



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

Résultat de la procédure de consultation

Mars 2007

1	Contexte	3
2	Participants à la procédure de consultation	3
2.1	Invitation à prendre position	3
2.2	Prises de position adressées	3
3	Résultat	4
3.1	Résumé des prises de position	4
3.2	Considérations d'ordre financier	5
3.3	Remarques complémentaires	6
3.4	Propositions relatives aux variantes	8
3.5	Propositions concernant la répartition du produit	8
3.6	Propositions concernant la disposition constitutionnelle.....	11

Annexe:

Liste des destinataires (avec abréviations)

1 Contexte

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) qui fonderait un mécanisme d'affectation des recettes de la taxation des carburants d'aviation en faveur de l'aviation. Le Conseil fédéral a mis le projet en consultation du 18 octobre 2006 au 26 janvier 2007. Le présent rapport prend en considération toutes les prises de position qui ont été adressées avant la fin mars 2007.

2 Participants à la procédure de consultation

2.1 Invitation à prendre position

Le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a invité par courrier daté du 19 octobre 2006 les 81 autorités, associations, organisations et entreprises suivantes à prendre position:

- 26 gouvernements cantonaux¹
- 15 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale²
- 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne³
- 8 associations faîtières de l'économie⁴
- 29 participants provenant de divers horizons (associations, défenseurs de l'environnement, organisations civiques, aéroports et transporteurs aériens)⁵

2.2 Prises de position adressées

A fin mars 2007, 73 prises de positions avaient été adressées. Se sont ainsi exprimés :

- 25 cantons⁶
- la Conférence des directeurs cantonaux des finances
- 7 partis politiques⁷
- 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne⁸
- 7 associations faîtières de l'économie⁹

¹ ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU

² FDP, PDC, PS, UDC, AdG, PCS, UDF, PEV, PES, GL, Lega, PLS, PST-POP, DS, SGA

³ ACS, UVS, SAB

⁴ economiesuisse, USAM, UPS, SSE, ASB, USS, SEC Suisse, TS

⁵ Aerosuisse, AeCS, AOPA, AESA, SFV, SIAA, ASTAG, TCS, ACS, ATE, FRS, LITRA, Baumeisterverband, Swiss, easyjet, Helvetic, Darwin, Flybaboo, Hello, Belair, Edelweiss, Unique, AIG, EAP, Skyguide, Uni SG, Uni Basel, Uni Bern, ASDA

⁶ ZH, BE, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU

⁷ FDP, PDC, PS, UDC, LPS, PCS, PEV

⁸ ACS, UVS, SAB

⁹ economiesuisse, USAM, UPS, SSE, USS, SEC Suisse, TS

- 4 clubs automobiles et associations du trafic routier¹⁰
- 2 associations des transports publics¹¹
- 5 organisations diverses (environnement, commerce, tourisme, propriétaires fonciers, employés)¹²
- 2 universités¹³
- 1 association cantonale¹⁴
- 7 associations de l'aviation¹⁵
- 3 aéroports nationaux¹⁶, 3 aérodromes régionaux¹⁷
- 2 compagnies aériennes¹⁸
- Skyguide

3 Résultat

3.1 Résumé des prises de position

Le projet de modification de l'art. 86, Cst. a été accueilli favorablement par la grande majorité des participants à la consultation. Quatorze cantons¹⁹ se sont prononcés en sa faveur et dix²⁰ y sont opposés. Le canton d'Obwald n'a pas adressé de prise de position et le canton de Glaris s'est expressément abstenu de se prononcer. La Conférence des directeurs cantonaux des finances a émis un avis négatif. Les partis politiques²¹ qui se sont exprimés ont tous approuvé la proposition. Des vingt-deux associations (ce chiffre ne comprend pas celles de l'aviation), qui ont adressé une prise de position²², on dénombre seize²³ avis favorables contre trois²⁴ avis opposés. Trois associations²⁵ ont expressément renoncé à se prononcer, l'UPS s'étant toutefois intégralement alignée sur la position d'economiesuisse. L'Université de Berne a rendu un avis positif alors que l'Université de Saint-Gall n'a pas pris position. Les milieux de l'aviation consultés ont adressé seize prises de position²⁶, toutes, sans exception, favorables au projet.

¹⁰ strasseschweiz, UPSA, ACS, TCS

¹¹ LITRA, UTP

¹² ATE, Centre Patronal, STV, HEV, SEV/GATA

¹³ Uni Bern, Uni SG

¹⁴ Handelskammer beider Basel

¹⁵ Aerosuisse, AéCS, AOPA, AESA, SFV, SIAA, SHA

¹⁶ Unique, AIG, EAP

¹⁷ Bern/Alpar, Altenrhein, Lugano

¹⁸ Swiss, easyjet

¹⁹ ZH, NW, SO, BS, BL, SH, AR, AI, TG, TI, VD, VS, NE, GE

²⁰ BE, LU, UR, SZ, ZG, FR, SG, GR, AG, JU

²¹ FDP, PDC, PS, UDC, PLS, PCS, PEV

²² ACS, UVS, SAB, economiesuisse, USAM, UPS, SSE, USS, SEC Suisse, TS, strasseschweiz, UPSA, ACS, TCS, LITRA, UTP, ATE, Centre Patronal, STV, HEV, SEV/GATA, Handelskammer beider Basel

²³ strasseschweiz, UPSA, ACS, TCS, UTP, ATE, Centre Patronal, STV, HEV, SEV/GATA, Handelskammer beider Basel, TS, UVS, economiesuisse, USAM, USS

²⁴ SAB, ACS, LITRA

²⁵ UPS, SSE, SEC Suisse

²⁶ Aerosuisse, AéCS, AOPA, AESA, SFV, SIAA, Unique, AIG, EAP, Bern, Altenrhein, Lugano, Swiss, easyjet, Skyguide, SHA

3.2 Considérations d'ordre financier

La Conférence des directeurs cantonaux des finances s'oppose au projet pour des motifs politiques. Elle fait valoir que les financements spéciaux introduisent une inégalité de traitement entre les différents domaines de l'activité de l'État et que la mesure proposée limiterait la flexibilité de la gestion des finances publiques. Les cantons cherchent depuis longtemps à diminuer les financements spéciaux. De plus, il n'est nul besoin d'instaurer un financement spécial vu la modestie des montants annuels en jeu. La Conférence estime également que le financement spécial de l'aviation civile constituerait un précédent. Nombre de branches économiques contribuent par le biais de recettes particulières aux finances fédérales et pourraient exiger à leur tour un financement spécial. L'assujettissement du transport aérien au fisc est aujourd'hui marginale. Il s'agit par conséquent d'un secteur privilégié dont les externalités négatives sont très importantes (nuisances sonores, pollution atmosphérique et dépréciation des immeubles situés sous les couloirs aériens) ; les coûts afférents à celles-ci devraient dès lors être pris en compte dans un financement spécial. Eu égard à la faiblesse des montants transférés, cette modification constitutionnelle, obligatoirement soumise au peuple, est disproportionnée. Enfin, l'objet soumis n'est pas sans incidences financières dans la mesure où il ôterait des ressources financières aux cantons puisque ceux-ci contribuent au financement spécial du trafic routier. Cet aspect est absent du projet.

Les cantons opposés au projet émettent peu ou prou les mêmes réserves que la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Le canton de Lucerne et deux associations²⁷ font remarquer que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entraînera à partir du 1^{er} janvier 2008 des coupes dans les crédits disponibles pour la construction et l'entretien des routes principales, coupes auxquelles s'ajouteraient celles qu'occasionnerait la nouvelle clé de répartition entre le financement spécial du trafic routier et le financement spécial du transport aérien. Lucerne explique que selon le plan financier de la Confédération 2008-2010, les dépenses consacrées à l'aviation s'élèveraient à 100 millions de francs. Le financement spécial ne suffirait donc de loin pas à financer ces coûts.

Au chapitre de la vérité des coûts, le canton de Fribourg remarque que le trafic aérien commercial profiterait abondamment de la redistribution du produit de l'impôt sur les huiles minérales alors même qu'il est déjà exonéré de cet impôt. Le principe de la vérité des coûts doit aussi s'appliquer à l'intérieur du secteur de l'aéronautique. Un soutien aux aérodromes régionaux et aux places d'aviation serait plus adéquat. Fribourg relève également que la navigation sur les lacs et les cours d'eau serait également en droit de bénéficier du produit de l'impôt sur les huiles minérales. C'est l'illustration que la stricte application du principe de la vérité des coûts va trop loin et qu'elle ne se justifie pas dans le cas de l'aviation.

Le canton d'Argovie relève que les lignes directrices des finances fédérales rejettent toute idée de financement spécial. Le flou règne également quant aux futurs besoins de financement de l'aviation civile suisse. S'ils excèdent 44 millions de francs, le financement spécial s'avérerait insuffisant et il faudrait recourir aux ressources générales de la Confédération pour financer les dépenses supplémentaires. La Chambre de commerce des deux Bâles ajoute à ce sujet qu'il ne faut pas toucher aux fonds réservés aux routes sous peine de nuire à la transparence.

Le canton de Berne souhaiterait que l'on analyse le financement des transports dans leur globalité et qu'il soit modernisé. Il conviendrait de trouver une réglementation unique qui remplacerait les solutions spécifiques à chaque moyen de transport.

²⁷ LU, TCS, SAB

Les cantons de Thurgovie et de Vaud sont favorables au projet mais souhaitent que la diminution induite des recettes en faveur du financement spécial du trafic routier ne se traduise pas par une coupe dans les moyens financiers revenant aux cantons et attendent la confirmation que le projet n'aura aucune incidence financière pour les cantons. Les cantons de Soleure et de Neuchâtel s'accommodent en revanche de la diminution des rentrées pour le compte routier car ils estiment que les montants en jeu sont modestes.

Plusieurs associations²⁸ sont d'avis qu'une révision de la Constitution est superflue pour réaliser les mesures proposées. L'affectation proposée de 44 millions au financement spécial du transport aérien réduirait le financement spécial du trafic routier, montant qu'il s'agirait de compenser. Le financement spécial du trafic routier est un important pilier du fonds d'infrastructure et toute réduction des contributions est synonyme de fragilisation des tâches de financement assignées à ce fonds. Deux associations²⁹ estiment en outre que le transport aérien devrait être plus fortement imposé compte tenu des coûts externes qu'il génère. Le train représente selon elles un moyen de transport nettement plus rationnel pour de courtes et moyennes distances. L'accent doit être mis sur l'amélioration du rapport entre les coûts du rail et ceux du transport aérien et sur une meilleure intégration au réseau européen à grande vitesse. Enfin, il faudrait examiner une hausse des taxes sur le kérosène.

3.3 Remarques complémentaires

Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne souhaiteraient que la Confédération s'engage davantage en faveur de l'instauration d'un impôt international sur le kérosène. Cette exigence est également avancée par le PS. Pour les deux Bâles, la Confédération devrait appliquer les nouvelles possibilités à l'aéroport de Bâle-Mulhouse aussi, en tenant compte du caractère binational de l'aéroport et en prévoyant un mécanisme spécial.

Le canton du Jura exige que le trafic de ligne ne soit plus exonéré de l'impôt sur les carburants. C'est à cette condition que l'on pourrait approuver l'affectation partielle du produit de l'impôt sur les huiles minérales à la réduction des effets négatifs du transport aérien. Le PS critique également l'exonération de l'impôt précitée. De l'avis du PCS, il faut saisir l'occasion offerte par la disposition constitutionnelle pour abolir ce privilège. La croissance du trafic aérien est due essentiellement aux prix modérés des billets d'avion. Imposer le carburant d'aviation consommé par le trafic de ligne permettrait de faire pencher la balance dans l'autre sens, tandis que les recettes supplémentaires générées pourraient financer le développement de nouvelles technologies.

Sans nier l'importance économique de l'aviation, le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures estime qu'il ne faut toutefois pas escamoter les coûts directs et surtout indirects considérables occasionnés par le trafic aérien. Ils ne peuvent être entièrement laissés à la charge du transport aérien, mais devraient être supportés par les ressources générales de la Confédération et des cantons (infrastructure des transports, aménagement du territoire, dépréciations).

Se référant au trafic fluvial sur le Rhin, la Chambre de commerce des deux Bâles propose d'examiner également la possibilité d'instituer un financement spécial de la navigation.

Le PS soutient le projet tout en insistant sur le fait que le trafic aérien a d'importants effets négatifs sur l'environnement et sur la santé et qu'en particulier une part déterminante des rejets de CO₂ responsables du réchauffement climatique est due au trafic aérien. Il faut donc limiter autant que possible le trafic aérien qui ne doit pas être encouragé ni bénéficier d'un traitement de faveur au détriment du rail. Pour les voyages en Europe, il faut promouvoir en priorité le rail. Il faut également allouer à Skyguide le personnel nécessaire pour mettre en

²⁸ LITRA, ACS, SAB

²⁹ LITRA, SAB

œuvre le principe de «safety first» et il convient d'adopter des mesures afin de doter les services de navigation aérienne – également eu égard à la coopération avec l'Allemagne - d'une organisation et de structures qui lui permettent de fonctionner de manière optimale. L'abolition des subventions croisées en vigueur liées aux redevances de navigation aérienne ne doit pas conduire à la baisse des tarifs pratiqués sur les aéroports nationaux. Les exigences contenues dans l'initiative parlementaire Hegetschweiler 02.418 « Indemnisation pour nuisances sonores dues au trafic aérien. Garanties quant à la procédure » doivent également être prises en compte dans le projet proposé. S'agissant de cette initiative, le PLS met en garde le Conseil fédéral contre tout accroissement des dépenses affectées aux mesures de protection des riverains des aéroports contre le bruit.

Le PCS soutient toute mesure de nature à améliorer le bilan écologique du transport aérien. La formulation imprécise proposée ne doit cependant pas aboutir à ce que l'État remédie aux atteintes à l'environnement causées par les exploitants privés.

Aerosuisse souligne l'inégalité de traitement entre le transport aérien et le rail, non seulement en termes de subventionnement des coûts d'exploitation et d'infrastructure mais également en ce qui concerne les mesures antibruit. Conformément à l'art. 57 Cst., la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population. Les tâches de maintien de la sûreté relevant de la compétence de l'État doivent donc en principe être financées par le budget général de la Confédération, comme c'est déjà le cas à raison de 49% pour le trafic ferroviaire et le transport par bus.

Plusieurs participants à la consultation³⁰ soulignent que le produit de l'impôt sur les huiles minérales ne suffit de loin pas à compenser les frais élevés et en constante augmentation afférents à la sécurité, à la sûreté et à la protection de l'environnement. Il représente néanmoins une contribution qui s'impose logiquement. Indépendamment de la présente procédure de consultation, il faudra discuter de nouvelles modalités de financement. Il faudra établir autant que faire se peut une égalité de traitement entre le transport aérien, le rail et la route. Les aéroports suisses prennent en charge une part substantielle des dépenses consacrées à la répression des actes illicites, bien que la protection de la population soit une mission incombant aux collectivités publiques, mission qui est d'ailleurs assurée par l'État dans de nombreux pays européens. Il y a fort à parier que les coûts de la sûreté vont continuer à augmenter et que la compétitivité des aéroports suisses par rapport à leurs concurrents européens va de ce fait aller en se détériorant.

L'ASEA exige que deux points du rapport explicatif soient complétés. Il est faux de prétendre qu'en raison de l'augmentation du trafic aérien et du bruit occasionné par ce dernier, de plus en plus de personnes sont touchées par les nuisances. Les progrès considérables réalisés dans la conception des moteurs et des avions ont permis de réduire les nuisances sonores des aéronefs au voisinage des aéroports. Ce qui a changé, ce sont les critères d'évaluation des nuisances sonores et la densité de population aux abords des aéroports. Ce sont ces éléments qui expliquent l'augmentation du nombre de personnes exposées. L'AéCS a développé la même argumentation. L'AESA estime que l'expression égalité de traitement avec la route et le rail pourrait laisser supposer que la modification proposée mettrait le trafic aérien sur le même plan que le rail et la route. Or ce ne serait que très partiellement le cas. Le soutien énorme des collectivités publiques dont bénéficient ces deux modes de transport laisse apparaître un net déséquilibre en défaveur du transport aérien. Les prestations du transport aérien ne bénéficient en règle générale pas de l'aide de l'État.

L'Association suisse des aérodromes fait remarquer que le trafic évoluant selon les règles de vol à vue (sans recours aux services de la navigation aérienne) ne saurait être rendu responsable du déficit des services de navigation aérienne. Ce dernier est plutôt dû au fait que l'entreprise chargée d'offrir des prestations de navigation aérienne doit exercer son activité sur des aérodromes dont le volume de trafic IFR n'est pas suffisant.

³⁰ SIAA, Unique, Bern/Alpar, economiesuisse

Le SEV et GATA souhaitent que les entreprises du secteur aérien soient tenues de conclure des CCT, afin que les conditions de travail des salariés soient soumises à une réglementation claire. Les deux organisations et le PS souhaitent qu'une procédure plus simple que la modification constitutionnelle, qui suppose obligatoirement le vote des citoyens, soit suivie pour concrétiser les objectifs du projet.

Travail.Suisse souhaite que le Conseil fédéral, en accord avec son message sur la loi sur le CO₂, appuie les efforts actuels de la Commission européenne visant à intégrer l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union. Le PS exige d'inclure les émissions du trafic aérien dans le programme de réduction des rejets de CO₂ pour atteindre une réelle vérité des coûts et une véritable internalisation des externalités.

3.4 Propositions relatives aux variantes

La majorité des participants à la consultation favorables au projet optent pour la variante 2 s'agissant de la répartition du produit de l'impôt sur les huiles minérales.

De nombreux participants à la consultation³¹ préconisent la variante 1, car elle met davantage de fonds à disposition de l'aviation. Il s'agit selon eux de la solution la plus logique car elle prend en considération le fait que le transport aérien assume intégralement ses coûts et ne reçoit que des contributions relativement modestes prélevées sur les ressources générales de la Confédération. Par rapport à la variante 2, la charge supplémentaire occasionnée par la variante 1 n'est pas excessive rapportée au budget de la Confédération. Forts de ces arguments, une partie des participants favorables au projet³² appuient sans réserves la variante 1. Attendu que dans le système actuel une part du produit de l'impôt sur les huiles minérales alimente la caisse générale de la Confédération, les autres participants à la consultation se prononcent en faveur de la variante 2³³, certains³⁴ à titre de variante subsidiaire.

Le canton du Tessin, se référant aux orientations du rapport sur la politique aéronautique, propose que l'on délaisse la variante 2 au profit de l'une ou l'autre des deux autres variantes (1 et 3) qui accordent davantage de moyens à l'aviation.

3.5 Propositions concernant la répartition du produit

De nombreuses prises de position³⁵ constatent que le projet ne mentionne encore rien de la clé de répartition des fonds entre les différents domaines et souhaiteraient disposer d'éléments plus concrets à ce sujet. Certaines prises de position proposent d'ailleurs des clés de répartition. La répartition devrait être équilibrée, reposer sur des critères uniformes et ne pas se fonder uniquement sur la situation de l'aéroport de Zurich. On remarque que la documentation de consultation ne dit mot de l'aéroport de Bâle. Les moyens financiers doivent être équitablement répartis entre les aéroports nationaux, tout en tenant compte de la situation particulière de l'aéroport de Bâle. Il convient également de tenir compte de l'importance régionale des aéroports. Au chapitre des mesures en faveur de la protection de l'environnement, il faudra impérativement prendre en compte les indemnités pour expropriations formelles versées à ce jour. En déposant la motion 06.3419 « Transfert à la Confédéra-

³¹ GE, Skyguide, Swiss, SIAA, SFV, AOPA, Unique, AIG, Bern/Alpar, Altenrhein, Lugano, UVS, Travail.Suisse, PCS, PLS

³² GE, Unique, AIG, Altenrhein, Lugano, UVS, PCS, PLS

³³ Swiss, SIAA, SFV, AOPA, Travail.Suisse

³⁴ Skyguide, Bern/Alpar

³⁵ PS, PLR, GE, AIG, Lugano, Chambre de commerce des deux Bâles, Centre Patronal, SEV, GATA, USAM, PLS

tion des fonds "bruit" des aéroports nationaux », la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national a manifesté sa volonté d'aboutir à un règlement rapide du problème de la protection contre le bruit.

Le Tessin estime que les aéroports desservis par des vols d'affaires devraient également bénéficier de la manne provenant du produit de l'impôt sur les huiles minérales. Il propose en outre que les coûts afférents à la sûreté et les dépenses courantes en faveur du transport aérien restent à la charge de la caisse générale de la Confédération. Le Tessin souhaite que l'intégralité du produit net de l'impôt prélevé sur les carburants d'aviation revienne à l'aviation civile. Il est rejoint sur ce terrain par trois associations³⁶ qui exigent que le financement spécial ne finance que des nouvelles charges pour lesquelles la Confédération ne verse actuellement aucune contribution. A défaut, l'ensemble du projet ne consisterait qu'à transférer de l'argent du fond routier à la caisse générale de la Confédération, sans aucun profit pour le transport aérien. Les contributions que la Confédération verse à Eurocontrol, aux missions des gardes aériens de sûreté et aux organisations de l'aviation civile internationale ne devraient pas provenir des recettes à affectation obligatoire.

Le canton de Zurich propose que les contributions soient également affectées aux expropriations formelles et à des mesures de protection de l'air.

Le canton de Vaud exige que l'aéroport de Lausanne bénéficie de manière équilibrée des contributions du nouveau financement au même titre que celui de Zurich.

Le PS souligne que les normes de sécurité doivent être aussi élevées que possible et qu'il ne saurait être question d'économiser dans ce domaine. Si des déficits sont constatés dans le cadre de programmes de prévention des accidents, il convient d'ordonner les mesures appropriées et d'engager les moyens financiers nécessaires.

Le PCS souhaite que la part des fonds consacrée à la recherche et au développement de nouvelles technologies environnementales dans le domaine de l'aéronautique soit équivalente à celle consacrée à la lutte contre la pollution.

Aerosuisse chiffre les besoins annuels en matière de sécurité (services de navigation aérienne, aviation générale, travail aérien hélicoptère, prévention des accidents) à 51 millions de francs et les besoins en matière de sûreté à 30 millions de francs. L'association pense qu'il faut attendre le résultat des délibérations sur l'initiative parlementaire Hegetschweiler « Protection contre le bruit dans les aéroports nationaux. Financement des mesures prévues par la loi (00.414) » avant de régler définitivement la question du financement des mesures antibruit et des indemnités associées.

Skyguide propose que le produit de l'impôt sur les huiles minérales ne finance que des mesures de sécurité, ce qui permettrait d'éponger les pertes enregistrées actuellement dans les services de navigation aérienne sur les aéroports régionaux (22 millions de francs) et dans les services d'information aéronautique (15 millions de francs).

Les aéroports nationaux et les principaux aéroports régionaux regroupés au sein de la SIAA exigent qu'une part conséquente du produit de l'impôt sur les huiles minérales leur revienne et chiffrent ce montant à 30 millions de francs par an.

Unique revendique 23,7 millions pour couvrir les coûts afférents à la sûreté, tout en faisant remarquer que les prétentions au titre des indemnités d'expropriation dépassent largement les recettes de l'impôt sur les huiles minérales et qu'il conviendrait dès lors de trouver une autre réglementation.

³⁶ TCS, economiesuisse, USAM

EAP estime la quote-part qui lui revient au titre des coûts afférents à la sûreté à 3,7 millions de francs.

Divers participants à la consultation³⁷ exigent que l'on tienne compte du principe du « contributeur bénéficiaire » dans la répartition des recettes. Les contributions devraient en conséquence également être allouées aux aéroports régionaux et aux champs d'aviation, lesquels génèrent le plus de recettes tirées de l'imposition du carburant.

Plusieurs participants à la consultation³⁸ proposent que le produit de l'impôt sur les huiles minérales revenant à l'aviation alimente un fonds administré par les acteurs de l'aviation.

La SHA souhaite que ce fonds serve à financer les futurs aménagements des héliports d'hôpitaux dictés par les nouvelles exigences ainsi que les coûts de la sûreté sur les héliports et les places d'atterrissage en campagne. Les opérations de démantèlement des câbles inutilisés, menées actuellement à titre gracieux, devraient également être couvertes par ce fonds. Les nombreux services auxquels les hélicoptères sont tenus de faire appel (redevances de navigation aérienne, taxe relative à la base de données d'obstacles, METEO, Kosif et OFAC), devraient au moins pour partie être financés par le produit de l'impôt sur les carburants d'aviation.

Certains participants à la consultation³⁹ demandent à ce que le produit de l'impôt sur les huiles minérales ne serve pas à financer les tâches dévolues à la Confédération ou aux cantons, ce qui reviendrait à opérer un simple transfert de fonds sans que la compétitivité de l'aviation en soit renforcée. Il est également exclu d'utiliser le financement spécial du transport aérien pour financer les contributions de la Confédération aux organisations internationales (comme l'OACI ou Eurocontrol).

Pour l'AéCS, les recettes devraient indemniser les prestations des modes de transport qui assurent la sécurité et la durabilité économique, en particulier dans l'aviation générale. Entrent dans ce cadre les mesures en faveur des services de navigation aérienne, le financement des redevances d'approche dues par l'aviation générale (trafic VFR domestique), les mesures en faveur de la sécurité des infrastructures aéronautiques, l'augmentation de la sécurité / la prévention des accidents, la formation et le perfectionnement dans le domaine de la sécurité (soutien à l'instruction de base dans les domaines liés à la sécurité), le financement de tâches prescrites par la loi (surfaces de compensation écologique).

Le canton de Vaud et deux associations⁴⁰ proposent d'affecter les fonds à la construction et à l'entretien des installations aéroportuaires. La loi devrait également préciser les infrastructures concernées. Par exemple, seraient financées les pistes mais non les voies de raccordement des aéroports au réseau routier ou ferroviaire.

Deux associations estiment⁴¹ que l'amélioration du raccordement des aéroports au réseau des transports publics constitue une mesure environnementale, comme p. ex. actuellement à Genève et Zurich.

Deux associations⁴² relèvent dans deux prises de position identiques qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose à la Confédération de respecter la vérité des coûts dans l'application du principe de causalité. La stricte application du principe de la vérité des coûts n'irait pas sans entraîner des coûts supplémentaires pour le transport aérien. C'est ainsi que

³⁷ Aerosuisse, SFV, SIAA, Bern/Alpar

³⁸ Aerosuisse, SIAA, AeCS, SFV, AOPA, SHA, TCS

³⁹ Aerosuisse, AeCS, SFV, AOPA, Centre Patronal

⁴⁰ Centre Patronal, USAM

⁴¹ SEV, GATA

⁴² strasseschweiz, UPSA

les carburants d'aviation sont exclus des objectifs de réduction des rejets de CO₂ prévus par la loi sur le CO₂. A l'origine, le produit des droits d'entrée sur les carburants est destiné à la construction des routes, en particulier à l'édification du réseau des routes nationales. Le financement spécial proposé pour le trafic aérien repose sur une toute autre motivation. Parler dans ces conditions d'une analogie s'assimile dès lors à un abus de langage.

L'USS souhaite que les moyens seront réservés aux aéroports nationaux et ne serviront pas indirectement à subventionner l'aviation privée.

3.6 Propositions concernant la disposition constitutionnelle

Invoquant la pollution sonore et les risques pour la santé qu'elle occasionne ainsi que le principe « safety first », le PS propose la formulation suivante :

- a) contributions pour des mesures de protection de l'environnement, mesures anti-bruit comprises, rendues nécessaires par le transport aérien;
- b) inchangé
- c) contributions pour des mesures visant à promouvoir un niveau de sécurité aligné sur les normes les plus élevées.

L'UDC craint que la formulation retenue ne mette trop l'accent sur les mesures de protection de l'environnement au détriment de la sûreté et de la sécurité. Dans un monde caractérisé par l'instabilité et vu l'importance sans cesse croissante du trafic aérien international, on ne saurait faire l'impasse sur les contributions à des mesures de prévention des attentats terroristes et à des mesures en faveur de services de la navigation aérienne opérationnels. Il n'est pas question d'opérer des coupes dans ces domaines. L'UDC propose dès lors la formulation suivante :

- a) biffer
- b) inchangé
- c) inchangé

Compte tenu de l'objectif d'accroissement de la compétitivité, Aerosuisse propose de modifier l'ordre des priorités de l'art. 86, al. 2 Cst. :

- a) Contributions pour des mesures visant à promouvoir un niveau élevé de sécurité
- b) Contribution pour des mesures de sûreté
- c) Contributions pour des mesures de protection de l'environnement

Deux prises de position⁴³ proposent d'abandonner toute référence aux mesures en faveur de la protection de l'environnement, ou à la rigueur de les reléguer à la lettre c. Le secteur aérien supporte aujourd'hui déjà les coûts quantifiables des mesures de protection de l'environnement, puisque une taxe sur le bruit est ponctionnée sur chaque aéronef et chaque passager. De plus, les rejets de CO₂ devront certainement à l'avenir être compensés dans le cadre d'un système d'échange de quotas d'émission. Les mesures anti-bruit et les dépenses liées aux procédures d'expropriation devraient être financées par le biais des fonds bruit des aéroports et des suppléments bruit perçus avec les taxes aéroportuaires. Les fonds disponibles devraient dès lors être exclusivement affectés à la sécurité de l'exploitation et à la protection policière.

L'ATE approuve uniquement le financement de mesures qui ne pourraient pas être fournies dans le respect du principe de causalité. Ce pourrait être des mesures visant à maintenir un niveau de sécurité élevé et le financement des externalités du trafic aérien. Elle propose la formulation suivante :

⁴³ SZ, Swiss

- a) Contributions pour les coûts externes non couverts générés par le trafic aérien et pour les mesures visant à prévenir les conséquences négatives du trafic ou transport aérien, qui ne peuvent être financées dans le respect du principe de causalité.
- b) biffer
- c) inchangé

Pour l'Association suisse des propriétaires immobiliers, la lettre a est formulée de manière trop générale car elle ne prend pas suffisamment en compte le problème fondamental de l'augmentation des nuisances sonores qui affectent des milliers de personnes. Elle propose dès lors la formulation suivante :

- a) Principalement, contributions pour des mesures de protection de l'environnement, en particulier pour des mesures anti-bruit, rendues nécessaires par le transport aérien. Ce faisant, on garantit que les faibles moyens disponibles ne soient pas en majorité affectés aux mesures de sûreté et de sécurité visées aux lettres b et c.

Deux associations⁴⁴ souhaitent limiter les contributions aux mesures de protection de l'environnement, car les autres propositions tomberaient hors du champ d'application de l'art. 86 Cst. La consommation de carburant par l'aviation a un impact direct sur l'environnement. Ce lien direct est en revanche absent dans le cas de la sécurité et de la sûreté.

⁴⁴ UTP, Travail.Suisse

Annexe

Liste des participants à la consultation (avec mention des abréviations)

Cantons

ZH	Kanton Zürich
BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
OW	Kanton Obwalden
NW	Kanton Nidwalden
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Canton de Fribourg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubünden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Canton del Ticino
VD	Canton de Vaud
VS	Kanton Wallis / Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances

Partis

PDC	Parti démocrate-chrétien de la Suisse
PRD	Parti radical-démocratique Suisse
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre
AdG	Alliance de Gauche
PCS	Parti chrétien-social de Suisse

UDF	Union démocratique fédérale
PEV	Parti Évangélique
PES	Parti écologiste suisse / Alliance verte et sociale
GL	Grünliberale Zürich
Lega	Lega dei Ticinesi
PLS	Parti libéral suisse
PST - POP	Parti Suisse du Travail – POP
DS	Démocrates suisses
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative Zug

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des villes suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne

Associations faitières de l'économie

economiesuisse economiesuisse, Fédération des entreprises suisses

USAM	Union suisse des arts et métiers
UPS	Union patronale suisse
USP	Unions suisse des paysans
ASB	Association suisse des banquiers
USS	Union syndicale suisse
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
TS	Travail Suisse
HEV	Association suisse des propriétaires immobiliers
SSE	Société suisse des entrepreneurs
Centre Patronal	Centre Patronal

Associations cantonales

Chambre de commerce des deux Bâles

Associations de l'aviation

Aerosuisse	Association faitière de l'aviation suisse
AéCS	Aéro-Club de Suisse
AOPA	Aircraft Owners and Pilots Association Switzerland
AESA	Association suisse des entreprises aérotechniques
SFV	Association suisse des aérodromes
SIAA	Swiss International Airport Association
SHA	Swiss Helicopter Association

Associations du trafic routier

ASTAG	Association suisse des transports routiers
TCS	Touring Club Suisse
ACS	Automobile Club de Suisse
ATE	Association transports et environnement
FRS	Fédération routière suisse
LITRA	Service d'information pour les transports publics
strasseschweiz	Fédération routière suisse FRS
UPSA	Union professionnelle suisse de l'automobile
UTP	Union des transports publics

Associations de personnel

SEV	Syndicat du personnel des transports
GATA	Groundstaff Aviation Technics and Administration

Compagnies aériennes

Swiss	Swiss International Air Lines AG
Easyjet	easyjet Switzerland S.A.
Helvetic	Helvetic Airways AG
Darwin	Darwin Airline SA
Flybaboo	Flybaboo
Hello	Hello AG
Belair	Belair Airlines AG
Edelweiss	Edelweiss Air AG

Aéroports

Unique	Unique (Flughafen Zürich AG)
AIG	Aéroport International de Genève
EAP	EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg

Services de la navigation aérienne

Skyguide	Skyguide
----------	----------

Milieus scientifiques

Uni SG	Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen
Uni BS	Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel
Uni BE	Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern

