

IDHEAP

Administration publique comparée

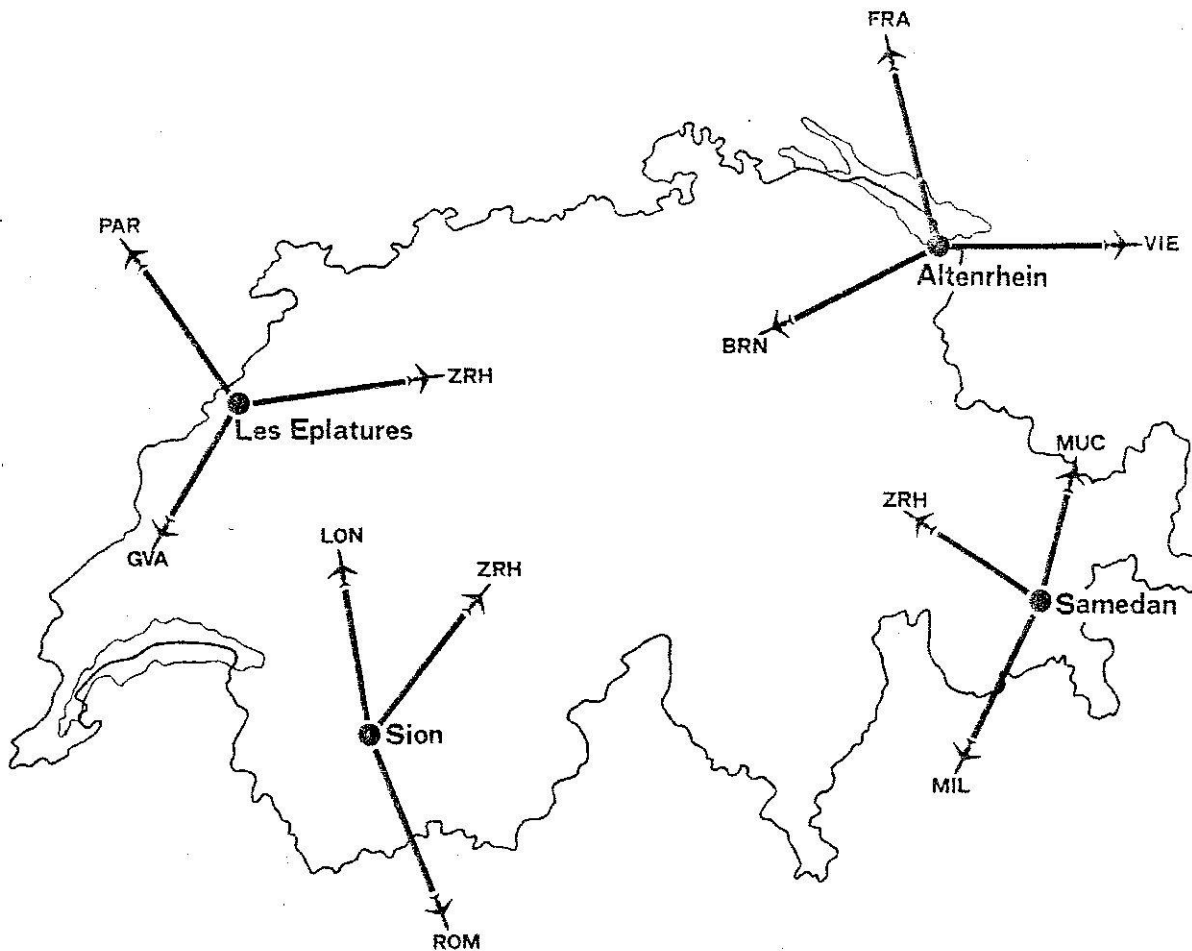
Prof. P. Knoepfel

Séance du 7 mai 1988

## LIGNES AÉRIENNES DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES DE LA SUISSE

### RÊVE OU RÉALITÉ ?

Analyse comparée des essais de quatre cantons - Valais, Neuchâtel, Grisons et St-Gall - à la recherche d'une politique aéronautique.



Présenté par Daniel Ruhier

**TABLE DES MATIÈRES**

Page

1.	Introduction	
11.	Thème et objectif du travail	3
12.	Développement du trafic aérien régional en Suisse	4
2.	Bases légales	
20.	Généralités	6
21.	Entreprises de transport aérien	6
22.	Aérodromes	7
3.	Situation des quatre cas choisis	
31.	L'aéroport de Sion (Valais)	9
32.	L'aéroport des Eplatures (Neuchâtel)	10
33.	L'aéroport de Samedan (Grisons)	12
34.	L'aérodrome d'Altenrhein (St-Gall)	13
4.	Analyse des éléments communs	
40.	Généralités	15
41.	Les projets de lignes aériennes régionales	17
42.	L'aménagement de l'infrastructure	18
43.	Résumé	19
5.	Comparaison des acteurs et de leurs programmes	
51.	Les autorités fédérales	19
52.	Les autorités cantonales et communales	20
53.	Les exploitants des aérodromes	20
54.	Les entreprises de transport	21
55.	Les autres acteurs	21
6.	Conclusions	22
	Notes	
	Annexes	
	Bibliographie	

## 1. Introduction

### 11. Thème et objectif du travail

Sous le titre "L'envol des aéroports régionaux - de nouvelles pistes pour le tourisme", José Seydoux évoque dans "hôtel revue + revue touristique" du 3 mars 1988 : "L'Europe aérienne des années 90 réservera une place de choix aux aéroports régionaux, de plus en plus considérés à juste titre comme des infrastructures de transport indispensables et des instruments de promotion économique et touristique. Le hasard peut-être, et une vision réaliste du futur en tout cas, font qu'en l'espace de quelques mois, plusieurs aérodromes de Suisse romande ont réalisé ou projeté des aménagements substantiels de nature à stimuler un décollage réussi du trafic aérien régional. A l'ombre de Genève-Cointrin, chaque canton rêve aujourd'hui d'un "gateway" dans le pré...".

José Seydoux parle dans son article des développements récents concernant les aéroports de Sion, Lausanne-Blécherette, Fribourg-Ecuwillens, La Chaux-de-Fonds/Les Eplatures et même Payerne, qui avaient alimenté, ces derniers temps, la chronique de politique aérienne régionale.

Or ces développements ne sont pas une exclusivité de la Suisse romande; ils existent aussi dans l'ombre - beaucoup plus grande - de Zurich-Kloten. Cette analyse porte sur deux cas en Suisse romande et deux en Suisse alémanique: les aérodromes de Sion (Valais), des Eplatures (Neuchâtel), de Samedan (Grisons) et d'Altenrhein (St-Gall). Ces quatre aérodromes sont situés dans des régions éloignées des grandes plate-formes suisses de transport aérien que sont les aéroports nationaux de Genève, Zurich et Bâle-Mulhouse et les aérodromes de Berne et Lugano, qui, à eux cinq, se partagent l'ensemble du trafic suisse de lignes.

Bien que les quatre aérodromes choisis présentent de fortes similitudes, ils ne se trouvent pas tous dans la même situation favorable aux développements projetés. Le but de ce travail consiste à démontrer - en tenant compte des différences particulières de chaque cas - quels sont les facteurs les plus importants qui influencent la rapidité de réalisation de la politique aéronautique engagée dans chacun des quatre cantons.

## 12. Développement du trafic aérien régional en Suisse

Le trafic aérien régional, dont l'origine remonte aux Etats-Unis d'Amérique, a connu un développement extraordinaire, surtout depuis que ce pays a engagé sa politique de libéralisation du trafic aérien. L'Europe, et particulièrement la Suisse, n'ont pas été épargnées par cette évolution. On en trouve les causes dans une infrastructure aéronautique bien développée (aéroports, aéronefs, personnel navigant), dans le libéralisme relatif de l'ordre juridique régissant le trafic aérien et, également, dans la liberté du commerce et de l'industrie qui permet aux entreprises et aux bailleurs de fonds de prendre des risques et de faire preuve d'innovations.

Mais, au juste, qu'est-ce que le trafic régional ?

On désigne sous ce terme, où plutôt sous celui de trafic complémentaire, les liaisons aériennes régulières entre

- des centres régionaux, ou entre ceux-ci et des centres principaux (trafic régional proprement dit);
- des centres régionaux et les importants noeuds du trafic aérien international (trafic d'apport, trafic de correspondance).

En règle générale, ces liaisons sont assurées au moyen d'avions équipés de turbopropulseurs et d'une capacité en sièges de 9 à 50 unités.

La fonction principale de ces liaisons consiste donc à compléter le trafic de lignes existant, aussi bien en trafic intérieur que transfrontalier. Elles présentent des avantages par rapport aux transports terrestres en ce qui concerne la rapidité (gain de temps) et les tarifs (intégration dans le système tarifaire international, common rating) et contribuent en outre à délester les grands aéroports.

Dès le début des années 80, le trafic complémentaire a connu un développement spectaculaire non seulement en Suisse mais aussi à partir de notre pays à destination de l'étranger. Le mérite en revient avant tout à l'entreprise CROSSAIR, société suisse de transport aérien régional, qui a fait oeuvre de pionnier en la matière. En avril 1979, l'Office fédéral de l'aviation civile lui a octroyé une concession provisoire d'exploiter trois lignes aériennes régionales. En juillet de la même année, Crossair a inauguré ces lignes au



départ de Zurich pour, ensuite, continuer à développer son réseau. Ainsi, Berne a été reliée à Paris, le canton du Tessin au trafic aérien international grâce aux lignes d'apport Lugano-Zurich et Lugano-Genève. L'aéroport de Bâle-Mulhouse a bénéficié lui aussi de l'expansion de Crossair. A l'heure actuelle, cette compagnie dessert 12 villes dans huit pays depuis les cinq aéroports suisses de Bâle, Berne, Genève, Lugano et Zurich. Elle assure en outre six autres liaisons pour le compte de Swissair.

En Suisse également, l'augmentation de la capacité concurrentielle du rail, dûe notamment à l'amélioration des liaisons ferroviaires (TGV, ICE, IC), revêt une importance particulière pour l'avenir du trafic aérien régional. Cette évolution est également influencée par l'ouverture de nouvelles liaisons aériennes, surtout en provenance ou à destination d'aéroports qui n'étaient pas desservis jusqu'ici par des lignes régulières. L'intégration de tels liaisons dans le réseau régulier dépend en grande partie de l'infrastructure des aéroports touchés, qui doit satisfaire aux exigences du trafic aérien régional.

Pour que le trafic aérien régional puisse se développer dans un cadre sûr et ordonné, il faut que les quatre conditions ci-après soient remplies :

- existence de besoins de transports réguliers par la voie des airs;
- compagnies aériennes disposant d'avions appropriés;
- aérodromes équipés d'une infrastructure suffisante;
- services de sécurité aérienne.

Le présent travail viendra confirmer que ces quatre éléments sont étroitement interdépendants.

## 2. Bases légales

### 20. Généralités

L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) exerce la surveillance directe de l'aviation civile. Cette surveillance porte en particulier sur le personnel aéronautique, les aéronefs, les entreprises de transport aérien, les aérodrômes et la sécurité aérienne.

Les fondements juridiques des tâches de la Confédération - c'est à elle que l'article 37ter de la Constitution fédérale confère toute compétence en matière de navigation aérienne - se trouvent dans :

- la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA, RS 748.0);
- l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne (ONA, RS 748.01).

La politique aéronautique de l'Etat a deux buts : d'une part, elle doit veiller à ce que la navigation aérienne soit intégrée dans le cadre général de la communauté nationale de manière que celle-ci en tire les effets optimaux; d'autre part, dans les domaines du trafic et de l'économie extérieure, elle doit permettre d'harmoniser de manière optimale la satisfaction des besoins de transport et la mise en oeuvre des moyens disponibles (dans l'optique de la consommation d'énergie, de la protection de l'environnement, de la promotion des structures et de la sécurité du trafic).

### 21. Entreprises de transport aérien

En vertu de l'article 27 LNA, le transport professionnel de personnes et de biens sur des lignes de navigation aérienne exploitées régulièrement est soumis à concession. Des obligations particulières sont mises à la charge des compagnies de lignes; il s'agit notamment du devoir d'établir un horaire, d'édicter un tarif, d'assurer l'exploitation et le transport. Les lignes aériennes qui sont déclarées être d'intérêt général au sens de l'article 103 LNA sont exploitées par Swissair. Il est toutefois possible d'octroyer à d'autres entreprises suisses des concessions particulières pour l'exploitation de lignes qui ne sont pas d'intérêt général, mais revêtent une importance régionale.

Ainsi, la compagnie suisse de transport aérien régional Crossair est, depuis le 1er novembre 1983, au bénéfice de concessions ordinaires d'une durée maximale de six ans (renouvelables tous les trois ans) pour l'exploitation de ses lignes. Les entreprises Aéroleasing et Sunshine Aviation sont également titulaires de concessions d'une courte durée, pour l'exploitation de lignes saisonnières au moyen de petits avions.

Avant qu'une décision soit prise sur une demande de concession en vue d'exploiter une ligne, les cantons intéressés (sur lesquels les aéroports à desservir sont sis) et les entreprises publiques de transport dont les intérêts sont touchés, doivent être consultés. En prenant sa décision, l'autorité concédante examine l'intérêt public dans son ensemble et, aussi, si la demande est suffisante pour l'exploitation économique d'un tel service aérien (art. 105 ONA).

Lors de l'examen des demandes relatives aux services régionaux, les critères suivants sont pris en considération :

- les intérêts à une liaison aérienne (besoin, demande de trafic);
- la concurrence d'autres moyens de transport (qualité de l'offre, avantage de temps);
- la politique nationale (amélioration des liaisons avec des régions périphériques du pays; situation particulière d'un aéroport).

Reste à ajouter que la Confédération peut, selon la teneur de l'article 101 LNA, allouer des subventions ou des prêts à la navigation aérienne suisse pour l'exploitation de lignes aériennes régulières; elle doit néanmoins tenir compte de la situation financière du bénéficiaire.

## 22. Aérodrômes

Selon l'article 37 LNA, la construction et l'exploitation d'aérodrômes ouverts à la navigation publique requièrent une concession du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE). La construction et l'exploitation d'aérodrômes privés (champs d'aviation) requièrent, quant à elles, une autorisation de l'OFAC.

Cette obligation des aéroports et des champs d'aviation d'obtenir une concession ou une autorisation dessine déjà le cadre de l'influence qu'exerce la Confédération. La sauvegarde d'intérêts publics se situe au premier plan. Outre la sécurité aérienne, il s'agit de tenir compte des exigences de la défense nationale, de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature et du paysage (art. 38 et 43 ONA).

Maintenir et assurer l'infrastructure aéroportuaire actuelle représente un but d'intérêt public et constitue l'un des éléments importants de la politique aéronautique suisse. Dans l'ensemble, cette préoccupation ne concerne pas seulement les aéroports nationaux de Bâle, Genève et Zurich - où il s'agit plus précisément de conserver les réserves de capacité encore disponibles pour les besoins du trafic commercial - mais aussi les aérodromes régionaux et les champs d'aviation. Il s'agit en l'occurrence de maintenir et d'assurer l'infrastructure actuelle pour les besoins des transports régionaux et de l'aviation sportive. Ces terrains servent en outre à la formation des jeunes pilotes qui se destinent à l'aviation militaire ou commerciale.

En Suisse, les aéroports concessionnés ne sont pas propriétés de l'Etat; ils appartiennent et sont exploités par des collectivités publiques, cantons, communes ou sociétés mixtes. Les procédures de consultation prévues par la LNA et l'ONA représentent d'importants instruments de coordination; elles impliquent en effet la collaboration des offices fédéraux de la protection de l'environnement, des forêts, de l'aménagement du territoire et des aérodromes militaires, ainsi que des cantons. La coordination est également impérative du fait des dispositions concernant l'accord de prêts pour les frais d'extension (LNA, disposition transitoire). En outre, au sujet des aéroports, le droit cantonal (p.ex. de construction) est également applicable, en plus du droit fédéral; la délimitation des compétences n'est cependant pas encore claire.

Les effets d'un aérodrome ne se font pas sentir seulement à l'intérieur de ses propres limites, mais bien au-delà de ses environs immédiats:

- les aéronefs qui l'utilisent incommode les alentours par leur bruit,
- ils utilisent, pour l'arrivée et le départ, l'espace aérien situé au-dessus des terrains et bien-fonds voisins;
- la sécurité des secteurs d'arrivée et de départ exige des espaces dégagés d'obstacles, dont la délimitation peut restreindre le libre usage des bien-fonds en question;

- le trafic de transbordement des passagers et du fret encombre les voies d'accès et de sortie du réseau routier des alentours.

Il en résulte des possibilités variées de conflits, ce qui exige que l'aérodrome soit intégré dans son environnement. Les instruments de l'aménagement du territoire et les intérêts de la protection de l'environnement revêtent dans ce contexte une importance toute particulière.

### 3. Situation des quatre cas choisis

#### 31. L'aéroport de Sion (Valais)

Le canton du Valais a une situation périphérique par rapport à notre pays. Il n'est accessible que par quelques passages obligés, d'où le souci de ses autorités d'améliorer les moyens de communication : lignes ferroviaires Lausanne/Berne-Simplon et Furka-Oberalp, route nationale N9 (le projet de la RN6, largement soutenu au Valais, a été refusé par Berne), aéroport régional. Surtout pour le tourisme, ce dernier pourrait jouer un rôle qui va en s'affirmant.

La Municipalité a créé l'aéroport régional de Sion en 1930, sur les terrains qui lui appartenaient à l'ouest de la ville. Le canton du Valais et la Confédération participèrent pratiquement dès le début à cette entreprise, car les conditions climatiques favorables de la région avaient aussi été reconnues par les responsables de l'armée qui proposèrent alors à la ville de Sion de faire de son aérodrome une place commune à l'aviation civile et à l'aviation militaire.

C'est surtout durant la Seconde guerre mondiale que l'aéroport s'est développé, afin de répondre essentiellement aux besoins de l'armée, de sorte qu'aujourd'hui une piste de 2000 mètres est à la disposition d'un trafic aérien mixte. L'aéroport civil est exploité en vertu d'une concession du DFTCE valable jusqu'en 2001.

Dans le domaine des activités régionales, l'importance de l'aéroport n'est pas négligeable. En plus des quelque deux cents employés de l'Office fédéral des aérodromes militaires (OFAEM), du côté civil, environ 50 personnes sont occupées à plein temps ou à temps partiel dans différentes entreprises aéronautiques.

Par lettre du 18 janvier 1985, la compagnie Crossair avait demandé une concession en vue d'exploiter une ligne régulière Zurich-Sion, sous réserve de l'installation à l'aéroport de Sion d'aides permettant les approches aux instruments. Comme cette condition n'est pas encore remplie à l'heure actuelle, l'OFAC a renoncé à ouvrir la procédure de consultation. Cependant, lors des Championnats du monde de ski, à Crans-Montana en hiver 1987, Crossair a déjà exploité une liaison aérienne entre Zurich et Sion. Les expériences ont clairement démontré la nécessité de devoir disposer d'un système d'atterrissage aux instruments, afin d'assurer une régularité suffisante des vols.

L'actuel projet d'aménagement vise notamment à équiper l'aérodrome des installations indispensables à la sécurité du trafic aérien civil. Compte tenu de l'importance régionale de l'aéroport, la Confédération a prévu d'allouer une subvention d'un taux de 18 %. Le canton du Valais et la commune de Sion versent chacun la moitié du montant restant. Le 24 septembre 1986, l'OFAC a délivré l'autorisation de construction pour une première étape. L'ensemble des investissements pour adapter l'aéroport s'élèveront à quelque 18 millions de francs (système ILS : 6 mio.; accès, aérogare, restaurant, etc. : 12 mio.). Le 2 février 1988, le Conseil général de Sion a voté des crédits d'engagement s'élevant à 3,1 mio. de francs pour l'installation de l'ILS et à 3,7 mio. de francs pour les constructions. Les travaux s'étendront sur une période de plusieurs années; on espère toutefois que l'ILS soit opérationnel au milieu de l'année prochaine au plus tard.

### 32. L'aéroport des Eplatures (Neuchâtel)

"Désenclaver le canton de Neuchâtel, ce n'est pas seulement lui assurer de meilleures voies de communication par le rail et la route avec le reste du pays, c'est aussi l'ouvrir aux liaisons aériennes en créant des accès rapides aux aéroports internationaux de Cointrin et de Kloten. En matière de trafic aérien, le canton de Neuchâtel dispose d'un atout important par la présence de l'aéroport des Eplatures qui doit servir la promotion économique du canton en rendant possibles des vols directs entre La Chaux-de-Fonds et Kloten, voir Cointrin."

C'est en 1912 déjà qu'un comité d'aviation choisit le terrain des Eplatures pour y organiser le premier meeting aérien. Après avoir servi à d'autres manifestations aéronautiques, ce champ fut définitivement aménagé en aérodrome en 1926, année qui vit naître un service quotidien entre Bâle et La Chaux-de-Fonds. Cette ligne, essentiellement utilisée pour la distribution du courrier, fut prolongée d'abord jusqu'à Lausanne, ensuite, dans les années 1928/29, jusqu'à Genève. La ligne du Jura fut exploitée à partir de 1932 par la compagnie Alpar de Berne, qui conserva jusqu'en 1939 le relais aux Eplatures. Après la Seconde guerre mondiale, l'activité aéronautique repris avec l'aide financière des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle. C'est ainsi qu'en 1956 une piste avec revêtement fut construite, de même que des bâtiments (aérogare, restaurant). Les Eplatures était d'ailleurs le premier aéroport suisse avec halte ferroviaire, qui fut créée par les CFF en 1943 déjà.

L'aéroport est au bénéfice d'une concession d'exploitation, renouvelée en 1971 jusqu'en 2001. En 1984, l'exploitant soumit aux autorités fédérales une demande de subvention pour des travaux d'infrastructure. Ces travaux étaient directement liés à la sécurité de l'exploitation (nouveau revêtement pour la piste, aides visuelles et radio-balises, tour de contrôle). Grâce à ces nouvelles installations, les vols d'affaires peuvent être effectués par visibilité limitée, ce qui constitue un avantage considérable pour ce genre d'activités. L'ensemble des travaux a coûté env. 2 mio. de francs. Le canton de Neuchâtel ainsi que les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle ont participé à raison de 80 % aux coûts des travaux. Par décision du 14 août 1985, le Conseil fédéral a alloué une subvention de 410'000 francs aux frais de construction.

Par date du 16 juin 1986, la société tessinoise Sunshine Aviation, à la recherche d'un espace libre pour réaliser ses projets de transport régional, a soumis des demandes de concession pour l'exploitation de lignes régulières entre La Chaux-de-Fonds et Genève/Zurich. Ces demandes sont en suspens en raison des nouvelles prescriptions concernant les vols aux instruments sur les aérodromes régionaux ouverts au trafic régulier, prescriptions qui ne peuvent pas encore être respectées avec l'infrastructure actuelle de l'aéroport des Eplatures.



### 33. L'aéroport de Samedan (Grisons)

A l'occasion de l'assemblée constituant la "Genossenschaft Flugplatz Oberengadin" (Coopérative de l'aérodrome de la Haute-Engadine) à Samedan, le 25 septembre 1936, on a reconnu l'importance des liaisons aériennes pour une région touristique, tout en étant persuadé que le futur leur appartenait exclusivement. Aujourd'hui, le monde est devenu plus petit, les destinations des touristes toujours plus lointaines. Cependant, ceux-ci préfèrent arriver aussi vite que possible sur les lieux de vacances, afin de profiter de leur séjour et de ne pas perdre trop de temps pour y accéder. Les liaisons aériennes peuvent raccourcir les trajets. Si l'Engadine ne possédait pas d'aérodrome, il faudrait en construire un tout de suite. L'aéroport permet à la région de rester concurrentielle.

C'est en 1937 que la commune de Samedan a vendu un terrain de 33'000 m<sup>2</sup> à la "Genossenschaft Flugplatz Oberengadin" pour y construire un aérodrome. Bien que situé à une altitude de 1750 m, il reçut en hiver 1938 déjà, sur son terrain enneigé, les premiers avions de type Douglas DC-2 de Swissair, en provenance de Zurich et de Londres. Un premier contrat conclu en 1940 avec la Confédération au sujet de l'utilisation de l'aérodrome par les avions militaires, de la construction de hangars et d'une piste avec revêtement de 600 mètres, assura la survie de la coopérative pendant et après la guerre. Des négociations laborieuses débouchèrent en 1950 sur la vente du terrain à la Confédération, sous réserve du droit garantissant à l'aviation civile d'utiliser l'aérodrome. La longueur de la piste fut portée à 1800 mètres et un bâtiment d'exploitation/aérogare construit. La concession de l'aéroport est valable jusqu'en 2001.

En hiver 1963/64, l'entreprise zurichoise "Alpine Luft-Transport AG (ALAG)" exploita pour la première fois, sous titre d'une concession du DFTCE, une ligne régulière Zurich-Samedan. Cette liaison, qui n'était assurée que pendant la saison touristique de mi-décembre à fin mars, fut maintenue pendant 21 ans - en dépit d'un succès varié et d'une régularité moyenne des vols (75 % seulement) - et exploitée les dernières années à raison de quatre vols de fin de semaine avec des bi-réacteurs de 7 à 12 places. Depuis les années 80, une étroite collaboration s'étant établie entre ALAG et l'entreprise genevoise Aéroleasing SA (ALG), celle-là renonça au renouvellement de sa concession en faveur de cette dernière, qui avait déposé une demande en vue d'obtenir une concession pour exploiter non seulement la liaison Zurich-Samedan, mais aussi



une ligne Genève-Samedan. Par décision du 8 octobre 1984, le DFTCE octroya la concession pour la ligne saisonnière Zurich-Samedan, rejeta par contre la demande pour la liaison Genève-Samedan, parce qu'Aéroleasing n'avait pas fourni la preuve d'un besoin suffisant et que les autorités des Grisons s'opposaient à cet octroi. Sur le recours de l'entreprise, qui a évoqué des arguments supplémentaires au sujet des besoins et des intérêts en faveur de l'exploitation de cette liaison, le département revint sur sa décision et octroya finalement la concession en mai 1985. La joie ne fut pas de longue durée: En septembre 1987, l'OFAC fit part à Aéroleasing que, - l'aéroport de Samedan ne disposant pas d'aides pour les atterrissages aux instruments - les deux concessions seraient renouvelées pour la dernière fois à l'occasion de la saison d'hiver 1987/88, afin de ne pas porter préjudice aux futures demandes de concession visant la desserte d'aérodromes non-équipés de telles installations. Or, en 1985 déjà, l'OFAC avait communiqué à divers intéressés que l'octroi de nouvelles concessions pour exploiter des lignes régulières de et vers Samedan dépendrait de l'installation d'un système ILS sur cet aérodrome. Au cours de l'année 1987, la "Genossenschaft Flugplatz Oberengadin" jugea bon de renoncer, en raison des coûts élevés et des problèmes opérationnels, à entreprendre cette tâche par ses propres moyens et sous sa responsabilité. Néanmoins, l'"Union d'intérêts Engadin Airways" poursuivit ces plans, constitua la nouvelle société de transport aérien AIR ENGIADINA et commença à offrir, dès le 12 décembre 1987, trois vols journaliers à la demande entre Samedan et Zurich.

#### 34. L'aérodrome d'Altenrhein (St-Gall)

"Il ne nous semble pas du tout utopique que, peut-être dans 10-20 ans, une entreprise privée de transport aérien puisse - sous réserve d'un aménagement conforme de l'aéroport d'Altenrhein - intégrer celui-ci dans son réseau de lignes", déclara en 1966 la Chambre de commerce St-Gall - Appenzell. En effet, vingt ans après, des efforts sont entrepris pour réaliser un projet qui bénéficierait de la situation périphérique de l'aérodrome d'Altenrhein et de son rayon d'influence s'étendant jusqu'à l'Autriche voisine, au Lichtenstein, voire jusqu'à l'Allemagne fédérale.

Les débuts de l'aérodrome d'Altenrhein remontent à l'année 1926, lorsque les communes de Thal, Rheineck et Altenrhein consentirent à donner à bail un terrain marécageux à la société Dornier pour y aménager un champ d'aviation.

La construction fut subventionnée par la Confédération, le canton de St-Gall et diverses communes. L'exploitation de la place fut transférée à la "Ostschweizerische Aero-Gesellschaft" - qui assurait des liaisons régulières sur Zurich et d'autres destinations en Suisse et à l'étranger - et ouverte au trafic public comme aéroport douanier de 2ème classe. Après la guerre, une piste avec revêtement fut construite, dont la longueur fut portée plus tard à 1300 mètres. Aujourd'hui, environ 300 places de travail sont en rapport direct avec l'aéroport, la plupart chez la S.A. "Flug- und Fahrzeugwerke Altenrhein (FFA)", qui est propriétaire de la place et la fait exploiter, sous titre d'une autorisation de l'OFAC, par sa société affiliée "Airport Altenrhein SA".

Au printemps 1984, l'entreprise autrichienne de transport aérien "Rheintalflug" commença à offrir des vols réguliers à la demande entre l'aéroport autrichien de Hohenems/Dornbirn, situé à une distance de 15 km d'Altenrhein, et la capitale de l'Autriche, Vienne. Ce trafic se développant d'une manière réjouissante, il fallut doubler les vols, effectués par des bimoteurs pour six passagers, et l'augmentation des fréquences. Comme l'aéroport de Hohenems est doté d'une piste de 600 mètres seulement, et ne dispose ni d'aides pour les approches aux instruments ni d'éclairage de piste, Rheintalflug a envisagé de transférer son exploitation à Altenrhein et d'employer des avions d'une capacité supérieure (env. 30 places). Lors de la procédure de consultation concernant la demande de concession déposée par Rheintalflug en juin 1984, les autorités du canton de St-Gall donnèrent un préavis négatif au projet de trafic de lignes. Après avoir mené des négociations avec les diverses parties concernées, Rheintalflug réitéra sa demande auprès des autorités fédérales. A la même époque, une autre compagnie autrichienne de transport aérien, "Tyrolean Airways", soucieuse de se développer, eut l'idée d'intégrer la liaison Altenrhein-Vienne dans son réseau de lignes. La deuxième procédure de consultation amenait les autorités cantonales à revoir leur position et à préavis favorablement - sous certaines conditions - l'octroi d'une concession pour l'exploitation d'un service régulier à partir de l'aéroport d'Altenrhein.

Les promoteurs s'étaient trompés dans leurs calculs; en effet l'OFAC avait affirmé dès le début que la demande ne pourrait supporter l'offre que d'une seule entreprise et qu'il ne lui appartenait pas de faire un choix entre deux compagnies autrichiennes sans que les autorités de cet Etat se déterminent. Néanmoins, celles-ci n'ont pu, jusqu'à ce jour, prendre une décision au sujet du requérant qui pourrait exploiter les vols proposés.

L'exploitant de l'aéroport qui, en principe, a décidé d'investir les moyens nécessaires pour répondre aux nombreuses exigences du trafic de lignes - y compris l'installation d'aides pour les atterrissages aux instruments - n'est cependant pas prêt à commencer ces travaux d'aménagement importants avant qu'une concession soit délivrée à l'une des deux entreprises. Par contre, l'exploitation des vols réguliers ne pourra débuter qu'après l'achèvement de tels travaux.

#### **4. Analyse des éléments communs**

##### **40. Généralités**

Les efforts de ce travail portent sur l'analyse et la comparaison des essais de quatre aérodromes régionaux, voire cantons - actuellement les seuls en Suisse qui se trouvent dans une situation comparable - à la recherche d'une politique aéronautique, politique qui vise à l'aménagement nécessaire de l'infrastructure de ces aéroports et à leur intégration dans le réseau de lignes aériennes régulières.

Mais avant de présenter les éléments communs choisis pour cette analyse, il y a lieu de rappeler d'abord les quelques différences qu'il y a entre ces quatre cas:

- En ce qui concerne le statut juridique, on trouve trois aéroports (Sion, Les Eplatures et Samedan) exploités en vertu d'une concession, octroyée par le DFTCE et valable jusqu'en 2001, et un champ d'aviation (Altenrhein) avec autorisation de l'OFAC.
- Comme exploitants des quatre aérodromes, il y a trois sociétés de droit privé - dont l'une est entièrement en mains de collectivités publiques (Aéroport régional Les Eplatures S.A. ARESA), une autre entièrement en mains privées (Airport Altenrhein AG), et la dernière de participation mixte (Genossenschaft Flugplatz Oberengadin) - ainsi qu'une collectivité publique (Municipalité de Sion).

- Les aéroports de Sion et de Samedan sont exploités conjointement avec l'Office fédéral des aéroports militaires (OFAEM), la Confédération étant la propriétaire de la plus grande partie des installations. L'aéroport des Eplatures appartient aux deux villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, tandis que celui d'Altenrhein appartient à la société privée Justus Dornier Holding AG. On trouve d'ailleurs aussi un service d'exploitation de l'OFAEM sur ce dernier aéroport.
  
- En matière de trafic aérien, les deux aéroports d'Altenrhein et des Eplatures ont déjà fait des expériences de desserte régulière pendant les années 1926 à 1939 - période qui ne peut cependant plus servir de référence en raison du développement extraordinaire non seulement du transport aérien, mais aussi des autres moyens de communication - tandis que Samedan et Sion n'ont connu que les différents essais de l'après-guerre. De janvier à mars 1957, la compagnie nationale de transport aérien Swissair a exploité à titre d'essai les liaisons Zurich-Davos-St-Moritz (Samedan), Genève-Zermatt-Sion ainsi que Zurich-La Chaux-de-Fonds (Eplatures)-Genève. Compte tenu que l'avion anglais utilisé, de type "Twin Pioneer", était trop coûteux pour les liaisons à faible demande, l'essai a été interrompu et n'a pas eu de suite. La concession pour la ligne saisonnière Zurich-Samedan, à l'origine exploitée dès 1963 par l'entreprise ALAG, a été renouvelée chaque année jusqu'à l'hiver dernier. Par contre, la concession octroyée en 1966 à Air Glaciers pour exploiter une ligne régulière Sion-Genève n'a jamais été utilisée (bien que le bénéficiaire offre, aujourd'hui encore, des vols d'une certaine régularité sur cette liaison); il en a été de même pour celle qui a été octroyée en 1968 à l'entreprise SATA SA pour exploiter une ligne Genève-Lugano-Samedan.
  
- Les statistiques de trafic des quatre aéroports font apparaître également de grandes différences : pour les cinq dernières années, le nombre moyen de mouvements d'aéronefs variait entre 70'000 à Sion, 50'000 à Altenrhein et 15'000 à Samedan et aux Eplatures; le nombre moyen de passagers était de 30'000 à Sion, de 20'000 à Samedan et à Altenrhein et de 6500 aux Eplatures (voir annexe "statistiques").

Passons maintenant à la présentation des éléments communs, choisis dans le cadre de ce travail comme bases de l'analyse comparée.

#### 41. Les projets de lignes aériennes régionales

Sous l'influence du développement récent du trafic aérien régional en Suisse, et vu leur situation périphérique par rapport au pays et, surtout, aux autres plate-formes suisses de transport aérien, les quatre aérodromes régionaux jouissent tous d'un intérêt accru de la part de certains transporteurs aériens suisses et étrangers. Preuve en sont les différentes demandes actuellement en suspens à l'OFAC, visant à obtenir des concessions pour exploiter les lignes régulières suivantes (ligne, requérant, date de la demande) :

- Sion-Zurich, Crossair, du 18 janvier 1985;
- La Chaux-de-Fonds-Genève, Sunshine Aviation, du 16 juin 1986;
- La Chaux-de-Fonds-Zurich, Sunshine Aviation, du 16 juin 1986;
- Altenrhein-Vienne, Rheintalflug, du 20 juillet 1984;
- Altenrhein-Vienne, Tyrolean Airways, du 15 septembre 1986.

Outre ces demandes, Crossair et Air Engiadina (et certainement Aéroleasing SA, dont la concession est échue depuis le 4 avril 1988) s'intéressent à la liaison Zurich-Samedan, tandis que Sunshine Aviation et Air Engiadina poursuivent le projet d'une liaison Lugano-Samedan. D'autres idées pour relier Sion à Londres, Samedan à Munich ainsi qu'Altenrhein à Francfort sont à l'étude.

On constate que, excepté la ligne Altenrhein-Vienne - qui ne se distingue d'ailleurs pas tellement des autres, vu qu'il est question de remplacer l'actuel service régulier interne entre Hohenems et Vienne par le transfert de l'exploitation d'un petit aérodrome du "Vorarlberg" à l'aéroport mieux équipé d'Altenrhein -, toutes les demandes en suspens concernent des liaisons internes entre un aérodrome régional et un noeud important du trafic aérien international. On vise donc particulièrement le trafic d'apport et de correspondance des vols continentaux et intercontinentaux des grandes lignes aériennes. On peut s'attendre que, pour les aéroports de Sion et Samedan et leurs zones attenantes, ce trafic soit plutôt de nature touristique, tandis qu'à Altenrhein et aux Eplatures, le trafic soit plutôt d'affaires.

Reste à savoir si le besoin suffit vraiment à garantir une exploitation rentable des lignes proposées. Sans vouloir entrer dans les détails - la question ne fait pas partie de cette analyse - il nous paraît quand même important d'exprimer quelques doutes à ce sujet (cf. résultats des lignes saisonnières, annexe "Statistiques").

## 42. L'aménagement de l'infrastructure

Le programme fédéral de 1945 concernant le développement des aérodromes civils considérait les aéroports régionaux avant tout comme des stations pour le service d'apport, et - dans une mesure réduite - pour les services directs de lignes à destination de l'étranger et comme centres principaux de sport, de tourisme et d'instruction aéronautique. Le fait que l'aérodrome d'Altenrhein ne soit actuellement plus au bénéfice d'une concession n'empêche pas qu'il soit désigné comme aérodrome régional, au même titre que les trois aéroports concessionnés, qui tous sont "d'un intérêt public, servant aux besoins de trafic régionaux ou à la formation des jeunes pilotes dans le trafic commercial et l'aviation militaire".

A part les longueurs des pistes, qui varient entre 800 mètres (Les Eplatures), 1300 mètres (Altenrhein), 1800 mètres (Samedan) et 2000 mètres (Sion), les quatre aérodromes disposent d'une infrastructure de "qualité semblable" pour les activités de l'aviation civile: Tous disposent de petits locaux d'attente et de contrôle douanier pour l'enregistrement des passagers. Ces bâtiments donnent, néanmoins, lieu à quelques doutes sur leur utilité lorsqu'il s'agit d'accueillir des passagers internationaux en cas d'une desserte par des lignes régulières, compte tenu du fait que les mesures de sûreté (contrôle des passagers et des bagages) sur les aéroports ont dû être considérablement renforcées ces dernières années. Ne parlons pas de l'organisation de secours (véhicule-incendie etc.) et des moyens de déneigement et dégivrage des pistes et aéronefs, qui doivent répondre à des standards beaucoup plus élevés en cas de desserte d'un aérodrome par des lignes régulières.

En ce qui concerne les installations de sécurité aérienne, aucun des quatre aérodromes n'est équipé actuellement de systèmes de vols aux instruments, considérés par l'OFAC comme suffisant à assurer la régularité et la sécurité d'un trafic de lignes qui, par définition et son obligation de garantir l'exploitation selon un horaire établi, devrait être un trafic tout-temps. Mais, partout, on est en train d'étudier ou de réaliser des installations de sécurité aérienne visant à assurer une exploitation étendue aux conditions de vol aux instruments, c'est-à-dire des approches et/ou atterrissages aux instruments. Ces projets, voire ces travaux, sont très avancés à Sion et aux Eplatures; ils sont encore moins définis à Altenrhein; à Samedan, la discussion de principe sur les possibilités et l'utilité d'une telle installation, et la question des frais, devrait être relancée sous la pression des promoteurs de vols de ligne qui, avec les parties concernées, manifestent la volonté d'entreprendre ces travaux.



#### 43. Résumé

Les deux éléments présentés ci-dessus, les projets de lignes aériennes régionales pour lesquelles les demandes de concession sont en suspens à l'OFAC et les aménagements de l'infrastructure qui sont en voie de réalisation vont servir de bases à notre analyse des facteurs influençant la mise en oeuvre de la politique aéronautique engagée dans chacun des quatre cantons.

### 5. Comparaison des acteurs et de leurs programmes

#### 51. Les autorités fédérales

Selon le libellé de l'article 37ter de la Constitution fédérale, la Confédération a la compétence complète et exclusive en matière de navigation aérienne. Le Conseil fédéral fait exercer cette compétence par son Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE). La surveillance directe est assurée par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

L'OFAC représente à cet égard l'acteur le plus important au niveau fédéral, si ce n'est le plus important de tous. D'une part, l'office étudie les demandes de concession visant à exploiter les lignes régulières, conduit les procédures de consultation auprès des cantons concernés et des autres transporteurs publics et propose ensuite au DFTCE de concéder les droits requis ou de refuser la demande; d'autre part, il doit approuver tous les aménagements projetés sur les aérodromes civils tels que les constructions pour le trafic des passagers (aérogares), les aéronefs (hangars) ou les installations de la sécurité aérienne. Il traite en outre les demandes de prêts accordés à l'aménagement des aérodromes en vertu des dispositions finales de la modification de la LNA du 14 décembre 1984.

Le Département militaire fédéral (DMF) peut, lui aussi, jouer un rôle important d'acteur. Selon l'article 105 ONA, une concession pour le trafic de lignes est refusée si l'exploitation est incompatible avec les intérêts de la défense nationale. Il va de soi que les aménagements projetés par l'exploitant civil d'un aérodrome utilisé conjointement avec le militaire et qui, normalement, est propriété du DMF, doivent avoir été approuvés par les autorités militaires.

S'il ne s'agit pas d'aménagements majeurs nécessitant une modification ou même l'octroi d'une concession d'exploitation (ou de construction d'un aérodrome civil, les offices fédéraux de l'aménagement du territoire (OFAT), de la protection de l'environnement (OFPE), des forêts et de la protection du paysage (OFPP) et la commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage entrent aussi en fonction comme acteurs fédéraux, mais d'une façon moins importante.

## 52. Les autorités cantonales et communales

Les autorités cantonales jouent un rôle prépondérant dans la procédure de consultation concernant une demande de concession pour l'exploitation d'une ligne régionale. En vérité, l'article 105 ONA statue uniquement que le DFTCE, en prenant sa décision, "consulte les gouvernements des cantons intéressés..dont les intérêts sont en jeu" et que la concession "peut notamment être refusée...si le gouvernement d'un canton intéressé...fait opposition"; pourtant, pour des liaisons régionales, l'avis d'un canton revêt un poids beaucoup plus important que pour des liaisons internationales, voire intercontinentales, ou l'intérêt national est prépondérant.

En ce qui concerne l'aménagement des aéroports, la compétence fédérale d'octroyer des autorisations de construire s'est souvent heurtée aux attributions cantonales, entraînant par là difficultés et retards. L'opinion qui prévaut veut que les procédures cantonales (et communales) soient nécessaires au respect des législations respectives de construction; elles ne doivent toutefois pas empêcher la réalisation des aménagements approuvés par l'autorité fédérale.

## 53. Les exploitants des aérodromes

Dans les cas où l'aérodrome est exploité par une collectivité publique (canton, commune), on peut s'attendre que la relation rapprochée autorité-exploitant soit favorable aux projets de desserte régulière et d'aménagement de l'infrastructure. Ce n'est cependant pas toujours le cas. Nous pourrions citer des exemples où la gestion et même l'existence d'un aérodrome ont été remises en question par l'activité (ou l'inactivité ?) politique des autorités communales, bien qu'elles soient actionnaires majoritaires de la société d'exploitation.



#### 54. Les entreprises de transport

Il y a lieu de distinguer entre les entreprises publiques de transport qui, selon l'article 105 ONA, sont parties à la procédure de consultation sur les demandes de concession de ligne, et les entreprises de transport aérien qui s'intéressent à desservir les aéroports régionaux par des vols réguliers.

En cas de liaisons régionales, les CFF (ou les sociétés de chemins de fer privés concernés) ainsi que Swissair et Crossair, si cette dernière n'est pas en même temps requérante, font partie du premier groupe. L'influence de leur position varie de cas en cas: Bien que les CFF soient le plus affectés par l'établissement d'une ligne régionale à courte distance, le principe de la libre concurrence entre les moyens de transport et, ainsi, l'octroi d'une concession de ligne, sont de plus en plus légitimes, surtout dans les cas où les transports terrestres empêchent de faire l'aller-retour le même jour et une durée de séjour suffisante au lieu de destination. Par contre, l'avis de Swissair, qui ne paraît pas être excessivement touchée par une telle décision, revêt une grande importance si l'on considère - surtout lorsqu'il s'agit d'une liaison d'apport et de correspondance à destination d'un aéroport national - la coopération d'une grande compagnie aérienne comme nécessité absolue à la réussite du projet. Ainsi s'explique une certaine interdépendance entre les deux groupes. Outre les conditions mentionnées aux articles 102 (entreprises suisses), 103 (entreprises étrangères) et 104 ONA, la bienveillance de notre compagnie nationale envers les demandeurs, qui ne jouissent pas tous du même crédit, est un atout important de chaque demande de concession de ligne.

#### 55. Les autres acteurs

En plus des commissions consultatives institutionalisées par l'article 93 ONA chargées de traiter les questions relatives au bruit des aéroports et qui regroupent les représentants des différents milieux intéressés (autorités, exploitants, utilisateurs, riverains), il existe aussi dans la plupart des cas étudiés ici des associations locales, régionales ou même nationales (agissant par l'intermédiaire de représentants locaux): elles regroupent les promoteurs ou les adversaires de la politique aéronautique mise en oeuvre et tentent par le biais de leurs programmes d'action d'accélérer ou de freiner, voire d'empêcher, la réalisation des projets d'intégration des aéroports dans le réseau suisse de lignes régulières.

## 6. Conclusions

Nous avons l'intention de présenter dans ce travail les efforts de quatre aérodromes régionaux désireux de s'intégrer dans le réseau de lignes aériennes régulières en procédant aux aménagements nécessaires de leurs infrastructures, et de démontrer que la rapidité de la mise en oeuvre de leur politique aérienne dépend fortement de l'arrangement politico-administratif en place et du comportement de ses acteurs. Cela est plus évident pour la réalisation des aménagements sur les aérodromes que pour l'inauguration d'une nouvelle liaison aérienne. Néanmoins, comme ces deux éléments sont étroitement interdépendants, on peut constater que le même arrangement influence par ces actions la rapidité de la réalisation d'une desserte régulière. Nous considérons les facteurs suivants comme décisifs à la définition et à la mise en oeuvre d'une politique aéronautique qui vise les mêmes buts que les quatre cantons:

- existence d'une demande suffisante pour des vols réguliers;
- disposition d'une entreprise de transport aérien à exploiter une ligne régulière;
- souplesse d'interprétation de la législation et des accords aéronautiques bilatéraux;
- aménagement d'une infrastructure suffisante pour le trafic de ligne;
- volonté et bienveillance des autorités à tous les niveaux;
- coopération et bienveillance des entreprises de transport;
- activités des milieux concernés.

Ce n'est pas par hasard que l'élément d'une demande suffisante figure en première position. Tous les efforts d'une politique aéronautique visant aux objectifs présentés seraient vains s'il était impossible d'exploiter économiquement une liaison régulière. L'étude de cette question relative aux quatre cas présentés dépasse malheureusement le cadre du présent travail.

\* \* \*

\* \*

\*

STATISTIQUES1. Nombre de passagers du transport aérien 1987

Aéroport	nombre total	par jour	réguliers	par jour
Zurich	10'563'138	28'940	8'875'745	24'317
Genève	5'553'934	15'216	4'415'738	12'098
Bâle	1'228'974	3'367	934'763	2'561
Lugano	209'324	573	198'377	544
Berne	83'181	228	61'166	168
Sion	11'454	31	-	-
Samedan	4'879	13	736	2
Altenrhein	3'353	9	-	-
Les Eplatures	696	2	-	-

2. Développement du trafic aéroport 1983 - 1987

Mouvements	Sion	Eplatures	Samedan	Altenrhein
1983	66'848	15'065	14'109	47'980
1984	63'575	12'876	13'020	49'362
1985	67'498	15'163	13'942	55'234
1986	71'197	14'952	14'547	45'629
1987	71'685	14'045	15'474	45'503
Passagers				
1983	26'935	6'698	17'191	19'372
1984	28'265	6'337	16'700	18'435
1985	32'951	6'862	18'259	21'538
1986	29'604	6'310	18'058	19'108
1987	32'981	7'420	18'796	19'801

3. Nombre de passagers des liaisons saisonnières 1987/88

Mois	AEROLEASING				AIR ENGIADINA		CROSSAIR	
	Zurich-Samedan-Genève				Zurich-Samedan		Zurich-Sion*	
	vols	Ø	vols	Ø	vols	Ø	vols	Ø
Déc.	10	4,4	10	2,6	66	4,1	-	-
Janv.	14	4,1	15	3,0	125	4,0	28	10,6
Fév.	20	4,6	20	4,0	118	7,5	38	6,6
Mars	16	3,0	19	3,1	109	6,2	-	-

\*Janvier/Février 1987

## Notes

page 8

Après la modification de l'article 101 LNA et l'abrogation par la loi fédérale du 14 décembre 1984 relative aux mesures d'économie 1984 (programme complémentaire) de l'arrêté fédéral du 22 juin 1945 concernant le développement des aérodromes civils, la Confédération ne peut qu'accorder aux aérodromes publics qui intéressent la Suisse ou une grande partie du pays des prêts jusqu'à concurrence de 20 pour-cent des frais d'aménagement. Cette autorisation expire le 31 décembre 1990.

page 9

L'ordonnance du 9 mars 1984 concernant les zones de bruit des aérodromes régionaux exploités en vertu d'une concession est entrée en vigueur. Les critères d'appréciation et les valeurs limites contenus dans la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) ont été repris dans cette ordonnance.

page 10

Extrait du "Rapport du conseil d'Etat du canton de Neuchâtel concernant la politique neuchâteloise en matière de transports et communications (du 4 septembre 1985)".

page 13

"Neue Zukunftsperspektiven für den Flugplatz Altenrhein?" in Schweizer Maschinenmarkt, 9403 Goldach, Nr.37/1966, S.117.

## Bibliographie

Office fédéral de l'aviation civile (1980):

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

Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire (1984):

Etudes de bases, conceptions, plan sectoriels et projets de construction de la Confédération (art.13 LAT), Vue d'ensemble, complément; DFJP, Berne.

Tschopp, Patrice (1986):

L'aéroport de Sion, Histoire d'une passion 1935-1985, Imprimerie Gessler, Sion.

Genossenschaft Flugplatz Oberengadin (1987):

50 Jahre Flugplatz Oberengadin, Festschrift, Engadin Press AG, Samedan.

Aero Revue 6/1963