



NOTE DE TRAVAIL

**RÉUNION DE HAUT NIVEAU
SUR LA FAISABILITÉ D'UN OBJECTIF AMBITIEUX À LONG TERME
CONCERNANT LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE CO₂
DE L'AVIATION INTERNATIONALE**

Montréal, 19 – 22 juillet 2022

Point 1 : Scénarios de réduction des émissions de CO₂ et modalités relatives à un objectif ambitieux mondial à long terme concernant l'aviation internationale

**REMARQUES CONCERNANT LA FAISABILITÉ D'UN
OBJECTIF AMBITIEUX À LONG TERME (LTAG)**

(Note présentée par l'Arabie saoudite, la Chine, la Fédération de Russie et l'Inde))

RÉSUMÉ

On trouvera dans la présente note des recommandations pour examen dans l'éventualité d'une décision de l'OACI concernant l'objectif ambitieux à long terme (LTAG). Il est recommandé dans cette note de respecter les principes de responsabilité commune mais différenciée et d'équité, et d'appliquer une forme de LTAG qui ne soit pas à l'origine de discrimination pour qu'aucun pays ne soit laissé de côté.

La suite à donner par la réunion figure au paragraphe 2.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

1.1.1 L'Assemblée générale de l'OACI tenue en septembre/octobre 2019, a adopté la résolution A40/18, dont le paragraphe 9 est libellé comme suit : « Demande au Conseil de continuer à explorer la possibilité d'un objectif ambitieux à long terme pour l'aviation internationale, en menant des études pour évaluer la faisabilité et les incidences de tout objectif proposé, y compris l'incidence sur la croissance ainsi que sur les coûts dans tous les pays, notamment les pays en développement, pour l'avancement des travaux à présenter à la 41^e session de l'Assemblée de l'OACI. L'évaluation des objectifs à long terme devrait contenir des renseignements fournis par les États membres concernant leur expérience dans leurs activités pour réaliser leurs objectifs à moyen terme ».

1.1.2 L'Équipe spéciale sur l'objectif ambitieux à long terme (Équipe spéciale LTAG) du Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP) de l'OACI a réalisé une étude sur l'objectif ambitieux à long terme (LTAG) et l'a présentée dans un rapport qui a été distribué en mars 2022 à tous

les pays. Ce rapport présente le contexte, les méthodologies, les résultats et les interprétations de l'étude sur le LTAG. Dans son rapport, le CAEP décrit trois scénarios ambitieux prévoyant des réductions des émissions faibles (IS1), moyennes (IS2) et élevées (IS3), soumis en vue de l'examen du LTAG. Ces trois scénarios, IS1, IS2 et IS3, permettraient respectivement des réductions des émissions de carbone de 39 %, de 68 % et de 87 %. Aucun des trois scénarios élaborés pour évaluer le LTAG ne permettrait l'émission zéro de CO₂ au moyen de mesures propres au secteur (mesures liées à la technologie des aéronefs et à l'exploitation, ainsi qu'aux carburants). Les coûts et les investissements associés aux scénarios sont en grande partie déterminés par les carburants [notamment les carburants d'aviation durable (SAF)]. Des investissements considérables de la part des États et du secteur seront nécessaires. Les investissements des États iraient de 15 à 180 milliards de dollars des États-Unis dans le scénario prévoyant de faibles réductions des émissions et de 75 à 870 milliards de dollars dans les scénarios prévoyant des réductions moyennes à élevées. Pour les transporteurs aériens, les coûts marginaux (prix de vente minimum des carburants moins prix des carburéacteurs classiques) qu'engendrerait l'acquisition de carburants s'élèveraient à 1 100 milliards de dollars dans le scénario de faible ambition, à 2 700 milliards de dollars dans le scénario d'ambition moyenne et à 4 000 milliards de dollars dans le scénario d'ambition élevée.

1.2 CCNUCC et Accord de Paris

1.2.1 L'objectif prévu dans l'Accord de Paris au sujet de l'atténuation des émissions est de maintenir l'augmentation de la température mondiale moyenne largement en-deçà de 2 °C de plus que les niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter la hausse de la température à 1,5 °C au-dessus des niveaux préindustriels. Pour atteindre cet objectif de température à long terme, les pays ont pour but d'instaurer au cours de la deuxième moitié de ce siècle un équilibre au moyen de contributions déterminées au niveau national entre les émissions anthropiques par les sources et l'absorption par les puits de gaz à effet de serre.

1.2.2 Dans le passé récent, l'expression « Zéro émission nette » est apparue de plus en plus souvent dans le débat sur les changements climatiques. Elle désigne simplement l'équilibre entre la quantité de gaz à effet de serre produits et celle qui est retirée de l'atmosphère.

1.2.3 Il importe de bien comprendre le principe de « Zéro émission nette ». Les engagements relatifs aux changements climatiques découlent de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de l'Accord de Paris relevant de la Convention. Le texte de l'Accord de Paris se réfère au « plafonnement mondial » et non au « plafonnement individuel ». Aux termes de l'article 4 de l'Accord de Paris : « En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties ». Ces dispositions ont été mûrement réfléchies et énoncées en toute conscience du fait que le plafonnement prendrait plus de temps pour les pays en développement. L'expression « plafonnement mondial » a donc été utilisée délibérément, en tenant compte de cette réalité.

1.2.4 En toute logique, si nous adhérons réellement aux principes de responsabilité commune mais différenciée et d'équité, nous ne pouvons qu'avoir un objectif mondial qui prend aussi en considération les contributions faites par chaque État sous forme de contributions déterminées au niveau national. Il en est ainsi car, pour citer l'article 4 de l'Accord de Paris, les pays développés et les pays en développement ne parviendront de toute évidence pas en même temps à plafonner leurs émissions et à les réduire à zéro. Compte tenu des émissions qu'ils ont produites dans le passé, les pays développés devront être les premiers à plafonner leurs émissions et, de ce fait, atteindront aussi les premiers l'objectif de « Zéro émission nette ». C'est la raison pour laquelle l'Accord de Paris prévoit un « plafonnement mondial » et non un « plafonnement individuel ».

1.2.5 Il est tout aussi évident que les pays en développement mettront bien plus longtemps à atteindre l'objectif de « Zéro émission nette », leurs objectifs primordiaux étant l'élimination de la pauvreté et le développement. Ces pays plafonneront leurs émissions après que les pays développés l'auront fait. Ils auront besoin de disposer de délais plus longs pour parvenir au plafonnement de leurs émissions, puis à leur réduction à zéro. À l'occasion de la 26^e session de la Conférence des Parties (COP26), de nombreux pays ont communiqué leur date cible pour la réduction à zéro des émissions ; les dates communiquées allaient de 2040 à 2070.

1.2.6 Le Protocole de Kyoto à la CCNUCC prévoit la poursuite de l'action visant à limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de l'OACI. Une mise en parallèle de la réflexion qui précède et du débat mené à l'OACI concernant un LTAG dans le secteur de l'aviation montre que dans les pays en développement, ce secteur est loin d'avoir atteint son niveau maximum si on le compare au secteur de l'aviation des pays développés.

1.3 **Situation des pays en développement**

1.3.1 Le secteur de l'aviation des pays en développement va connaître une forte croissance alors que celui des pays développés a déjà atteint son apogée ou est très proche du point culminant à partir duquel sa croissance deviendra très lente. La croissance du secteur de l'aviation a un effet multiplicateur sur l'augmentation du PIB et du taux d'emploi, la croissance du secteur de l'aviation dans les pays en développement a un effet bénéfique direct sur les autres objectifs de développement durable, tels que l'élimination de la pauvreté et l'emploi.

1.3.2 En outre, la voie qui est actuellement définie pour parvenir à cet objectif est fondée sur une révolution totale des technologies, des activités et des carburants. Le coût de la transformation envisagée sera considérable et comprendra notamment les dépenses en capital et le coût des infrastructures, du transfert des technologies relatives au carburant, de la création de compétences et du financement. Pour le secteur de l'aviation, les incidences financières seront très lourdes.

1.3.3 La technologie et les carburants d'aviation durables qui sont nécessaires pour décarboner l'aviation sont encore en cours d'élaboration. On ne sait pas quand ces technologies et carburants pourront être commercialisés et seront à la portée de tous les pays, en ne laissant aucun pays de côté. Il est évident que cette technologie et ces SAF seront d'abord disponibles dans les pays développés, puis ultérieurement dans les pays en développement. De la même manière, les ressources nécessaires à l'exploitation de cette technologie et des SAF seront plus facilement accessibles au secteur aérien des États développés qu'à celui des États en développement.

1.3.4 Il est vrai que les pays prennent des mesures sectorielles adaptées à leur situation pour réduire les émissions de carbone, mais il importe de comprendre que cette action n'est pas menée de manière sectorielle dans les pays en développement et de ne pas négliger la situation particulière de chaque pays. L'Accord de Paris ne prescrit pas l'adoption d'approches par secteur dans les pays en développement. Nous devons veiller à respecter les dispositions de l'Accord de Paris dans notre action concernant l'espace aérien international, lequel relève du mandat de l'OACI. Il importe donc d'appliquer aussi les principes de la responsabilité commune mais différenciée et de l'équité au LTAG de l'OACI.

1.4 **Recommandations concernant la faisabilité du LTAG de l'OACI**

1.4.1 Il découle clairement de ce qui précède que la faisabilité du LTAG pour l'aviation internationale dépendra de sa conformité aux principes en vigueur au titre de l'Accord de Paris et que rien ne justifierait que cette démarche ne soit pas aussi appliquée à l'aviation civile internationale puisque l'article 4 de l'Accord de Paris et le principe d'équité doivent être respectés. Il est tout aussi clair que

les pays développés doivent montrer l'exemple en réduisant les émissions de carbone de l'aviation d'ici à la moitié de ce siècle afin que les pays en développement puissent réduire leurs émissions de carbone ultérieurement compte tenu de leurs situations nationales respectives.

1.4.2 Il importe que le LTAG de l'OACI ne soit pas applicable seulement en théorie et, aspect plus important encore, qu'il soit équitable, réalisable, concret et réaliste. En outre, pour que le LTAG puisse être mis en pratique, les mesures de mise en œuvre et d'appui aux pays en développement devront être à la hauteur de l'ambition déclarée.

1.4.3 Le rapport du CAEP présente des réductions des émissions de carbone de 39 %, 68 % et 87 % respectivement pour les scénarios de faible ambition, d'ambition moyenne et d'ambition élevée. Dans son rapport, l'Équipe spéciale LTAG reconnaît qu'il y aura des différences entre les mesures prises par les pays pour appliquer l'un quelconque de ces scénarios.

1.4.4 L'OACI doit envisager un ensemble de mesures, en tenant compte des différentes contributions de la technologie, de l'exploitation et des carburants, ainsi que de la disponibilité variable de chacun de ces éléments dans chaque région et État, et en fonction des différentes situations et capacités nationales, ce qui l'amènera à associer les différents niveaux d'ambition des différents intervenants eu égard à leurs responsabilités historiques.

1.4.5 En outre, le milieu de l'aviation de tout pays comporte différents ensembles, comme les compagnies aériennes, les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP). Il peut être relativement plus facile de réduire les émissions de carbone dans certains ensembles, tels que les aéroports et les ANSP, mais au vu des technologies disponibles et même en utilisant des carburants d'aviation durable, il est quasiment impossible de réussir à exploiter des aéronefs sans émettre d'émissions. Il importe de tenir compte de cet état de fait dans l'évaluation de la faisabilité du LTAG.

1.4.6 Si le LTAG est adopté, il ne devrait pas créer d'obstacles non tarifaires à la croissance des routes internationales. Il ne devrait pas accroître l'oligopole des marchés du secteur du transport aérien sur les routes transcontinentales. Si l'OACI adopte un LTAG, cet objectif ne devrait pas servir à imposer des sanctions, quelles qu'elles soient, contre les compagnies aériennes qui ne le suivraient pas à l'avenir.

2. SUITE À DONNER PAR LA RÉUNION DE HAUT NIVEAU

2.1 La Réunion de haut niveau est invitée à :

- a) recommander résolument à l'OACI de prendre en compte les principes de responsabilité commune mais différenciée et d'équité dans sa décision concernant un LTAG. Les nations développées doivent sans délai se placer en tête de la réduction des émissions de carbone et fournir aux autres l'aide nécessaire en matière de mise en œuvre ;
- b) recommander à l'OACI d'inscrire parmi les priorités du LTAG la création de mécanismes d'assistance et de fournir aux pays en développement l'assistance technique et le financement, ainsi que les activités de création de capacités nécessaires pour soutenir les efforts que mènent les pays en développement pour concilier aviation internationale et changements climatiques.