiques. Cela devrait accélérer l'orientation stratégique des constructeurs vers la production de voitures électriques et l'abandon des voitures thermiques.

On ne sait pas dans quelle mesure une suppression de l'exonération fiscale présente des risques pour le développement futur du marché de la mobilité électrique. Il faut toutefois noter que les motifs évoqués ci-dessus pour le développement de la mobilité électrique sont en grande partie indépendants de la question de l'exonération fiscale. L'ensemble de la branche automobile est actuellement touché par des restrictions de livraison en raison de la guerre en Ukraine, de la pénurie de composants électroniques et du manque de pièces. Malgré cela, le développement de l'électromobilité continue de progresser de manière significative. Cela se traduit notamment par le fait qu'en 2022, la part des importations de véhicules automobiles électriques a même dépassé les prévisions de Swiss eMobility en atteignant quasiment 20 %. La question de la conséquence des défis actuels en matière d'approvisionnement énergétique sur le développement de la mobilité électrique reste également ouverte.

3.2 Adéquation entre les tâches et les moyens financiers

En vertu de la Constitution fédérale, l'impôt sur les véhicules automobiles est affecté au FORTA. Pour que le budget puisse tout de même profiter de l'introduction de l'impôt sur les véhicules automobiles grevant les véhicules automobiles électriques, l'apport provenant des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (en général 10 %) pourra être temporairement réduit au strict minimum. Le budget serait donc allégé de près de 150 millions de francs par an.

3.3 Mise en œuvre

La suppression de l'exonération fiscale ne pose aucun problème de mise en œuvre.

4 Commentaires des dispositions

Art. 1, al. 1, let. d, et al. 3 Oimpauto

L'art. 1, al. 1, let. d, Oimpauto est abrogé. Cela a pour conséquence que les voitures automobiles électriques ne seront plus exonérées de l'impôt sur les véhicules automobiles lors de l'importation et deviendront imposables au taux normal de 4 %, conformément à l'art. 13 Limpauto.

L'adaptation de l'art. 1, al. 3, let. a, supprime l'exonération fiscale pour les véhicules automobiles électriques fabriqués en Suisse.

L'adaptation de l'art. 1, al. 3, let. b, est de nature purement rédactionnelle et n'est pas liée à la suppression de l'exonération fiscale des véhicules automobiles électriques.

L'Oimpauto modifiée doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

La naissance de la créance fiscale est régie par l'art. 23, al. 1, Limpauto pour les véhicules automobiles importés et par l'art. 28 Limpauto pour les véhicules automobiles fabriqués en Suisse. Lors de l'importation, la dette fiscale naît donc en même temps que la dette douanière (art. 69 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes⁹). En cas de fabrication sur le territoire suisse, la créance fiscale naît au moment de la livraison ou de la survenance de l'utilisation en propre. Durant la période de transition immédiate entre l'exonération d'impôt et l'assujettissement à l'impôt, il convient de prêter attention à cet aspect. Par exemple, les véhicules automobiles électriques qui arrivent en Suisse le 30 décembre 2023, mais pour lesquels la déclaration en douane n'est effectuée que le 2 janvier 2024, sont soumis à l'impôt sur les véhicules automobiles.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet a des conséquences sur les finances de la Confédération. La suppression de l'exonération fiscale entraînera des recettes supplémentaires de l'ordre de 2,1 à près de 3 milliards de francs pour les années 2024 à 2030. Ces fonds seront affectés au FORTA sur la base de la Constitution fédérale. En contrepartie, l'apport provenant des recettes de l'impôt sur les huiles minérales au FORTA (en général 10 %) pourra être temporairement réduit au strict minimum afin d'alléger le budget.

Le projet n'entraîne pas de dépenses supplémentaires en matière de personnel.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

5.3 Conséquences économiques

En principe, les importateurs de véhicules automobiles (environ 25) ainsi que les constructeurs isolés en Suisse sont concernés par la suppression de l'exonération fiscale. En raison de la conception du système fiscal, ceux-ci paient l'impôt sur les véhicules automobiles pour un véhicule automobile électrique importé ou fabriqué. On

⁹ RS 631.0

peut toutefois partir de l'idée que l'impôt sera répercuté sur le client (comme pour les voitures thermiques). Il n'y a pas de charge administrative supplémentaire pour les entreprises.

Il ne faut pas s'attendre à ce que la suppression de l'exonération fiscale modifie la taille du marché automobile global.

5.4 Conséquences environnementales

Le projet n'aurait un impact négatif sur l'environnement que si la suppression de l'exonération fiscale entraînait un ralentissement significatif du développement de la mobilité électrique (émission de gaz à effet de serre). Il ne faut toutefois pas partir de ce principe (cf. explications au chiffre 3.1).

5.5 Autres conséquences

Le projet n'a pas d'autres conséquences.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

L'Oimpauto se fonde sur la Limpauto, qui trouve elle-même son fondement dans l'art. 131, al. 1, let. d, Cst. Le projet est donc conforme à la Constitution.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet n'a aucune conséquence sur les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet prévoit une adaptation au niveau de l'ordonnance.

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit aucune dépense relevant du frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Le présent projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique ou de nouvelles dépenses périodiques supérieures aux seuils fixés.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

L'impôt sur les véhicules automobiles est un impôt à la consommation spécial de la Confédération qui n'a aucune influence sur les cantons.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

La suppression de l'exonération d'impôt pour les véhicules automobiles électriques met fin à un avantage fiscal assimilable à une subvention.

6.7 Délégation de compétences législatives

La disposition modifiée ne prévoit aucune délégation de compétences législatives.

6.8 Protection des données

Le projet n'a aucune incidence sur les dispositions de la protection des données.

Bibliographie

Scénario 2035: Pénétration du marché pour les véhicules à prise en Suisse; association Swiss eMobility, 3001 Berne; publié en juillet 2021.

Perspectives conjoncturelles pour la branche automobile suisse; BAK Economics AG, 4053 Bâle; publié le 8 novembre 2022