

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Yvan Rochat, Isabelle Pasquier, Marjorie de Chastonay, Pierre Eckert, Delphine Klopfenstein Brogгинi, Paloma Tschudi, Jean Rossiaud, Alessandra Oriolo, Frédérique Perler, François Lefort, Philippe Poget

Date de dépôt : 24 septembre 2019

Projet de loi

modifiant la loi sur l'Aéroport international de Genève (LAIG) (H 3 25) (Urgence climatique : l'aéroport doit diminuer ses émissions de gaz à effet de serre)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'Aéroport international de Genève, du 10 juin 1993, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)

¹ L'établissement a pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport et ses installations dans le respect des objectifs de protection de l'environnement et en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs.

² Dans toute son activité, qui doit concourir au développement de la vie économique, sociale et culturelle, l'établissement tient compte des intérêts généraux du pays, du canton et de la région qu'il dessert.

³ Il tient particulièrement compte de l'urgence climatique et met en œuvre une stratégie spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre générées par l'aéroport, dans le respect des objectifs et délais figurant au plan climat cantonal et en étroite collaboration avec l'ensemble des sociétés actives à l'aéroport.

Art. 23, al. 2 (nouvelle teneur)

² Elle veille à ce que l'établissement tienne compte, dans son activité, des objectifs de protection de l'environnement conformément à l'article 2, alinéas 1 et 3.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les député.e.s,

Les conséquences néfastes du changement climatique sont désormais bien visibles et font partie intégrante de notre quotidien, en témoignent les épisodes caniculaires de 2018 et 2019. Les effets à long terme sont également très présents avec notamment la diminution de 60% du volume total de nos glaciers depuis le milieu du XIX^e siècle. Autant les épisodes de fortes chaleurs que la fonte des glaces, mais également du pergélisol, constituent des risques pour la population et engendrent des coûts pour les collectivités qui augmentent de manière exponentielle.

Les prédictions pour l'avenir sont très inquiétantes. Selon un rapport cosigné par des chercheurs de MétéoSuisse et de l'EPFZ¹, si la tendance se poursuit, les températures estivales seront en moyenne plus élevées de 4,5 °C en 2060 en Suisse, les pics de chaleur pourraient atteindre 44 °C pendant dix-huit jours et les périodes de sécheresse augmenteront fortement. Cette étude n'a pas pris en compte les effets des îlots de chaleur urbains : la situation dans les villes sera encore pire. Une autre étude publiée cet été révèle qu'en 2050, les villes de l'hémisphère nord ressembleront à celles d'aujourd'hui qui se trouvent 1000 km plus au sud : Genève aura donc le climat du sud de l'Italie².

La Suisse a ratifié l'Accord de Paris en 2017, dont l'article 2 fixe pour objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de tout faire pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C³. Maintenant, il s'agit de passer de la parole aux actes, car le temps presse. Le rapport du GIEC publié le 8 octobre 2018 l'atteste : pour limiter le réchauffement à 1,5 °C, les émissions de gaz à effet de serre doivent diminuer de 45% par rapport à leur niveau de 2010 d'ici à 2030 et tomber à zéro en 2050. Il est donc grand temps de nous retrousser les manches à Genève.

Un rapport récent du WWF Genève mesure le degré d'avancement de la transition énergétique dans notre canton en se fondant sur « la société à

¹ <https://www.meteosuisse.admin.ch/home/actualite/infos/scenarios-climatiques.html>

² <https://www.rts.ch/info/sciences-tech/environnement/10567326-en-2050-zurich-aura-le-meme-climat-que-milan-selon-une-etude-de-l-epfz.html>

³ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20162916/index.html#a2>

2000 watts ». Ce concept vise une consommation d'énergie primaire en continu de 2000 watts par personne et par an, dont maximum 500 watts issus de ressources énergétiques fossiles. En 2017, chaque habitant.e à Genève a consommé plus de 3580 watts en continu, dont 2630 watts d'énergie fossile. Il s'agit de 1580 watts de trop par rapport à ce qu'il faudra consommer en 2050 et près de six fois trop d'énergie fossile. Autrement dit, « chaque Genevois.e doit réduire sa consommation d'énergie de plus de 50 watts par année jusqu'en 2050 »⁴.

Selon le premier volet du plan climat cantonal, en 2012, le total des émissions de gaz à effet de serre (GES) émises par le canton de Genève s'élevait à 5 838 207 tCO₂e⁵. Partant de ce constat, le Conseil d'Etat s'est fixé deux objectifs globaux : réduction des émissions de GES de 40% d'ici à 2030 par rapport à 1990 et anticipation et gestion des effets des changements climatiques sur le territoire cantonal à l'horizon 2030. Pour autant, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas retenir les émissions liées au trafic aérien dans son objectif global de réduction des GES, pour des raisons liées à la responsabilité partagée les concernant (canton, région et Confédération). Il est ainsi calculé que notre canton doit réduire ses émissions de 1 717 330 tCO₂e d'ici à 2030⁶.

Il est regrettable que les émissions de GES du trafic aérien ne soient pas incluses dans l'objectif de réduction global du plan climat. L'aéroport est pourtant un enjeu central dans la lutte contre le réchauffement climatique dans notre canton. Selon le rapport du WWF cité précédemment, « la consommation d'énergie du trafic aérien est dans une dynamique à contre-courant de la transition énergétique puisque, entre 2000 et 2017, elle a augmenté de 75% du fait du développement massif du low cost. On remarque que les gains réalisés dans la mobilité terrestre sont presque intégralement compensés par l'augmentation de la consommation pour la mobilité aérienne »⁷. Le plan climat cantonal indique lui-même que les émissions de GES du trafic aérien correspondent à 23% des émissions du canton en 2012 (5% des émissions si l'on ne prend en compte que les voyages des résident.e.s genevois.e.s)⁸. Il est donc indispensable de fixer des objectifs de réduction des GES à l'aéroport.

⁴ WWF Genève, rapport public 2019, « Où en est Genève en matière de transition énergétique ? », p.14 et 15

⁵ Plan climat du canton de Genève, volet 1, p. 13

⁶ Plan climat du canton de Genève, volet 1, p. 21

⁷ WWF Genève, rapport public 2019, « Où en est Genève en matière de transition énergétique ? », p. 6

⁸ Plan climat du canton de Genève, volet 1, p. 14 et 20

Paradoxalement, le premier volet du plan climat cantonal l'a fait : « l'objectif retenu du PCC pour le trafic aérien (déplacement de personnes) consiste à stabiliser au niveau de 2014 les émissions de GES d'ici 2030 ». Vu que cet objectif reste séparé des objectifs globaux, « il conviendra d'élaborer une stratégie spécifique et, conjointement, d'engager une réflexion sur le développement de l'aéroport avec l'ensemble des parties concernées, ceci afin de concilier les intérêts environnementaux, sociaux et économiques »⁹. Annoncées dans le volet 2 du plan climat, les modalités de mise en œuvre de cet objectif en sont tout bonnement absentes. Sur l'unique page dédiée au trafic aérien, il est indiqué que, « au regard de l'objectif de stabilisation des émissions fixé dans le PCC [plan climat cantonal] 2030, la CCLNTA [Commission consultative pour la lutte contre les nuisances dues au trafic aérien] a décidé de constituer une sous-commission chargée de suivre l'évolution des émissions de GES générées par le trafic aérien. Cet organe aura la responsabilité d'émettre des avis et de formuler des recommandations à l'intention de la Commission consultative. »¹⁰

Les mesures de mise en œuvre sont donc très faibles, pour ne pas dire inexistantes. Or, vu son poids dans les émissions globales de GES du canton, l'aéroport doit être un acteur clef dans la lutte contre le réchauffement climatique.

La loi sur l'Aéroport international de Genève (LAIG) charge l'établissement public de tenir compte des objectifs de la protection de l'environnement dans toute son activité (article 2)¹¹. Cette question est très brièvement abordée dans la convention d'objectifs qui lie le canton de Genève et l'aéroport (AIG) pour la période 2019-2024. Parmi les objectifs figure bien la limitation de l'impact du trafic aérien sur les riverains et l'environnement (article 2). Il est également indiqué que l'AIG doit favoriser les aéronefs les moins polluants, compenser les émissions de GES liées à ses propres activités, mettre en œuvre des mesures de réduction de GES et veiller à une utilisation rationnelle de l'énergie afin d'atteindre l'objectif de la société à 2000 watts en 2050 (article 7)¹². Ne figure dans la convention aucun objectif chiffré et aucun délai de mise en œuvre concernant les GES.

Dans son dernier rapport sur le développement durable, l'AIG mentionne l'objectif de stabilisation de ses émissions de GES, inscrit dans le plan climat.

⁹ Plan climat du canton de Genève, volet 1, p. 20

¹⁰ Plan climat du canton de Genève, volet 2, p. 26

¹¹ https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_H3_25.html

¹² <https://www.ge.ch/document/convention-objectifs-entre-republique-canton-geneve-aeroport-international-geneve>

Mais dans ce rapport, seul figure l'objectif de « limiter les émissions de polluants et de GES des infrastructures et services » en les ramenant à 12 kg équ. CO₂ d'ici à 2020 (situation en 2017 : 12,6 kg équ. CO₂)¹³.

La Confédération détient une partie importante des compétences touchant à l'aéroport. Elles apparaissent dans le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), l'instrument de planification et de coordination de la Confédération pour l'aviation civile. La fiche PSIA pour l'AIG, adoptée en novembre 2018 par le Conseil fédéral, n'hésite pas à souligner qu'« en matière de climat, la Confédération détient une compétence exclusive. [...] En ce qui concerne le trafic aérien, seule la Confédération a la tâche de définir les buts et les mesures pour réduire les émissions de GES et ceci en fonction de ses obligations internationales (OACI). Des mesures peuvent être mises en place par le Canton, mais ceci uniquement sur l'installation elle-même (et pas pour le trafic aérien). »¹⁴

Aucun objectif climatique ne figure dans le PSIA. Seules des mesures, très vagues, visant le bruit et la pollution de l'air sont énoncées dans la partie « décisions ». Exemple : « il convient de limiter préventivement l'impact de l'exploitation de l'aéroport sur l'environnement selon les principes du droit de l'environnement. [...] Concrètement, les émissions de bruit et de substances polluantes doivent être limitées à la source, ainsi qu'en optimisant les flux de trafic et les procédures d'exploitation, en instaurant des redevances incitant à exploiter des aéronefs plus silencieux et moins polluants. » Il est également admis que le développement de l'AIG doit être en accord avec les principes du développement durable et que si une pollution de l'air excessive doit être tolérée à moyen terme (!), « à long terme, il y a lieu de veiller à ce que les valeurs limites de l'ordonnance sur la protection de l'air puissent être respectées moyennant l'application d'un plan de mesures de l'aéroport respectivement du canton »¹⁵.

On le constate, des objectifs chiffrés de réduction de GES pour l'aéroport, à la hauteur des enjeux climatiques, sont tout simplement inexistantes. Le Conseil d'Etat lui-même a regretté que cette thématique ne soit pas traitée dans la fiche PSIA¹⁶. Une telle inaction, à tous les niveaux, ne nous permettra pas même de respecter l'exigence de stabilisation des émissions de GES figurant dans le plan climat, un objectif déjà bien faible.

¹³ Rapport de développement durable 2016-2018, p. 11

¹⁴ Fiche PSIA de l'aéroport de Genève (2018), p. 133-134

¹⁵ Fiche PSIA de l'aéroport de Genève (2018), p. 20 et 27

¹⁶ Fiche PSIA de l'aéroport de Genève (2018), p. 133

Le présent projet de loi vise donc à engager l'aéroport plus fermement sur la question climatique. Il propose d'amender l'article 2 de la LAIG, touchant à la mission attribuée à l'aéroport. Le respect des objectifs de protection de l'environnement figurerait désormais au cœur de son action. L'urgence climatique serait également inscrite dans la loi, ainsi que le devoir, pour l'aéroport, de mettre en œuvre « une stratégie spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre générées par l'aéroport, dans le respect des objectifs et délais figurant au plan climat cantonal et en étroite collaboration avec l'ensemble des sociétés actives à l'aéroport ». Pour rappel, l'objectif du plan climat genevois pour le trafic aérien est de stabiliser au niveau de 2014 les émissions de GES d'ici à 2030. Pour concrétiser la mise en œuvre de cet objectif, le premier volet du PCC prévoyait la mise en place d'une stratégie spécifique. Le volet 2 du PCC n'en fait plus mention. Nous considérons que cette stratégie doit être mise en place par l'aéroport lui-même, en concertation avec les parties concernées, de sorte à répondre, au moins, à l'objectif de stabilisation des GES du trafic aérien à l'horizon 2030, par rapport au niveau de 2014. Cette stratégie pourrait être intégrée à la convention d'objectifs qui lie le canton et l'aéroport.

Compte-tenu de ce qui précède et vu la nécessité de répondre rapidement au gigantesque défi climatique auquel nous sommes confronté.e.s, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les député.e.s, à accepter ce projet de loi.

Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Il est difficile d'estimer le coût des mesures que prendra l'aéroport pour réduire ses émissions de GES, ainsi que les économies découlant de l'atténuation du réchauffement climatique.