

---

# UNE INFRASTRUCTURE NATIONALE PRISE DANS L ' ENCHEVÊTREMENT DU FÉDÉRALISME

LE CONFLIT QUI N ' EN FINIT PAS À L 'AÉROPORT  
DE ZURICH

---

---

RÉSUMÉ

---

AOÛT 2009

## *Une infrastructure nationale prise dans l'enchevêtrement du fédéralisme*

### *Le conflit qui n'en finit pas à l'aéroport de Zurich*

L'aéroport de Zurich jouit d'une dimension internationale et nationale qui fait de cette infrastructure un enjeu primordial pour la Suisse. Et ceci non seulement parce qu'il est le plus grand de Suisse mais aussi parce qu'il est une plaque tournante (« hub ») du trafic aérien international, notamment par le biais du transporteur Swiss. En effet, c'est par cet aéroport que passent 58% des passagers et 80% du fret aérien de notre pays. De plus, 95% des voyageurs en transit passe par lui ainsi qu'une grande partie des voyageurs provenant des autres cantons suisses, les zurichois ne comptant que pour 38%. Dès lors, on peut considérer que cet aéroport est l'un des moteurs de notre économie et de notre croissance. On estime, en gros, qu'il a créé 112'000 postes de travail et généré une plus-value de 19,5 milliards de francs par an. On ne saurait ainsi sous-estimer son importance dans tous les domaines concernés par le trafic aérien, comme le tourisme et les multinationales. Tous ces facteurs lui donnent incontestablement un statut national.

Bien que d'autres aéroports du pays aient eux aussi une importance nationale, notamment ceux de Bâle et de Genève, ils ont, en principe, d'autres caractéristiques. Bâle est par exemple impliqué dans une stratégie binationale et Genève, qui, faut-il le rappeler, dispose d'un secteur français, est très important pour les organisations internationales sises à Genève et sur la métropole lémanique. Cependant, dans cette étude seule la question de l'aéroport de Zurich est analysée et les propositions formulées ne concernent que celui-ci. En effet, c'est dans la région zurichoise qu'aujourd'hui les conflits semblent les plus inextricables.

### *Un nœud gordien*

L'avenir du développement de l'aéroport de Zurich est menacé depuis des années par des conflits qui n'en finissent pas. Ils ont commencé dans les années 90 puis se sont aggravés depuis 2001 en raison des exigences de l'Allemagne dans le domaine du trafic aérien. Cette dernière ne voulant pas voir le survol de son territoire prendre des proportions excessives. Cette exigence a forcé la Suisse à faire passer da-

vantage d'avions par son propre sol, notamment sur des régions très peuplées. Cette exigence venue de l'extérieur du pays a mis en évidence les faiblesses de notre système politique dont nous croyions qu'il constituait une recette magique pour la résolution des conflits. En réalité, ceux-ci se sont multipliés, autour de l'aéroport de Zurich, pour une multitude de raisons tenant, par exemple, à des avis divergents sur les voies d'approche d'atterrissage ou, sur une plus petite échelle, mais avec une égale force d'obstruction, aux intérêts des riverains. Dès lors, l'aéroport s'est retrouvé pris dans les filets du développement urbain non coordonné local. Ainsi, les possibilités même de développement de celui-ci ont été fortement entravées.

Le débat politique autour de l'aéroport de Zurich forme aujourd'hui un cercle vicieux. Aussitôt qu'une décision est prise, elle suscite des oppositions et personne ne parvient à formuler un compromis. La cause la plus profonde de cette situation tient à une imbrication entre les acteurs politiques concernés (notamment ceux qui s'occupent de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la politique des transports et de la politique étrangère) et une large dispersion des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes. Ainsi assistons-nous à un « enchevêtrement fédéral » dont l'avenir de l'aéroport est véritablement prisonnier. Cette situation a offert aux intérêts particuliers de nombreuses possibilités, en jouant sur les délais et les faits accomplis notamment, pour bloquer toute décision. Il ne semble pas y avoir d'instance supérieure capable de pondérer les intérêts particuliers au regard du bien commun.

### *Entre compétences fédérales larges et droit de veto cantonal étroit*

Les compétences de la Confédération en matière de trafic aérien sont loin d'être négligeables: selon l'article 87 de la Constitution fédérale, elle jouit d'une puissance législative dans ce domaine, ainsi qu'un pouvoir de régulateur. C'est elle qui accorde des autorisations et les concessions pour les activités aéroportuaires et c'est encore elle qui contrôle la sécurité aérienne en tant que propriétaire de Skyguide. C'est encore elle qui, au plan international, est une interlocutrice pour nombre de questions à résoudre dans ce domaine. Elle joue donc un rôle majeur en matière d'aviation à l'exception de la gestion des aéroports.

En ce qui concerne Zurich, on relèvera que ce canton ne peut accéder à son rôle de « quasi-régulateur » que par deux instruments liés: il est à la fois l'un des proprié-

taires de l'aéroport par sa participation à la société qui l'administre et en même temps il peut peser sur les décisions concernant les lois aéroportuaires cantonales à travers la voie référendaire. Par exemple, la régulation actuelle interdit au gouvernement cantonal d'abaisser sa participation en dessous de 33 %, et oblige la société gérante l'aéroport à ce que au moins un tiers des membres du conseil d'administration soit nommé par le canton. De plus, le règlement de l'aéroport prévoit que les changements dans ces dispositifs sont soumis au droit référendaire. Précisons enfin que les statuts de l'aéroport de Zurich précisent qu'aucun autre propriétaire ne peut exercer ses droits de vote au-delà de 5 %. Avec un tel étrange dispositif, le canton garde cependant une sorte de contrôle politique de l'aéroport face aux propriétaires privés à travers sa participation comme propriétaire privilégié de l'aéroport avec seulement un pouvoir de quasi-régulateur.

Une telle division des compétences, ne permet plus réellement de tenir compte des intérêts et du développement de l'aéroport de Zurich. C'est inquiétant, car depuis sa création il y a 60 ans, il est devenu un « hub » international dont l'impact économique s'est étendu bien au-delà du canton. Ce changement structurel n'a pas encore pris en compte la nouvelle réalité de la répartition des tâches. Ainsi, dans le rapport de 2004 du Conseil fédéral sur la politique aéronautique, il a bien été souligné la faiblesse relative de la Confédération face aux problèmes de la gestion des aéroports, tout particulièrement en ce qui concerne Zurich. Dès lors, on peut espérer que la révision planifiée de la loi sur le trafic aérien dans laquelle la gouvernance des aéroports est problématisée, offrira éventuellement la possibilité d'une nouvelle répartition des compétences.

### *La répartition des compétences dans d'autres infrastructures nationales : les aéroports comme cas particuliers*

La structure fédérale de la Suisse a constamment été revue et révisée durant les 150 dernières années. Il s'agissait à chaque fois de répondre à des défis ou à s'adapter à de nouvelles réalités. Dans pratiquement toutes les situations où les infrastructures étaient d'importance nationale, on a assisté à un déplacement des compétences cantonales en direction de la Berne fédérale. Que l'on songe d'abord, pour s'en convaincre, à la Poste (1848), puis aux Chemins de fers (fin du 19<sup>ème</sup> siècle), qui étaient privés à l'origine, puis relevant ensuite de la Confédération. En 1960, le même cas de figure s'est produit avec les autoroutes et les routes nationales puis, plus tard, avec les NLFA (dans les années 90). Enfin, le changement le plus récent,

celui du nouveau système de péréquation financière qui s'est mis en place, au début du 21<sup>e</sup> siècle, a donné une forme plus compréhensive de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

Dans le cadre des infrastructures nationales, les aéroports, en restant fortement dépendants des cantons, représentent une exception. En particulier, les « quasi-compétences » du canton de Zurich fondées sur des droits de propriétés liés à la régulation, offrent de remarquables possibilités de blocage. Dans d'autres infrastructures nationales, on ne trouve pas de telles possibilités. Ce type de mécanisme de veto y est en général inconnu. Enfin, au regard des compétences fédérales en matière de trafic aérien, la légitimité du système cantonal zurichois vis-à-vis de son aéroport, ne paraît guère fondée.

Dans la répartition des tâches propres à un système fédéral, le principe de subsidiarité prend tout son sens, parce qu'il s'applique aux niveaux politiques qui peuvent le mieux résoudre tel ou tel problème. Dans le secteur des infrastructures, ce principe implique une régulation et des financements aux trois niveaux : de la Confédération pour les infrastructures nationales, des cantons pour celles qui sont régionales et des communes pour les infrastructures locales. Il ne s'agit pas, dans le cas de l'aéroport de Zurich d'abandonner ce principe, mais plutôt de comprendre ce qui justifie un rôle plus important de la Confédération dans le domaine des transports aériens et de l'importance de ce secteur pour une vision globale de l'économie du pays. Cela implique des compétences élargies pour la Confédération en matière de trafic aérien, et ceci spécialement en raison du fait que ce secteur a une forte dimension internationale.

Dans le cas des infrastructures, la répartition des compétences a été, par le passé, provoquée soit par une avancée technologique, soit par l'importance des investissements à concéder, soit par la nécessité d'une recherche d'efficacité ou alors pour la résolution de crise sectorielle. En raison des enchevêtrements politiques, dont l'aéroport de Zurich est pratiquement prisonnier, nous sommes face à une telle situation de crise. Historiquement parlant, les déficiences dans des infrastructures nationales ont été souvent surmontées, en Suisse, par des votations. En ce qui concerne les conflits et tensions autour de l'aéroport de Zurich, l'initiative Kleeblatt pourrait ainsi constituer un exemple. Rappelons qu'en 1990, quatre blocages régionaux pour stopper la finalisation de la construction d'un réseau de routes nationales ont échoué en raison d'un vote populaire national.

*Conflits des aéroports et mécanisme de recherche de solutions dans d'autres pays*

Une comparaison internationale montre que même dans les pays où les aéroports provoquent des conflits, le cadre politique et institutionnel destiné à la résolution de ceux-ci est profondément différent de ce que nous connaissons en Suisse. Même dans des pays à structure fédérale, comme l'Allemagne et l'Autriche, on ne trouve pas des territoires d'actions politiques aussi petits qu'en Suisse. Des Länder comme la Bavière ou le Baden-Württemberg sont plus grands que la Suisse. Quant à l'Autriche, comparable à la Suisse dans ses dimensions géographiques, elle ne compte que 9 Länder. Si l'on se tourne vers la Hollande ou le Danemark, nous trouvons des pays hautement centralisés. On précisera encore que, dans ces pays, les communes sont plus grandes et leur autonomie plus limitée. Tout cela désigne un cadre politique plus large dans lesquels le développement des aéroports peut évoluer dans l'intérêt du grand nombre.

Dans la plupart des pays, les « hub » jouissent d'une priorité politique découlant de leur importance économique et de leur rôle critique dans le système des transports nationaux et internationaux. Les Hollandais l'ont bien compris, eux qui ont développé une stratégie (Mainport-Strategie) fondée sur le rôle essentiel du port de Rotterdam et de l'aéroport d'Amsterdam. Leurs décisions portent sur un développement pour le long terme. Elles sont prises essentiellement par le gouvernement central ou par des subdivisions territoriales dont les dimensions sont comparables à celle de la Suisse tout entière. Dès lors, on n'assiste pas, dans ces pays, à un enchevêtrement des intérêts et du système de décisions comparable à ce que l'on voit actuellement à Zurich. Les possibilités, pour les régions et les communes de bloquer des décisions concernant des aéroports sont donc limitées, à l'exception des plans d'extension des aéroports.

Une autre différence importante entre la Suisse et ses voisins est que ceux-ci ne connaissent pas de système politique comme la démocratie directe. Dès lors les questions politiques sont rassemblées en un seul « paquet » et ne font l'objet d'une consultation populaire qu'une seule fois par législature principalement lors des élections. Cela implique, pour le citoyen, qu'il peut adhérer aux propositions politiques d'un parti, mais qu'il ne peut pas prendre position sur un thème spécifique. Dès lors, l'expression d'un veto devient plus difficile et il n'est pas aisé, pour des groupes d'intérêts défendant un point de vue particulier, de s'opposer à de larges ensembles de citoyens défendant une politique intéressant l'ensemble du pays.

Dans l'apaisement des conflits entre riverains et aéroports, on trouve un instrument essentiel : il porte sur des prévisions concernant l'utilisation de l'espace et sur la limitation du développement de l'habitat dans les couloirs utilisés par les avions. Dans certains cas, il y a des procédures de compensation, des processus de médiation, et des mesures permettant d'augmenter la qualité de la vie dans le voisinage d'un aéroport. Ces mesures permettent d'envisager une nouvelle approche des conflits afin de les résoudre ou tout au moins de les apaiser.

### *Le processus PSIA et les initiatives cantonales comme source majeure de conflits*

Les deux champs centraux de l'expression des conflits, autour de l'aéroport de Zurich, sont les initiatives cantonales et le processus PSIA (Plan Sectoriel de l'Infrastructure Aéronautique). D'autres champs de conflits sont également ouverts, comme par exemple, des plaintes pénales sur les dommages provoqués par le bruit, des recours lors de procédures devant conduire, en principe, à tel ou tel type d'autorisation, des débats techniques sur la manière de mesurer le bruit et enfin des offensives diplomatiques envers l'Allemagne.

Au plan cantonal, on a observé, depuis quelques années, au lancement d'une véritable série d'initiatives formulées par la société civile et par des politiques. En novembre 2007, l'initiative dite du plafonnement a été soumise au peuple. Elle prévoyait une limitation du trafic aérien à 250'000 vols par année, ainsi qu'un prolongement de la durée d'interdiction des vols de nuits (9 heures). Cela n'aurait pas seulement entravé le développement du trafic aérien dans notre pays, mais aussi nettement limité ce trafic sur le plus grand aéroport suisse et aussi affecté la fonction de hub de l'aéroport. Elle a été rejetée par 63 % des votants tandis, que le contre-projet (ZFI « Zürcher Fluglärm-Index ») portant sur la mesure et le niveau du bruit sur l'aéroport de Zurich a été accepté par les Zurichois dans une proportion similaire. Ce contre-projet oblige le gouvernement cantonal à prendre des mesures dès qu'un ensemble de 47'000 riverains sont fortement concernés par le bruit. Il implique aussi que ce même gouvernement devra agir pour limiter le trafic aussitôt que sera dépassée la limite des 320'000 vols par année.

On aurait pu croire qu'une décision aussi claire du souverain zurichois allait mettre fin aux conflits interminables. Il n'en a rien été. Dans la foulée de ces résultats, deux initiatives cantonales furent lancées dont l'une (« Fairflug »), sera en principe déposée en septembre 2009 et l'autre portant sur l'interdiction de modi-

fier les pistes de décollage ou d'atterrissage le sera dans le courant de l'été 2010. A cela, il faut ajouter que déjà en 2007, les limites prévues par le projet ZFI ont été très vite approuvées par le minimum requis des 47'000 riverains ainsi que par le gouvernement cantonal. Enfin, signalons qu'une autre initiative des autorités qui prévoyait un plafond de 320'000 vols par année, a été rejetée par le Grand Conseil zurichois.

Un deuxième espace d'affrontements est apparu avec le plan des infrastructures pour le trafic aérien (PSIA). Le but de ce processus de coordination entre la Confédération et les cantons concernés était la formulation d'un règlement portant sur le fonctionnement des aéroports qui devait permettre à toutes les parties concernées de mettre en place, sur le long terme, le maximum de sécurité à tous les niveaux. Les préparations du PSIA ont commencé en 1996 avec l'élaboration de principes au plan fédéral. En 2001, on a vu apparaître un processus de coordination pour l'aéroport de Zurich. Mais il n'eut aucun succès et fut abandonné. On a alors vu apparaître processus de médiation. Mais lui aussi échoua. En 2004 fut lancée une deuxième méthodologie de coordination pour l'aéroport de Zurich. Elle sera terminée au plus tôt en 2011, c'est-à-dire 15 ans après les premiers travaux préparatifs lancés au niveau de la Confédération.

Aussi bien dans le cadre du processus PSIA que dans celui des initiatives populaires, mentionnées ci-dessus, on s'aperçoit que les différentes variantes proposées par les adversaires du bruit, variantes qui portaient sur la longueur des pistes ou sur des pistes parallèles, ont été vigoureusement combattues. Et pourtant, elles apportaient un meilleur rapport entre le volume du bruit et celui du trafic que celui qui existe aujourd'hui. La raison pour laquelle on ne s'est pas accordé sur ce point, tient au fait que les possibilités de recours lors de modification de l'aménagement du territoire sont plus fortes que ce qui pourrait être accompli en matière d'augmentation du trafic avec les pistes existantes. Cela montre combien les possibilités de blocage permises par l'enchevêtrement fédéral rendent difficiles un processus devant conduire à un compromis.

### *La diminution des perturbations sonores et le boom de la construction dans les communes proches de l'aéroport*

La relation entre le bruit provoqué par un aéroport et les riverains concernés ne s'inscrit pas dans un simple rapport entre un « responsable » et une « victime »,



car on y trouve des interactions multiples. Des mesures objectives du bruit montrent qu'il a diminué dans le temps même où le nombre des riverains augmentait. Plus précisément et contrairement à la perception du public ces mesures mettaient cette diminution du bruit en évidence dans les zones concernées, c'est-à-dire une diminution de deux tiers entre 1987 et 2007. Et pourtant, dans la même période, le nombre des passagers augmentait de 98% et celui des vols de 47%. La diminution du bruit tenait à des progrès technologiques stimulés par la perspective de payer moins de taxes aéroportuaires si cette diminution était réalisée, perspective présente dès les années 1980.

Tandis qu'une partie substantielle du bruit diminuait dans les vingt dernières années, la population de nombreuses communes riveraines augmentait, produisant un boom de la construction se situant entre 20% et 85%, affichant ainsi une augmentation clairement plus rapide que la moyenne cantonale (15%). Cela ne provoqua pas seulement une augmentation des habitants concernés par le bruit et donc à un accroissement des adversaires potentiels à cet aéroport, mais aussi à ceci que les modifications dans l'aménagement du territoire limitèrent significativement l'espace de développement de l'aéroport. L'autonomie des communes en matière d'aménagement du territoire et leurs préoccupations concernant leur propre développement empêchèrent la mise en place par le politique d'un plan général pour le territoire entourant l'aéroport. Les instruments dont disposaient alors les zurichois et la volonté politique de la Confédération et du canton se révélèrent trop faibles pour limiter cette évolution.

La relation entre les directives sur la limitation du bruit et les limites concernant les constructions est à l'évidence très faible. Elles restèrent longtemps inefficaces. Bien que les ordonnances sur la protection contre le bruit aient déjà été introduites en 1986 dans la législation fédérale, ce n'est qu'en 2001 que les directives spécifiant les valeurs limites d'exposition au bruit des aéroports civils entrent en fonction. Une année après, les prises de position de l'Allemagne sur les excès de l'activité de l'aviation civile rendirent obsolètes ces règlements sur l'activité aéroportuaire zurichois. Il y a un lien étroit entre cet échec et la faiblesse de notre volonté politique pour la régulation du développement de la construction dans les zones limitrophes. Dès lors, ni la Confédération, ni les cantons, ni les communes n'ont été capables ou non pas voulu traiter la question des indemnités substantielles découlant de limitations au développement de la construction dans les communes.

L'afflux d'individus dans des zones où le bruit est un problème est l'une des causes principales pour lesquelles les directives ZFI qui s'étaient basées sur une population de 47'000 personnes ont pratiquement été atteintes en 2007. Malheureusement, la directive ZFI ne distingue pas entre les habitants de longue date et les nouveaux arrivants. En outre, l'index mis au point visant à réguler cette problématique n'offre aucune indication légale pour la limitation des constructions. Dans ce domaine les directives fédérales sur les limites du bruit permettent de formuler des décisions plus claires, mais elles doivent être compatibles avec les autres méthodes cantonales de mesures. Pour mieux comprendre ce qui se passe, il faut savoir que deux tiers des riverains affectés par le bruit de l'aéroport, habitent hors des zones où l'on a mis au point une autre méthode cantonale de mesures. De plus, lorsqu'on se penche sur ces questions, on s'aperçoit que les instruments fédéraux pour le guidage du développement de la construction ne s'articulent pas sur les instruments cantonaux destinés à limiter les effets du bruit.

#### *La recherche de consensus et la problématique du NIMBY (Not-In-My-Back-Yard)*

Tandis que la Suisse profite du trafic aérien passant par Zurich, le poids de nuisances provoquées par ce trafic repose presque entièrement sur un petit groupe de riverains qui jouissent d'un droit de veto dérivant de l'enchevêtrement législatif provoqué par notre fédéralisme. Nous avons là une situation NIMBY typique (qu'on ne touche pas à mon jardin !). Relevons ici des situations structurellement similaires : de nombreuses infrastructures, allant des antennes pour la téléphonie mobile jusqu'aux décharges publiques, sont largement approuvées par la population, mais personne ne les souhaite dans son propre voisinage. Parmi les propositions envisageables pour la solution de telles situations –NIMBY– on trouve notamment un renforcement des compétences fédérales qui pourraient alors être calculée sur une vision d'ensemble des coûts et des avantages, ou encore des mécanismes de compensation qui, eux aussi, conduiraient à une telle pondération.

Aujourd'hui déjà, nous disposons de quelques instruments qui permettent d'apaiser les conflits entre les riverains et l'aéroport. Par exemple, Zurich a mis au moins l'une des plus strictes limitations des vols de nuit dans l'ensemble des aéroports intercontinentaux en Europe. Cette limitation conduirait à une heure supplémentaire d'interdiction des vols de nuit. De plus, l'aéroport prélève des taxes sur le bruit pour chaque avion, chaque vol de nuit et une taxe fixe pour chaque

passager et ceci à hauteur d'environ 50 millions de francs par année. Le revenu de ces taxes est placé dans un fonds sur le bruit qui permet d'effectuer des améliorations sonores pour ceux qui sont exposés à des répercussions sonores et de dédommager les propriétaires fonciers affectés pour la valeur perdue des biens immobiliers. On trouve aussi de tels mécanismes de compensation dans d'autres infrastructures nationales. Selon les objectifs adoptés en 1987 et qui sont formulés dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit, la Suisse devra ainsi assainir 2'300 km de routes et 1'000 km de voies ferroviaires. Cela coûtera des milliards de francs.

Une autre caractéristique, dans une polémique de style NIMBY, est le refus de tout compromis de la part des groupes concernés parce que les éléments désagréables, comme le bruit des avions, ne peuvent pas être répartis par un consensus général. C'est ainsi que des processus de médiation ont échoué, ainsi que des tables rondes. Aucun consensus ne put être formulé. Ces échecs s'expliquent par le conflit des intérêts et le manque de bonne volonté pour trouver une solution équitable. Les bénéfices nationaux engendrés par l'aéroport de Zurich sont indissociables de coûts régionaux. Une décision qui porterait sur la répartition de ces coûts et de ces bénéfices, ne peut se produire dans un contexte où l'on cherche à tout prix un compromis - surtout si le conflit a augmenté en intensité, comme c'est ici le cas.

#### *Riverains et associations de citoyens comme quatrième partie prenante dans l'enchevêtrement du fédéralisme*

En plus de la confédération, des cantons et des communes, les riverains, en tant qu'acteurs individuels, ainsi que leurs associations, jouent un rôle actif dans le conflit de l'aéroport. Ils constituent une partie prenante supplémentaire dans le système fédéral et augmentent la complexité des processus politiques. Ainsi apparaît une nouvelle source de conflits constituée par des recours lors des processus d'approbation et par des plaintes juridiques déposées par les riverains.

C'est ainsi que 19'000 plaintes ont été formulées sur les dommages créés par le bruit et, sur la base de ce qui s'est passé jusqu'à aujourd'hui, on peut estimer que l'ensemble des plaintes pour divers dommages s'élèvera à un milliard de francs. Mais des montants encore plus élevés pourraient être revendiqués. Par exemple, si un jugement du tribunal administratif fédéral datant de mai 2009 faisait force de loi, ou encore si l'initiative parlementaire déposée au conseil national était accep-

tée, les coûts pour la société d'administration de l'aéroport et, éventuellement, pour le canton, pourraient être significativement plus élevés. Précisons que les processus d'approbation concernant l'aéroport peuvent être contestés par des recours. Du fait que, dans de tels cas, une longue procédure faisant appel à différentes instances se met en place, on peut s'attendre à des retards durant des années.

En plus des actions individuelles des riverains, il faut compter avec les associations de citoyens et les groupes de pression dans la dynamique des conflits. Il est alors fait appel à divers instruments présents dans l'enchevêtrement fédéral ; de cette manière, les citoyens peuvent promouvoir leur intérêt particulier (prises de parole, pressions politiques, campagne dans les médias). On voit qu'ils ont ainsi recours à différents leviers qui stimulent les tensions ou conflits entre partisans et adversaires et, plus important encore, donnent à leur point de vue une plus large audience que celle des institutions. Ainsi assistons-nous à une dichotomie entre ces influences que nous venons de mentionner et la légitimité politique. On trouve en Suisse 1,2 millions de personnes qui, pendant la journée, subissent un volume de bruit dépassant les normes déjà fixées. Mais il n'y a que 63'000 personnes dans le cas de figure de l'aéroport de Zurich. Malgré cela, on trouve des « batailles » beaucoup plus violentes autour de cet aéroport qu'à propos du trafic automobile.

Dans le cas zurichois, environ 20 associations de citoyens se sont attelés à la question spécifique de l'aéroport en s'intéressent de près à des systèmes spécifiques d'atténuation du bruit. Ainsi mettent-elles en avant le principe des Saint Florian consistant à bannir tout excès de voyageur. Elles font de la politique locale un champ de conflit dans lequel on ne fait que se renvoyer la balle. A cause de tout cela, la question du règlement d'exploitation de l'aéroport est devenue centrale dans ce conflit. Ce règlement définit décollages et atterrissages afin de définir un certain niveau de bruit. Contrairement à ce qui se passe dans le trafic automobile, ce niveau n'est pas défini par les infrastructures existantes, mais par régulation. Cela donne aux riverains de fortes possibilités d'intervention dans leurs combats politiques. Suite à un sondage, seulement 20% des riverains dérangés par le bruit ont songé à changer leur lieu d'habitation.

*Changement dans la répartition des compétences et taxes aéroportuaires liées au bruit comme propositions de solution*

Deux propositions pour des solutions aux problèmes actuels ont été discutées dans le chapitre final de l'étude. Solutions pour lesquelles on a jusqu'à maintenant guère prêté attention. D'une part, le développement d'un système économique de taxes liées au niveau de bruit et d'autre part, un report politique des compétences régionales au profit de propositions institutionnelles représentées par la Confédération.

Aujourd'hui déjà, le système mis en place lors de « pics » d'affluence typiquement liés à la fonction de « hub » crée des contraintes de capacité. Les limites de capacité déterminées par la structure du système des pistes de décollage et d'atterrissage se situent à environ 350'000 mouvements par année et seront probablement atteintes dans les quinze prochaines années (prévision OFAC). Mais on pourrait assister à un plafonnement du trafic avant cette date, en raison d'initiatives populaires et de contre-offensives du gouvernement zurichois. Au vu de la dynamique actuelle du conflit, on s'aperçoit qu'il existe une menace qui pourrait apparaître plus tôt que prévu: celle d'un sursaut de la demande. Cela fait apparaître une nouvelle question : selon quels principes faudra-t-il répartir les ressources déjà limitées de l'aéroport ?

Du point de vue économique, on pourrait prévoir une adaptation du système des taxes aéroportuaires liées au bruit, vers plus d'efficacité. Ce système pourrait reposer sur des objectifs comme le plafonnement des mouvements sur l'aéroport ou sur l'interdiction de construire de nouvelles pistes. Les taxes liées à un tel système pourraient engendrer des effets intéressants au niveau des impôts et des péréquations. Une réforme aussi radicale du système de taxation stimulerait des initiatives pour une réduction du bruit. Des taxes aéroportuaires plus élevées favoriseraient un déplacement du trafic sur le rail ou sur l'aéroport de Bâle qui a encore des possibilités de développement. Des rentrées d'argent supplémentaires pourraient aussi être utilisées pour des indemnisations concernant les nuisances sonores provoquées au niveau local ou pour des indemnisations liées à des limites imposées à des constructions dans les zones concernées.

Tous ces objectifs ne seront pas atteints en même temps, de sorte que le système de taxes mis en place devrait reposer sur des buts clairement définis. Il faudrait en outre veiller à ce que ces nouvelles dispositions ne se prêtent pas à des interprétations erronées comme, par exemple, une augmentation des impôts. Ou encore

qu'elles ne soient pas comprises comme des manières de résoudre les conflits liés à l'aéroport. Aujourd'hui, l'aéroport de Zurich a la réputation de prélever les taxes pratiquement les plus élevées sur le continent. En outre, Swiss est en compétition, au plan international, pour le trafic lié aux « hubs ». A partir de ces deux considérations, on se rend compte que les taxes que nous pourrions imposer, ont des limites. Soyons aussi conscients du fait que l'introduction de taxes ainsi orientées, pourrait se heurter à des obstacles juridiques.

Une solution institutionnelle pour les conflits autour de l'aéroport de Zurich consisterait en un déplacement des diverses compétences actuelles en faveur de la Confédération. Cela permettrait à toutes les parties concernées se désengager de l'enchevêtrement du fédéralisme. A partir de là, on peut imaginer plusieurs scénarios. D'abord celui du statu quo qui reposerait sur l'esprit de coopération propre au fédéralisme, et utiliserait les instruments dont nous disposons actuellement pour faire sauter ces blocages dont on ne voit pas la fin. Une sorte de solution provenant de l'intérieur même du système actuel. Un autre scénario porterait sur le parachèvement du processus SIL : ainsi serait mis au point et testé un nouveau règlement de fonctionnement, qui pourrait encourager l'Allemagne à accorder des concessions en matière de droits de survol. Mais ce scénario impliquerait à la fois et paradoxalement une plus forte volonté politique en même temps que de meilleures dispositions en matière de compromis. C'est difficile à imaginer dans le contexte historique des conflits autour de l'aéroport de Zurich.

Un autre scénario - celui où les compétences de Zurich seraient pour ainsi dire mises entre parenthèses – obligerait le canton à faire des concessions à la Confédération en matière de droit de veto au nom du développement de son aéroport. De même, les communes devraient accepter des limitations à leurs plans d'aménagement du territoire. Une fois franchie cette étape, le canton et la ville de Zurich pourraient céder à la Confédération leur participation à la société anonyme qui gère l'aéroport de Zurich ou alors se dégager de tout ce qui concerne cet aéroport s'il était entièrement privatisé. Les produits d'une telle vente ne seraient pas négligeables et pourraient soit diminuer la dette publique, soit permettre d'envisager la réalisation de nouveaux objectifs. En renonçant à ses compétences dans la gestion de son aéroport, le canton de Zurich n'aurait rien à perdre mais, au contraire, pourrait lui donner une plus grande marge de manœuvre. Il va de soi que si de telles mesures étaient adoptées, elles devraient encore être acceptées par le peuple. Le conflit de l'aéroport a paralysé, pendant plusieurs années, des capacités

d'actions aux niveaux administratifs et politiques. S'il était mis fin à cette paralysie, le canton verrait naître de nouvelles activités productives dans différents domaines. Ce conflit sans fin et qui a déchaîné les passions autour de l'aéroport envenime la politique cantonale depuis trop longtemps.

Si l'intensité du conflit devait augmenter, la seule solution serait un vote au niveau national. Cela pourrait se produire sous la forme d'un référendum formulé par les autorités fédérales. Du fait que l'aéroport de Zurich est une infrastructure nationale, une telle procédure serait justifiée. Nous avons d'ailleurs, dans ce domaine, un précédent : l'initiative Kleeblatt. Le contenu d'une telle consultation du souverain reposerait sur les droits de participation de la Confédération dans la formulation d'un règlement de fonctionnement ou la demande d'une prestation légale pour l'aéroport intercontinental de Zurich. Si cette consultation populaire devait se produire, elle pourrait inclure des considérations sur les plafonds sonores et l'aménagement du territoire autour de l'aéroport.

Le but d'un transfert potentiel des compétences ne serait pas que la Confédération soit propriétaire d'une activité privée mais bien qu'elle soit clairement responsable de la régulation d'une infrastructure d'intérêt national, pour laquelle le développement ne serait pas entravé par des intérêts de particuliers. Le dysfonctionnement de l'enchevêtrement du fédéralisme dans lequel l'aéroport de Zurich s'est débattu depuis si longtemps serait ainsi résolu.

*Publication:* Daniel Müller-Jentsch, «Nationale Infrastruktur im föderalen Geflecht: Der Dauerkonflikt um den Flughafen Zürich», Avenir Suisse 2009. L'étude peut être consultée et imprimée via [www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch) sous «Publications».

*Pour d'autres informations:* Dr. Daniel Müller-Jentsch, Tel. 044 445 90 14, email: [daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch](mailto:daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch).