



Création d'un financement spécial en faveur de tâches dans le domaine du transport aérien (Modification de l'article 86 de la Constitution fédérale)

Rapport explicatif de l'avant-projet

Octobre 2006

1 Contexte

Dans son rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004¹, dont le Parlement a pris acte en juin 2005, le Conseil fédéral déclare s'engager, dans l'optique d'un développement durable, en faveur d'une politique aéronautique cohérente, globale et prévoyante. Pour le gouvernement, l'aviation suisse a pour vocation prioritaire d'établir les meilleures liaisons possibles entre la Suisse et les principaux centres européens et mondiaux. Elle revêt une importance économique extraordinaire pour notre pays, par la place qu'elle occupe à la fois dans la politique économique extérieure et intérieure de la Suisse. Il convient par conséquent d'en favoriser la compétitivité.

L'industrie aéronautique suisse est soumise à une vive concurrence internationale. L'augmentation croissante des coûts vient encore en partie accentuer cette pression. Les aéroports sont confrontés aux demandes d'indemnité élevées des riverains exposés au bruit. Les prescriptions relatives à la protection de l'aviation contre les actes illicites, c'est-à-dire les attaques terroristes et les détournements (sûreté), se sont durcies, ce qui a occasionné des investissements supplémentaires, alors que dans le domaine de la sécurité, le Conseil fédéral entend maintenir un niveau élevé par comparaison avec les pays européens.

Nonobstant toute l'importance économique de l'aviation suisse, les dépenses de la Confédération en faveur de ce mode de transport ne représentent qu'une petite fraction des montants affectés à la route ou au rail. La situation actuelle apparaît globalement comme anormale car, contrairement à l'impôt à la consommation sur les carburants automobiles, dont la majeure partie est affectée à la route, la taxe sur les carburants d'aviation n'est pas réinvestie au profit de l'aviation, mais vient également grossir le compte routier et la caisse générale de la Confédération. Cette situation contrevient en outre au principe de la vérité des coûts puisque les montants prélevés sur le trafic aérien au titre de la taxation des carburants d'aviation servent à couvrir les coûts générés par le trafic routier. Or, les recettes provenant de l'imposition des carburants d'aviation devraient en fait revenir au transport aérien par analogie avec le mécanisme adopté pour la route.

Dans son Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse, le Conseil fédéral se propose d'étudier la possibilité d'affecter à l'avenir les recettes provenant de la taxation sur le kérosène au financement de mesures en faveur de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté dans le transport aérien. Cette réflexion s'est traduite par un projet de modification de l'article 86 de la Constitution fédérale (Cst)² du 18 avril 1999, qui fonderait un mécanisme d'affectation des recettes de la taxation des carburants d'aviation en faveur de l'aviation.

2 Commentaires de la disposition constitutionnelle

2.1 Réglementation actuelle

En vertu de l'art. 131 Cst., la Confédération est notamment autorisée à percevoir un impôt à la consommation spécial sur les carburants. L'article 86 Cst. régit entre autres le prélèvement des impôts à la consommation et l'utilisation des recettes. Il affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales au financement d'une liste finie de tâches et de dépenses, qui sont liées à la circulation routière. Si ces moyens ne suffisent pas, la Confédération prélève un supplément sur l'impôt à la consommation (art. 86, al. 4 Cst.). La Confédération est habilitée à percevoir une surtaxe sur les carburants sous la forme d'un droit d'entrée depuis 1958, soit depuis l'inscription de l'art. 36^{ter} dans l'ancienne Constitution, adopté d'ailleurs en même temps que l'article sur les routes nationales (art. 36^{bis} aCst.). Depuis le début des an-

¹ FF 2005 1655

² RS 101

nées 60, les autorités font usage de la possibilité offerte par l'alinéa 4 de percevoir une surtaxe. L'impôt à la consommation a remplacé le droit d'entrée le 1^{er} janvier 1997.

Le produit de l'impôt sur les huiles minérales, y compris la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation (kérosène et pétrole pour avions), est actuellement répartie en application de l'art. 86 Cst. (art. 36^{ter} aCst.), à savoir que la moitié de l'impôt sur les huiles minérales et l'intégralité de la surtaxe sur les huiles minérales sont affectées aux routes; le reste alimentant la caisse générale de la Confédération.

La loi sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)³ régit la perception de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales. Aux termes de l'art. 17, al. 2 Limpmin, le Conseil fédéral peut accorder l'exonération, partielle ou totale, de l'impôt pour les carburants qui sont utilisés pour le ravitaillement d'aéronefs engagés dans le trafic de ligne ainsi que pour les carburants qui sont utilisés pour le ravitaillement d'aéronefs avant l'envol direct à destination de l'étranger. Il a fait usage de cette prérogative dans l'art. 33 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin)⁴, article dont le premier et le deuxième alinéas exonèrent de l'impôt les carburants servant à ravitailler des aéronefs engagés dans le trafic de lignes ainsi que les carburants servant à ravitailler d'autres aéronefs à destination de l'étranger lorsqu'une autorisation d'exploitation ou une autorisation pour écoles de pilotage est présentée. L'impôt est en revanche perçu pour tous les autres types de vols, soit d'une part tous les vols intérieurs pour autant qu'ils ne soient pas effectués en service régulier et ne permettent pas la correspondance avec un vol régulier en provenance ou à destination de l'étranger, d'autre part, les vols à destination de l'étranger qui ne sont pas effectués en service régulier ou dans le cadre d'une autorisation d'exploitation ou d'une autorisation pour écoles de pilotage. Autrement dit, tous les vols non commerciaux, les vols de ligne entre Zurich et Genève qui ne servent pas à assurer une correspondance pour l'étranger, ainsi que tous les vols d'affaires (c'est-à-dire effectués par des avions d'entreprise n'étant pas exploités en vertu d'une autorisation d'exploitation) sont imposés. Les recettes brutes de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales s'élevaient les années passées en moyenne à près de 60 millions de francs.

2.2 Nouvelle disposition constitutionnelle

Dans le cadre de l'examen d'une éventuelle affectation des recettes provenant de la taxation sur le kérosène au financement de mesures en faveur de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté dans le transport aérien, trois variantes de modification de l'article 86 Cst. ont été évaluées.

Variante 1: Nouvel alinéa 2^{bis}; affectation intégrale du produit.

Cette variante présente l'avantage d'attribuer la totalité du produit – soit 60 millions de francs – à l'aviation. Elle est toutefois contraire à la conception de l'article 86 Cst. qui ne prévoit d'affecter que la moitié du produit net. Comme nous le verrons plus avant au point 3, cette variante occasionnerait une charge supplémentaire pour le budget de la Confédération.

Variante 2: Nouvel alinéa 2^{bis}; affectation partielle du produit par analogie avec la réglementation actuelle relative au transport routier

La variante 2 est conforme au principe de l'article 86 Cst., le montant disponible reculant dans ce cas à 44 millions de francs. Cette variante n'aurait aucune incidence sur le budget de la Confédération.

Variante 3: ajout du transport aérien dans l'alinéa 3 et extension du catalogue des tâches
Avec cette variante, outre le (une partie du) produit de l'impôt sur les huiles minérales, celui de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière) serait aussi

³ RS 641.61

⁴ RS 641.611

affecté à l'aviation. Force est néanmoins de constater qu'une utilisation de tels produits (vignette autoroutière et impôt sur les huiles minérales autres que les carburants d'aviation) en faveur du transport aérien ne se justifie pas. Cette variante n'aurait également aucune incidence sur le budget de la Confédération.

La pesée des avantages et des inconvénients de chaque variante plaide clairement en faveur de la variante 2. Elle est conforme à la conception de l'article 86 Cst. et n'aurait aucune incidence sur le compte financier de la Confédération. L'article 86, alinéa 2^{bis} Cst. affectera dorénavant le produit de l'impôt à la consommation grevant les carburants d'aviation au financement de la protection de l'environnement, des mesures de sûreté ainsi que des mesures visant à promouvoir un niveau élevé de sécurité aérienne. Ce faisant, on opère une distinction entre les carburants d'aviation et les autres carburants; l'article 86 alinéa 3 Cst. devra donc être adapté en conséquence. Par analogie avec la clé de répartition utilisée pour le trafic routier, la moitié du produit de l'impôt sur la consommation devra faire l'objet d'une affectation obligatoire. Le produit de la surtaxe est aujourd'hui intégralement affecté à la route. Or, avec une affectation en faveur de l'aviation, ce produit devra être réparti. La surtaxe de l'impôt à la consommation sur les carburants d'aviation sera attribuée intégralement au transport aérien. C'est pourquoi il n'a pas été nécessaire de modifier la teneur de l'art. 86, al. 4 Cst.

Les parties suivantes abordent les mesures en faveur de la protection de l'environnement, de la sûreté et de la sécurité. Elles présentent sommairement les mesures entrant en ligne de compte et les milieux susceptibles de bénéficier des moyens financiers. Les détails devront être réglés dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)⁵ ou bien dans une loi spéciale. Le versement des sommes incomberait à l'OFAC qui remplirait la fonction d'administrateur du financement spécial du transport aérien.

Dans son rapport sur la politique aéronautique de la Suisse mentionné en introduction, le Conseil fédéral a clairement manifesté sa volonté de promouvoir la compétitivité de l'aviation suisse. L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (Accord aérien Suisse-CE) proscrit toute aide d'Etat qui fausserait ou menacerait de fausser la concurrence. L'OMC impose également des règles analogues. Les mesures proposées visent uniquement à atténuer l'évident handicap en termes de compétitivité dont souffre la Suisse vis-à-vis des autres pays. Elles ne contreviennent cependant ni à l'acquis communautaire, ni aux règles de l'OMC.

Mesures de protection de l'environnement

Le trafic aérien génère d'importantes nuisances sonores. En l'an 2000, après des décennies d'évaluation des mesures d'aménagement du territoire sur la base des zones de bruit, le Conseil fédéral a défini les valeurs limites d'exposition au bruit des aéroports, indispensables pour garantir un aménagement du territoire responsable. Au printemps 2001, le Conseil fédéral a fixé de manière définitive, dans une annexe à l'ordonnance sur la protection contre le bruit, les valeurs limites d'exposition (OPB, RS 814.41). Pour ce faire, il a dû tenir compte des principes d'un arrêt du Tribunal fédéral du 8 décembre 2000. Les valeurs limites d'exposition comprennent des valeurs de planification, des valeurs limites d'immission et des valeurs d'alarme. Lorsque les valeurs limites d'immission sont dépassées par des installations fixes comme les aérodromes, il existe une obligation de principe de procéder à l'assainissement de ces installations dans les meilleurs délais. S'il n'est pas possible de procéder à cet assainissement, des allègements peuvent être accordés aux aérodromes. Dans ce cas, on protégera les locaux sensibles au bruit par des mesures d'isolation acoustique telles que les fenêtres anti-bruit. Selon le cas, les propriétaires fonciers concernés pourront prétendre à des indemnités du fait d'une expropriation formelle et matérielle.

⁵ RS 725.116.2

En raison de l'augmentation du trafic aérien et du bruit occasionné par ce dernier, de plus en plus de personnes sont touchées par ces nuisances. Environ 100 000 personnes vivent dans des zones où les valeurs limites d'immission sont dépassées par le trafic aérien. De nombreuses procédures seront seulement menées à terme dans les années à venir; ce qui devrait entraîner des coûts élevés à la charge des installations concernées, à savoir les aéroports. D'après les estimations actuelles, la facture se situerait entre 40 et 50 millions de francs pour Genève et entre 1 et 1,2 milliard de francs pour Zurich.

Aujourd'hui, les différents degrés d'émissions de bruit des aéronefs sont pris en compte lors de l'établissement des tarifs d'aéroport. Les aéroports exigent également des surtaxes pour le bruit occasionné par certains aéronefs qui atterrissent ou décollent en pleine nuit et une partie des taxes de passagers est liée au bruit. Les recettes alimentent le fonds spécial bruit de l'aéroport. Elles se montent à environ 80 millions de francs pour l'aéroport de Zurich et à environ 50 millions de francs pour l'aéroport de Genève. Les moyens sont affectés et utilisés pour les mesures générales d'isolation acoustique ainsi que pour les indemnités à verser du fait d'expropriations formelles. Ainsi les coûts de ces mesures et les indemnités d'expropriation seront couverts par les taxes des usagers à l'origine du bruit. Pour les aéroports, les coûts dépassent probablement le milliard de francs. Toutefois, ni le montant précis des indemnités ni le moment où ces coûts seront dus ne sont encore connus. L'absence de réglementation juridique des délais de prescription, l'incohérence des procédures d'expropriation formelle et le manque de méthodes d'évaluation standardisées pour le calcul des indemnités engendrent également une certaine incertitude. Toutefois, il est établi que les aéroports concernés ne parviendront pas à financer immédiatement les indemnités exigées.

L'article 86, alinéa 2^{bis} Cst. permettra à la Confédération de financer les mesures de protection de l'environnement rendues nécessaires par l'activité aérienne, à l'instar des mécanismes en vigueur pour la route et le rail. Les moyens financiers devraient en priorité bénéficier aux aéroports nationaux et aux aérodromes régionaux. Ils serviraient à financer des mesures d'insonorisation et les indemnités en cas d'expropriation formelle. La nouvelle disposition constitutionnelle ainsi que la clé de répartition des recettes proposée sera en accord avec l'initiative parlementaire Hegetschweiler 00.414 «Protection contre le bruit dans les aéroports nationaux. Financement des mesures prévues par la loi». Cette initiative demande, pour des raisons d'égalité de traitement de tous les transports publics, que, comme c'est le cas pour le rail et la route, la Confédération veille aussi au financement des mesures découlant de l'application de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) en rapport avec les aéroports nationaux. La nouvelle disposition constitutionnelle répond également aux vœux du postulat Joder 05.3851 «Affectation à la navigation aérienne d'une part de l'impôt sur les huiles minérales». Celui-ci invite le Conseil fédéral à examiner s'il serait opportun d'utiliser la part de l'impôt sur les huiles minérales provenant de la navigation aérienne pour financer les infrastructures ainsi que des mesures visant à garantir la navigation aérienne, la sûreté et la sécurité et la protection de l'environnement. Les aérodromes régionaux et l'aviation générale devront être pris en compte de manière adéquate. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat.

Mesures de sûreté

Afin d'assurer la protection de l'aviation civile contre les actes illicites, notamment les attentats terroristes et les détournements d'avions, il importe de prendre des mesures adéquates et appliquées de manière uniforme dans le monde entier. Dès lors, en Suisse, les bases légales nécessaires se fondent sur les prescriptions internationales correspondantes de l'OACI et de la Communauté européenne, lesquelles ont été renforcées depuis le 11 septembre 2001. Le durcissement des prescriptions entraîne cependant une augmentation constante des coûts des mesures de sûreté à la charge de l'aviation.

Les coûts des mesures de sûreté sont répartis entre les exploitants d'aérodromes, les entreprises de transport aérien et la Confédération. L'article 122a de l'ordonnance sur l'aviation

(OSAv)⁶ stipule que la responsabilité de l'exécution et du financement des mesures particulières de sûreté incombent à l'exploitant de l'aéroport ou aux entreprises de transports aériens. Ces mesures de sûreté sont détaillées dans l'ordonnance du DETEC sur les mesures de sûreté dans l'aviation (OMSA)⁷ laquelle règle les obligations des exploitants d'aérodrome et des transporteurs aériens ainsi que les coûts qu'ils doivent supporter, ceux-ci étant largement déterminés en fonction du principe de causalité.

L'exploitant d'aérodrome répond en particulier des installations et dispositifs techniques, de l'accès à la zone de sûreté à accès réglementé et du contrôle des passagers et de leurs bagages. Il peut prélever une part des taxes d'aérodrome pour couvrir les frais résultant de l'aménagement et de l'exploitation de ses installations et dispositifs.

Pour leur part, les transporteurs aériens répondent en particulier du contrôle de l'accès aux aéronefs et aux installations d'entretien, du contrôle de l'embarquement des passagers, de l'inspection des aéronefs et du contrôle des provisions de bord et autres fournitures. Les coûts, qui comprennent également le renforcement et la surveillance des portes du cockpit et la réservation de sièges pour les agents de sécurité, sont pris en charge par le transporteur.

La Confédération supporte les coûts de l'instruction et de l'intervention des gardes de sûreté ainsi que les frais administratifs liés (p. ex. coûts de l'infrastructure utilisée pour l'instruction et coût des équipements). La Confédération peut aussi exceptionnellement participer aux frais et dépenses extraordinaires qui contribuent sensiblement à améliorer et à accroître la sûreté à long terme. Le budget annuel correspondant s'élève à quelque 9 millions de francs.

Ainsi que l'a mis en évidence une étude publiée par la Commission européenne au printemps 2004, il n'existe pour l'heure en Europe aucune pratique uniforme en matière de financement des mesures de sûreté. La Commission exposera prochainement dans une communication sa position sur ce dossier. Il semble à cet égard que les Etats membres qui exigent des mesures de sûreté plus sévères que celles prévues dans le règlement (CE) n° 2320/2002 seraient tenus de supporter les coûts supplémentaires induits.

L'article 86, alinéa 2^{bis} Cst. permettrait à la Confédération de s'engager financièrement en faveur de la sûreté davantage qu'elle ne le fait dans le cadre du budget actuel. Les moyens devraient en premier lieu être attribués aux aéroports et aux transporteurs aériens en privilégiant la formation du personnel, les opérations de contrôle ou l'acquisition de matériel.

Mesures visant à promouvoir un niveau de sécurité élevé dans le transport aérien

La sécurité concerne tous les secteurs de l'aviation civile: l'exploitation des vols, le contrôle de la circulation aérienne, le service de la météorologie aéronautique, les aéroports de même que la construction et la maintenance aéronautiques. Conformément au Rapport sur la politique aéronautique, le Conseil fédéral entend faire en sorte que la Suisse garantisse un niveau de sécurité élevé comparativement aux autres pays européens. L'article 86, 2^{bis} Cst. permet à la Confédération de concourir au maintien d'un niveau de sécurité élevé.

Les subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse apparaissent à plusieurs niveaux. Premièrement, les aéronefs pilotés selon les règles de vol à vue recourent parfois à des services de navigation aérienne mais sont exonérés de redevances en vertu d'une réglementation harmonisée sur le plan européen. Ensuite, on constate un subventionnement croisé de l'aéroport de Zurich au profit des aérodromes régionaux suisses (Bern, Lugano, St.Gallen-Altenrhein, Granges, Les Eplatures et Sion), puisque les redevances d'approche perçues par le premier (excédent de recettes) «subventionnent» les seconds (recettes insuffisantes). Le prélèvement sur les aérodromes régionaux de redevances couvrant les coûts des prestations entraînerait selon toute probabilité l'abandon par Skyguide

⁶ RS 748.01

⁷ RS 748.122

SA des prestations de service de navigation aérienne sur ces installations et du même coup un abaissement du niveau de sécurité de l'aviation suisse. Il en irait de même si l'on percevait des redevances couvrant les coûts auprès de l'aviation de plaisance. Si les redevances devaient couvrir intégralement les coûts des prestations, cela aurait des effets dissuasifs indésirables en matière de formation et de perfectionnement des pilotes. Avec le produit de l'impôt sur les huiles minérales, la Confédération pourra contribuer à éliminer les subventions croisées tout en maintenant un niveau de sécurité élevé.

Le produit de l'impôt sur les huiles minérales pourra aussi être affecté à deux autres domaines. Les enquêtes sur les accidents d'aviation mettent souvent en évidence des causes récurrentes imputables aux pilotes ou aux aéronefs. Par le biais de programmes de prévention des accidents, la Confédération peut au besoin s'attaquer de manière ciblée aux insuffisances constatées et financer des mesures visant à les combattre. Si l'OFAC constate des déficits en matière de sécurité dans le cadre de son activité de surveillance, il peut aussi décréter et financer des mesures ponctuelles, comme par exemple des mesures de formation, propres à augmenter la sécurité.

3 Conséquences financières de la disposition constitutionnelle

Le financement spécial de la circulation routière fait partie intégrante du compte financier. En conséquence, toute dépense supplémentaire de ce poste se répercute automatiquement sur le compte financier de la Confédération. L'impôt sur les huiles minérales se compose d'un impôt de base et d'une surtaxe sur les huiles minérales. La moitié de l'impôt de base, considérée comme étant des recettes fiscales générales, alimente la caisse de la Confédération recettes. L'autre moitié ainsi que la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales sont versés au compte financier du financement spécial de la circulation routière. En 2005, les recettes routières à affectation obligatoire s'élevaient à près de 3,476 milliards de francs. Il s'agit de recettes nettes, c'est-à-dire déduction faite des frais de perception (1,5%) et de la part de la Principauté du Liechtenstein (env. 0,4%). Si l'on ajoute le produit net de la vignette autoroutière (près de 280 millions), le montant servant au financement spécial de la circulation routière avoisine les 3,756 milliards de francs. En 2005, cet argent a été réparti comme suit: 2 milliards pour la construction, l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des routes nationales, 200 millions à titre de contribution pour les routes principales, 700 millions à titre de contribution au financement de mesures techniques (financement de 25% des coûts occasionnés par la construction des lignes de base de la NLFA, trafic combiné, etc.) et 700 millions pour d'autres contributions. Il en est résulté un excédent de recettes de 150 millions de francs qui sont venus alimenter les réserves qui totalisaient fin 2005 environ 3,855 milliards de francs.

Ce système s'est maintenu sous le régime de la Nouvelle péréquation financière (NPF) mais le financement spécial de la circulation routière est appelé à se modifier avec la création prévue du fonds d'infrastructure. A partir de 2008, une partie des moyens du premier sera censée alimenter ce fonds afin de financer l'achèvement du réseau des routes nationales, l'élimination des goulets d'étranglement et le trafic d'agglomération. Parallèlement, le Conseil fédéral souhaite qu'un premier apport de 2,2 milliards de francs prélevé en partie sur les réserves du financement spécial de la circulation routière soit versé dans le fonds (le Conseil des Etats en tant que premier conseil propose de fixer ce montant à 2,6 milliards de francs) ce qui réduirait nettement les réserves du financement spécial.

En 2005, des dépenses périodiques d'un montant de quelque 24 millions de francs et provenant des ressources générales de la Confédération ont été allouées au transport aérien. Il s'agissait de contributions à Eurocontrol, au personnel de sûreté navigant et aux organisations internationales de l'aviation civile. Le produit de l'imposition des carburants d'aviation devra être affecté non seulement aux dépenses susmentionnées mais également à toute nouvelle dépense relevant de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté. Le produit de l'imposition des carburants d'aviation ajouté au financement spécial de la circu-

lation routière s'élevait en 2005 à 44 millions de francs, soit 1,3% du total des recettes. La variante proposée se traduit par la création d'un financement spécial du transport aérien. En conséquence, les recettes routières à affectation obligatoire seront réduites d'autant. Il y aura donc 44 millions de francs en moins à disposition pour les routes. Ce transfert, compte tenu des recettes annuelles engrangées par le financement spécial de la circulation routière, peut être considéré comme négligeable. Qui plus est, la mesure n'aurait aucune incidence sur le budget de la Confédération, puisque le financement spécial de la circulation routière figure dans le compte financier et que le transfert de recettes n'entraîne aucune dépense ni recette supplémentaires.

4 Programme de la législature

L'objet figure dans le rapport sur le programme de la législature 2007-2011 du...⁸.

⁸ FF