



10.08.2020

Taxe sur l'aviation générale

Rapport à l'intention de la CEATE-E

17.071 n Révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020

1 Contexte

Lors de sa séance du 22 juin 2020, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a chargé l'administration de présenter, dans un rapport, les vols qui seraient soumis à la taxe sur l'aviation générale, les exceptions qui s'appliqueraient et les critères qui seraient utilisés pour déterminer le montant de la taxe dans une fourchette allant de 500 à 5000 francs. En outre, elle lui a demandé d'indiquer les effets qu'une telle taxe produirait sur le plan régional pour les aéroports en tant qu'employeurs locaux.

2 Vols soumis à la taxe et exceptions

Le trafic aérien se subdivise en deux catégories : d'une part, le trafic aérien de ligne et *charter* et, d'autre part, l'aviation générale. Une taxe sur les billets d'avion devra dorénavant être prélevée, pour chaque passager, sur les vols de ligne et *charter*. L'aviation générale doit être soumise à la taxe sur l'aviation générale pour autant que la masse maximale autorisée au décollage (*Maximum Take Off Mass*, MTOM) des aéronefs utilisés dépasse 5700 kg (art. 38g^{bis}, al. 1, P-loi sur le CO₂). Les vols de l'aviation civile se subdivisent quant à eux en vols commerciaux (vols d'affaires) et vols non commerciaux (vols privés).

2.1 Impôt sur les huiles minérales

Le Conseil national estime que les vols soumis à l'impôt sur les huiles minérales doivent être exemptés de la taxe sur l'aviation générale. Est assujéti à l'impôt sur les huiles minérales tout importateur de carburants d'aviation présentant un décompte à l'Administration fédérale des douanes. Il peut toutefois demander une exonération de l'impôt pour certains vols. Ainsi, les carburants d'aviation utilisés pour les vols commerciaux ne sont pas soumis à l'impôt lorsque les aéronefs sont ravitaillés directement avant leur envol à destination de l'étranger, lorsque le vol sert, moyennant rémunération, à transporter des personnes ou des marchandises ou à fournir des prestations et lorsqu'une autorisation d'exploitation ou une autorisation pour écoles de pilotage est présentée pour le vol. Toutefois, en Suisse, il n'est possible de se ravitailler en carburants exonérés de l'impôt que dans les treize aéroports douaniers¹ ; aucune exonération n'est admise dans des aéroports non douaniers². Le ravitaillement des aéronefs effectuant des vols non commerciaux n'est pas exonéré de l'impôt.

Si les vols soumis à l'impôt sur les huiles minérales étaient exclus de la taxe sur l'aviation générale, celle-ci ne serait pas prélevée sur les vols sans passagers payant ou ne transportant aucune charge.

¹ Outre les trois aéroports nationaux de Zurich, Genève et Bâle-Mulhouse, il s'agit des aéroports de Bern-Belp, Grenchen, Lausanne, Les Eplatures (Le Locle), Locarno, Lugano, Payerne, Samedan, Sion et St. Gallen-Altenrhein.

² La Suisse compte 3 aéroports nationaux, 11 aéroports régionaux, 5 aéroports militaires utilisés par le trafic aérien civil, environ 45 champs d'aviation et 24 héliports.

Tous les vols non commerciaux (env. 10 500 mouvements, cf. annexe 1³) et une partie des vols commerciaux (2700 mouvements, p. ex. vols domestiques et vols internationaux effectués avec des avions appartenant à des entreprises) seraient ainsi exclus. La taxe serait de la sorte prélevée chaque année dans les aéroports douaniers sur quelque 18 300 mouvements.

Visant à ce que les vols soumis à l'impôt sur les huiles minérales ne soient pas exclus de la taxe sur l'aviation générale, une proposition demande de biffer l'art. 38g^{bis}, al. 2, let. e, du P-loi sur le CO₂. Certains vols seraient ainsi soumis non seulement à l'impôt sur les huiles minérales, mais également à la taxe sur l'aviation générale. Le fait d'exempter de la taxe sur l'aviation générale les vols soumis à l'impôt sur les huiles minérales est contraire à la volonté initialement formulée par le conseiller aux États Thomas Minder de grever les vols non commerciaux (p. ex. une famille se rendant en vacances de ski en jet privé ou un membre du conseil d'administration d'une entreprise se déplaçant avec l'appareil de celle-ci) en vue de garantir une égalité de traitement par rapport aux passagers qui doivent payer la taxe sur les billets d'avion. Cependant, l'impôt sur les huiles minérales se traduit par des coûts importants : il se monte à quelque 2200 francs pour un vol Zurich-Londres (CESSNA, 560XL avec env. 10 000 kg MTOM) ou à quelque 12 500 francs pour un vol Zurich-New York (Bombardier Global 5000 avec env. 41 900 kg MTOM)⁵. Les recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales perçues sur les carburants d'aviation sont utilisées à hauteur de 12,5 à 25 %, dans le cadre du financement spécial relatif à l'aviation, pour des contributions à des mesures de protection de l'environnement (protection contre le bruit, p. ex.). En outre, il y a lieu de préciser que les importateurs de carburants soumis à l'impôt sur les huiles minérales doivent compenser 10 % des émissions de CO₂ générées. Selon l'art. 27, al. 2, let. a, P-loi sur le CO₂, cette part peut être relevée à 90 % au maximum.

Deux effets contraires se produisent en matière d'exécution. D'un côté, si les vols soumis à l'impôt sur les huiles minérales sont exemptés de la taxe sur l'aviation générale, aucun prélèvement ne doit être réalisé par les aéroports non douaniers, sur lesquels ne se trouve souvent aucun personnel. De l'autre côté, les aéroports douaniers doivent, pour pouvoir prélever la taxe sur l'aviation générale, opérer une distinction entre les vols soumis à l'impôt sur les huiles minérales et ceux exonérés de celui-ci. La mise en œuvre de la taxe s'en voit complexifiée, notamment parce que les exploitants des aéroports ne peuvent pas toujours effectuer cette distinction et que d'autres services doivent fournir des données en vue du prélèvement de la taxe.

2.2 Autres exceptions

En vertu de l'art. 38g^{bis}, al. 2, let. a, P-loi sur le CO₂, la taxe sur l'aviation générale n'est pas prélevée sur les vols exclus du champ d'application de la taxe sur les billets d'avion. Tel est le cas des vols militaires et des vols d'État, de même que des vols réalisés pour des raisons médicales impératives. Les let. b à d excluent explicitement de la taxe sur l'aviation générale les vols de formation, les vols cargo, les vols d'usine et le travail aérien (vols d'essais, transport de charges, vols d'hélicoptères afin de débroussailler des tracés [lignes électriques p. ex.], etc.) et les vols cargo. À l'instar de la taxe sur les billets d'avion qui s'applique au trafic de ligne et *charter*, la taxe sur l'aviation générale ne vise pas le fret aérien, mais les départs d'aéronefs avec des passages à bord.

Le Conseil fédéral peut définir, dans l'ordonnance sur le CO₂, d'autres exceptions pour les vols n'ayant pas pour objectif central le transport de passagers, comme les vols de sauvetage, les vols d'assistance médicale ou les vols d'assistance en cas de catastrophes ou de transferts d'organes, ainsi que les vols arrivant de chantiers ou partant pour des chantiers, pour autant que ces types de vols ne soient pas déjà exclus de par la loi. Afin de ne pas miner la compétitivité des prestataires suisses face à la concurrence internationale, les vols de positionnement, lors desquels les aéronefs se déplacent à vide vers un

³ Les données relatives aux mouvements d'aéronefs se fondent sur les relevés de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) pour l'année 2019, cf. annexe 1.

⁵ Hypothèse : impôt sur les huiles minérales de 739 fr. 50 par 1000 litres et pleins de carburants maximaux. Il faut partir du principe que, dans la pratique, le plein n'est généralement pas fait dans un réservoir complètement vide. Par conséquent, l'impôt sur les huiles minérales serait plus faible pour chaque plein.

aéroport afin d'y prendre des passages, doivent également être exemptés de la taxe. Il convient également d'examiner si les vols d'hélicoptères doivent eux aussi bénéficier d'une exemption de la taxe, puisque les hélicoptères de plus de 5700 kg sont principalement utilisés à des fins militaires ou d'essais et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la taxe⁶. Par ailleurs, si la taxe se limitait aux avions et ne portait pas, comme proposé par le Conseil national, sur les aéronefs (art. 38g^{bis}, al. 1), aucune question ne se poserait concernant les dirigeables et les ballons (cf. annexe 2 pour la classification).

3 Prélèvement et montant de la taxe sur l'aviation générale

En comptant qu'environ 18 300 vols seraient grevés par la taxe sur l'aviation générale, des recettes de l'ordre de 9 millions de francs sont attendues chaque année avec une taxe de 500 francs. Si cette dernière était également prélevée sur les vols soumis à l'impôt sur les huiles minérales, les recettes se monteraient à quelque 16 millions de francs par an. Toutefois, étant donné que le montant pourrait s'élever à 5000 francs, les recettes devraient être plus importantes. Plus un avion est lourd, plus il consomme de carburant par minute de vol et plus il émet de CO₂. Afin de limiter la complexité de la mise en œuvre, le montant de la taxe devra être défini de manière simple et dépendre, dans la mesure du possible, de critères fixes et objectivement vérifiables.

Dans ce contexte, plusieurs options sont possibles.⁷

- **Efficacité des carburants** : les avions équipés de réacteurs efficaces émettent moins de gaz à effet de serre par rapport à leur MTOM et, partant, doivent payer une taxe moins élevée que les appareils plus vieux et peu efficaces. Les différences entre avions présentant une MTOM semblable sont toutefois minces, car les producteurs ne seraient tout simplement pas compétitifs s'ils proposaient des appareils à forte consommation. Pour l'heure, aucune valeurs de certification standardisées accessibles au public ne sont assez robustes pour effectuer des comparaisons en matière de consommation de carburant. En outre, l'efficacité des carburants ne fournit aucune indication sur les émissions de CO₂ absolues de l'appareil, lesquelles dépendent en premier lieu de la taille de ce dernier et de la distance parcourue. Enfin, les émissions de polluants sur lesquelles se fondent les taxes perçues aux aéroports suisses ne présentent aucun rapport pertinent avec l'efficacité des carburants et ne peuvent donc pas être prises en compte dans la taxe sur l'aviation générale.

À plus long terme, la norme de certification pour les émissions de CO₂ des aéronefs introduite par l'Organisation de l'aviation civile internationale en 2016 permettra d'évaluer l'efficacité (climatique) des appareils. Aucune certification n'est actuellement disponible pour les appareils utilisés dans l'aviation générale ; ce critère ne peut donc pas encore être appliqué pour le prélèvement de la taxe sur l'aviation générale.

- **MTOM** : les avions qui peuvent être utilisés sur de plus grandes distances affichent généralement une MTOM plus importante. La MTOM constitue un paramètre certifié et bien établi dans le secteur aéronautique en relation avec les taxes. Ainsi, une MTOM plus importante se traduit par des taxes d'atterrissage et de survol ainsi que des taxes relatives à l'utilisation des infrastructures aéroportuaires plus élevées. Le même calcul pourrait être appliqué à la taxe sur l'aviation générale. De cette manière, les aéronefs d'une MTOM inférieure ou égale à 15 t, à savoir plus ou moins la moitié des décollages, pourraient par exemple être frappés par une taxe de 500 francs, alors que ceux d'une MTOM comprise entre 15 t et 30 t, à savoir environ 30 % des décollages, seraient soumis à une taxe de 1000 francs. Le montant maximal de 5000 francs pourrait quant à lui être appliqué aux appareils affichant une MTOM de plus de 100 t (env. 10 décollages par an). En Europe, les avions présentant une MTOM importante parcourent aussi principalement de courtes distances. Ils sont généralement peu chargés et peu approvisionnés en carburant. Afin d'éviter toute distorsion, d'autres critères devraient être appliqués en plus de la MTOM.

⁶ L'AS 332M1 Super Puma (TH06) a un poids maximal de 9000 kg en cas de charge de 4000 kg.

⁷ Des discussions ont été menées avec les parties prenantes suivantes : Association suisse des aérodromes ; Swiss Business Aviation Association ; Swiss International Airports Association ; représentants des aéroports de Zurich, Genève, Sion, Bern-Belp et St. Gallen-Altenrhein ; experts de l'OFAC.

- **Nombre de passagers possibles** : par analogie avec la taxe sur les billets d'avion, qui peut être calculée sur la base de la classe et donc de l'espace entre les sièges, la taxe sur l'aviation générale doit grever davantage les gros avions qui transportent peu de passagers. Partant de 500 francs, la taxe augmenterait en fonction de la MTOM et serait nettement plus élevée pour les avions disposant d'un espace entre les sièges plus important que la normale. Dans le modèle utilisé par la Grande-Bretagne, le montant maximal de la taxe est appliqué pour les appareils affichant une MTOM supérieure ou égale à 20 t et possédant moins de 19 sièges. En Suisse, il s'agirait d'environ 500 décollages par an. Cette approche de taxation du luxe ne semble toutefois guère pertinente pour les vols commerciaux.⁸
- **Distance de vol** : l'impact climatique d'un vol dépend directement de sa durée et de la distance parcourue. Il serait donc souhaitable de lier le montant de la taxe à la distance parcourue. La destination des vols est connue avant le décollage, si bien que la distance parcourue ou la catégorie de distance peuvent être prises en compte dans le montant de la taxe. L'applicabilité d'une telle approche est en cours d'examen. Il serait également possible de définir un montant fixe pour les petits, moyens et longs trajets qui se fonderait sur la taxe sur les billets d'avion. La distance parcourue ne reflète toutefois pas la taille de l'appareil ; cette dernière peut être prise en considération via la MTOM.⁹

Eu égard à ce qui précède, l'administration adopte une approche combinant MTOM et distance parcourue.

4 Effet sur les aéroports nationaux et régionaux

L'effet sur les aéroports de la taxe sur l'aviation générale dépend essentiellement du montant de la taxe et de l'emplacement de l'aéroport. Selon les parties prenantes consultées, les aéroports nationaux et les aéroports régionaux doivent faire face à des défis très différents.

- **Aéroport de Genève** : si les principaux clients sont les vols de ligne et *charter*, l'aviation générale (vols d'affaires et vols privés) est également importante. Plusieurs familles possèdent leurs propres jets, qu'ils utilisent le week-end pour des vols privés et la semaine pour des vols d'affaires. Les autres clients sont des entreprises qui se sont implantées dans la région. L'aéroport de Genève est en concurrence avec ceux de Paris-Le Bourget et de Nice. En outre, l'aéroport de Lyon Bron est proche sur le plan géographique et dispose de capacités d'extension si l'aéroport de Genève devait perdre de son attrait. En outre, Genève est un site important pour les travaux d'entretien. Aussi, une taxation des vols d'entretien et d'essais aurait des répercussions négatives sur l'aéroport.
- **Aéroport de Zurich** : les vols de ligne et *charter* revêtent la plus grande importance pour l'exploitation de l'aéroport ; l'aviation générale n'est guère pertinente. Il n'en va toutefois pas de même pour la région et pour l'entreprise Flughafen Zürich AG, qui exploite en sus du trafic aérien aussi un centre commercial et centre de congrès (« the Circle »). La valeur ajoutée de la région sur le plan économique réside dans sa bonne desserte, raison pour laquelle des entreprises telles que Microsoft, Google ou IBM s'y sont implantées.
- **Aéroport de Bern-Belp** : les vols *charter* ainsi que l'aviation générale (vols d'affaires et vols privés) revêtent la même importance. Aucun vol de ligne n'est actuellement proposé. Du fait de son emplacement géographique, l'aéroport de Berne craint moins que les autres aéroports un transfert de ses clients vers l'étranger. La situation dans laquelle se trouve l'entreprise Flughafen Bern AG étant toutefois délicate, le conseil d'administration s'est prononcé en faveur d'une augmentation des taxes d'aéroport et de sécurité et d'une réduction du personnel (modérée dans un premier temps).
- **Aéroport de St. Gallen-Altenrhein** : les vols de ligne à destination de Vienne sont primordiaux pour l'exploitation de l'aéroport ; 90 % des passagers de ces vols se déplacent pour des raisons professionnelles. L'offre de vols d'affaires est en concurrence directe avec l'aéroport de Friedrichshafen, qui se trouve à quelques minutes de vol et qui applique des taxes aujourd'hui déjà

⁸ <https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty>

⁹ La taxe s'élèverait donc p. ex. à 2500 francs pour les vols long-courriers avec un avion moyen (19 passagers avec le montant maximal de 120 francs pour la taxe sur les billets d'avion).

bien plus basses. L'aéroport de St. Gallen-Altenrhein est un facteur d'attractivité important pour la région. En effet, certaines entreprises comme le groupe Würth ont décidé de s'établir dans celle-ci notamment en raison de la bonne desserte. L'aéroport constitue également un site important pour les travaux d'entretien.

- Aéroport de Sion : outre les Forces aériennes suisses, l'aviation générale et plus particulièrement les vols d'affaires représentent les principaux clients. Si le montant de la taxe devait se révéler trop élevé, les clients de l'aviation générale pourraient privilégier l'aéroport de Milan Malpensa. L'aéroport de Sion est un facteur d'attractivité important pour la région et pour la desserte du Valais.
- Association suisse des aérodromes (ASA) : les aéroports régionaux subissent tous une forte pression. Or ils sont primordiaux pour relier les différentes régions de Suisse (Engadine et Valais, p. ex.) et sont un facteur d'attractivité générale important pour la Suisse. Il est difficile d'estimer les effets de la taxe sur l'aviation générale. Selon l'ASA, la limite de ce que les clients sont prêts à supporter avoisine les 1000 francs. En cas de montant supérieur, il est fort probable que les clients se tournent vers l'étranger. L'association a d'ailleurs déjà été contactée par certains représentants d'entreprises sises à proximité des aéroports, qui lui ont indiqué qu'un départ de la Suisse était envisageable en cas de taxe trop élevée.
- D'après Swiss Business Aviation Association, un montant supérieur à 500 francs entraînerait déjà un transfert des clients vers les aéroports étrangers voisins. Les prestataires suisses de vols commerciaux possèdent une part de marché de 12 % ; le reste des vols d'affaires sont opérés par des prestataires étrangers.

Une taxe s'élevant à 500 francs aurait pour effet un doublement des taxes perçues pour chaque avion (taxes d'aéroport et taxe de sécurité). La question se pose de savoir si ce montant minimal suffirait à pousser les clients des aéroports proches de la frontière (St. Gallen-Altenrhein, Genève ou Bâle-Mulhouse) à privilégier des aéroports étrangers moins onéreux. Ce risque s'accroît en cas de montant plus élevé. Le montant que les clients sont prêts à supporter est propre à chacun et donc difficile à estimer. La taxe sur l'aviation générale n'aurait ainsi que très peu d'importance en comparaison des coûts du vol pour les vols long-courriers, alors qu'elle en aurait davantage pour les courtes distances.

Les aéroports sont un facteur d'attractivité important pour les entreprises implantées à proximité. Il est possible qu'une taxe élevée pousse, parmi de nombreux autres facteurs, certaines entreprises à quitter le pays à moyen terme. En revanche, il est fort peu probable qu'une taxe élevée ait une influence sur le choix de la destination de vacances des particuliers. Les aéroports sont par ailleurs des employeurs (directs et indirects) importants. La Suisse est un site apprécié et reconnu sur les plans de la construction, de la réparation et de l'entretien des appareils. Aucun effet ne devrait être à déplorer sur ces plans, étant donné que la taxe sur l'aviation générale ne devrait pas s'appliquer aux vols d'entretien et aux vols d'essais.

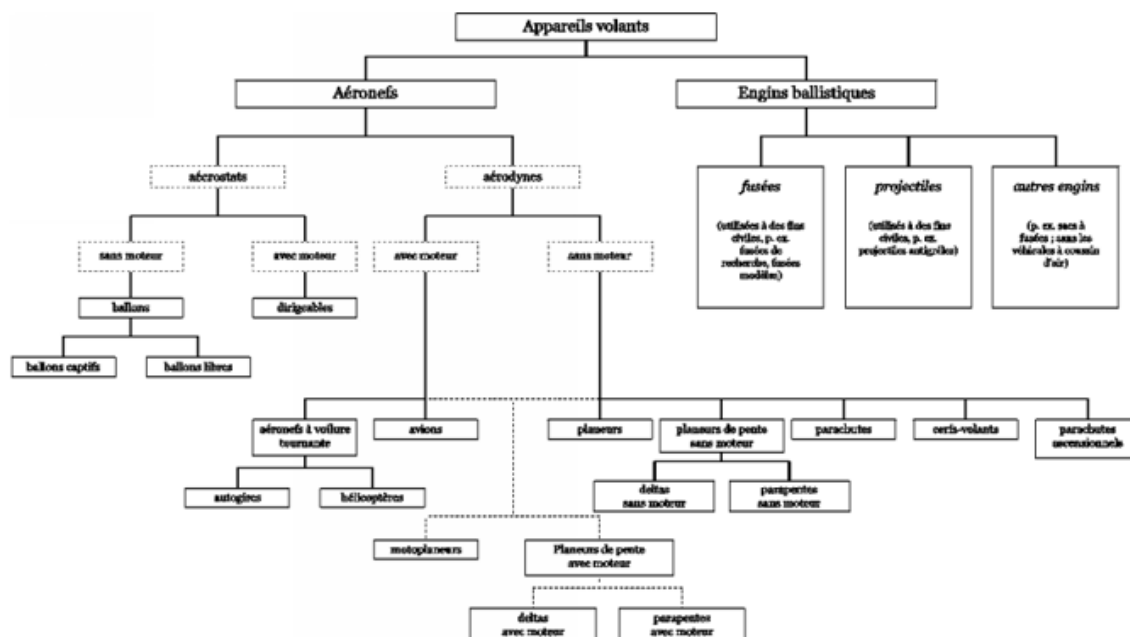
Afin que la charge administrative liée à la mise en œuvre de la taxe soit aussi faible que possible pour toutes les parties impliquées, le prélèvement et l'encaissement de la taxe devraient se faire dans le cadre des processus pertinents existants. C'est pourquoi, outre l'implication des exploitants d'aérodromes, auxquels l'Office fédéral de l'environnement peut confier certaines tâches d'exécution en vertu de l'art. 44, al. 5, P-loi sur le CO₂, le rôle des entreprises d'assistance au sol est lui aussi examiné. La charge d'exécution transférée sur les exploitants d'aérodromes et/ou sur les entreprises d'assistance au sol doit faire l'objet d'une indemnisation. Il est également primordial que la Confédération assume les risques de pertes concernant les taxes. Tous ces aspects devront être réglés dans l'ordonnance sur le CO₂.

Annexe 1 Tableau des vols

Tableau des vols soumis ou non à la taxe, évaluation pour l'année 2019 (source : OFAC, AIRSTAT WMOVE, élaboré le 7 juillet 2020)

Total des décollages d'aéronefs à moteur civils sur la base des droits de trafic accordés par la Suisse (y c. BSL)	497 766
moins les décollages des vols de ligne et <i>charter</i>	-231 736
donne les décollages des vols de l'aviation générale	266 030
moins les décollages d'appareils dont la MTOM < 5,7 t	-230 396
moins les vols d'État	-1579
moins les vols de sauvetage	-1240
moins les vols de formation contrôlés	-161
moins les vols cargo	-61
moins les vols d'usine et le travail aérien	-1078
moins les décollages de vols non commerciaux (vols privés) non exonérés de l'impôt sur les huiles minérales	-10 535
moins les vols intérieurs non exonérés de l'impôt sur les huiles minérales	-2 092
moins les vols internationaux non exonérés de l'impôt sur les huiles minérales	-580
donne les vols de l'aviation générale soumis à la taxe	18 308

Annexe 2 : Classification des appareils volants selon ordonnance sur l'aviation¹⁰



¹⁰ RS 748.01