

Date de dépôt : 12 février 2019

Rapport

de la commission de l'économie chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Jean-Marc Guinchard, Jean-Luc Forni, Anne Marie von Arx-Vernon, Geneviève Arnold, Delphine Bachmann, Guy Mettan, Jean-Charles Lathion, Olivier Cerutti, Marie-Thérèse Engelberts, François Lefort, Boris Calame, Emilie Flamand-Lew, Olivier Baud, Sarah Klopmann, Mathias Buschbeck, Yves de Matteis, Sophie Forster Carbonnier pour une meilleure protection de l'environnement de la part de l'aéroport de Genève

Rapport de majorité de M. François Lefort (page 1)

Rapport de minorité de M. André Pfeffer (page 18)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. François Lefort

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission de l'économie a traité de cette motion lors de ses séances des 19 et 26 novembre, ainsi que des 3, 10 et 17 décembre 2018 sous la sereine présidence de M^{me} Jocelyne Haller.

Les procès-verbaux en ont été tenus consciencieusement par M^{me} Maëlle Guitton, que nous remercions. Les débats ont été menés conjointement sur les objets suivants : IN 163 Initiative populaire « Pour un pilotage démocratique de l'aéroport de Genève – Reprenons en main notre aéroport », Contreprojet à l'IN 163 du groupe des Verts, Contreprojet à l'IN 163 du groupe PLR, PL 12322 approuvant le rapport d'activité de l'Aéroport international de

Genève pour l'année 2017 et M 2417 pour une meilleure protection de l'environnement de la part de l'aéroport de Genève. Le présent rapport ne relate que les débats spécifiques à la motion M 2417.

Mémorial

Cette motion a été déposée le 25 septembre 2017 et renvoyée à la commission de l'économie le 12 octobre 2017.

Présentation de la motion par son premier auteur, M. Jean-Marc Guinchard

M. Guinchard indique que cette motion est partie de trois constats. Un premier constat, que tout le monde partage autour de la table, est que l'AIG est d'une importance vitale pour Genève et la région qu'il dessert, autant sur le plan de l'économie de la Genève internationale qu'en matière de tourisme. Le deuxième constat est que les surtaxes qui sont perçues actuellement au titre de la lutte contre le bruit et les émissions polluantes sont insuffisantes pour être dissuasives vis-à-vis des compagnies aériennes. Et, enfin, un troisième constat est que les passagers qui paient volontairement une compensation carbone lorsqu'ils achètent un billet d'avion sont très rares.

Il précise qu'il s'agit d'une motion et que les signataires ont décidé de confier au Conseil d'Etat la latitude d'agir dans le domaine.

L'AIG s'occupe du trafic de plus de 70 000 tonnes de marchandises et de 5000 tonnes de trafic postal. De plus il y a 40 organisations gouvernementales, 400 organisations non gouvernementales et plus de 250 missions permanentes auprès de l'ONU à Genève. M. Valentin Zellweger, représentant de la Confédération auprès de l'ONU, avait d'ailleurs indiqué que, pour les 250 missions permanentes, il y avait plus de 60 000 vols organisés par année pour que les gens puissent se déplacer et aller en mission sur le terrain.

Concernant les différentes taxes perçues, il existe une taxe d'atterrissage qui sert à financer les infrastructures extérieures de l'aéroport, c'est-à-dire tout ce qui est utile aux compagnies aériennes et aux aéronefs, mais aussi une taxe passager qui permet de financer les infrastructures internes de l'aéroport qui sont mises à disposition des passagers. Il précise que ces deux taxes ne peuvent pas être modifiées, car elles dépendent essentiellement de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de la Confédération. Le Conseil d'Etat, voire le Grand Conseil, n'ont donc aucune possibilité d'intervenir sur la fixation de ces taxes qui font l'objet d'un calcul très précis qui est évalué sur le plan international et qui est applicable à tous

les aéroports en fonction des infrastructures qu'ils mettent à disposition des compagnies aériennes et des passagers.

Il y a ensuite deux autres taxes. Il y a une première taxe qui concerne le bruit et les émissions polluantes ainsi que le bruit additionnel, c'est-à-dire les taxes qui sont perçues sur les avions qui décollent ou qui atterrissent entre 22h et 6h. Et il y a également une deuxième taxe, à savoir la taxe carbone. Par rapport aux premières taxes, il explique que l'AIG a la possibilité de les fixer lui-même et qu'elles ne dépendent pas d'une réglementation internationale. Il souligne le fait que ces taxes sont de 50% inférieures à celle de Zurich. Il explique en effet que Zurich demande 2,50 F par passager alors que Genève demande seulement 1,40 F. L'AIG a donc la marge d'augmenter ces taxes sans trop de problèmes. Il indique ensuite que ces taxes sur les produits et les émissions gazeuses sont affectées au fonds pour l'environnement de l'AIG qui a, jusqu'à présent, permis de verser environ 50 millions de francs pour l'insonorisation des bâtiments qui sont en bordure de l'aéroport et 50 millions de francs d'indemnités aux propriétaires qui ont vu leur bien se dévaluer à cause de la présence de l'aéroport.

Concernant ensuite la taxe carbone, sur le site myclimate.org, on peut calculer la taxe carbone du vol qu'on va prendre. Il précise que ces taxes ne sont pas très élevées. Par exemple, pour les 6200 kilomètres qui séparent Genève de New York, la taxe est de 33 F en classe économie, de 63 F en business et de 99 F en première classe. Cette surtaxe n'est pas insurmontable pour quelqu'un qui a les moyens de se payer un vol de ce type. Ensuite, pour les 600 kilomètres qui séparent Genève de Barcelone, il indique que la surtaxe carbone est de 5 F en classe économie et de 6 F en business. Donc par rapport à ce qu'on dépense à Barcelone ces montants sont peu élevés.

C'est dans cet esprit que le groupe PDC présente cette motion.

Questions des députés

Un commissaire S félicite le groupe PDC d'avoir déposé une telle motion qui va clairement dans le bon sens. Il demande pourquoi les taxes qui concernent le bruit, les émissions polluantes et le bruit additionnel sont aussi basses à Genève par rapport à Zurich.

M. Guinchard répond que M. Schneider (directeur de l'AIG) lui a dit que c'était pour les maintenir à un taux plus bas que l'aéroport de Zurich. Il précise cependant que l'AIG n'est pas en concurrence directe avec l'aéroport de Zurich qui est un aéroport international.

Ce même commissaire S demande ensuite s'il pense que les deux taxes vont dissuader un certain nombre de personnes de prendre l'avion pour aller

dans des villes européennes ou s'il pense plutôt que les gens vont les payer. Il remarque que cette dernière alternative serait de toute manière positive puisque cela permettrait d'amener de l'argent dans un fonds qui ensuite permettrait de financer des projets liés à la réduction des nuisances.

M. Guinchard répond qu'il n'est pas persuadé de l'effet dissuasif des deux taxes étant donné que leur montant est relativement faible. Il rappelle néanmoins que le problème à l'heure actuelle c'est qu'il y a moins de 10% de passagers qui paient volontairement cette taxe, ce qui signifie qu'il y a des gens qui sont conscients du problème mais que la majorité ne l'est pas.

Le même commissaire S demande, si le Conseil d'Etat rendait obligatoire l'achat d'une compensation carbone, comment les choses se passeraient concrètement.

M. Guinchard répond que cela se ferait sûrement par le biais d'un projet de loi ou de la convention d'objectifs définie par l'aéroport.

Un commissaire Ve soutient cette motion dont il est signataire. Il explique qu'il s'agit d'une motion du PDC et des Verts qui reprend une des propositions du PL 11257-A qui demandait d'instaurer une redevance CO₂ au départ de Genève. Il remarque que la M 2417 propose quelque chose de tout à fait similaire à ce PL et de tout à fait légal au sens fédéral. Il considère par ailleurs que le temps de la discussion est possible sur cette thématique car c'est une discussion qui a lieu partout. Etant donné que nous avons les moyens à Genève, il estime qu'il serait temps que le Conseil d'Etat le fasse. En 2013, les Verts avaient choisi une solution plus impérative puisqu'il s'agissait d'un projet de loi. Il est donc possible de demander maintenant la même chose par la voie d'une motion. D'ailleurs, l'article 39 de la loi fédérale sur l'aviation autorise l'exploitant d'un aéroport en Suisse à percevoir des taxes. Dans cet article, on précise même les différentes catégories de redevances qui sont utilisables. L'alinéa 3 lettre e parle par exemple des redevances liées au bruit et à l'émission de substances nocives et rappelle que le CO₂ peut être assimilé à ces substances nocives. Quant à l'ordonnance sur les redevances aéroportuaires, elle définit de manière plus détaillée la constitution de ce type de redevances et de leur périmètre. L'article 47 alinéa 1 de cette ordonnance stipule en particulier que « les tarifs des redevances aéroportuaires sont établis de manière à favoriser les aéronefs qui ont un impact limité sur l'environnement ». C'est exactement ce que propose la motion et, pour ces raisons-là, les Verts vont soutenir cette motion.

Un commissaire PLR remarque que M. Guinchard a souligné le caractère autonome de l'AIG. Il remarque que cette autonomie ne serait pas respectée

avec cette motion et qu'il serait donc bien d'entendre l'AIG. Comme l'AIG sera entendu en lien avec le contreprojet, il propose de faire une audition conjointe pour les deux textes.

Il remarque ensuite que M. Guinchard a parlé de la difficulté d'appliquer la taxe pour les passagers. Il demande, à ce propos, comment il compte mettre en place la taxe pour un passager qui achèterait son billet ailleurs, typiquement en Australie pour un vol Sydney-Dubaï puis Dubaï-Genève. Il remarque que M. Guinchard a dit que cette mesure ne serait pas facile à mettre en place et que ce serait une première mondiale. Il répond que ce serait une première mondiale sans doute parce que c'est inapplicable.

M. Guinchard répond que ce n'est pas inapplicable. Il considère que si on peut le faire de manière volontaire alors on peut aussi le faire de manière obligatoire. Il précise que la taxe viserait les passagers au départ de Genève et qu'elle ne viserait pas le cas de quelqu'un qui partirait de Sydney pour arriver à Genève par exemple. Il souligne le fait que la taxe s'appliquerait vraiment au départ de Genève.

Un commissaire PLR remarque qu'il y aurait donc une inégalité de traitement entre les voyageurs qui arriveraient et ceux qui partiraient.

M. Guinchard acquiesce, mais remarque cependant qu'il y a aussi des inégalités de traitement entre les voyageurs qui passent par Frankfort et les passagers qui passent par Zurich pour arriver à Genève.

Ce commissaire PLR remarque qu'il y aurait une inégalité de traitement au sein du même aéroport. Il demande comment il compte gérer cette inégalité de traitement.

M. Guinchard répond que ce serait une disposition genevoise que l'AIG aurait la possibilité de mettre en place au départ de Genève. Il explique qu'on ne peut pas imposer cette taxe ailleurs et il rappelle que le droit genevois s'applique uniquement à Genève.

Ce même commissaire PLR considère que cette motion fait une leçon au monde entier.

M. Guinchard répond qu'il s'agit d'un exemple et pas d'une leçon et que symboliquement c'est intéressant.

Ce à quoi le commissaire PLR répond que le Grand Conseil doit le faire de manière équitable.

Un autre commissaire PLR remarque que M. Guinchard a parlé de 1,40 F à Genève et de 2,50 F à Zurich. Il demande de quelle taxe il s'agit. Il remarque que dans la motion il est fait mention de la surtaxe d'atterrissage

liée aux émissions gazeuses. Il demande si les taxes liées au bruit et aux émissions gazeuses sont dissociées.

M. Guinchard répond qu'il y a quatre types de taxes. Il y a d'une part les taxes d'atterrissage et les taxes passager pour lesquelles il n'y a pas de moyen d'action. Puis, il y a d'autre part, la taxe bruit et émissions gazeuses. Il explique que c'est cette taxe-là qui est visée, à laquelle s'ajoute une surtaxe supplémentaire pour les vols entre 22h et 6h. La taxe de 1,40 F correspond à la taxe de bruit et d'émissions gazeuses.

Un autre commissaire PLR demande officiellement que l'AIG soit entendu.

Audition de M. André Schneider, directeur de l'AIG

Sur la M 2417, M. Schneider remarque qu'il y a deux points qui sont soulevés. Le premier point concerne l'augmentation de la taxe bruit et le deuxième point vise à demander à chaque passager de payer une compensation CO₂ pour son voyage. A propos du 1^{er} point, il rappelle que les taxes bruit sont parties d'une demande de l'Office fédéral de l'environnement. Il explique qu'il a demandé d'investir un certain montant dans l'insonorisation des bâtiments. Cet axe est articulé autour du montant que cela coûte. Les redevances ne peuvent pas générer du bénéfice pour l'AIG et elles doivent être égales à un coût. Pour la taxe bruit, le rayon d'insonorisation doit être étendu pour un montant de presque 90 millions de francs sur les dix prochaines années. La taxe est articulée de telle manière qu'elle couvre ce coût. La seule différence qui a été introduite c'est que la taxe a été articulée en fonction du type d'avion. Il explique qu'un avion qui a un très bon comportement bruit et émission de CO₂ paie moins qu'un avion plus bruyant. Sur cette taxe, on ne peut pas changer ou augmenter les choses, car on n'a pas de libre arbitre. Il faut savoir que, même s'il est possible de couvrir les coûts, il faut défendre cela par le biais de négociations avec des compagnies aériennes. Les compagnies aériennes peuvent sans problème recourir devant un tribunal.

Concernant ensuite le 2^e point, les compagnies aériennes principales et l'AIG incitent déjà les passagers à payer une compensation CO₂. Le taux de passagers qui le font est cependant extrêmement faible. Si une telle mesure est introduite, il s'agira d'une taxe aéroportuaire qui tombera sous la régulation de l'OFAC. Les chambres fédérales se sont prononcées par rapport à cette question – et malheureusement, elles ont décidé de ne pas y donner suite, car c'est vu comme un problème de compétitivité. Dès 2021, dans le cadre du projet Corsia, une majorité des pays ont décidé de demander aux

compagnies aériennes de ne plus augmenter leurs émissions de CO₂. Cela va devoir se faire en achetant des compensations et cela signifie que, dès 2021, les compagnies vont devoir calculer leurs émissions de CO₂. Elles ne devront plus augmenter leurs émissions de CO₂, ou alors les compenser par des certificats de compensation ou par l'utilisation du biokérosène. C'est la piste que poursuit l'AIG avec une espérance de mise en œuvre en 2021.

Audition de M. Jacques Jeannerat, président de l'Association en faveur de l'Aéroport de Genève-Cointrin (AGC), accompagné de MM. Jean-Marc Beyeler et Marc-Antoine Nissille, membres du comité de l'AGC

M. Jeannerat présente la position de l'AGC sur la M 2417. Pour lui, toute initiative visant à réduire le prix et les émissions de CO₂ est louable, mais il rappelle que toute réglementation dans ce domaine dépend de la loi fédérale. La taxe sur le bruit est conditionnée et est censée couvrir les dépenses que l'AIG aura pour son programme d'insonorisation qui se chiffre à 90 millions de francs sur les dix années à venir. Ceci est défini et validé par l'Office fédéral de l'environnement. Pour le surplus, en matière de gestion de l'aéroport et de desserte aérienne, la Commission fédérale de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie a discuté de la question d'une taxe sur le bruit ce printemps et elle n'est pas entrée en matière. En outre, la taxe sur le bruit a augmenté, début 2018, de 120%, ce qui a poussé les compagnies aériennes à changer leur flotte et à investir dans des avions moins bruyants et moins polluants. L'AGC recommande aux députés de ne pas entrer en matière sur cette motion. Par contre, il est possible de la transformer en un objet susceptible d'être déposé aux Chambres fédérales. Ce serait en effet plus subtil, parce que c'est bien à Berne que cet élément va être discuté et non pas au Grand Conseil genevois. Pour l'AGC, cette motion est une voie sans issue.

Question des députés

Un commissaire Ve remercie les auditionnés pour leur présentation très intéressante et complète, mais remarque que l'AGC n'est pas opposée à ce qu'on puisse développer une nouvelle taxe sur l'aéroport. Les Verts avaient d'ailleurs déposé, il y a quelques années, un projet pour une taxe de 5% sur la valeur des billets qui n'avait pas été accepté. Aujourd'hui, les mentalités ont changé et, si on ne peut pas taxer le kérosène actuellement en Suisse, on pourrait proposer à la Confédération de valider des taxes telles que la taxe à 5% de la valeur du billet.

M. Jeannerat répond que son objectif aujourd'hui est d'expliquer quelle est la marge de manœuvre dont dispose la commission par rapport à l'introduction d'une taxe comme celle-ci. Dans un pays comme la Suisse, on pourrait être précurseur et aller de l'avant avec des idées comme celle-ci. Cependant, cela ne veut pas dire que l'AGC est forcément d'accord avec l'introduction de toute nouvelle taxe. Pour l'instant, l'avis de l'AGC est clair : il n'est pas possible, en l'état, d'introduire une nouvelle taxe. Néanmoins, si le Grand Conseil décide de s'adresser aux Chambres fédérales, alors l'AGC appréciera la nouvelle situation à ce moment-là et il n'est pas impossible que, d'une façon ou d'une autre, elle ne soit pas opposée à cette taxe. Simplement, cela ne sert à rien d'introduire une taxe à Genève alors qu'ailleurs ce ne sera pas le cas. On peut entrer en matière sur l'introduction d'une taxe de compensation carbone pour autant que l'ensemble des aéroports puissent se rallier à cela. Il n'y a pas d'opposition systématique de la part de l'AGC, mais il y a un travail à faire sur le plan fédéral et européen.

Ce même commissaire Ve rappelle en effet qu'en Suisse le kérosène n'est pas taxé alors que dans certains pays de l'Union européenne il l'est. La Suisse, depuis que l'Union européenne a mis en place son plan climat-énergie, s'oppose d'ailleurs à la taxation du kérosène. Il faut donc que les choses évoluent. C'est au niveau du continent européen qu'il faut que le kérosène soit taxé.

M. Jeannerat explique que le kérosène n'est pas taxé sur le plan européen sauf pour les vols domestiques. Quand un vol Swiss va de Genève à Zurich, le kérosène est taxé. C'est pareil pour un vol Air France qui va de Paris à Bordeaux. Par contre, quand Air France va de Genève à Berlin, le kérosène n'est pas taxé.

Le commissaire Ve remarque que pour les vols qui vont de Paris à Berlin le kérosène est taxé. Il demande ensuite si les 25 millions de passagers en 2030 c'est un objectif qui est réellement atteignable avec la piste qui existe.

M. Jeannerat explique que les calculs qui ont été faits sont là pour préparer la potentialité d'avoir 25 millions de passagers. Si on prend la courbe progressive du nombre de passagers qu'il y a dans les aéroports européens, on voit que la croissance de Genève est quand même inférieure à la moyenne des pays européens. Techniquement, on peut aller jusqu'à 25 millions de passagers moyennant un certain nombre de conditions. La première condition ce serait d'avoir un meilleur remplissage des avions qui viennent à Genève et qui partent sur des destinations à l'étranger. Le meilleur exemple c'est l'aéroport de Gatwick à Londres qui a aussi une seule piste et qui a 35 millions de passagers. Un des défauts de l'aéroport de Genève est qu'il n'y a que trois ou quatre boucles le long de la piste (taxiway) pour venir

sur le tarmac alors que les avions ont de moins en moins besoin de distance pour atterrir ou décoller. Il y a un projet pour construire trois nouveaux taxiways afin que la piste soit dégagée plus rapidement, car un avion qui roule plus longtemps c'est un avion qui fait du bruit plus longtemps. Les spécialistes ont estimé qu'on pouvait aller jusqu'à 25 millions de passagers. C'est une capacité technique qui est gérable, mais cela ne veut pas dire qu'il y aura effectivement 25 millions de passagers, il y en aura peut-être que 20 millions.

M. Nissille explique que selon l'OMC l'activité touristique va doubler dans le monde d'ici 2030. Cela peut faire peur, mais proportionnellement nous sommes nettement en dessous de ce que cela va engendrer au niveau mondial. De toute manière, il considère qu'il faut être prêt à absorber un trafic et à assurer une demande supérieure.

M. Jeannerat explique qu'il faudra faire des choix et faire une passerelle plus longue, mais que pour l'instant il y a encore de la marge. L'aéroport n'a pas vocation d'avoir le plus de passagers possible. L'aéroport, du fait de la concession qui lui est octroyée par la Confédération, doit répondre aux besoins de la population et des entreprises. Le chiffre de 25 millions est un chiffre maximum.

Ce même commissaire Ve demande si le bassin de population et d'entreprises d'un million d'habitants va vraiment nourrir un trafic de 25 millions de passagers.

Pour M. Jeannerat, la question ne se pose pas dans ce sens-là. La question était celle de savoir quelle sera, à l'horizon 2030, la capacité maximum de l'aéroport. Pour prévoir les investissements, comme les taxiways ou l'Aile Est, il fallait déterminer combien de passagers l'aéroport pouvait accueillir avec une seule piste. La question qui a été posée aux spécialistes qui ont établi ce chiffre ce n'était pas de savoir si sociologiquement il allait y avoir 25 millions de passagers en 2030. La question c'était de savoir quelle est la capacité de l'aéroport.

Le commissaire Ve remarque qu'à Genève EasyJet, qui a décidé de faire de Genève un de ces hubs centraux, représente quand même 48% du trafic et il demande s'il existe une évaluation des risques au cas où, un jour, EasyJet décidait de se déplacer ailleurs.

M. Jeannerat ne pense pas qu'EasyJet va diminuer le nombre de vols ou quitter la région de Genève, mais concernant l'évaluation des risques il répond par la négative.

Un commissaire PLR demande, par rapport au fret, quels sont les secteurs les plus touchés à Genève.

M. Jeannerat répond, qu'en 2017 il y a eu 75 000 tonnes de marchandises transportées par avion au départ ou à l'arrivée de Genève. On exporte des marchandises notamment dans l'horlogerie mais surtout dans les arômes et les parfums. Sur les 75 000 tonnes, il y a 70 000 tonnes qui sont des marchandises qui partent pour l'exportation et 5000 tonnes qui sont du fret postal. Il y a eu une augmentation de 18% en 2017 alors qu'en 2016 on n'avait que 16% d'augmentation. Cela reflète donc aussi la bonne tenue de l'industrie d'exportation.

Un commissaire PLR demande comment il voit la notion de long-courrier en matière de marché.

M. Jeannerat répond que ce sont les compagnies aériennes qui demandent de pouvoir atterrir et décoller de Genève. Pour Genève, ce serait bien d'avoir un vol direct en direction de l'Amérique du Sud, mais ce sont les compagnies aériennes qui font une étude de marché et qui décident de cela.

Un commissaire PDC remarque qu'une surtaxe CO₂ est actuellement en discussion aux Chambres fédérales. Plusieurs pays d'Europe, et notamment l'Allemagne, ont déjà introduit une taxe CO₂, et en Allemagne cela n'a eu aucune conséquence négative sur un déclassement éventuel dans les pays voisins.

M. Jeannerat répond que si la mesure est purement symbolique et que les gens continuent de prendre l'avion, l'exercice sera en partie réussi et en partie raté. Il sera raté parce qu'il y aura toujours autant de gens qui continueront à prendre l'avion, mais il sera aussi réussi parce qu'on alimentera un fonds de compensation. Toutes ces taxes sont liées à l'appréciation fédérale du transport aérien et il faut donc passer par les Chambres fédérales. Il rappelle que, ce printemps, la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie n'est pas entrée en matière, mais qu'une nouvelle demande va être discutée prochainement. En l'état, le Grand Conseil peut voter ce qu'il veut, mais cela ne servirait à rien de voter cette motion. Il faut éventuellement la transformer en résolution.

Le même commissaire PDC remarque qu'en Allemagne le système fonctionne bien et que c'est aussi le cas dans d'autres pays européens. Cela n'a pas eu pour conséquence de faire perdre des clients aux aéroports comme on pourrait le craindre. L'aéroport a la compétence d'introduire la surtaxe CO₂ et la surtaxe sur le bruit, telles qu'elles sont prévues par la motion même si elles doivent ensuite être avalisées. L'aéroport a au moins cette compétence beaucoup plus grande que s'il s'agissait des taxes aéroportuaires

qui concernent les infrastructures extérieures ou intérieures destinées aux passagers.

M. Jeannerat répond que la définition même d'une taxe c'est d'être allouée à une dépense particulière. Actuellement, l'affectation des taxes qui sont perçues sur le CO₂ et le bruit est avalisée par l'Office fédéral de l'environnement. C'est donc encore une fois Berne qui décide.

M. Jeannerat répond à la troisième question que c'est une question d'équilibre. Genève est une capitale économique, qu'on le veuille ou non, donc il y aura toujours des vols d'aviation d'affaires. Il rappelle par ailleurs qu'un vol d'aviation d'affaires c'est quatre à cinq passagers, alors que pour un vol EasyJet il y a 180 passagers. Par rapport au nombre de passagers, les choses ne sont donc pas comparables. Il explique cependant que, du fait que Genève est une capitale économique, il y a des hommes d'affaires qui ont besoin de venir à Genève. Il précise que le rapport entre les vols d'affaires et les vols de ligne ces dernières années est stable et qu'il n'y a pas d'évolution plus dans un sens que dans un autre. Il déclare que tout cela fonctionne bien mais qu'il y a un équilibre à avoir. Si on prend la ville de Clermont-Ferrand, il y a certainement moins de vols d'aviation d'affaires parce que ce n'est pas une capitale économique.

Une commissaire Ve précise que les Verts ne sont pas opposés à l'aéroport mais à sa croissance qui est problématique à leurs yeux. Au vu de l'importance de l'aéroport pour l'économie, elle demande quel est le pourcentage de passagers concernés et qui voyagent pour des raisons économiques.

M. Nissille répond que, de septembre à juin de chaque année, entre 75% et 80% des gens qui résident dans les hôtels sont là pour des raisons d'affaires. Il précise qu'il n'y a pas plus de statistiques que cela.

La même commissaire Ve cite une étude de l'ARE qui dit qu'il y a 1,3 milliard de coûts externes provoqués par le trafic aérien qui ne sont pas couverts. Elle demande s'il est vraiment dans l'intérêt de l'économie que ces coûts externes ne soient pas couverts.

M. Jeannerat répond que c'est une question d'équilibre. D'un côté de la balance, il y a les coûts externes qui ne sont pas couverts, mais, de l'autre, il y a aussi toutes les incidences positives indirectes que l'aéroport peut apporter. Par exemple, les organisations internationales qui ont leurs activités sur Genève ont besoin de services délivrés par les PME, qu'elles soient sur le canton de Genève ou sur le canton de Vaud, elles ont un chiffre d'affaires, paient des impôts et ont des emplois.

Audition de M. Marcel Zuckschwerdt, directeur suppléant, chef de la division Stratégie et politique aéronautique de l'OFAC

Sur la M 2417, M. Zuckschwerdt indique que cette motion, qui voudrait augmenter la surtaxe bruit, est légalement difficile à mettre en œuvre. Déjà aujourd'hui, la surtaxe bruit est modulée en fonction de l'énergie sonore que les aéronefs dégagent. Donc, quand on fait la somme de toutes les surtaxes, certains avions paient moins et d'autres paient plus. Par ailleurs, cette surtaxe est aussi modulée selon l'heure. La somme de toutes ces surtaxes ne peut pas être supérieure à ce dont on a besoin pour les programmes d'assainissement. Avoir une taxe cantonale paraît difficile, voire exclu, puisque ce n'est pas de la compétence cantonale. Comme l'AIG a reçu une concession de la Confédération, il a le droit d'encaisser des redevances, mais elles doivent être basées sur la législation fédérale. La Suisse a travaillé dans les coulisses de l'OACI pendant plusieurs années pour qu'on arrive à ce que les 194 pays adoptent une résolution selon laquelle on plafonne les émissions de CO₂. Ce qui dépasse ce plafond doit être compensé par des « market based measures » donc par des mesures basées sur le marché. L'idée c'est qu'ensuite on ait, au niveau mondial, un certain nombre de projets de réduction de CO₂. Donc, ce qui ne peut pas être réduit au niveau de l'aviation peut l'être parfois à de moindres coûts dans d'autres domaines. La Suisse était pionnière parce qu'en 2016, quand les 194 pays ont adopté la résolution, ils se sont engagés pour 2027, alors que la Suisse s'est engagée, à titre volontaire, à participer dès 2021.

Un commissaire demande sous quelle forme on peut compenser.

M. Zuckschwerdt répond que les compensations se font par les « market based measures ». Tout un catalogue de mesures basées sur le marché est en voie d'élaboration. Il s'agit soit du négoce de certificat, soit de projets de réduction de CO₂ dans d'autres domaines.

Un commissaire PLR demande si l'aéroport est en droit d'imposer ou d'interdire des destinations.

M. Zuckschwerdt répond par la négative. Il explique qu'en ayant reçu cette concession, l'aéroport de Genève doit accommoder tous les vols qui sont demandés dans la limite de ses capacités et des slots disponibles. Par ailleurs, si les vols pour Brindisi, par exemple, ne se justifiaient pas, les avions seraient vides et la compagnie n'offrirait pas cette destination. Le débat est de savoir si la Confédération devrait s'immiscer dans ce domaine, commencer à fixer des règles et dire quels sont les vols qu'on devrait supporter et ceux qu'on devrait supprimer. On créerait une approche plus

qualitative. Ce serait un peu difficile, parce que la connectivité est un élément très important. C'est vraiment l'offre et la demande qui sont déterminantes.

Un commissaire UDC remarque qu'on a beaucoup parlé de la fiche PSIA et des accords de Kyoto et de Paris. La fiche PSIA va beaucoup plus loin, car elle demande un plafonnement immédiat des nuisances, alors que les accords de Paris et de Kyoto ne le demandent que plus tard, y compris pour les « market based measures ».

M. Zuckschwerdt rappelle que la fiche PSIA concerne avant tout l'exposition au bruit qui détermine l'aménagement du territoire, alors que l'accord de Paris concerne plutôt le CO₂. Il s'agit donc d'une grande différence.

Un commissaire PDC remarque qu'un des grands problèmes à Genève, ce sont les vols nocturnes. Il observe que les vols ne sont pas planifiés après 22h, mais qu'il y en a quand même qui décollent régulièrement après 22h et qu'il y a un objectif de les diminuer. Est-il possible de diminuer la limite ?

M. Zuckschwerdt répond que l'aéroport travaille pour que les vols soient planifiés à 21h30 au lieu de 21h50. Pour les heures d'ouverture, le rapport fédéral sur la politique aéronautique est très clair, il n'est pas possible de toucher aux heures d'ouverture.

Audition de M^{me} Nathalie Hardyn, CCIG

Concernant la M 2417, elle indique que cette motion concerne des thèmes qui sont de la compétence de la Confédération et que la CCIG est donc défavorable à cette motion.

Audition de M^{me} Lisa Mazzone, présidente de la CARPE, de M. Jean-François Bouvier, de l'association des intérêts de Vernier-Village, et de M. Philippe Meyer, membre du comité du WWF Genève

M. Meyer remarque que cette motion propose deux choses : d'une part, d'introduire une compensation de CO₂ pour faire prendre conscience aux gens que le fait de voler a un impact sur l'environnement et, d'autre part, d'augmenter les surtaxes pour les émissions gazeuses et pour le bruit. A cet égard, Genève est l'aéroport le meilleur marché de Suisse et l'un des meilleurs d'Europe. Cette motion pousserait donc les compagnies à utiliser des avions plus performants à défaut de réduire le nombre de mouvements. La CARPE pense que c'est une motion qui va dans la bonne direction. Tout dépendra cependant du niveau auquel ces surtaxes et cette incitation de compensation de CO₂ seront fixées. Pour que cela ait un impact, le niveau

devrait être assez élevé. Si c'est seulement quelques centimes par billet, alors cela ne servirait pas à grand-chose.

M^{me} Mazzone indique que la CARPE est favorable à cette motion, car elle pose un cadre concret. Ensuite, toute la question sera de savoir dans quelle mesure cela sera mis en œuvre.

Audition de M. Olivier Favre, maire de Russin, de M. Pierre Duchêne, maire de Dardagny, de M. Philippe Bossy, CA de Satigny, de M. Jean-Daniel Viret, CA de Bellevue, et de M. Yvan Rochat, CA de Vernier

Concernant la M 2417, M. Rochat indique que la commune de Vernier considère que c'est une excellente motion qui donne une ligne politique dissuasive en matière de taxes pour accélérer le changement vers un transport réellement qualitatif. Il est temps de tirer le bilan des taxes actuelles qui sont vaguement incitatives dans le domaine du trafic aérien pour arriver à des taxes qui sont réellement dissuasives.

Débat

Un commissaire S indique que le groupe socialiste ira dans le sens de cette motion au regard des problématiques de nuisances en termes de bruit, de pollution atmosphérique, de gaz à effet de serre et de qualité de vie pour les riverains et l'ensemble de la population genevoise et de la région. Il faut prendre des mesures fortes et concrètes. Certaines mesures concrètes pourraient passer par l'augmentation de surtaxes de bruit et d'émissions gazeuses afin de dissuader les compagnies aériennes de prendre cela trop à la légère et de pouvoir aussi alimenter un fonds qui permette de financer un certain nombre de mesures en termes de protection de l'environnement et de développement durable. La question de rendre obligatoire l'achat pour les passagers d'une compensation carbone ou une taxe carbone sur les billets d'avion est très intéressante en termes de mesures politiques concrètes pour essayer de lutter contre un trafic aérien qui aujourd'hui explose dans tous les sens du terme, et les nuisances qui vont avec. Pour le groupe socialiste, il est absolument incompréhensible que des accords qui datent de 1944 concernant l'absence de taxe sur le kérosène soient toujours d'actualité en 2018. Personne ne comprend pourquoi l'essence est taxée de manière relativement importante alors que le kérosène échappe à toute taxation.

Un commissaire Ve explique qu'il s'agit d'une motion initiée par le PDC mais que les Verts l'avaient cosignée et qu'ils partagent donc les propositions qui ont été formulées. Cette motion demande au Conseil d'Etat d'intervenir

auprès de l'AIG, avec l'accord de l'OFAC, pour augmenter sensiblement les surtaxes bruit et émissions gazeuses. Elle demande aussi une compensation carbone sous la forme d'un supplément sur les billets des passagers embarquant à Genève. Ces demandes sont réalistes, raisonnables et nécessaires. Pour ces raisons, les Verts vont voter cette motion.

Un commissaire PLR indique qu'il est fédéraliste et soucieux du droit fédéral et il rappelle que le Parlement fédéral avait traité cela et qu'il avait donné un avis négatif, parce que le projet CORSIA allait permettre ces mesures sans distorsion de concurrence au niveau mondial. Il rappelle par ailleurs que M. Zuckschwerdt a dit que la surtaxe bruit était non conforme au droit actuel, puisque cette surtaxe ne peut pas être supérieure au montant dont on a besoin pour les programmes d'assainissement. Cette motion partait d'une bonne intention, mais le PLR la refuse, car elle est tout simplement non conforme au droit.

Un commissaire PDC indique que le groupe PDC va soutenir cette motion, car son groupe considère qu'il y a quand même des possibilités, en mettant en place ces taxes, de sensibiliser la population.

Un commissaire UDC informe que son groupe refuse cette motion pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce que ce n'est pas de la compétence du législateur genevois ni de l'aéroport. En ce qui concerne les surtaxes, il rappelle qu'elles ne fonctionnent pas, puisque pour les pays européens qui les ont introduites il est question d'en sortir. En ce qui concerne les achats pour les passagers, il rappelle qu'on sait que cela ne marche pas.

Une commissaire EAG explique que son groupe soutient cette motion, car il estime qu'il est indispensable de donner un signal politique clair en matière de pollution, qu'elle soit sonore, gazeuse ou de tout autre type. Il est important de donner un signal politique et de prendre des mesures pour essayer de combattre, de la manière la plus efficace possible, les effets de la pollution. D'autant que, même si les taxes ne servent qu'à couvrir la réparation d'éventuels dommages que pourraient créer les avions, il faudrait aussi voir dans quelle mesure il faudrait diminuer ces dommages.

Procédure de vote

La présidente met aux voix la prise en considération de la motion M 2417 :

Oui :	8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC)
Non :	5 (4 PLR, 1 UDC)
Abstentions :	2 (2 MCG)

La prise en considération de la M 2417 est acceptée.

La commission accepte de prendre en considération la M 2417 pour renvoi au Conseil d'Etat et préavise un traitement en catégorie II (40').

Au vu de ces explications, la commission de l'économie vous recommande la prise en considération de cette motion et son renvoi au Conseil d'Etat, afin qu'il réponde aux invites de cette motion.

Proposition de motion

(2417-A)

pour une meilleure protection de l'environnement de la part de l'aéroport de Genève

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- que l'Aéroport international de Genève (AIG), établissement public autonome propriété de l'Etat, est au bénéfice d'une concession fédérale, qui l'autorise à exploiter la plateforme et à prélever des redevances d'usage et l'oblige en outre à adapter son infrastructure à l'évolution du trafic aérien ;
- que l'aéroport est d'une importance vitale pour Genève et la région qu'il dessert ;
- que, en application des principes du développement durable prônant l'équilibre entre les dimensions économiques, sociales et environnementales de toute activité, l'AIG satisfait pleinement les aspects économiques et sociaux (10 000 emplois), mais qu'il peut faire mieux pour protéger l'environnement ;
- que les surtaxes perçues au titre de la lutte contre le bruit et les émissions polluantes des avions sont d'un niveau insuffisant pour être effectivement dissuasives pour les compagnies aériennes ;
- que très rares sont les passagers qui volontairement font l'acquisition d'une compensation carbone lorsqu'ils achètent un billet d'avion,

invite le Conseil d'Etat

à intervenir auprès de l'AIG afin que, avec l'accord de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) :

- il augmente sensiblement les surtaxes bruit et émissions gazeuses, afin d'affirmer leur rôle dissuasif pour les compagnies aériennes ;
- il rende obligatoire l'achat, par tout passager embarquant à Genève, d'une compensation carbone en sus de l'acquisition d'un billet d'avion.

Date de dépôt : 12 février 2019

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le très rapide accroissement des activités de notre Aéroport International de Genève (AIG) inquiète beaucoup de nos concitoyens. Certains de ces derniers demandent même des changements.

Mais le cadre juridique de l'AIG est le suivant :

- l'aviation civile est du ressort de la Confédération ;
- il existe une concession pour une durée de 50 ans et les règles d'exploitation dépendent du droit fédéral ;
- la compétence cantonale est « très » limitée.

Le Plan Sectoriel de l'Infrastructure Aéronautique (PSIA – Instrument d'aménagement du territoire) fixe les limites du bruit. A Zurich et à Bâle, le « PSIA » existe depuis 2000 et un second « PSIA » vient d'être révisé.

A Genève, les travaux pour le 1^{er} « PSIA » ont débuté en 2013 en collaboration avec l'AIG, le Conseil d'Etat et la Confédération. La mise à l'enquête publique où la population et les collectivités ont pu s'exprimer a été terminée récemment.

Le « PSIA » fixe des courbes ou l'extrémité d'un périmètre auxquelles il existe une limite du bruit et de nuisances (une 1^{re} courbe pour les « normes moyennes » de bruit actuelles et une 2^e courbe, plus petite, avec un objectif à atteindre en 2030). Les normes et le cadre tracés sont contraignants et doivent être respectés.

En été 2018, les normes maximales pour le bruit avaient été dépassées à l'Aéroport de Zurich. Suite à ce constat, une réduction de vols entre 21h00 à 22h00 avait été ordonnées à l'Aéroport de Zurich !

A Genève, le « PSIA » fixe des objectifs de protection de l'environnement et impose des contraintes. Les vols après 22h00 pour des vols long-courriers seront autorisés exclusivement pour les aéronefs de la

meilleure classe de bruit. Il existe aussi un objectif pour planifier les vols jusqu'à 21h30, au lieu de 21h50 comme la pratique actuelle.

Une législation relative aux bruits liés à l'aéroport existe. Si elle dépend du droit fédéral, notre Conseil d'Etat et l'AIG avaient collaboré à sa mise en œuvre. D'autre part, il faut relever que le progrès technique diminue le bruit des avions. Par exemple, la différence de performance entre le nouveau Airbus A320 neo et son ancien modèle, l'Airbus A320, est spectaculaire. La consommation diminue de 20%, le bruit est réduit de 50% et le nombre de passagers augmente de 15 à 20% !

Pour les émissions de gaz à effet de serre, l'aviation civile s'est engagée, au niveau mondial, à entreprendre des mesures drastiques. Ce projet, appelé « Corsia », oblige toutes les compagnies aériennes, dans un premier temps, à plafonner la quantité d'émissions de CO₂ et, dans un second temps, à les réduire.

L'industrie aéronautique est l'unique branche économique qui s'est engagée dans un tel programme ! Au niveau mondial, la part de l'aviation pour l'émission de CO₂ est de 2% ou 3%. En Suisse, le taux est de 10% (à Genève, la part des émissions de CO₂ due aux chauffages représente environ 50% !).

La Suisse s'est engagée à plafonner ces émissions dès 2021 et, à partir de cette date, à les réduire via des compensations (market based measures).

M 2417 pour une meilleure protection de l'environnement de la part de l'AIG

Cette motion demande :

1. l'augmentation sensible des surtaxes bruit et émissions gazeuses et
2. l'achat obligatoire d'une compensation carbone aux passagers.

Ces invites sont malheureusement inapplicables. Toute éventuelle mesure prise dans ces deux domaines dépendrait du droit fédéral. Les accords pour les prélèvements de taxes pour les émissions CO₂ ont été fixés au niveau mondial. Les surtaxes sur le bruit alimentent les programmes d'insonorisation et environnemental et dépendent de l'Office fédéral de l'environnement. Le montant prélevé de ces surtaxes ne peut pas excéder les besoins de ces programmes. Le prélèvement de taxes dans ce secteur très compétitif pose des problèmes d'éthique et de distorsion de concurrence. Les compensations carbone existent déjà. L'AIG les propose sur son site, tout comme la plupart des compagnies aériennes. Les expériences des pays européens qui ont introduit l'obligation de la compensation carbone sont négatives. La majorité

de ceux-ci ont renoncé ou sont en cours d'abolir l'obligation d'une compensation carbone.

Différences entre :

A. IN 163 Pour un pilotage démocratique de notre aéroport de Genève – reprenons en mains notre aéroport

B. Contreprojet

L'initiative 163 a obtenu un large soutien auprès des riverains et des autorités municipales. Les grands principes qu'elle souhaite inscrire dans notre constitution dépendent du droit fédéral et, pour une partie, sont non conformes à ce droit supérieur !

Plusieurs articles proposent des mesures inapplicables et contraires au droit supérieur. Inscrire de telles normes dans notre constitution tromperait et induirait en erreur nos concitoyennes et concitoyens.

Ci-dessous, je relève certaines mesures proposées par l'IN 163 :

1. Article 3 : L'Etat prend en particulier toutes les mesures adéquates pour limiter les nuisances dues au trafic aérien, notamment le bruit, les pollutions atmosphériques et les émissions de gaz à effet de serre et pour mettre en œuvre les principes d'accomplissement des tâches publiques définies dans la présente constitution, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de promotion de la santé.

Remarque : Ce message est trompeur. La compétence est auprès de la Confédération et l'outil de gestion est le « PSIA » !

2. Article 4 : L'aéroport de Genève rend compte aux autorités cantonales et communales de la façon dont les objectifs précités sont planifiés puis mis en œuvre au regard des limites définies par la Confédération. Il soumet en particulier régulièrement au Grand Conseil pour approbation un rapport relatif aux actions entreprises et principaux objectifs à moyen et long terme.

Remarque : Chaque parti politique au Grand Conseil a un administrateur à l'AIG et les rapports adressés au Conseil d'Etat et au Grand Conseil existent déjà.

3. Article 1 : L'Aéroport international de Genève est un établissement de droit public.

Remarque : L'autonomie a été légalement consacrée le 10 janvier 1993 avec l'adoption de la loi sur l'Aéroport international de Genève. Un éventuel retour sur le statut de l'AIG nous paraîtrait inadéquat et problématique.

Même en cas d'adaptation, l'IN 163 n'apporterait aucun changement pour les riverains et aucune amélioration liée au bruit ou à la pollution !

Beaucoup de riverains, y compris l'un des habitants qui a publié plusieurs études sur les nuisances, jugent cette initiative inutile... !

Le contreprojet est jugé par l'Office fédéral de l'aviation comme conforme au droit supérieur.

Les revendications des auteurs de l'IN 163

Lors des auditions, les requêtes ci-dessous ont été formulées :

- limiter, voir stopper les mouvements après 22h00 ;
- mesurer les polluants et le bruit aux deux extrémités de la piste ;
- accorder les aides pour les travaux d'insonorisation à tous les bâtiments à proximité de l'aéroport, respectivement également à ceux construits après 1980 ;
- limiter le trafic régional et de « low cost ».

Un conseiller administratif PLR indiquait : « les liaisons aériennes ne peuvent plus être considérées comme une réponse aux besoins... Il faut se poser la question au sujet de la qualité du transport aérien. Il dénonce clairement le modèle « low cost » !

Cette préoccupation est très répandue. Seuls 25% des passagers qui embarquent à l'AIG ont un lien avec notre canton ou notre économie ! Les charters de skieurs britanniques qui transitent à l'AIG pour aller dans une station française à l'aide d'un car français n'apportent rien à notre canton ! Des passagers lyonnais pour les low cost sont transférés de Lyon à Genève par bus pour le prix de 9 euros par personne (l'Aéroport de Lyon, avec une zone de chalandise cinq fois supérieure, deux pistes et des vols vers tous les continents, a deux fois moins de passagers que l'AIG !) ! L'Aéroport de Genève se dégrade et n'est plus conforme au standing de notre Ville et de la Genève internationale !

Pour donner une réponse à cette quatrième inquiétude, le rapporteur de minorité proposera d'amender le contreprojet, soit :

Article 2 (les modifications dans le texte sont en gras)

Dans le cadre défini par la Confédération et les limites de ses compétences, l'Etat veille à ce que la qualité de la desserte aérienne

réponde aux besoins de la population **genevoise**, de **notre économie** et de la Genève internationale.

Prise de position

La M 2417 ne tient pas compte des normes fédérales et internationales. Les mesures sont inapplicables et inefficaces.

Le rapporteur de minorité vous propose de refuser cette motion.

L'initiative 163 est un texte « anti-aéroport ». Certaines mesures sont non conformes et contraires au droit fédéral. La remise en cause du statut de l'AIG serait une régression. Le titre est trompeur et les résultats décrits dans le texte ne sont pas atteignables.

La majorité de la commission avait recommandé son refus.

Le contreprojet est conforme au droit supérieur. L'amendement proposé devrait favoriser des désertes de qualité et bénéficierait à notre canton et à notre population.

Malgré les avis divergents et les positions tranchées sur l'accroissement des activités de l'AIG, un développement de notre aéroport est subordonné à une entente et un respect mutuel entre notre économie et notre population !

L'AIG est une chance pour notre économie et la prospérité de notre population. Plusieurs dizaines de milliers d'emplois en dépendent, ainsi qu'un quart de notre PIB ! Si le revenu médian à Genève est trois fois supérieur à celui de la France, nous le devons aussi à notre aéroport !

Sans le soutien de notre population, y compris des riverains, l'évolution de l'AIG sera problématique ! Un cinquième des Genevois résident à proximité. Leur bien-être, leur qualité de vie, voire leur santé en dépendent. Aucune démocratie ne peut négliger, voire ignorer des craintes, des remarques, voire des revendications d'un groupe de concitoyens aussi important !