



Note

Date :	16.10.2025
À l'attention de :	Commission des finances du Conseil des États
Copie à :	

Mandat à l'administration – Élaboration de solutions pour remplacer la mesure 3.23 : réduction des contributions aux aéroports régionaux dans une mesure adaptée aux intérêts de la Confédération

1. Mandat de la Commission des finances du Conseil des États

La Commission des finances du Conseil des États a chargé l'administration, en vue de l'examen matériel de la mesure « 3.23 : réduction des contributions aux aéroports régionaux dans une mesure adaptée aux intérêts de la Confédération », d'élaborer des solutions pour remplacer la réduction prévue :

- a. Solution de remplacement 1 : réduction des coûts des services de contrôle d'approche et de départ dans les aérodromes régionaux en organisant, pour la fourniture de ces services, un appel d'offres favorisant la concurrence
- b. Solution de remplacement 2 : introduction d'une redevance de concession pour les aéroports nationaux de Genève et de Zurich afin de financer les coûts des services de contrôle d'approche et de départ dans les aérodromes régionaux
- c. Solution de remplacement 3 : combinaison des solutions 1 et 2, le cas échéant avec une option pour le financement des indemnités fédérales actuelles et des déficits structurels d'origine exogène de Skyguide

2. Solution de remplacement 1 : réduction des coûts des services de contrôle d'approche et de départ dans les aérodromes régionaux

Le cadre légal régissant la délégation de la fourniture de services locaux de navigation aérienne a été élaboré sur fond de volonté du Conseil fédéral de mettre davantage les exploitants d'aérodrome et les cantons à contribution pour financer ces services. À cet égard, le Conseil fédéral jugeait indispensable que les exploitants d'aérodrome soient libres de choisir leur prestataire de services et puissent faire jouer la concurrence afin d'alléger leur charge financière.

L'art. 9a, al. 1 de l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA ; RS 748.132.1) définit les services locaux de navigation aérienne qui peuvent être délégués tandis que l'annexe 1 en donne une description plus détaillée. Chaque aérodrome possède ses propres spécificités, notamment en matière d'infrastructures, de modèle d'exploitation ou d'horaires d'exploitation, qui relèvent de la compétence de l'exploitant d'aérodrome et ne sauraient être intégrées dans l'ordonnance. L'organisation et les modalités spécifiques de la fourniture des services de navigation aérienne sont du ressort du prestataire mandaté et on ne saurait par conséquent les réglementer par voie d'ordonnance. L'administration estime par conséquent que le cadre légal en vigueur régissant les services de navigation aérienne sur les aérodromes régionaux est suffisamment clair.

Il n'est guère possible (c'est-à-dire en l'absence d'offre concrète) de formuler une appréciation générale sur les économies qui pourraient être générées en stimulant la concurrence par l'organisation d'un appel d'offres pour la fourniture de ces services. Sans compter que le niveau des économies escomptées dépend fortement de l'étendue des services délégués (un seul aéroport régional, un groupe d'aéroports ou tous les aéroports régionaux) et de l'intérêt des acteurs du marché/des soumissionnaires potentiels.

Soulignons encore qu'actuellement la moitié des coûts imputés aux aéroports régionaux sont en réalité des coûts indirects de Skyguide. Ces coûts ne se réduiront pas en proportion si Skyguide venait à perdre le mandat assuré pour un ou plusieurs aéroports régionaux. Compte tenu des engagements sociaux, il n'est guère possible de diminuer à court terme les coûts directs de Skyguide, essentiellement liés aux contrôleurs aériens. Dans tous les cas, il faudrait prévoir une phase de transition avant toute adaptation. En résumé, il n'est pas certain qu'un appel d'offres pour les services de contrôle d'approche et de départ des aéroports régionaux permettrait de réaliser des économies.

3. Solution de remplacement 2 : introduction d'une redevance de concession pour les aéroports nationaux de Genève et de Zurich afin de financer les coûts des services de contrôle d'approche et de départ dans les aéroports régionaux

Pour la description des éléments constitutifs de la redevance de concession, on renverra au point 4. Affecter le produit de la redevance de concession uniquement au financement du service de la navigation aérienne sur les aéroports régionaux ne changerait rien à la structure ou à la nature juridique de la redevance. Seul le produit de la redevance escompté change : au lieu de 100 millions de francs, la redevance devrait rapporter 35 millions de francs par an. En revanche, on ne voit pas bien ce qui justifierait que la redevance soit utilisée pour financer le service de la navigation sur les aéroports régionaux à l'exclusion d'autres secteurs. Sans compter que d'importantes lacunes de financement du service de navigation aérienne suisse subsisteraient malgré tout. Affecter le produit de la redevance de concession au financement d'une « infrastructure aéronautique de base » au sens large selon la solution de remplacement 3 (voir ci-dessous) semble plus pertinent.

4. Solution de remplacement 3 : combinaison des solutions 1 et 2, le cas échéant avec une option pour le financement de Skyguide

Comme exposé au point 2, il faudrait pouvoir se baser sur un cas concret pour déterminer si un appel d'offres se traduit réellement par une diminution conséquente des coûts. Pour la Confédération, il convient de considérer le coût de l'ensemble du système, c'est-à-dire le coût pour la Confédération. L'administration juge que l'introduction d'une redevance de concession destinée à financer la coûteuse infrastructure de base de l'aviation suisse est une piste à explorer. Les modalités d'une telle redevance sont détaillées ci-après. Une telle redevance rejoint la volonté du Conseil fédéral qui souhaite que les utilisateurs du service de la navigation aérienne en supportent la majeure partie des coûts.

Principes régissant une redevance de concession

La concession délègue au concessionnaire une tâche étatique, si tant est qu'elle soit liée à une obligation d'exercice et d'exploitation (exploitation d'un aéroport dans l'intérêt du transport public). La concession comprend d'une part l'obligation d'exploiter un aéroport dans le respect des conditions-cadres en vigueur et de mettre l'infrastructure à la disposition du trafic national et international. D'autre part, elle octroie le droit exclusif (monopole) d'exploiter un aéroport à titre commercial et en particulier de percevoir des redevances. Actuellement, les aéroports concessionnaires ne versent aucune redevance pour la durée de la concession, qui est de cinquante ans pour les aéroports nationaux et de trente ans pour les aéroports régionaux. Au regard des gains découlant de la détention d'une concession, notamment par les aéroports nationaux de Genève et de Zurich, l'introduction d'une redevance de concession se justifie. Un volume de redevances de quelque 100 millions de francs permettrait de financer les coûts non couverts du service de la navigation aérienne (ce financement est assuré aujourd'hui par la Confédération

notamment sous forme d'indemnisation versée à Skyguide et de subventions au service de la navigation aérienne sur les aérodromes régionaux) et des éventuels déficits de Skyguide (notamment lorsque le produit des redevances est insuffisant). L'indemnisation versée par la Confédération à Skyguide comprend actuellement le financement du service de navigation en route dans les espaces aériens délégués (à hauteur de 44 millions de francs). Les aéroports nationaux, situés à proximité de la frontière, y ont directement intérêt puisque cela permet à Skyguide de superviser et d'organiser plus efficacement leurs régimes de contrôle des approches et des départs.

La redevance pourrait par exemple être calculée sur la base des passagers locaux et en transfert au départ des aérodromes concessionnaires de Suisse. En se basant sur les données de 2024, une redevance de 4 francs par passager au départ des aéroports de Genève et de Zurich rapporterait près de 100 millions de francs (le nombre total des passagers locaux et en transfert au départ de ces aéroports affleure les 24,5 millions).

Projet de législation

La redevance de concession pourrait être insérée dans les dispositions de la loi sur l'aviation relatives à la concession. L'article de loi reproduit ci-dessous est une première ébauche, qui n'a toutefois pas encore été validée juridiquement. Le mode de perception retenu est celui d'une redevance par passager.

Art. 36a^{bis} (nouveau) Redevance de concession

¹ *Le DETEC perçoit chaque année une redevance pour la concession visée à l'art. 36a.*

² *Le tarif de la redevance de concession est calculé par passager aérien au départ [ou par mouvement d'aéronef ?]. Le Conseil fédéral fixe chaque année le tarif de la redevance de concession [ou tous les 3/5 ans]. Il est plafonné à 8 francs par passager.*

³ *Le produit de la redevance de concession est utilisé pour financer les coûts non couverts du service de la navigation aérienne.*

Évaluation

Comme l'octroi de la concession n'entraîne aucun coût pour l'État, le principe de la couverture des coûts ne s'applique pas à la redevance de concession (redevance causale non liée à des coûts). La jurisprudence et la doctrine n'interdisent pas à l'État de réaliser des « bénéfices » au moyen d'une redevance de concession. Le principe d'équivalence est respecté puisque les redevances causales non liées à des coûts sont fonction de l'avantage tiré de la prestation (attribution d'un monopole). L'avantage économique résultant de la concession dépend du nombre de passagers, aussi bien pour les activités aéronautiques que pour les activités extra-aéronautiques. Autrement dit, la redevance est calculée sur la base d'une donnée objective. Le principe de l'égalité juridique est également respecté puisque tous les assujettis (= les aéroports concessionnaires, plus précisément leurs exploitants) sont traités sur un pied d'égalité. La mise en place d'une redevance de concession en cours de validité d'une concession (celles des aéroports de Zurich et de Genève expirent en 2051) pourrait constituer un problème. Autre élément à considérer, celui des droits acquis. Si la mesure y porte atteinte, il faudrait alors octroyer une nouvelle concession, ce qui pose la question des éventuels dédommagements à verser. On peut aussi argumenter en disant que la redevance de concession ne fait pas du tout partie de la concession mais est perçue accessoirement à celle-ci et que par conséquent elle ne touche pas les droits acquis inhérents à la concession. L'analyse juridique n'aboutit en revanche pour l'instant à aucune conclusion définitive concernant la question de la protection de la bonne foi soulevée par l'introduction d'une redevance de concession en cours de validité de la concession. A priori, il semble qu'il ne soit pas nécessaire d'octroyer de nouvelle concession et qu'il n'y a aucun obstacle insurmontable découlant de la problématique de la protection de la bonne foi. Il est toutefois très difficile de livrer un pronostic sur l'issue de la cause si cette question venait à être portée devant un tribunal.

La perception d'une redevance de concession constitue une pratique courante à l'étranger. En annexe à ses comptes annuels 2024, Flughafen Zürich AG (FZAG) mentionne les contributions versées au titre de la concession dans le cadre de ses participations dans des aéroports étrangers. Par exemple, en

contrepartie du droit d'exploiter l'aéroport de Florianópolis au Brésil, société FZAG a dû acquitter un versement unique auxquelles s'ajoutent des redevances de concession annuelles comprenant une part fixe et une part variable. Autre exemple : la société FZAG sera amenée à exploiter le futur aéroport international de Noida en Inde et il est prévu qu'une redevance de concession par passager au départ soit due dès la sixième année à compter de la mise en service de l'aéroport.

Conclusion

L'administration juge que l'introduction d'une redevance de concession est une piste à explorer. Ne serait-ce que parce qu'elle permettrait de régler une fois pour toutes le problème structurel du financement du service de navigation aérienne en Suisse. A priori, il ne serait pas nécessaire de modifier la Constitution.