

Le conflit autour de l'aéroport de Zurich: une infrastructure nationale prise dans l'écheveau fédéral

Cet article défend la thèse selon laquelle le conflit qui mine le développement de l'aéroport de Zurich est dû à un partage des compétences datant d'un autre âge entre les trois niveaux institutionnels de l'État fédéral. Comme il s'agit d'une infrastructure «nationale», sa croissance devrait répondre aux intérêts du plus grand nombre. Or, dans le domaine des aéroports, les cantons et les communes disposent encore de vastes prérogatives qui leur permettent de bloquer ou à tout le moins de ralentir, voire d'influencer les processus de décision au profit d'intérêts particuliers. Ce n'est pas le cas pour d'autres infrastructures d'importance nationale qui, au fil du temps, ont progressivement intégré la sphère de compétences de la Confédération.



Le morcellement des responsabilités politiques et une répartition particulière des compétences entre les trois niveaux institutionnels compliquent la recherche d'une solution de consensus pour l'aéroport de Zurich. Il s'agit là d'une structure nationale et les décisions qui la concernent devraient être prises au niveau fédéral. Photo: Keystone

Ces dernières années, le conflit engendré par l'essor de l'aéroport de Zurich et du trafic aérien s'est exacerbé. Il est aujourd'hui captif des structures fédéralistes. Tous les efforts et instruments mis en oeuvre pour y remédier – médiation, plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (processus PSIA, voir encadré 1), indice zurichois des nuisances aéronautiques (Zürcher Fluglärm-Index, ZFI) – n'ont jamais été couronnés de succès jusqu'à présent.

Des intérêts diamétralement opposés

La multitude des parties au conflit et des intérêts qu'elles défendent complique la re-

cherche d'une solution politique. L'Allemagne n'est aucunement disposée à assouplir son règlement de 2003 qui limite le nombre des approches par le nord. Les riverains et les communes situées sous les axes d'approche par le sud et par l'est se battent depuis lors pour une réduction des survols dans leur région. Le gouvernement cantonal zurichois est défavorable à l'extension des pistes, alors que cela permettrait d'équilibrer la répartition du trafic et des nuisances. L'exploitant de l'aéroport, la société Unique, ainsi que les milieux économiques sont opposés à tout plafonnement des mouvements aériens, qui briderait le développement de l'aéroport. Enfin, en Argovie, la résistance s'est organisée contre la solution dite de l'«approche coudée par le nord».

Des compétences à trois niveaux institutionnels

La complexité du conflit est due au morcellement des responsabilités politiques et à l'enchevêtrement des compétences entre les trois niveaux institutionnels de l'État fédéral.



Daniel Müller-Jentsch
Chef de projet, Avenir Suisse, Zurich

1 Franz Zemp, président de la commune de Bassersdorf, dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 24 décembre 2006.
2 Ofac, *Statistiques 2006*.
3 Unique 2007, *Statistisches Jahrbuch 2006*.
4 Voir l'article de Peter Maibach en p. 4 ss. de ce numéro.
5 Infras (2006).
6 Voir l'article de Silke Gade et Matthias Suhr en p. 12 ss. de ce numéro.

La Confédération a ainsi pour attributions de légiférer dans le secteur de l'aviation civile, de négocier avec l'Allemagne et de piloter le processus PSIA. Le canton de Zurich, grâce à son statut d'actionnaire principal de la société Unique et à ses compétences en matière d'aménagement du territoire, peut exercer une influence considérable sur le développement de l'aéroport. Les communes riveraines, fortes de leur autonomie, ont encouragé la réalisation de grands projets immobiliers. Cette politique a provoqué un «boom» de la construction, qui s'est traduit par une augmentation massive du nombre d'habitants – et par conséquent d'opposants potentiels – dans la région de l'aéroport. Par exemple, dans les communes de Bassersdorf, Buchs et Bachenbülach, les logements construits entre 2002 et 2005 représentent 15 à 18% du parc immobilier. Malgré les réticences exprimées par Unique, les représentants locaux persistent, pourtant, à dire que ce qui se construit ou non chez eux ne regarde «absolument» pas l'aéroport¹.

La stratégie du fait accompli et les moyens de blocage utilisés repoussent l'échéance d'une solution d'intérêt général et favorable à l'économie. Le conflit culminera l'automne prochain, avec la votation sur l'initiative populaire visant à plafonner les mouvements aériens et à étendre les heures de repos nocturne à l'aéroport de Zurich. Mais la portée politique de ce vote cantonal est toute relative. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a, ainsi, expliqué en mars dernier qu'une issue positive du scrutin ne pourra être interprétée que comme un mandat obligeant le gouvernement cantonal à défendre certaines positions dans les négociations avec la Confédération. La controverse et les retards sont donc d'ores et déjà au programme des futurs pourparlers.

Le développement de l'aéroport de Zurich relève de l'intérêt national

L'intérêt national de l'aéroport de Zurich découle de son rôle dans le système de transport de la Suisse et de son importance pour l'économie du pays tout entier. Témoignant d'une demande de mobilité de l'ensemble de la société, 19,2 millions de passagers ont pris l'avion à Zurich en 2006. 58% d'entre eux et 77% du fret aérien quittent, par ailleurs, la Suisse par là², tandis que la très grande partie des passagers transitant par le pays y font escale. Zurich est aussi la plaque tournante de la compagnie Swiss et des lignes directes la reliant à 106 destinations en Europe et 45 en dehors du continent³. Sa domination est particulièrement sensible dans le segment long-courrier. Si l'on considère enfin que le bassin de chalandise de l'aéroport s'étend à l'ensem-

ble du territoire national et que seul un tiers des passagers viennent du canton de Zurich, alors il ne fait plus aucun doute que cette infrastructure est le pivot du système suisse de transport aérien.

La portée économique du secteur aérien a fait l'objet de plusieurs études qui sont analysées plus en profondeur dans un autre article du présent numéro de *La Vie économique*⁴. Les 21 000 personnes qui travaillent à l'aéroport de Zurich créent une plus-value directe de 3,1 milliards de francs. L'aéroport génère 8000 emplois à plein temps chez des fournisseurs et sous-traitants qui créent ainsi une plus-value économique indirecte de 1,1 milliard de francs. Tout aussi importants mais plus difficiles à quantifier, les effets induits ou catalyseurs (par exemple via le tourisme ou les décisions d'implantation des entreprises) atteindraient deux fois et demie la somme des effets directs et indirects, selon une étude commandée par l'Office fédéral de l'aviation civile (Ofac) et Aerosuisse. Pour Zurich, cela signifie qu'en 2004, en plus des bons 4 milliards générés par les effets directs et indirects, l'aéroport a produit des effets induits de 5,7 milliards et des effets catalyseurs de 4,1 milliards de francs⁵. Les effets directs et indirects profitent plutôt aux régions proches de l'aéroport, tandis que ceux induits et catalyseurs se répercutent sur l'ensemble du pays.

La Confédération légifère et définit le cadre politique

On peut toujours se quereller sur les détails de ces chiffres, mais l'importance de l'aéroport de Zurich – que ce soit au plan technique pour les transports ou économique – n'en demeure pas moins évidente. C'est aussi ce que relève le Conseil fédéral dans son rapport de 2004 sur la politique aéronautique⁶ (voir encadré 2). Une limitation des vols, qui entraverait le développement de l'aéroport, est donc aussi une question d'intérêt national. L'enjeu politique consiste, désormais, à trouver une solution globale à ce conflit, qui est bloqué par une multitude d'intérêts particuliers diamétralement opposés les uns aux autres. Il ne s'agit plus de savoir qui est propriétaire de la société aéroportuaire, mais qui réglemente les activités sur le terrain et définit la politique régissant les aéroports. Une solution dans l'intérêt général du pays ne peut donc être prise qu'au niveau fédéral.

La Confédération réglemente actuellement le domaine de l'aviation civile. C'est elle qui représente la Suisse dans les organisations internationales et négocie les accords multilatéraux en matière de transport aérien. Elle cumule les compétences législatives (loi fédérale sur l'aviation) et réglementaires (Départe-

Encadré 1

Le processus PSIA

Le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) est un outil d'aménagement du territoire que la Confédération utilise pour planifier l'infrastructure aéroportuaire de la Suisse. Le processus PSIA assure la coordination du plan sectoriel avec celui de l'aménagement du territoire des cantons concernés. Le rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique adopté en 2004 formule en termes généraux des objectifs et des exigences pour l'infrastructure aérienne. La publication par l'Ofac d'une prévision de la demande dans le domaine aérien, en 2005, a représenté une étape importante pour le processus PSIA. Dans le cas particulier de l'aéroport de Zurich, un troisième élément capital a été la présentation, en décembre 2006, de 19 variantes d'exploitation. Ces dernières font actuellement l'objet de pourparlers entre les parties au conflit. Le rapport final du processus de coordination devrait être présenté au second semestre 2007. C'est sur la base de ce document que l'Ofac établira un projet de fiche de coordination PSIA qui devra être approuvé par le Conseil fédéral et pourra, ensuite, servir de base à l'établissement du règlement d'exploitation de l'aéroport.

ment fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, et Ofac). Le processus PSIA lui permet d'intégrer une réflexion sur les intérêts nationaux dans la planification des aéroports. Pendant de longues années, la Confédération a aussi été indirectement partie prenante dans les opérations au sol à Zurich et dans d'autres aéroports à travers sa participation à feu la compagnie Swissair. Aujourd'hui encore, la Confédération est pratiquement l'unique propriétaire du service national de la navigation aérienne Skyguide. La domination du gouvernement fédéral dans tous ces domaines montre que les compétences des cantons aéroportuaires sont un accident de l'histoire. En effet, lorsqu'elles ont été définies, l'aviation était une industrie naissante et la plupart des aéroports desservaient des marchés régionaux. Cela a radicalement changé au cours des dernières décennies et il faut en tenir compte dans le partage des compétences.

La répartition des compétences en matière d'infrastructures

Dans la logique du partage des tâches propre au système fédéral, qui repose sur le principe de subsidiarité, les communes sont responsables des infrastructures *locales*, les cantons des infrastructures *régionales* et la Confédération des infrastructures *nationales*. Il n'est pas toujours aisé de tracer la limite, mais les compétences en matière de planification et de réglementation devraient toujours, si possible, être attribuées à un seul échelon institutionnel. Une compétence fédérale se justifie lorsque les infrastructures visées présentent une utilité ou des risques pour l'ensemble du pays (par exemple les centrales nucléaires), des effets de réseau à l'échelle nationale (par exemple les télécommunications) ou encore touchent à la politique étrangère (par exemple les nouvelles transversales alpines, NLFA). Les paragraphes suivants évoquent quelques exemples d'infrastructures qui relèvent aujourd'hui de la Confédération.

Routes nationales

Le transfert progressif des compétences relatives aux routes nationales constitue un précédent. Jusque dans les années cinquante, les cantons avaient la compétence exclusive en matière de ponts et chaussées. La loi sur les routes nationales de 1960 a transféré à la Confédération une grande partie de leurs responsabilités en matière de planification et essentiellement de financement, du réseau de routes d'importance nationale. Le dernier acte de ce transfert de compétences interviendra prochainement, avec la nouvelle péréquation financière. Dès janvier 2008, la Confédération

assumera seule les coûts des routes nationales et il n'y aura plus de tâches communes. En contrepartie, les cantons auront la compétence exclusive dans le domaine des routes principales. L'une des conséquences du désenchevêtrement de ces tâches est le renforcement de la position de l'Office fédéral des routes (Ofrou) et l'augmentation de son effectif. Les cantons céderont aussi à la Confédération 20 000 parcelles de routes nationales ainsi que des centaines de projets de construction.

Chemins de fer

La primauté de la Confédération dans le domaine des infrastructures nationales est également valable en matière de transport ferroviaire. Les compétences fédérales sont exercées en vertu de la loi fédérale sur les chemins de fer, à travers l'Office fédéral des transports (OFT) qui joue le rôle d'autorité de surveillance. Le réseau ferroviaire est lui-même subdivisé en chemins de fer principaux et secondaires, les premiers appartenant presque tous aux Chemins de fer fédéraux suisses (CFF). Depuis 1999, ceux-ci sont, d'ailleurs, constitués en société anonyme et leur actionnaire unique est la Confédération. Mais là aussi, il n'en a pas toujours été ainsi. Les CFF sont nés en 1901 de la nationalisation et de la fusion des principaux chemins de fer privés qui traversaient alors une grave crise économique. Outre les CFF, il existe de nombreuses compagnies régionales de chemins de fer, qui appartiennent pour la plupart à des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes). Le financement des infrastructures ferroviaires fait, lui aussi, l'objet d'une répartition: la Confédération finance les grands projets et l'infrastructure des CFF tandis que les investissements des chemins de fer régionaux sont assumés conjointement par la Confédération et les cantons.

NLFA

Dans le cas des NLFA, la Confédération est à la fois le maître d'ouvrage (représenté par l'OFT) et l'instance responsable sur le plan politique. Cela s'explique non seulement par le montant des investissements et par l'importance des NLFA pour la politique nationale des transports, voire pour la «cohésion», mais également par la dimension de ce projet en matière de politique étrangère: que l'on pense à l'accord sur le transit de 1992 passé avec l'UE, à la loi fédérale sur le transfert du trafic ou encore à la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) entrée en vigueur en 2001. Cette infrastructure s'insère donc dans un complexe d'obligations et de mesures relatives aux transports internationaux (comme c'est le cas dans le trafic aérien).

Encadré 2

Statut des aéroports nationaux

Les aérodromes de Zurich, Genève et Bâle ont officiellement le statut d'aéroports nationaux. Cette notion est définie dans la partie conceptuelle du PSIA adopté par le Conseil fédéral en 2000: «Les aéroports nationaux sont les plates-formes aéroportuaires nationales du trafic aérien international; ils font partie du système de transport global.» L'objectif final est un développement adapté à la demande qui oblige les aéroports à «offrir une infrastructure performante, conforme à la fonction qu'ils remplissent». L'initiative visant à plafonner les mouvements aériens s'inscrit en faux contre cet objectif. Malgré l'importance des aéroports nationaux pour l'économie nationale, la Confédération ne dispose que de moyens modestes pour guider leur développement. Dans son rapport sur la politique aéronautique de 2004, le Conseil fédéral posait la problématique en ces termes: «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. [...] 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.»

Services postaux

En 1848, lors de la création de l'État fédéral, le système des régales a été entièrement réorganisé, en particulier dans le domaine postal. Les prérogatives des cantons furent transférées à la Confédération, qui se vit conférer le monopole des services postaux afin de garantir une offre performante sur tout le territoire national. Quant à la Poste Fédérale, elle ne fut créée qu'en 1849. Elle est donc l'un des plus anciens témoins du transfert de compétences des cantons à la Confédération dans l'industrie des réseaux. Aujourd'hui, La Poste Suisse est un établissement autonome de droit public dont le propriétaire unique est la Confédération.

litiques sont du ressort des autorités fédérales. Les positions des nombreuses parties au conflit de l'aéroport de Zurich paraissent aujourd'hui inconciliables. On ne peut donc que souhaiter une solution ne prenant pas seulement en compte les intérêts locaux, mais également nationaux, particulièrement au regard des besoins de l'économie suisse. Pour cela, il faut qu'une instance de décision soit légitimée au niveau de l'État central: la Confédération. ■

Un transfert graduel de compétences des cantons à la Confédération

Cette liste d'exemples non exhaustive montre que depuis la création de l'État fédéral, des compétences ont été progressivement cédées par les cantons à la Confédération dans pratiquement tous les domaines d'infrastructures, et ce principalement pour des questions d'efficacité, en raison d'une forte croissance de la branche ou même de crises. Les infrastructures plus récentes, comme les télécommunications ou l'énergie nucléaire, ont été placées sous la tutelle de la Confédération dès leur création. Parmi les infrastructures d'envergure nationale, surtout celles des transports, les aéroports font donc figure d'exception. Toutefois, au vu de leur importance nationale, de la croissance du trafic et des conflits politiques qu'ils génèrent, la question d'un transfert de compétences se pose désormais dans leur cas. Ici, ce n'est pas la propriété de l'infrastructure qui est déterminante, mais les prérogatives politiques, législatives et réglementaires des intervenants.

Conclusion

En raison de la multitude des parties, de l'interdépendance des enjeux politiques et du morcellement des compétences, le conflit sur le développement de l'aéroport de Zurich dérive peu à peu vers un «no man's land» institutionnel. Cette situation résulte principalement d'un partage des compétences datant d'un autre âge et qui ne s'est pas adapté suffisamment vite à l'évolution du trafic aérien. Si, au cours des 150 années d'existence de l'État fédéral, presque toutes les infrastructures nationales sont peu à peu tombées dans la sphère de responsabilité de la Confédération, tel n'est pas encore le cas pour les aéroports nationaux. C'est d'autant plus surprenant que, dans le domaine de l'aviation civile, pratiquement toutes les autres compétences po-

Encadré 3

Fédéralisme morcelé et démocratie directe

Le conflit de l'aéroport de Zurich découle d'un problème structurel qui touche tous les grands aéroports européens. L'approche politique en matière de solutions n'est, toutefois, pas partout la même. Comparée à l'Allemagne et à l'Autriche, qui sont aussi des États fédéraux, la Suisse présente une particularité, celle d'associer à la démocratie directe un fédéralisme à très petite échelle. Certains länder allemands, à l'instar de la Bavière, sont plus grands que la Suisse. L'Autriche, dont la taille est comparable à celle de notre pays, ne compte que six länder contre 26 cantons en Suisse. Chez nos voisins allemands et autrichiens, la taille moyenne des communes est plus grande et leur autonomie beaucoup plus restreinte que chez nous. Enfin, du fait de l'absence de démocratie directe, la population ne s'exprime sur les grands thèmes politiques qu'une fois par législature – et encore, en bloc. Dans ces circonstances, il n'est pas possible à un petit groupe local d'opposer ses intérêts particuliers à l'intérêt général d'une communauté plus importante, mais plus dispersé au plan géographique.

Encadré 4

Sources

- Ofac, *Nachfrageprognose – Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030*, 2005.
- Ofac, «SIL-Prozess Flughafen Zürich: 19 Betriebsvarianten präsentiert», communiqué de presse du 8 décembre 2006 sur www.bazl.admin.ch.
- Infrac, *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Luftfahrt in der Schweiz*, étude effectuée sur mandat de l'Ofac et d'Aerosuisse, 2006.
- Conseil fédéral, *Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse*, 2004.