



Loi sur la participation du canton à Flughafen Bern AG (LPFB)

Direction de l'économie publique

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte	1
2.1 Flughafen Bern AG	1
2.2 Plan sectoriel fédéral de l'infrastructure aéronautique (PSIA).....	3
2.3 Engagement actuel du canton de Berne pour l'aéroport de Berne.....	3
2.3.1 Participation à la société Flughafen Bern AG	3
2.3.2 Prestations du canton de Berne en faveur de l'aéroport de Berne.....	4
2.3.3 Plan directeur du canton de Berne, adaptations de 2018	5
2.4 Facteurs d'influence au niveau fédéral	5
2.4.1 Nouvelle réglementation du financement du service de la navigation aérienne	5
2.4.2 Paysage aéroportuaire suisse : AVISTRAT-CH.....	6
2.5 Utilité de l'aéroport régional.....	6
2.5.1 Trafic de ligne à l'année	6
2.5.2 Vols de ligne et charters saisonniers	6
2.6 Repositionnement de l'aéroport de Berne	6
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation.....	8
4. Forme de l'acte législatif	9
5. Droit comparé	9
6. Mise en œuvre, évaluation prévue.....	9
7. Commentaire des articles	9
8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	10
9. Répercussions sur les finances	10
10. Répercussions sur le personnel et l'organisation	11
11. Répercussions sur les communes	11
12. Répercussions sur l'économie	11
13. Résultats de la procédure de consultation	11

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif à la loi sur la participation du canton à Flughafen Bern AG (LPFB)

1. Synthèse

L'aéroport de Berne (Bern Airport) est une infrastructure au service de l'économie. Répondant aux besoins des trafics de ligne et charter, de l'aviation d'affaires et du trafic non commercial (dont les vols relevant de la base fédérale et les vols de formation), il assume un rôle prépondérant pour l'économie et la société dans la Région capitale suisse, également dans le domaine hors aviation. La société Flughafen Bern AG l'exploitait depuis des années en toute rentabilité jusqu'à ce que SkyWork Airlines, son principal client, cesse son activité fin août 2018. De plus, en Suisse, les exploitants d'aéroport sont chargés de financer eux-mêmes le contrôle des approches et des départs depuis 2017, la Confédération ne versant plus que quelques subventions. Ce changement radical menace la survie de l'aéroport sous sa forme actuelle.

Le conseil d'administration de Flughafen Bern AG a adapté sa stratégie à cette nouvelle donne. L'aéroport régional de Berne souhaite s'affirmer en tant que centre de mobilité moderne et plateforme infrastructurelle. Il prévoit de poursuivre ses vols de ligne et charters vers une sélection de destinations touristiques et devrait continuer de relier un certain nombre de villes européennes. Le trafic aérien d'intérêt public (vols relevant de la base fédérale, formation des pilotes, REGA, vols médicaux, etc.) ainsi que les vols d'affaires et vols privés devraient également être maintenus. L'aéroport souhaite en outre développer ses prestations (et donc créer des emplois) dans les domaines de l'industrie aéronautique et se lancer dans la mobilité numérique (entre autres en tant que terrain d'essai et de certification pour avions électriques, drones et voitures autonomes). Cette nouvelle forme d'exploitation n'a toutefois d'avenir que si les pouvoirs publics la soutiennent financièrement.

Au cours des dernières années, le canton de Berne a directement soutenu l'aéroport au moyen d'aides financières destinées à l'extension des infrastructures ainsi que de prestations dans le domaine de la sécurité. Il était par contre exclu d'accorder une quelconque aide financière pour l'exploitation de l'aéroport, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de bases légales en la matière. La loi sur la participation à Flughafen Bern AG doit fournir les bases pour l'octroi d'un soutien ciblé d'intérêt public - l'exploitation de l'aéroport restant toutefois privée de ce soutien. Dans ce cadre, le canton doit maintenir sa participation au capital-actions de la société susmentionnée et continuer à soutenir financièrement l'extension des infrastructures, tout en contribuant, à l'avenir, au financement du contrôle des approches et des départs ainsi qu'au financement des mesures de sécurité.

2. Contexte

2.1 Flughafen Bern AG

La société Flughafen Bern AG exploite l'aéroport de Berne et détient la concession fédérale correspondante (jusqu'en 2025). Le capital-actions se monte à 14,3 millions de francs. L'actionnariat est très diversifié (entreprises du canton de Berne : 78,6 %, particuliers : 12,3 %, communes et cantons : 7,3 %, associations : 1,8 %). Aucun dividende n'est distribué.

En 2017, la société Flughafen Bern AG a généré un chiffre d'affaires de 13,9 millions de francs et un bénéfice de 43 000 francs. En 2018, elle a connu un déficit d'environ 1 million de francs suite à l'immobilisation au sol des avions de la compagnie SkyWork Airlines.

Principale propriétaire du périmètre aéroportuaire, la Ville de Berne (Fonds pour la politique des terrains et de l'aménagement) a cédé ce dernier en droit de superficie ou en fermage de longue durée.

Trafic aérien 2016-2018¹:

	Vols			Passagers		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Trafic commercial						
Trafic de ligne et charter	7637	5833	4004	167 596	168 420	137 137
Vols de sauvetage	2123	2244	2523	254	234	274
Vols taxi et autres vols commerciaux	4729	4405	4668	7673	7863	8035
Trafic commercial total	14 489	12 482	11 195	176 045	176 517	145 446
Trafic non commercial						
Vols relevant de la base fédérale (vols étrangers incl.)	3917	3958	3717	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Vols privés (remorquage de planeurs incl.)	11 466	10 837	9654	6627	5827	5537
Vols à voile	1784	2746	2032	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Autres vols non commerciaux	241	253	399	18	6	35
Formation ULM	11 403	11 580	12 048	376	304	325
Formation hélicoptère	6907	5803	5661	254	263	278
Trafic non commercial total	35 718	35 177	33 511	7275	6400	6175
Trafic aérien total	50 207	47 639	44 706	183 320	182 917	151 621

L'aéroport de Berne représente un potentiel considérable pour l'économie publique. Une étude réalisée en 2011 a montré qu'il dégagait à l'époque une valeur ajoutée d'environ 174 millions de francs par an et fournissait directement ou indirectement 500 emplois.

A titre de comparaison, la télécabine en V des Chemins de fer de la Jungfrau générera quelque 900 emplois et une valeur ajoutée de 134 millions de francs lorsqu'elle sera en exploitation. BERNEXPO a également fait analyser les retombées économiques de ses foires et manifestations : la valeur ajoutée brute totale créée par ces dernières se monte à 258 millions de francs et plus de 2100 emplois y sont liés.

¹ Flughafen Bern AG, rapports de gestion 2016, 2017 et 2018 (en allemand)

2.2 Plan sectoriel fédéral de l'infrastructure aéronautique (PSIA)

Le PSIA est l'instrument de planification et de coordination de la Confédération pour l'aviation civile. Il fixe de manière contraignante pour les autorités les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile suisse. Le PSIA comprend une partie conceptuelle qui présente les objectifs et exigences à caractère général concernant les infrastructures de l'aviation civile suisse et qui définit le réseau des aérodromes en précisant l'emplacement et la fonction de chacun d'eux, et une partie qui définit les exigences propres à chaque installation aéronautique découlant de la partie conceptuelle. Une fiche est établie pour chaque installation du PSIA. Elle définit le but, le périmètre requis, les grandes lignes de l'affectation, l'équipement ainsi que les conditions opérationnelles générales de l'installation. Elle décrit en outre les effets sur l'aménagement du territoire et l'environnement.

Le PSIA pour l'aéroport de Berne² définit comme suit les objectifs de cet aéroport :

L'aéroport de Berne-Belp est une infrastructure d'importance régionale. Il propose des vols de ligne et vols charters, inscrivant le site économique bernois et la Région capitale suisse dans le trafic international, et assure une liaison avec les principaux centres européens. Il sert en outre aux vols d'affaires, aux vols touristiques, aux travaux aériens et, dans la mesure du possible, à la formation et au perfectionnement aéronautiques ainsi qu'aux sports aériens. Il héberge par ailleurs une base du Service de transport aérien de la Confédération. Il propose des infrastructures adéquates pour cette fonction et conformes aux normes internationales. L'aéroport de Berne se développe dans la mesure où les besoins économiques de la région le requièrent et où il existe un intérêt public à des prestations aéronautiques. Pour mieux exploiter le potentiel offert par l'économie publique, il doit connaître un développement mesuré.

Le PSIA impose une limite maximale de 75 000 mouvements par année. Les secteurs exposés au bruit (cf. art. 31a, art. 37 et art. 37a de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit ; OPB)³ sont mentionnés, les valeurs-limites déterminantes sont respectées.

2.3 Engagement actuel du canton de Berne pour l'aéroport de Berne

2.3.1 Participation à la société Flughafen Bern AG

Le canton détient des actions d'une valeur nominale de 300 000 francs, soit près de deux pour cent du capital-actions de la société Flughafen Bern AG. Bien que cette valeur nominale soit limitée, l'engagement du canton de Berne revêt une importance politique et la participation de ce dernier doit chaque année faire l'objet d'un rapport conformément à la stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales. L'ancien chef du beco Economie bernoise (depuis le 1^{er} mai 2019 : Office de l'économie) représente actuellement le canton de Berne au sein du conseil d'administration de Flughafen Bern AG.

² Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) du 14 novembre 2018 : contenu. Objectifs et exigences concernant les installations / Fiches par installation (la fiche pour l'aéroport de Berne est rédigée en allemand.)

³ RS 814.41

2.3.2 Prestations du canton de Berne en faveur de l'aéroport de Berne

Depuis le milieu des années 1980, le canton de Berne ne verse plus de subventions d'exploitation à l'aéroport. En revanche, il a octroyé, entre 2004 et 2012, des aides financières d'un montant total de 16 millions de francs pour l'extension des infrastructures :

	CHF	Arrêté/année
Subvention pour le prolongement de la piste « Sud »	3 000 000	AGC du 23 mars 2006 et votation populaire du 26 novembre 2006
Subvention pour la construction du terminal Schengen et subvention pour le financement des coûts liés à la sécurité 2010-2012	3 150 000 et 2 550 000	ACE 1875 du 28 octobre 2009 et AGC du 20 janvier 2010
Subvention pour la nouvelle desserte routière (étapes 1 et 2)	6 500 000 et 1 000 000	AGC du 19 novembre 2003 et ACE 797 du 30 mai 2012

La base juridique requise pour l'octroi des subventions destinées au prolongement de la piste, à la construction du terminal Schengen et à la couverture des frais de sécurité a été créée par arrêté du Grand Conseil. Pour ce faire, ce dernier s'est appuyé sur la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)⁴. La subvention pour la desserte routière s'appuyait quant à elle sur la loi du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes (LCER), aujourd'hui abrogée, ainsi que sur la loi cantonale du 4 juin 2008 sur les routes (LR)⁵.

Un soutien indirect a aussi été apporté par les mesures de protection contre les crues de l'Aar et de la Gürbe, visant notamment à protéger le périmètre de l'aéroport. En vertu de l'arrêté sur l'offre de transports publics, le canton soutient par ailleurs la desserte de l'aéroport par les transports publics au moyen d'une subvention annuelle.

S'appuyant sur les résultats des débats menés au sein du Conseil-exécutif en novembre 2017 et sur une demande de la société Flughafen Bern Infrastruktur AG, la Direction de l'économie publique a préparé une demande de crédit. Durant la session de mars 2018, le Grand Conseil a autorisé l'octroi d'une subvention d'investissement d'un montant de 2 millions de francs au bénéfice de Flughafen Bern Infrastruktur AG pour le programme de construction 2018-2020. Ce programme fait partie de la quatrième étape d'agrandissement. Il vise surtout à séparer le trafic de ligne et charter des autres activités de navigation aérienne. Le Conseil-exécutif a pris la décision, relevant de sa compétence exclusive, d'autoriser, en plus, un prêt fédéral NPR à taux zéro de 4 millions de francs, et de prendre un engagement conditionnel de 2 millions de francs pour sa responsabilité envers la Confédération. Les versements de la part du canton sont conditionnés par la réalisation effective du programme de construction 2018-2020. Flughafen Bern AG ayant provisoirement suspendu le projet en septembre 2018 en raison de la faillite de SkyWork Airlines, le canton n'a donc effectué aucun versement jusqu'à présent.

L'arrêté de crédit du Grand Conseil pour la quatrième étape d'agrandissement reste valable et les ressources financières demandées pour le programme de construction 2018-2020 sont à disposition. En mars 2019, le conseil d'administration de Flughafen Bern AG s'est prononcé pour la reprise du projet et a validé sa mise en œuvre.

⁴ RSB 620.0

⁵ RSB 732.11

2.3.3 Plan directeur du canton de Berne, adaptations de 2018

Le schéma directeur cantonal des transports aériens de 1997 définit les principes de la politique aéronautique. A l'avenir, les infrastructures aéronautiques seront mentionnées dans le plan directeur du canton de Berne. Le chapitre 7/chiffre B71 Transports aériens prévoit les objectifs suivants :

« Le canton soutient l'aéroport de Berne en tant qu'aéroport régional. Celui-ci possède l'infrastructure nécessaire aux vols de ligne et aux vols charters, inscrivant le site économique bernois et la Région capitale suisse dans le trafic international, et assure une liaison avec les principaux centres européens. L'aéroport doit se développer dans la mesure où les besoins économiques de la région le requièrent et où il existe un intérêt public à des prestations aéronautiques. »

Le Conseil-exécutif devrait se prononcer sur les adaptations du plan directeur en août 2019. Ce dernier sera ensuite soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

2.4 Facteurs d'influence au niveau fédéral

2.4.1 Nouvelle réglementation du financement du service de la navigation aérienne

En vertu de l'article 87b de la Constitution fédérale (Cst.)⁶, le financement spécial du trafic aérien octroie des aides financières pour limiter les effets de ce trafic sur l'environnement, protéger le trafic aérien contre les infractions (sûreté) et promouvoir un niveau élevé de sécurité technique dans le trafic aérien (sécurité)⁷.

Skyguide se charge de garantir, pour le compte de la Confédération, la sécurité, la fluidité et la rentabilité du trafic aérien civil et militaire dans l'espace aérien de la Suisse et des pays voisins. A l'aéroport de Berne, les coûts générés par les services de navigation aérienne se montaient jusqu'à présent à quelque 7,2 millions de francs par année, dont environ 1,5 million était couvert par les recettes de redevances. La part non financée par ces recettes était jusqu'en 2016 couverte par des subventions fédérales et des financements croisés des aéroports nationaux de Zurich et Genève. Avec la révision de la loi fédérale sur l'aviation, il revient, depuis 2017, aux aéroports régionaux⁸ de financer le contrôle des approches et des départs. Le programme pluriannuel 2016-2019 pour le financement spécial du trafic aérien prévoit depuis lors une solution transitoire pour les aéroports régionaux. Pour 2018, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a octroyé à l'aéroport de Berne une subvention d'un montant de 5,85 millions de francs au titre de financement spécial du trafic aérien⁹. Les négociations pour 2019 sont en cours.

Le financement des services de navigation aérienne des aéroports régionaux doit être adapté d'ici 2020. La Confédération a clairement annoncé qu'elle ne participerait plus qu'au financement des services de navigation aérienne d'aéroports présentant un intérêt pour elle (actuellement Berne et Lugano) ou pour le public (c'est-à-dire aéroports proposant des vols de ligne et charters). De plus, elle exige expressément une participation financière et un engagement direct des cantons d'implantation conformément à l'article 122d de l'ordonnance

⁶ RS 101

⁷ Ordonnance du 29 juin 2011 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire en faveur de mesures dans le domaine du trafic aérien (OMinTA ; RS 725.116.22)

⁸ Berne, Lugano, Sion, Altenrhein, Grenchen, Les Eplatures, Buochs et Samedan

⁹ Décision OFAC du 20 décembre 2018, coûts bruts de 7,2 mio moins redevances de 1,55 mio. Net 5,65 mio.

du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAv)¹⁰. Les cantons du Tessin (pour Lugano) et du Valais (pour Sion) ont manifesté leur volonté d'agir dans le sens de la Confédération.

2.4.2 Paysage aéroportuaire suisse : AVISTRAT-CH

Le DETEC a lancé le projet AVISTRAT-CH fin octobre 2017. Ce dernier a pour but de réduire les risques liés à l'utilisation de l'espace aérien suisse (sécurité) et d'exploiter aussi efficacement que possible la ressource finie que constitue l'espace aérien suisse (capacité). De plus, il est prévu d'élaborer une stratégie de développement du paysage aéroportuaire suisse. A cet effet, la catégorie et les fonctions des aéroports régionaux sont examinées. La stratégie tiendra compte du projet « Développement de l'armée », car certains aéroports régionaux sont utilisés aussi bien à des fins civiles que militaires.

2.5 Utilité de l'aéroport régional

2.5.1 Trafic de ligne à l'année

Les liaisons (vols de ligne) vers les centres et hubs européens (Munich, Londres, Amsterdam, etc.) sont importantes pour le site économique bernois. Suite à la faillite de SkyWork Airlines, il n'existe plus aucun vol de ligne à destination ou en provenance de Berne. Flughafen Bern AG a examiné plusieurs options et mené plus de 30 entretiens avec des compagnies d'aviation étrangères. En raison de la longueur et de la largeur de la piste, les types d'avions les plus utilisés actuellement (A320 neo et Boeing 737) ne pourraient s'y poser qu'à condition de ne pas être pleins, ce qui n'est guère intéressant pour des compagnies comme easyJet. De plus, aucun moyen de transport public ne dessert directement l'aéroport depuis Berne.

Les analyses effectuées ont montré qu'à moyen et long terme, proposer des liaisons toute l'année depuis Berne ne serait guère rentable sur l'ensemble de l'année, ne serait-ce qu'en raison du déficit engendré par la phase de mise en place. En effet, le lancement d'une nouvelle ligne coûte au moins 3 millions de francs durant trois ans. Or, Flughafen Bern AG ne peut fournir de garantie pour des coûts de cette ampleur. Le canton de Berne s'engage pour de bonnes liaisons ferroviaires nationales avec les trois aéroports nationaux et pour des liaisons ferroviaires internationales vers le nord et le sud. Le site d'implantation bernois n'a donc guère intérêt à subventionner la mise en place de liaisons aériennes.

2.5.2 Vols de ligne et charters saisonniers

Les vols charters au départ de Berne sont appréciés et rentables. L'horaire d'été 2019 prévoit à nouveau plusieurs destinations (Île d'Elbe, Olbia, Jerez, Minorque, Palma de Majorque). La demande de liaisons supplémentaires est avérée. Partenaire de longue date de l'aéroport, Helvetic Airways ne dispose pas des appareils nécessaires pour proposer davantage de liaisons en 2019, mais prévoit de rétablir au moins son offre de 2018 grâce à la mise en exploitation de 15 nouveaux Embraer E2 (capacité maximale : 130 passagers) à partir de 2020.

2.6 Repositionnement de l'aéroport de Berne

Depuis que SkyWork Airlines a cessé ses activités en septembre 2018, l'aéroport de Berne propose les prestations suivantes :

¹⁰ RS 748.01

- Vols saisonniers de ligne et charters (depuis avril 2019)
- Aviation d'affaires
- Vols commerciaux relevant de la base fédérale (y c. vols effectués par d'autres Etats dans le cadre des relations diplomatiques), REGA, vols de formation et autres activités
- Sports aériens (y c. formation)
- Maintenance (Air Maintenance), restauration, ravitaillement en carburant, stationnement, dégivrage, etc.

Au cours des derniers mois, le conseil d'administration de Flughafen Bern AG s'est penché sur l'avenir de l'aéroport et a analysé divers scénarios. Les scénarios suivants ont été exclus :

- Cessation du trafic aérien : ni le conseil d'administration, ni l'actionnariat, ni les pouvoirs publics ne soutiennent cette option qui reviendrait, de fait, à fermer l'aéroport.
- Focalisation sur les compagnies à bas coût : il est trop difficile, peu rentable et peu écologique d'acquérir de telles compagnies et d'adapter les infrastructures de l'aéroport à leurs besoins.

Dans ce contexte, le conseil d'administration souhaite voir l'aéroport de Berne se muer en centre de mobilité et plateforme infrastructurelle moderne privilégiant les activités suivantes :

- Trafic aérien public : des vols de ligne et charters assurent la liaison avec des destinations touristiques (surtout en été) et des villes européennes, en particulier avec celles dotées d'un hub proposant des correspondances (intercontinentales).
- Trafic aérien d'intérêt public particulier : cette catégorie comprend le Service de transport aérien de la Confédération, la formation des pilotes, la REGA et les vols médicaux (p. ex. pour swisstransplant).
- Aviation générale : pour cette catégorie, qui comprend les vols d'affaires commerciaux, l'aviation légère ainsi que la formation initiale et continue de pilotes, il convient de tenir compte des valeurs limites fixées dans le PSIA.
- Personnel au sol et emplois hors aviation : les tours opérateurs, les entreprises de maintenance et les entreprises liées à l'aéroport utilisent ce dernier pour leurs activités.
- Mobilité numérique : il est prévu de développer des infrastructures d'essai et de certification pour les drones, les vols taxi électroniques et les voitures autonomes sur le périmètre de l'aéroport (« Swiss Digital Traffic Hub »).

Toujours selon le conseil d'administration, l'actuelle société Flughafen Bern Infrastruktur AG joue un rôle central pour la transformation de l'aéroport en centre de mobilité. Les droits de superficie de la Ville de Berne s'éteindront dans une cinquantaine d'années. Le périmètre de l'aéroport fait d'ores et déjà l'objet de projets de construction concrets.

Pour que les infrastructures aéroportuaires restent performantes et qu'elles puissent se développer durablement, le conseil d'administration estime par ailleurs qu'une aide substantielle doit être fournie par les pouvoirs publics (Confédération, canton et communes).

S'il est fortement redimensionné, l'aéroport pourrait certes être exploité et financé sans le soutien des pouvoirs publics. De l'avis du conseil d'administration, Flughafen Bern AG ne pourrait par contre pas couvrir l'intégralité des coûts survenant dans les domaines suivants :

- Investissements pour le remplacement des infrastructures
A moyen et long terme, des investissements d'un coût de 8 à 9,5 millions de francs seront nécessaires. Sur cette somme, 6 millions de francs seront consacrés à l'infrastructure de base (piste, voies de circulation, aires de stationnement, systèmes d'approche, terminal).

La société Flughafen Bern AG est en mesure de financer elle-même jusqu'à 50 pour cent des investissements de remplacement.

- **Frais de sécurité**

Le risque financier lié au contrôle des approches et des départs ainsi qu'aux mesures de sécurité ordonnées par l'OFAC peut atteindre 5 millions de francs par année. Ce montant varie selon les prestations fédérales versées sur la base de décisions discrétionnaires et selon les frais de sécurité effectifs. Il peut, le cas échéant, excéder les possibilités financières de Flughafen Bern AG. Le maintien de la concession aéroportuaire implique toutefois le respect des consignes sécuritaires.

- **Modules d'agrandissement**

Certains modules d'agrandissement sont intéressants pour l'exploitation de l'aéroport, renforcent l'importance de ce dernier au sein du paysage aéroportuaire suisse et réduisent les risques non couverts par les subventions fédérales au niveau du contrôle des approches et des départs ainsi que des autres mesures de sécurité. D'autres présentent un intérêt pour l'économie publique et la politique régionale (création d'emplois) mais rapportent peu à Flughafen Bern AG.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

L'aéroport de Berne revêt un grand intérêt pour le canton, ce pour les raisons suivantes :

- L'aéroport est une infrastructure de transport importante pour le site économique et touristique bernois. En cas d'abandon des vols de ligne, vols charters et vols d'affaires, Berne perdrait de son attrait pour les entreprises et le tourisme.
- Le périmètre de l'aéroport comprend environ 20 000 m² de surface constructible et environ 30 000 à 40 000 m² de surface brute au plancher pouvant servir à l'implantation d'entreprises à forte valeur ajoutée et fort potentiel de création d'emplois.

Du point de vue actuel, les prestations ci-dessous, cruciales pour l'aéroport de Berne, doivent être ancrées dans la loi :

- Augmentation de la participation au capital-actions de Flughafen Bern AG : les cantons d'implantation des trois aéroports nationaux (Zurich, Bâle et Genève) et d'aéroports régionaux (en particulier Lugano et Sion) sont des actionnaires de poids au sein des sociétés gérant ces aéroports.
- Couverture des coûts du contrôle des approches et des départs ainsi que des mesures de sécurité au sol : la Confédération a fait savoir aux cantons d'implantation qu'elle exigeait leur participation à ces coûts. Le canton de Berne doit pouvoir participer à la couverture de ces coûts via des aides financières.
- Contribution à l'extension des infrastructures (Flughafen Bern Infrastruktur AG) : le canton doit garder la possibilité d'accorder des aides financières au développement des infrastructures.

L'octroi d'aides financières à l'exploitation opérationnelle de l'aéroport (couverture du déficit) ainsi qu'à des liaisons aériennes précises (financement de la mise en place et de l'exploitation) reste exclu.

Flughafen Bern AG est aujourd'hui déjà soumis au controlling stratégique des participations effectué par le Conseil-exécutif et doit mener à bien les tâches de reporting y afférentes. La surveillance cantonale est renforcée par la convention de prestations qui doit être passée avec la Direction de l'économie publique en vertu de l'article 3, alinéa 2.

4. Forme de l'acte législatif

Le soutien qu'il est prévu d'accorder à Flughafen Bern AG représente une prestation cantonale importante au sens de l'article 69, alinéa 4, lettre c de la Constitution du canton de Berne (ConstC)¹¹. Il doit donc impérativement être ancré formellement dans une loi. La participation à la société peut par ailleurs s'avérer importante au sens de l'article 95, alinéa 2, lettre c ConstC.

5. Droit comparé

Les pouvoirs publics détiennent les participations suivantes dans les autres grands aéroports de Suisse :

- L'aéroport de Zurich est une société anonyme mixte. Selon les statuts, le canton de Zurich détient au moins un tiers du capital-actions de cet aéroport et nomme un tiers des membres du conseil d'administration. La ville de Zurich détient 5 pour cent du capital-actions et est représentée au sein du conseil d'administration. La participation cantonale est définie par la loi du 12 juillet 1999 sur l'aéroport de Zurich (Gesetz über den Flughafen Zurich).
- L'aéroport de Genève est une entreprise de droit public en vertu de la loi du 16 novembre 2006 sur l'Aéroport international de Genève.
- L'EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg est une entreprise de droit public franco-suisse faisant l'objet d'un contrat entre ces deux pays (1949).
- L'aéroport de Lugano-Agno appartient à la ville de Lugano (87,5 %) et au canton du Tessin (12,5 %).
- L'aéroport de Sion appartient à la ville de Sion. Le canton du Valais accepte de couvrir jusqu'à 50 pour cent du déficit. Il est prévu de fonder une société anonyme dont le canton du Valais et la ville de Sion détiendront 51 pour cent des parts à eux deux.

6. Mise en œuvre, évaluation prévue

La nouvelle loi créera les bases juridiques nécessaires pour augmenter la participation du canton de Berne au capital-actions et lui permettre d'aider financièrement l'aéroport. Il conviendra de définir les échéances et montants cantonaux accordés à la société Flughafen Bern AG (participation au capital-actions, aides financières pour la couverture des coûts de contrôle des approches et des départs ainsi que des coûts des mesures de sécurité, extension des infrastructures). Ces aides financières seront octroyées dans le cadre de conventions de prestations ; leur nécessité sera réexaminée périodiquement.

7. Commentaire des articles

Article 1

Cette disposition définit le cadre du soutien accordé à l'aéroport de Berne. Il est exclu de couvrir un déficit ou de financer la mise en place et l'exploitation de liaisons précises.

Article 2

La participation du canton à Flughafen Bern AG ne doit être augmentée que si la situation économique de cette société l'exige. Par souci de bonne gouvernance, le canton doit se retirer de la société si la rentabilité de l'aéroport est assurée sur le long terme. Selon la situation, les décisions en la matière doivent se prendre très rapidement, raison pour laquelle les compétences financières du peuple et du Parlement sont en l'occurrence déléguées au

¹¹ RSB 101.1

Conseil-exécutif. Dans un même temps, il convient de garantir que la participation cantonale reste minoritaire (p. ex. 30 % du capital et des droits de vote). La Constitution cantonale exige que cet aspect soit réglé par la loi.

Article 3

Le soutien accordé pour financer l'extension des infrastructures et couvrir les dépenses occasionnées par le contrôle des approches et des départs ainsi que par les mesures prescrites pour la sécurité au sol doit être ciblé et répondre au principe de la durabilité. A cet effet, il doit faire l'objet d'une convention de prestations conclue au niveau de la Direction et ancrée dans la loi.

Article 4

La participation cantonale peut être remise en question si la société change de but, en particulier si elle se diversifie trop fortement. Le Conseil-exécutif doit alors examiner si le canton peut jouer un rôle compatible avec cette nouvelle configuration.

Article 5

Flughafen Bern AG reste une entreprise de droit privé. Toute délégation directe de la représentation cantonale au sein du conseil d'administration est exclue.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le premier objectif du programme gouvernemental de législature 2019-2022¹² est formulé en ces termes : « Le canton de Berne est attractif pour l'innovation et l'investissement. Il encourage la recherche et l'économie à travailler en réseau ».

Les infrastructures de transport représentent un critère décisif pour la qualité du site d'implantation. C'est pourquoi l'objectif susmentionné est développé comme suit : « Le canton met en place des infrastructures suffisantes et modernes pour offrir à l'économie un cadre propice à l'innovation et à l'investissement. Il veille à ce que les régions soient des sites d'implantation attractifs grâce à des infrastructures de communication modernes et à la politique régionale ».

Le soutien qu'il est prévu d'accorder à Flughafen Bern AG vise précisément à atteindre cet objectif.

9. Répercussions sur les finances

La LPFB crée les conditions nécessaires à l'octroi des prestations financières cantonales. Du point de vue actuel, les répercussions financières ci-dessous sont attendues, étant entendu que l'ampleur des prestations et le calendrier doivent être négociés.

- Participation au capital-actions
Le capital-actions de Flughafen Bern AG atteint actuellement 14,1 millions de francs. La société envisage de l'augmenter à 20 millions de francs. Le canton pourrait par exemple s'engager à hauteur de 30 pour cent ou 6 millions de francs. La participation du canton augmenterait alors de 5,7 millions de francs.
- Participation au financement du contrôle des approches et des départs ainsi qu'au financement des mesures de sécurité :

¹² ACE 1311 du 12 décembre 2018

Flughafen Bern AG s'attend actuellement à ce que des frais d'un montant de 5 millions de francs restent non couverts chaque année dans le domaine de la sécurité. La Confédération devrait à l'avenir aussi contribuer à couvrir ces frais. Les prestations fédérales font l'objet de négociations. La part de frais non couverts à la charge du canton sera également négociée. Des aides financières périodiques d'un montant de 1 à 2 millions de francs par année sont envisageables.

- **Aides financières pour l'extension des infrastructures :**
La nouvelle loi permettra de faire bénéficier les projets infrastructurels menés au sein de l'aéroport de Berne d'aides financières qui étaient jusque-là octroyées sur la base d'un arrêté du Grand Conseil. Des projets concrets seront entamés à l'échéance du programme de construction 2018 – 2020. La participation du canton devra être définie au cas par cas.

Les prestations en faveur de l'aéroport de Berne seront ajoutées au plan intégré « mission-financement » dès 2021 ; elles n'y figurent pas pour l'instant.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le présent projet n'a aucune répercussion sur le personnel et l'organisation. Les tâches inhérentes à la fonction de propriétaire ainsi que la préparation et la mise en œuvre des projets d'aide financière en faveur de Flughafen Bern AG peuvent être effectuées au moyen de l'effectif actuel.

11. Répercussions sur les communes

Si l'aéroport de Berne parvient à se maintenir dans la forme prévue, Belp (commune d'implantation) bénéficiera de retombées positives. Cette situation profitera en outre indirectement aux autres communes de la région, en particulier aux communes touristiques de l'Oberland bernois.

L'engagement cantonal en faveur de l'aéroport permet de maintenir des emplois au sein et aux alentours de celui-ci. Plusieurs entreprises sont en effet venues s'établir dans la commune de Belp pour être proches de l'aéroport.

12. Répercussions sur l'économie

Le maintien de l'aéroport de Berne en tant que partie intégrante des infrastructures de transport aura des répercussions positives sur l'économie.

13. Résultats de la procédure de consultation

A suivre.

Berne, le [Datum]

Au nom du Conseil-exécutif,
le président : *Neuhaus*
le chancelier : *Auer*