

Date de dépôt : 25 mars 2020

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la 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

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 18 octobre 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*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.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le double impératif que constituent la nécessité d'adapter les structures aéroportuaires pour maintenir l'attractivité de Genève et celle de réduire les nuisances quelles qu'elles soient pour la population est au cœur des préoccupations du Conseil d'Etat.

Ce dernier est conscient que l'avenir de l'Aéroport international de Genève (AIG) doit reposer sur une exploitation intégrant fortement les aspects environnementaux, ce qu'il s'est employé à assurer notamment par le biais de la nouvelle convention d'objectifs signée avec l'AIG et portant sur les exercices 2019 à 2024.

Cependant, l'activité de l'AIG, et en particulier les revenus qu'il peut réaliser par le biais de redevances, est largement réglementée par la législation nationale et internationale applicable en matière d'aviation. Ainsi, comme c'est le cas pour les plus grands aéroports européens tels que Paris, Amsterdam, Francfort ou encore Londres, les redevances aéronautiques ne peuvent être fixées au bon vouloir de l'établissement. Les produits des redevances doivent obligatoirement être approuvés par l'Etat et sont souvent le fruit de négociations avec les compagnies aériennes.

1^{re} invite : augmentation sensible des surtaxes bruit et émissions gazeuses afin d'affirmer leur rôle dissuasif pour les compagnies aériennes

L'AIG fonctionne grâce à une concession de la Confédération. Il a ainsi le droit d'encaisser des redevances, basées sur la législation fédérale. La Confédération a utilisé l'entier de sa compétence à cet égard. La question d'une taxe cantonale est ainsi exclue, puisqu'elle n'est pas du ressort du canton.

Les catégories de redevances arrêtées par la loi fédérale sur l'aviation (art. 39 LA; RS 748.0) sont les suivantes :

- a. redevances passagers;
- b. redevances de sûreté;
- c. redevances d'atterrissage;
- d. redevances de stationnement;
- e. redevances liées au bruit et à l'émission de substances nocives;
- f. redevances d'utilisation des infrastructures centralisées;
- g. redevances d'accès aux installations aéroportuaires.

Les redevances environnementales sont donc considérées comme des redevances aéroportuaires au sens de la loi fédérale, si bien qu'elles doivent à ce titre être fixées en considération des principes figurant dans l'ordonnance y relative (ordonnance sur les redevances aéroportuaires; RS 748.131.3).

Pour fixer le montant des redevances, l'exploitant de l'aéroport peut se fonder sur plusieurs critères, notamment la masse maximale au décollage de l'aéronef, le nombre de passagers, l'émission de bruit ou encore les émissions de substances nocives.

Le principe général posé par la loi implique que le produit des redevances aéroportuaires n'excède pas les frais attestés et une rémunération raisonnable du capital investi (art. 39, al. 5 LA). Les redevances aéroportuaires sont donc limitées et ne permettent pas à l'AIG de faire des bénéfices importants sur ces activités, puisqu'elles doivent être fondées sur de réels coûts. Les usagers ne peuvent ainsi pas supporter des coûts que prélèverait l'Etat sans lien direct avec l'exploitation de la plateforme aéroportuaire.

Du point de vue purement opérationnel, l'AIG négocie les tarifs des redevances aéroportuaires avec les usagers, à savoir les compagnies aériennes les plus importantes à Genève (Easyjet et Swiss), des représentants des intérêts des compagnies de ligne, des vols d'affaires ainsi que des entreprises d'exportation qui opèrent en Suisse. En cas d'accord, les tarifs sont approuvés par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), s'ils respectent les exigences de l'ordonnance sur les redevances aéroportuaires (art. 20). En cas d'échec des négociations, ou si l'OFAC ne ratifie pas les tarifs, l'AIG devra faire approuver sa proposition sur la base d'un calcul détaillé de ses coûts ou d'une étude comparative avec des aéroports similaires. L'OFAC statuera alors sur ces éléments et sa décision sera susceptible de recours auprès du Tribunal administratif fédéral, soit par l'AIG, soit par les compagnies aériennes. C'est d'ailleurs ce qui a dernièrement eu lieu à Zurich, les compagnies aériennes ayant contesté les nouveaux tarifs arrêtés par la plateforme aéroportuaire suisse alémanique.

S'agissant plus particulièrement de la taxe sur le bruit, celle-ci dépend de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Elle est liée à la couverture des dépenses que l'AIG aura pour son programme d'insonorisation, lequel se chiffre à 90 millions de francs pour les dix prochaines années. Elle ne peut donc pas excéder ce besoin et est déjà calculée en fonction. Il est par ailleurs important de noter qu'une procédure d'augmentation des redevances a abouti il y a peu (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, soit après le dépôt de la présente motion), impliquant une hausse de la redevance bruit de 100%.

A noter en outre que tous les travaux peuvent être intégrés dans le calcul des coûts qui redéfinit les redevances. Une nouvelle augmentation de celles-ci ne peut intervenir que si la plateforme aéroportuaire peut faire valoir des améliorations ou des changements au niveau des bâtiments et installations utilisés pour l'accueil et le suivi des passagers, ce qui sera en particulier le cas lors de la prochaine mise en service de l'aile Est. Les redevances ne pourront cependant entrer en vigueur qu'à partir du moment où cette nouvelle aile sera effectivement utilisée. Cette augmentation représenterait, selon la direction de l'AIG, une hausse de 4 ou 5 francs, soit un montant important de la redevance actuelle.

Les prélèvements de taxes sur les émissions gazeuses ont quant à eux été fixés au niveau mondial, si bien qu'aucune marge de manœuvre n'est laissée au canton en la matière. Cependant, notre Conseil et l'AIG partagent les mêmes préoccupations que les signataires de la motion et mettent tout en œuvre pour diminuer l'impact de l'activité aéroportuaire sur le territoire cantonal et à plus large échelle. L'AIG fournit ainsi en particulier des efforts importants pour la réduction de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂ liées à l'infrastructure aéroportuaire (raccordement futur à GeniLac, installation de panneaux photovoltaïques permettant la production d'énergie en autosuffisance, réduction de la consommation d'énergie des commerces, etc.).

2^e invite : rendre obligatoire l'achat, par tout passager embarquant à Genève, d'une compensation carbone en sus de l'acquisition du billet d'avion

Introduire un tel type de taxe en relation avec l'AIG ne serait pas destiné à couvrir les frais de fonctionnement, mais véritablement à créer une source de revenu, voire à servir un but idéal. L'introduction d'une telle taxe est problématique sur le plan juridique, puisque le canton n'a pas la latitude de l'introduire, faute de délégation de compétence fédérale. Le domaine de l'aviation est réglé de manière exhaustive par le droit fédéral et ne prévoit pas la possibilité d'introduire des taxes frappant spécifiquement le domaine de l'aviation. L'adoption de telles taxes spéciales, pour autant qu'elles aient un effet économique globalement bénéfique, devrait donc passer par des modifications législatives fédérales.

Dans cette ligne, le Conseil des Etats a adopté en septembre dernier, par 37 voix contre 1 et 3 abstentions, une loi introduisant la taxation des billets d'avion, alors même que ni la Chambre du peuple ni le Conseil fédéral n'en voulaient initialement. La commission de l'environnement du Conseil

national lui a emboîté le pas à mi-janvier. Comprise entre 30 et 120 francs, la taxe devra être différenciée selon la classe et la distance parcourue, dans le but de réduire le nombre de passagers dans les vols européens en classe économique.

A noter que les Pays-Bas et le Danemark ont en revanche fait machine arrière en supprimant une telle taxe, tandis que l'Autriche l'a diminuée de moitié après avoir constaté que le mécanisme induisait un déplacement des flux de trafic vers l'étranger.

D'autre part, le Projet Corsia a été adopté au niveau international par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), afin que, dès 2021, les compagnies aériennes actives dans une majorité de pays n'augmentent plus leurs émissions de CO₂, en achetant notamment des certificats de compensations, ou tendent vers l'utilisation de biokérosène. L'AIG soutient cette démarche, et la compagnie Easyjet a par ailleurs annoncé être totalement neutre en émissions gazeuses, en compensant l'intégralité de ses émissions par des certificats de compensation de manière volontaire. Il s'agit d'une avancée que le Conseil d'Etat ne peut que soutenir et saluer, l'achat de compensation étant à l'heure actuelle la solution la plus avancée.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS