

07.066

**Message
concernant la modification de l'art. 86
de la Constitution fédérale et la création d'un financement
spécial du trafic aérien**

du 29 août 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant création d'un financement spécial du trafic aérien (modification de l'art. 86 de la Constitution fédérale).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 août 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La modification de l'art. 86 Cst. crée la base juridique d'un financement spécial de certaines tâches dans le domaine du trafic aérien. Le financement sera assuré par le produit de l'impôt sur les huiles minérales.

Contexte

Dans son rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004 le Conseil fédéral a manifesté son intention de s'engager en faveur d'une politique aéronautique cohérente, globale et prévoyante, tenant compte des principes du développement durable. Dans cette perspective, il a proposé de mettre à l'étude les possibilités d'affecter le produit de l'impôt sur le kérosène, qui alimente aujourd'hui la caisse fédérale et le financement spécial de la circulation routière, au trafic aérien, notamment en faveur de mesures de protection de l'environnement, de mesures de protection contre les actes illicites et de mesures de sécurité.

Projet

Les résultats de l'étude précitée ont donné lieu à un projet de modification de l'art. 86 de la Constitution fédérale, qui prévoit un financement spécial de certaines tâches dans le domaine du trafic aérien par le produit de l'impôt sur les carburants d'aviation à l'instar du financement des tâches liées à la circulation routière.

Les nouvelles dispositions prévoient de réserver la moitié de l'impôt et la totalité de la surtaxe sur les carburants d'aviation au financement spécial du trafic aérien.

Ce nouveau dispositif légal permettra de financer en partie des dépenses périodiques en faveur de l'aviation, qui sont aujourd'hui couvertes par les ressources générales de la Confédération. Il permettra en outre de financer de nouvelles subventions. Mesurée à l'aune des recettes annuelles totales du fonds routier, la redistribution des sommes sera très marginale. Les moyens seront essentiellement affectés au financement de mesures visant à promouvoir un niveau de sécurité élevé dans le domaine du transport aérien. Ils profiteront également à des mesures environnementales et à des mesures de sûreté.

Tel qu'il est prévu, ce financement constituera une charge annuelle supplémentaire de près de 20 millions de francs pour la Confédération.

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Dans son Rapport du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse¹, dont le Parlement a pris acte en juin 2005, le Conseil fédéral a déclaré vouloir s'engager en faveur d'une politique aéronautique cohérente, globale et prévoyante, tenant compte des principes du développement durable. Pour le gouvernement, la politique aéronautique suisse a pour vocation prioritaire d'établir les meilleures liaisons possibles entre la Suisse et les principaux centres européens et mondiaux. De par le rôle qu'il joue dans la politique économique et extérieure de la Suisse, le transport aérien revêt une importance économique clé pour notre pays. A ce titre, il convient d'en favoriser la compétitivité.

Or, l'industrie aéronautique suisse est soumise à une vive concurrence. et l'augmentation croissante des coûts vient encore 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 et le fait que le trafic aérien remplit à maints égards une mission de transport public, 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. Abstraction faite des crédits engagés pour surmonter la débâcle de Swissair, la Confédération a déboursé ces dernières années quelque 100 millions de francs par an en faveur de l'aviation. Le quart environ de cette somme a été dépensé sous forme de contributions aux organisations de l'aviation civile internationale, de mesures de sûreté (protection contre les actes illicites) et de contributions à Eurocontrol. Le reste a servi principalement à financer les dépenses de personnel (dépenses de l'OFAC pour le personnel, les biens et les services).

La situation actuelle apparaît globalement anormale car, contrairement à l'impôt à la consommation sur les carburants automobiles, dont la majeure partie est affectée à la circulation routière et au transfert sur le rail du trafic routier de marchandises, la taxe sur les carburants d'aviation n'est pas réinvestie au profit de l'aviation, mais vient partiellement alimenter le financement spécial de la circulation routière. 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 financer les tâches liées au trafic routier. Or, les produits de l'imposition des carburants d'aviation devraient revenir au mode de transport générant les recettes, à savoir le transport aérien.

¹ FF 2005 1655

En vertu de l'art. 131 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)², la Confédération est autorisée à percevoir un impôt à la consommation spécial sur les carburants. L'art. 86 Cst. régit entre autres le prélèvement des impôts à la consommation et l'utilisation des recettes. La Confédération 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 exhaustive 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.). Depuis le début des années 60, les autorités font usage de la possibilité offerte par l'al. 4 de percevoir une surtaxe. L'art. 86 Cst. offre un fondement juridique au financement spécial de la circulation routière auquel sont affectés la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants.

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 conformément à l'art. 86 Cst., lequel affecte la moitié de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales au financement spécial de la circulation routière.

La loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)³ règle 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. Cette exonération se fonde sur la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale⁴ et sur le document de l'OACI Doc. 8632 qui proscriit toute imposition des carburants d'aviation dans le trafic aérien international. Le Conseil fédéral a transposé cette règle dans l'art. 33 de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin)⁵, 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 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, et 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 par exemple 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) et les vols commerciaux intérieurs par hélicoptère sont imposés.

² RS 101

³ RS 641.61

⁴ RS 0.748.0

⁵ RS 641.611

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 (36 millions provenant de l'impôt de base et 24 millions de la surtaxe sur les huiles minérales).

Dans son Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse, le Conseil fédéral a proposé de mettre à l'étude 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 (sécurité technique) et de la sûreté (protection contre les actes illicites) dans le transport aérien.

1.2 Variantes étudiées

Dans le cadre de l'examen d'une éventuelle affectation des recettes provenant de la taxation sur le kérosène au financement de certaines tâches liées au trafic aérien, trois variantes de l'art. 86 Cst. ont été étudiées.

Variante 1: Nouvel al. 3^{bis}; affectation totale: la totalité du produit de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales frappant les carburants d'aviation est affectée au trafic aérien.

Cette variante présente l'avantage d'attribuer la totalité du produit – soit 60 millions de francs – à l'aviation. Elle est toutefois contraire au principe de l'art. 86 Cst. qui ne prévoit d'affecter que la moitié du produit net de l'impôt de base.

Variante 2: Nouvel al. 3^{bis}; affectation partielle du produit par analogie avec la réglementation actuelle relative au transport routier: la moitié de l'impôt de base et l'intégralité de la surtaxe sont affectés au trafic aérien.

La variante 2 est conforme au principe de l'art. 86 Cst. dans sa teneur actuelle, le montant disponible reculant dans ce cas à 44 millions de francs.

Variante 3: prise en compte du transport aérien dans l'al. 3 et extension du catalogue des tâches.

Avec cette variante, outre le produit de l'impôt sur les huiles minérales, celui de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière) serait aussi en partie affecté à l'aviation. Des moyens supplémentaires seraient ainsi mis à la disposition de l'aviation. Force est néanmoins de constater qu'une utilisation du produit de la vignette autoroutière en faveur du transport aérien ne se justifie pas. Ceci vaut également pour le produit de l'impôt sur les huiles minérales non perçus sur les carburants d'aviation.

Ces trois variantes ont été mises en consultation fin 2006. Le rapport explicatif indiquait que la pesée des avantages et des inconvénients plaidait en faveur de la variante 2.

1.3 Procédure de consultation

Le projet de modification de l'art. 86, Cst. a été accueilli favorablement par la grande majorité des participants à la consultation. Quatorze cantons se sont prononcés en sa faveur et dix y sont opposés. Les partis politiques qui se sont exprimés ont tous

approuvé la proposition. La majorité des associations (ce chiffre ne comprend pas celles de l'aviation), qui ont adressé une prise de position, ont émis un avis favorable. Les milieux de l'aviation consultés ont tous sans exception été favorables au projet.

Certains participants à la consultation ont proposé que la Confédération poursuive et intensifie ses efforts en vue de généraliser l'impôt sur le kérosène. D'autres ont souhaité que la Suisse appuie les efforts actuels de la Commission européenne visant à intégrer l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission le CO₂. Enfin, certains ont exigé la suppression de l'exonération, jugée critiquable, dont bénéficie le carburant consommé dans le cadre du trafic de ligne.

La Conférence des directeurs cantonaux des finances s'oppose au projet pour des motifs financiers. 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. De plus, le transport aérien n'étant que marginalement assujéti à l'impôt, il est donc déjà privilégié. Enfin, l'objet soumis ôterait des ressources financières aux cantons puisque ceux-ci contribuent au financement spécial du trafic routier. En fin de compte, la modification proposée n'est à leurs yeux pas sans incidence budgétaire. Les cantons opposés au projet émettent peu ou prou les mêmes réserves que la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

La majorité des milieux consultés favorables au projet optent pour la variante 2 s'agissant de la répartition du produit de l'impôt sur les huiles minérales. La variante 1, qui prévoit d'affecter la totalité du produit de l'impôt sur les carburants d'aviation à l'aviation, est plutôt bien accueillie par les milieux de l'aviation.

De nombreuses prises de position constatent que le projet ne mentionne encore rien de la clé de répartition des fonds entre les différents domaines visés à l'al. 3^{bis} let. a à c et souhaiteraient disposer d'éléments plus concrets à ce sujet. Certaines d'entre elles proposent d'ailleurs des clés de répartition. La répartition devrait être équilibrée, reposer sur des critères uniformes. Les moyens financiers devraient être équitablement répartis entre les aéroports nationaux, tout en tenant compte de la situation particulière de l'aéroport de Bâle. Il convient également d'intégrer l'importance régionale des aéroports. En outre, plusieurs participants à la consultation ont estimé que le produit de l'impôt sur les huiles minérales ne devrait servir à financer que des tâches nouvelles et que les anciennes devaient continuer d'être financées par les ressources générales de la Confédération.

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

1.4 Le nouvelle réglementation proposée

1.4.1 Généralités

La modification de l'affectation du produit de l'impôt frappant les carburants d'aviation exige une modification de l'art. 86 Cst. Par analogie avec le domaine routier, la réaffectation des moyens interviendrait par le biais d'un financement spécial du trafic aérien.

Le souhait, émanant de divers milieux, de voir l'aviation intégrée au système d'échange de quotas d'émission de CO₂, ne peut être pris en compte dans ce projet en raison du principe de l'unité de matière. La Suisse observe toutefois avec grand intérêt les efforts entrepris en ce sens sur le plan international. Le Conseil fédéral a déjà manifesté son soutien aux efforts déployés par la communauté internationale pour lever l'exonération des carburants d'aviation. Le Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004 souligne le rôle important que la Suisse doit jouer dans l'harmonisation sur le plan international des mesures de protection de l'environnement, notamment sur le plan de la coordination des mesures entre les pays pour limiter et diminuer les émissions par le trafic aérien de gaz à effet de serre, par exemple, au moyen de taxes sur le carburant ou sur les vols. Entre-temps, le débat sur les avantages fiscaux a cédé la place à celui sur l'intégration de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission de CO₂. Le Conseil fédéral soutient toute mesure visant à abolir les exonérations dont bénéficient les carburants d'aviation. Il considère en particulier que les mécanismes de marché (comme le système d'échange de quotas d'émission) représentent une solution efficace. Ces mesures doivent toutefois être mises en place de manière coordonnée sur le plan international afin d'éviter toute distorsion de la concurrence.

1.4.2 Utilisation du produit

Le Conseil fédéral a pris connaissance, le 4 juillet 2007, du résultat de la procédure de consultation et décidé que les dépenses périodiques destinées aux organisations de l'aviation civile internationale devaient continuer à être financées par les ressources générales de la Confédération. Le financement spécial du trafic aérien servira dorénavant à financer les dépenses périodiques liées aux gardes de sûreté ainsi que les tâches supplémentaires prévues par la nouvelle disposition constitutionnelle. Par ailleurs, le Conseil fédéral a l'intention de confier à Skyguide le financement des dépenses périodiques liées à Eurocontrol dans le cadre de la nouvelle réglementation relative au financement des services de navigation aérienne. Si ces dépenses devaient encore être financées par la caisse générale de la Confédération à la date de l'entrée en vigueur du financement spécial du trafic aérien, ce dernier devrait alors les prendre en charge. Le détail des contributions s'établit comme suit (référence compte d'État 2006):

- Contributions à des organisations de l'aviation civile internationale: 1,7 million de francs
- Dépenses liées aux gardes de sûreté (sûreté): 9,1 millions de francs
- Contributions à Eurocontrol: 16,9 millions de francs.

En 2006, l'impôt sur les carburants d'aviation a rapporté 44 millions de francs (qui ont alimenté le financement spécial de la circulation routière). Déduction faite des dépenses consacrées aux gardes de sûreté, il reste donc 34,9 millions de francs pour financer de nouvelles tâches (référence: compte d'État 2006), étant entendu que les contributions à Eurocontrol seront versées par Skyguide dans le cadre de la nouvelle réglementation du financement des services de navigation aérienne. Le Conseil fédéral avait décidé le 16 décembre 2003 de ne pas facturer à Skyguide ces montants dus à Eurocontrol par les États membres, ce qui avait permis à l'époque de diminuer le tarif des redevances de route et de soulager la difficile situation financière dans laquelle se trouvait Skyguide. Aujourd'hui pourtant, la Suisse est le seul pays

d'Europe qui ne fait pas supporter ces coûts par le prestataire de services de navigation aérienne. De plus, sur le plan européen, ce procédé est de plus en plus remis en cause du point de vue juridique. Enfin, il existe aujourd'hui d'autres mesures qui permettraient d'atteindre le but visé à l'époque. La prise en charge par Skyguide des contributions à Eurocontrol se justifie dès lors pleinement.

L'utilisation des fonds affectés au financement spécial du trafic aérien doit être réglée dans la loi, tout comme les principes applicables. Actuellement, la Confédération consacre des moyens très limités à l'encouragement d'un niveau de sécurité élevé dans l'aviation civile. Or, l'obtention et le maintien d'un niveau de sécurité élevé par comparaison avec les pays européens représentent un des objectifs majeurs fixés dans le Rapport sur la politique aéronautique. Il est donc indiqué de consacrer la moitié du financement spécial du trafic aérien aux mesures de sécurité, l'autre moitié devant être partagée à parts égales entre les mesures de protection de l'environnement et les mesures de sûreté.

Répartition chiffrée basée sur le compte d'Etat 2006:

- Moyens disponibles dans le cadre du financement spécial du trafic aérien: 44 millions de francs
- Part affectée aux mesures de sécurité: 22 millions de francs (nouvelle tâche)
- Part affectée aux mesures de protection de l'environnement: 11 millions de francs (nouvelle tâche)
- Part affectée aux mesures de sûreté: 11 millions de francs (pour 9,1 millions de francs affectés aux tâches existantes – cf. crédit de charges A2310.0338 «Mesures de sûreté» à l'OFAC).

Les modalités d'affectation des fonds sont décrites ci-après.

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

Les subventions croisées dans les services de navigation aérienne en Suisse apparaissent à plusieurs niveaux. Premièrement, les avions 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 européenne harmonisée. Ensuite, on constate un très fort subventionnement croisé de l'aéroport de Zurich au profit des aéroports régionaux suisses (Berne, 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 aéroports régionaux de redevances couvrant les coûts des prestations entraînerait selon toute probabilité l'abandon par Skyguide 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 la petite aviation. Si les redevances devaient couvrir intégralement les coûts des prestations, l'exploitation de ces aéroports serait menacée, ce qui ne serait pas souhaitable en termes de formation et de perfectionnement des pilotes.

L'OFAC a remis deux rapports à l'attention de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) dans lesquels il présente des modèles possibles de financement des services de navigation aérienne en Suisse.⁶ Les variantes privilégiées proposent la diminution des subventions croisées et comptent sur le produit de l'impôt sur les huiles minérales pour en atténuer les effets sur les aérodromes régionaux. Ce faisant, la Confédération sera en mesure de garantir que le niveau élevé de sécurité atteint aujourd'hui puisse être maintenu et l'impact négatif des subventions croisées être éliminé. Attendu que l'aviation générale, qui est également la principale utilisatrice des aérodromes régionaux, fournit l'essentiel du produit de l'impôt sur les huiles minérales, la solution envisagée est adéquate.

Le produit de l'impôt sur les huiles minérales pourra aussi être affecté à deux autres domaines de la sécurité. 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 des mesures de formation et de perfectionnement, propres à augmenter la sécurité. Ces mesures doivent profiter avant tout à l'aviation générale et aux entreprises de transport par hélicoptère.

1.4.2.2 Mesures de protection de l'environnement

Le trafic aérien génère d'importantes atteintes à l'environnement: nuisances sonores, effets sur le climat, pollution atmosphérique et impact sur le paysage. Au printemps 2001, le Conseil fédéral a fixé de manière définitive les valeurs limites d'exposition (OPB)⁷, dans une annexe à l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit. 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.

Le progrès technique aidant, le trafic aérien génère de moins en moins de nuisances sonores; il n'empêche que près de 100 000 personnes vivent dans des zones où les valeurs limites d'immission sont dépassées par le trafic aérien. De nombreuses procédures devraient aboutir dans les années à venir, ce qui laisse présager 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.

⁶ Modèle de financement des services de navigation aérienne en Suisse
Rapport complémentaire Financement des services de navigation aérienne en Suisse
⁷ RS 814.41

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 consacrés à des mesures générales d'isolation acoustique ainsi qu'aux 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.

Le financement spécial du trafic aérien sera utilisé pour promouvoir des mesures anti-bruit comme l'installation de fenêtres isolantes ou la construction de silencieux pour les essais de moteurs au sol. Les moyens financiers devraient en priorité bénéficier aux aéroports nationaux et aux aérodromes régionaux. On pourra également envisager de financer des projets de recherche dans la lutte contre les nuisances sonores, ainsi que les mesures et le contrôle du bruit. 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 en rapport avec les aéroports nationaux.

1.4.2.3 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, les États se doivent de prendre et de mettre en oeuvre des mesures harmonisées sur le plan international. La Suisse a donc été appelée à établir des bases légales fondées sur les prescriptions internationales 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'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.

La Confédération supporte *in fine* les coûts de l'instruction et de l'intervention des gardes de sûreté sur les vols réguliers assurés par les compagnies aériennes suisses ainsi que les frais administratifs liés (p.ex. coûts de l'infrastructure utilisée pour l'instruction et coût des équipements). En 2006, la Confédération a dépensé 9,1 millions de francs à cet effet, montant qui devra désormais provenir du finance-

ment spécial du trafic aérien. Il faudra financer en outre les mesures de sûreté sur les aérodromes, en mettant notamment l'accent sur les aérodromes régionaux. La formation du personnel de sûreté, ainsi que la recherche et le développement dans le domaine de la sûreté pourront également être encouragés financièrement.

Les règles régissant le financement des dépenses de sûreté sur les aéroports suisses seront revues dans le cadre de la révision partielle en cours de la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation⁸. On distingue entre les dépenses pour les tâches relevant de l'État, lesquels doivent être financées par les collectivités publiques et les dépenses pour les tâches ne relevant pas de l'État, lesquelles doivent être financées par les passagers. Suivant la teneur de ces nouvelles dispositions légales, il faudra adapter les règles régissant l'utilisation du financement spécial du trafic aérien pour les mesures de sûreté.

1.5 Droit comparé et rapport avec le droit européen

Dans l'Union européenne, les aides d'État sont réglées à l'art. 87 ss du traité instituant la Communauté européenne ainsi que dans le droit dérivé propre à certains secteurs. En ce qui concerne l'aviation, ce domaine est régi notamment par le règlement (CE) n° 2408/92 du 23 juillet 1992 (JO L 240, 24 août 1992). Le secteur du transport aérien représente un cas particulier dans la mesure où la Suisse, en ratifiant l'accord avec la Communauté européenne sur le transport aérien, s'est engagée (art. 13 f) à y appliquer les mêmes dispositions matérielles que celles observées par les États membres de l'UE. S'agissant de la compatibilité avec le droit matériel communautaire, on renverra aux considérations faites au ch. 5.2 (Rapports avec le droit international) qui s'appliquent *mutatis mutandis*.

1.6 Mise en oeuvre

Conformément à la variante 2, le produit de l'impôt sur les huiles minérales est affecté à certaines tâches par analogie avec la réglementation actuelle relative au trafic routier. Le financement spécial du trafic aérien doit avoir la même forme que le financement spécial de la circulation routière. L'utilisation du financement spécial de la circulation routière est réglée dans la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)⁹. Les détails de l'utilisation du financement spécial du trafic aérien devront être réglés dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin) ou dans une loi spéciale. Les principes régissant l'utilisation des crédits sont présentés au ch. 1.4.2. Conformément à l'art. 56 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, (LFC)¹⁰, les paiements sont de la compétence de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). A l'instar du financement spécial de la circulation routière, le financement spécial du trafic aérien figurera séparément dans le budget et dans le compte d'État. La proposition, formulée par les milieux consultés, de verser le produit de l'impôt sur les huiles minérales revenant à l'aviation dans un fonds géré par un organe formé de représentants du

⁸ RS 748.0

⁹ RS 725.116.2

¹⁰ RS 611.0

de francs qui sont venus accroître le solde positif, lequel avoisinait, fin 2006, 4,2 milliards de francs.

Ce système n'a pas été modifié par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Toutefois, le financement spécial de la circulation routière sera transformé avec la création d'un fonds d'infrastructure. A partir de 2008, une partie des moyens du financement spécial alimentera ce fonds afin de financer l'achèvement du réseau des routes nationales, l'élimination des goulets d'étranglement et le trafic d'agglomération, d'une part, et les routes principales des régions périphériques et de montagne, d'autre part. Parallèlement, un premier apport de 2,6 milliards de francs sera versé dans le fonds d'infrastructure, ce qui représentera une dépense extraordinaire dans le compte financier et réduira nettement le solde positif du financement spécial de la circulation routière.

En 2006, des dépenses périodiques d'un montant de quelque 28 millions de francs et provenant des ressources générales de la Confédération ont été allouées au transport aérien (contributions à des tiers). Il s'agissait de contributions à Eurocontrol, au personnel de sûreté embarqué et aux organisations internationales de l'aviation civile. Ainsi qu'il est précisé au ch. 1.4.2, les dépenses relatives au personnel de sûreté embarqué seront ponctionnées sur le financement spécial du trafic aérien. Ce transfert n'a aucune incidence sur le résultat budgétaire de la Confédération, même si la dépense est maintenue intégralement. La même considération s'applique à la contribution à Eurocontrol au cas où son règlement ne serait pas assuré par Skyguide à la date de l'entrée en vigueur du financement spécial du trafic aérien.

Le produit de l'imposition des carburants d'aviation crédité au financement spécial de la circulation routière s'élevait en 2006 à 44 millions de francs, soit 1,3 % du total des recettes. Le financement spécial du trafic aérien réduira les recettes routières à affectation obligatoire d'autant. Ce transfert, compte tenu des recettes annuelles engrangées par le financement spécial de la circulation routière, peut être qualifié de négligeable. Les nouvelles subventions prévues (cf. ch. 1.4.2) font que le financement spécial du trafic aérien constituera une charge annuelle supplémentaire de près de 20 millions de francs pour la Confédération.

Contrairement au financement spécial de la circulation routière, les dépenses de la Confédération dans le secteur aérien (98 millions de francs en 2006) ne pourront pas être entièrement prises en charge par le financement spécial du trafic aérien avec les taux de redevance pratiqués actuellement. D'un montant de 44 millions de francs, les recettes annuelles à affectation obligatoire sont en effet trop modestes pour couvrir toutes les dépenses, en particulier les frais de personnel et de biens et services de l'OFAC.

3.1.2 Répercussions sur l'effectif du personnel

La mise en place et l'établissement annuel du financement spécial du trafic aérien peuvent être menés à bien avec les effectifs actuels.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le transfert du produit de l'impôt sur les huiles minérales frappant les carburants d'aviation, du financement spécial de la circulation routière au financement spécial du trafic aérien, prive les cantons et indirectement les communes de ressources pour la construction des routes. La somme transférée est pourtant relativement modeste et s'élève à 44 millions de francs, soit 1,3 % des recettes totales.

3.3 Conséquences économiques

Le nouveau financement spécial du trafic aérien mettra à la disposition du système aéronautique suisse des ressources appropriées qu'il a lui-même générées sans que cela ne grève le budget de l'État. Les mesures financées permettront de promouvoir de manière ciblée la compétitivité de l'aviation civile suisse. L'aviation générale suisse bénéficiera d'une partie non négligeable des moyens; mais c'est aussi elle qui fournit la majeure partie du produit de l'impôt sur les huiles minérales. Cette manne profitera également à l'aviation commerciale et à l'ensemble du secteur aérien suisse. Cela constituera une charge annuelle supplémentaire de près de 20 millions de francs pour la Confédération.

4 Liens avec le programme de la législature

L'objet ne figure pas dans le rapport du 25 février 2004 sur le programme de la législature 2003 à 2007¹¹. Le projet est compatible avec le Rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique de la Suisse 2004.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'affectation de l'impôt sur les huiles minérales est réglée à l'art. 86 Cst. Tout changement d'affectation de l'impôt sur les huiles minérales perçu sur les carburants d'aviation exige une modification constitutionnelle.

5.2 Rapports avec le droit international

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien¹² (Accord aérien Suisse-CE) proscriit toute aide d'État qui fausserait ou menacerait de fausser la concurrence. L'OMC impose également des règles analogues. L'impact des mesures proposées se limite essentiellement à la Suisse. Elles visent uniquement à atténuer l'évident handicap en termes de compétitivité dont souffre la Suisse et n'induisent aucune distorsion de la concurrence pas plus qu'elles ne contreviennent à l'acquis communautaire et aux règles de l'OMC.

¹¹ FF 2004 1149

¹² RS 0.748.127.192.68

Message concernant la modification de l'art. 86 de la Constitution fédérale et la création d'un financement spécial du trafic aérien

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	07.066
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.2007
Date	
Data	
Seite	6023-6036
Page	
Pagina	
Ref. No	10 140 909

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.