



23.10.2018

Taxe sur le trafic aérien

Rapport à l'attention de la CEATE-N

1 Mandat

Dans le cadre d'une proposition sur l'introduction d'une taxe prélevée sur les billets d'avion, la CEATE-N a chargé l'administration d'un mandat d'examen le 8 octobre 2018, le but étant par ailleurs de présenter les expériences faites à l'étranger avec ce type de taxe, notamment en Allemagne, en France et en Autriche.

2 Taxes sur les billets d'avion dans d'autres pays

Divers pays européens et tous les États voisins de la Suisse prélèvent actuellement un impôt sur le trafic aérien (Allemagne, Autriche, France, Italie, Royaume-Uni, Norvège, Suède). Les produits sont généralement reversés dans le budget général de l'État, mais aucun pays n'applique de taxe d'incitation classique. Selon les pays, cela s'explique par des raisons fiscales et/ou d'ordre environnemental. Les taxes sont soit forfaitaires (indépendantes de la distance) soit calculées en fonction de la distance et de la catégorie de place achetée et s'élèvent à un montant variant entre 3,50 EUR (AT) et environ 530 EUR (UK). Différentes exceptions existent selon les pays (pour les enfants de moins de deux ans sans siège attribué, les membres de l'équipage, les passagers en transit, les vols exclusivement destinés à des fins souveraines, militaires ou médicales, les vols de formation, par exemple).

- Sur la base de sa loi relative à l'impôt sur le trafic aérien ([Luftverkehrssteuergesetz](#), LuftVStG), l'Allemagne prélève depuis 2011 une taxe d'environ 7,50 EUR sur les vols court-courriers, d'environ 23 EUR sur les vols moyen-courriers et d'environ 42 EUR sur les vols long-courriers. Les tarifs sont liés aux produits obtenus dans le cadre des échanges de quotas d'émission, en lien avec la mise aux enchères des droits d'émission entre exploitants d'aéronefs, et ils ont légèrement diminué ces dernières années.
- L'Autriche prélève également une taxe depuis 2011, selon un système similaire à celui de l'Allemagne, mais a réduit les tarifs de moitié en avril 2017 (actuellement 3,50 EUR pour les vols court-courriers, 7,50 EUR pour les vols moyen-courriers et 17,50 EUR pour les vols long-courriers). Les voyageurs se déplaçant en grand nombre vers des aéroports des pays voisins, cette démarche a été justifiée par l'objectif de renforcer le volume de passagers en Autriche.
- La France prélève quant à elle depuis 1999 une « taxe de l'aviation civile » et depuis 2006 également une « taxe de solidarité sur les billets d'avion », dont les produits sont reversés à l'aide au développement. Cumulé, le tarif des taxes par passager s'élève actuellement à environ 5,40 EUR (Economy) ou 15,50 EUR (Business) pour les vols intra-européens et à environ 12,60 EUR (Economy) ou 53,20 EUR (Business) pour les vols extra-européens.
- L'Italie prélève depuis 2004 une taxe dont le montant actuel s'élève à environ 10 EUR depuis les aéroports italiens et pour les vols charters une taxe dont le montant dépend de la distance (10 EUR pour moins de 100 km, 20 EUR pour 100-1500 km, 200 EUR au-delà de 1500 km).
- Le Royaume-Uni prélève depuis 1994 une taxe qui augmente de façon continue. Actuellement, les montants pour les vols intra-européens s'élèvent, selon la classe, à 13 £ (« Reduced »),

26 £ (« Standard ») ou 87 £ (« High ») et pour les vols extra-européens à 78 £ (« Reduced »), 156 £ (« Standard ») ou 468 £ (« High »).

- La Norvège prélève depuis 2016 une taxe indépendante de la distance qui s'élève à 83 NOK (env. 8,75 EUR).
- La Suède applique depuis avril 2018 une taxe d'environ 6 EUR sur les vols européens, de 25 EUR sur les vols jusqu'à vers le centre de l'Afrique, vers le centre de l'Asie et vers l'Amérique du Nord et de 40 EUR sur les autres vols.

Le Danemark (1991–2006 ; env. 10 EUR), les Pays-Bas (2008–2010 ; 11,25 EUR jusqu'à 2500 km, sinon 45 EUR) et l'Irlande (2009–2014 ; 2 EUR en-dessous de 300 km, sinon 10 EUR) ont appliqué des taxes similaires et les ont finalement retirées. Au Danemark et aux Pays-Bas, la suppression de la taxe a été justifiée par le déplacement des voyageurs vers les aéroports voisins, en Allemagne ou en Suède, où l'on applique cependant entre-temps des taxes similaires. D'après une évaluation effectuée par le ministère des finances autrichien et portant sur les taxes aéronautiques en Autriche mais aussi dans d'autres pays, la baisse mise en cause du nombre de passagers était également due à d'autres facteurs pendant cette période (notamment la crise économique, meilleure attractivité générale des aéroports étrangers proches de la frontière, etc.).¹

3 Conditions juridiques applicables en Suisse

Sur la base de sa compétence technique conférée par l'art. 74 Cst. (protection de l'environnement), la Confédération peut prélever des taxes d'incitation. Pour que la taxe soit considérée comme une taxe d'incitation et non comme un impôt, le produit doit être redistribué et son montant doit être fixé de façon à inciter l'action dans une direction donnée. L'effet d'incitation doit cependant résulter en premier lieu du surcoût et non de l'utilisation des moyens. Les éventuelles affectations partielles ne peuvent porter que sur une partie minoritaire des produits et doivent renforcer l'effet d'incitation de la taxe.

Conformément à la Constitution (Cst.), les principes généraux régissant le régime fiscal et les taxes doivent être définis dans la loi (art. 127, al. 1 et art. 164, al. 1, let. d, Cst.), notamment en ce qui concerne la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, mais aussi les modalités de perception, les taux d'imposition et les éventuels plafonds.²

¹ Evaluierung der Flugabgabe (évaluation des taxes aéronautiques). Institut d'études supérieures, Vienne, septembre 2014
https://www.bmf.gv.at/steuern/a-z/flugabgabegesetz/Flugabgabe_Evaluierung_2014.pdf?67ry32

² Voir Vallender/Wiederkehr (2014) : Die schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar.

4 Proposition modifiée

Dans la version qui suit, la proposition qui a été déposée est modifiée de façon à pouvoir en principe remplir les conditions juridiques énoncées au point 3. La question relative à la procédure de perception de la taxe n'est toutefois pas encore réglée.

Section 3a (nouveau) : Taxe sur les billets d'avion

Art. 30a (nouveau) Principe

Art. 30a (nouveau)

¹ La Confédération prélève à compter du 1^{er} janvier 2022 une taxe sur les billets d'avion [dans le trafic de lignes] au départ de tous les aéroports nationaux si la part des carburants fossiles utilisés dans le trafic aérien dépasse [...] % de la quantité totale de carburants fossiles écoulee en Suisse en 2020.

² Le produit de la taxe sur les billets d'avion est redistribué à la population conformément à l'art. 41, al. 2 [*alternative* : aux acteurs économiques, conformément à l'art. 41, al. 3].

Art. 30b (nouveau)

¹ La taxe est calculée en fonction de la distance parcourue et du nombre de passagers transportés.

² Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe sur les billets d'avion selon le cadre suivant :

- a. entre [...] et [...] francs pour les vols vers un État membre du Conseil de l'Europe ;
- b. entre [...] et [...] francs pour les vols vers un autre État.

³ À cet égard, il tient compte des réglementations internationales comparables.

Art. 30c (nouveau)

¹ Sont soumis à contribution les exploitants d'aéronefs qui effectuent des vols [dans le trafic de lignes] au départ d'un aéroport national.

² Le Conseil fédéral règle les exceptions. Il prend en compte notamment [...].

Explications / appréciation

- Selon l'art. 30a, al. 1, la taxe sur les billets d'avion doit être introduite à titre subsidiaire en 2022 si la part représentée par le kérosène dépasse un certain pourcentage du carburant écoulee en 2020. Ces dernières années, avec l'augmentation du trafic aérien, cette part est passée de 19 % à 25 % entre 1990 et 2016. Le seuil de 10 % prévu dans la proposition déposée est donc fixé très bas.
- Les produits de la taxe doivent être intégralement redistribués aux acteurs économiques et à la population. Contrairement aux combustibles, il est cependant très difficile d'attribuer un volume précis à chaque catégorie, puisqu'il faudrait savoir si les passagers prennent l'avion pour des raisons professionnelles ou privées. Voilà pourquoi il faudrait décider si les produits doivent être intégralement redistribués aux acteurs économiques ou à la population. La proposition modifiée prévoit comme variante principale à l'art. 30a, al. 2, la redistribution à la population et comme sous-variante, entre crochets, la redistribution aux acteurs économiques.
- Les taux de taxation pour les deux catégories de pays de destination (art. 30b, al. 2, let. a et b) doivent être suffisamment hauts pour susciter un effet d'incitation qui pourrait se traduire par le fait qu'une personne renonce à un vol en raison du nouveau prix du billet ou qu'une compagnie supprime ou combine des vols en raison de l'augmentation des frais d'exploitation.
- La sensibilité au prix varie en fonction des passagers et risque d'être plus élevée chez les particuliers que pour les personnes se déplaçant pour affaires. À noter cependant aussi que de nombreux particuliers mais aussi des professionnels seraient prêts à privilégier un aéroport étranger, quitte à devoir rallonger leur trajet jusqu'à l'aéroport. Dans ce cas, la taxe sur les billets d'avion déplacerait simplement le problème à l'étranger et dans de nombreux cas, ce comportement engendrerait finalement une hausse des émissions.

- D'après un rapport réalisé pour le compte de l'Office fédéral du développement territorial, les coûts externes du trafic aérien suisse se sont élevés à 1,2 milliard de francs en 2015, dont près de 900 millions étaient des coûts liés au climat. 90 % de ces coûts sont dus au transport de personnes. Le trafic aérien a occasionné des coûts externes de 2,6 centimes par kilomètre et par passager. Pour un vol de Zurich à Berlin (environ 700 km), cela représenterait un surcoût de 18 francs et pour un vol jusqu'à Beijing (environ 8000 km), de quelque 200 francs. Une taxe d'incitation devrait donc aller bien au-delà de l'internalisation des coûts externes afin de réellement produire un effet dissuasif.
- La formulation de l'art. 30b ne précise pas si, pour atteindre l'effet incitatif escompté, la taxe doit être augmentée lorsque le nombre des passagers est plus élevé ou si elle doit être diminuée une fois que les coûts externes sont couverts par la taxe.
- Sont soumis à contribution aux termes de l'art. 30c, al. 1, les exploitants d'aéronefs qui proposent dans la pratique une large gamme de prix différents pour un même vol et qui ne doivent pas impérativement répercuter de façon égale la taxe sur les billets d'avion due par personne transportée. Toutefois, si les passagers sont soumis de façons différentes à la taxe sur les billets d'avion, l'information véhiculée par le prix et recherchée par la taxe d'incitation disparaît.
- La limitation de la taxe sur les billets d'avion au trafic de lignes a été reprise de la proposition originale. Si les vols charters devaient être inclus dans le dispositif, il faudrait supprimer ce terme (en le signalant par des crochets).
- Les exceptions visées à l'art. 30c, al. 2, devraient porter sur des vols qui nécessitent un billet pour monter à bord.

5 Conclusions

Une taxe sur les billets d'avion est conforme à la Constitution à condition qu'elle suscite un effet incitatif. Cet effet dépend cependant du degré à quel point les exploitants d'aéronefs font peser les coûts sur les passagers (répercussion) et de la façon dont ces derniers réagissent à l'augmentation du prix (élasticité du prix). Les facteurs déterminants sont par conséquent, d'une part, le montant de la taxe fixé légalement et, d'autre part, le fait de voir si les passagers changent effectivement de comportement en renonçant par exemple à un voyage ou en privilégiant un mode de transport moins gourmand en CO₂. Si ces derniers tendent à se déplacer vers un aéroport étranger, l'effet incitatif recherché disparaît.

Contrairement à la taxe sur le CO₂ applicable sur les combustibles, qui peut s'appuyer sur les dispositions procédurales de la législation sur l'impôt sur les huiles minérales, il faudrait, pour la perception de la taxe sur les billets d'avion, introduire une procédure autonome au niveau de la loi. Cet aspect nécessiterait un examen plus approfondi qu'il était impossible de réaliser dans le délai imparti. La proposition modifiée ne suffit donc pas en l'état pour introduire une taxe sur les billets d'avion. Si une majorité devait se dégager au sein du Conseil national en faveur de l'introduction d'une telle taxe, les éléments manquants à ce jour seraient complétés en vue des échanges au sein du Conseil des États.

La perception d'une taxe sur les billets d'avion en parallèle de l'intégration du trafic aérien dans les échanges de quotas d'émission puis également dans le régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA) de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) entraînerait pour certains vols une multiplication des charges. En outre, dans sa forme telle que présentée, la taxe sur les billets d'avion est contraire à la politique de fond soutenue par la Suisse et aux recommandations de l'OACI en matière d'imposition du trafic aérien civil.