

Rapport

Date de la séance du CE: 17 janvier 2018
Direction: Direction de l'économie publique
N° d'affaire: --
Classification: Non classifié

Flughafen Bern Infrastruktur AG ; programme de construction 2018-2020 : crédit d'objet

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	2
3	Description du projet.....	2
3.1	Contexte	2
3.1.1	Confédération	2
3.1.2	Canton de Berne.....	3
3.1.3	Ville de Berne	4
3.1.4	Commune de Belp	4
3.1.5	Flughafen Bern AG	4
3.2	Défis	5
3.3	Quatrième étape d'agrandissement	5
3.3.1	Programme de construction 2018-2020	6
3.3.2	Flughafen Bern Infrastruktur AG	6
3.3.3	Coûts	6
3.3.4	Financement.....	7
3.3.5	Prestations du canton	7
3.3.6	Charges.....	8
4	Justification du soutien public	8
5	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes	8
6	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	8
7	Répercussions sur les communes.....	9



8 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....9

9 Proposition.....9

1 Synthèse

Berne est le quatrième aéroport de Suisse derrière les aéroports nationaux de Zurich, Genève et Bâle. Avec les vols de ligne et les vols charters, l'aviation d'affaires et le trafic aérien non commercial (y compris les vols relevant de la base fédérale et les vols de formation), il joue un rôle important pour le site économique et touristique du canton de Berne. Flughafen Bern AG, la société qui exploite l'aéroport, est actuellement confrontée à divers défis. Conformément aux prescriptions fédérales, des mesures de construction doivent être réalisées afin de séparer les vols de ligne et les vols charters du reste du trafic aérien. De plus, face à la rude concurrence à laquelle est soumis ce secteur, la société Flughafen Bern AG est tenue d'offrir de bonnes conditions générales à tous les utilisateurs. Elle doit donc construire de nouvelles infrastructures dans le cadre de la quatrième étape d'agrandissement de l'aéroport.

La société Flughafen Bern AG n'est pas en mesure d'assumer seule tous les investissements nécessaires. La quatrième étape d'agrandissement sera donc réalisée par la filiale Flughafen Bern Infrastruktur AG. Les investissements prévus sont de l'ordre de 17,7 millions de francs. Une nouvelle voie de circulation avec un abri, un tarmac et quatre hangars pour petits avions doivent être construits. Un Business Aviation Center sera également aménagé. Il est en outre prévu de construire un grand hangar supplémentaire.

Le canton de Berne ne verse pas de subventions pour l'exploitation de l'aéroport mais soutient ponctuellement le développement de ses infrastructures. Il est donc prêt à verser à la société Flughafen Bern Infrastruktur AG une subvention d'investissement de deux millions de francs pour le programme de construction 2018-2020. Cette subvention est soumise au référendum facultatif. La Confédération devrait également octroyer un prêt remboursable sans intérêts de quatre millions de francs dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR). Cela implique de la part du canton un engagement conditionnel de deux millions de francs découlant de sa responsabilité à l'égard de la Confédération. Cet engagement relève exclusivement de la compétence du Conseil-exécutif.

2 Bases légales

- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) : articles 46, 49, alinéa 1, lettre a, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1) : article 148
- Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0) : articles 7 et 8
- Loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM ; RSB 902.1) : articles 2, 3 et 5
- La base légale requise pour la subvention d'investissement versée par le canton est créée par le présent arrêté.

3 Description du projet

3.1 Contexte

3.1.1 Confédération

L'aviation suisse et les aérodromes en général relèvent de la compétence de la Confédération. L'Office fédéral de l'aviation civile délivre des autorisations aux compagnies

aériennes et des concessions d'exploitation pour les aéroports et aérodromes. Les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile sont fixés de manière contraignante pour les autorités dans le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA). La partie conceptuelle du PSIA présente les objectifs et exigences à caractère général concernant les installations de l'aviation civile suisse et définit le réseau des aérodromes en précisant l'emplacement et la fonction de chacun d'eux. La partie du PSIA relative aux objectifs et exigences par installation précise les exigences propres à chaque installation découlant de la partie conceptuelle.

A l'issue d'un vaste processus de planification de plusieurs années, le Conseil fédéral a approuvé le 4 juillet 2012 le protocole additionnel PSIA complété pour l'aéroport de Berne. Le périmètre de l'aéroport est entièrement défini dans le PSIA. Ce protocole additionnel contient les charges relatives à la sécurité que la société Flughafen Bern AG doit remplir à moyen et à long terme en tant qu'exploitante de l'aéroport. Ces dernières imposent notamment de séparer les vols de ligne et les vols charters de l'aviation générale (y compris les hélicoptères).

Fin 2015, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a octroyé à la société Flughafen Bern AG une nouvelle concession lui permettant d'exploiter l'aéroport jusqu'à la fin de l'année 2045.

3.1.2 Canton de Berne

Le Schéma directeur cantonal des transports aériens¹ contient les mesures et les objectifs fixés par le canton pour l'aéroport régional de Berne-Belp ainsi que les attentes envers la Confédération et la société qui exploite l'aéroport. Le plan directeur cantonal 2030² est lui aussi déterminant pour l'aéroport de Berne-Belp.

Depuis le milieu des années 1980, le canton de Berne ne verse plus de subventions d'exploitation à l'aéroport. En revanche, conformément à la stratégie approuvée à plusieurs reprises par les acteurs politiques et le corps électoral, il a versé au cours des dernières années plusieurs subventions destinées à l'infrastructure de l'aéroport de Berne. Entre 2004 et 2012, il a ainsi octroyé des subventions directes d'un montant total de 16 millions de francs :

- subvention pour le prolongement de la piste « Sud » (2006)³
- subvention pour la construction du terminal Schengen et subvention pour le financement des coûts liés à la sécurité 2010-2012 (2010)⁴
- subvention pour la nouvelle desserte routière (étapes 1 et 2) (2003 et 2012)⁵

La base juridique requise pour l'octroi des subventions destinées au prolongement de la piste, à la construction du terminal Schengen et au financement des coûts liés à la sécurité a été

¹ Schéma directeur cantonal des transports aériens. 1997. Aéroport régional de Berne-Belp (en allemand). Page 7, objectifs : 1. Offre publique optimale de vols de ligne vers les principaux centres européens. 2. Développement modéré de l'aéroport en vue d'une meilleure utilisation du potentiel économique. 3. Respect des valeurs limites et efforts de réduction de la pollution environnementale. 4. Amélioration de la desserte de l'aéroport.

² ACE 702/2017. Plan directeur 2030.

³ 3 000 000 francs. AGC du 23 mars 2006 et votation populaire du 26 novembre 2006.

⁴ 3 150 000 francs (Terminal Schengen) et 2 650 000 francs (coûts liés à la sécurité). ACE 1875 du 28 octobre 2009 et AGC du 20 janvier 2010

⁵ 6 500 000 francs. AGC du 19 novembre 2003. 1 000 000 francs, ACE du 30 mai 2012.

créée par arrêté du Grand Conseil. La subvention pour la desserte routière s'appuyait quant à elle sur la loi cantonale sur les routes.

En vertu de l'arrêté sur l'offre de transports publics, le canton soutient également la desserte de l'aéroport par les transports publics en octroyant un montant d'environ 600 000 francs par an. 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.

Le canton détient des actions de la société Flughafen Bern AG d'une valeur nominale de 300 000 francs, soit à peine deux pour cent du capital-actions. 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 cantonales⁶.

Vu l'importance de l'aéroport pour le site économique et touristique, le Conseil-exécutif s'informe régulièrement de l'évolution de la situation. Il reste disposé à apporter son soutien ponctuel au développement des infrastructures. Il ne prévoit toutefois pas de soutenir la mise en place ou l'exploitation de lignes aériennes, ni d'augmenter sa participation au capital-actions.

3.1.3 Ville de Berne

En tant que principale propriétaire foncière sur le périmètre de l'aéroport, la Ville de Berne soutient la société Flughafen Bern AG en appliquant des montants modérés pour les fermages et rentes du droit de superficie. Elle verse les contributions de propriétaires fonciers nécessaires à la desserte et détient une participation de 487 500 francs au capital-actions (environ trois pour cent).

3.1.4 Commune de Belp

En complément du PSIA, Belp, commune d'implantation de l'aéroport, a délimité certaines parties de son territoire comme zones d'activités communales, permettant ainsi d'affecter les parcelles concernées à des utilisations autres que celles liées à l'aéroport. En construisant la nouvelle route de desserte, la commune a amélioré la situation en matière de transports autour de l'aéroport.

3.1.5 Flughafen Bern AG

La société Flughafen Bern AG est l'exploitante de l'aéroport régional de Berne à Belp. Elle est notamment active dans les domaines suivants :

- L'aviation générale englobe les vols privés, les vols en hélicoptère et en planeur, les vols de formation et l'aviation d'affaires.
- Les vols de ligne et les vols charters sont effectués régulièrement dans le cadre du trafic aérien commercial vers différentes destinations européennes. Les destinations desservies sont nettement plus nombreuses en été qu'en hiver.
- Un contrat de plusieurs années a été conclu avec la Confédération, qui finance en partie les prestations que doit fournir la société Flughafen Bern AG. Les infrastructures présentes sur place (base fédérale) appartiennent à la Confédération et sont exploitées par cette dernière.

⁶ACE 1154/2016

- Le secteur extra-aéronautique comprend les services traditionnels que sont le stationnement, le ravitaillement en carburant et la location de locaux à des tiers.

En 2016, la société Flughafen Bern AG a généré un chiffre d'affaires d'environ 13 millions de francs et un bénéfice de presque 100 000 francs. Aucun dividende n'est distribué⁷. Le capital-actions de la société Flughafen Bern AG s'élève à 14,3 millions de francs.

A l'heure actuelle, le trafic de ligne dépend fortement de la compagnie SkyWork Airlines qui est la seule à proposer des vols réguliers au départ et à destination de Berne durant l'hiver 2017/18. A partir de l'été 2018, la compagnie aérienne Helvetic Airways desservira à nouveau un plus grand nombre de destinations au départ de Berne.

3.2 Défis

La société Flughafen Bern AG est actuellement confrontée à plusieurs défis :

- Le protocole additionnel PSIA impose de séparer les vols de ligne et les vols charters du reste du trafic aérien, ce qui requiert d'importants investissements.
- La nouvelle réglementation de la navigation aérienne au niveau national entraînera des coûts supplémentaires pour tous les aéroports régionaux, y compris celui de Berne.

Le potentiel dont dispose l'aéroport de Berne pour générer des recettes supplémentaires est réduit. En effet, sa zone d'attraction limitée, sa situation topographique, la procédure d'approche requise pour l'atterrissage ainsi que la longueur et la largeur de la piste sont de réelles contraintes pour l'exploitation de cet aéroport, lequel ne peut être comparé aux aéroports nationaux. Toutefois, les horaires d'ouverture étant similaires à ceux des trois aéroports nationaux, la société Flughafen Bern AG doit remplir les mêmes exigences que ces derniers en matière de sécurité. Etant donné que l'aéroport de Berne ne peut accueillir que des avions relativement petits (max. type Airbus A 319 pouvant transporter environ 130 passagers), les recettes générées par les taxes d'atterrissage et les taxes de passagers sont limitées par rapport aux autres aéroports. Le développement du secteur extra-aéronautique est lui aussi restreint en raison du nombre réduit de passagers.

3.3 Quatrième étape d'agrandissement

En raison des prescriptions relatives à la sécurité figurant dans le protocole additionnel PSIA et au vu des défis économiques, le conseil d'administration de la société Flughafen Bern AG a élaboré en 2016 le « Masterplan 2022 » comprenant une partie destinée à la gestion du territoire et une autre dédiée au développement territorial, en vue de poursuivre le développement de l'infrastructure aéroportuaire.

- La partie consacrée à la gestion du territoire englobe la planification en cours des travaux de maintenance et la rénovation des bâtiments et installations existants, dont certains datent encore des années 1950. La principale mesure, à savoir la rénovation de la zone principale de la piste en dur (construite en 1959), a été réalisée en 2016 et 2017 pour un montant de 5 millions de francs et financée par une augmentation du capital de 4,2 millions de francs en 2015. Des investissements d'un montant moyen de 1,5 million de francs par an entre 2018 et 2020 puis de 800 000 francs par an en 2021 et 2022 sont prévus pour les autres mesures de maintenance. Ces investissements seront financés par la société Flughafen Bern AG.

⁷ Flughafen Bern AG : rapport de gestion 2016

- La partie relative au développement territorial (quatrième étape d'agrandissement) comprend divers projets de construction, notamment dans la partie sud du périmètre de l'aéroport. Ces travaux permettront de satisfaire aux exigences du protocole additionnel PSIA qui imposent notamment de séparer les vols commerciaux de l'aviation générale et des travaux de maintenance. En 2013, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a mis à l'enquête publique une demande d'approbation des plans de la quatrième étape d'agrandissement (1^{re} phase de construction, programme de protection contre le bruit). Cette demande a fait l'objet de plusieurs recours qui ont tous été rejetés par arrêt du Tribunal fédéral du 25 octobre 2017.

3.3.1 Programme de construction 2018-2020

Les projets de construction prévus dans le cadre du programme de construction 2018-2020 sont les suivants (cf. annexe 1 : 4^e étape d'agrandissement, aperçu et éléments du projet) :

- Nouvelle voie de circulation et abri (local protégé pour les essais au sol avec mesures de protection contre le bruit)
- Tarmac (aire de stationnement devant les hangars 10 à 13)
- Business Aviation Center (avec terminal pour l'aviation d'affaires et bureaux, notamment pour la formation)
- Hangars 10 à 13 pour petits avions et centre technique
- Grand hangar

La voie de circulation et l'abri, le tarmac, le Business Aviation Center ainsi que les hangars 10 à 13 et le centre technique devront être réalisés en priorité. Ces travaux permettront notamment de respecter les prescriptions de l'OFAC imposant de séparer les vols de ligne et les vols charters de l'aviation générale. Le grand hangar sera construit dans un second temps.

3.3.2 Flughafen Bern Infrastruktur AG

La société Flughafen Bern AG n'est pas en mesure d'assumer seule tous les investissements requis. Le programme de construction 2018-2020 sera donc réalisé par la filiale Flughafen Bern Infrastruktur AG. La société Flughafen Bern AG louera les infrastructures.

3.3.3 Coûts

Voie de circulation et abri	CHF 3,9 mio
Tarmac	CHF 1,4 mio
Hangars 10 à 13 pour petits avions et centre technique	CHF 3,5 mio
Business Aviation Center	CHF 3,4 mio
Grand hangar	CHF 5,5 mio
Total	CHF 17,7 mio

Les coûts sont calculés avec une marge d'erreur de plus ou moins 20 pour cent.

3.3.4 Financement

Fonds propres et apport en nature de Flughafen Bern Immobilien AG	CHF 2,5 mio
Capital-actions de tiers	CHF 1,5 mio
Subvention de la Confédération pour la voie de circulation/l'abri et le Business Aviation Center en vertu de l'article 86 Cst.	CHF 2,7 mio
Subvention d'investissement du canton de Berne	CHF 2,0 mio
Prêts d'actionnaires (capitaux de tiers)	CHF 5,0 mio
Prêt de la Confédération NPR (sans intérêts, pour une durée de 25 ans)	CHF 4,0 mio
Total	CHF 17,7 mio

3.3.5 Prestations du canton

Les prestations versées par le canton pour le programme de construction 2018-2020 de la société Flughafen Bern Infrastruktur AG peuvent être résumées comme suit :

Subvention d'investissement	CHF 2 000 000
Prêt de la Confédération	CHF 4 000 000
Dépense déléguée relevant de la compétence du Conseil-exécutif (Responsabilité pour le prêt de la Confédération, engagement conditionnel)	CHF 2 000 000
Montant déterminant pour la compétence en matière financière	CHF 2 000 000

L'estimation des coûts réalisée pour le programme de construction 2018-2020 (état fin 2017) présente une fourchette de plus ou moins 20 pour cent (avant-projet). Les investissements effectivement réalisés et les coûts de construction imputables sont déterminants pour les prestations du canton. La subvention sera versée en fonction de l'avancement des travaux et des coûts effectifs.

La subvention d'investissement du canton de Berne s'élève à 12,5 pour cent des investissements effectués, à condition que le montant maximal ne soit pas dépassé. D'après l'estimation actuelle des coûts, la subvention d'investissement devrait s'élever à 2 millions de francs au maximum, ce qui correspond au plafond de subventionnement. Ce montant représente 11,3 pour cent des investissements prévus selon l'avant-projet. Un arrêté de crédit du Grand Conseil, soumis au référendum facultatif, est nécessaire pour que le canton puisse octroyer une subvention d'investissement. La base juridique est créée par l'arrêté du Grand Conseil.

La subvention cantonale équivaut à la prestation que le canton doit fournir lorsque la Confédération accorde un prêt d'aide à l'investissement de 4 millions de francs au maximum, ou 25 pour cent des coûts de construction imputables. D'après l'estimation des coûts disponible, cette part devrait représenter 22,6 pour cent. Le montant maximal de 4 millions de francs constituera donc là aussi la limite de l'engagement du canton. Le prêt de la

Confédération est conclu pour une période de 25 ans, ce qui correspond à la durée de validité de la concession d'exploitation de l'aéroport (jusqu'en 2045). Il est remboursable sans intérêts par tranches annuelles, probablement à partir de 2022. C'est au Conseil-exécutif qu'il incombe de statuer en dernier lieu sur cet engagement conditionnel conformément à la loi cantonale sur l'aide aux investissements.

3.3.6 Charges

Les modalités et conditions exactes d'octroi de la subvention d'investissement et du prêt de la Confédération seront définies au moment opportun dans un contrat de prestations passé entre la Direction de l'économie publique et la société Flughafen Bern Infrastruktur AG. Cette dernière ne pourra notamment pas reverser de dividendes pendant la durée du prêt NPR et devra garantir le prêt au moyen de cédules hypothécaires possédant une valeur réelle.

4 Justification du soutien public

Les recettes générées par la société Flughafen Bern AG proviennent essentiellement du trafic aérien. En tant qu'exploitante de l'aéroport, cette société ne dispose que d'une faible influence sur le type et le nombre de vols, lesquels sont soumis à des variations saisonnières et conjoncturelles. Les investissements devant être effectués pour financer les infrastructures nécessaires s'inscrivent quant à eux sur le long terme et doivent faire l'objet de procédures complexes de planification et d'autorisation. Ce sont précisément ces raisons qui incitent les pouvoirs publics à soutenir les aéroports (cf. annexe 2). Le canton de Zurich détient par exemple un tiers du capital-actions de la société Flughafen Zürich AG. L'EuroAirport de Bâle est une entreprise franco-suisse de droit public. L'aéroport de Genève est un établissement public autonome appartenant au canton de Genève. L'aéroport de Lugano-Agno appartient quant à lui exclusivement au canton du Tessin et à la Ville de Lugano. Enfin, le canton du Valais accorde à l'aéroport de Sion une garantie de déficit de 50 pour cent au maximum.

Il est possible de soutenir la société Flughafen Bern Infrastruktur AG avec des fonds de la NPR. D'après les clarifications effectuées par le beco Economie bernoise auprès du SECO, un soutien proportionnel peut être octroyé même si Berne et Belp, les communes d'implantation de l'aéroport, ne sont pas situées sur le périmètre NPR. L'aéroport de Berne entraîne en effet d'importantes retombées sur le secteur du tourisme et, partant, sur l'espace rural.

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

Le programme gouvernemental de législature 2015-2018 du Conseil-exécutif contient notamment les objectifs n° 2 « Renforcer le site économique » et n° 3 « Optimiser les infrastructures malgré les difficultés financières ». L'aéroport de Berne joue un rôle important pour le site économique et touristique du canton de Berne et fait partie de l'infrastructure de transports. Le soutien qui lui est accordé est donc conforme aux objectifs de législature.

6 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Les moyens requis pour l'année 2018 sont inscrits au budget. Les montants à prévoir pour les années 2019 et 2020 devront être intégrés dans le cadre du prochain processus de planification. Le projet n'a pas de répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.

7 Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions immédiates sur les communes. La construction du Business Aviation Center et du grand hangar pourrait permettre à moyen terme de créer de nouveaux emplois à Belp, la commune d'implantation de l'aéroport.

8 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

L'aéroport de Berne revêt une importance considérable pour l'économie publique. Une étude a montré qu'il dégage une valeur ajoutée d'environ 174 millions de francs par an et fournit directement ou indirectement 500 emplois⁸. La base fédérale et les diverses entreprises de maintenance du domaine de l'aviation génèrent des emplois hautement qualifiés. Les liaisons (vols de ligne) vers les centres européens et les plaques tournantes (hubs) sont très importantes pour le site économique. Les vols de ligne et les vols charters (arrivées) jouent quant à eux un rôle de poids pour le site touristique. En outre, la présence de la REGA et les vols de ravitaillement effectués par diverses entreprises de transports par hélicoptère fournissent une contribution considérable pour la population.

La pollution sonore et atmosphérique générée par le trafic aérien transitant via l'aéroport de Berne a des répercussions négatives sur l'environnement.

9 Proposition

Au vu des commentaires qui précèdent, nous proposons d'adopter le projet d'arrêté ci-joint.

Le directeur de l'économie publique

Christoph Ammann
Conseiller d'Etat

Annexes

- Annexe 1 : Aéroport de Berne : 4^e étape d'agrandissement. Aperçu et éléments du projet
- Annexe 2 : Comparaison entre les infrastructures aéroportuaires de Suisse

⁸ Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Zivilluftfahrt in der Schweiz. INFRAS, Zurich. 30 mai 2011.