

05.011

Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004

du 10 décembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004, en vous proposant d'en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 décembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

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

Au chapitre de la sécurité aérienne, la libéralisation a entraîné un changement de paradigme dans la philosophie de la surveillance. Rien ne garantit désormais que le secteur aéronautique, soumis à la pression du marché, soit en état d'assumer la responsabilité de maintenir un degré de sécurité élevé. L'Etat est appelé à jouer davantage un rôle de régulateur. A cet égard, le Conseil fédéral entend faire en sorte que la Suisse garantisse un niveau de sécurité élevé comparativement aux autres pays européens.

Le transport aérien contribue de manière essentielle à améliorer la desserte et l'attrait de la place économique suisse. Aussi il importe aux yeux du Conseil fédéral que notre pays dispose des meilleures liaisons avec les centres européens et mondiaux. Le gouvernement estime que les compagnies suisses sont le mieux à même de réaliser efficacement cet objectif. L'amélioration des conditions-cadres juridiques et l'existence d'infrastructures aériennes et terrestres de qualité, efficaces et fiables devront également favoriser l'établissement de telles liaisons.

Swiss International Air Lines SA continuera à occuper une place prépondérante dans la politique aéronautique. Le Conseil fédéral attend de Swiss qu'elle prenne les mesures entrepreneuriales propres à lui assurer la réussite économique et une place sur le marché du transport aérien. La participation financière de la Confédération est limitée dans le temps. Celle-ci va donc à terme se désengager, mais elle devra choisir le moment opportun pour le faire.

Les prestations de la sécurité aérienne doivent être offertes à des prix qui soutiennent la comparaison avec ceux de l'UE. Et il incombe aux aéroports de créer les conditions (bâtiments, organisation) qui permettent au trafic aérien de fournir ses prestations dans le respect du développement durable, conformément aux besoins du marché et à des tarifs appropriés. Dans le souci d'assumer ses responsabilités et de défendre au mieux ses intérêts et ses objectifs, la Confédération examine l'éventualité d'élargir ses compétences concernant les aéroports nationaux.

Le Conseil fédéral considère que l'exploitation d'une plate-forme (hub) à Zurich constitue un bon moyen d'optimiser les liaisons aériennes au départ de la Suisse. Les infrastructures doivent permettre de mettre en place des liaisons aériennes compétitives. La Confédération laisse cependant le soin au marché d'offrir des liaisons aériennes qui répondent aux besoins du pays.

La Confédération accorde une grande importance à la bonne intégration de la Suisse dans le contexte aérien international. Elle reprend donc autant que faire se peut les standards internationaux, elle participe à des projets européens importants tels que l'AESA et le Ciel unique européen (SES), et elle s'investit en faveur d'une place économique suisse attrayante et compétitive.

Table des matières

Condensé	1656
Liste des abréviations	1660
1 Introduction	1662
1.1 But du présent rapport	1662
1.2 Le système aéronautique	1663
1.3 La politique aéronautique suivie jusqu'à présent	1664
1.3.1 Principes	1664
1.3.2 Encouragement de la Confédération	1664
1.3.3 Intégration internationale et coopération	1665
1.4 Les changements structurels et leurs répercussions	1667
1.4.1 Du monopole à la libéralisation	1667
1.4.2 De la libéralisation à la crise	1669
1.5 Évolution prévisible	1670
1.5.1 Généralités	1670
1.5.2 Acteurs	1671
1.6 Conséquences pour l'Etat	1672
1.7 Marge de manœuvre du Conseil fédéral	1673
2 Développement durable de l'aviation	1674
2.1 Généralités	1674
2.2 La sécurité avant tout	1674
2.2.1 Sécurité aérienne	1674
2.2.2 Sûreté aérienne	1676
2.3 Importance de l'aviation civile pour l'économie	1677
2.4 Dimension écologique du développement durable	1682
2.5 Conclusions concernant la politique aéronautique	1684
3 Objectifs de la politique aéronautique et mesures requises	1685
3.1 Aspects fondamentaux	1685
3.1.1 Objectifs	1685
3.1.2 Sécurité aérienne	1687
3.1.3 Sûreté aérienne	1689
3.1.4 Environnement, organisation du territoire et bruit	1690
3.1.4.1 Environnement	1690
3.1.4.2 Organisation du territoire	1691
3.1.4.3 Bruit	1693
3.1.5 Collaboration internationale	1695
3.1.6 Commission fédérale de la navigation aérienne	1697
3.2 Trafic aérien	1699
3.2.1 Généralités	1699
3.2.2 Trafic aérien international (trafic de lignes et trafic à la demande)	1699
3.2.3 SWISS	1703
3.2.4 Trafic aérien intérieur	1704
3.2.5 Aviation d'affaires	1706

3.2.6 Aviation de travail	1707
3.2.7 Aviation de loisirs	1708
3.3 Aéroports	1709
3.3.1 Généralités	1709
3.3.2 Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)	1709
3.3.3 Aéroports nationaux	1711
3.3.4 Aéroports régionaux	1715
3.3.5 Aéroport de Zurich	1715
3.3.6 Aéroport de Genève	1721
3.3.7 Aéroport de Bâle-Mulhouse	1724
3.4 Services de la navigation aérienne	1727
3.4.1 Défis opérationnels	1727
3.4.2 Ciel unique européen (Single European Sky, SES)	1729
3.5 Industrie aéronautique	1730
3.6 Formation aéronautique	1731
4 Politique aéronautique	1732
4.1 Principes directeurs	1732
4.2 Mise en œuvre	1742
 Annexes:	
1 Sources	1745
2 Glossaire	1748
3 Liste des interventions parlementaires relatives à la politique aéronautique	1751

Liste des abréviations

AESA	Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (European Aviation Safety Agency)
Art.	Article
AUA	Austrian Airlines
BEAA	Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation
BV2	Variant d'exploitation 2
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CEAC	Conférence européenne de l'aviation civile (European Civil Aviation Conference)
CEE	Communauté économique européenne
CFAA	Commission fédérale sur les accidents d'aviation
CI Rio	Comité interdépartemental de Rio
CO ₂	Gaz carbonique
CPS	Conception «Paysage suisse»
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
Doc	Document
EEE	Espace Economique Européen
ESAT	Ecole suisse d'aviation de transport
FBA	Bloc d'espace aérien fonctionnel (Functional Block of Airspace)
FF	Feuille fédérale
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
IATA	Association du transport aérien international (International Air Transport Association)
ITA	Institut du Transport Aérien, Paris
JAA	Autorités conjointes de l'aviation (Joint Aviation Authorities)
JAR	Normes communes relatives à l'aviation (Joint Aviation Requirements)
JAR-FCL	Joint Aviation Requirements Flight Crew Licensing
JAR-OPS	Joint Aviation Requirements Operations
KLM	Royal Dutch Airlines
LA	Loi fédérale sur l'aviation (RS 748.0)
LGV	Lignes à grande vitesse
NLFA	Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (Institut hollandais spécialisé dans les questions aéronautiques et spatiales)

NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale (International Civil Aviation Organization)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OMC	Organisation mondiale du commerce (World Trade Organization)
OMM	Organisation météorologique mondiale (World Meteorological Organization)
OSIA	Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA)
PME	Petites et moyennes entreprises
PSIA	Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique
R	Règlement
RELIEF	Projet de développement territorial pour la région entourant l'aéroport de Zurich et de développement à long terme des infras- tructures dudit aéroport
REU	Règlement européen
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SA	Société anonyme
SAFIR	Plan d'action Safety First
SAS	Scandinavian Airlines System
SES	Ciel unique européen (Single European Sky)
SIAA	SWISS International Airport Association (association regroupant les aéroports nationaux de Suisse)
TGV	Train à grande vitesse
TOPAS	Topping Aviation Safety
UDC	Union démocratique du centre (Schweizerische Volkspartei)
UE	Union européenne

Rapport

1 Introduction

1.1 But du présent rapport

Le dernier rapport du Conseil fédéral en matière de politique aéronautique remonte à 1953¹ et portait essentiellement sur le soutien financier de la compagnie Swissair. Entre-temps, l'aviation civile suisse ainsi que son environnement économique, social et politique ont subi de profondes mutations. Le Parlement et le Conseil fédéral se sont vu contraints de prendre une série de décisions dans ce domaine, définissant les principes de la politique aéronautique notamment dans le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) ou au fil des révisions de la loi sur l'aviation. Le rapport établi par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) en 1980² contient également un certain nombre de bases et de stratégies en matière de politique aéronautique. Le rapport Skyrights³, qui constitue un document de fond sur la politique suisse relative aux droits de trafic aérien, ainsi que la rapport sur la politique suisse en matière de contrôle de la circulation aérienne⁴ sont autant d'éléments, approuvés par le chef du DETEC, en vue de l'élaboration d'une politique aéronautique globale.

Le présent rapport répond à plusieurs interventions parlementaires⁵ ainsi qu'à une recommandation de la Commission de gestion du Conseil des Etats⁶ et vise à susciter un large débat sur la politique aéronautique passée et surtout à venir de la Confédération. Les interventions parlementaires et la recommandation précitées demandent essentiellement au Conseil fédéral d'élaborer une nouvelle politique aéronautique. Le présent rapport entend dresser un état des lieux complet de la situation actuelle de l'aviation civile. Il comprend également une analyse des problèmes et présente à l'intention du Parlement les stratégies d'action du Conseil fédéral. Conformément aux interventions parlementaires, il ne porte que sur l'aviation civile même s'il mentionne ici ou là des questions en rapport avec l'aviation militaire dans les parties ayant trait aux aérodromes, aux services de la navigation aérienne et à la formation.

Afin de faciliter le débat sur un sujet d'une telle complexité, le rapport expose d'abord la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral dans le domaine de l'aviation. La politique suivie jusqu'à présent par le Conseil fédéral ainsi que les mutations qui ont eu cours ces dernières années dans le paysage aéronautique ont à cet égard une influence décisive. Sur cette base et compte tenu des stratégies générales, le Conseil fédéral présente dans un deuxième temps sa vision d'une politique aéronautique globale sous la forme de principes directeurs touchant le transport aérien, les aérodromes, les services de la navigation aérienne, l'industrie et la formation aéronautiques.

¹ Cf. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'organisation du trafic aérien suisse et la politique suisse des communications aériennes (1953).

² Prof. Werner Guldimann, Rapport sur la politique aéronautique suisse (1980).

³ Skyrights, OFAC, novembre 2000.

⁴ La politique suisse 1993–2010 en matière de contrôle de la circulation aérienne, OFAC, mai 1993.

⁵ Cf. annexe 3.

⁶ 02.3467 – Recommandation CdG- CE. Reformulation de la politique des transports aériens (Cf. annexe 3).

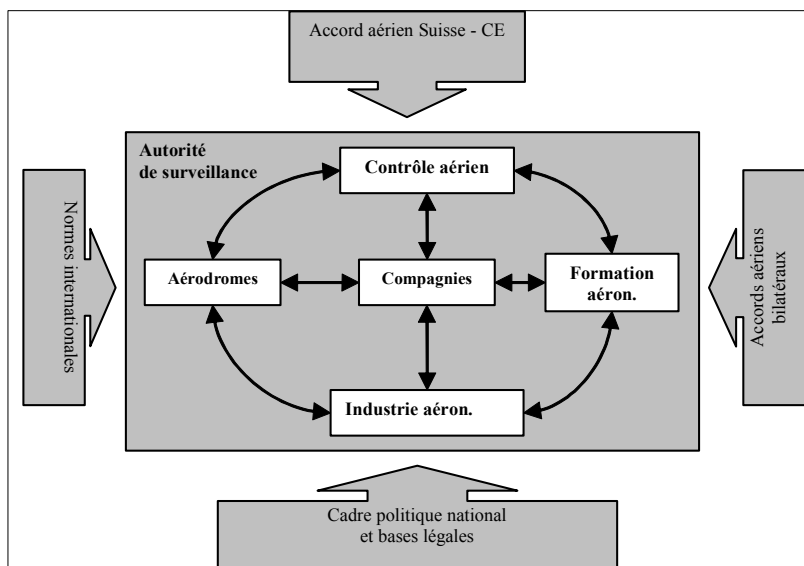
1.2

Le système aéronautique

Le secteur aérien suisse doit être appréhendé comme un système global dont les acteurs, sur la scène tant nationale qu'internationale, sont fortement interdépendants. Les compagnies aériennes, les aéroports, les services de la navigation aérienne, les entreprises de construction et de formation, et les entreprises connexes (liées à un titre ou à un autre aux activités du secteur aérien, à l'instar de l'entreprise d'entretien SR Technics, de l'entreprise d'assistance au sol Swissport ou du service de restauration Gate-Gourmet) comptent parmi les principaux acteurs de l'aviation. L'interdépendance est telle dans ce secteur que la défaillance de l'un d'eux a d'importantes répercussions sur les autres. Ainsi, dans les deux années qui ont suivi le «grounding» de Swissair, les aéroports nationaux de Bâle-Mulhouse et de Zurich ont enregistré un recul de 20 % du trafic et du nombre de passagers⁷. L'aéroport de Zurich et le contrôleur aérien Skyguide ont alors dû revoir leurs taxes à la hausse, augmentation qui est venue à son tour grever encore plus la structure des coûts de Swiss International Air Lines SA (Swiss) qui était en même temps le principal client de ces deux entreprises.

Tableau 1

Système aéronautique suisse



Cette forte interdépendance limite la capacité d'intervention de l'Etat. Une politique aéronautique globale doit donc en tenir compte.

⁷ Source: Statistiques de l'OFAC (2004).

1.3 La politique aéronautique suivie jusqu'à présent

1.3.1 Principes

La politique aéronautique du Conseil fédéral des 50 dernières années a été caractérisée par une confiance dans les capacités des acteurs du marché à évoluer dans un environnement régulé. L'action du Conseil fédéral se concentrait dans cette optique sur le soutien à l'ex-compagnie aérienne Swissair, tandis que l'exploitation des aéroports était du ressort des cantons. Outre des mesures d'encouragement ciblées, le Conseil fédéral veillait à ce que la Suisse dispose des meilleures liaisons internationales possibles. On peut affirmer, en schématisant, que le Conseil fédéral a suivi jusqu'à présent une politique aéronautique plutôt libérale marquée par une confiance envers les capacités de Swissair.

1.3.2 Encouragement de la Confédération

La Confédération a considéré dès les débuts de l'aviation que l'esprit d'entreprise constituait la base de la participation de la Suisse au transport aérien international. Notre pays comptait déjà dans les années 20 plusieurs compagnies actives dans le transport commercial d'envois postaux et de passagers, en trafic tant intérieur qu'international.

La compagnie Swissair est née le 26 mars 1931 de la fusion d'Ad Astra Aero et de Balair. Elle possédait alors une flotte de 13 avions et comptait 60 collaborateurs. A la veille de la Deuxième Guerre mondiale, Swissair desservait Munich, Vienne, Milan, Berlin, Paris, Amsterdam et Londres. Le Conseil fédéral disposait alors de prérogatives dans la gestion de Swissair: approbation des statuts de la compagnie, participation au conseil d'administration et octroi de droits de trafic exclusifs à Swissair («le monopole de Swissair»). Swissair représentait de fait le principal instrument de la politique aéronautique de la Confédération. Certaines dispositions de la loi sur l'aviation du 21 décembre 1948⁸ reflètent cette situation; elles ne seront abrogées que lors de la révision de 1997.

Après la Deuxième Guerre mondiale, période durant laquelle l'aviation suisse resta pratiquement paralysée, se posa pour Swissair la question de sa participation à l'essor des lignes aériennes intercontinentales. Le Conseil fédéral de l'époque opta pour l'établissement des meilleures liaisons aériennes possibles à destination du monde entier. Aussi la Confédération prit-elle plusieurs mesures en vue de soutenir Swissair. Premièrement, en entrant dans le capital de la compagnie en vertu de l'arrêté fédéral du 10 avril 1951 concernant l'aide de la Confédération pour l'amortissement et le renouvellement du parc d'avions de la Swissair, société anonyme suisse pour la navigation aérienne⁹; deuxièmement en acquérant deux avions long-courriers, troisièmement en versant une contribution annuelle à Swissair destinée au financement de la formation de ses pilotes; enfin en créant un fonds afin d'amortir et de renouveler la flotte. En outre, le Conseil fédéral était habilité à octroyer à Swissair des prêts portant intérêt jusqu'à concurrence de 3 millions de francs. A cette époque déjà, le camp des opposants à cette aide étatique estimait que les compagnies aériennes étrangères auraient suffi à satisfaire les besoins de la

⁸ Loi fédérale sur l'aviation (Loi sur l'aviation) du 21 décembre 1948 (LA, RS 748.0).

⁹ FF 1951 I 913.

Suisse en matière de liaisons aériennes. Néanmoins, la crainte de voir en cette période d'après-guerre la Suisse abandonner un instrument important de sa politique aéronautique et dépendre d'une compagnie aérienne étrangère l'emporta. En revanche, le Conseil fédéral renonça à assurer à Swissair une garantie de couverture pour ses pertes d'exploitation.

Le soutien de la Confédération ne se limita pas uniquement à Swissair, plus grande compagnie aérienne suisse et instrument central de sa politique aéronautique fédérale. Jusqu'au milieu des années 80, l'Etat encouragea également de manière ciblée le développement des infrastructures. Etant donné que les intérêts des cantons aéroportuaires rejoignaient largement ceux de la Confédération, cette dernière confia l'aménagement des infrastructures aéroportuaires aux premiers tout en participant notablement aux coûts relatifs à leur développement. En vertu de l'arrêté fédéral du 22 juin 1945 concernant le développement des aérodromes civils et de la loi fédérale du 14 décembre 1984 relative aux mesures d'économie, la Confédération procéda à des investissements aussi bien dans le développement des trois aéroports nationaux que dans les infrastructures des aérodromes régionaux d'Ecuvillens, de La Chaux-de-Fonds-Les Eplatures, de Granges et de Sion.

La Confédération prit encore d'autres mesures d'encouragement: financement de la formation aéronautique et de la société Skyguide chargée des services de la navigation aérienne, conclusion d'accords aériens bilatéraux garantissant à Swissair des droits de trafic exclusifs. L'Etat apporta également une aide indirecte au transport aérien, en approuvant les tarifs aériens pratiqués par les transporteurs. A cet égard, les autorités de surveillance se fondaient essentiellement sur les prix fixés par l'Association internationale du transport aérien (IATA), organisme de droit privé regroupant les compagnies d'aviation, ce qui revenait à donner une caution étatique à un système de cartel des prix. D'autres mesures d'encouragement sont détaillées au ch. 1.4.1.

On notera que de nombreux Etats ont considéré durant des décennies – et parfois considèrent encore – les mesures d'encouragement précitées comme allant de soi. Hormis en Europe et en Amérique, la majorité des Etats soutiennent aujourd'hui leur «compagnie aérienne nationale» perçue comme l'ambassadrice du pays dans le monde entier. Même de nos jours, des compagnies européennes sont toujours majoritairement ou intégralement sous contrôle étatique. C'est le cas d'Alitalia (Italie), de Finnair (Finlande), d'Olympic Airlines (Grèce), d'Aer Lingus (Irlande) et de Turkish Airlines (Turquie).

1.3.3 Intégration internationale et coopération

Pays sans accès direct à la mer, centre économique et destination touristique, la Suisse est tributaire d'un réseau de transport aérien performant. C'est pourquoi le Conseil fédéral a toujours eu le souci de donner une orientation internationale au trafic aérien public.

Cette orientation internationale de l'aviation civile suisse n'est toutefois pas dictée uniquement par des préoccupations d'ordre économique. Etat de taille moyenne ne faisant pas partie de l'UE, la Suisse ne peut en effet se passer de la technologie, des connaissances et de l'expérience des autorités et industries aéronautiques étrangères. Une étroite coopération internationale dans les domaines de la technique et de

l'exploitation aérienne permet d'ailleurs d'améliorer nettement le degré de sécurité de l'aviation suisse. De nos jours, il existe peu de domaines de l'aviation qui ne soient pas, d'une manière ou d'une autre, soumis aux prescriptions internationales. Celles-ci ne se limitent pas seulement à des dispositions à caractère général, mais s'adressent souvent directement aux Etats membres, garantissent une application uniforme du droit et ont un impact direct sur les législations nationales. Eu égard au poids des organisations internationales, le Conseil fédéral a toujours été persuadé de l'importance cruciale de la participation de la Suisse à ces institutions et de la coopération avec d'autres autorités. La Suisse s'est toujours engagée d'emblée dans toutes les organisations et institutions internationales, intensifiant régulièrement son implication au fil des années. Par ailleurs, de par sa situation au cœur de l'Europe, la Suisse est destinée à jouer un rôle central dans l'aviation européenne. L'espace aérien suisse occupe une position-clé dans le système aéronautique européen.

Organisations et institutions internationales¹⁰

Favoriser le transport aérien entre les Etats, tel était l'un des principaux motifs qui ont présidé à la création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), à laquelle la Suisse adhéra en 1947 et à la constitution – sur le plan européen – de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), à laquelle la Suisse est partie depuis 1955. La CEAC a donné naissance aux Autorité conjointes de l'Aviation civile (Joint Aviation Authorities, JAA). Cette organisation, à laquelle la Suisse est affiliée depuis 1979, régleme sur le plan européen les normes de sécurité opérationnelles et techniques et remplit de ce fait une indispensable fonction de standardisation dans l'aviation civile. Les tâches dévolues aux JAA seront prochainement confiées à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) mise en place par l'UE; il importe donc grandement que la Suisse en fasse partie.

S'agissant des services de la navigation aérienne, la Suisse est depuis 1992 membre d'Eurocontrol et est particulièrement engagée dans la mise sur pied d'un espace européen unique (Single European Sky, SES).

L'Organisation météorologique mondiale (OMM), en garantissant l'échange sans restriction de données météorologiques entre les différents services nationaux, représente un acteur, important, si ce n'est essentiel, pour la sécurité et l'économie de l'aviation. La Suisse en fait partie depuis sa fondation en 1950 est y est représentée par l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse).

Accord sur le transport aérien entre la Suisse et la Communauté européenne

L'Accord sur le transport aérien entre la Suisse et la Communauté européenne ratifié en 1999 a pris effet le 1^{er} juin 2002. Ayant repris l'acquis communautaire en matière d'aviation civile, la Suisse bénéficie ainsi de légalité de traitement avec les autres membres de l'UE. La législation ainsi que la politique aéronautiques suisses ne dépendraient désormais plus uniquement des prescriptions édictées par les organisations internationales mentionnées plus haut mais principalement des évolutions qui auraient cours dans l'Union européenne.

¹⁰ Pour les explications, voir glossaire, annexe 2.

Accords bilatéraux et multilatéraux

La coopération internationale ne se résume cependant pas à la participation aux organisations supranationales. Les relations extérieures de la Suisse sont également régies par des accords bilatéraux et multilatéraux. La Suisse a conclu avec plus de 130 Etats des accords aériens bilatéraux qui constituent les fondements légaux des liaisons aériennes de la Suisse avec des pays tiers. Du point de vue technique, les accords avec les autorités aéronautiques des Etats non européens revêtent une importance fondamentale, dans la mesure où ces accords règlent la reconnaissance réciproque des aéronefs et des équipements et simplifient l'assistance dans le cadre du transport aérien international.

La Suisse a en outre ratifié des accords internationaux contenant des normes contraignantes pour le transport aérien, notamment les règles en matière de responsabilité civile figurant dans la Convention de Varsovie¹¹ et les accords conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹², qui, s'ils portent avant tout sur la libéralisation des marchés mondiaux, n'en contiennent pas moins des règles touchant le transport aérien.

1.4 Les changements structurels et leurs répercussions

1.4.1 Du monopole à la libéralisation

Pendant des décennies, l'aviation civile suisse a connu une évolution constante. Swissair répondait aux exigences posées par la Confédération, à savoir offrir à la Suisse le plus grand nombre de liaisons directes avec le reste du monde, en développant continuellement son réseau. Qui plus est, la compagnie a acquis durant ces années une position d'excellence en terme de sécurité, ce dont a profité l'ensemble de l'aviation civile suisse. En outre, le centre de formation pour futurs pilotes (Ecole suisse d'aviation de transport ESAT) géré par Swissair avec le soutien de la Confédération garantissait un niveau de formation standard pour les pilotes de ligne suisses. La pratique anticoncurrentielle des prix et des droits de trafic garantis par l'Etat ont assuré à Swissair des revenus confortables, au point que celle-ci a pu être considérée comme l'un des employeurs suisses les plus attrayants et les plus performants. Ce qui signifiait également que les consommateurs et les entreprises devaient payer des tarifs monopolistiques.

Cependant, le vent de libéralisation du transport aérien qui commença à souffler dans les années 70 depuis les Etats-Unis allait entraîner de profondes mutations, dont les effets se firent ressentir intensément en Suisse dans le courant des années 90. Si la libéralisation du transport aérien en Amérique a permis dans un premier temps d'ouvrir le marché du transport aérien à la concurrence et d'étoffer l'éventail des compagnies aériennes, elle a fini par aboutir, sous l'effet d'une pression concurrentielle accrue, à des surcapacités et à un recul massif du nombre de compagnies aériennes. Des sociétés comme Pan Am ou Eastern Airlines disparurent purement et simplement de la circulation. En Europe, le système des monopoles garantis par l'Etat et des ententes sur les prix perdura jusqu'aux années 90. Entré en vigueur en

¹¹ Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (RS 0.748.410), entrée en vigueur le 7 août 1934.

¹² Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1995 (RS 0.632.20).

1993, le troisième paquet de libéralisation adopté par la Communauté européenne uniformisa les conditions auxquelles étaient soumis les acteurs du marché dans les Etats membres. C'est à partir de cette année que les compagnies offrant des vols à bas prix (Low Cost Carriers) se sont peu à peu imposées sur le marché.

Swissair était mal préparée à affronter ces mutations. D'abord parce que la Suisse se tenait à l'écart du nouveau marché intérieur européen, ensuite, parce que le rejet de l'EEE en décembre 1992 avait interdit l'accès de la compagnie au marché libéralisé de l'UE. Tandis que les concurrents directs de Swissair avaient le droit de desservir librement n'importe quelle destination située dans le marché intérieur, les droits de trafic que désirait obtenir la compagnie suisse devaient être négociés au cas par cas sur une base bilatérale. Qui plus est, les compagnies aériennes européennes profitaient d'un système tarifaire libéralisé, au contraire de la compagnie suisse qui restait soumise au contrôle étatique sur les prix. Enfin, on a laissé s'échapper des opportunités de coopération internationale comme en témoigne l'échec fin novembre 1993 du projet Alcazar (alliance avec la compagnie néerlandaise KLM, la compagnie scandinave SAS et la compagnie autrichienne AUA). Swissair intervint alors en faveur de la conclusion rapide d'un accord global sur le transport aérien fut conclu avec l'UE.

Encouragée par la relance économique des années 90, où les compagnies aériennes affichaient des taux de croissance supérieurs à la moyenne, et persuadée qu'elle pourrait jouer dans la cour des grands d'Europe aux côtés de British Airways, d'Air France et de Lufthansa, Swissair opta alors pour une stratégie d'expansion visant à conquérir de nouvelles parts de marché (stratégie du chasseur). C'est également à cette époque que la petite compagnie Crossair se développa jusqu'à devenir la plus grande compagnie aérienne régionale d'Europe. Se distinguant par une structure des coûts allégée et percevant de Swissair des revenus garantis pour l'exploitation de certaines lignes aériennes, Crossair tripla son chiffre d'affaires en dix ans, de 500 millions à 1,5 milliard de francs, et augmenta sa flotte de 29 à 80 unités. Cette expansion coïncida également avec le lancement à Genève, à Bâle et surtout à Zurich (5^e étape de construction) de gros projets d'infrastructure financés par les cantons. Les aéroports nationaux créèrent ainsi les capacités nécessaires pour absorber la croissance du trafic générée par le tandem Swissair/Crossair.

La mise en place d'un marché libéralisé alla de pair avec un désengagement de la Confédération dans son soutien actif à la compagnie aérienne nationale, dans la conduite des activités de cette dernière et dans la participation aux projets de construction aeroportuaires. Au niveau politique, émergea la conviction que l'intervention de l'Etat dans l'aviation devait être aussi limitée que possible et qu'il fallait abandonner la gestion du transport aérien aux forces du marché et aux entreprises privées, le rôle de l'Etat se limitant à garantir des conditions cadres favorables. Cette confiance dans les forces du marché et la libéralisation eut entre autres les conséquences suivantes, dont certaines se traduisirent dans la révision en 1997 de la loi sur l'aviation:

- Suppression des subventions de la Confédération aux aéroports;
- Abolition du monopole de Swissair;
- Retrait de la Confédération du conseil d'administration de Swissair;
- Abrogation de l'obligation de soumettre les statuts de Swissair à l'approbation de la Confédération;

- Abrogation de l'obligation de soumettre les tarifs aériens à l'approbation de la Confédération;
- Conclusion d'accords dits «Open Skies», afin d'éliminer les restrictions touchant les droits de trafic;
- Suppression de l'aide étatique octroyée à l'ESAT.

A l'opposé de cette tendance, le monde politique réagit promptement lorsque Swissair annonça sa décision de concentrer sa flotte d'avions long-courriers à Zurich au détriment de Genève qui se voyait ainsi privée d'importantes lignes aériennes long-courriers. Le Parlement modifia par la suite la loi sur l'aviation afin que l'octroi de concessions de routes à des entreprises de transport aérien soit subordonné à l'utilisation des aéroports nationaux. La Confédération s'immisçait ce faisant de nouveau directement dans la politique d'octroi des droits de trafic.

Le formidable essor du transport aérien dans les années 90 eut comme corollaire une multiplication des conflits environnementaux. Les prévisions de croissance étaient caduques après quelques années seulement. Les nuisances supportées par la population aux alentours des aéroports ne cessaient de croître; chaque modification du règlement d'exploitation d'un aéroport touchant au trafic aérien (procédures d'approche et de décollage) générait une pluie de recours auprès des autorités compétentes.

1.4.2 De la libéralisation à la crise

La crise de l'aviation suisse culmina avec la chute du groupe Swissair. L'échec de la politique d'expansion suivie par Swissair et sa filiale Crossair, la fin du système tarifaire protégé et du monopole de même que l'effondrement du secteur aérien après le 11 septembre 2001 conduisirent, chose considérée jusqu'alors comme impensable, à l'immobilisation en octobre 2001 de la flotte de Swissair.

La débâcle du groupe menaçait l'existence de nombreuses entreprises, qui étaient étroitement liées, économiquement et juridiquement, aux activités de Swissair. La dépendance de nombreuses entreprises connexes vis-à-vis de la compagnie suisse mettait directement en péril le transport aérien en Suisse. Des milliers d'emplois étaient en jeu de même que la position de l'aéroport de Zurich en tant que plateforme du trafic intercontinental. Cette situation amena le Conseil fédéral, la Délégation des finances et le Parlement à débloquer une aide financière comprenant, d'une part, un prêt de la Confédération d'un montant total de 1,17 milliard de francs destiné à surmonter la crise, et, d'autre part, une participation étatique à hauteur de 600 millions de francs dans le capital d'une nouvelle compagnie aérienne intercontinentale. Le Conseil fédéral avertit que son engagement dans la nouvelle compagnie aérienne était unique et limité dans le temps¹³. Celle-ci ne serait nullement tenue d'assurer le service de certaines lignes aériennes ou de desservir des aérodromes déterminés, par analogie à un «service public». En revanche, elle devrait s'adapter aux lois du marché et rentabiliser ses activités de trafic aérien.¹⁴

¹³ Message concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale (FF 2001 VI 6087).

¹⁴ Question ordinaire Leutenegger Oberholzer 03.1047; Swiss. Stratégie du Conseil fédéral.

Le rejet en 2002 de l'accord aérien entre l'Allemagne et la Suisse par le Conseil national et le Conseil des Etats fut le dernier grand événement marquant de la politique aéronautique. Comme elle l'avait annoncé, l'Allemagne édicta après ce refus une ordonnance restrictive, dont le résultat fut d'accroître encore davantage les nuisances supportées par la population résidant au voisinage de l'aéroport de Zurich. La Confédération intenta un recours devant les instances de la Communauté européenne contre ces mesures. Swiss et Unique, la société exploitant l'aéroport de Zurich, en firent de même devant les juridictions allemandes. Sans succès jusqu'à présent.

La chute d'un avion de Swissair au large d'Halifax (Canada) en septembre 1998 et les accidents de deux appareils Crossair, l'un en janvier 2000 à Nassenwil, l'autre en novembre 2001 à Bassersdorf, firent de surcroît naître des doutes quant à la sécurité offerte par l'aviation civile. A la suite de la collision de deux avions au-dessus d'Überlingen (Allemagne), le DETEC a chargé un institut étranger indépendant d'établir un rapport sur le système de sécurité de l'aviation civile suisse. Les résultats de cette enquête ont été publiés en juillet 2003.¹⁵

1.5 Évolution prévisible

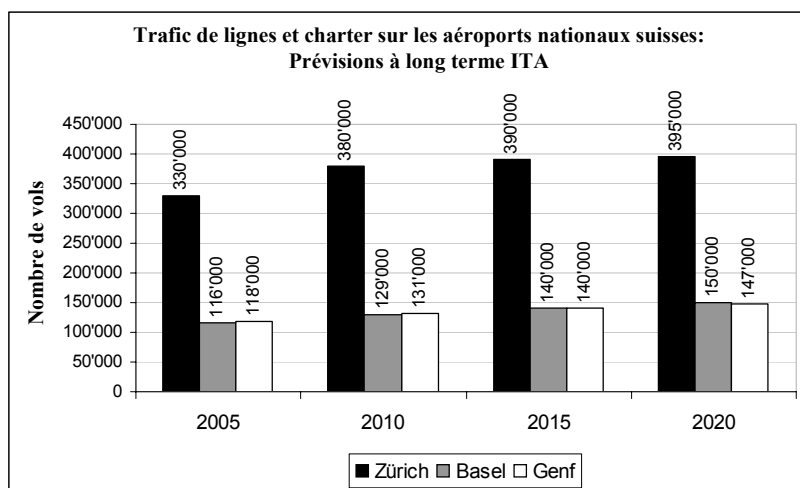
1.5.1 Généralités

A moyen et long terme, la Suisse connaîtra de nouveau une croissance du trafic aérien, mais à un rythme moins soutenu que ce que l'on prédisait dans les années 90 et que ce qu'affirmait l'Institut du transport aérien (ITA) de Paris dans ses prévisions à long terme publiées en 1999.¹⁶

¹⁵ Cf. NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.

¹⁶ ITA 1999. Perspektiven des Luftverkehrs für die Schweiz. Aussichten bis zum Jahr 2020.

Prévision à long terme du trafic aérien sur les aéroports nationaux



Des prévisions fiables sont importantes en matière de politique aéronautique. Les expériences passées ont cependant montré qu'une politique aéronautique prospective doit non seulement s'appuyer sur des données prévisionnelles mais également traiter plus abondamment des alternatives. Un certain nombre d'entre elles seront développées dans la troisième partie du présent rapport.

S'agissant de la libéralisation en cours du marché européen du transport aérien, il faut souligner que de nombreux domaines ne sont toujours pas ouverts à la libre concurrence, comme les aéroports, les entreprises d'entretien et les services d'assistance au sol.

1.5.2 Acteurs

De manière générale, la phase de consolidation, en cours depuis plusieurs années, du secteur aérien dans un marché européen libéralisé n'est pas encore achevée. Les marges sont faibles, les capitaux mobilisés extraordinairement importants. La diminution des surcapacités pourrait avoir comme conséquence un renforcement de la position sur le marché des grandes compagnies aériennes européennes ayant leur plate-forme de correspondance passagers à Londres, Paris ou Francfort, tandis que les petites compagnies se concentreraient sur le trafic européen et n'exploiteraient que les liaisons long-courriers considérées comme rentables dans le cadre d'une alliance. De l'avis général, des mutations structurelles de grande envergure, à l'image de la récente fusion entre Air France et KLM ou la disparition des compagnies non rentables caractériseront encore dans les prochaines années le marché du transport aérien. La segmentation progressive du marché permettra à des compagnies à bas coûts (low cost) d'accroître leur présence sur le marché européen.

Les aéroports s'adaptent également à la nouvelle donne. On constate aujourd'hui déjà qu'ils mettent une partie de leurs infrastructures, surdimensionnées, à disposition d'entreprises qui n'ont pas de lien direct avec l'aviation. En outre, les aéroports ne ménagent pas leurs efforts pour attirer des compagnies aériennes en pratiquant une politique différenciée en matière de taxes aéroportuaires.

L'autorité européenne du contrôle du trafic aérien travaille actuellement à la reconfiguration de l'espace aérien en plusieurs «blocs d'espace aérien fonctionnels» de grande taille et donc plus économiques. Dans ce système, les intérêts nationaux en matière de navigation aérienne iront en s'estompant pour faire place à une collaboration étroite entre les différentes entreprises chargées du contrôle aérien, collaboration seule à même de garantir une solution viable à long terme. Enfin, force est de constater que la formation du personnel aéronautique ainsi que les exigences posées aux entreprises aérotechniques, ainsi qu'aux entreprises d'entretien et de formation seront de plus en plus soumises à des normes communes applicables à l'échelle du continent européen.

1.6 Conséquences pour l'Etat

Les tâches de l'Etat doivent s'adapter aux mutations de l'aviation civile. La globalisation et la libéralisation exigent d'autres stratégies que celles appliquées à l'époque du monopole et du contrôle des prix.

La libéralisation du transport aérien et la chute des prix posent de nouveaux défis aux autorités de surveillance, en particulier en ce qui concerne la *sécurité de l'aviation*. Rien ne garantit désormais que le secteur aéronautique, soumis à la pression du marché, soit en état d'assumer la responsabilité de maintenir un degré de sécurité élevé et de le financer. L'Etat est appelé à jouer davantage un rôle de régulateur. Ce renversement de paradigme attribue un rôle de régulateur à l'Etat. Les autorités de surveillance doivent exercer une surveillance accrue des normes de sécurité et être à même de prendre à temps des mesures adéquates.

En matière de transport aérien, il s'agira de savoir selon quelles modalités la Suisse doit établir ses liaisons aériennes tant à destination de l'étranger (trafic aérien international) qu'à l'intérieur de son territoire (trafic aérien intérieur). Il s'agit concrètement d'examiner si la Suisse doit jouir d'un nombre minimal de liaisons aériennes au sens d'un *service public*. L'industrie aéronautique pose également des exigences à l'Etat, estimant que c'est à ce dernier – et non à elle – de prendre en charge les dépenses en matière de sécurité qui ont considérablement augmenté depuis le 11 septembre 2001.

La polémique qui entoure l'exploitation de l'aéroport de Zurich pose la question du financement *des aéroports nationaux* par les cantons et des compétences de ces derniers dans ce domaine. Tous les aéroports nationaux suisses (de même que les principaux aéroports régionaux comme Saint-Gall-Altenrhein et Lugano-Agno) sont situés à proximité immédiate de la frontière. Leur fonctionnement optimal suppose une étroite collaboration avec les pays limitrophes.

Autre problème pour le Conseil fédéral: les services de la navigation aérienne assurés par *Skyguide*, comptent parmi les plus chers par comparaison avec d'autres pays. Le Conseil fédéral doit se prononcer en outre sur les conditions cadres d'une participation des services suisses de la navigation aérienne au niveau européen.

En matière *d'intégration internationale*, il s'agira de savoir s'il y a lieu de poursuivre la politique actuelle. La Suisse se doit d'agir sous peine de subir de sérieux handicaps économiques, sociaux et environnementaux. La future stratégie du Conseil fédéral repose sur une harmonisation internationale du droit aérien ainsi que sur un rattachement approprié de la Suisse à l'Europe et aux principaux marchés mondiaux. Vu les ressources limitées de notre pays, le Conseil fédéral doit opérer des choix et déterminer les instances au sein desquelles elle souhaite s'impliquer de tout son poids.

Il lui faudra également discuter du principe du *développement durable* inscrit dans la Constitution. Le Conseil fédéral devra trouver une voie médiane (sans perdre de vue la nécessité de rattacher la Suisse à l'Europe et aux principaux centres économiques mondiaux) entre les exigences liées à la protection de l'environnement et les besoins de la société et de l'économie. Dans cette optique, il lui faudra également répondre à la question des conséquences négatives qu'elle est prête à supporter.

1.7 Marge de manœuvre du Conseil fédéral

Les considérations ci-dessus montrent que le Conseil fédéral a suivi pendant plusieurs décennies une politique aéronautique principalement linéaire, fondée sur une forte intégration internationale et un encouragement ponctuel de l'aviation civile. Les mutations économiques, sociales et environnementales le contraignent cependant aujourd'hui à reconsidérer sa politique et le cas échéant à procéder à des adaptations.

Le Conseil fédéral dispose d'une marge de manœuvre restreinte pour définir la nouvelle politique aéronautique, celle-ci étant tributaire de conditions cadres adoptées sur le plan international. Il n'existe d'ailleurs guère de domaines aujourd'hui qui puissent être réglementés ou gérés sur un plan purement national. Il n'y a pas de politique aéronautique indépendante ou de réglementation nationale autonome hors de la volonté des organisations internationales qui fixent les domaines d'application dans lesquels peuvent intervenir les autorités nationales ou la marge d'appréciation de ces dernières.

Les possibilités d'action du Conseil fédéral sont aussi avant tout limitées parce que le marché européen du transport aérien est largement libéralisé et parce que l'aviation suisse est intégrée à un marché globalisé.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral est de plus en plus appelé à collaborer de manière ciblée avec d'autres Etats et à faire des propositions constructives au sein des instances compétentes européennes et mondiales pour défendre les intérêts économiques, sociaux et écologiques de la Suisse.

Les pages qui suivent s'attachent par conséquent à évaluer les possibilités d'action qui restent au Conseil fédéral dans la définition de sa politique aéronautique compte tenu des contraintes précitées et à examiner comment elles pourraient être exploitées. Dans un deuxième temps, les options et les stratégies seront résumées dans une série de principes directeurs, qui seront suivis d'éventuelles mesures de mise en œuvre.

2 Développement durable de l'aviation

2.1 Généralités

Dans son rapport «Stratégie pour le développement durable» de 2002, le Conseil fédéral a fixé le développement durable comme objectif de la politique gouvernementale. Cette stratégie a eu des répercussions aussi bien dans la Constitution fédérale que dans le programme de législation.

Le développement durable doit permettre de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.¹⁷

Le développement durable comprend trois dimensions: l'efficacité économique, la solidarité sociale et la protection de l'environnement. Satisfaire de manière durable les besoins de mobilité signifie donc que

- les besoins de mobilité sont couverts de la manière la plus efficace possible pour l'économie nationale et que les coûts restent supportables pour l'Etat (*efficacité économique*);
- tous les groupes de population et toutes les régions du pays ont accès aux moyens de transport (*solidarité sociale*);
- les déplacements nécessaires s'effectuent de la manière la plus écologique possible et que ces déplacements n'augmentent pas indéfiniment au détriment de l'environnement et des personnes exposées au bruit et à d'autres nuisances (*responsabilité écologique*).

Un développement durable de l'aviation doit tenir compte de ces objectifs. Il est à ce titre capital que cette approche ne soit pas axée seulement sur l'une des trois dimensions du développement durable mais qu'elle tienne compte de manière équilibrée des trois dimensions (économie, société et environnement).

2.2 La sécurité avant tout

Par sécurité aérienne, on entend la fiabilité technique et opérationnelle (= safety). Par sûreté aérienne, on entend la protection contre les actes d'intervention illicites, notamment les attentats terroristes et les détournements d'avion (= security).

La sécurité ne concerne pas qu'une seule dimension du développement durable. Elle représente un aspect important du développement durable tant sur le plan social, économique qu'écologique.

2.2.1 Sécurité aérienne (Safety)

Rapport à la politique aéronautique

Afin d'assurer une bonne application de la politique aéronautique, la capacité de fonctionnement du système des transports et la prospérité des acteurs du marché, il est indispensable de garantir un niveau élevé de sécurité.

¹⁷ Commission Brundtland 1987, citée du World Commission on Environment and Development, 1987.

Limites du système

La sécurité aérienne englobe tous les éléments de l'aviation civile: les opérations de vol, le service de contrôle aérien, le service de la météorologie aéronautique, les aéroports ainsi que les entreprises techniques de construction et d'entretien des appareils. En rapport avec la délimitation du système, les interfaces avec l'aviation militaire et les entreprises apparentées de contrôle aérien ainsi qu'avec le service de la météorologie aéronautique sont particulièrement importantes.

Objectif de la politique de sécurité aérienne

Etant donné les attentes des usagers et des autres intéressés, il faut éviter que le nombre absolu des accidents et des incidents graves n'augmente en dépit de l'augmentation du trafic. A moyen terme, cela revient à réduire encore la fréquence de ces événements et implique un système de sécurité adéquat ainsi que d'importants efforts.

Globalement, la Suisse veut atteindre un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne.

Autorités faitières

Compte tenu d'un volume de trafic relativement peu important, le système aéronautique suisse présente la même complexité que les grands systèmes européens. En même temps, le niveau de sécurité réalisable et la réussite de ce système de transport international dépendent de l'évolution future des normes internationales. L'influence des organismes internationaux tels que l'OACI et l'AESA s'accroît, tandis que l'avenir des JAA paraît incertain. Il est donc nécessaire que la Suisse participe à l'AESA dans toute la mesure du possible, notamment au sein des commissions et de la direction. La Commission de l'UE a d'ailleurs déjà garanti des droits de participation à la Suisse.

L'application et la précision des normes internationales dans les législations nationales, la formation professionnelle de base, la culture de la sécurité et, de ce fait, l'application des normes et des recommandations de l'OACI¹⁸ relèvent cependant toujours de la responsabilité nationale. Cet aspect est particulièrement important durant la phase transitoire avant que l'ASEA ne devienne pleinement opérationnelle.

Règles techniques reconnues/état de la technique (best practice)

Le respect rigoureux des dispositions juridiques internationales et de leurs compléments nationaux offre la garantie que toutes les entreprises actives dans l'aviation civile respectent un degré minimum de sécurité. Ces bases juridiques comprennent des normes de sécurité qui ont fait leur preuve dans la pratique (règles techniques reconnues). Dans le domaine de l'aviation, ces normes figurent pour la plupart dans des réglementations internationales telles que les normes de l'OACI.

Un meilleur niveau de sécurité est garanti par des normes qui correspondent à l'état actuel de la technique (best practice). Ces normes, souvent aussi appelées recommandations, se fondent sur des connaissances scientifiques et techniques reconnues et sont économiquement supportables pour la majorité des entreprises actives dans le domaine de l'aviation civile. Dans la mesure où la situation le justifie et le législa-

¹⁸ Standards and Recommended Practices; normes et recommandations à caractère obligatoire de l'OACI.

teur le permet, il convient, en vue d'optimiser la sécurité aérienne, d'adopter et d'appliquer des normes allant au-delà des règles techniques reconnues et qui reflètent l'état actuel de la technique (best practice). A plus long terme, l'élévation du niveau de sécurité a des effets positifs en termes d'image et procure donc aux compagnies aériennes suisses un avantage concurrentiel sur les entreprises étrangères. Toutefois, le Conseil fédéral sait qu'une élévation unilatérale du niveau de sécurité et la hausse des coûts qu'elle implique peuvent constituer un handicap dans certains cas. Mais il estime que c'est le prix à payer pour une meilleure sécurité.

Les acteurs en point de mire

La sécurité de l'aviation dépend notamment des valeurs, du comportement et de la qualification des acteurs concernés (ce que l'on appelle la «culture de la sécurité»). Les bases juridiques définissent le cadre du système et en réduisent la complexité, mais elles ne remplacent en aucune manière l'importance particulière du recrutement et de la formation de tous les acteurs. Les prescriptions juridiques, formulées en termes généraux, doivent être conçues et appliquées par les acteurs en fonction de leurs besoins respectifs. Etant donné la segmentation du secteur aéronautique due à la libéralisation, une formation initiale et continue contrôlée par un organisme centralisé revêt une importance décisive. Un système d'octroi de licences étendu à tout le secteur pour tous les travaux liés à la sécurité dans les domaines de la technique, de l'exploitation et de l'entretien ainsi que de la formation servira à garantir en permanence les qualifications minimales requises.

L'introduction d'un système de déclarations spontanées non sanctionnées permettra de traiter les lacunes invisibles du système et de renforcer la responsabilité individuelle des spécialistes. Ce système ne pourra cependant pas être introduit sans autre forme de procès dans la législation suisse, car il faudra notamment tenir compte du principe de l'égalité face au droit.

2.2.2 Sûreté aérienne (Security)

L'objectif de la stratégie en matière de sûreté est de garantir la meilleure protection possible des passagers, des collaborateurs de l'industrie aéronautique ainsi que des personnes et des biens au sol contre les actes illicites, notamment les attentats terroristes et les détournements d'avion. Vu le caractère international de l'aviation, les Etats sont contraints de coopérer étroitement.

Pour garantir dans le monde entier des normes uniformes pour les mesures de sûreté aérienne, l'OACI a déjà défini en 1974, à l'annexe 17 de la Convention de Chicago, des exigences minimales que doivent respecter les pays membres. Au niveau européen, la CEAC a concrétisé et complété ces exigences dans le document 30, un catalogue exhaustif de mesures.¹⁹

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont montré pour la première fois que le trafic aérien peut servir de moyen extrêmement efficace pour des actes terroristes aux conséquences désastreuses. Les autorités ont immédiatement réagi en renforçant les dispositions légales et en remaniant les exigences en matière de sûreté aérienne. Le contrôle des bagages et les critères d'accès à la cabine de pilotage ont

¹⁹ CEAC, Doc N. 30, Part II, Security, 11th Edition, July 2003.

été renforcés; en outre, la formation technique des équipages et le contrôle de la qualité des mesures de sûreté ont été améliorés.

Les nouvelles normes et recommandations de l'OACI, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2002, ont déjà été remaniées à plusieurs reprises. Par ailleurs, l'UE a aussi réagi pour la première fois aux attentats du 11 septembre 2001. Dans un règlement concernant des règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, le Parlement européen a fixé des conditions cadres contraignantes pour l'introduction de mesures uniformes en vue de garantir un niveau élevé de sûreté sur l'ensemble du territoire de l'UE. La mise en œuvre se fera sur la base d'un programme de surveillance.

2.3 Importance de l'aviation civile pour l'économie

Dans un contexte de globalisation croissante, la desserte d'une région devient un facteur de plus en plus déterminant pour son développement économique. La qualité de la desserte détermine en effet la mesure dans laquelle une région concernée peut prendre part au processus de croissance économique. Un raccordement optimal constitue une condition indispensable du développement de la Suisse. Outre les modes de transport que sont le rail et la route, des liaisons aériennes intéressantes sont nécessaires à la prospérité et à la croissance durable de notre économie. Le transport rapide des biens et des personnes sur de longues distances permet à l'économie d'étendre ses débouchés et son marché de l'emploi, engendre une intensification de la concurrence sur le marché intérieur, rend la Suisse plus intéressante comme place économique pour les entreprises nationales et étrangères et favorise le tourisme qui est important pour le pays.

L'aviation est aussi bien un facteur de la politique économique extérieure qu'un facteur déterminant au niveau de l'économie nationale. Le nombre des personnes employées dans ce secteur en est la preuve. L'aviation civile garantit aujourd'hui un emploi à quelque 150 000 personnes (l'industrie pharmaceutique: 70 000, l'industrie des machines: env. 100 000).

Le trafic aérien est aussi essentiel pour le tourisme. qui a généré en 2003 des rentrées globales de 22,2 milliards de francs. De ce montant, 56,8 % (12,6 mia. de fr.) proviennent de touristes venus de l'étranger, dont env. 35 % se sont rendus en Suisse par avion.²⁰

Selon une étude de l'Office fédéral du développement territorial, une personne résidant en Suisse effectue en moyenne 0,87 voyage en avion par année.²¹ Plus de 90 % de ces voyages sont privés et la plupart d'entre eux sont liés à des vacances. Les principales destinations sont les pays européens (70 %), suivis par l'Asie (7,9 %), l'Amérique du Nord (7 %) et l'Afrique (5 %).²²

En Europe, il existe de grands centres économiques dotés de grandes plates-formes aéroportuaires, comme Francfort, Amsterdam et Londres, et qui ont une véritable vocation intercontinentale et interrégionale. Selon une étude de BAK Basel Econo-

²⁰ Source: Office fédéral de la statistique.

²¹ Cf. microrecensement transport 2000.

²² Cf. tableau 4

mics, la Suisse est mieux intégrée que la moyenne dans les réseaux de transport internationaux et interrégionaux, en raison surtout de l'aéroport de Zurich.

C'est d'ailleurs la région de Zurich qui bénéficie en priorité de cette excellente desserte.²³

Vu l'évolution constante des conditions du marché, il n'est pas possible dans le présent rapport d'établir une liste exhaustive et durable des lignes aériennes revêtant une grande importance pour l'économie nationale. Cette importance peut uniquement être précisée sur le plan qualitatif.

Les liaisons aériennes directes vers les centres économiques européens revêtent une grande importance²⁴, de même que les liaisons directes intercontinentales vers les grandes métropoles. Mais on constate également que, sur les lignes intercontinentales, de nombreuses compagnies suisses acceptent un transfert et la perte de temps qu'il implique si ce transfert permet de réaliser des économies substantielles.²⁵

Aujourd'hui, la Suisse est bien raccordée, tant au niveau européen qu'au niveau intercontinental, par le réseau de lignes de Swiss et d'autres compagnies aériennes. Au niveau intercontinental, ce raccordement est en outre assuré par les grandes plates-formes européennes (Londres, Amsterdam, Francfort, etc.). En cas de nouvelle réduction du réseau de lignes de Swiss, on ne sait pas pour l'heure si d'autres compagnies aériennes reprendraient l'exploitation des lignes supprimées. Il est fort probable que les lignes intéressantes d'un point de vue économique continueront d'être proposées par d'autres compagnies. Les autres destinations devraient être desservies via les «hubs» européens.

L'importance pour l'économie nationale des aéroports de Zurich, Genève, Bâle, Berne-Belp, Lugano-Agno et St-Gall-Alternrhein a été calculée dans une étude sur la base de leur valeur ajoutée²⁶. Selon cette étude, la valeur ajoutée globale de ces six aéroports a été, pour 2002, de l'ordre de 20 milliards de francs pour 154 000 employés. Ce sont surtout les régions limitrophes des aéroports qui profitent de cette valeur ajoutée.²⁷

23 «Die internationale Verkehrsanbindung der Schweiz in Gefahr? Volkswirtschaftliche Beurteilung der Erreichbarkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz und seiner Regionen», BAK Basel Economics, Mai 2004, pages 12 ss.

24 SIAA (2003) page 37.

25 SIAA (2003) page 37.

26 La valeur ajoutée se définit comme le chiffre d'affaire réalisé après déduction des prestations intermédiaires. Cet indicateur permet d'éviter les comptages à double.

27 Swiss International Airport Association (SIAA), Rapport «Importance économique des aéroports nationaux en Suisse», Zurich/Berne, 2 juin 2003.

Importance pour l'économie nationale des six aéroports observés (2002)

Effet	Valeur ajoutée en mia CHF et %		Employés en milliers et %	
Direct ¹	4.3	(21,5 %)	29.8	(19 %)
Indirect ²	1.4	(7 %)	11.3	(7 %)
Induit ³	8.1	(40,5 %)	64.1	(42 %)
Catalytique ⁴	6.2	(31 %)	48.9	(32 %)
Total	20.0	(100 %)	154.1	(100 %)

¹ Les *effets directs* résultent des activités qui ont directement lieu sur le site de l'aéroport.

² Les *effets indirects* correspondent aux activités des prestataires situés en amont des activités de l'aéroport.

³ Les *effets induits* résultent des effets multiplicateurs des dépenses des personnes employées de façon directe et indirecte et de la réutilisation des bénéfices.

⁴ Les *effets catalytiques* sont générés par l'amélioration de la desserte et de l'accessibilité. La population et l'économie profitent des bonnes liaisons aériennes.

L'OACI estime qu'un chiffre d'affaires de 100 \$ dans le domaine de l'aviation civile engendre une demande d'une valeur de 325 \$. Cent emplois dans ce secteur engendrent au total 610 emplois dans les autres branches de l'économie.²⁸

La contribution de l'aviation civile à la conjoncture économique et à la situation de l'emploi en Europe a également fait l'objet d'une étude, selon laquelle un million de passagers par an engendre en moyenne 950 emplois dans des entreprises fournissant des prestations d'exploitation pour l'aéroport.²⁹ En ce qui concerne l'aéroport de Zurich, le rapport entre le nombre de passagers et les emplois dépasse la valeur moyenne indiquée dans cette étude: le recul du nombre de passagers de 22,3 millions (en 2000) à 17 millions (en 2003) s'est traduit par une suppression de 6300 postes à temps plein et de 1500 à 2000 postes à temps partiel.³⁰

L'OFAC s'est penché sur le comportement des passagers, le marché local et celui des passagers en transfert ainsi que les parts de marché des compagnies suisses et étrangères. Sur la base des données destination-source de la statistique du trafic aérien, les destinations des passagers au départ de la Suisse ont été recensées pour les passagers locaux et les passagers en transfert et analysées pour chaque compagnie pour les années 1999–2003.

Les trois quarts de l'ensemble des passagers ont choisi une destination européenne au départ de la Suisse. Malgré le repli du secteur aérien, le marché local pour des destinations européennes est resté relativement constant au cours des dernières années (moins 4 % en 2003 par rapport à 2000). L'aéroport de Genève a même enregistré une amélioration sur ce marché (plus 6 % en 2003 par rapport à 2000). Alors que les compagnies suisses dominaient encore le marché européen en 1999 avec une part de plus de 55 %, cette part a reculé à 43 % en 2003. Aujourd'hui, ce sont donc en majorité des compagnies étrangères qui transportent des passagers de la Suisse vers des destinations européennes.

²⁸ Journal OACI, no 8 (2003), page 18.

²⁹ York Aviation study: «The social and economic impact of airports in Europe» (2004).

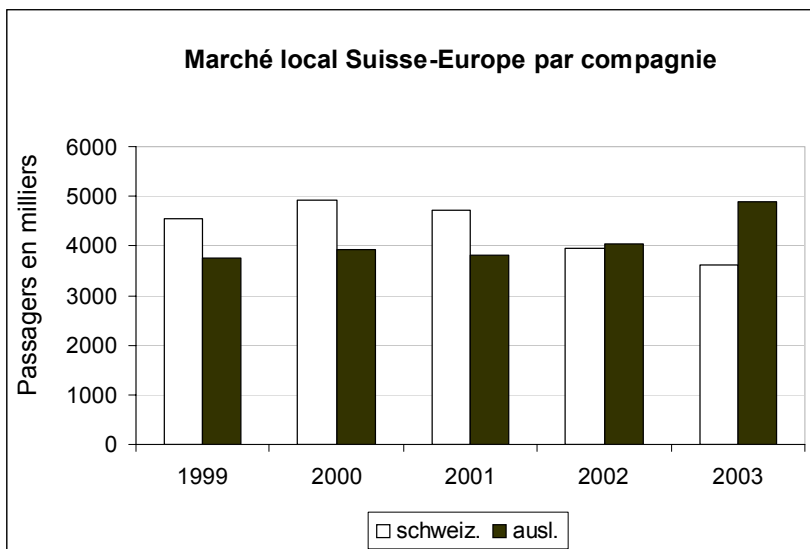
³⁰ NZZ du 27.4.2004, Flugverkehr schafft Arbeitsplätze.

Sur le marché des vols intercontinentaux, le nombre des passagers a en partie fortement diminué pour toutes les destinations depuis 2000, année record. C'est l'Amérique du Nord qui accuse la plus forte baisse (jusqu'à 43 %). Il convient également de relever que, depuis 2001, les destinations asiatiques sont pour la première fois plus prisées que celles d'Amérique du Nord.

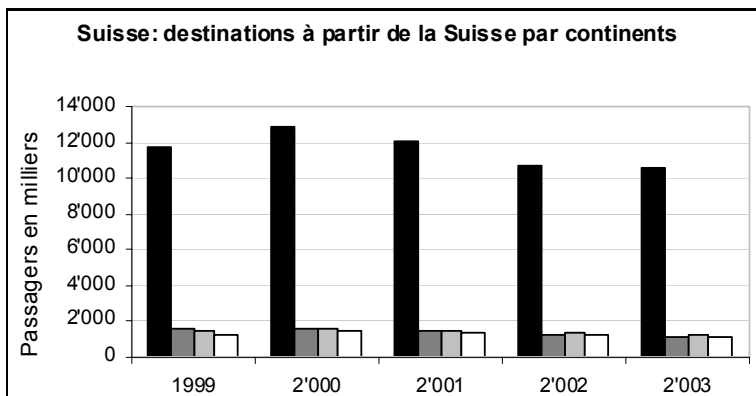
Le marché suisse des vols intercontinentaux est de plus en plus dominé par des compagnies étrangères. En 2003, 66 % des passagers au départ de la Suisse (passagers locaux) se sont rendus dans d'autres continents avec des compagnies étrangères. En 1999, cette part n'était encore que de 54 %. Sur l'ensemble des vols intercontinentaux (passagers en transfert et passagers locaux), la part de marché des compagnies suisses s'élevait à 51 % en 2003. Elle était encore de 60 % en 2000. On constate donc qu'en Suisse, non seulement les vols européens, mais aussi les vols intercontinentaux sont de plus en plus dominés par des compagnies étrangères.

Tableau 3

Comparaison de la part de marché des compagnies suisses et des compagnies étrangères au marché local Suisse-Europe (1999–2003)



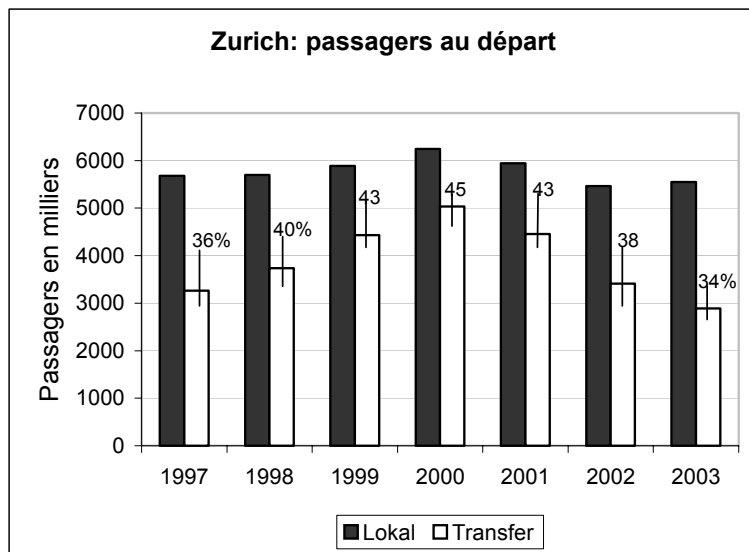
Evolution des destinations à partir de la Suisse par continents (1999–2003)



Légende: ■ Europe ■ Amérique du nord ■ Asie □ Autres

Il convient enfin de relever que, après l'année record 2000, la proportion des passagers en transfert se rapproche de nouveau du niveau atteint avant 1999. Cette proportion était de 15 à 20 % pour l'ensemble de la Suisse et d'environ 30 % à l'aéroport de Zurich.

Evolution du trafic local et en transfert en Suisse (1997–2003)



Outre le transport des passagers, le fret aérien constitue une part importante du trafic aérien suisse. Chaque année, des marchandises d'une valeur globale de 41,7 milliards de francs (30 % de la valeur globale des exportations) sont transportées en Suisse par avion, essentiellement par des long-courriers et, dans une moindre mesure, par des moyen-courriers. Certains vols de passagers sont rentables uniquement grâce aux recettes supplémentaires du fret. S'il veut être prospère, le secteur du fret aérien suisse doit donc au moins pouvoir compter sur une compagnie aérienne exploitant un réseau de vols long-courriers depuis la Suisse. La réduction de la flotte de Swiss a également entraîné un important recul des capacités du fret aérien. Les transporteurs de fret suisses ont été contraints d'utiliser davantage les plates-formes étrangères comme Francfort, Paris, Amsterdam, Milan ou Luxembourg, ce qui s'est répercuté de manière négative sur la valeur ajoutée en Suisse.

En ce qui concerne l'*efficacité économique*, l'objectif consiste à obtenir un bon rapport coût-utilité, à optimiser les répercussions économiques indirectes et à promouvoir la compétitivité internationale.

Concrètement, il convient:

- d'améliorer la rentabilité du transport aérien;
- de réduire les coûts directs dans l'exploitation et dans la planification des projets (calcul global des coûts du transport) et d'augmenter l'utilité directe (par ex. gain de temps, baisse des frais de voyage)
- d'améliorer la desserte comme vecteur de l'attrait d'une place économique;
- de soutenir un développement économique équilibré dans toutes les régions;
- d'assurer une bonne desserte des centres européens et intercontinentaux les plus importants³¹ et
- de créer les conditions cadres pour une infrastructure aéronautique performante, sûre et efficace ainsi qu'un système de formation aéronautique compétitif.

2.4 Dimension écologique du développement durable

Selon les prévisions actuelles, le trafic aérien continuera d'augmenter notablement dans le monde entier, causant de plus en plus de nuisances pour l'homme et son environnement. Cette évolution est à l'origine de plusieurs activités au niveau européen (EU, CEAC/Ancat –) et mondial (OACI/CAEP), dont le but est de réduire les nuisances sonores et les émissions polluantes (approche équilibrée, «Balanced Approach»³²) et de déterminer comment le trafic aérien peut contribuer aux objectifs

³¹ Si les temps de parcours sont inférieurs à quatre heures de train (voyages d'affaires) et à huit heures de train (trafic de loisir et nocturne), on peut s'attendre à moyen ou à long terme à un transfert au rail du trafic entre les centres européens (Cf. PSIA IIB-8).

³² En 2004, l'OACI a adopté la «Balanced Approach» comme critère déterminant pour restreindre et diminuer le nombre de personnes exposées au bruit des avions. Cette approche permet de concevoir des solutions spécifiques pour certains aéroports. Elle prend en considération quatre éléments, qui peuvent largement être définis indépendamment les uns des autres, en vue de réduire les nuisances sonores: la réduction du bruit à la source, l'aménagement du territoire aux abords des aéroports, les procédures de vol plus silencieuses et les restrictions locales de vol.

climatiques définis au niveau international. Les émissions du trafic aérien international sont dans un premier temps exclus des objectifs fixés dans le Protocole de Kyoto. Dans le cadre de la CEAC et de l'OACI, la Suisse collabore de manière déterminante à l'élaboration de solutions.

Il convient de réduire les atteintes à l'environnement de manière à ce qu'elles cessent durablement de constituer un risque tant à l'échelon local que régional, les ressources doivent être ménagées et une contribution doit être fournie en vue de réduire la pollution atmosphérique.

En vertu du principe de précaution, il convient de:

- réduire les nuisances sonores occasionnées par le trafic aérien et de tenir compte des impératifs liés à l'aménagement du territoire. Les valeurs limites d'exposition au bruit doivent être respectées. Un assouplissement de ces valeurs ne sera accordé qu'après une évaluation globale de tous les intérêts en jeu et uniquement pour les aéroports assurant le transport aérien public (trafic de ligne);
- réduire les émissions polluantes imputables au trafic aérien (oxyde d'azote NO_x, particules fines PM₁₀ et toutes les autres substances nocives, notamment les hydrocarbures COV et le monoxyde de carbone CO) ainsi que les rayonnements non ionisants (NIS);
- réduire l'imperméabilisation des sols occasionnée par les infrastructures ainsi que les atteintes aux paysages, au cadre de vie et aux cours d'eau;
- prendre en compte, dès le début et dans sa globalité, la protection de l'environnement au moment de la planification des constructions et des installations ainsi que de l'exploitation des installations aéronautiques;
- revaloriser sur le plan écologique les surfaces non utilisées dans le périmètre de l'aéroport – sous réserve des prescriptions de sécurité propres au transport aérien et des exigences en matière d'aménagement;
- promouvoir – dans les limites des ressources financières octroyées par le Conseil fédéral et le Parlement – la recherche et le développement dans le domaine de l'aviation tout en visant une politique de transport durable;
- diminuer l'exploitation des sources d'énergie non renouvelables et de promouvoir le rendement énergétique;

- remplir les engagements de la Suisse découlant de la convention sur les changements climatiques et du protocole de Kyoto³³ (réduire les émissions de CO₂), et de
- désigner des zones de repos en application de l’art. 8, al. 4 et de l’objectif sectoriel 6D de la CPS afin de protéger le paysage contre les immissions sonores dues à l’aviation, notamment en montagne.

2.5 Conclusions concernant la politique aéronautique

Pour la politique aéronautique, les tâches suivantes découlent ainsi des impératifs du développement durable:

- Sécurité aérienne: elle englobe tous les éléments de l’aviation civile: les opérations de vol, le service de contrôle aérien, le service de la météorologie aéronautique, les aéroports ainsi que les entreprises techniques de construction et d’entretien des appareils. Globalement, la Suisse veut atteindre un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne.
- Politique des transports coordonnée: les différents modes de transport devront être utilisés en fonction de leurs avantages respectifs et combinés entre eux de manière judicieuse. La politique aéronautique doit être harmonisée avec la politique d’aménagement du territoire et un système de prévention des conflits devra être mis en place.
- Optimisation de l’infrastructure aéronautique: il convient de mettre en œuvre tous les moyens techniques pour optimiser les infrastructures et les avions. L’infrastructure aéronautique nécessaire pour garantir la compétitivité de la place économique suisse devra couvrir les besoins de mobilité de la manière la plus efficace et la plus écologique possible. Il convient à ce titre de privilégier l’utilisation optimale des infrastructures existantes plutôt que de construire de nouveaux équipements.
- Le trafic aérien contribue à raccorder la Suisse aux centres européens. Il doit être vu comme un complément à l’aménagement des trains à grande vitesse

³³ La convention sur les changements climatiques a été adoptée en 1991 et ratifiée par la Suisse en 1993. Elle vise à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l’atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique du système climatique (art. 2). Elle oblige les pays contractants à encourager et à soutenir par leur coopération la mise au point, l’application et la diffusion -notamment par voie de transfert - de technologies, pratiques et procédés qui permettent de maîtriser, de réduire ou de prévenir les émissions anthropiques des gaz à effet de serre dans tous les secteurs pertinents, y compris celui des transports (art. 4.1c). Le protocole de Kyoto a été adopté en 1997 dans le cadre de la convention sur les changements climatiques et ratifié par la Suisse en 2003. Il définit les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour tous les pays industrialisés. Entre 2008 et 2012, les émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés devront avoir diminué d’au moins 5 % par rapport à leur niveau de 1990 (art. 3.1). La Suisse et l’UE se sont engagées à atteindre une réduction de 8 pour cent. Conformément à la loi sur le CO₂, les mesures librement consenties par l’économie et les transports devraient largement contribuer à atteindre cet objectif. Le trafic aérien international n’est pas touché par cet objectif. Le protocole de Kyoto demande toutefois que les pays contractants poursuivent leurs efforts en vue de réduire et de limiter les émissions du trafic aérien, notamment dans le cadre de l’Organisation de l’aviation civile internationale (art. 2.2)

(TGV) en Europe. Les aéroports de Genève et de Zurich sont raccordés au réseau ferroviaire national et, de ce fait, au réseau international des chemins de fer. Les grands projets ferroviaires NLFA et Rail 2000 amélioreront le raccordement des différentes régions du pays. Pour sa part, le trafic aérien assure le raccordement de la Suisse au niveau intercontinental.

- Harmonisation avec la politique européenne des transports: la politique suisse de transport aérien doit être harmonisée avec celle de l'Europe. Ceci requiert également une implication active en faveur d'une politique des transports durable en Europe.
- Protection de l'environnement naturel: la pollution doit être durablement réduite de manière à ne plus représenter un risque et les ressources doivent être ménagées.
- Importance économique: le trafic aérien joue un rôle de première importance pour l'économie nationale. C'est pourquoi il faut promouvoir la compétitivité de l'aviation civile suisse, toutefois sans injection de moyens financiers supplémentaires dans les compagnies aériennes de la part de la Confédération.
- Vérité des coûts: l'aviation civile doit couvrir elle-même ses coûts de fonctionnement et les coûts externes afin que la demande de mobilité s'oriente en fonction des coûts globaux pour l'économie nationale.
- Transports publics: la priorité doit être accordée au trafic de ligne, soumis à l'obligation de transporter et de tenir un horaire des vols, sur les autres types de transport aérien.
- Solidarité sociale: dans ce domaine, l'objectif consiste à assurer un raccordement adéquat de toutes les régions du pays, de renforcer la sécurité aérienne et d'accorder aux personnes concernées la possibilité d'intervenir sur les questions de transport aérien afin qu'elles puissent faire part de leurs griefs à qui de droit. Il n'en découle cependant aucune obligation de la Confédération d'assurer une desserte aérienne de l'ensemble du territoire ou des régions périphériques.

3 Objectifs de la politique aéronautique et mesures requises

3.1 Aspects fondamentaux

3.1.1 Objectifs

La politique aéronautique fait partie intégrante de la politique suisse des transports, dont l'objectif prioritaire est d'assurer un déroulement sûr et durable du trafic. Pour ce faire, il faut des infrastructures de transports performantes et coordonnées permettant de relier judicieusement entre eux les différents modes de transport en fonction de leurs avantages respectifs. La politique suisse des transports doit être harmonisée avec celle de l'Europe. Les modes de transport doivent couvrir eux-mêmes leurs coûts, compte tenu de l'imputation des coûts externes et de l'indemnisation des prestations d'intérêt général fournies dans l'intérêt d'une desserte de base sur l'ensemble du territoire.

Dans le cadre du développement durable de l'aviation civile, le Conseil fédéral poursuit notamment les trois objectifs suivants.³⁴

Premièrement, garantir un niveau de sécurité élevé dans l'aviation civile suisse. Suite à plusieurs accidents, le DETEC a chargé en juillet 2002 un institut étranger indépendant de rédiger un rapport sur la sécurité de l'aviation civile suisse. Ledit rapport a notamment mis en évidence la nécessité d'agir tant au niveau des autorités suisses que de l'industrie aéronautique tout en formulant une série de recommandations.³⁵ En ce qui concerne l'aviation civile suisse, le Conseil fédéral vise un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne. La réalisation des projets résultant des recommandations du rapport avance à grands pas; les premières mesures ont déjà pu être concrétisées.

Deuxièmement, garantir une offre attrayante et conforme aux besoins dans le domaine de l'aviation civile en renforçant la compétitivité de l'aviation civile suisse: Le transport aérien n'est pas une fin en soi. Le transport aérien représente une partie non négligeable du système national de transport et constitue une condition essentielle pour l'attrait de la place économique suisse tout en étant un facteur économique important. L'intérêt public majeur consiste à assurer un raccordement optimal de la Suisse aux pays européens et au reste du monde. La garantie de la meilleure desserte possible passe par la promotion d'une offre de prestations aériennes axée sur la demande et le renforcement de la compétitivité des entreprises suisses de transport aérien. Concrètement, il convient d'assurer le raccordement conforme aux besoins de la Suisse aux centres européens et intercontinentaux. Le moyen d'atteindre cet objectif est le transport aérien.

Troisièmement, faire en sorte que la Suisse joue à long terme un rôle actif dans le transport aérien international: le transport aérien suisse est presque exclusivement synonyme de transport aérien international. Un avion de transport traverse la Suisse en un quart d'heure. Par rapport aux autres pays, le trafic aérien intérieur revêt en Suisse une importance mineure. Malgré sa taille, la Suisse occupe une place importante sur la scène internationale du transport aérien. Il en va de même pour les compagnies aériennes et les aéroports nationaux. Il est par conséquent très important de faire en sorte que la Suisse joue un rôle actif dans le transport aérien international. Pour y parvenir, des accords bilatéraux sont conclus et la Suisse participe aux organisations internationales de l'aviation civile.

Les objectifs de la politique aéronautique sont aujourd'hui définis dans une ordonnance organisationnelle de second rang, dans le PSIA approuvé par le Conseil fédéral, dans des réponses à des interventions parlementaires ainsi que dans des rapports élaborés par le DETEC. Par contre, la définition des principes importants de la politique aéronautique dans une base légale formelle, sur laquelle tant le Parlement que le peuple – dans le cas d'un référendum – aurait pu se prononcer, fait encore défaut.

Compte tenu de l'importance de l'aviation civile, la définition de tels objectifs dans une loi s'impose. Il conviendra d'y inscrire les considérations liées au développement durable, à la sécurité, à l'accessibilité, à la compétitivité et au raccordement international de l'aviation civile suisse.

³⁴ Cf. art. 7 de l'ordonnance sur l'organisation du DETEC du 6 décembre 1999 (Org DETEC, RS 172.217.1).

³⁵ Cf. note de bas de page n° 15.

3.1.2 Sécurité aérienne (Safety)

Contexte

Le niveau de sécurité particulièrement élevé qui était autrefois celui de l'aviation civile suisse était notamment imputable à l'ancienne compagnie Swissair, qui dans un marché réglementé, monopolistique et cartellisé, a investi des moyens et des efforts considérables dans la sécurité du trafic aérien. D'autres compagnies aériennes suisses ont également tout mis en œuvre pour assumer pleinement leurs responsabilités en matière de sécurité. La libéralisation croissante dans le secteur aérien n'a pas seulement engendré une augmentation du trafic et un renforcement de la concurrence, mais également une pression accrue sur les prix d'un secteur industriel jusqu'alors protégé. Suite à cette libéralisation, les entreprises sont aujourd'hui tenues de redoubler d'efforts pour maintenir leur position sur le marché.

Problématique

On ne peut actuellement plus simplement attendre des entreprises, qui sont soumises à une forte pression du marché, qu'elles maintiennent et financent elles-mêmes un tel niveau de sécurité comme elles le faisaient par le passé. Le Conseil fédéral, notamment l'OFAC, ne peut donc plus autant s'appuyer sur la responsabilité individuelle des entreprises, comme c'était encore le cas du temps de l'ancienne compagnie aérienne Swissair. Ce changement de paradigme explique pourquoi les pouvoirs publics sont plus souvent amenés à intervenir qu'auparavant.

De plus, on relève que les services de la navigation aérienne et les aéroports sont moins réglementés que la technique de vol et les services de vol. Cela signifie que dans ces domaines, l'Etat a davantage de marge de manœuvre et qu'il peut et doit prendre davantage de mesures.

La mise en œuvre d'une politique de sécurité aérienne suisse autonome est restreinte par l'obligation d'accepter la présence en Suisse d'entreprises étrangères de transport aérien, lesquelles ne remplissent (que) les normes internationales minimales. Compte tenu de la forte intégration de la Suisse dans le réseau international du transport aérien, on peut se demander dans quelle mesure le niveau général de sécurité augmenterait si la Suisse venait à obliger uniquement ses propres entreprises à respecter des normes de sécurité plus sévères. Aujourd'hui, plus de 100 compagnies aériennes étrangères desservent nos aéroports nationaux et plus de la moitié des passagers qui décollent de Suisse pour se rendre chez nos voisins européens sont transportés par des compagnies étrangères. Les autorités de surveillance suisses procèdent à l'inspection des appareils dans le cadre du programme «Safety Assessment of foreign Aircraft (SAFA)» des autorités européennes de l'aviation civile. Il s'agit en l'occurrence d'inspections générales et ponctuelles. Un contrôle complet d'appareils étrangers par les autorités suisses n'est pas possible ni prévu sur le plan international.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Réalisation des recommandations formulées dans le rapport NLR

En appliquant les recommandations du rapport NLR, le Conseil fédéral a déjà posé les jalons en vue d'une amélioration du niveau de sécurité dans l'aviation civile suisse.³⁶ Le plan d'action optimise les processus organisationnels de la surveillance de la sécurité aérienne (réorganisation de l'OFAC, renforcement de la surveillance de la sécurité au niveau du DETEC), prévoit l'élaboration de nouvelles bases légales (par exemple les déclarations spontanées et confidentielles d'incidents sans risque de sanction) et a des répercussions directes sur les acteurs importants de l'aviation civile que sont les entreprises de transport aérien, les aéroports et les services de contrôle aérien.

Système de la sécurité aérienne

Etant donné que les ressources sont limitées, le seul moyen de gérer la complexité du dossier est de déléguer de nombreuses tâches aux entreprises. Cette délégalation et la responsabilité individuelle des entreprises qu'elle implique supposent une culture de la sécurité et le développement de systèmes de gestion de la sécurité fiables. Le système global repose sur trois échelons:

Le premier échelon: Ce sont les acteurs du marché. Chacun gère son exploitation dans le cadre des exigences légales minimales et sur la base de la meilleure pratique. Il entretient un cercle de qualité lui permettant d'améliorer constamment la sécurité de son exploitation. On examine actuellement si ce cercle de qualité peut être amélioré par un système de déclarations spontanées d'incidents sans risque de sanction.

Le deuxième échelon: Il s'agit de l'OFAC. Il élabore les bases légales pour l'aviation et surveille leur application. Les lacunes et faiblesses des bases légales internationales sont comblées par des prescriptions nationales. L'OFAC entretient un cercle de qualité destiné à assurer une amélioration continue de la sécurité aérienne. Il assure une planification continue et bien rodée lui permettant de se préparer aux nouveaux enjeux et d'optimiser de manière efficace l'allocation des ressources.

Le troisième échelon: Il s'agit du Conseil fédéral. Il définit dans le présent rapport les grandes lignes de sa politique de la sécurité, fondée essentiellement sur la garantie d'un niveau de sécurité élevé de l'aviation civile suisse. Pour assurer sa mission de haute surveillance, les éléments suivants doivent être réunis: planification, définition des objectifs sécuritaires à atteindre dans le domaine de l'aviation civile, mise en place d'un cercle de qualité permettant d'identifier et de combler les lacunes liées au système. Le DETEC est responsable sur le plan technique.

Rôle central de l'OFAC

L'OFAC n'est pas uniquement l'autorité de surveillance de l'aviation civile selon l'art. 3, al. 2, LA mais il est également compétent pour la préparation et la mise en œuvre des décisions en matière de politique aéronautique. Il participe ainsi à l'élaboration des conditions cadres en faveur d'une aviation civile conforme aux principes du développement durable. Pour ce faire, l'office doit pouvoir disposer à tout moment des ressources financières et du personnel nécessaires, lui permettant d'assumer sa fonction de surveillance de l'aviation civile de manière compétente et

³⁶ Cf. note de bas de page n° 15.

indépendante. En outre, la flexibilité structurelle doit être garantie afin de pouvoir assumer les tâches prévues par la planification à long terme de l'office et de pouvoir, à court terme, faire face aux imprévus.

Les priorités sont fixées en fonction des dommages potentiels et des risques. Pour ce faire, l'office gère un système élaboré de gestion de la sécurité et des risques.

3.1.3 Sûreté aérienne (Security)

Contexte

Afin d'assurer la protection de l'aviation civile contre les actes illicites, notamment les attentats terroristes et les détournements d'avions, il importe de prendre des mesures qui soient si possible mises en oeuvre de manière uniforme dans le monde entier. Dès lors, en Suisse, les bases légales nécessaires se fondent sur les prescriptions internationales correspondantes de l'OACI et de la Communauté européenne, lesquelles ont été renforcées depuis le 11 septembre 2001.

Problématique

Le renforcement des bases légales engendre une augmentation des coûts de la sûreté aérienne notamment pour les compagnies aériennes et les aéroports.

En ce qui concerne le financement des coûts de la sûreté, le droit européen se fonde sur le *principe de causalité*. Par conséquent, il est inadmissible que les pouvoirs publics supportent la totalité des coûts occasionnés par les mesures de sûreté. Les derniers développements en France et en Allemagne montrent que le financement étatique des mesures de sûreté a été remplacé par un système financé par les usagers.

La prévention de dangers relève en principe des *tâches de souveraineté*. Il s'agit notamment de toutes les mesures prises afin de se prémunir contre des actes dirigés à l'encontre de l'Etat (par exemple détournement d'un avion suisse).

Autres solutions envisagées

La répartition actuelle des tâches entre la Confédération, les cantons, les aéroports et les compagnies aériennes tient compte des deux principes susmentionnés. Les pouvoirs publics supportent les coûts de la prévention des actes dirigés contre l'Etat lui-même. Les aéroports et les compagnies aériennes supportent les coûts des mesures de contrôle supplémentaires qui sont devenues nécessaires en raison des menaces qui pèsent actuellement sur le trafic aérien.

Les pouvoirs publics peuvent également améliorer la compétitivité des entreprises suisses de transport aérien et prendre à leur charge d'autres coûts liés à la sûreté. Néanmoins, sa marge de manœuvre est restreinte. Le droit européen et la Commission européenne ont, en réaction aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, élaboré des directives sévères régissant les aides étatiques au financement des coûts de la sûreté.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'engage en faveur d'un niveau de sûreté élevé destiné à prévenir les actes illicites, notamment les attentats terroristes et les détournements d'avion. Pour ce faire, il se réfère aux normes de sécurité européennes déterminantes en la

matière. Afin de renforcer la compétitivité des entreprises suisses de transport aérien, le Conseil fédéral examine la possibilité de prendre à sa charge d'autres coûts liés à la sûreté. Pour ce faire, il doit se conformer aux bases légales de rang supérieur, à savoir le droit européen, le principe de causalité, le devoir de l'Etat de protéger la population contre les actes criminels et terroristes ainsi que les principes d'une répartition des coûts entre la Confédération et les cantons.

3.1.4 Environnement, organisation du territoire et bruit

3.1.4.1 Environnement

Contexte

Bien que ces dernières années, le nombre des mouvements aériens ait baissé dans le monde entier, on peut s'attendre à ce qu'il augmente à nouveau à long terme. En 1992, le trafic aérien a contribué à raison de 2,4 pour cent à l'ensemble des émissions de CO₂ provenant de la combustion d'agents fossiles et à raison de 13 pour cent aux émissions de CO₂ occasionnées par le secteur des transports.³⁷

On part aujourd'hui du principe que le progrès technologique ne permettra de compenser les atteintes supplémentaires imputables aux émissions sonores et polluantes que si le trafic aérien augmente dans une faible proportion.³⁸

Problématique

Il existe aujourd'hui encore un conflit d'intérêt entre les attentes de la population en termes de protection contre l'excès de nuisances engendrées par le trafic aérien et la volonté de parvenir à une exploitation de vol suffisamment souple.

Le véritable défi de la politique aéronautique consiste à trouver un compromis entre les besoins de mobilité et les exigences d'un développement respectueux de l'environnement. Pour ce faire, elle doit concilier la dimension économique (accessibilité par voie aérienne) et la dimension environnementale du développement durable (par ex. réduction des nuisances sonores et de la pollution atmosphérique).

Ce conflit n'a pas beaucoup évolué ces dernières années. Par contre, la population est devenue plus sensible aux aspects de protection de l'environnement. Bien que le trafic aérien ait baissé de 20 pour cent au cours des trois dernières années, le nombre des plaintes de la population concernée par les nuisances sonores du trafic aérien a quadruplé.

La taxation du kérosène occupe une place à part. L'Etat taxe le carburant consommé sur les vols intérieurs, une partie des recettes alimente le fonds des routes nationales.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Dans ses décisions, la Suisse prend en compte les obligations et recommandations internationales en matière de protection de l'environnement. Dans les domaines sensibles, tels que le bruit et les substances polluantes, la Suisse a édicté des normes

³⁷ IPCC Special Report: Aviation and the Global Atmosphere, Intergovernmental Panel on Climate Change, ISBN: 92-9169-111-9.

³⁸ Avant tout une augmentation du rendement énergétique des moteurs, une meilleure performance acoustique, une meilleure aérodynamique du train d'atterrissage et des volets.

plus sévères ainsi qu'un système d'incitation. Il convient de les maintenir et de les développer.

A l'échelon national, toutes les décisions sont donc prises conformément aux dispositions légales en vigueur. En ce qui concerne l'aviation civile, outre le droit aérien, ce sont surtout les dispositions de la législation sur la protection de l'environnement (principe de prévention, valeurs limites, étude d'impact sur l'environnement) qui sont déterminantes. Le PSIA et la Conception „Paysage suisse“ (CPS) contiennent encore d'autres principes, lignes directrices et points forts. Ainsi, par exemple, les dispositions relatives à une coopération entre le transport aérien et le transport ferroviaire. De plus, des mesures concrètes sont ordonnées et mises en application dans le cadre des procédures d'approbation de plans (par ex. prescriptions relatives à la répartition modale dans la concession relative à la 5^e étape de construction de l'aéroport de Zurich).

La Suisse joue un rôle important en matière d'harmonisation internationale des mesures de protection de l'environnement dans le secteur aérien. Elle s'engage notamment en faveur d'une coordination à l'échelon international des mesures destinées à limiter et à réduire les émissions de gaz à effet de serre occasionnées par le trafic aérien, par le biais notamment de taxes sur les carburants d'aviation ou sur les lignes aériennes.

Le Conseil fédéral étudie la possibilité d'affecter à l'avenir les recettes provenant de la taxation sur le kérosène frappant les vols intérieurs, qui représentent un montant annuel d'environ 60 millions de francs, au financement de mesures en faveur de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté dans le transport aérien.

3.1.4.2 Organisation du territoire

Contexte

Avec la partie conceptuelle du PSIA, adoptée par le Conseil fédéral le 18 octobre 2000, l'aménagement du territoire dispose d'un instrument utile pour le développement durable.

Le PSIA définit pour chaque installation aéroportuaire les possibilités de développement du point de vue de la construction et de l'exploitation. La partie conceptuelle adoptée le 18 octobre 2000 comprend les objectifs d'ordre général et les prescriptions relatives à la politique des infrastructures de l'aviation civile suisse. Il définit l'ensemble du réseau tout en précisant la situation et la fonction de chaque installation. Ainsi, il précise pour chaque installation, le but et les principales conditions générales de l'exploitation ainsi que la preuve du point de vue de l'aménagement du territoire de l'implantation imposée par sa destination. Les objectifs d'ordre général et les prescriptions concernant les différentes installations sont appliquées et définies dans les fiches par installations correspondantes. A l'heure actuelle, le Conseil fédéral a adopté les fiches par installation de 22 aérodromes (aérodromes régionaux et champs d'aviation privés). Les fiches par installation des aéroports nationaux sont encore en cours d'élaboration.

Problématique

L'aviation civile a des incidences positives et négatives sur l'organisation du territoire.

- Mobilité et transport: Le transport aérien permet de raccourcir la durée des trajets et encourage ainsi la mobilité. Il suppose un raccordement terrestre, influence l'évolution du trafic et concurrence d'autres modes de transport sur les courtes distances.
- Développement économique: En tant que vecteur de développement, les aéroports renforcent l'attrait économique d'une région, qu'il s'agisse de l'industrie, des services ou du tourisme. Ils génèrent des emplois et des activités qui se répercutent à leur tour de manière positive sur le développement de la région. En tant qu'infrastructure de transport, les aéroports génèrent des émissions et des nuisances qui se répercutent négativement sur la qualité de l'habitat des quartiers limitrophes ou sur le tourisme.
- Affectation des sols: Les aéroports occupent des surfaces. L'exploitation et la sécurité des installations imposent dans un environnement proche un certain nombre de restrictions quant à l'utilisation des sols, notamment pour les zones de dégagement. Quant aux nuisances sonores liées au trafic aérien, elles sont également sources de conflit quant à l'utilisation des surfaces situées à proximité de l'aéroport.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

En tant que mode de transport, le transport aérien assume une fonction importante dans le cadre d'une politique intégrée des transports. Parmi les différents modes de transport, il convient toujours d'utiliser le mieux approprié. Pour des trajets de moins de quatre heures de train (trafic d'affaires) et de huit heures de train (trafic de loisirs et de nuit), on peut s'attendre à moyen et à long terme à un transfert du trafic sur le rail entre les villes européens.

Le trafic aérien fait partie intégrante du système suisse des transports. Il convient d'assurer la mise en réseau des différentes composantes de ce système au niveau des aéroports nationaux. Outre un bon raccordement aux routes à grand débit, les aéroports nationaux doivent si possible être raccordés le plus directement possible aux réseaux ferroviaires européens à grande vitesse. Les aéroports régionaux doivent également être bien desservis par les transports publics.

Le choix du site, la construction et l'exploitation des installations aéroportuaires doivent tenir compte des exigences diverses en matière d'utilisation et de protection afin d'éviter les conflits. Pour ce faire, les services compétents de la Confédération, du canton, les exploitants des aéroports, les communes concernées, la population et les riverains travaillent en étroite collaboration. Les résultats de cette procédure de coordination figurent dans les différentes fiches par installation du PSIA. Les dispositions du PSIA sont contraignantes pour les autorités fédérales, cantonales et communales. Elles sont indispensables pour pouvoir mener les procédures d'approbation des règlements d'exploitation ou les procédures d'approbation des plans de constructions et d'installations.

En ce qui concerne les surfaces occupées par les installations aéronautiques, il convient néanmoins de les réduire au minimum et de préserver de manière durable

les zones agricoles, les paysages ainsi que les espaces naturels et les espaces de détente de grande valeur.

3.1.4.3 Bruit

Contexte

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

Problématique

En raison de l'augmentation du trafic aérien et du bruit occasionné par ce dernier, de plus en plus de personnes sont touchées par ces nuisances. Environ 100 000 personnes vivent dans des zones où les valeurs limites d'immission sont dépassées par le trafic aérien. De nombreuses procédures pendantes seront seulement menées à terme dans les années à venir; ce qui devrait coûter des milliards aux installations concernées, à savoir les aéroports. Ces incertitudes sur le plan juridique et de la planification ne sont plus acceptables à long terme, tant pour la population concernée que pour les exploitants des installations aéroportuaires.

Aujourd'hui, les différents degrés d'émissions de bruit des aéronefs sont pris en compte lors de l'établissement des tarifs d'aéroport (art. 39 LA, art. 32 OSIA). Les aéroports exigent également des surtaxes pour le bruit occasionné par certains aéronefs qui atterrissent ou décollent en pleine nuit, une partie des taxes de passagers étant liée au bruit. Les recettes alimentent le fonds spécial bruit de l'aéroport. Elles se montent à environ 80 millions de francs pour l'aéroport de Zurich et à environ 50 millions de francs pour l'aéroport de Genève. Les moyens sont affectés et utilisés pour les mesures générales d'isolation acoustique ainsi que pour les indemnités à verser du fait d'expropriations formelles. Ainsi les coûts de ces mesures et les indemnités d'expropriation seront couverts par les taxes des usagers qui sont à l'origine du bruit.

Pour les aéroports, les coûts se montent probablement à plusieurs milliards de francs. Toutefois, ni le montant précis des indemnités ni le moment où ces coûts seront dus ne sont encore connus. L'absence de réglementation juridique des délais de prescription, l'incohérence des procédures d'expropriation formelle et le manque

de méthodes d'évaluation standardisées pour le calcul des indemnités engendrent également une certaine incertitude. Toutefois, il est établi que les aéroports concernés ne parviendront pas à financer les indemnités exigées. Cela est susceptible d'engendrer des situations dans lesquelles l'exploitation des infrastructures d'intérêt national n'est plus assurée. On peut désormais se demander si la Confédération est disposée à soutenir la transformation des fonds «bruit» des aéroports en une entité juridique indépendante et à en assumer la responsabilité. En reprenant ce fonds, la Confédération serait en mesure de compenser les difficultés financières à court terme des aéroports. Le fonds «bruit» continuerait d'être alimenté par les contributions des usagers de l'infrastructure aéroportuaire et le principe de causalité serait respecté.

Contrairement au trafic aérien, dans le domaine du *rail*, la Confédération doit supporter les coûts des mesures antibruit réalisées dans les bâtiments (environ 1 milliard de francs) ainsi que celles liées à la rénovation des véhicules ferroviaires (900 mio. de fr.). Contrairement au trafic aérien, l'infrastructure ferroviaire est la propriété de la Confédération. En tant que propriétaire de ces installations, la Confédération est donc tenue en raison du principe de causalité de financer les indemnités pour les mesures de protection contre le bruit et les indemnités de fait d'expropriations formelles et matérielles. Les coûts des indemnités d'expropriation formelle sont supportés par le concessionnaire.³⁹

Quant à la *route*, les coûts de l'assainissement se montent à 3,5 milliards de francs, dont un tiers a été dépensé à ce jour. 1,4 milliard de francs seront financés par la Confédération qui les prélèvera sur l'impôt sur les huiles minérales. Les cantons paieront leur part, soit 800 millions de francs prélevés sur les recettes de l'impôt sur les véhicules à moteur et sur une partie du produit de la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP).⁴⁰

Autres solutions envisagées

Une prise en charge complète des coûts des mesures de protection contre le bruit et des indemnités du fait d'expropriations formelles constituerait une violation du principe de causalité et supposerait une modification de la loi sur la protection de l'environnement et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit. Elle représenterait en outre une charge financière supplémentaire pour la Confédération. Par contre, le transfert à la Confédération des fonds «bruit» constitués par les aéroports respecterait le principe de causalité et constituerait ainsi une solution conforme à la loi. Ce fonds placé sous la responsabilité de la Confédération continuerait d'être alimenté par les usagers. Les recettes provenant de la taxation actuelle sur le kérosène utilisé sur les vols intérieurs, qui représentent 60 millions de francs annuels, pourraient à l'avenir permettre de financer les mesures de protection de l'environnement ainsi que les mesures d'amélioration de la sécurité et de la sûreté dans le domaine de l'aviation civile.

³⁹ Loi fédérale du 24 mars 2000 sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer, RS 742.144.

⁴⁰ OFEFP Feuille d'information du 31 janvier 2002 sur la lutte contre le bruit.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a examiné les conséquences d'une transformation des fonds «bruit» existants en une entité juridique indépendante et a écarté cette proposition compte tenu de la situation financière de la Confédération et de la nécessité de réaliser des économies.

Le Conseil fédéral étudie en revanche la possibilité d'affecter à l'avenir les recettes provenant de la taxation sur le kérosène frappant les vols intérieurs, qui représentent un montant annuel d'environ 60 millions de francs, au financement de mesures en faveur de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté dans le transport aérien.

De plus, le Conseil fédéral examine les mesures législatives nécessaires concernant des procédures liées aux mesures de protection contre le bruit et l'expropriation formelle et matérielle.

3.1.5 Collaboration internationale

Contexte

Dans le domaine de l'aviation civile, la quasi totalité des activités est aujourd'hui régie par des prescriptions internationales, dont certaines sont contraignantes dans le monde entier. Ces prescriptions émanent avant tout d'organisations (OACI, CEAC, JAA, Eurocontrol) dont la Suisse est membre ou avec lesquelles (CE) elle entretient des relations. De plus, notre pays a passé bien plus d'une centaine de conventions bilatérales ou multilatérales réglant ses relations avec l'étranger. Cela concerne en particulier l'ampleur des liaisons aériennes (droits de trafic), le nombre de mouvements aériens (fréquences), la desserte d'aéroports ainsi que la désignation de compagnies aériennes assurant des vols de ligne. C'est pourquoi la politique aéronautique suisse s'est focalisée jusqu'ici, au sein des organisations internationales, sur l'harmonisation des prescriptions techniques et opérationnelles ainsi que sur la collaboration étroite avec les partenaires d'autres pays, concrétisée dans des conventions bilatérales et multilatérales. L'objectif est un niveau de sécurité élevé, la facilité des échanges transfrontaliers (marchandises, personnes et services) et un raccordement optimal, sur le plan économique et du droit des transports, au trafic aérien international. Le Conseil fédéral a toujours eu la conviction qu'une politique aéronautique uniquement tournée vers l'intérieur ne saurait servir de façon satisfaisante les intérêts de la Suisse. Il a régulièrement soutenu un engagement ciblé et actif du pays dans les organisations aéronautiques internationales tout en contribuant à instaurer une collaboration internationale plus étroite dans ce domaine à travers les nombreux accords ratifiés avec d'autres pays.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord sur le transport aérien conclu avec la CE, la collaboration internationale de la Suisse a pris un nouvel élan du fait des multiples activités politiques et législatives de la CE dans ce domaine (p.ex. institution AESA, Single European Sky, négociation des droits de trafic avec des Etats tiers tels que les USA).

Problématique

Dans le domaine de l'aviation civile plus que dans tout autre domaine, les conditions cadres de droit international sont très étendues et continuent de se développer. Il en résulte que pratiquement dans aucun domaine, la Suisse ne peut aujourd'hui adopter seule des réglementations et des solutions. Ses possibilités d'action et de contrôle sont restreintes. En Europe, l'UE tend de plus en plus à intervenir dans des domaines qui relevaient jusqu'ici de la compétence des Etats, par ailleurs réunis au sein des organisations européennes déjà citées (ECAC, JAA, Eurocontrol). Celles-ci perdent de leur poids politique et institutionnel face à la CE, surtout depuis l'élargissement à 25 pays membres, de sorte que notre pays éprouve des difficultés croissantes, notamment en Europe, à faire valoir ses intérêts dans les anciennes organisations et à les défendre de manière adéquate.

Quant aux développements en Europe, force est de constater que la législation et la politique aéronautiques de la Suisse seront largement déterminées désormais par l'accord sur le transport aérien avec la CE. Vu les rapports étroits entre notre pays et la Communauté européenne, notre politique aéronautique sera directement influencée par les options et objectifs politiques de la CE.⁴¹ Dans un tel contexte, cela signifie qu'une ligne politique suisse et des réglementations nationales ne pourront se manifester que dans les domaines qui ne sont pas réglementés par la CE et dans ceux où les autorités nationales ont une certaine marge de manoeuvre. Même dans ce cas, il faudra cependant tenir compte du fait que par l'accord sur le transport aérien, la Suisse adhère à certains principes (p.ex. la non discrimination) qu'elle devra également respecter au moment de fixer ses propres normes. Ainsi, dans un contexte européen, des prescriptions nationales plus sévères (qu'elles concernent la technique, l'économie, la protection de l'environnement ou tout autre domaine) comportent certains risques de réduire la compétitivité de l'industrie nationale ou de constituer, au détriment de l'industrie européenne, des entraves à la concurrence incompatibles avec l'accord sur le transport aérien.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'en tient à la politique qu'il a suivie par le passé, en s'efforçant d'assurer le raccordement de la Suisse au trafic aérien international et aux marchés correspondants, tout en permettant l'échange de marchandises, de personnes et de services en provenance et à destination de la Suisse⁴². Cela suppose que notre pays oriente ses activités aériennes dans le sens des développements observés sur le plan international et notamment européen. Ainsi, lorsque les efforts internationaux d'harmonisation et de libéralisation aboutissent à l'adoption de règlements et de conditions cadres, le Conseil fédéral cherchera – dans l'intérêt de la politique aéronautique suisse – à les mettre en œuvre également dans notre pays.

Pour tirer le meilleur parti possible de cette étroite marge de manoeuvre, une collaboration ciblée avec d'autres Etats et avec les organisations internationales ainsi que l'entretien d'un réseau de contacts et de relations internationales est plus que jamais disponible.

⁴¹ Cf. p. ex. le livre blanc «La politique européenne des transports jusqu'en 2010», où l'UE annonce le réexamen des capacités des aéroports et de leur utilisation et évoque la complémentarité des modes de transport aérien et ferroviaire.

⁴² Cf. le message relatif à l'accord sur le transport aérien, FF 1999 5562.

Pour ces différentes raisons, le Conseil fédéral entend en priorité soutenir une participation active de la Suisse à la politique aéronautique européenne. Ce sera d'autant plus important à l'avenir que notre pays, non membre de la CE, ne sera plus (comme il l'était jusqu'ici en qualité de membre des organisations européennes) automatiquement associé aux processus de décision ayant un impact politique. Il importe désormais d'engager les ressources disponibles dans les secteurs politiques prioritaires pour la Suisse, où une participation active promet de servir au mieux les intérêts du pays. Etant donné sa petite taille, la Suisse ne peut se faire entendre qu'en présentant des propositions fondées et en participant de manière constructive aux travaux des organismes qu'elle considère comme les plus importants.

De même, un engagement au plan international (surtout au sein de l'OACI) devra répondre à ces critères et se concentrer sur les domaines dans lesquels notre pays doit défendre des intérêts particuliers.

3.1.6 Commission fédérale de la navigation aérienne

Contexte

S'appuyant sur l'art. 5 de la loi sur l'aviation, le Conseil fédéral nomme une Commission de la navigation aérienne d'au moins sept membres pour étudier les questions importantes dans ce domaine. L'ordonnance à ce sujet règle les modalités⁴³. En ce moment, la Commission comprend 20 membres. Elle se réunit au moins deux fois par année.

La commission donne son avis sur les questions importantes intéressant la navigation aérienne. Cet avis peut en particulier être demandé sur des questions de législation et de réglementation, sur des questions de politique aéronautique, sur le développement des aéroports et des services de la sécurité aérienne et sur les subventions.⁴⁴

Problématique

Depuis qu'elle a été instituée, il y a une bonne cinquantaine d'années, la commission n'a jamais pu jouer véritablement son rôle de conseillère du gouvernement sur les questions importantes de la navigation aérienne. Elle s'est certes exprimée sur de telles questions, a donné son avis sur des projets législatifs et informé régulièrement le chef de département sur sa position. A aucun moment, elle n'a été engagée à titre de groupe d'experts qui aurait conseillé le gouvernement surtout en temps de crise. Ainsi, elle n'a été ni consultée avant le grounding de Swissair en octobre 2001 ni associée aux investigations en qualité de groupe d'experts pour les questions de sécurité après les accidents ayant frappé l'aviation civile suisse ces dernières années. A sa place, le Conseil fédéral a créé pour apprécier l'avenir de Swiss un groupe fédéral de coordination dirigé par un comité gouvernemental. Quant à l'évaluation du système de sécurité aérienne du pays, elle a été confiée à un organisme étranger, chargé de rendre un rapport d'expertise.

⁴³ Ordonnance du 5 juin 1950 concernant la Commission de la navigation aérienne, RS 748.112.3.

⁴⁴ Art. 3 de l'ordonnance précitée.

Etant donné sa taille et ses compétences, la commission n'est pas en mesure aujourd'hui de conseiller le gouvernement en connaissance de cause dans un délai utile. Comme l'indique le rapport final de la Commission de gestion du Conseil des Etats au sujet de la crise de Swissair, la commission ne disposait «[...] ni des moyens ni des compétences [...] qui lui auraient permis de contribuer à résoudre la crise. Ses membres n'avaient pas toutes les connaissances nécessaires pour se déterminer de manière fondée»⁴⁵.

Autres solutions envisagées

Trois possibilités se présentent:

Première possibilité: La Commission de la navigation aérienne est dissoute eu égard à son importance toute relative. Le Conseil fédéral renonce à son appui technique dans des questions importantes de la navigation aérienne. Il fera appel désormais à des experts internes ou externes. La loi sur l'aviation est modifiée et l'ordonnance abrogée.

Deuxième possibilité: La Commission de la navigation aérienne est maintenue dans sa fonction actuelle. Elle est consultée de façon ponctuelle sur les questions de son ressort. Le Conseil fédéral s'abstient, comme jusqu'ici, d'en attendre systématiquement un appui technique sur les questions importantes de la navigation aérienne. Il fera appel pour cela à des experts internes ou externes. Cela n'entraîne aucun changement législatif.

Troisième possibilité: Le Conseil fédéral renforce le rôle de la Commission de la navigation aérienne en utilisant toute la marge de manoeuvre légale prévue. Dotée d'un effectif réduit, la commission doit pouvoir travailler de manière efficace, compétente et ciblée. Pour certaines questions importantes, elle institue des groupes spécialisés et fait appel au besoin à des experts externes. Par ailleurs, elle organise des conférences de la navigation aérienne, qui viseront plus largement les personnes s'intéressant à l'aviation, voire le grand public, afin d'informer sur les développements en cours, de recueillir des incitations et de donner un aperçu des projets futurs. Ces mesures n'entraînent aucune modification législative.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

La Commission fédérale de la navigation aérienne est dissoute. Pour les questions importantes en la matière, la Confédération fera appel selon le cas à des experts. La loi sur la navigation aérienne sera adaptée et l'ordonnance concernant la commission sera abrogée.

Il conviendra de créer sous la responsabilité de l'OFAC un organe de coordination et de conseil regroupant les principaux responsables du secteur aéronautique suisse. Cet organe sera chargé de garantir un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne (sécurité et sûreté) ainsi que la compétitivité de l'aviation civile suisse et son développement durable.

⁴⁵ Cf. rapport de la commission de gestion du Conseil des Etats sur le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale lors de la crise de Swissair le 19 septembre 2002, p. 201 et la recommandation 02.3467 de cette commission (annexe 6).

3.2 Trafic aérien

3.2.1 Généralités

Le transport aérien revêt une grande importance économique. Les liaisons aériennes internationales permettent à l'économie d'étendre ses débouchés et son marché de l'emploi, engendre une intensification de la concurrence sur le marché intérieur, rend la place économique la Suisse plus attrayante pour les entreprises nationales et étrangères. On peut à cet égard affirmer qu'il existe une véritable interaction entre le développement économique et le transport aérien.⁴⁶

Certaines compagnies aériennes adoptent une stratégie de plate-forme (hub) afin d'augmenter le nombre de liaisons directes. Cet instrument de gestion vise à optimiser le taux d'occupation des avions. La compagnie décide des vols directs qu'elle compte opérer, tandis que l'aéroport met les infrastructures nécessaires à disposition. Le concept de plate-forme augmente le nombre de passagers et apporte de la valeur ajoutée à l'aéroport, tout en améliorant au passage l'offre de vols directs. Par contre, ce système génère davantage de trafic qu'un système de liaisons point à point et, par conséquent, davantage de nuisances pour les riverains.

Bien que les liaisons directes soient importantes et en général appréciées des passagers, elles ne constituent pas un facteur décisif. Une enquête menée auprès de grandes entreprises suisses et étrangères indique que si celles-ci apprécient le fait de profiter d'une offre en liaisons directes, elles sont aussi soucieuses de limiter les coûts et font de plus en plus preuve de souplesse dans le choix des compagnies aériennes. Des vols avec changement passant par la plate-forme des pays voisins sont peut-être moins pratiques, plus longs et davantage sujets aux retards⁴⁷, mais ils représentent une alternative valable si le prix est peu élevé.

Les chapitres suivants traiteront d'abord du trafic aérien international, lequel englobe à la fois le trafic de lignes et le trafic à la demande. Un chapitre est consacré à la principale compagnie aérienne suisse, Swiss International Air Lines SA, dans laquelle la Confédération détient aujourd'hui une participation d'environ 20 %. Le chapitre sur le trafic aérien intérieur se penche sur des questions spécifiques aux liaisons nationales. Un chapitre sera également consacré à l'aviation d'affaires, commerciale et non commerciale. Enfin, cette partie se termine par l'aviation générale qui comprend le reste du trafic aérien, en particulier l'aviation de travail et l'aviation de loisirs.

3.2.2 Trafic aérien international (trafic de lignes et trafic à la demande)

Contexte

Aux termes de l'ordonnance sur l'organisation du DETEC, la Confédération garantit une offre attrayante et conforme aux besoins dans le domaine de l'aviation civile en renforçant la compétitivité des compagnies suisses d'aviation.⁴⁸ Selon les objectifs stratégiques de la politique aéronautique, la Confédération cherche à assurer la

⁴⁶ SIAA (2003), p. 48 f.; 48.

⁴⁷ SIAA (2003), p. 48 f.; 67.

⁴⁸ Cf. note 34.

liaison directe du pays avec toutes les destinations européennes importantes et avec les principaux centres extra-européens.⁴⁹ Le trafic de lignes fait partie intégrante des transports publics. Cette définition ne justifie toutefois pas un soutien de la part des pouvoirs publics.⁵⁰

Problématique

Comme on l'a vu plus haut, les possibilités d'action du Conseil fédéral dans le trafic aérien sont limitées en particulier par le fait que le marché européen au moins est largement libéralisé et que le trafic aérien suisse est partie d'un marché globalisé. Alors que la Confédération peut intervenir avec une assez grande liberté dans le trafic ferroviaire, en exigeant par exemple la mise sur pied d'un horaire contraignant pour toutes les entreprises de chemin de fer, les possibilités d'intervention du Conseil fédéral dans le trafic aérien sont fortement limitées vu le caractère global et libéralisé de ce marché et le fait qu'il s'inscrit dans en logique de marché. Quant au soutien financier du trafic aérien par les pouvoirs publics, il est lui aussi soumis à d'étroites limites sur le plan européen par les réglementations principales de l'UE sur les aides publiques.⁵¹ Ainsi on ne saurait formuler une politique de la navigation aérienne sans se rappeler que la marge de manoeuvre de la Confédération est extrêmement étroite par suite des restrictions économiques, juridiques et de politique financière qui lui sont imposées.

Pour le Conseil fédéral l'objectif prioritaire est donc l'existence d'une liaison optimale avec les centres européens importants et avec les principaux centres des autres continents. En période de bonne conjoncture économique, cette liaison est suffisamment assurée par les compagnies d'aviation suisses et étrangères. Le Conseil fédéral contribue à l'intégration de la navigation aérienne en instaurant les meilleures conditions cadres possibles. En passant des accords sur le trafic aérien, elle cherche donc à faire adopter la solution la plus libérale et s'efforce de mettre à disposition de ce trafic des infrastructures optimales.

Il est permis d'admettre que la liaison de la Suisse avec les centres *européens* importants est assurée même en période de basse conjoncture du fait de la libéralisation avancée et de l'attractivité de notre pays. Des compagnies d'aviation suisses et étrangères relient aujourd'hui la Suisse aux villes européennes d'une certaine importance et elles le feront vraisemblablement encore si les affaires se détériorent. Les compagnies aériennes étrangères assurent déjà aujourd'hui deux tiers du total des liaisons aériennes avec l'Europe.

La question qui se pose concerne le reste du monde, et elle est double: la liaison directe de la Suisse avec les principaux centres non européens est-elle un objectif stratégique du Conseil fédéral? Et dans l'affirmative, comment atteindre cet objectif si le marché n'y pourvoit pas lui-même? En effet, l'une des raisons déterminantes de l'engagement de la Confédération dans la compagnie SWISS était la volonté de

⁴⁹ Notamment dans la stratégie du département DETEC, p. 17, mai 2001. «C'est pourquoi des liaisons directes avec les centres commerciaux et industriels du monde entier sont vitales pour le développement politique, économique et social de notre pays» (Message redimensionnement de l'aviation civile nationale, FF 2001 6094).

⁵⁰ Cf. stratégie du département DETEC (2001), p. 17; PSIA (2000) partie IV, p. 3; réponse du Conseil fédéral 17.11.1999 à l'interpellation 99.3436 – Innovation dans le tourisme.

⁵¹ Art. 13 de l'accord CH-CE du 21.06.1999 sur le trafic aérien.

conserver une offre substantielle de liaisons intercontinentales directes.⁵² Quelques remarques à ce sujet:

Les compagnies d'aviation sont, du moins en Suisse, des entreprises privées et elles ne sauraient être contraintes de desservir certaines lignes. Ainsi, on n'invoque pas en l'occurrence de «service public» qui les obligerait à assurer une desserte de base en trafic aérien.⁵³ Ces entreprises sont exploitées selon les principes de l'économie d'entreprise et non de l'économie publique. A titre d'exemple, SWISS dessert actuellement différentes destinations situées sur d'autres continents, qui se justifient en vertu aussi bien des critères d'économie d'entreprise que des critères d'économie publique; c'est un apport essentiel aux liaisons intercontinentales de la Suisse. Mais SWISS a dû renoncer pour des raisons d'économie d'entreprise à plusieurs destinations intéressantes dans l'optique de l'économie publique (p.ex. Pékin, New Delhi, Rio de Janeiro, San Francisco). Dans le même temps, elle exploite des lignes vers l'Afrique qui sont rentables mais de moindre signification en termes d'économie publique.

Il y a une relation directe de cause à effet entre le fait que SWISS exploite aujourd'hui une plate-forme à Zurich et l'offre appréciable en liaisons intercontinentales directes au départ de la Suisse. Il convient de relever aussi que la plupart des voyageurs qui s'envolent de notre pays utilisent les grands aéroports des pays voisins pour leurs vols intercontinentaux.⁵⁴ La raison en est que l'offre y est moins chère ou qu'il n'y a pas de vol direct à partir de la Suisse.⁵⁵

Autres solutions envisagées

Le Conseil fédéral admet que grâce à la libéralisation relativement avancée, les liaisons entre la Suisse et les centres européens importants est assurée même en cas de conjoncture difficile. Si le marché du trafic aérien n'est plus en mesure d'offrir une liaison aérienne appropriée du pays avec des destinations *extraeuropéennes*, on peut envisager deux solutions: soit on favorise indirectement, par l'amélioration des conditions cadres (p.ex. en signant des accords libéraux sur les services aériens), la formation d'une offre complète de liaisons intercontinentales directes, soit on intervient directement en prenant des mesures concrètes.

Si la Confédération choisissait cette dernière démarche, il faudrait fonder une compagnie aérienne sous contrôle étatique, chargée d'offrir certaines destinations pour le compte de la Confédération et cela indépendamment des critères d'économie d'entreprise. Mais cette solution n'entrerait pas en ligne de compte du fait de la réglementation européenne très stricte concernant les aides financières. Reste une deuxième option: obtenir des compagnies d'aviation privées qu'elles prennent un engagement dans le sens souhaité. Pour la mettre en œuvre, le Conseil fédéral devrait tout d'abord déterminer les liaisons intercontinentales importantes dans l'optique de l'économie publique et – pour autant qu'aucune compagnie n'exploite ces liaisons – faire ensuite un appel d'offres public pour leur desserte, afin de se conformer aux dispositions régissant les marchés publics. Elle attribuerait alors la liaison aux compagnies suisses ou étrangères offrant le meilleur rapport qualité/prix. Les compagnies seraient tenues de maintenir ces dessertes exigées, la Confédération

⁵² Cf. note 13.

⁵³ Interpellation UDC 03.3074.

⁵⁴ Microrecensement 2000 sur le comportement de la population en matière de transports.

⁵⁵ SIAA (2003), p. 37.

les dédommageant pour cela. L'attribution de lignes intercontinentales à des compagnies d'aviation contre rétribution de l'Etat serait unique au monde. Il existe aujourd'hui des «obligations de service public» au sein de l'UE, mais uniquement pour des liaisons nationales. Elles visent à garantir la desserte de certaines régions périphériques ou de développement.⁵⁶

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

La qualité des liaisons aériennes avec les principaux centres économiques à l'étranger reste une nécessité première pour une économie suisse compétitive, axée sur les échanges internationaux. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance économique du trafic aérien international. Celui-ci apporte une contribution déterminante au produit intérieur brut et profite beaucoup à l'économie suisse. Le trafic aérien international contribue fortement à améliorer la desserte et l'attrait de la place économique suisse. C'est pourquoi la garantie de bonnes relations aériennes avec les centres européens et mondiaux demeure un objectif important.

Le Conseil fédéral admet que grâce à la libéralisation relativement avancée, les liaisons de la Suisse avec les centres importants en Europe (et donc avec les plates-formes du trafic intercontinental) est assurée même en cas de conjoncture difficile. Par ces plates-formes, les liaisons aux capitales économiques mondiales restent donc garanties.

En période de difficultés économiques, *l'intervention directe* de l'Etat en faveur de certains acteurs économiques n'est pas porteuse. On assurera davantage la desserte optimale de la Suisse en améliorant les conditions cadres juridiques du trafic. Le Conseil fédéral poursuit ses efforts en particulier en vue de conclure des accords à caractère libéral et cherche à renégocier dans les meilleurs délais les accords restrictifs passés. De bonnes conditions cadres profiteront aussi bien aux entreprises de transport aérien sises en Suisse qu'à l'étranger.

Le maintien de la *compétitivité* du transport aérien implique l'existence d'infrastructures terrestres et aéronautiques efficaces, de grande qualité et sûres. Les prestations de la sécurité aérienne doivent être offertes à des prix qui soutiennent la comparaison avec ceux de l'UE. Et il incombe aux aéroports de créer les conditions (bâtiments, organisation) qui permettent au trafic aérien de fournir ses prestations dans le respect du développement durable, conformément aux besoins du marché et à des tarifs appropriés.

Le Conseil fédéral instaure des conditions cadres favorables au trafic aérien. Elle se félicite de l'existence de liaisons directes attrayantes à destination de l'Europe et des autres continents et considère que l'exploitation d'un hub à Zurich constitue un bon moyen d'optimiser les liaisons aériennes au départ de la Suisse. Les infrastructures doivent permettre de mettre en place des liaisons aériennes compétitives. La Confédération laisse néanmoins aux acteurs de ce marché le soin d'offrir des liaisons aériennes qui répondent aux besoins du pays.

La Confédération accorde une grande importance à la bonne intégration de la Suisse dans le contexte aérien international. Elle reprend donc autant que faire se peut les standards internationaux, elle participe à des projets européens importants tels que

⁵⁶ Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur l'accès des entreprises d'aviation de la Communauté aux lignes aériennes intercommunautaires.

l'AESA et le SES, et elle s'investit en faveur d'une place économique suisse attrayante et compétitive.

3.2.3 SWISS

Contexte

La Confédération avait participé à hauteur de 3 % au capital-actions de Swissair. Après la débâcle de cette compagnie, la Confédération a notamment acquis une participation minoritaire de quelque 20 % dans SWISS. Ce nouvel engagement s'appuyait notamment sur des considérations générales et sur le souci de maintenir les liaisons intercontinentales et d'assurer l'existence d'entreprises connexes⁵⁷ de l'aviation. Aux termes du message sur le plan de redimensionnement de l'aviation civile suisse, «[...] des liaisons directes avec les centres commerciaux et industriels du monde entier sont vitales pour le développement politique, économique et social de notre pays»⁵⁸. Cela dit, la participation fédérale à SWISS devait être un investissement temporaire. L'intention est d'y renoncer dès que la situation de la compagnie permettra à la Confédération de se retirer sans compromettre la survie économique de l'entreprise.⁵⁹

Près de la moitié de la valeur ajoutée créée dans le secteur des compagnies aériennes et des aéroports (environ 10 mia. de fr. ou près de 65 000 emplois) est liée aux activités de SWISS. Autant dire que sa disparition aurait de graves conséquences, dont l'ampleur dépendrait essentiellement de l'effet de substitution induit par d'autres compagnies aériennes. De manière générale, on peut s'attendre à ce qu'une partie seulement des liaisons assurées par SWISS soient reprises par des concurrents, tandis que le nombre de liaisons directes serait appelé à chuter. Les conséquences économiques se feraient surtout sentir à Bâle et à Zurich. En revanche, il est fort probable que les liaisons directes à destination d'autres plates-formes connaîtraient une forte expansion.⁶⁰

Problématique

En dépit des mesures énergiques touchant son exploitation, SWISS se trouve toujours dans une situation difficile. Des voix se sont élevées à plusieurs reprises pour demander à la Confédération une nouvelle aide, aussi bien pour conserver le bénéfice de l'engagement financier déjà consenti que pour maintenir une offre de liaisons intercontinentales directes et partant, une plate-forme du trafic aérien à Zurich.

Autres solutions envisagées

La question est de savoir si le Conseil fédéral doit revenir sur sa décision d'accorder une aide unique à SWISS et accorder à la compagnie un nouveau soutien financier.

Le Conseil fédéral a souligné plus d'une fois que SWISS devait tendre prioritairement à la réussite économique et s'adapter aux exigences du marché actuel. Entreprise privée, la compagnie offrira donc les liaisons aériennes lui assurant la rentabilité. Son réseau comporte aujourd'hui des destinations dont la desserte se justifie des

⁵⁷ En particulier SR Technics, Swissport et Atraxis.

⁵⁸ Cf. note 49.

⁵⁹ Cf. note 53.

⁶⁰ SIAA (3003), S. 68.

points de vue de l'économie publique et de la gestion de l'entreprise; c'est un apport non négligeable aux échanges intercontinentaux du pays. Toutefois, on l'a dit, des impératifs de gestion ont contraint SWISS à abandonner des destinations importantes pour l'économie publique. La compagnie devra continuer d'adapter son réseau en permanence aux exigences du marché. Elle constitue toutefois, pour le Conseil fédéral, un important facteur politique essentiel au maintien des liaisons aériennes de notre pays avec les autres pays de l'Europe et du monde entier. Mais les contraintes de sa gestion l'empêcheront toujours de desservir toutes les destinations souhaitables dans l'optique de l'économie publique.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'en tient à sa stratégie. En sa qualité d'investisseur, il attend de SWISS qu'elle prenne les mesures de gestion propres à lui garantir sa réussite économique et la rentabilité nécessaire à son maintien sur le marché du transport aérien. Ces mesures pourront impliquer une collaboration accrue avec d'autres compagnies aériennes ainsi que de nouvelles optimisations de la flotte et du réseau. Dans cet esprit, le représentant de la Confédération au sein du conseil d'administration défend les objectifs prioritaires dans l'optique de l'entreprise. Le Conseil fédéral exclut l'octroi à SWISS d'une nouvelle aide financière publique sous forme de prêt ou de contribution⁶¹. Si la Confédération se retire entièrement ou partiellement, ce sera dans l'intention première d'amener SWISS à un partenariat nouveau et durable. Une telle démarche n'aura pas lieu à un moment inopportun; elle entrera en ligne de compte lorsque la survie économique de la compagnie sera garantie.

SWISS restera à l'avenir un important facteur de la politique aéronautique du pays, même si les études les plus récentes montrent qu'une «compagnie d'aviation nationale» exploitant un système de hub n'est pas indispensable pour assurer la desserte du pays⁶². Le Conseil fédéral admet qu'une compagnie d'aviation suisse est le mieux à même d'assurer nos relations européennes et intercontinentales. La Confédération soutient SWISS au même titre que les autres compagnies d'aviation indigènes en assurant des conditions cadres optimales⁶³, avec notamment l'amélioration de la législation régissant les transports, la mise en place d'une infrastructure terrestre et aéronautique efficace et sûre ainsi que le paiement des coûts de sécurité dans les limites des prescriptions juridiques applicables.

3.2.4 Trafic aérien intérieur

Contexte

Les régions périphériques de la Suisse ont besoin, pour leur développement touristique et économique, de bonnes liaisons avec les grandes villes du pays et des régions limitrophes. Selon leur position géographique, la desserte aérienne peut aussi revêtir de l'importance.

⁶¹ Réponse du Conseiller fédéral Merz à la question de Pierre Kohler: «Swiss – Quel avenir après l'échec de l'adhésion à l'alliance Oneworld?», Conseil national – Session d'été 2004 – 10^e séance – 14.06.04 – 14h30.

⁶² SIAA (2003) 67 f; BAK Basel Economics, (2004), p. 31 ss.

⁶³ Cf. ch. 3.1.5.

Jusqu'ici, le Conseil fédéral a fait preuve d'une grande retenue dans l'octroi de concessions de lignes intérieures de trafic aérien, vu la qualité des réseaux routier et ferroviaire. Selon l'art. 32 de la loi sur l'aviation, le transport professionnel de personnes ou de marchandises entre deux localités suisses (cabotage ou 8^e liberté) est en principe réservé aux entreprises suisses, sauf si des accords internationaux en disposent autrement. De son côté, l'accord du 21 juin 1999 sur le transport aérien entre la Suisse et la CE oblige les parties à entreprendre, cinq ans après son entrée en vigueur (c'est-à-dire en 2007), des négociations sur son extension à la 8^e liberté.

Depuis que Swissair a abandonné, en 1971, l'exploitation du réseau intérieur, les pouvoirs publics n'ont plus accordé de contributions ou de prêts à l'exploitation de lignes desservies régulièrement, même si l'art. 101 de la loi sur l'aviation mentionne toujours cette possibilité. Il n'a jamais été fait usage non plus de la possibilité figurant dans le règlement CEE 2408/92, pourtant valable en Suisse, du dédommagement pour les prestations de service public sous forme de desserte des régions périphériques ou des zones de développement.

Problématique

Les liaisons aériennes régulières sur de courtes distances ne peuvent guère être rentables. Pour des vols de moins de 300 km et avec un volume de trafic le plus souvent modeste, les coûts d'exploitation élevés (redevances de navigation aérienne et taxes d'atterrissage, taxes passager, handling, etc.) peuvent très difficilement être assumés entièrement par les utilisateurs.

Certes, les liaisons intérieures (aujourd'hui uniquement au départ de Lugano, naguère au départ de Berne) fournissent un apport important aux aéroports nationaux. Il n'en reste pas moins que, peu rentables, elles tendent à disparaître au profit de la solution consistant, pour l'utilisateur, à prendre une ligne régionale pour atteindre un grand aéroport étranger (Francfort, Paris, Londres, Amsterdam, Munich, Milan). En dépit de leur fonction d'apport, reconnue et importante, le Conseil fédéral n'a pas cru bon de subventionner des lignes aériennes intérieures ou d'obliger SWISS à garantir la desserte des aéroports régionaux de Berne et de Lugano.⁶⁴

La desserte aérienne des régions suisses entre elles est directement tributaire de la rentabilité économique des liaisons qui l'assurent. C'est pourquoi leur raccordement au réseau aérien international est menacé en période de faiblesse conjoncturelle. C'est surtout la position du Tessin par rapport à ce réseau qui est remise en question après la réduction progressive de l'offre de lignes intérieures et internationales à courte distance constituée par Crossair SA. Quant aux compagnies aériennes étrangères, l'accès au marché est rendu difficile du fait que le cabotage est généralement réservé aux entreprises suisses.

Autres solutions envisagées

Le trafic aérien entre deux sites suisses n'a de valeur qu'en tant que complément du trafic terrestre. Il s'imposera seulement là où il pourra fournir à une région périphérique une liaison sensiblement améliorée et partant un avantage comparatif (horaire, qualité, temps de parcours), c'est-à-dire un apport indispensable au développement touristique et économique.

⁶⁴ Cf. aussi 01.3783 – Motion. Raccordement assuré des aéroports régionaux de Berne et de Lugano au réseau de lignes aériennes de la nouvelle compagnie.

La question est de savoir s'il reste opportun que des régions périphériques du pays, en particulier le Tessin, soient reliées aux villes du reste de la Suisse non seulement par le rail et par la route mais aussi par la voie aérienne. De telles liaisons, qui relèvent de la dimension sociale du développement durable, devraient faire l'objet d'un examen si, pour des motifs purement économiques, aucune compagnie n'est disposée à les assurer. Les pouvoirs publics peuvent, en vertu du règlement européen 2408/92, également applicable en Suisse depuis l'entrée en vigueur de l'accord aérien entre la Suisse et la CE le 1^{er} juin 2002, dédommager l'une d'entre elles, appelée à remplir des «obligations de service public» sur certaines lignes. Après un indispensable appel d'offres public, des compagnies suisses, mais aussi des entreprises de l'UE peuvent se porter candidates.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

En principe, le Conseil fédéral privilégie le chemin de fer pour les courtes distances. Cependant, il examine la possibilité de recourir à l'instrument des «obligations de service public» selon l'art. 4 du règlement UE 2408/92 pour améliorer le raccordement aérien du Tessin dans la mesure où les mécanismes du marché n'assurent pas ce raccordement et où les cantons et les communes intéressés sont disposés à assumer une partie des frais d'exploitation.

3.2.5 Aviation d'affaires

Contexte

La mobilité est un important facteur de compétitivité non seulement pour les grands groupes, mais aussi pour les petites et moyennes entreprises (PME). Grâce à la forte présence en Suisse de groupes commerciaux ou industriels ainsi que du secteur des services qui opèrent dans le monde entier, l'aviation d'affaires est particulièrement développée dans notre pays. Les compagnies installées dans les aéroports suisses constituent avec leur matériel volant et leur personnel un élément important de l'aviation civile. Capables d'assumer des mandats de transport individuels avec une grande flexibilité, elles représentent un facteur économique de plus en plus important.

Problématique

Sous la double influence de la globalisation croissante des affaires comme des échanges internationaux de services et de marchandises et de l'évolution de l'avion, devenu un moyen de transport de masse, une partie de la demande de transport tend à délaisser le trafic de ligne au profit du trafic à la demande. Simultanément, on voit s'effacer la limite entre les vols taxi commerciaux et les vols d'appareils appartenant à des entreprises (Corporate Aviation).

La réglementation de ce secteur de la navigation aérienne ne saurait ignorer les développements internationaux. La distinction entre trafic commercial et trafic privé (s'accompagnant d'exigences de sécurité inégales touchant l'organisation des entreprises, leur exploitation et les questions techniques) n'a plus de raison d'être. En effet, les avions d'affaires se déplacent dans un même espace aérien et sont soumis aux mêmes règles de circulation que le trafic de lignes et charter. Il reste qu'en dépit de l'importante plus-value qu'elle représente, l'aviation d'affaires ne bénéficie

guère, vis-à-vis des vols de loisirs, d'un traitement privilégié sur les terrains d'aviation et dans l'espace aérien.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Il faut imposer des normes de sécurité identiques à l'aviation commerciale (vols de ligne et charter) et à l'aviation d'affaires. A cet effet, on introduira les réglementations JAR-OPS 2 (Corporate Aviation) élaborées par les JAA comme base de certification unique dans la certification des entreprises suisses. L'aviation d'affaires sera soumise à une surveillance selon les mêmes procédures que l'aviation de ligne et charter.

A l'instar de ce qui se fait dans toute l'Europe, il faut soumettre en règle générale l'aviation d'affaires aux prescriptions (directives d'exploitation, législation) qui régissent l'aviation internationale (lignes et charter).

Le Conseil fédéral étudie la possibilité d'appliquer à l'aviation d'affaires la même fiscalité qu'aux autres entreprises du trafic aérien international (lignes et charter), pour autant que l'égalité de traitement ne soit pas déjà réalisée, et veille à ce que la taxe sur la valeur ajoutée, conçue comme une taxe sur le chiffre d'affaires assortie d'un droit de déduction et de remboursement, soit perçue conformément aux dispositions de la 6^e directive UE.

3.2.6 Aviation de travail

Contexte

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance des vols de secours et des vols de transport en terrain difficile; il convient de réserver à ces vols des capacités suffisantes. Par ailleurs l'aviation de travail consolide l'économie des régions de montagne et le développement du tourisme. La réglementation des vols et des atterrissages en montagne doit assurer des possibilités de formation et d'entraînement en terrain difficile. Il faut mettre en place pour cela un réseau de places d'atterrissage en montagne (cf. PSIA).

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord de libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, les entreprises de l'UE peuvent accomplir des vols de travail en Suisse 90 jours par année.

Problématique

Lorsque les terrains d'atterrissage se trouvent à proximité immédiate de territoires réservés à la détente ou de sites et paysages naturels à protéger, ils donnent lieu à de fréquents conflits. Il s'agit de trouver une solution qui permette de délimiter les zones de silence prescrites par la loi (art. 8, al. 4, LA) lors de la désignation des places d'atterrissage en montagne.⁶⁵

Les bases juridiques suisses actuelles ne répondent pas aux besoins de l'exploitation de ce type d'aviation. Les JAA élaborent présentement des standards de sécurité uniformes et complets (JAR-OPS 4, Aerial Work).

⁶⁵ Cf. PSIA partie III B6a.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Un réseau adéquat de places d'atterrissage en montagne (cf. PSIA) doit être maintenu. Des règlements appropriés doivent assurer des possibilités de formation et d'entraînement en terrain difficile tout en respectant la nature et le paysage. Le choix des places d'atterrissages tiendra à la fois compte de critères opérationnels (sécurité) et des exigences en matière de protection de l'environnement. Certains conflits peuvent facilement être évités par le recours à des restrictions d'utilisation appropriées. Il faut délimiter des zones de silence.

Le Conseil fédéral s'engage en faveur de l'adoption rapide d'une base juridique permettant d'introduire JAR-OPS 4 (OJAR-OPS 4).

Il demande également l'égalité des droits des entreprises suisses et de celles de l'UE qui sont actives dans notre pays en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes.

3.2.7 Aviation de loisirs

Contexte

L'aviation de loisirs comprend les vols de plaisance et l'aviation sportive, les vols en ballon et en planeurs de pente. Les vols de loisirs ont en général un caractère régional et non national. Jusqu'ici, ce secteur n'a pas été mentionné explicitement dans la politique aéronautique. La politique fédérale d'autorisation des aéronefs et des aérodromes en est le principal instrument.

Les vols de loisirs présentent également un intérêt pour la formation aéronautique et la promotion de la relève.

Problématique

Les nuisances imputables à l'aviation de loisirs (surtout le bruit et substances polluantes) suscitent de plus en plus de réactions aux abords des aérodromes et dans les régions touristiques. La Suisse ne s'est pas encore ouverte aux avions Ecolight, plus économiques et moins polluants que les petits appareils conventionnels.

Autres solutions envisagées

Il convient d'adopter des démarches innovatrices pour réduire les nuisances infligées à l'homme et à l'environnement. Mais il ne faut pas imposer à l'aviation de loisirs des restrictions excessives à l'utilisation des aérodromes et de l'espace aérien.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

L'aviation de loisirs doit polluer le moins possible. Politiquement, elle a peu de poids en face du trafic aérien international, du trafic aérien intérieur, de l'aviation d'affaires et de l'aviation de travail.

En vue de réduire la charge de l'environnement, le Conseil fédéral plaide en faveur de:

- l'admission la plus rapide possible des avions Ecolight;
- l'introduction de mesures d'accompagnement pour empêcher la croissance sensible de l'aviation de loisirs;

- la délimitation de zones de silence afin de préserver des régions sensibles des nuisances générées par l’aviation de loisirs.

Il convient d’assurer la sécurité de l’aviation de loisirs et de l’aviation sportive en adaptant la surveillance et la certification au risque potentiel. Il y a lieu à cet effet de promouvoir des formes de collaboration efficaces avec les organisations représentant les intérêts de l’aviation de loisirs et de l’aviation sportive.

3.3 Aéroports

3.3.1 Généralités

La politique du Conseil fédéral en matière d’aéroports fait l’objet d’une description circonstanciée dans le PSIA. Le présent chapitre expose donc d’abord les principes du PSIA et les mesures à prendre. Ensuite, il traite de manière générale des aéroports de Zurich, Genève et Bâle-Mulhouse en mettant l’accent sur la compétence pour ces aéroports. Pour conclure, chaque aéroport fera l’objet de commentaires spécifiques.

3.3.2 Plan sectoriel de l’infrastructure aéronautique (PSIA)

Contexte

Les jalons du système actuel des aéroports ont été posés il y a plus de 50 ans. Avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, un programme fédéral pour la mise en place d’une infrastructure destinée à l’aviation civile a été adopté dans l’arrêté fédéral du 22 juin 1945 sur le développement des aéroports civils. De cette époque date la décision fondamentale de doter le pays de trois aéroports au lieu d’un seul. La décentralisation impliquait certes des investissements et des coûts d’exploitation plus élevés, mais elle permettait une meilleure desserte des centres commerciaux et industriels des régions ainsi qu’une capacité globale plus élevée.

La partie conceptuelle du PSIA, adoptée par le Conseil fédéral le 18 octobre 2000, est déterminante pour les aéroports. Le gouvernement y défend une politique durable des infrastructures. Il met l’accent sur l’utilisation efficace de l’infrastructure aéronautique, l’intégration dans une conception globale des transports, une protection globale de l’environnement et un développement territorial coordonné. L’intention est de conserver les aéroports existants et de les améliorer qualitativement en les développant en fonction des besoins. Il n’est pas prévu d’en retreindre le développement en limitant leur extension. Dans l’esprit du développement durable préconisé, le PSIA fixe les principes ci-après:

- Les aéroports nationaux doivent pouvoir se développer de manière à répondre à la demande de trafic aérien.
- Les aérodromes régionaux doivent pouvoir se développer lorsque l’économie régionale et un intérêt public le requièrent. Les valeurs limites d’immixtions sonores doivent en principe être respectées.
- Des dérogations à la législation sur l’environnement («allègements») ne peuvent être accordées qu’aux aérodromes desservis par le trafic de lignes.

Outre ces principes de développement, le PSIA fixe les règles suivantes:

- Préalablement à la construction de nouveaux aérodromes, l'infrastructure aéronautique existante doit être utilisée au mieux et améliorée qualitativement. La priorité revient à la prise en compte du transport aérien public.
- La politique aéronautique doit être coordonnée avec la politique suisse et européenne des transports. Il importe que les différents modes de transport soient engagés conformément à leurs avantages et inconvénients et judicieusement reliés entre eux. Les possibilités les plus prometteuses sont dans le développement du réseau (ferroviaire) européen à grande vitesse (LGV), qui permettra de transférer au rail les passagers des vols à courte distance.
- La croissance attendue du trafic aérien mondiale n'ira pas sans une aggravation de la pollution de l'environnement. Les autorités fédérales sont notamment tenues de s'engager à l'échelon international en faveur de mesures efficaces de lutte contre les rejets de CO₂.
- Désormais, le développement de l'infrastructure aéronautique devra correspondre aux options de la politique d'aménagement du territoire. La construction et l'exploitation des équipements devront mieux tenir compte du développement territorial souhaité et des autres projets d'infrastructures et d'affectation.

Mais les éléments conceptionnels adoptés par le Conseil fédéral ne sont pas tout le PSIA. Encore faut-il concrétiser les objectifs et utilités des installations, fixés dans une fiche de coordination, propre à chacune d'entre elles. La rédaction des fiches est précédée d'un processus d'harmonisation des équipements aéroportuaires, d'une part avec le trafic aérien et d'autre part, avec les revendications concernant l'affectation et la sécurité. Cette harmonisation passe par la collaboration entre intéressés, soit les services fédéraux et cantonaux concernés, les communes touchées et l'exploitant de l'aéroport. Le 30 janvier 2002, le Conseil fédéral a adopté une première série de fiches de coordination qui se rapportent aux aérodromes de Berne-Belp, Interlaken, Ecuwillens, Bellechasse, Gruyères, Lac Noir, Granges, Samedan, Birrfeld, Fricktal-Schupfart, Lausanne-La Blécherette et La Chaux-de-Fonds-Les Eplatures. Une deuxième série, comprenant les aérodromes de Reichenbach, Bex, Münster, Rarogne aviation, Rarogne héliport et Birrfeld (adaptation) a été approuvée le 14 mai 2003. Restent à traiter en particulier les processus de coordination et les fiches des trois aéroports nationaux.

Problématique

La politique nationale des aéroports nourrit le débat, principalement à Zurich et à Bâle, car la demande fléchit, les perspectives concernant les volumes de passagers sont incertaines et la discussion sur le bruit des avions aux alentours de l'aéroport de Zurich échauffe les esprits en dépit des prévisions de croissance atténuées. Il importe de relever par ailleurs que les répercussions des aéroports situés près des frontières dépassent de plus en plus les frontières du canton et du pays et prennent de ce fait une dimension nationale.

Autres solutions envisagées

Pour ce qui est des aéroports nationaux, la marge laissée à des solutions de rechange est étroite pour au moins deux raisons: ils sont situés à proximité immédiate de la frontière, dans des régions parmi les plus densément peuplées de Suisse. De plus, l'exploitation des aéroports n'est guère subordonnée à une planification fédérale uniforme et contraignante. Les autorités cantonales et les communes l'assument tantôt elles-mêmes tantôt indirectement par l'intermédiaire de sociétés qu'elles contrôlent et où elles disposent de compétences législatives importantes et de minorités de blocage. Ainsi il est extrêmement difficile de fixer dans le PSIA des principes de politique aéronautique, ce qu'illustre l'expérience du processus de coordination pour l'aéroport de Zurich.

Pour l'aéroport de Bâle-Mulhouse, les limites sont encore plus étroites que pour les deux autres aéroports nationaux: il est situé en territoire français, fait l'objet d'un accord avec la France et se trouve entièrement en dehors du champ d'application des règles du PSIA.

Pour ce qui concerne les aéroports militaires ouverts au trafic civil, les champs d'aviation, les hélicoptères et les places d'atterrissage, les problèmes sont moins ardues du fait notamment de leur impact limité. Les principes du PSIA les concernant peuvent être adaptés au gré des circonstances au moyen de la procédure de correction habituelle dans cet ouvrage.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Il convient de réexaminer et au besoin d'adapter la politique de développement fixée dans le PSIA ainsi que la répartition des compétences dans la construction et l'exploitation des aéroports nationaux (cf. ch. 3.3.3 à 3.3.6).

Pour le reste, on maintiendra la politique définie dans le PSIA notamment en ce qui concerne les aéroports militaires ouverts au trafic civil, les champs d'aviation, hélicoptères et places d'atterrissage. On s'en tiendra également aux mandats de vérifications inscrits dans le PSIA et concernant les places d'atterrissage en montagne (PSIA partie III B6a) et les places de chargement de marchandises (PSIA partie III B6c).

3.3.3 Aéroports nationaux

Contexte

Les exploitants des aéroports de Zurich, Genève et Bâle-Mulhouse sont censés axer leur activité sur le marché du trafic aérien tout en soutenant la Confédération dans ses efforts en vue d'intégrer convenablement la Suisse au réseau mondial de trafic aérien.

L'importance de ces trois aéroports ressort du PSIA (version du 18 octobre 2000), notamment des principes suivants:

- Les aéroports nationaux sont des plates-formes du trafic aérien et font partie du système de transport suisse. L'aéroport de Zurich doit pouvoir se profiler comme l'une des plates-formes européennes du trafic aérien mondial. Quant aux aéroports de Genève et de Bâle-Mulhouse, ils doivent se développer conformément à leur fonction binationale et trinationale en étant axés sur les

vols intercontinentaux requis au plan régional et sur le trafic aérien européen.

- Dans les aéroports nationaux, la priorité est accordée au trafic de lignes.
- Les aéroports nationaux doivent collaborer et tirer parti des possibilités de répartition du trafic que leur offre le marché.
- Les aéroports nationaux doivent offrir une infrastructure performante correspondant à leur fonction. Les mesures nécessaires à cet effet seront initiées à temps et optimisées selon des critères géographiques, économiques, écologiques et sociaux.

Problématique

Par le passé, les aéroports ont été agrandis en fonction du développement effectif et prévisible du trafic. Chaque extension était suivie d'un accroissement de volume du trafic qui faisait que bientôt les limites de capacité étaient de nouveau atteintes, avec les congestions et les retards qui en découlaient. Or la baisse du trafic aérien fait qu'aujourd'hui, les aéroports sont confrontés avec le problème de surcapacités parfois substantielles.

Malgré un important recul du trafic aérien ces dernières années, les plaintes des riverains d'aéroports se multiplient. On remarque que la population touchée ne semble pas former un groupe homogène; les revendications et les solutions proposées diffèrent selon leur provenance. Bien souvent les exploitants d'aéroports et les gouvernements cantonaux ne parviennent pas à trouver des solutions à l'amiable. Que l'on décide de modifier le règlement d'exploitation d'un aéroport et ce sont des milliers d'opposants qui se manifestent. Par ailleurs, les aéroports ont des retombées bien au-delà des frontières du canton et du pays et sont donc d'importance nationale. A cet égard, la situation que connaît actuellement l'aéroport de Zurich est insatisfaisante. La Confédération n'est pas en mesure, vu ses capacités d'intervention limitées, d'imposer des règles contraignantes concernant l'exploitation de l'aéroport. Le partage actuel des compétences (les cantons aéroportuaires ont une grande capacité d'influence alors que la Confédération ne dispose pas des compétences suffisantes en matière de planification) n'est pas à la hauteur de l'enjeu que représentent les aéroports nationaux pour le pays. Les prérogatives de la Confédération en matière d'approbation des règlements d'exploitation ne lui permettent pas d'intervenir activement dans la planification de l'exploitation des aéroports. L'insuffisance des possibilités d'action et d'intervention de la Confédération expliquent ainsi l'attitude du canton de Zurich qui, fort de ses compétences en matière de planification aéroportuaire, a défendu en priorité ses propres intérêts, négligeant des préoccupations d'ordre supérieur, c'est-à-dire les problèmes existant sur le plan transfrontalier. Au niveau de la Confédération, les relations avec les cantons limitrophes et avec l'Allemagne en ont pâti.

Actuellement, la Confédération ne peut pas intervenir activement dans l'exploitation d'un aéroport. Pour imposer ses objectifs politiques dans le cadre de l'ordre juridique actuel, elle dispose du PSIA. Elle peut y fixer les principales caractéristiques de l'aéroport, c'est-à-dire en particulier leur fonction, la surface occupée, les grandes lignes de l'utilisation, la desserte ainsi que les conditions cadres de l'exploitation. Elle y montre par ailleurs les nuisances environnementales. En revanche, l'infrastructure proprement dite et les modalités de l'exploitation relèvent de l'exploitant. C'est lui qui décide des projets de construction et des questions fonda-

mentales de fonctionnement. La Confédération ne peut ni ordonner de nouvelles procédures d'approche ni imposer des mesures d'aménagement; elle n'intervient que comme autorité pouvant accepter ou rejeter les requêtes. Il faut donc se demander dans quelle mesure la Confédération ne devrait pas jouer un rôle plus actif dans la planification et l'exploitation d'un aéroport.

Autres solutions envisagées

Les aéroports représentent les artères vitales de tout pays, particulièrement pour la Suisse, pays sans débouché maritime et tourné vers l'exportation.. De leurs bonnes performances dépendent la croissance économique et le bien-être. Il ne faut donc pas laisser la Suisse se couper du trafic aérien international. La politique aéronautique de notre pays a du reste toujours souligné que les aéroports nationaux sont des portes ouvertes sur l'Europe et sur le monde et que par conséquent il convient de les maintenir. S'ils doivent contribuer à la santé économique du pays, il faut s'assurer qu'ils sont performants, les développer de façon ciblée et les combiner au mieux avec les autres modes de transport, tout cela dans le respect des principes du développement durable. Les aéroports nationaux s'adaptent à l'exploitation des compagnies d'aviation, conditionnée par le marché du trafic aérien (en fonction de la demande). Ces compagnies, qu'elles soient suisses ou étrangères, font en sorte que des destinations dans le monde entier soient atteignables au départ de la Suisse et qu'en conséquence, notre pays de son côté soit aisément accessible aux hommes d'affaires et aux touristes étrangers. Les options suivantes s'offrent à la Confédération si elle entend avoir davantage de poids dans la défense des intérêts nationaux supérieurs:

- La Confédération peut limiter la croissance du trafic en plafonnant les mouvements d'avion ou en fixant des valeurs limites de bruit ou d'émissions polluantes. Par ce biais, la Confédération influence dans une certaine mesure l'offre des aéroports nationaux, sans être propriétaire des infrastructures.
- La Confédération assume des compétences accrues en ce qui concerne l'exploitation des aéroports. Elle ne se contente plus d'ordonner des modifications du règlement d'exploitation pour qu'il soit conforme au droit, mais peut intervenir activement dans toutes les questions ayant trait à l'exploitation de l'aéroport. En particulier, la Confédération doit pouvoir édicter des prescriptions sur l'organisation de l'aérodrome, sur les heures d'exploitation ainsi que sur les procédures d'approche et de décollage. Il faudrait pour cela procéder à une modification de la loi sur l'aviation et de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique.
- La Confédération peut défendre l'intérêt national supérieur que constituent le maintien et le développement de l'exploitation de l'aéroport en prononçant des restrictions d'utilisation sur les régions exposées au bruit des avions. Ces restrictions peuvent être ordonnées sous la forme de dispositions spéciales en matière de plan d'alignement ou par la création de zones de bruit. Elles sont décrétées par la Confédération en accord avec l'exploitant d'aéroport et le canton aéroportuaire concerné. Les éventuelles indemnités sont à la charge de l'exploitant d'aéroport. Les compétences doivent être spécifiées dans la législation aérienne. Leur délimitation se ferait sur la base du PSIA et de la planification directrice des cantons.

La mise en œuvre d'une politique correspondant à l'importance nationale des aéroports, suppose que les aéroports relèvent de la compétence de la Confédération. Un

tel transfert se justifie aussi parce que les incertitudes de la planification, liées au système, font que la gestion économique d'un aéroport est extrêmement exigeante. Nonobstant le fait que la durée de la concession d'un aéroport s'élève en règle générale à cinquante ans, un exploitant d'aéroport doit s'attendre à ce que les facteurs exogènes rendent toute planification à long terme illusoire. L'exemple de l'aéroport de Zurich est à cet égard parlant: il a suffi que l'Allemagne prenne par voie d'ordonnance des mesures contraignantes pour que les conditions d'exploitation changent radicalement dans un laps de temps très court.

Un transfert de compétence à la Confédération suppose aussi une révision de la loi sur l'aviation et de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique. Il faudrait en outre définir le type d'institution à travers laquelle cette compétence s'exercerait. Une possibilité serait de créer une société aéroportuaire jouissant d'un statut juridique spécial et dans laquelle la Confédération détiendrait une participation majoritaire. Cette formule est actuellement pratiquée par quelques pays européens. Il faut également étudier les conséquences d'une modification des concessions d'exploitation ou de leur retrait (pour les aéroports de Zurich et de Genève, elles ont été pour la dernière fois prolongées de 50 ans en 2001), ainsi que les conséquences financières et juridiques qui en résulteraient pour la Confédération.

Le transfert de compétences de planification et d'exploitation aéroportuaires fait perdre aux cantons certaines possibilités de participer aux décisions, tandis que la Confédération obtient des compétences législatives qui leur sont réservées aujourd'hui ainsi qu'aux communes. Mais le transfert pourrait aussi se traduire par une plus grande implication financière de la Confédération. Cette option suppose des modifications de la loi sur l'aviation et de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique⁶⁶. Il faudrait modifier aussi différents textes cantonaux et des règlements communaux.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reste favorable à un développement des aéroports nationaux en fonction de la demande. Toutefois, il est pensable que des exceptions soient admises dans l'optique du développement durable. Afin d'être en mesure d'assumer plus directement et complètement sa responsabilité politique et ses intérêts et objectifs, la Confédération étudie la possibilité d'accroître ses compétences. Elle examine en particulier l'adoption de restrictions d'utilisation sur les régions exposées au bruit des avions. Ces restrictions pourraient être ordonnées sous la forme de dispositions spéciales en matière de plan d'alignement ou par la création de zones de bruit. Elles seraient décrétées par la Confédération en accord avec l'exploitant d'aéroport et le canton aéroportuaire concerné. En outre et afin d'être en mesure de défendre des intérêts nationaux supérieurs, la Confédération devrait pouvoir agir sur les règlements d'exploitation des aéroports, c'est-à-dire sur l'organisation de l'aérodrome, sur les heures d'exploitation ainsi que sur les procédures d'approche et de décollage.

Dans l'immédiat, la Confédération va exploiter au maximum les compétences qui lui sont attribuées en matière de planification aéroportuaire.

Dans une perspective à long terme, elle étudie de nouvelles formes institutionnelles. La concrétisation de cet objectif réclame des investigations détaillées, notamment

⁶⁶ Ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1).

quant aux contraintes juridiques et financières à considérer, sans oublier l'éventualité d'une large privatisation. Ces démarches visent à aboutir au développement d'un modèle d'institution compétente qui traduise un équilibre entre les intérêts de l'aviation sur le plan national et les besoins sur le plan local. Simultanément, les modèles d'exploitation économiques des infrastructures aéroportuaires doivent être réalisables. Il est exclu à cet égard que la Confédération exerce une compétence directe dans le domaine des aéroports.

3.3.4 Aéroports régionaux

Contexte

La Suisse compte actuellement dix aéroports régionaux: Bern-Belp, Lugano-Agno, Sion, St. Gallen-Altenrhein, Birrfeld, Ecuwillens, La Chau-de-Fonds-Les Eplatures, Granges, Lausanne-La Blécherette et Samedan. Ces installations sont exploitées sur la base d'une concession, à l'exception de St. Gallen-Altenrhein, dont la procédure en vue de l'octroi d'une concession est en cours. Une concession et une approbation de plan vont vraisemblablement être octroyées en 2004 à l'aéroport régional de Bressaucourt.

La fonction des aéroports régionaux est décrite dans la partie conceptuelle du PSIA. Ils sont avant tout destinés à l'aviation d'affaires, de tourisme et de travail, à l'instruction aéronautique et au sport aéronautique. Une poignée d'entre eux, à l'instar de Berne-Belp, Lugano-Agno, Sion ou St. Gallen-Altenrhein, accueillent du trafic de lignes.

Les aéroports régionaux sont complémentaires des aéroports nationaux voués, eux, au trafic de lignes. Ils jouent un rôle capital pour tous les autres secteurs de l'aviation. Ils sont soumis à l'obligation d'admettre tous les usagers et possèdent un service des douanes. Le niveau des installations techniques qui les équipent est plus élevé que celui des champs d'aviation privés. Les aéroports régionaux accueillant du trafic de lignes remplissent une fonction particulièrement importante puisqu'ils relient diverses régions de Suisse au trafic aérien international.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Il convient de sauvegarder la fonction actuelle des aéroports régionaux. Les considérations figurant dans la partie conceptuelle du PSIA restent valables jusqu'à nouvel avis. Il faut que l'infrastructure soit si possible conforme aux normes techniques internationales. En outre, tous les aéroports régionaux doivent être au bénéfice d'une concession.

3.3.5 Aéroport de Zurich

Contexte

L'aéroport de Zurich a connu un développement remarquable depuis son ouverture, en 1953; il est devenu le plus grand site aéroportuaire du pays. Il a été exploité par le Canton de Zurich jusqu'en mai 2001, ensuite par la SA Flughafen Zürich (Unique) qui est titulaire depuis le 1^{er} juin 2001 de la concession d'exploitation renouvelée pour une durée de 50 ans. Le canton de Zurich détient la part principale du capital-

actions (48,8 %), suivi par la Ville de Zurich (5,41 %) (état fin 2003). Selon les statuts, le canton a droit à quatre membres au Conseil d'administration qui en compte neuf. Il dispose en outre d'une minorité de blocage dans toutes les questions relatives aux nuisances sonores.

En 2003, l'aéroport a enregistré 17 millions de passagers, dont 40 % en transfert, et quelque 270 000 mouvements de vol (atterrissages et décollages). Pendant les périodes de pointe, l'aéroport est en mesure de gérer environ 70 décollages et atterrissages par heure. En 2004, plus de 100 compagnies d'aviation desservent Zurich et relie ainsi la Suisse avec 143 villes dans 69 pays.

Zurich est l'aéroport d'attache de la compagnie SWISS. Malgré des parts de marché en net recul, elle assurait encore 59 pour cent des mouvements de vol et 56 pour cent du trafic de passagers en 2003.

L'aéroport joue un rôle économique important. Quelque 180 entreprises y offrent environ 15 000 emplois à plein temps, ce qui donne du travail à quelque 20 000 personnes, dont 1400 sont occupées par la société exploitante Unique.⁶⁷

Le trafic aérien mondial a connu une croissance rapide au cours des quinze dernières années. A Zurich, l'ancienne compagnie Swissair opta pour une stratégie axée sur l'expansion en vue de s'assurer des parts de marché supplémentaires (stratégie du chasseur). Entre 1991 et 2001, elle permit à l'aéroport de doubler pratiquement le nombre de ses passagers. C'est au vu de cette expansion que fut lancée la cinquième étape des grands travaux d'aménagement représentant un volume d'investissements de plus de deux milliards de francs. Achevées à l'heure actuelle, les principales constructions ont engendré une augmentation significative des capacités d'enregistrement. Le recul du trafic enregistré depuis trois ans confronte cependant l'aéroport à des défis importants. En effet, les capitaux mobilisés pour les travaux d'extension ont diminué de manière substantielle la marge de manoeuvre de l'aéroport sur le plan économique. Compte tenu d'un surcroît de ses capacités, l'aéroport est contraint d'affecter certaines infrastructures à des fins non aéronautiques.

La croissance du trafic a accentué le *problème du bruit* autour de l'aéroport.

Depuis le milieu des années 70, les communes allemandes sises au nord de l'aéroport ont plaidé pour une réduction des vols d'approche empruntant l'espace aérien du sud de l'Allemagne. L'arrangement administratif conclu en 1984 sur les modalités d'approche n'a pas réussi à résoudre le problème. De longues années de négociations ont débouché finalement sur un accord international qui limitait le nombre d'approches par le territoire allemand et réglait la délégation des services du contrôle aérien à la Suisse contre indemnisation. Suite à l'échec de l'accord devant les Chambres fédérales, en mars 2003, l'Allemagne a réagi immédiatement en décrétant des mesures unilatérales qui limitent considérablement les approches par son territoire le matin et le soir.

Afin d'être en mesure de garantir une exploitation fluide du trafic aérien, l'aéroport a sollicité de la Confédération l'autorisation d'exécuter des approches par le sud et d'augmenter le nombre de celles par l'est. La requête a suscité des dizaines de milliers de recours. L'OFAC leur a retiré l'effet suspensif pour éviter toute interruption des opérations de vol. Les riverains de l'est de l'aéroport ont ainsi subi davan-

⁶⁷ Cf. les explications sous ch. 1.2.3.

tage de nuisances sonores. L'introduction des approches par le sud, en automne 2003, a touché de nouvelles zones dont la population n'avait jamais été exposée au bruit des avions jusque-là.

Problématique

Les nouvelles procédures d'approche et de décollage introduites consécutivement à l'ordonnance allemande, avec comme corollaire une augmentation des zones et des populations exposées au bruit, l'incertitude qui prévaut au sujet de l'exécution des services du contrôle aérien et de l'utilisation de l'espace aérien du sud de l'Allemagne constituent les plus grands problèmes à l'heure actuelle.

L'opposition massive de larges franges de la population contre le bruit des avions empêche de trouver une base consensuelle pour l'exploitation de l'aéroport. La modification du régime des approches et des décollages requise par les mesures unilatérales allemandes joue à cet égard un rôle essentiel. Toutefois, l'opposition générale de la population aux nuisances sonores de l'aviation aux alentours de l'aéroport de Zurich est déterminante.

L'utilisation de l'espace aérien du sud de l'Allemagne revêt une importance vitale et essentielle pour l'aéroport. Le système de pistes et leurs équipements sont conçus en premier lieu pour des approches par le nord. Les services suisses du contrôle aérien doivent donc avoir la possibilité de gérer une partie de l'espace aérien du sud de l'Allemagne. La reprise de ces services par les organismes allemands compliquerait gravement l'exploitation de l'aéroport. Les tâches de surveillance de l'espace aérien assurées par Skyguide doivent être indemnisées par l'Allemagne afin d'éviter toute distorsion de concurrence pour l'aviation suisse. Il est donc urgent que la Suisse trouve avec l'Allemagne une solution durable au problème du contrôle aérien. Il s'agit de donner également une solution cohérente en ce qui concerne les restrictions d'utilisation de l'espace aérien allemand. En effet, les mesures rigides appliquées actuellement le matin et le soir entravent gravement la compétitivité de l'aéroport.

Autres solutions envisagées

Solution à l'amiable avec les milieux directement concernés

Il faut s'efforcer de trouver une solution à l'amiable à laquelle tous les principaux acteurs doivent participer, notamment l'aéroport, les compagnies d'aviation, Skyguide, les représentants de l'économie, la population, les cantons, les communes, les associations de protection de l'environnement ainsi que les représentants des régions du sud de l'Allemagne. Divers services fédéraux doivent également être impliqués dans la recherche de solutions.

Le problème de la future répartition du bruit a été abordé dès l'automne 2001 dans le cadre du processus de coordination prévu par le PSIA. Quatorze cantons y ont participé aux côtés de l'aéroport, des entreprises SWISS et Skyguide ainsi que des services fédéraux spécialisés. Plusieurs options opérationnelles avec des couloirs d'approche et de décollage différents ont fait l'objet de maintes études et analyses. Une année plus tard, les participants s'étaient mis d'accord sur une variante opérationnelle diurne qui prévoyait une répartition des vols (la variante 2, abrégée BV 2). Aucune solution n'a toutefois été trouvée au sujet du concept des vols de nuit et du volume de trafic sur lequel l'exploitation devait s'orienter. En automne 2002, le canton de Zurich s'est distancié de la variante de répartition BV 2, estimant qu'elle ne recueillerait pas l'adhésion de toutes les parties.

Par la suite, la Confédération, le canton de Zurich et l'aéroport ont appelé à la mise en place d'une large procédure afin de rechercher une solution à l'amiable. Ils ont décidé de lancer en septembre 2003 une nouvelle procédure dite de médiation sur l'exploitation de l'aéroport. Les objectifs envisagés pour cette procédure étaient d'arriver un accord sur les procédures d'approche et de décollage, sur le contenu de la fiche de coordination requise par le PSIA, ainsi que sur les principes d'un nouvel accord avec l'Allemagne. La procédure aurait dû être menée rapidement et achevée dans un délai de deux ans. Dans le meilleur des cas, elle devait déboucher sur un consensus en ce qui concerne la future exploitation de l'aéroport. Le 15 juillet 2004, elle a échoué lors de la phase préparatoire, car les 28 groupes d'intéressés invités aux travaux n'ont pas pu se mettre d'accord sur la stratégie à appliquer.

Il est dès lors évident que la procédure de coordination prévue par le PSIA doit être relancée. Il incombe à la Confédération de fixer les exigences en matière de transport, d'environnement et d'aménagement du territoire auxquelles l'aéroport est tenu de se conformer. La Confédération étudie et définit en outre les normes de sécurité à observer. La planification directrice du canton de Zurich est également amenée à jouer un rôle capital dans le cadre de la procédure de coordination. Il appartient au canton et à l'aéroport d'élaborer des concepts envisageables dans les limites fixées par les exigences de la Confédération. La planification sectorielle de la Confédération et la planification directrice du canton de Zurich doivent faire l'objet d'une étroite coordination. La Confédération se charge d'associer l'Allemagne et les cantons limitrophes aux travaux. Il appartient par contre au canton de Zurich de relayer les préoccupations de la population zurichoise concernée.

En partant du résultat des travaux préparatoires de ladite procédure, il faudra intégrer dans le processus de décision les variantes opérationnelles mises en jeu depuis lors, telles que l'approche coudée par le nord et le projet «Relief»⁶⁸ qui prévoit notamment de renoncer aux approches par le sud et davantage d'atterrissages depuis l'est. La procédure de planification sectorielle sera placée sous l'égide de la Confédération qui entend y jouer un rôle central.

Des solutions avec l'Allemagne en particulier

Le principal axe d'approche de l'aéroport de Zurich est celui du nord. On peut certes atterrir par l'est et le sud, mais l'axe nord est cependant le mieux indiqué du point de vue de la technique opérationnelle et des aspects environnementaux. En cas de mauvaises conditions météorologiques, les approches se font uniquement par le nord pour des raisons techniques. C'est pourquoi un accord avec l'Allemagne est important, même après l'échec de celui de 2001.

L'Allemagne, qui a réglementé l'utilisation de son espace aérien dans une ordonnance, ne montre actuellement aucun intérêt à un nouvel accord. Il convient d'intégrer des représentants allemands à la procédure de coordination PSIA de manière à ce qu'un dialogue constructif s'instaure et débouche sur un concept d'exploitation équilibré tenant à la fois compte des intérêts allemands et des intérêts de la population suisse.

Ajoutons à cela les questions spécifiques aux services de la navigation aérienne. La société suisse Skyguide exerce depuis des décennies le service du contrôle aérien

⁶⁸ Plan d'aménagement de la région de l'aéroport et développement à long terme des infrastructures aéroportuaires.

dans un espace allemand de plusieurs milliers de kilomètres carrés afin d'organiser de manière optimale le trafic qui touche l'aéroport de Zurich. Il est donc impératif que la Suisse conserve le contrôle aérien dans cet espace si l'on veut garantir une exploitation sûre et sans faille de l'aéroport. La garantie contractuelle de cette tâche représenterait un avantage indéniable pour notre pays étant donné que les modalités de l'indemnisation des services de contrôle aérien fournis gratuitement jusqu'ici par la Suisse seraient enfin réglées. En l'absence de tout accord à ce sujet, le compte suisse de la navigation aérienne souffre d'un manque de recettes de plus de 20 millions de francs par année, ce qui a pour corollaire des redevances plus élevées pour les usagers et nuit à la compétitivité de l'aviation civile suisse. Des négociations sont en cours avec l'Allemagne au sujet de la gestion de l'espace aérien au-dessus de son territoire. Il ne faut toutefois pas s'attendre à des résultats rapides, compte tenu du projet visant à introduire la gestion harmonisée de l'espace aérien européen (ciel unique européen ou Single European Sky, SES).

Recherche de solutions techniques afin de lutter contre le bruit

Les possibilités de réduire les émissions de bruit des aéronefs sont fortement limitées. On considère que les mesures visant à encourager l'emploi d'avions peu bruyants sont largement épuisées (avant tout au moyen de taxes de bruit). La compagnie SWISS dispose d'une flotte moderne dont les avions sont silencieux en comparaison internationale.

Un potentiel de réduction pourrait encore être exploité en modulant les taxes sur le bruit en fonction des heures critiques d'exploitation, par exemple de jour durant les heures marginales ou à certaines heures en fin de semaine. Il ne faut pas non plus sous-estimer les progrès techniques réalisés par l'industrie aéronautique. A plus ou moins long terme, les experts tablent sur une réduction du bruit pouvant aller jusqu'à 10 décibels.

De nouvelles procédures d'approche entrent donc en considération comme solutions techniques. Les procédures actuelles doivent être optimisées autant que possible sous l'aspect de l'exposition au bruit des populations concernées. L'aéroport suit un projet soutenu par la Confédération et Skyguide en faveur des «approches coudées» (approches depuis le nord mais qui suivent un tracé au sud du Rhin au-dessus du territoire suisse). Une telle procédure permettrait de maintenir un concept opérationnel avec des approches par le nord même pendant les périodes de restriction de vol imposées par l'Allemagne. Toutefois, plusieurs années s'écouleront avant que l'on puisse établir définitivement si un tel projet est réalisable et, si oui, dans quel délai. Il s'agit de l'occurrence d'une procédure inédite qui devra être certifiée conformément aux normes internationales.

Restrictions opérationnelles

Une limitation de l'exploitation est souvent considérée comme la seule possibilité fiable de réduire les atteintes à l'environnement. En règle générale, une restriction des mouvements de vol est exigée, de même que l'établissement d'une ceinture de bruit et la limitation des périodes opérationnelles. L'aéroport mise sur une interdiction des vols de nuit entre 23 heures et 6 heures, soit une longue période de repos en comparaison internationale.

Une diminution des atteintes à l'environnement par des limitations opérationnelles est à mettre en parallèle avec la perte de capacité économique de l'aéroport. Par

rapport à ses concurrents, il est déjà pénalisé par les heures d'ouverture actuelles, les problèmes de surcapacité, les charges financières ainsi que par des taxes élevées.

Répartition (démocratisation) ou concentration du bruit

S'agissant du bruit généré par l'aviation, la question est de savoir si celui-ci doit être réparti ou concentré. Dans la variante «concentration», les approches et les décollages ont lieu dans un espace aussi réduit que possible où l'exposition au bruit sera particulièrement élevée, alors que les autres régions seront soulagées. Moins de personnes seront ainsi confrontées à davantage de bruit.

Dans le cas d'une répartition du bruit, des émissions sonores supérieures à la moyenne affecteront un nombre plus élevé de personnes. Par rapport à une variante «concentration» et en raison du modèle de calcul appliqué en Suisse, des zones plus étendues subiront proportionnellement une exposition au bruit supérieure aux valeurs-limites; tandis que les nuisances permanentes et intenses seront quelque peu réduites dans les couloirs d'approche. Cette augmentation des zones exposées au bruit entraînera des coûts élevés dus aux mesures d'insonorisation ainsi qu'aux indemnités à verser en relation avec des expropriations formelles des droits de voisinage. Avec la répartition des approches et des décollages sur l'ensemble du système de pistes, l'aéroport devra faire preuve de la plus grande souplesse opérationnelle possible et modifier sa stratégie d'utilisation des pistes plusieurs fois par jour.

L'actuel concept opérationnel de l'aéroport est une forme d'exploitation mixte répartition/concentration. Nonobstant les mesures restrictives imposées par l'Allemagne, la majorité des approches s'effectue par le nord, le reste des approches et des départs se répartissant sur les secteurs ouest, sud, nord et est. Orienter le trafic sur un seul secteur aboutirait à une réduction des capacités de l'ordre de 50 %.

La procédure de coordination PSIA qui s'est déroulée en 2001/2002 avait débouché sur le choix de la variante «répartition», car aucune région n'était disposée à supporter davantage de bruit que les autres. En sa qualité de canton de site, Zurich s'est distancié de la solution trouvée dans cette procédure; se fondant sur le projet «Relief», il examine actuellement de quelle façon il pourrait obtenir une meilleure concentration du bruit à moyen et à long terme. A cet effet, il tend à orienter l'exploitation de l'aéroport vers l'axe nord. Parallèlement, la «table ronde» a été réactivée selon une nouvelle formule afin de mener une discussion politique dans le canton sur la future orientation opérationnelle de l'aéroport.

Mesures préconisées par le conseil fédéral

L'aéroport de Zurich est une infrastructure clé et son fonctionnement sans faille est d'un intérêt vital pour la Suisse. Il doit continuer à mettre à la disposition des compagnies aériennes une infrastructure adéquate et performante à même de maintenir au départ de Zurich de bonnes liaisons directes en Europe et les grands centres mondiaux et de répondre ainsi aux besoins du marché. On attend qu'il crée les conditions favorables à l'instauration d'une plate-forme par une compagnie aérienne. L'aéroport doit donc offrir aux compagnies aériennes des conditions générales qui leur permettront de faire face à la concurrence de compagnies opérant à partir d'autres aéroports.

Le Conseil fédéral entend utiliser à court et à moyen terme sa marge de manœuvre de la manière suivante:

- Un accord doit être conclu avec l'Allemagne au sujet de la compétence pour l'entreprise suisse Skyguide d'assurer la gestion et le contrôle de l'espace aérien au-dessus de la partie sud du territoire allemand. Pour ce dernier, les conditions d'utilisation doivent être, autant que possible, également réglées à l'amiable. La procédure juridique relative aux restrictions d'utilisation de l'espace aérien du sud de l'Allemagne sera poursuivie.
- L'examen de solutions de rechange pour les approches, y compris l'approche coudée par le nord, doit être poursuivie.
- Le coût économique des mesures à prendre pour réduire l'exposition au bruit doit être supportable pour l'aéroport de Zurich. Cela vaut en particulier pour la définition de limites opérationnelles. Une restriction des heures d'ouverture doit raisonnablement tenir compte des conditions qui prévalent sur les aéroports étrangers concurrents.
- Les futures modalités de l'exploitation de l'aéroport de Zurich, telles qu'elles seront définies dans le cadre de la planification sectorielle, doivent respecter les objectifs de politique aéronautique de la Confédération. L'exploitation devra tenir compte des conditions d'utilisation de l'espace aérien sur le sud de l'Allemagne. Le Conseil fédéral définit et étudie en outre les normes de sécurité à observer. Au chapitre de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire, il y a lieu de limiter au maximum le nombre de personnes exposées au bruit nuisible ou incommode, de faire en sorte que les dépassements des valeurs de planification concernent un minimum de zones à bâtir et de limiter au maximum les nouvelles zones ou personnes exposées au bruit. Le Conseil fédéral plaide donc en faveur d'une concentration du bruit dans les limites admises par le cadre légal et factuel. Le Conseil fédéral est cependant conscient du fait que dans les circonstances actuelles, une certaine répartition du bruit est inévitable.

3.3.6 Aéroport de Genève

Contexte

Dès 1920, la République et Canton de Genève choisit le site de l'aéroport actuel, doté d'un régime de vents particulièrement adéquat pour l'exploitation d'une piste unique. En 1937, les autorités genevoises investirent dans la construction de la première piste en béton de Suisse. De 1945 à 1985, les programmes de construction furent financés au premier chef par le Canton de Genève, dans une faible mesure, ils furent subventionnés par la Confédération. A partir de 1985, l'octroi aux aéroports de subventions à fonds perdus fut supprimé. En 1990, pour la dernière fois, la Confédération accorda un prêt à taux préférentiel jusqu'à concurrence de 20 % d'une partie des frais d'adaptation.

En 1993, le Grand Conseil genevois vota la loi sur l'Aéroport International de Genève (AIG), laquelle stipule les conditions dans lesquelles l'établissement public autonome est exploité et adapté. Avec effet au 1er janvier 1994, le département fédéral de tutelle approuva le transfert de la concession fédérale de la République et Canton de Genève à l'établissement public autonome. Placé sous la haute surveillance et le contrôle du Conseil d'Etat genevois, l'AIG est géré au premier chef par un Conseil d'administration; les budgets et les comptes de l'établissement sont

soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. L'établissement tient une comptabilité selon les règles de la comptabilité commerciale.

Le programme d'investissements en cours (1996–2005) s'élève à 600 millions de francs, il est totalement financé par l'AIG. Il doit permettre de faire face à l'augmentation du nombre annuel de passagers (1996: 5 955 821, 2003: 8 022 379 passagers). Les efforts déployés par l'AIG pour parer aux désengagements successifs du groupe Swissair, amorcés notamment en 1996 par la suppression de la plupart des long-courriers de Swissair ont porté leurs fruits. EasyJet et plusieurs compagnies importantes avaient déjà pris pied à Genève avant la débâcle de Swissair. Depuis 2001, l'AIG démontra une nouvelle fois ses aptitudes remarquables en matière de gestion de crise. En dépit des turbulences traversées par Swiss et du contexte morose, le trafic des passagers a continué de croître faisant ainsi la preuve de la nécessité du développement des infrastructures.

Le 31 mai 2001, à l'issue de la période de validité légale de cinquante ans, la concession de l'AIG a été renouvelée pour une nouvelle période de cinquante ans. A cette occasion, une évaluation détaillée de l'impact sur l'environnement eut lieu et un nouveau règlement d'exploitation fut promulgué. Lors de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat avait chiffré à 8,7 milliards par an, l'impact économique de l'AIG sur la région qu'il dessert (impacts directs, indirects et induits) et à 24 000, le nombre d'emplois en relation directe ou indirecte avec l'aéroport.

Problématique

L'aéroport étant proche de zones fortement urbanisées dont le développement n'a cessé de se poursuivre, un certain nombre de voisins vivent difficilement les nuisances inhérentes à une cohabitation de ce type. Une concertation s'est instituée depuis plusieurs années entre l'AIG et les riverains; ce faisant, tout est mis en œuvre pour placer sur un pied d'égalité les riverains de Suisse et de France voisine. En 2001, à l'occasion du renouvellement de la concession de l'AIG, le mécontentement des associations de riverains situées de part et d'autre de la frontière fut relayé par plusieurs communes suisses et françaises. En octobre 2004, les recours contre le nouveau règlement d'exploitation de l'AIG n'ont pas encore tranchés.

Dès le début des années cinquante, on assista à la multiplication du trafic de passagers et de marchandises. L'allongement de la piste de 2000 à 3900 mètres fut indispensable aux nouveaux avions à réaction. La contiguïté de l'aéroport et du territoire français amena les deux Etats à définir leurs relations par la voie de la Convention binationale. En effet, seul un échange de territoires permit à l'Aéroport de s'étendre entièrement sur territoire suisse. Ce point et bien d'autres tels que la franchise d'obstacles, l'établissement d'aides radioélectriques et de balisages, firent l'objet d'une Convention binationale. Dans ce contexte, la France souhaite que les passagers atterrissant à Cointrin et se rendant sur territoire français puissent le rejoindre directement sans être soumis au contrôle des autorités suisses. Un secteur affecté aux services français fut constitué et une route fut construite à partir de ce secteur pour rejoindre le territoire français. Le 25 avril 1956, la Convention franco-suisse concernant l'aménagement de l'aéroport de Genève-Cointrin et la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés à Ferney-Voltaire et à Genève-Cointrin fut conclue entre le Conseil fédéral suisse et la République française.

Sous l'aspect institutionnel, l'AIG est un aéroport exclusivement helvétique. Les relations franco-suisse se déroulent dans le cadre fixé par la Convention de 1956,

laquelle a confié à une «Commission mixte franco-suisse» la tâche d'aplanir les difficultés pouvant résulter du fonctionnement du régime prévu et de préparer, le cas échéant, des propositions aux deux gouvernements. Cette commission est composée de trois représentants de chacun des deux Etats. Au cours des dernières années, elle a été amenée à œuvrer en faveur de la résolution de problèmes douaniers et autres, aussi divers que le rétablissement de la franchise d'obstacle (Forêt de Ferney-Voltaire), la participation aux coûts d'insonorisation des logements de France voisine exposés à des nuisances sonores provenant de l'exploitation de l'aéroport, la réduction des nuisances provoquées par les activités de l'aviation légère qui affectent essentiellement les habitants sis dans la région de Ferney-Voltaire.

Pour l'AIG, l'importance des relations entre la Suisse et la France va au-delà des rapports qui découlent de l'application de la Convention de 1956; le volet des «services de la navigation aérienne» est crucial pour la gestion des mouvements opérés sur l'aéroport (voir infra sous 3.4.1: Accord de 2001 avec la France et accord miroir à conclure afin de remettre à jour que la France puisse assurer le contrôle d'une partie de l'espace aérien suisse, indispensable à la desserte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse).

Dès 1987, les propriétaires des immeubles exposés aux nuisances ont requis l'ouverture de procédures d'expropriation des droits de voisinage au terme desquelles l'AIG a versé des indemnités d'un montant de plus de 55 millions de francs, à cette somme s'ajoutent 5 millions de francs pour les coûts des insonorisations. Les mesures d'aménagement du territoire seront encore suivies d'effets, en particulier celles qui concerneront les cas d'expropriation matérielle. Le concept d'insonorisation défini par l'exploitant en vertu de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, est, lui aussi, lourd de conséquences financières. A plusieurs reprises, l'AIG a souligné que de telles charges ne peuvent être sans autre répercutées sur les usagers par le biais de la taxe environnementale. Comme les autres aéroports suisses, Genève doit faire face à la concurrence des aéroports étrangers dont l'attrait croît en fonction des tarifs modérés qu'ils peuvent consentir non seulement aux transporteurs «low cost» mais aux compagnies traditionnelles. L'AIG a conclu que la Confédération devait examiner une participation aux coûts afférents aux mesures suscitées par le bruit de l'aviation, dans une mesure égale à celle dont bénéficient le rail et la route.

Autres solutions envisagées

Le statut de l'établissement public cantonal fait l'objet de discussions. Entre-temps, le Grand Conseil genevois s'est de nouveau penché sur l'opportunité de modifier la forme juridique de l'AIG. Les avis sont partagés: les tenants du retour strict de l'AIG dans le giron de l'Etat s'opposent aux tenants de la création d'une société anonyme d'économie mixte. Le cas échéant, le DETEC sera appelé à approuver un nouveau transfert de la concession fédérale.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reste fidèle à sa politique des aérodromes définie dans le PSIA. Il veille à maintenir de bonnes conditions cadres et encourage en particulier les bonnes relations qui prévalent entre les autorités suisses et françaises. La «Commission mixte franco-suisse» est un instrument essentiel à cet égard.

Sur le plan institutionnel, le Conseil fédéral voit dans l'aéroport la clé de voûte de la Genève internationale. De plus, il reconnaît que le rôle économique de la plateforme va bien au-delà de la région lémanique.

3.3.7

Aéroport de Bâle-Mulhouse

Contexte

La convention franco-suisse du 4 juillet 1949⁶⁹ régit la construction et l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Elle prescrit notamment une forme d'organisation paritaire entre la Suisse et la France: un conseil d'administration et une direction assurent la gestion de l'infrastructure. L'aéroport de Bâle-Mulhouse est un établissement de droit public auquel la législation française est applicable à moins que la convention n'en dispose autrement. Tous les services aéroportuaires (police, pompiers, contrôle aérien) sont assurés par les autorités françaises.

Composé paritairement, le conseil d'administration tranche en principe de manière définitive, à l'exception de certaines affaires fixées dans la convention et qui requièrent l'approbation des autorités aéronautiques compétentes des deux Etats. La Suisse a délégué une partie de ses compétences en la matière aux cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne.

L'aéroport revêt une importance particulière pour le développement économique de la Regio Basiliensis. D'une structure binationale, il est pratiquement devenu un site aéroportuaire trinational, puisque environ un tiers des passagers provient du sud de l'Allemagne. Comme Genève, il sert aux compagnies qui exploitent des liaisons aériennes point à point. Pour le fret également, la présence de l'aéroport constitue un atout pour les industries installées dans la région.

Problématique

Après dix ans de croissance ininterrompue, l'aéroport de Bâle-Mulhouse est confronté à des difficultés économiques depuis l'effondrement de Swissair, le transfert à Zurich de certaines parties de l'ancienne Crossair et le réaménagement du réseau de SWISS au départ de Bâle, alors même que l'aéroport s'attelait à la réalisation d'un ambitieux programme d'investissement. Un volume de passagers en régression, des surcapacités dans les infrastructures ainsi que des charges financières en hausse caractérisent aujourd'hui sa situation économique.

Selon la convention, la France et la Suisse prennent en charge les éventuels déficits proportionnellement à leur volume de trafic respectif. Du côté suisse, la Confédération et le canton de Bâle-Ville se partagent la part suisse à égalité. Un endettement (dû à la construction d'importantes infrastructures pour l'enregistrement des passagers, aménagements exigés par l'ancienne Crossair dans l'intention de faire de l'aéroport une plate-forme aéroportuaire européenne) restreint massivement la marge de manœuvre financière de l'aéroport dans ses décisions d'investissement à long terme.

En 2003, l'aéroport a réalisé avec succès plusieurs programmes de restructurations et de réduction des coûts, tout en investissant dans la reconstruction d'un faisceau de liaisons aériennes répondant aux besoins des voyageurs.

Le caractère binational de l'aéroport entraîne, comparativement à une installation ordinaire, un surcroît de dépenses liées aux infrastructures et aux mesures de sécurité et qui, en raison de la concurrence accrue, ne peuvent être compensées que dans une

⁶⁹ RS 0.748.131.934.92

faible mesure par des hausses tarifaires. D'autant que les coûts, variables, dépendant du volume de trafic, ne représentent qu'une infime partie du budget total.

La politique de développement met surtout l'accent sur la reconstitution d'un réseau de destinations européennes, sur l'accroissement du trafic fret et sur l'étoffement de l'offre commerciale dans le terminal.

Le fret aérien, importante contribution de l'aéroport à l'intermodalité des transports, revêt une grande signification, non seulement pour l'aéroport, mais pour la prospérité de la Regio Tri Rhena. C'est la raison pour laquelle Bâle-Mulhouse va accueillir un centre suisse d'expédition express du fret aérien dont la mise en service interviendra en 2007.

Ces programmes réclament de nouveaux investissements, ce qui, dans un contexte financier tendu, exige de faire preuve de créativité dans l'élaboration des stratégies financières. Un groupe d'experts franco-suisse vient d'ailleurs d'être constitué avec pour mission d'imaginer des solutions pour réduire l'endettement de l'aéroport.

A ce propos, il convient de mettre en évidence l'importance trinationale de l'aéroport. Aujourd'hui, près d'un passager sur trois vient d'outre-Rhin (cf. plus haut). Une participation accrue de l'Allemagne à la gestion de l'aéroport, y compris financière, constitue dès lors une option qui mérite d'être dans tous les cas prise en considération.

Dans l'optique d'une politique intégrée des transports, il faut impérativement relier à moyen terme l'aéroport au réseau ferroviaire, comme c'est le cas depuis de nombreuses années à Genève et à Zurich. Un tel raccordement permettrait non seulement de transférer les usagers de l'aéroport de la route au rail, ce qui est souhaitable du point de vue écologique, mais constituerait surtout un premier pas vers une liaison ferroviaire avec les aéroports voisins, Zurich en tête. L'absence de raccordement de l'aéroport au réseau ferré est par ailleurs l'une des raisons invoquées par les agents de voyage et les compagnies aériennes pour expliquer la concentration des vols sur Zurich et Genève.

Le rail souffre toutefois d'un gros handicap: le flux de passagers transitant actuellement par l'aéroport ne justifie pas encore, d'un point de vue purement économique, la création d'un raccordement au réseau ferroviaire. Les décisions en matière d'aménagement du territoire doivent toutefois être prises aujourd'hui, faute de quoi cette option serait perdue. A noter qu'il s'agit exclusivement d'un projet français, que la Suisse est toutefois invitée à cofinancer.

On constate ces dernier temps que les populations française et allemande riveraines réagissent de plus en plus aux nuisances du trafic aérien – à l'instar des populations suisses dont le mécontentement se manifeste depuis plusieurs années déjà. La population alsacienne en particulier a l'impression que la Suisse veut profiter uniquement des avantages de l'aéroport binational et ne pas en supporter les inconvénients. La coopération transfrontalière avec la France est particulièrement exigeante et importante étant donné que les services du contrôle aérien, et par conséquent les procédures d'approche et de décollage, sont de la compétence de cet Etat, mais que leurs effets concernent également le territoire suisse. Il faut tenir compte aussi du fait que la Suisse est pour sa part tributaire de la disposition illimitée de la France à coopérer en ce qui concerne l'exploitation de l'aéroport de Genève.

Le projet d'installation d'un système d'atterrissage aux instruments (ILS) appelé à remplacer la procédure d'approche à vue actuelle pour les approches par le sud

constituera la pierre de touche de la coopération franco-suisse. Car l'ILS prévu, s'il permet d'augmenter considérablement la sécurité, a un inconvénient: les approches par le sud, qui sont pratiquées par vent du nord, font que les avions survolent des régions de Suisse qu'ils ne survolaient pas auparavant, ce qui risque de susciter un mouvement de protestation des populations concernées.

Autres solutions envisagées

De par son caractère binational unique au monde, l'aéroport de Bâle-Mulhouse a toujours eu pour la Suisse une position particulière en matière de politique aéronautique. La Confédération est un partenaire contractuel de la France et assume ainsi une position de garant qu'elle n'a pas sur les autres aéroports nationaux de Genève et de Zurich.

Au plan politique, sa marge de manœuvre est donc relativement réduite. Elle ne pourra procéder à des modifications de son engagement actuel que de concert avec son partenaire français.

A la lumière de cette «trinalité» de fait et compte tenu de la situation financière difficile de l'aéroport, il faut sérieusement envisager l'ouverture du partenariat à l'Allemagne, pour que les Etats partenaires puissent faire leurs apports et sauvegarder leurs intérêts de manière équivalente.

S'agissant des procédures d'approche et de décollage au-dessus du territoire suisse, il faut veiller à ce que les solutions soient basées sur des éléments objectifs et non sur les frontières nationales. La réglementation de détail des services français de la navigation aérienne concernant l'installation d'un ILS doit reposer sur une base contractuelle appropriée concernant le droit de codécision de la population suisse ainsi que l'application du droit suisse.

Le raccordement de l'aéroport au réseau ferroviaire est un postulat déjà ancien des milieux intéressés et figure en bonne et due place dans le PSIA. Pour ce projet un «comité de pilotage» trinal sous la direction de la France est en place depuis la fin de l'année 2001. A ce jour, les études fondamentales nécessaires, notamment sur la faisabilité générale du projet et sur le choix du tracé, ont été élaborées.

Le calendrier de la réalisation du projet incombe à la France. En l'état actuel des connaissances, elle donnera la préférence aux lignes TGV jusqu'en 2012, de sorte qu'il sera difficile de dégager des moyens financiers pour le raccordement ferroviaire de l'aéroport. Pour la Suisse également, la question du financement doit être revue à la lumière de la dégradation de la situation financière générale.

Dans les années 2007/2008, le Conseil fédéral soumettra au Parlement une vue d'ensemble des projets pour lesquels le financement n'a pas pu être réglé. Selon toute probabilité, le projet de raccordement de l'aéroport y figurera.

Considérant les capacités différentes des aéroports nationaux, il faudra examiner, dans le contexte d'une politique des transports coordonnée, dans quelle mesure la Confédération pourrait influencer une répartition du trafic aérien entre eux.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

L'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse sur une base de partenariat avec la France doit être maintenue. La Convention franco-suisse doit cependant être développée dans la perspective de l'ouverture à d'autres partenaires (trinalité). Les éventuelles solutions soumises à l'intention des Etats parties prenantes en vue de

réduire l'endettement de l'aéroport sont à étudier sans a priori à la lumière de la situation particulière de l'aéroport.

Il convient également d'étudier le potentiel d'optimisation, voire de simplification, des formalités douanières et des processus administratifs dans la perspective de l'ouverture d'un nouveau centre d'expédition du fret express. Les atteintes à l'environnement doivent être maintenues à un niveau aussi bas que possible; la Suisse doit en assumer une part correcte. Le Conseil fédéral s'emploie à ce que les éventuelles prestations provenant du fonds alimenté par la taxe sur le bruit des aéroports et destinées au financement des mesures d'isolation profitent également aux riverains suisses aux mêmes conditions que les ayants droit d'autres Etats.

La Suisse examine sa participation aux coûts du raccordement ferroviaire dans une enveloppe financière qu'il reste à négocier et à condition que la France prenne des mesures dans le cadre de l'organisation du territoire pour garantir le tracé de la ligne. Le Conseil fédéral examine dans quelle mesure il pourrait influencer une répartition du trafic aérien entre les aéroports nationaux.

3.4 Services de la navigation aérienne

3.4.1 Défis opérationnels

Contexte

La fourniture des premiers services de la navigation aérienne en Suisse remonte à 1922. L'entreprise Radio-Suisse SA a assumé cette mission jusqu'en 1987. Le 1^{er} janvier 1988, les services ont été transférés à la nouvelle société Swisscontrol qui, par rapport à Radio Suisse SA, jouissait d'une certaine autonomie dans sa gestion. L'autonomie financière lui a été accordée en 1996. Enfin, le 1^{er} janvier 2001, les services de la navigation aérienne civils et militaires ont été regroupés dans l'actuelle Skyguide SA.

Skyguide assure un mandat public et doit être en mesure de garantir en toutes circonstances un déroulement sûr, fluide, efficace et ponctuel de la circulation aérienne. Elle est une entreprise d'économie mixte sans but lucratif, dans laquelle la Confédération détient 99,9 % du capital. Elle est responsable, d'une part, du contrôle et de la gestion *des vols en transit* et, de l'autre, des vols en procédure *d'approche et de décollage* sur les aéroports de Zurich, Genève, Berne et Lugano. Deux des trois grandes voies aériennes européennes se croisent dans le ciel suisse. Depuis le 22 juin 2001, la France et la Suisse sont liées par un « Accord relatif à la délégation consentie par la France à la Suisse pour la fourniture des services de la circulation aérienne par la Suisse, dans une partie de l'espace aérien français ». Cet accord permet à Skyguide de gérer, contre rémunération, le trafic évoluant dans l'espace aérien de toute la Suisse occidentale. La complexité et la densité de ce trafic exigent d'importants volumes de l'espace aérien français (zone dite «déléguée»). La France attend de la Suisse, qu'aux termes d'un accord-miroir, la délégation déjà accordée par la Convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse soit mise à jour.

A Bâle-Mulhouse, les services de la navigation aérienne incombent aux autorités françaises. Les aéroports régionaux de Granges, de St.-Gall-Altenrhein et des Eplatures exploitent leurs propres services de contrôle aérien sous la surveillance de

Skyguide qui, par ailleurs, participe aux coûts. Skyguide fournit ses services de navigation aérienne à raison de 43 % dans certaines zones de l'espace aérien des pays limitrophes et de 57 % en Suisse.

Le financement des services de la navigation aérienne est assuré essentiellement par les redevances de route et les redevances d'approche ainsi que par les indemnités versées par les autorités françaises pour les services rendus par Skyguide dans la zone déléguée par la France dans la région de Genève. Skyguide ne reçoit aucune indemnité pour les services fournis dans l'espace aérien du sud de l'Allemagne et dans certaines parties de l'espace aérien italien et autrichien.

Problématique

Plusieurs accidents d'aviation se sont produits ces dernières années dans l'espace aérien contrôlé par la Suisse. La tragédie la plus grave est celle qui est survenue le 1^{er} juillet 2002 au-dessus de la commune allemande d'Ueberlingen, où deux avions de transport sont entrés en collision dans l'espace aérien contrôlé par Skyguide.

Skyguide est aujourd'hui l'un des prestataires de services de navigation aérienne les plus chers d'Europe. D'une part, Skyguide est obligé de répercuter sur les redevances perçues pour d'autres prestations le manque à gagner découlant des services fournis pour les espaces aériens délégués allemand, italien et autrichien. D'autre part, le contrôleur aérien est confronté au niveau élevé des salaires en Suisse. Si l'on prend en considération des indicateurs réels, comme la productivité du travail, Skyguide s'en tire plutôt bien comparé aux autres entreprises du secteur. Le manque à gagner pour les services assurés dans les espaces aériens allemand, italien et autrichien s'élève actuellement à environ 35 millions de francs par année. A cela s'ajoute une couverture insuffisante des frais pour les services fournis aux aéroports régionaux (15 mio. par année), ainsi qu'à l'aviation de loisirs (6 mio. par année). Les investissements consentis dans l'optique d'une nouvelle procédure d'approche sur l'aéroport de Zurich (15 millions de francs) représentent également un facteur de coût non négligeable, d'autant plus qu'ils ne génèrent aucune recette. Ces problèmes sont cependant marginaux par rapport au manque à gagner contracté sur les espaces aériens délégués.

En tant que propriétaire, le Conseil fédéral a ordonné un train de mesures approprié afin d'équilibrer à long terme la situation financière de Skyguide. En voici un échantillon:

- Mise en œuvre d'un important programme de réduction des coûts;
- Reprise des pourparlers avec l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche en vue d'aboutir à un règlement sur la question de la fourniture par Skyguide de services de la navigation aérienne dans les espaces aériens étrangers, y compris les problèmes d'indemnités et de responsabilité;
- Indemnisation des coûts d'investissement à la charge de Skyguide dus à la modification des procédures d'approche et de décollage découlant de l'ordonnance allemande et remboursement de certains coûts de régulation.

Autres solutions envisagées

Outre la délégation des services de navigation aérienne à Skyguide, on pourrait concevoir l'octroi d'un mandat de prestations à une entreprise étrangère. La question de la délégation des services de la navigation aérienne est avant tout liée à la mise en

place du SES. Les motifs ci-après plaident en faveur du maintien de Skyguide en qualité d'entreprise suisse de services de la navigation aérienne:

- La récente réunification des services de la navigation aérienne civils et militaires devrait être annulée en cas de fusion avec un prestataire étranger ou de délégation de certains d'entre eux, ce qui entraînerait des frais considérables.
- La délégation ou la fusion de services de la navigation aérienne rendrait impossible toute participation de la Suisse au ciel unique européen (SES).
- Selon les estimations de Skyguide, la fusion de services de la navigation aérienne avec un prestataire étranger, ou la délégation de certains d'entre eux, provoquerait la perte de plusieurs centaines d'emplois en Suisse.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

L'entreprise Skyguide sera mandatée pour assurer à l'avenir les services de la navigation aérienne en Suisse et dans les espaces aériens étrangers qui lui seront délégués.

L'intégration des services de la navigation aérienne civils et militaires sera concrétisée le plus rapidement possible et le potentiel de synergies découlant de celle-ci exploité. Le Conseil fédéral attend de Skyguide qu'elle gère efficacement la circulation aérienne militaire et civile.

Skyguide veillera à maintenir la qualité exemplaire de ses services et à insuffler une culture de la sécurité grâce à une gestion compétente de la sécurité et de la qualité reposant sur un processus d'amélioration continue.

Les lacunes structurelles de l'actuel système international et national des redevances de navigation aérienne devront être éliminées dans les meilleurs délais. La Confédération s'efforcera de conclure avec les Etats voisins des conventions qui devront régler la question de la fourniture de services de la navigation aérienne, y compris celle d'une indemnisation adéquate. De surcroît, elle s'engage en faveur d'un système de redevances fondé sur le principe de causalité.

L'espace aérien suisse est en principe ouvert à tous les usagers. Ses capacités n'étant toutefois pas illimitées, le trafic de lignes y est prioritaire. Il convient en outre de prendre en compte les besoins des Forces aériennes.

3.4.2 Ciel unique européen (Single European Sky, SES)

Contexte

Le système européen des services de la navigation aérienne est encore exploité principalement par des sociétés nationales monopolistiques. Vers la fin des années 90, il est apparu que cette organisation manquait d'efficacité et était surtout trop chère. C'est pourquoi la Commission européenne a lancé un processus de réformes axé sur le marché et la concurrence, le projet dit de ciel unique européen (Single European Sky SES) qui devrait être réalisé rapidement à partir de 2004. Son objectif principal: créer un espace aérien européen uniforme dont la gestion sera orientée sur l'efficacité du système global. Toujours dans l'esprit de créer davantage de capacités et une efficacité aussi élevée que possible dans la gestion du trafic aérien, le projet prévoit de diviser l'espace supérieur en plusieurs blocs d'espaces aériens fonctionnels transfrontaliers (Functional Airspace Block FAB). Il incombe aux Etats mem-

bres de fixer ou de modifier ces blocs et de choisir les organismes qui en assureront le contrôle et les autorités de surveillance compétentes.

Problématique

Le processus européen de réformes SES optimisera le nombre des prestataires de services de la navigation aérienne. Chaque entreprise qui survivra devra gérer seule un bloc d'espace aérien opérationnel ou en coopération avec d'autres partenaires. De tels blocs devront atteindre une masse critique suffisante pour que les entreprises qui les exploitent puissent prélever des redevances concurrentielles. Le territoire suisse est trop exigu pour former un bloc d'espace aérien opérationnel. Il est donc vital que Skyguide puisse gérer certaines zones dans les espaces aériens des pays limitrophes.

Autres solutions envisagées

L'entreprise Skyguide ne restera concurrentielle dans le domaine de la gestion du trafic aérien qui si la Suisse participe au SES. En outre, une telle participation permettra de mieux gérer les problèmes transfrontaliers que les aéroports suisses connaissent actuellement en matière de contrôle aérien.

Confier les services de la navigation aérienne à une entreprise étrangère pourrait représenter une solution de rechange.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

La Suisse participe dans la mesure de ses possibilités au projet de ciel unique européen (Single European Sky, SES) de l'Union européenne. L'objectif prioritaire est d'aboutir à la gestion par Skyguide d'un bloc d'espace aérien couvrant la Suisse et les régions limitrophes dans le cadre du ciel unique européen. Le Conseil fédéral veille à établir un cadre légal approprié, notamment en transposant dans les plus brefs délais les réglementations d'Eurocontrol dans la législation nationale. Le Conseil fédéral charge Skyguide de définir une structure organisationnelle à même de permettre la gestion d'un bloc d'espace aérien fonctionnel et s'emploie à conclure en temps utile les accords nécessaires avec les Etats concernés.

3.5 Industrie aéronautique

Contexte

L'industrie aéronautique suisse comprend non seulement les entreprises qui développent, entretiennent et testent des avions, des moteurs ou des composants, mais aussi des entreprises dites connexes, comme les services d'assistance au sol ou les entreprises de catering. Il s'agit d'une branche importante de notre industrie qui occupe environ 5500 collaborateurs et génère un chiffre d'affaires annuel d'environ 2 milliards de francs. Plus des trois quarts des prestations sont exportés, sans compter les produits destinés à la navigation spatiale. Plus de 90 % des entreprises qui composent cette industrie sont des PME, tandis que les quelques grandes sociétés du secteur représentent 80 % des emplois. L'industrie aéronautique est tributaire de la politique économique du pays. Aussi convient-il de lui accorder une place dans la politique aéronautique suisse car elle a besoin, elle aussi, de bénéficier de bonnes conditions cadres. Les exigences relatives aux processus de production, aux spécifications du matériel et aux qualifications du personnel sont définies dans des normes

internationales. Cela permet de garantir un niveau de sécurité uniforme et une reconnaissance réciproque des produits, conditions élémentaires de l'exportation.

Comme cela a été précisé au ch. 1.2, les acteurs du système aéronautique suisse constituent un véritable réseau. L'industrie aéronautique en est l'un des acteurs principaux. Au moment de l'immobilisation de la flotte de Swissair à l'automne 2001, les activités des entreprises du secteur étaient à ce point liées les unes aux autres que la débâcle de SAir Group aurait pu remettre en question le fonctionnement de l'ensemble du système aéronautique. En intervenant financièrement, la Confédération a permis à la fois de sauver l'industrie aéronautique et de briser cette interdépendance, qui, il faut le souligner, est bien moins marquée aujourd'hui.

Problématique

La libéralisation du transport aérien n'a pas épargné l'industrie aéronautique suisse. La concurrence et la pression sur les prix ont contraint les entreprises à réduire encore davantage leurs coûts. Le processus de concentration a eu pour conséquence que la concurrence se limite aujourd'hui à une poignée de grands groupes disposant de centrales d'achat performantes. L'industrie aéronautique suisse a toutefois réussi à maintenir sa position sur le marché en raison de la qualité de ses produits supérieure à la moyenne, des qualifications élevées de son personnel et de son excellente réputation. L'industrie aéronautique a toutefois besoin de conditions cadres adéquates. Il est à cet égard essentiel que ses produits et services soient certifiés en Suisse et que ceux-ci soient à leur tour agréés à l'étranger. La Suisse doit obligatoirement adhérer à l'AESA. Enfin, la densité réglementaire élevée pose des problèmes à l'industrie aéronautique.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

L'instauration de conditions générales appropriées est destinée à favoriser la compétitivité de l'industrie aéronautique. Le Conseil fédéral aspire à une harmonisation et à une standardisation des prescriptions et s'emploie à promouvoir la reconnaissance réciproque des procédures et des certificats. La Suisse adhère à l'AESA dans les plus brefs délais.

3.6 Formation aéronautique

Contexte

La formation, la recherche et la technologie sont aujourd'hui des enjeux fondamentaux pour préserver le bien-être de notre population et la compétitivité de notre économie⁷⁰.

La compétitivité du secteur aéronautique et en particulier la sécurité sont largement tributaires des aptitudes, du savoir faire et de l'engagement de celles et ceux qui conçoivent, fabriquent, utilisent ou entretiennent les systèmes mis en œuvre. C'est pourquoi la formation et le perfectionnement du personnel aéronautique relève de la compétence de la Confédération qui est chargée d'en assurer la promotion.⁷¹ Aujourd'hui, rares sont les domaines où la formation occupe une place aussi impor-

⁷⁰ Cf. FF **2003** 2067 (Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 17.2.2004).

⁷¹ Loi fédérale sur l'aviation, troisième partie, développement de l'aviation, art. 103.

tante (p.ex. médecine de pointe). Les pilotes de ligne doivent par exemple passer chaque année au moins huit examens différents afin d'être autorisés à voler.

Problématique

Il y a dix ans encore, la Confédération dépensait chaque année 25 millions de francs pour la formation du personnel aéronautique. Aujourd'hui, ce ne sont plus que 1,2 million de francs qui sont consacrés principalement à la formation des experts et des instructeurs de l'aviation civile. La Confédération a confié l'instruction aéronautique préparatoire (IAP) – rebaptisée SPHAIR – aux Forces aériennes.

Le monde politique, l'économie et la société en général accordent relativement peu d'importance à la formation aux différents métiers de l'aviation. Celle-ci n'est d'ailleurs pas intégrée au système suisse de formation. Il manque en outre en Suisse une formation supérieure spécialisée.

Mesures préconisées par le Conseil fédéral

Compte tenu précisément de l'importance de l'aviation civile pour l'économie, la Suisse se doit à l'avenir disposer d'une offre suffisante en instructeurs qualifiés et en instituts de formation dans la filière aéronautique. Afin de concrétiser cet objectif, le Conseil fédéral encourage la formation, la recherche et la technologie dans le secteur aéronautique par le biais d'une intégration à court terme dans le système suisse de formation. Il y a lieu d'étudier la possibilité de mettre sur pied une formation spécialisée de niveau supérieur et de créer notamment une filière aéronautique dans le cadre d'une haute école spécialisée, solution qui aurait les faveurs du Conseil fédéral. Il faudra également reconnaître les métiers de l'aviation soumis à licence.

La Suisse s'aligne sur les normes européennes en matière de formation et veille à uniformiser la formation aéronautique. Le Conseil fédéral s'engage en faveur d'une harmonisation accrue des conditions de formation et d'enseignement.

Les domaines civil et les militaire doivent coopérer dans le cadre de l'instruction aéronautique préparatoire et exploiter au maximum les synergies.

4 Politique aéronautique

4.1 Principes directeurs

Les principes directeurs ci-dessous correspondent aux «Mesures prises par le Conseil fédéral» présentées au chap. 3:

Sécurité

Réalisation des recommandations formulées dans le rapport NLR

En appliquant les recommandations du rapport NLR, le Conseil fédéral a déjà posé les jalons en vue d'une amélioration du niveau de sécurité dans l'aviation civile suisse.⁷² Le plan d'action optimise les processus organisationnels de la surveillance de la sécurité aérienne (réorganisation de l'OFAC, renforcement de la surveillance de la sécurité au niveau du DETEC), prévoit l'élaboration de nouvelles bases légales (par exemple les déclarations spontanées et confidentielles d'incidents sans risque de

⁷² Cf. note de bas de page n° 15.

sanction) et a des répercussions directes sur les acteurs importants de l'aviation civile que sont les entreprises de transport aérien, les aéroports et les services de contrôle aérien.

Système de la sécurité aérienne

Etant donné que les ressources sont limitées, le seul moyen de gérer la complexité du dossier est de déléguer de nombreuses tâches aux entreprises. Cette délégation et la responsabilité individuelle des entreprises qu'elle implique supposent une culture de la sécurité et le développement de systèmes de gestion de la sécurité fiables. Le système global repose sur trois échelons:

Le premier échelon: Ce sont les acteurs du marché. Chacun gère son exploitation dans le cadre des exigences légales minimales et sur la base de la meilleure pratique. Il entretient un cercle de qualité lui permettant d'améliorer constamment la sécurité de son exploitation. On examine actuellement si ce cercle de qualité peut être amélioré par un système de déclarations spontanées d'incidents sans risque de sanction.

Le deuxième échelon: Il s'agit de l'OFAC. Il élabore les bases légales pour l'aviation et surveille leur application. Les lacunes et faiblesses des bases légales internationales sont comblées par des prescriptions nationales. L'OFAC entretient un cercle de qualité destiné à assurer une amélioration continue de la sécurité aérienne. Il assure une planification continue et bien rodée lui permettant de se préparer aux nouveaux enjeux et d'optimiser de manière efficace l'allocation des ressources.

Le troisième échelon: Il s'agit du Conseil fédéral. Il définit dans le présent rapport les grandes lignes de sa politique de la sécurité, fondée essentiellement sur la garantie d'un niveau de sécurité élevé de l'aviation civile suisse. Pour assurer sa mission de haute surveillance, les éléments suivants doivent être réunis: planification, définition des objectifs sécuritaires à atteindre dans le domaine de l'aviation civile, mise en place d'un cercle de qualité permettant d'identifier et de combler les lacunes liées au système. Le DETEC est responsable sur le plan technique.

Rôle central de l'OFAC

L'OFAC n'est pas uniquement l'autorité de surveillance de l'aviation civile selon l'art. 3, al. 2, LA mais il est également compétent pour la préparation et la mise en œuvre des décisions en matière de politique aéronautique. Il participe ainsi à l'élaboration des conditions cadres en faveur d'une aviation civile conforme aux principes du développement durable. Pour ce faire, l'office doit pouvoir disposer à tout moment des ressources financières et du personnel nécessaires, lui permettant d'assumer sa fonction de surveillance de l'aviation civile de manière compétente et indépendante. En outre, la flexibilité structurelle doit être garantie afin de pouvoir assumer les tâches prévues par la planification à long terme de l'office et de pouvoir, à court terme, faire face aux imprévus.

Les priorités sont fixées en fonction des dommages potentiels et des risques. Pour ce faire, l'office gère un système élaboré de gestion de la sécurité et des risques.

Sûreté aérienne

Le Conseil fédéral s'engage en faveur d'un niveau de sûreté élevé destiné à prévenir les actes illicites, notamment les attentats terroristes et les détournements d'avion. Pour ce faire, il se réfère aux normes de sécurité européennes déterminantes en la

matière. Afin de renforcer la compétitivité des entreprises suisses de transport aérien, le Conseil fédéral examine la possibilité de prendre à sa charge d'autres coûts liés à la sûreté. Pour ce faire, il doit se conformer aux bases légales de rang supérieur, à savoir le droit européen, le principe de causalité, le devoir de l'Etat de protéger la population contre les actes criminels et terroristes ainsi que les principes d'une répartition des coûts entre la Confédération et les cantons.

Environnement

Dans ses décisions, la Suisse prend en compte les obligations et recommandations internationales en matière de protection de l'environnement. Dans les domaines sensibles, tels que le bruit et les substances polluantes, la Suisse a édicté des normes plus sévères ainsi qu'un système d'incitation. Il convient de les maintenir et de les développer.

A l'échelon national, toutes les décisions sont donc prises conformément aux dispositions légales en vigueur. En ce qui concerne l'aviation civile, outre le droit aérien, ce sont surtout les dispositions de la législation sur la protection de l'environnement (principe de prévention, valeurs limites, étude d'impact sur l'environnement) qui sont déterminantes. Le PSIA et la Conception «Paysage suisse» (CPS) contiennent encore d'autres principes, lignes directrices et points forts. Ainsi, par exemple, les dispositions relatives à une coopération entre le transport aérien et le transport ferroviaire. De plus, des mesures concrètes sont ordonnées et mises en application dans le cadre des procédures d'approbation de plans (par ex. prescriptions relatives à la répartition modale dans la concession relative à la 5^e étape de construction de l'aéroport de Zurich).

La Suisse joue un rôle important en matière d'harmonisation internationale des mesures de protection de l'environnement dans le secteur aérien. Elle s'engage notamment en faveur d'une coordination à l'échelon international des mesures destinées à limiter et à réduire les émissions de gaz à effet de serre occasionnées par le trafic aérien, par le biais notamment de taxes sur les carburants d'aviation ou sur les lignes aériennes. Le Conseil fédéral étudie la possibilité d'affecter à l'avenir les recettes provenant de la taxation sur le kérosène frappant les vols intérieurs, qui représentent un montant annuel d'environ 60 millions de francs, au financement de mesures en faveur de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté dans le transport aérien.

Organisation du territoire

En tant que mode de transport, le transport aérien assume une fonction importante dans le cadre d'une politique intégrée des transports. Parmi les différents modes de transport, il convient toujours d'utiliser le mieux approprié. Pour des trajets de moins de quatre heures de train (trafic d'affaires) et de huit heures de train (trafic de loisirs et de nuit), on peut s'attendre à moyen et à long terme à un transfert du trafic sur le rail entre les villes européens.

Le trafic aérien fait partie intégrante du système suisse des transports. Il convient d'assurer la mise en réseau des différentes composantes de ce système au niveau des aéroports nationaux. Outre un bon raccordement aux routes à grand débit, les aéroports nationaux doivent si possible être raccordés le plus directement possible aux réseaux ferroviaires européens à grande vitesse. Les aéroports régionaux doivent également être bien desservis par les transports publics.

Le choix du site, la construction et l'exploitation des installations aéroportuaires doivent tenir compte des exigences diverses en matière d'utilisation et de protection afin d'éviter les conflits. Pour ce faire, les services compétents de la Confédération, du canton, les exploitants des aéroports, les communes concernées, la population et les riverains travaillent en étroite collaboration. Les résultats de cette procédure de coordination figurent dans les différentes fiches par installation du PSIA. Les dispositions du PSIA sont contraignantes pour les autorités fédérales, cantonales et communales. Elles sont indispensables pour pouvoir mener les procédures d'approbation des règlements d'exploitation ou les procédures d'approbation des plans de constructions et d'installations.

En ce qui concerne les surfaces occupées par les installations aéronautiques, il convient néanmoins de les réduire au minimum et de préserver de manière durable les zones agricoles, les paysages ainsi que les espaces naturels et les espaces de détente de grande valeur.

Bruit

Le Conseil fédéral a examiné les conséquences d'une transformation des fonds «bruit» existants en une entité juridique indépendante et a écarté cette proposition compte tenu de la situation financière de la Confédération et de la nécessité de réaliser des économies.

Le Conseil fédéral étudie en revanche la possibilité d'affecter à l'avenir les recettes provenant de la taxation sur le kérosène frappant les vols intérieurs, qui représentent un montant annuel d'environ 60 millions de francs, au financement de mesures en faveur de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté dans le transport aérien.

De plus, le Conseil fédéral examine les mesures législatives nécessaires concernant des procédures liées aux mesures de protection contre le bruit et l'expropriation formelle et matérielle.

Collaboration internationale

Le Conseil fédéral s'en tient à la politique qu'il a suivie par le passé, en s'efforçant d'assurer le raccordement de la Suisse au trafic aérien international et aux marchés correspondants, tout en permettant l'échange de marchandises, de personnes et de services en provenance et à destination de la Suisse. Cela suppose que notre pays oriente ses activités aériennes dans le sens des développements observés sur le plan international et notamment européen. Ainsi, lorsque les efforts internationaux d'harmonisation et de libéralisation aboutissent à l'adoption de règlements et de conditions cadres, le Conseil fédéral cherchera – dans l'intérêt de la politique aéronautique suisse – à les mettre en œuvre également dans notre pays.

Pour tirer le meilleur parti possible de cette étroite marge de manoeuvre, une collaboration ciblée avec d'autres Etats et avec les organisations internationales ainsi que l'entretien d'un réseau de contacts et de relations internationales est plus que jamais disponible.

Pour ces différentes raisons, le Conseil fédéral entend en priorité soutenir une participation active de la Suisse à la politique aéronautique européenne. Ce sera d'autant plus important à l'avenir que notre pays, non membre de la CE, ne sera plus (comme il l'était jusqu'ici en qualité de membre des organisations européennes) automatiquement associé aux processus de décision ayant un impact politique. Il importe

désormais d'engager les ressources disponibles dans les secteurs politiques prioritaires pour la Suisse, où une participation active promet de servir au mieux les intérêts du pays. Etant donné sa petite taille, la Suisse ne peut se faire entendre qu'en présentant des propositions fondées et en participant de manière constructive aux travaux des organismes qu'elle considère comme les plus importants.

De même, un engagement au plan international (surtout au sein de l'OACI) devra répondre à ces critères et se concentrer sur les domaines dans lesquels notre pays doit défendre des intérêts particuliers.

Commission fédérale de la navigation aérienne

La Commission fédérale de la navigation aérienne est dissoute. Pour les questions importantes en la matière, la Confédération fera appel selon le cas à des experts. La loi sur la navigation aérienne sera adaptée et l'ordonnance concernant la commission sera abrogée.

Il conviendra de créer sous la responsabilité de l'OFAC un organe de coordination et de conseil regroupant les principaux responsables du secteur aéronautique suisse. Cet organe sera chargé de garantir un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne (sécurité et sûreté) ainsi que la compétitivité de l'aviation civile suisse et son développement durable.

Trafic aérien international (trafic de lignes et trafic à la demande)

La qualité des liaisons aériennes avec les principaux centres économiques à l'étranger reste une nécessité première pour une économie suisse compétitive, axée sur les échanges internationaux. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance économique du trafic aérien international. Celui-ci apporte une contribution déterminante au produit intérieur brut et profite beaucoup à l'économie suisse. Le trafic aérien international contribue fortement à améliorer la desserte et l'attrait de la place économique suisse. C'est pourquoi la garantie de bonnes relations aériennes avec les centres européens et mondiaux demeure un objectif important.

Le Conseil fédéral admet que grâce à la libéralisation relativement avancée, les liaisons de la Suisse avec les centres importants en Europe (et donc avec les plates-formes du trafic intercontinental) est assurée même en cas de conjoncture difficile. Par ces plates-formes, les liaisons aux capitales économiques mondiales restent donc garanties.

En période de difficultés économiques, *l'intervention directe* de l'Etat en faveur de certains acteurs économiques n'est pas porteuse. On assurera davantage la desserte optimale de la Suisse en améliorant les conditions cadres juridiques du trafic. Le Conseil fédéral poursuit ses efforts en particulier en vue de conclure des accords à caractère libéral et cherche à renégocier dans les meilleurs délais les accords restrictifs passés. De bonnes conditions cadres profiteront aussi bien aux entreprises de transport aérien sises en Suisse qu'à l'étranger.

Le maintien de la *compétitivité* du transport aérien implique l'existence d'infrastructures terrestres et aéronautiques efficaces, de grande qualité et sûres. Les prestations de la sécurité aérienne doivent être offertes à des prix qui soutiennent la comparaison avec ceux de l'UE. Et il incombe aux aéroports de créer les conditions (bâtiments, organisation) qui permettent au trafic aérien de fournir ses prestations dans le respect du développement durable, conformément aux besoins du marché et à des tarifs appropriés.

La Confédération instaure des conditions cadres favorables au trafic aérien. Elle se félicite de l'existence de liaisons directes attrayantes à destination de l'Europe et des autres continents et considère que l'exploitation d'un hub à Zurich constitue un bon moyen d'optimiser les liaisons aériennes au départ de la Suisse. Les infrastructures doivent permettre de mettre en place des liaisons aériennes compétitives. La Confédération laisse néanmoins aux acteurs de ce marché le soin d'offrir des liaisons aériennes qui répondent aux besoins du pays.

Le Conseil fédéral accorde une grande importance à la bonne intégration de la Suisse dans le contexte aérien international. La Suisse reprend donc autant que faire se peut les standards internationaux, elle participe à des projets européens importants tels que l'AESA et le SES, et elle s'investit en faveur d'une place économique suisse attrayante et compétitive.

SWISS

Le Conseil fédéral s'en tient à sa stratégie. En sa qualité d'investisseur, elle attend de SWISS qu'elle prenne les mesures de gestion propres à lui garantir sa réussite économique et la rentabilité nécessaire à son maintien sur le marché du transport aérien. Ces mesures pourront impliquer une collaboration accrue avec d'autres compagnies aériennes ainsi que de nouvelles optimisations de la flotte et du réseau. Dans cet esprit, le représentant de la Confédération au sein du conseil d'administration défend les objectifs prioritaires dans l'optique de l'entreprise. Le Conseil fédéral exclut actuellement l'octroi à SWISS d'une nouvelle aide financière publique sous forme de prêt ou de contribution. Si la Confédération se retire entièrement ou partiellement, ce sera dans l'intention première d'amener SWISS à un partenariat nouveau et durable. Une telle démarche n'aura pas lieu à un moment inopportun; elle entrera en ligne de compte lorsque la survie économique de la compagnie sera garantie.

SWISS restera à l'avenir un important facteur de la politique aéronautique du pays, même si les études les plus récentes montrent qu'une «compagnie d'aviation nationale» exploitant un système de hub n'est pas indispensable pour assurer la desserte du pays. Le Conseil fédéral admet qu'une compagnie d'aviation suisse est le mieux à même d'assurer nos relations européennes et intercontinentales. La Confédération soutient SWISS au même titre que les autres compagnies d'aviation indigènes en assurant des conditions cadres optimales, avec notamment l'amélioration de la législation régissant les transports, la mise en place d'une infrastructure terrestre et aéronautique efficace et sûre ainsi que le paiement des coûts de sécurité dans les limites des prescriptions juridiques applicables.

Trafic aérien intérieur

En principe, le Conseil fédéral privilégie le chemin de fer pour les courtes distances. Cependant, il examine la possibilité de recourir à l'instrument des «obligations de service public» selon l'art. 4 du règlement UE 2408/92 pour améliorer le raccordement aérien du Tessin dans la mesure où les mécanismes du marché n'assurent pas ce raccordement et où les cantons et les communes intéressés sont disposés à assumer une partie des frais d'exploitation.

Aviation d'affaires

Il faut imposer des normes de sécurité identiques à l'aviation commerciale (vols de ligne et charter) et à l'aviation d'affaires. A cet effet, on introduira les réglementa-

tions JAR-OPS 2 (Corporate Aviation) élaborées par les JAA comme base de certification unique dans la certification des entreprises suisses. L'aviation d'affaires sera soumise à une surveillance selon les mêmes procédures que l'aviation de ligne et charter.

A l'instar de ce qui se fait dans toute l'Europe, il faut soumettre en règle générale l'aviation d'affaires aux prescriptions (directives d'exploitation, législation) qui régissent l'aviation internationale (lignes et charter).

Le Conseil fédéral étudie la possibilité d'appliquer à l'aviation d'affaires la même fiscalité qu'aux autres entreprises du trafic aérien international (lignes et charter), pour autant que l'égalité de traitement ne soit pas déjà réalisée, et veille à ce que la taxe sur la valeur ajoutée, conçue comme une taxe sur le chiffre d'affaires assortie d'un droit de déduction et de remboursement, soit perçue conformément aux dispositions de la 6^e directive UE.

Aviation de travail

Un réseau adéquat de places d'atterrissage en montagne (cf. PSIA) doit être maintenu. Des règlements appropriés doivent assurer des possibilités de formation et d'entraînement en terrain difficile tout en respectant la nature et le paysage. Le choix des places d'atterrissages tiendra à la fois compte de critères opérationnels (sécurité) et des exigences en matière de protection de l'environnement. Certains conflits peuvent facilement être évités par le recours à des restrictions d'utilisation appropriées. Il faut délimiter des zones de silence.

Le Conseil fédéral s'engage en faveur de l'adoption rapide d'une base juridique permettant d'introduire JAR-OPS 4 (OJAR-OPS 4).

Il demande également l'égalité des droits des entreprises suisses et de celles de l'UE qui sont actives dans notre pays en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes.

Aviation de loisirs

L'aviation de loisirs doit polluer le moins possible. Politiquement, elle a peu de poids en face du trafic aérien international, du trafic aérien intérieur, de l'aviation d'affaires et de l'aviation de travail.

En vue de réduire la charge de l'environnement, le Conseil fédéral plaide en faveur de:

- l'admission la plus rapide possible des avions Ecolight;
- l'introduction de mesures d'accompagnement pour empêcher la croissance sensible de l'aviation de loisirs;
- la délimitation de zones de silence afin de préserver des régions sensibles des nuisances générées par l'aviation de loisirs.

Il convient d'assurer la sécurité de l'aviation de loisirs et de l'aviation sportive en adaptant la surveillance et la certification au risque potentiel. Il y a lieu à cet effet de promouvoir des formes de collaboration efficaces avec les organisations représentant les intérêts de l'aviation de loisirs et de l'aviation sportive.

Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)

Il convient de réexaminer et au besoin d'adapter la politique de développement fixée dans le PSIA ainsi que la répartition des compétences dans la construction et l'exploitation des aéroports nationaux (cf. ch. 3.3.3 à 3.3.6).

Pour le reste, on maintiendra la politique définie dans le PSIA notamment en ce qui concerne les aéroports militaires ouverts au trafic civil, les champs d'aviation, hélicoptères et places d'atterrissage. On s'en tiendra également aux mandats de vérifications inscrits dans le PSIA et concernant les places d'atterrissage en montagne (PSIA partie III B6a) et les places de chargement de marchandises (PSIA partie III B6c).

Aéroports nationaux

Le Conseil fédéral reste favorable à un développement des aéroports nationaux en fonction de la demande. Toutefois, il est pensable que des exceptions soient admises dans l'optique du développement durable. Afin d'être en mesure d'assumer plus directement et complètement sa responsabilité politique et ses intérêts et objectifs, la Confédération étudie la possibilité d'accroître ses compétences. Elle examine en particulier l'adoption de restrictions d'utilisation sur les régions exposées au bruit des avions. Ces restrictions pourraient être ordonnées sous la forme de dispositions spéciales en matière de plan d'alignement ou par la création de zones de bruit. Elles seraient décrétées par la Confédération en accord avec l'exploitant d'aéroport et le canton aéroportuaire concerné. En outre et afin d'être en mesure de défendre des intérêts nationaux supérieurs, la Confédération devrait pouvoir agir sur les règlements d'exploitation des aéroports, c'est-à-dire sur l'organisation de l'aérodrome, sur les heures d'exploitation ainsi que sur les procédures d'approche et de décollage.

Dans l'immédiat, la Confédération va exploiter au maximum les compétences qui lui sont attribuées en matière de planification aéroportuaire.

Dans une perspective à long terme, elle étudie de nouvelles formes institutionnelles. La concrétisation de cet objectif réclame des investigations détaillées, notamment quant aux contraintes juridiques et financières à considérer, sans oublier l'éventualité d'une large privatisation. Ces démarches visent à aboutir au développement d'un modèle d'institution compétente qui traduise un équilibre entre les intérêts de l'aviation sur le plan national et les besoins sur le plan local. Simultanément, les modèles d'exploitation économiques des infrastructures aéroportuaires doivent être réalisables.

Aéroports régionaux

Il convient de sauvegarder la fonction actuelle des aéroports régionaux. Les considérations figurant dans la partie conceptuelle du PSIA restent valables jusqu'à nouvel avis. Il faut que l'infrastructure soit si possible conforme aux normes techniques internationales. En outre, tous les aéroports régionaux doivent être au bénéfice d'une concession.

Aéroport de Zurich

L'aéroport de Zurich est une infrastructure clé et son fonctionnement sans faille est d'un intérêt vital pour la Suisse. Il doit continuer à mettre à la disposition des compagnies aériennes une infrastructure adéquate et performante à même de maintenir au départ de Zurich de bonnes liaisons directes en Europe et les grands centres

mondiaux et de répondre ainsi aux besoins du marché. On attend qu'il crée les conditions favorables à l'instauration d'une plate-forme par une compagnie aérienne. L'aéroport doit donc offrir aux compagnies aériennes des conditions générales qui leur permettront de faire face à la concurrence de compagnies opérant à partir d'autres aéroports.

Le Conseil fédéral entend utiliser à court et à moyen terme sa marge de manœuvre de la manière suivante:

- Un accord doit être conclu avec l'Allemagne au sujet de la compétence pour l'entreprise suisse Skyguide d'assurer la gestion et le contrôle de l'espace aérien au-dessus de la partie sud du territoire allemand. Pour ce dernier, les conditions d'utilisation doivent être, autant que possible, également réglées à l'amiable. La procédure juridique relative aux restrictions d'utilisation de l'espace aérien du sud de l'Allemagne sera poursuivie.
- L'examen de solutions de rechange pour les approches, y compris l'approche coude par le nord, doit être poursuivie.
- Le coût économique des mesures à prendre pour réduire l'exposition au bruit doit être supportable pour l'aéroport de Zurich. Cela vaut en particulier pour la définition de limites opérationnelles. Une restriction des heures d'ouverture doit raisonnablement tenir compte des conditions qui prévalent sur les aéroports étrangers concurrents.
- Les futures modalités de l'exploitation de l'aéroport de Zurich, telles qu'elles seront définies dans le cadre de la planification sectorielle, doivent respecter les objectifs de politique aéronautique de la Confédération. L'exploitation devra tenir compte des conditions d'utilisation de l'espace aérien sur le sud de l'Allemagne. Le Conseil fédéral définit et étudie en outre les normes de sécurité à observer. Au chapitre de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire, il y a lieu de limiter au maximum le nombre de personnes exposées au bruit nuisible ou incommode, de faire en sorte que les dépassements des valeurs de planification concernent un minimum de zones à bâtir et de limiter au maximum les nouvelles zones ou personnes exposées au bruit. Le Conseil fédéral plaide donc en faveur d'une concentration du bruit dans les limites admises par le cadre légal et factuel. Le Conseil fédéral est cependant conscient du fait que dans les circonstances actuelles, une certaine répartition du bruit est inévitable.

Aéroport de Genève

Le Conseil fédéral reste fidèle à sa politique des aérodromes définie dans le PSIA. Il veille à maintenir de bonnes conditions cadres et encourage en particulier les bonnes relations qui prévalent entre les autorités suisses et françaises. La «Commission mixte franco-suisse» est un instrument essentiel à cet égard.

Sur le plan institutionnel, le Conseil fédéral voit dans l'aéroport la clé de voûte de la Genève internationale. De plus, il reconnaît que le rôle économique de la plate-forme va bien au-delà de la région lémanique.

Aéroport de Bâle-Mulhouse

L'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse sur une base de partenariat avec la France doit être maintenue. La Convention franco-suisse doit cependant être déve-

loppée dans la perspective de l'ouverture à d'autres partenaires (trinationalité). Les éventuelles solutions soumises à l'intention des Etats parties prenantes en vue de réduire l'endettement de l'aéroport sont à étudier sans a priori à la lumière de la situation particulière de l'aéroport.

Il convient également d'étudier le potentiel d'optimisation, voire de simplification, des formalités douanières et des processus administratifs dans la perspective de l'ouverture d'un nouveau centre d'expédition du fret express. Les atteintes à l'environnement doivent être maintenues à un niveau aussi bas que possible; la Suisse doit en assumer une part correcte. Le Conseil fédéral s'emploie à ce que les éventuelles prestations provenant du fonds alimenté par la taxe sur le bruit des aéroports et destinées au financement des mesures d'isolation profitent également aux riverains suisses aux mêmes conditions que les ayants droit d'autres Etats.

La Suisse examine sa participation aux coûts du raccordement ferroviaire dans une enveloppe financière qu'il reste à négocier et à condition que la France prenne des mesures dans le cadre de l'organisation du territoire pour garantir le tracé de la ligne. Le Conseil fédéral examine dans quelle mesure il pourrait influencer une répartition du trafic aérien entre les aéroports nationaux.

Défis opérationnels des services de la navigation aérienne

L'entreprise Skyguide sera mandatée pour assurer à l'avenir les services de la navigation aérienne en Suisse et dans les espaces aériens étrangers qui lui seront délégués.

L'intégration des services de la navigation aérienne civils et militaires sera concrétisée le plus rapidement possible et le potentiel de synergies découlant de celle-ci exploité. Le Conseil fédéral attend de Skyguide qu'elle gère efficacement la circulation aérienne militaire et civile.

Skyguide veillera à maintenir la qualité exemplaire de ses services et à insuffler une culture de la sécurité grâce à une gestion compétente de la sécurité et de la qualité reposant sur un processus d'amélioration continue.

Les lacunes structurelles de l'actuel système international et national des redevances de navigation aérienne devront être éliminées dans les meilleurs délais. La Confédération s'efforcera de conclure avec les Etats voisins des conventions qui devront régler la question de la fourniture de services de la navigation aérienne, y compris celle d'une indemnisation adéquate. De surcroît, elle s'engage en faveur d'un système de redevances fondé sur le principe de causalité.

L'espace aérien suisse est en principe ouvert à tous les usagers. Ses capacités n'étant toutefois pas illimitées, le trafic de lignes y est prioritaire. Il convient en outre de prendre en compte les besoins des Forces aériennes.

Ciel unique européen

La Suisse participe dans la mesure de ses possibilités au projet de ciel unique européen (Single European Sky, SES) de l'Union européenne. L'objectif prioritaire est d'aboutir à la gestion par Skyguide d'un bloc d'espace aérien couvrant la Suisse et les régions limitrophes dans le cadre du ciel unique européen. Le Conseil fédéral veille à établir un cadre légal approprié, notamment en transposant dans les plus brefs délais les réglementations d'Eurocontrol dans la législation nationale. Le Conseil fédéral charge Skyguide de définir une structure organisationnelle à même

de permettre la gestion d'un bloc d'espace aérien fonctionnel et s'emploie à conclure en temps utile les accords nécessaires avec les Etats concernés.

Industrie aéronautique

L'instauration de conditions générales appropriées est destinée à favoriser la compétitivité de l'industrie aéronautique. Le Conseil fédéral aspire à une harmonisation et à une standardisation des prescriptions et s'emploie à promouvoir la reconnaissance réciproque des procédures et des certificats. La Suisse adhère à l'AESA dans les plus brefs délais.

Formation aéronautique

Compte tenu précisément de l'importance de l'aviation civile pour l'économie, la Suisse se doit à l'avenir disposer d'une offre suffisante en instructeurs qualifiés et en instituts de formation dans la filière aéronautique. Afin de concrétiser cet objectif, le Conseil fédéral encourage la formation, la recherche et la technologie dans le secteur aéronautique par le biais d'une intégration à court terme dans le système suisse de formation. Il y a lieu d'étudier la possibilité de mettre sur pied une formation spécialisée de niveau supérieur et de créer notamment une filière aéronautique dans le cadre d'une haute école spécialisée, solution qui aurait les faveurs du Conseil fédéral. Il faudra également reconnaître les métiers de l'aviation soumis à licence.

La Suisse s'aligne sur les normes européennes en matière de formation et veille à uniformiser la formation aéronautique. Le Conseil fédéral s'engage en faveur d'une harmonisation accrue des conditions de formation et d'enseignement.

Les domaines civils et militaires doivent coopérer dans le cadre de l'instruction aéronautique préparatoire et exploiter au maximum les synergies.

4.2 Mise en œuvre

Les conclusions du présent rapport impliquent la modification des lois, ordonnances et instruments de planification existants. Les modifications des lois sont soumises au Parlement, tandis que celles portant sur des ordonnances sont effectuées par le Conseil fédéral ou le département concerné. Il incombe au Conseil fédéral d'approuver le PSIA.

On trouvera ci-dessous en résumé la liste des mesures de mise en œuvre à appliquer:

Objectifs en matière de politique aéronautique

Compte tenu de l'importance de l'aviation, la Confédération étudie la transposition dans la LA des principales conclusions du rapport relatives au développement durable, à la sécurité, à la desserte, à la capacité concurrentielle et au raccordement de l'aviation civile suisse au réseau aérien international.

Déclarations spontanées, confidentielles et sans risque de sanction

Les nouvelles bases légales requises doivent être créées dans le cadre du plan d'action visant à concrétiser les recommandations du rapport NLR et dans le cadre de la mise en œuvre des prescriptions de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI).

Bruit

Il convient d'étudier les instruments juridiques qui permettraient d'utiliser à l'avenir les recettes tirées de la taxe sur le kérosène frappant le trafic intérieur – environ 60 millions de francs par année – pour financer des mesures concernant la protection de l'environnement, la sûreté et la sécurité dans le transport aérien.

Il convient en outre d'étudier les besoins en matière de législation concernant les procédures liées aux mesures de protection contre le bruit et l'expropriation matérielle et formelle.

Dissolution de la Commission fédérale de l'aviation

La dissolution requiert une adaptation des bases légales correspondantes, à savoir l'abrogation de l'art. 5 de la loi sur l'aviation (LA; RS 748.0) et de l'ordonnance concernant la Commission de la navigation aérienne (RS 748.112.3).

Aéroports nationaux

Le transfert à la Confédération des compétences cantonales et communales en matière de planification aéroportuaire et le passage des aéroports sous la tutelle de la Confédération requièrent une modification des art. 36 ss. LA et une révision partielle de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1). Il convient également d'adapter le PSIA en conséquence. En outre, il convient d'étudier les répercussions juridiques et économiques en cas d'adaptation, voire de retrait, des concessions des aéroports de Zurich et de Genève.

S'agissant des nouvelles formes institutionnelles, il convient d'étudier les contraintes juridiques et financières à considérer, respectivement l'éventualité d'une vaste privatisation.

Bases d'une délégation à Skyguide

Il convient de conclure des accords avec les Etats voisins portant sur les services de la navigation aérienne, y compris la question de l'indemnisation. Il y a lieu de modifier également, le cas échéant, l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA; RS 748.132.1).

Participation de la Suisse au Ciel unique européen (Single European Sky; SES)

Il convient de poursuivre les négociations d'adhésion et de procéder, le cas échéant, aux modifications nécessaires de la législation.

Adhésion de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)

L'adhésion intervient par le biais d'une modification de l'accord sur le transport aérien du 21 juin 1999. Il est prévu de rédiger en 2005 un message à l'intention du Parlement.

Délimitation des zones de silence

A des fins de protection contre le bruit causé par l'aviation, particulièrement dans les régions de montagne, il y a lieu d'aménager des zones de silence en application de l'art. 8, al. 4, LA et de la CPS Objectif sectoriel 6D.

Taxe sur la valeur ajoutée

Le Conseil fédéral étudie la possibilité d'appliquer à l'aviation d'affaires la même fiscalité qu'aux autres entreprises du trafic aérien international (vols de ligne et charter), pour autant que l'égalité de traitement ne soit pas déjà réalisée, et veille à ce que la taxe sur la valeur ajoutée, conçue comme une taxe sur le chiffre d'affaires assortie d'un droit de déduction et de remboursement, soit perçue conformément aux dispositions de la 6^e directive UE.

Bases légales concernant les opérations aériennes

Il faut imposer des normes de sécurité identiques à l'aviation commerciale (vols de ligne et charter) et à l'aviation d'affaires. A cet effet, on introduira les réglementations JAR-OPS 2 (Corporate Aviation) élaborées par les JAA comme base de certification unique dans la certification des entreprises suisses.

Le Conseil fédéral s'engage en faveur de l'adoption rapide d'une base juridique permettant d'introduire JAR-OPS 4 (OJAR-OPS 4 aerial work).

Les travaux en vue de l'admission des appareils Ecolight doivent se poursuivre sans tarder.

Trafic aérien intérieur

Le Conseil fédéral examine la possibilité de recourir à l'instrument des «obligations de service public» selon l'art. 4 du règlement UE 2408/92 pour améliorer le raccordement aérien du Tessin dans la mesure où les mécanismes du marché n'assurent pas ce raccordement et où les cantons et les communes intéressées sont disposés à assumer une partie des frais d'exploitation.

Sources

Accord de Paris (1956)

Accord multilatéral du 30 avril 1956 sur les droits commerciaux pour les transports aériens non réguliers en Europe, conclu à Paris le 30 avril 1956, approuvé par l'Assemblée fédérale le 4 mars 1957, entré en vigueur le 23 juillet 1957 (FF 1956 II 534 881).

Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce

Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995 (RS 0.632.20).

Airport Council International/York Aviation (2004)

The social and economic impact of airports in Europe, janvier 2004.

Bieger, Thomas (2003)

Zweitmeinung zuhanden der Ständeratskommission für Verkehr, Kommunikation und Fernmeldewesen, St-Gall, janvier 2003.

CEAC [ECAC] (2003)

Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC), Doc No. 30, Partie II Sûreté, 11^e édition, juillet 2003.

Conseil des communautés européennes (1992)

Règlement (CEE) n° 2409/92, art. 4 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens.

Conseil fédéral (1953)

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'organisation du trafic aérien suisse et la politique suisse des communications aériennes, avril 1953 (FF 1953 I 773).

Conseil fédéral (2002-a)

Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 2002, Stratégie pour le développement durable.

Conseil fédéral (2002-b)

Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29 novembre 2002.

Constitution fédérale (1999)

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier (RO 1999 2556).

Convention de Varsovie (1929)

Convention du 12 octobre 1929 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (avec protocole additionnel), entrée en vigueur le 7 août 1934 (RS 0.748.410).

DETEC (2001-a)

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Stratégie du DETEC, mai 2001.

DETEC (2001-b)

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication/Office fédéral du développement territorial, Système d'objectifs et d'indicateurs de la mobilité durable (ZINV DETEC), version d'octobre 2001 (uniquement en allemand).

ICAO Journal (2003)

Economic Impact of Civil Aviation, ICAO Journal, Numéro 8, octobre 2003.

ITA (1999)

Institut du Transport Aérien ITA, Perspektiven des Luftverkehrs für die Schweiz, Aussichten bis zum Jahr 2020, Paris, mars 1999.

Loi sur l'aviation (1948)

Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS 748.0).

Message du Conseil fédéral (2001)

Message concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale du 7 novembre 2001 (FF 2001 VI 6087).

Motion Joder (2001)

Motion 01.3783, Garantie du rattachement des aéroports régionaux de Berne et Lugano au réseau des lignes aériennes de la nouvelle compagnie nationale, déposée le 14.12.2001.

NLR (2003)

National Aerospace Laboratory NLR, Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection, Amsterdam, juin 2003.

Office fédéral de l'aviation civile (1980)

Rapport sur la politique aéronautique suisse, Berne, janvier 1980.

Office fédéral de l'aviation civile (1993)

La politique suisse 1993–2010 en matière de contrôle de la circulation aérienne, Berne, mai 1993.

Office fédéral de l'aviation civile (2000)

Skyrights. Politique suisse des droits de trafic aérien, Berne, novembre 2000.

Office fédéral de l'aviation civile (2004)

Aviation civile suisse. Statistique annuelle 2003, Berne 2004.

SIAA (2003)

SWISS International Airport Association SIAA, volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen, Zurich/Berne, juin 2003 (en allemand, avec résumé en français).

Glossaire

Aérodromes

Les aérodromes sont classés en deux catégories: les aéroports et les champs d'aviation.

AESA (EASA)

The European Aviation Safety Agency, is an agency of the European Union which has been given specific regulatory and executive tasks in the field of aviation safety. The European Aviation Safety Agency is a key part of the European Union's strategy to establish and maintain a high uniform level of civil aviation safety in Europe. (www.easa.eu.int)

Aviation d'affaires (Business Aviation)

Business Aviation – Commercial

The commercial operation or use of aircraft by companies for the carriage of passenger or goods as an aid to the conduct of their business and the availability of the aircraft for whole aircraft charter, flown by a professional pilot(s) employed to fly the aircraft.

Business Aviation – Corporate

The non-commercial operation or use of aircraft by a company for the carriage of passengers or goods as an aid to the conduct of company business, flown by a professional pilot(s) employed to fly the aircraft.

Business Aviation – Owner Operated

The non-commercial operation or use of aircraft by an individual for the carriage of passengers or goods as an aid to the conduct of his/her business. (<http://www.ibac.org>)

Aviation générale (General Aviation)

All civil aviation operations other than scheduled air services and non-scheduled air transport operations for remuneration or hire. (ICAO Doc 9161, Doc 9562)

Avions Ecolight (Ecolight Aircraft)

Les avions Ecolight constituent une nouvelle catégorie d'avions légers modernes et performants, d'une capacité d'une ou deux places. De construction extra-légère, équipés de moteurs à faible consommation et produisant très peu d'émissions, ils offrent une solution écologique et économique pour remplacer les avions légers traditionnels. Bien que les Ecolight soient utilisés depuis longtemps à l'étranger pour la formation et les loisirs, ils n'étaient pas encore admis à la circulation dans notre pays, faute d'exigences de navigabilité.

Suite à la décision de principe prise à fin 2002 par le DETEC autorisant ces nouveaux avions, l'OFAC gère un projet en collaboration avec l'Aéro-Club de Suisse (AeCS), pour élaborer les conditions générales nécessaires.

Cabotage

A situation in which a single State controls the traffic and tariffs between points in its own territory and may grant traffic and tariff privileges between such points on a non-exclusive basis to airline(s)/aircrafts of other States.

(ICAO Doc 9364)

CEAC (ECAC)

Founded in 1955 as an intergovernmental organisation, ECAC's objective is to promote the continued development of a safe, efficient and sustainable European air transport system. In so doing, ECAC seeks to harmonise civil aviation policies and practices amongst its Member States and to promote understanding on policy matters between its Member States and other parts of the world.

(www.ecac-ceac.org)

CO₂ (gaz carbonique)

Gaz résultant, à l'état naturel, de la combustion ou de la décomposition de la biomasse (p. ex. plantes) et produit par la respiration des êtres humains et des animaux. Pour l'atmosphère, le CO₂ représente un gaz à effet de serre important. Les scientifiques imputent la hausse de la concentration en CO₂ caractérisant ces cent dernières années notamment à la combustion par l'homme des énergétiques fossiles (charbon, pétrole, gaz). Chaque tonne de carburant produit 3,154 tonnes de CO₂. Actuellement, 2 % des émissions de CO₂ d'origine humaine découlent du trafic aérien au plan mondial. Les climatologues craignent qu'une hausse de ces émissions contribue à réchauffer l'atmosphère. Enfin, le CO₂ séjourne durant une centaine d'années dans l'atmosphère.

Eurocontrol

The European Aviation Safety Agency, is an agency of the European Union which has been given specific regulatory and executive tasks in the field of aviation safety. The European Aviation Safety Agency is a key part of the European Union's strategy to establish and maintain a high uniform level of civil aviation safety in Europe.

(www.easa.eu.int)

Hub (plate-forme)

Any Airport having numerous inbound and outbound flights and a high percentage of connecting traffic. In the context of scheduling and marketing it denotes an airport where many of its inbound and outbound schedules are coordinated with the aim of producing the most convenient connections and/or transshipment for passengers, freight and/or mail.

(ICAO Doc 9626)

OACI (ICAO)

ICAO was established in 1947. Its main objectives are to: Ensure the safe and orderly growth of international civil aviation. Encourage the design and operation of aircraft for peaceful purposes. Support the development of airways, airports and air

navigation facilities for civil aviation. Meet the needs of the international public for safe, regular, efficient and economical air transport.
(www.un.org)

Sécurité (Safety)

A condition in which the risk of harm or damage is limited to an acceptable level.
(ICAO Doc 9735)

Single European Sky (SES)

The Single European Sky is an ambitious initiative to reform the architecture of European air traffic control to meet future capacity and safety needs.
(<http://europa.eu.int>)

Sûreté (Security)

A combination of measures and human and material resources intended to safeguard international civil aviation against acts of unlawful interference.
(ICAO An 17)

Trafic aérien public (Öffentlicher Luftverkehr)

Le trafic de lignes (avec obligation de transporter et de publier des horaires).
(PSIA IV-3)

Trafic à la demande/trafic charter

Trafic aérien exempté de l'obligation de transporter et de l'obligation d'établir un horaire.

Vols de travail (Aerial work)

An aircraft operation in which an aircraft is used for specialized services such as agriculture, construction, photography, surveying, observation and patrol, search and rescue, aerial advertisement, etc.
(ICAO An 6/I, An 6/II, An 6/III)

Liste des interventions parlementaires relatives à la politique aéronautique

01.3375 – Postulat. Politique suisse en matière de transport aérien

Déposé par	Kurrus Paul
Date de dépôt	21.6.2001
Déposé au	Conseil national
Etat actuel	Liquidé

Texte déposé

Le Conseil fédéral est invité à remettre au Parlement, d'ici à la fin de l'année, un rapport sur la contribution de la Confédération à la mise en place d'une politique suisse des transports aériens axée sur l'avenir.

Développement

Une infrastructure moderne, des vols à destination des grands centres économiques étrangers et des avantages pour les entreprises sont trois atouts sans lesquels un pays ne saurait être prospère.

Le dernier rapport du Conseil fédéral au Parlement sur l'aviation suisse date de 1953. Depuis, l'aviation civile s'est considérablement développée et elle est devenue un vrai phénomène de société. On l'a vu dernièrement avec les difficultés que connaît l'aéroport de Zurich: valeurs limites du bruit, problèmes financiers de Swissair, négociations avec le gouvernement allemand sur le survol à basse altitude de quelques communes, cinquième étape de l'agrandissement de l'aéroport.

La loi fédérale sur l'aviation règle essentiellement la surveillance de l'aviation civile. Contrairement aux autres pays européens, mais aussi à ce qu'elle a fait pour les trafics routier et ferroviaire, la Suisse ne s'est pas dotée d'une politique consensuelle des transports aériens digne de ce nom qui aurait pu servir de référence. Or, aucune compagnie aérienne pas plus que la place économique suisse ne peut investir sans perspective fiable, axée sur le long terme.

Si le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique adopté récemment par le Conseil fédéral contient bon nombre d'éléments d'une politique nationale et coordonnée des transports aériens, il n'a malheureusement pas fait l'objet d'un débat aux Chambres fédérales. Le rapport que je réclame donnera donc l'occasion d'y remédier.

Ce rapport traitera notamment les points suivants:

1. reconnaissance du fait que la navigation aérienne est devenue un moyen de transport public et un système formant un tout;
2. réaffirmation du fait que l'existence de transports aériens compétitifs est dans l'intérêt du pays;
3. garantie d'une offre de base au titre du service public;

4. mise en place d'une politique nationale de l'infrastructure aérienne (aéroports nationaux, aérodromes régionaux, champs d'aviation);
5. égalité de traitement pour la navigation aérienne face aux autres moyens de transport (p.ex. en matière de financement et de recours aux mesures anti-bruit et antipollution);
6. subventions de la Confédération destinées à assurer une mise en réseau de la navigation aérienne avec les autres moyens de transport;
7. défense des intérêts de la Suisse en la matière à l'étranger;
8. mesures destinées à assurer des capacités suffisantes à la navigation aérienne;
9. subventions de la Confédération versées au titre de la formation du personnel.

Prise de position du Conseil fédéral 7.11.2001

En raison de la situation dans laquelle l'aviation civile suisse se trouve actuellement, suite à la crise de Swissair, le rapport demandé par l'auteur du postulat ne pourra pas être établi d'ici à la fin de l'année 2001. Il sera adressé au Parlement dans le courant de la législature.

Déclaration du Conseil fédéral 7.11.2001

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Chronologie: 16.11.2001 CN Adoption.

Compétence: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Cosignataires: Cavalli Franco – Frey Walter – Maître Jean-Philippe – Pelli Fulvio – Scheurer Rémy (5)

02.3467 – Recommandation.

Reformulation de la politique des transports aériens

Déposé par	Commission de gestion CE (CdG-CE)
Date de dépôt	19.9.2002
Déposé au	Conseil des Etats
Etat actuel	Liquidé

Texte déposé

En raison des développements internationaux, la CdG-CE invite le Conseil fédéral à reformuler la politique suisse des transports aériens et à définir le rôle de l'Etat en matière de maintien de l'infrastructure des transports aériens. A cette occasion, il examinera également le rôle de la Commission fédérale de l'aviation.

Développement

La commission renvoie au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, du 19 septembre 2002, relatif au rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise de Swissair.

Prise de position du Conseil fédéral 20.11.2002

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la recommandation.

Nous avons déjà accepté le postulat Kurrus 01.3375, intitulé «Politique suisse en matière de transport aérien», du 21 juin 2001, qui a le même objectif que la présente recommandation.

01.3637 – Motion. Politique aéronautique de la Confédération

Déposé par Vaudroz Jean-Claude

Date de dépôt 5.10.2001

Déposé au Conseil national

Etat actuel Liquidé

Texte déposé

Le Conseil fédéral élabore, dans les meilleurs délais, une véritable politique aéronautique de la Confédération, qui prenne notamment en compte les intérêts de chacune des régions du pays.

La Confédération veillera à ce que l'Office fédéral de l'aviation civile accorde à Crossair les concessions nécessaires au développement de ses activités, en mettant fin à celles de Swissair et au monopole qui était encore accordé à cette dernière jusqu'en 2008.

Développement

En raison des événements que nous vivons, qui représentent non seulement une catastrophe aéronautique helvétique, mais une atteinte extrêmement grave à notre image, qui auront une multitude de conséquences tant économiques, touristiques que financières, il convient de redéfinir clairement la politique en matière d'aviation.

Dès lors que jusqu'à ce jour la politique aéronautique de la Confédération était essentiellement basée sur celle de Swissair, laquelle a fait de nombreux dégâts en Suisse et en Suisse romande en particulier, il me semble nécessaire qu'à travers une réflexion plus objective et plus large de la Confédération, on puisse redéfinir une véritable stratégie aéronautique, davantage basée sur les intérêts de la Confédération et des régions du pays plutôt que sur celle d'une compagnie aérienne.

D'autre part, il ne serait guère compréhensible, voire il serait inadmissible, que l'on transfère à Crossair des privilèges que Swissair avait obtenus dans le cadre de ses concessions et qui n'étaient peut-être pas étrangers au fait qu'elle se soit endormie sur ses lauriers, conduisant son conseil d'administration à des projets démesurés, frisant la mégalomanie.

Avec la mort de Swissair, ses privilèges doivent être enterrés; cependant, on doit admettre d'octroyer prioritairement à Crossair les lignes qui étaient exploitées par la

défunte, mais sans autres privilèges, on ne paralyse ainsi plus toute initiative en vue de desservir nos aéroports, cela dans l'intérêt de nos régions.

Prise de position du Conseil fédéral 7.11.2001

1. L'auteur de la motion demande que la Confédération élabore une véritable politique aéronautique nationale. Il souhaite ainsi que le Conseil fédéral établisse un rapport à l'intention du Parlement; dès lors, la forme du postulat conviendrait mieux que celle de la motion. Rappelons à ce propos que nous sommes disposés à accepter le postulat Kurrus 01.3375, qui réclame un rapport sur la contribution de la Confédération à la mise en place d'une politique suisse des transports aériens axée sur l'avenir.

2. Au vu de la libéralisation en Europe et suite à la décision de Swissair de déplacer la plus grande partie de ses vols intercontinentaux de Genève à Zurich, le Conseil fédéral a chargé, en date du 8 mai 1996, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) de réviser l'art. 103 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0) dans l'optique d'une ouverture du marché. Cette disposition comportait un monopole de fait en faveur de Swissair, vu qu'elle stipulait: «le réseau interne, continental et intercontinental qui est déclaré être d'intérêt général par le département est exploité par une société suisse de transports aériens, de caractère mixte, à laquelle la Confédération participe financièrement».

Le Conseil fédéral ne pouvait concrétiser son objectif qu'en abrogeant l'art. 103 LA et en révisant l'ordonnance sur l'aviation (OSAv; RS 748.01). Dans son message du 28 mai 1997 (FF 1997 III 1058), il expliquait que les nouvelles conditions générales permettraient de mettre en terme au traitement de faveur de Swissair et de soumettre la compagnie nationale à la concurrence. Les modifications ont été adoptées à une large majorité par les deux Chambres et sont entrées en vigueur le 15 novembre 1998.

Dans sa version actuelle, l'OSAv définit notamment les conditions mises à l'octroi de concessions de routes aux entreprises de transport aérien sises en Suisse. En principe, toute entreprise intéressée peut obtenir une concession si aucun motif essentiel relevant de la politique des transports ne s'y oppose. Le choix sera toutefois régi par l'art. 114 OSAV lorsqu'un accord bilatéral de trafic aérien prévoit la désignation d'une seule entreprise pour exercer les droits de trafic convenus. Parmi les critères définis dans l'ordonnance, celui de la desserte des aéroports suisses revêt une importance particulière. Il permet à l'autorité concédante de prendre dûment en compte les intérêts légitimes des différentes parties du pays.

Par ailleurs, le document «Skyrights. Politique suisse des droits de trafic aérien» publié par l'OFAC sert de directive à la mise en œuvre des dispositions légales. Elaboré en coopération avec le DETEC, il a été envoyé en novembre 2000 aux milieux concernés.

Dès lors, nous sommes d'avis que des dispositions légales plus sévères ne s'imposent pas.

3. Le 25 octobre 2001, l'OFAC a délivré à Crossair une autorisation provisoire l'habilitant à exploiter 31 liaisons du réseau court et moyen-courrier. A l'issue de la procédure ordinaire applicable en la matière, l'OFAC proposera au DETEC d'octroyer à Crossair les concessions de routes relatives à ces liaisons. Cette décision devrait tomber d'ici fin novembre. L'entreprise n'a pas encore sollicité de concessions pour les liaisons long-courriers. L'octroi des concessions de routes à

Crossair abolit le monopole auquel Swissair pouvait prétendre jusqu'en 2008. Dès lors, du moins en ce qui concerne le trafic européen, d'autres entreprises que Crossair ont la possibilité d'obtenir des concessions, ce qui permettra d'encourager la concurrence.

Déclaration du Conseil fédéral 7.11.2001

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Chronologie: 16.11.2001 Retrait.

Compétence: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Cosignataires: Bader Elvira – Chevrier Maurice – Cina Jean-Michel – Dupraz John – Eberhard Toni – Ehrlé Melchior – Estermann Heinrich – Imhof Rudolf – Lauper Hubert – Leu Josef – Leuthard Doris – Mariétan Fernand – Meyer Thérèse – Neiryneck Jacques – Raggenbass Hansueli – Robbiani Meinrado – Sandoz Marcel – Schmid Odilo – Zäch Guido – Zapfl Rosmarie (20)

01.3761 – Motion. Définition d'un concept garant d'une politique durable en matière de trafic aérien

Déposé par	Leutenegger Oberholzer Susanne
Date de dépôt	13.12.2001
Déposé au	Conseil national
Etat actuel	Liquidé

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une stratégie comprenant des mesures concrètes visant à mettre en place une politique du transport aérien durable en Suisse. Cette stratégie portera notamment sur les domaines suivants:

1. On établira, pour toute la Suisse, une analyse coûts-bénéfices du transport aérien, qui inclura les coûts externes.
2. La Confédération élaborera pour la nouvelle compagnie aérienne, au développement de laquelle elle participe pour une grande part, une stratégie axée sur les objectifs d'une politique du transport aérien durable et englobant notamment la politique d'acquisition.
3. Cette stratégie tiendra dûment compte des intérêts économiques et écologiques de toutes les régions du pays.
4. Des valeurs-cible seront définies en vue de la réduction des émissions. Les domaines suivants seront notamment pris en considération:
 - s'agissant du bruit, on visera une réduction d'un décibel par année jusqu'en 2020 par rapport à 2000;
 - s'agissant des oxydes d'azote et des émissions de CO₂, on fixera une courbe de réduction progressive ou des compensations.

5. Pour que le principe de la vérité des coûts s'applique au transport aérien, on développera des instruments adéquats et des mesures au plan national et international.
6. Moyennant des mesures d'incitation efficaces, on réduira notablement les émissions à la source, à savoir celles que génèrent les avions. A cet effet, on introduira sur tous les aéroports, notamment sur les aéroports internationaux, des taxes bien plus efficaces calculées en fonction des nuisances sonores et polluantes. L'effet incitatif des taxes actuelles sera sensiblement renforcé. Les avions particulièrement silencieux et peu polluants donneront droit à un bonus.
7. On raccordera rapidement la Suisse au réseau international de trains à grande vitesse, et on prendra des mesures efficaces permettant de substituer le rail aux vols court-courrier.
8. La Suisse s'engagera aussi au plan international en faveur de la mise en place d'une politique du transport aérien durable. Elle participera activement aux travaux de l'OACI et de la Conférence européenne de l'aviation civile, mais aussi notamment aux programmes de l'UE visant à réduire les émissions dues au transport aérien.

Développement

La Confédération s'est fortement engagée financièrement pour garantir la survie d'une compagnie aérienne nationale desservant plusieurs continents. Pour des raisons économiques, cette décision est opportune, car elle permet de sauvegarder des emplois, de conserver la valeur ajoutée en Suisse et de renforcer notre pôle économique. Mais cet engagement économique marqué implique aussi que les préoccupations écologiques de la population soient enfin dûment prises en compte dans le cadre d'une politique aéronautique nationale.

En raison des événements qui se sont produits sur la scène internationale, le transport aérien a connu un sérieux revers, ce qui n'empêche pas qu'il pourrait à l'avenir enregistrer à nouveau des taux de croissance de 3 à 6 pour cent comme ces dernières années.

Les loisirs engendrent une grande partie du transport aérien (environ 70 pour cent). Ce dernier a incontestablement des effets positifs au plan économique et social. Mais il est aussi en bonne partie responsable de la dégradation du bilan écologique de la Suisse. Dans le périmètre des aéroports de Zurich, Bâle et Genève, notamment, des nuisances sonores considérables affectent le bien-être des riverains. Le transport aérien affecte aussi le climat, aspect qui a été insuffisamment analysé. Le bilan de CO₂ de la Suisse devrait être sérieusement révisé à la hausse s'il prenait aussi en compte les vols effectués par la population suisse à l'étranger. Aux 44 millions de tonnes d'émissions de CO₂ produites en Suisse viendraient s'ajouter au moins 6 millions de tonnes d'oxydes de carbone par année. Les émissions d'oxydes d'azote aggravent l'effet de serre et accélèrent donc le changement climatique, avec les graves conséquences que cela entraîne.

Les avions offrent un potentiel technique considérable en vue de l'accroissement de la durabilité du transport aérien; ce potentiel, qui implique qu'on fixe une politique d'acquisition axée sur l'efficacité écologique et qu'on choisisse les trajectoires d'approche et de départ, devrait être exploité beaucoup plus intensément. L'UE a présenté au printemps un programme visant notamment à mettre à profit les poten-

tiels techniques de réduction des nuisances écologiques du transport aérien (cf. EU: «Aeronautical Research & Technology for Europe in the 21st Century», Bruxelles 2001). D'ici à 2020, les émissions d'oxydes d'azote devront être réduites de 80 pour cent et celles de CO₂ de quelque 50 pour cent au maximum par siège-kilomètre. Un potentiel de réduction d'environ 20 décibels en tout est prévu pour ce qui est du niveau sonore dans l'enceinte des aéroports. Dans un périmètre plus éloigné, les émissions sonores ne devraient pratiquement plus être perceptibles.

La mise en place d'une politique de transport aérien durable devient indispensable à la survie de cette industrie. Une telle politique accroîtrait aussi l'acceptation de la population à l'égard de l'engagement financier de la Confédération dans le cadre du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale. La population suisse a perdu en bonne partie sa confiance dans la politique aéronautique. Des combats de tranchée paralysent souvent les débats. Une des raisons à cela est l'absence d'une politique de transport aérien globale en Suisse, qui tienne compte des intérêts de toute la population et de l'économie. La politique en la matière a été surtout définie en fonction des intérêts à court terme des aéroports et des compagnies aériennes. Témoin, les valeurs-limites de bruit trop élevées fixées par le Conseil fédéral pour les aéroports nationaux. Il est urgent, notamment pour garantir la qualité du pôle économique suisse, de mettre en œuvre une politique aéronautique durable.

Prise de position du Conseil fédéral 15.3.2002

Depuis de nombreuses années, nous menons une politique du transport aérien conforme aux objectifs du développement durable. Cette politique s'exprime notamment dans le «Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique» (PSIA), dont nous avons adopté la partie conceptuelle en octobre 2000. Par ailleurs, la Confédération dispose d'autres instruments efficaces dans les domaines des droits de trafic aérien, de la gestion de l'espace aérien et du droit environnemental. Enfin un rapport sur la politique aéronautique suisse sera encore rendu au cours de la présente législature en réponse au postulat Kurrus (01.3375).

Voici nos réponses aux différents points:

1. Il est exact que la Suisse ne dispose pas d'une analyse globale coûts-bénéfices incluant les coûts externes du transport aérien. Une telle analyse serait souhaitable du point de vue de l'économie des transports puisqu'elle fournirait des renseignements sur les coûts, la rentabilité et le financement du transport aérien. Elle permettrait aussi une comparaison entre les différents modes de transport (route, rail et air). Elle serait toutefois très laborieuse et coûteuse. Notons enfin qu'il n'existe actuellement aucune étude sur les coûts externes engendrés par l'aviation.

L'ARE procède actuellement, en collaboration avec l'OFAC, à l'élaboration d'un compte pour le trafic aérien. C'est la première fois qu'on procède, sur le modèle des comptes routier et ferroviaire, à la comparaison des recettes et des coûts d'infrastructure relatifs à l'aviation civile suisse. Le compte pilote devrait être disponible durant le deuxième semestre 2002.

2. La participation de la Confédération à la nouvelle compagnie nationale représente environ 20 pour cent du capital-actions. Dans ces conditions, elle n'est pas en situation d'imposer à la société une stratégie du propriétaire comme elle le fait avec les entreprises dont elle est actionnaire majoritaire

(p. ex. CFF, Skyguide ou encore RUAG). La Confédération pourra faire valoir ses intérêts spécifiques à travers son représentant au conseil d'administration de la société – même si celui-ci doit en premier lieu défendre les intérêts de la société – et à travers les droits sociaux reconnus aux actionnaires par le CO. Il faut cependant rappeler ici que l'intention du Conseil fédéral est de diminuer la participation de la Confédération dans le capital de la nouvelle compagnie, voire de se retirer complètement aussitôt que sa situation financière et les conditions du marché le permettront.

S'agissant de la politique d'acquisition de la nouvelle compagnie d'aviation, il convient de préciser qu'elle n'est pas soumise à la législation sur les marchés publics. En effet, si les exploitants des aéroports sont soumis à l'accord de l'OMC en vertu de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE sur les marchés publics, ceci ne vaut pas pour les entreprises de transport aérien.

3. En adoptant le PSIA le 18 octobre 2000, nous avons déjà posé les jalons d'une politique aéronautique durable. Vu les impératifs du développement durable et de l'aménagement du territoire, cette politique devra assurer les fonctions suivantes: coordonner la politique des transports au niveau suisse et européen, optimiser l'infrastructure aéronautique, appliquer le principe de la vérité des coûts, accorder la priorité aux transports publics et assurer un niveau élevé de sécurité.

S'agissant des intérêts économiques et écologiques de toutes les régions du pays, le PSIA définit les principes suivants:

- La Confédération crée les conditions permettant d'assurer à la société et à l'économie les transports aériens dont elles ont besoin. A cette fin, une infrastructure aéronautique moderne et conforme aux exigences de sécurité est nécessaire.
 - Cette infrastructure constitue un réseau fonctionnel se présentant sous la forme d'un système d'aérodromes suisses, dans lequel chaque installation est appelée à fournir des prestations et à exercer des fonctions spécifiques.
 - Les prestations de transport aérien doivent être accessibles à des conditions comparables à toutes les régions, à tous les groupes de population et à toutes les branches de l'économie.
4. On s'attend à ce que les progrès techniques révolutionnent la construction des moteurs d'avions au cours des prochaines années. En effet, grâce à de nouveaux concepts et à de nouvelles technologies, il sera possible d'en réduire considérablement les émissions sonores. Pour les réacteurs de la dernière génération, cette baisse sera comprise entre 10 et 15 décibels.

De tels progrès n'auront toutefois pas un effet immédiat sur l'ensemble de la flotte. En effet, les nouvelles technologies ne pourront s'appliquer qu'au fur et à mesure; de plus, la durée de vie des réacteurs actuels étant assez longue, ceux-ci seront encore exploités pendant quelques années. Le bruit pourra donc sans doute être réduit de 3 à 4 décibels en moyenne d'ici à 2020, ce qui revient à diminuer l'énergie acoustique de moitié.

Cette réduction ne concerne toutefois que le bruit généré lors du décollage. Celui des atterrissages, principalement dû au train sorti et aux volets d'atterrissage, couvre déjà aujourd'hui celui des réacteurs.

Concernant les émissions d'oxydes d'azote, la Suisse prélève déjà depuis plusieurs années des taxes d'atterrissage sur ses aéroports, dont le montant est calculé en fonction desdites émissions. Avec la Suède, la Suisse plaide en outre à la Commission européenne de l'aviation civile (CEAC) en faveur d'une coordination des procédures. Concernant les taxes sur le CO₂, le chemin à parcourir est déjà tracé: les vols internes seront soumis à l'art. 2, al. 2 de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (RS 641.71), qui prescrit une réduction des émissions de 8 pour cent d'ici à 2008. S'agissant des vols internationaux (art. 2, al. 3), les efforts déployés par la Suisse depuis de nombreuses années semblent porter leurs fruits: le Conseil de l'OACI proposera vraisemblablement à l'Assemblée générale une réglementation internationale en 2004.

5. Comme expliqué au ch. 1, plusieurs services fédéraux sont en train d'élaborer les bases d'une analyse coûts-bénéfices pertinente. Par ailleurs, la Suisse s'engage depuis des années au niveau international (OACI, CEAC) en faveur de la vérité des coûts.
6. En vertu de l'art. 39, al. 2, de la loi fédérale sur l'aviation (LA; RS 748.0), lors de la formation des tarifs, l'exploitant de l'aérodrome tient compte des différents degrés des émissions de bruit et de substances nocives des aéronefs afin d'encourager l'utilisation d'appareils moins polluants et plus silencieux. Depuis 1980, des taxes sur le bruit des avions à réaction (principalement les avions de ligne et les charters) sont prélevées dans les aéroports; depuis la fin des années quatre-vingt, les avions à hélices (surtout de petits appareils) sont également soumis à ces taxes. Depuis 1997 (Zurich), 1998 (Genève) et 2001 (Berne), des taxes d'atterrissage sont perçues en fonction des polluants émis. Avec la Suède, la Suisse joue à cet égard un rôle prépondérant. Le produit de ces taxes d'émission (bruit et polluants) perçues par les aéroports est affecté à des projets de construction, d'exploitation ou d'organisation à but écologique. Suite à ces mesures, il s'avère notamment que les compagnies d'aviation suisses opèrent avec du matériel moderne et que même les compagnies étrangères ont davantage recours à des appareils particulièrement peu polluants pour desservir la Suisse.
7. Le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (TGV) figure parmi les projets destinés à moderniser l'infrastructure ferroviaire approuvés par le peuple le 29 novembre 1998. Par ailleurs, des conventions bilatérales signées avec l'Allemagne, l'Italie et la France assurent une bonne coordination pour réaliser ces raccordements de manière efficace et rapide.

Le raccordement de la Suisse au réseau européen à grande vitesse permettra d'améliorer les temps de parcours et de rendre plus intéressantes les liaisons avec les grands centres économiques et culturels européens. Avec une diminution d'environ 25 pour cent des temps de parcours sur de moyennes distances, le rail deviendra une alternative concurrentielle à l'avion.

Outre le raccordement aux TGV, d'autres mesures doivent rendre le rail plus attractif et, par ce biais, entraîner un transfert à ce mode de transport. Les deux axes des NLFA développeront considérablement l'offre ferroviaire de même que l'amélioration du corridor du Haut-Rhin entre Bâle et Karlsruhe. De plus, l'horaire peut être étoffé et des trains pendulaires introduits sur cer-

tains tronçons, ce qui aura également des incidences sur l'efficacité du rail et donc sur le transfert vers ce mode de transport.

8. Au plan international, la Suisse s'engage déjà depuis des années en faveur de la mise en place d'une politique du transport aérien durable, notamment dans le cadre de la Conférence internationale de l'aviation civile (OACI), par exemple en ce qui concerne la taxation du kérosène et l'introduction de nouvelles valeurs limites de bruit pour les réacteurs, liée notamment au retrait de la circulation des avions particulièrement bruyants. Rappelons enfin que la Suisse est, avec la Suède, le premier pays à avoir introduit des taxes d'atterrissage calculées en fonction des émissions.

La Suisse collabore d'ores et déjà très étroitement avec l'UE, et cette collaboration s'intensifiera encore après l'entrée en vigueur de l'accord sur le transport aérien.

Déclaration du Conseil fédéral 15.3.2002

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Chronologie:

22.3.2002 CN Opposition; discussion renvoyée.

2.6.2003 CN Rejet.

Compétence: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Cosignataires: Aepli Wartmann Regine – de Dardel Jean-Nils – Fässler-Osterwalder Hildegard – Fehr Hans-Jürg – Fehr Jacqueline – Fehr Mario – Gross Jost – Günter Paul – Haering Barbara – Hämmerle Andrea – Hofmann Urs – Hubmann Vreni – Jossen-Zinsstag Peter – Jutzet Erwin – Marti Werner – Marty Kälin Barbara – Müller-Hemmi Vreni – Rechsteiner Rudolf – Rennwald Jean-Claude – Sommaruga Simonetta – Stump Doris – Tillmanns Pierre – Vollmer Peter – Widmer Hans (24)

Combattu par: Kurrus Paul (1)

03.3133 – Postulat. Groupe spécialisé pour le trafic aérien

Déposé par Groupe socialiste (S)

Porte-parole Fehr Jacqueline

Date de dépôt 20.3.2003

Déposé au Conseil national

Etat actuel Liquidé

Texte déposé

Le Conseil fédéral est invité à examiner l'opportunité de créer un groupe d'experts pour le transport aérien chargé d'élaborer, dans la perspective du rapport du Conseil fédéral sur la politique suisse du transport aérien, des propositions largement étayées portant sur les domaines suivants:

- suppression des surcapacités actuelles en matière d’infrastructures aéronautiques;
- prévention des surcapacités futures;
- répartition des nuisances sonores et coopération avec les pays voisins;
- sécurité aérienne et avenir de Skyguide;
- évolution du transport aérien international et avenir de SWISS;
- réglementation des compétences en matière de participation et de codécision.

Ce groupe d’experts sera composé de représentants de la Confédération, des cantons et des partis, mais aussi de protagonistes de l’industrie suisse du transport aérien. Selon les thèmes traités, il devra pouvoir faire appel à d’autres spécialistes.

Développement

Par le passé, la politique suisse du transport aérien a été presque exclusivement définie et développée par les entreprises directement concernées (parfois avec le soutien des cantons impliqués). Le résultat est désastreux: Swissair a fait faillite (Crossair serait aujourd’hui aussi en faillite si elle n’avait pas bénéficié d’un redémarrage dans le giron de SWISS), les aéroports de Bâle et de Zurich sont au bord de l’abîme et en proie à d’immenses surcapacités, les rapports avec notre principal partenaire commercial – l’Allemagne – sont altérés par le débat – empreint d’arrogance – sur l’accord aérien, et l’avenir de Skyguide, qui assure la sécurité aérienne, est extrêmement incertain.

Le dernier épisode en date, à savoir l’accord aérien avec l’Allemagne, a une fois de plus montré l’influence décisive du canton concerné et des sociétés directement touchées. On a à nouveau pu constater combien la vue d’ensemble en pâtissait lorsqu’on adopte une optique aussi restreinte. Les incidences du refus de l’accord sur l’avenir de Skyguide et, par là même, sur les capacités de l’aéroport de Zurich, en sont une illustration concrète.

Dès lors que l’accord aérien a été rejeté, il faut que la Confédération – afin d’éviter des dégâts encore plus importants – se mette au travail et crée au plus vite un groupe d’experts pour le transport aérien, qui sera composé de représentants de la Confédération, des cantons et des partis ainsi que des protagonistes de l’industrie suisse du transport aérien. Selon le thème traité, ce groupe d’experts pourra aussi faire appel à d’autres spécialistes.

La taille de la Suisse et la pression de la concurrence internationale exigent un développement coordonné du transport aérien au plan suisse. Une meilleure coordination s’impose tout particulièrement dans le cas des aéroports. Il manque toujours à notre pays une planification globale de son infrastructure aéronautique. Les aéroports de Bâle et de Zurich, notamment, ont souvent été agrandis sous l’influence d’une concurrence régionale animée de chauvinisme. Ces travaux motivés par le prestige sont à l’origine de surcapacités onéreuses. Si les entreprises en question devaient se trouver face à de graves difficultés, c’est toute la Suisse qui payerait une lourde facture.

Il faut que, dans le cadre de la future politique suisse du transport aérien, les compétences et les responsabilités des décisions à prendre soient mieux définies. La Confédération dispose certes de quelques instruments (concession d’exploitation,

processus PSIA, etc.), mais ils se sont révélés peu efficaces dans le cas concret. Dans des domaines essentiels, la question de la participation aux décisions n'a par ailleurs pas été réglée. Tous les milieux concernés devront à l'avenir disposer d'un droit de participation adéquat.

Prise de position du Conseil fédéral 28.5.2003

Les questions posées par les auteurs du postulat sont actuellement analysées dans le cadre de l'élaboration du rapport sur la politique aéronautique suisse et font l'objet de débats au sein de la Commission fédérale de l'aviation. A la fin de l'année, le Conseil fédéral transmettra ce rapport au Parlement pour adoption. Les objets nécessitant un traitement rapide sont du ressort du Comité interdépartemental (conditions cadres SWISS). La procédure de coordination PSIA traite, quant à elle, de la question de la répartition du bruit de l'aéroport de Zurich. En conséquence, il n'existe actuellement aucun besoin de constituer un groupe d'experts chargé de répondre aux questions posées ici.

Déclaration du Conseil fédéral 28.5.2003

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Chronologie: 20.6.2003 CN Adoption.

Compétence: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

03.3161 – Interpellation. Aviation civile. Quelle est la stratégie directrice?

Déposé par	Leuthard Doris
Date de dépôt	21.3.2003
Déposé au	Conseil national
Etat actuel	Pas encore traité au plénum

Texte déposé

Je demande au Conseil fédéral:

- Quelles sont les grandes lignes de la politique suisse du transport aérien?
- Qui au Conseil fédéral est responsable du contrôle du respect de ces grandes lignes?
- Quelles mesures pour rétablir la confiance et pour garantir la sécurité des investissements le Conseil fédéral a-t-il prises jusqu'à présent?
- Quels mécanismes d'alerte précoce ont été mis en place depuis le grounding de Swissair en octobre 2001 ou depuis que la recommandation de la CdG a été formulée?
- Quel dispositif le Conseil fédéral a-t-il mis en place avant la guerre d'Irak, qui était annoncée, pour pouvoir évaluer ses conséquences sur l'ensemble de l'aviation civile?

Développement

L'insécurité actuelle due à la débâcle de Swissair, à la période économiquement difficile que traverse l'aviation, à l'émergence d'une nouvelle situation en matière de sécurité, à la menace, de la part de l'Allemagne, d'imposer unilatéralement sa volonté et à la menace de guerre en Irak a entraîné une perte de confiance. L'absence d'une stratégie claire sape la confiance dans les investissements réalisés et risque de conduire à de mauvais investissements ou au retrait des actionnaires. Les clients font défaut car ils sont déconcertés.

Vu l'avenir incertain de l'aviation suisse (compagnie nationale, surveillance de l'espace aérien, infrastructure aéroportuaire, activités annexes) et les lacunes qui sont apparues par le passé (surveillance), il est de plus en plus urgent de se demander quelle stratégie générale poursuit le Conseil fédéral. L'expérience a montré que la Confédération est parfois intervenue trop tard et uniquement sur une base ponctuelle dans certains domaines.

Je prie le Conseil fédéral de me renseigner sur les dispositifs qu'il a pris et les stratégies qu'il a définies, en particulier aussi en raison de la menace d'une guerre en Irak qui risque d'avoir des conséquences durables sur l'aviation et donc sur SWISS.

Compétence: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Cosignataires: Cina Jean-Michel – Decurtins Walter – Eberhard Toni – Ehrler Melchior – Estermann Heinrich – Heim Alex – Hess Walter – Leu Josef – Lustenberger Ruedi – Riklin Kathy – Schmid Odilo – Zäch Guido (12)

