



GRUPE SUR L'AVIATION INTERNATIONALE ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (GIACC)

QUATRIÈME RÉUNION

MONTREAL, 25 – 27 MAI 2009

RÉSUMÉ DES DÉLIBÉRATIONS — 1^{re} JOURNÉE

Point 1 : Questions administratives

Ouverture de la réunion

1. À l'ouverture de la quatrième réunion du GIACC, le Président du Conseil souhaite la bienvenue aux membres du GIACC (ainsi qu'à leurs conseillers), et en particulier à M. Yuan Ji (Chine), qui remplace M. Zhanbin Wang, à M. L. Gupta (Inde), qui remplace M. R.P. Sahi, et à M. M. Dierikx (Pays-Bas), qui remplace M. P. Griffiths (Royaume-Uni), car il s'agit pour eux de la première participation. M. Z. Thwala (Afrique du Sud) ne peut pas participer à la réunion, en raison d'affaires officielles urgentes et imprévues.
2. Le Président commence par remercier les membres de leurs incroyables efforts de participation dans le processus GIACC. Il fait savoir que les progrès réalisés par le Groupe depuis le début de l'aventure sont encourageants. Ayant suivi le travail du GIACC de très près, il se réjouit à l'idée des délibérations et rapports des jours prochains.
3. Soulignant que cette quatrième réunion conclurait le processus de délibération du GIACC, le Président déclare que le Groupe doit déterminer les points principaux du consensus afin de progresser vers une stratégie commune et, dans l'éventualité d'une absence de consensus, définir les avis divergents. La tâche fondamentale du Groupe est la finalisation du Programme d'action sur l'aviation internationale et les changements climatiques, ainsi que la rédaction du rapport du GIACC à présenter au Conseil en juin-juillet 2009 et à la réunion de haut niveau d'octobre 2009.
4. Le Conseil de l'OACI a prévu qu'une réunion de haut niveau sur l'aviation internationale et les changements climatiques se tiendrait du 7 au 9 octobre 2009. Le but de cette réunion est d'étudier le programme d'action et les recommandations, afin d'apporter des conseils concrets sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) imputables à l'aviation internationale. Comme le Groupe le sait, le programme du GIACC a été conçu pour aider le Conseil de l'OACI à prendre des décisions concernant une politique de changements climatiques eu égard à l'aviation internationale, en préparation de la quinzième réunion de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (COP15) de décembre 2009.

5. Le Président fait remarquer que le 30 avril 2009, il a eu le plaisir de participer à une réunion tripartite de la COP15, au siège de l'Organisation maritime internationale (OMI), à Londres, avec le Secrétaire général de l'OMI et le Secrétaire exécutif de la CCNUCC. Ils y ont discuté des obstacles éventuels dans le cadre du processus menant à la COP15, ainsi que du résultat potentiel, tant pour l'environnement que pour les deux secteurs du transport international. Un cadre harmonisé à l'échelle mondiale est essentiel pour aborder la question des émissions de GES imputables à l'aviation internationale, de par sa nature mondiale.

6. Le Président souligne que la communauté environnementale a grand espoir que l'OACI et le processus du GIACC mettent en avant le programme d'action énergique envisagé par l'Assemblée à sa 36^e session. L'une des principales questions que le Groupe devra traiter dans les jours à venir correspond aux objectifs ambitieux de l'Appendice K (*Programme d'action sur l'aviation internationale et les changements climatiques de l'OACI*) de la résolution A36-22 de l'Assemblée (*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*). Le Président pense que toutes les personnes présentes réalisent le besoin de mener une action décisive pour aborder de manière efficace les défis environnementaux réels et urgents liés à l'aviation.

7. Le Président juge utile de rappeler que les objectifs ambitieux sont à envisager en termes de changement du rendement du carburant moyen de la flotte civile mondiale en service, sur les vols internationaux. Ces objectifs ne sont pas assignés à un État, une région ou un exploitant en particulier. Ils reflètent les actions partagées de toutes les parties, qui mettent en application l'ensemble de mesures définies selon leurs circonstances individuelles. Dans ce contexte de coopération et de responsabilité partagée, le Président espère que le Groupe trouvera un consensus à propos des objectifs à moyen terme et à long terme.

8. Passant ensuite en revue les principes clés à garder à l'esprit, le Président rappelle que la résolution A36-22 de l'Assemblée institue le GIACC, établit son mandat et définit la portée de ses travaux. En tant que Groupe créé par le Conseil, le GIACC doit impérativement effectuer son travail en respectant son mandat, conformément aux termes complets de ladite résolution et selon les principes prépondérants de l'OACI, sur la base d'un consensus.

9. Le Président observe que, conformément à l'accent mis par le Groupe sur la question de politique, la réunion a été organisée pour fournir des informations à jour lors de la session du matin de la première journée. L'ordre du jour sera ensuite consacré à la présentation des rapports du Groupe de travail sur l'élaboration des objectifs (WG4) et du Groupe de travail des mesures fondées sur le marché (WG5), ainsi qu'au débat sur le Programme d'action et sur le rapport du GIACC. Le Président prie le Groupe d'utiliser son temps de manière productive.

10. Il indique que le GIACC peut compter sur son assistance et sa coopération totale, remercie le Groupe des contributions qu'il a présentées à ce jour et souhaite aux participants une réunion fructueuse. Le texte de l'allocation d'ouverture du Président est disponible sur le site web sécurisé du GIACC, ainsi que sur le site web public de l'OACI.

11. M. G. López Meyer (Mexique), président de la GIACC/4, élu lors de la GIACC/3, tout comme M. J. Doherty (Australie), Vice-Président, se déclare très heureux et honoré de présider la quatrième réunion du Groupe. C'est une grande responsabilité, non seulement pour lui, mais aussi pour tous les participants du GIACC, d'élaborer, lors des quelques jours restants, un programme d'action exhaustif pour s'attaquer au problème sérieux de l'impact des émissions de l'aviation internationale sur les changements climatiques.

Examen des arrangements de travail

12. Prenant les mesures proposées au paragraphe 8.1 du document WP/1, le GIACC approuve la finalité de sa quatrième réunion, telle que définie au paragraphe 2 ; prend note de l'ordre du jour de la réunion (présenté en Appendice A) ; prend note du mandat du Groupe, tel qu'approuvé par le Conseil et accepté préalablement par le Groupe (présenté en Appendice B) ; approuve le programme proposé pour la réunion (décrit en Appendice C), tel que révisé à la lumière des commentaires sur la nécessité d'orienter les discussions sur le rapport du GIACC ; et prend note des méthodes et heures de travail du Groupe, telles que définies aux paragraphes 6 et 7 du document.

Approbation des résumés des délibérations de la GIACC/3

13. Comme aucun commentaire ni aucune suggestion d'amendement n'a été émis quant aux résumés des délibérations de la troisième réunion contenus dans les documents GIACC/3-SD/1, /2 et /3, publiés sur le site web sécurisé du GIACC, les résumés sont approuvés tels quels et jugés refléter fidèlement les délibérations du Groupe.

Point 2 : Examen des activités liées aux émissions de l'aviation au sein de l'OACI et à l'échelle internationale

Exposé du Chef de la Section de l'analyse économique et des bases de données (C/EAD)

14. À la suite d'une requête émise lors de la GIACC/3, le Chef de la Section de l'analyse économique et des bases de données (C/EAD) présente le document IP/5 sur le rôle de l'OACI durant la crise du pétrole de 1973-1974 et concernant le rendement du carburant. Elle mentionne la recommandation du Conseil de l'OACI adoptée début 1974 (C 82) pour s'attaquer aux effets de la crise du pétrole sur l'aviation civile internationale, ainsi que la résolution A22-27 de l'Assemblée, qui charge le Conseil de recueillir des informations pertinentes sur la disponibilité future du carburant d'aviation et de les mettre à la disposition des différents États. Évoquant également les résultats d'une étude ultérieure entreprise par l'OACI et publiée en 1979 dans la circulaire 149-AT/52, et les comparant aux résultats actuels, C/EAD souligne que le rendement du carburant des services aériens internationaux ne subit pas l'influence de l'évolution des prix du pétrole.

15. À la suite d'une requête supplémentaire émise lors de la troisième réunion, concernant les données sur la consommation de carburant de l'article 67 (*communication de rapports au Conseil*) de la Convention de Chicago, C/EAD évoque les recommandations de la quatorzième réunion du Groupe d'experts en statistiques (STAP/14) (tenue à Montréal du 23 au 27 mars 2009) à propos de la collecte de données sur la consommation de carburant à présenter lors de la dixième session de la Division des statistiques (STA/10) (qui se tiendra à Montréal du 23 au 27 novembre 2009) (*cf.* IP/4). L'une des recommandations est liée à l'introduction d'un nouveau formulaire pour faire état de la consommation de carburant par les transporteurs aériens commerciaux. Ce formulaire relève notamment des données sur le type d'aéronef (passagers ou fret) et sur la part de carburants de remplacement par rapport à la consommation totale de carburant (selon le type d'aéronef). C/EAD souligne que dans le but d'aider les États à communiquer leurs données, l'Organisation continuera à organiser des ateliers et à fournir des formations en cours d'emploi.

16. Pour conclure, C/EAD met en évidence, entre autres, le besoin d'analyser attentivement l'impact de la crise économique actuelle sur la consommation de carburant du secteur du transport aérien, et de surveiller de près la consommation de carburant et le rendement du carburant à l'aide d'une collecte

de données annuelle *ad hoc*. Le texte de l'exposé de C/EAD est disponible sur le site web sécurisé du GIACC, ainsi que sur le site web public de l'OACI.

17. Observant sur l'un des graphiques une prévision de tendance à la hausse pour la consommation de pétrole du secteur du transport aérien entre 2005 et 2030, l'un des membres demande comment il est possible de s'attaquer à l'impact de l'aviation internationale sur les changements climatiques alors qu'une réduction de la consommation de pétrole est requise pour diminuer les émissions de GES imputables à l'aviation. C/EAD indique que ce graphique représente le scénario défini dans le document IP/1 sur les prévisions d'émissions de CO₂ imputables à l'aviation mondiale jusqu'en 2050, préparées par l'équipe spéciale pour les prévisions (PTG) du Groupe de soutien sur les prévisions et l'analyse économique (FESG) et l'équipe spéciale pour la modélisation et les bases de données du Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP).

Examen des évolutions depuis la GIACC/3

Exposé du Chef de la Section de l'environnement (C/ENV)

18. Le Chef de la Section de l'environnement (C/ENV), qui est également Secrétaire du Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP), présente ensuite trois documents : IP/1, sur les prévisions d'émissions de CO₂ imputables à l'aviation mondiale d'ici 2050 ; IP/2, sur les réponses du CAEP aux requêtes de la GIACC/3 ; et IP/3, sur les évolutions récentes en matière de protection de l'environnement au sein de l'OACI et d'autres organes des Nations unies.

19. Présentant le document IP/1, C/ENV souligne l'évaluation des tendances/objectifs environnementaux du CAEP pour 2012, 2020 et 2025, en fonction de l'interpolation des données existantes et des scénarios possibles basés sur des hypothèses globales pour 2050. Elle fait remarquer que même si les scénarios les plus audacieux en matière de prévisions technologiques s'avèrent, le gain anticipé en termes de rendement du carburant obtenu grâce à des mesures technologiques et opérationnelles ne dépassera pas la croissance attendue en termes d'émissions de CO₂ de l'aviation régies par la demande. C/ENV indique qu'une approche polyvalente de la durabilité est possible, en utilisant des carburants de remplacement, grâce à des avancées technologiques imprévues et par le biais de mesures fondées sur le marché.

20. Présentant le document IP/2, C/ENV souligne les vues initiales du CAEP sur l'examen d'un système de mesure du rendement du carburant qui inclurait des carburants de remplacement, ainsi que sur la prise en compte de facteurs de conversion pour les carburants de remplacement et le développement d'une norme CO₂ pour l'aviation. Elle présente également un rapport du CAEP qui propose un indice de pondération pour les passagers, l'état d'avancement de nouvelles directives remplaçant la circulaire 303 (*Possibilités opérationnelles de tenir la consommation de carburant au minimum et de réduire les émissions*) et des études sur des mesures fondées sur le marché.

21. Présentant alors le document IP/3, C/ENV évoque les pourparlers de Bonn sur les changements climatiques (organisés du 29 mars au 8 avril 2009), qui ont été l'occasion de préparer deux projets de textes de négociations pour la COP15, présentés plus tard à Bonn (du 1^{er} au 12 juin 2009), lors de la réunion des organes subsidiaires de la CCNUCC. Elle fournit par ailleurs des informations sur des réunions de l'OMI et des avancées de l'OACI (notamment en rapport avec son atelier sur l'aviation et les carburants de remplacement, qui s'est tenu à Montréal du 10 au 12 février 2009, et avec sa proposition de réunion sur l'aviation et les carburants de remplacement, prévue à Rio de Janeiro en novembre 2009).

22. Soulignant que ladite conférence bénéficie du soutien total du gouvernement brésilien, l'un des membres déclare qu'il espère que les membres du GIACC répondront présents.

Aperçu du processus et du calendrier des activités jusqu'à la réunion de haut niveau sur l'aviation internationale et les changements climatiques (Montréal, 7 – 9 octobre 2009)

23. Le Secrétaire du GIACC présente le processus et le calendrier des activités jusqu'à la réunion de haut niveau, qui implique notamment l'examen politique plus large du rapport du GIACC et des décisions liées, prises par le Conseil durant sa 187^e session, en préparation de la COP15 de décembre 2009. Il indique qu'il est nécessaire de distribuer ledit rapport dans toutes les versions linguistiques d'ici le 26 juin 2009 au plus tard, de sorte que le Conseil puisse en prendre connaissance avant la fin de sa session et que les États et observateurs participant à la dite réunion de haut niveau disposent de deux mois pour soumettre des documents afférents à l'OACI et les faire traduire avant la date butoir du 26 août 2009. Il est attendu qu'à la suite de la réunion de haut niveau, un consensus sera atteint au sein de l'OACI sur sa position quant à la COP15 et à la limitation ou la réduction de l'impact des émissions de GES de l'aviation sur le climat mondial. Ce consensus sera mis à la disposition du secrétariat de la CCNUCC au plus tard le 23 octobre 2009. Si la position de l'OACI est communiquée plus tard, la COP15 ne pourra sans doute pas y apporter toute l'attention nécessaire.

24. Le Secrétaire du GIACC propose que le Groupe examine les deux premières sections du projet de rapport du GIACC (c'est-à-dire le *résumé du programme d'action recommandé par le GIACC* et les projets de recommandations) pendant les trois jours de réunion, suggérant que le reste soit examiné les deux jours suivants, par les membres ayant la possibilité de prolonger leur séjour à Montréal ou, à défaut, par leurs conseillers nommés. Pour que les membres dans l'impossibilité de rester à Montréal après la fin de la réunion le 27 mai 2009 puissent examiner le rapport final et faire part de leurs éventuels commentaires sur les questions de fond, il est décidé que le Secrétaire du GIACC enverra par courrier électronique un exemplaire du rapport final aux participants. Ceux-ci pourront alors annoter les sections non approuvées par consensus et ne reflétant pas fidèlement les délibérations. La date butoir du 3 juin 2009 à midi (heure de Montréal) est définie pour l'envoi de tels commentaires.

Point 3 : Planification des actions et éléments de politique à développer par le Groupe

Présentation du rapport du Groupe de travail sur l'élaboration des objectifs (WG4)

25. M^{me} N. Lobue (États-Unis), Co-Présidente avec M. M.V. Pinta Gama (Brésil) du Groupe de travail sur l'élaboration des objectifs (WG4), évoque le rapport du Groupe (WP/2), déjà présenté lors de la réunion de coordination, la veille.

26. La Co-Présidente du WG4 souligne que le Groupe de travail s'est appuyé sur les travaux du Groupe de travail sur les objectifs ambitieux mondiaux (WG1), plutôt que de les recréer. En se référant au mandat du WG4, elle rappelle que la GIACC/3 a décidé d'un commun accord de prendre pour objectif ambitieux mondial à court terme une amélioration de 2 % par an en termes de rendement du carburant jusqu'en 2012. Le WG4 avait pour mission d'examiner les données disponibles afin de déterminer si ce pourcentage était approprié. Il devait également encourager le développement d'éventuels objectifs ambitieux à moyen terme et à long terme, basés spécifiquement sur le rendement du carburant, en consultation avec le Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP), tout en prenant en compte les données disponibles sur les tendances de l'industrie et les prévisions pertinentes. La Co-Présidente fait remarquer que le WG4 a établi une distinction entre les différents objectifs de rendement du carburant, en fonction des types de mesures (mesures de modernisation du contrôle de la circulation aérienne et mesures technologiques). Elle indique également que le WG4 doit évaluer la portée d'objectifs et exposés supplémentaires pour démontrer la ferme intention de s'attaquer au problème des émissions de l'aviation, notamment sous la forme de la neutralité en carbone. Elle déclare qu'un certain progrès a été observé à cet égard, la discussion étant orientée sur les domaines des carburants de remplacement et des

mesures fondées sur le marché. Ce terme, utilisé tel que défini par l'OACI au sens large, inclut des mesures telles que les contreparties de la fixation du carbone, les taxes sur le carburant et le système de plafonnement et échange ou d'échange de droits d'émission. Rappelant que le WG4 a également pour tâche l'examen des objectifs fournis par l'industrie et d'autres parties, eu égard au niveau d'ambition pour aborder la question des émissions imputables à l'aviation, la Co-Présidente indique que tandis que les représentants de l'industrie ont eu l'opportunité de se faire entendre à propos de certaines « questions directrices » particulières utilisées pour orienter la discussion du Groupe de travail, ils n'en ont pas profité. De plus, bien qu'il leur ait été suggéré de se réunir face à face avec les membres du WG4, ils n'ont rien entrepris à cet égard. Certains représentants de l'industrie ont émis des suggestions la semaine dernière. Or, comme ces informations sont arrivées après la fin des délibérations du Groupe de travail, elles n'ont pas pu être intégrées à son rapport (WP/2).

27. Évoquant la discussion très productive qui a eu lieu lors de la GIACC/3, contribuant au développement des objectifs ambitieux mondiaux, la Co-Présidente du WG4 fait remarquer que le GIACC a pris acte des principes de non-discrimination et d'égalité des possibilités dans le cadre du développement de l'aviation internationale et telles que stipulées par la Convention de Chicago, ainsi que des principes et des clauses de responsabilité commune mais différenciée (RCMD) de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. La tâche du WG4 consistait à prendre acte du travail à accomplir par l'OACI, tout en respectant le cadre plus large. Ses recommandations devaient se baser sur des objectifs ambitieux mondiaux comme le rendement du carburant et il devait également prendre en considération des objectifs encore plus ambitieux pour aborder le problème des émissions de l'aviation (y compris des objectifs de neutralité en carbone).

28. La Co-Présidente du WG4 indique qu'en l'absence de nouvelles informations, le Groupe de travail s'est mis d'accord sur un objectif ambitieux mondial à court terme : l'amélioration du rendement du carburant de 2 % par an d'ici à 2012. Il a pensé utiliser le niveau de référence de 2000 ou 2005 et a demandé des informations au Secrétariat. Précisant que les deux niveaux de référence fonctionneraient probablement, la Co-Présidente fait remarquer qu'il existe une différence d'impact régionalement, selon le niveau de référence utilisé. La sélection d'une année de référence a donc été identifiée comme une question nécessitant davantage de réflexion de la part du GIACC, afin de déterminer si une décision peut être prise ou si un travail de réflexion supplémentaire est nécessaire. La Co-Présidente du WG4 déclare que bien qu'il n'y ait pas eu d'accord final sur une recommandation pour le GIACC concernant un objectif ambitieux mondial à moyen terme et à long terme en matière de rendement du carburant, les objectifs ont été délimités de manière très constructive. Le seuil plausible de 2 % a notamment été défini. C'est approximativement ce que l'industrie a suggéré pour la période qui s'étend jusqu'à 2020. Les États-Unis ont proposé le chiffre de 2,5 % par an pour le moyen terme et le chiffre de 3 % par an pour le long terme. Ces objectifs de rendement du carburant nécessiteraient que les gouvernements essaient d'accélérer la mise à disposition de technologies ou procédures à faible empreinte carbone dans leurs systèmes de trafic aérien. Les États-Unis reconnaissent que ces objectifs de rendement du carburant sont très ambitieux et souhaitent leur fixer des limites.

29. À moyen terme, le WG4 recommande une amélioration du rendement du carburant de 2 à 2,5 % par an à partir de 2020 ou 2025. La Co-Présidente du WG4 rappelle que, dans ce contexte, le WG1 a estimé que les dates cibles du GIACC devaient être cohérentes avec celles de la CCNUCC (2020 pour le moyen terme). Les États-Unis ont cependant proposé l'an 2025 comme date cible, car elle laisserait davantage de temps pour atteindre un objectif de rendement du carburant plus ambitieux. Cet objectif dépend en partie des technologies à faible empreinte carbone disponibles sur le marché, ainsi que de la capacité des transporteurs aériens à les utiliser. Comme il faut généralement attendre 10 à 15 ans pour que ces technologies soient disponibles, 2020 semble une période très courte. La sélection d'une date cible pour le moyen terme est un autre point de discussion pour le GIACC. Pour le long terme, une amélioration du rendement du carburant de 2 à 3 % par an à partir de 2021 ou 2026 jusqu'en 2050 est recommandée, le

chiffre plus ambitieux de 3 % reposant sur une mise à disposition plus rapide des technologies. Le WG4 s'est mis d'accord sur la date cible de 2050.

30. La Co-Présidente du WG4 indique que le Groupe de travail a discuté des deux systèmes de mesure de rendement du carburant proposés par le WG1, c'est-à-dire le volume de carburant/tonne-kilomètre payante (TKP) et la masse de carburant/TKP. Les deux systèmes de mesure fonctionnent, selon le système de compte rendu utilisé. Le WG4 a indiqué que tandis que la masse de carburant/TKP est plus précise, le volume de carburant/TKP est potentiellement plus simple d'utilisation avec les systèmes de compte rendu actuels : la plupart des transporteurs font en effet état des quantités de carburant en gallons ou en litres. Comme le volume de carburant par TKP ne réduit pas considérablement le niveau de précision et comme il est beaucoup plus simple à mettre en place, le WG4 a décidé de le recommander.

31. Observant que le WG4 a discuté d'objectifs démontrant une ambition plus haute, la Co-Présidente fait remarquer que l'élément le plus important est la croissance carboneutre pour le moyen terme (2020 ou 2025) et les réductions potentielles des émissions pour le long terme (2050), avec comme niveau de référence l'an 2000 ou 2005. Si le GIACC vient à prendre une décision en termes d'année de référence et de dates cibles, elles doivent être les mêmes pour les objectifs de rendement du carburant et les objectifs plus ambitieux. Même si les points de vue diffèrent à propos du long terme, la plupart de la discussion s'est centrée sur le moyen terme et sur la croissance carboneutre : les enjeux, les mesures à appliquer et le système de mesure. Concernant le long terme, on a observé une vision commune (mais pas un accord), suggérant un intérêt pour des réductions d'émissions plus ambitieuses. Toutefois, le WG4 n'a pas recommandé ni discuté plus en détail de l'ampleur de ces réductions. Bien que l'Union européenne (UE) ait proposé qu'en 2050 le secteur de l'aviation mondiale maintienne le même pourcentage d'émissions de GES dans le monde qu'en 1990, le désaccord a été total. Le Groupe de travail n'a pas passé beaucoup de temps à rechercher des alternatives.

32. La Co-Présidente du WG4 indique que le Groupe de travail a pensé à l'intensité nette de CO₂ comme système de mesure pour les objectifs plus ambitieux. Comme il est reconnu que les carburants de remplacement représenteraient un facteur important pour les objectifs plus ambitieux à moyen terme, le Groupe de travail a réfléchi à la manière de prendre en compte les carburants de remplacement, qui n'ont pas la même empreinte de carbone que les carburants d'aviation actuels, à base de kérosène. Il s'est avéré qu'un facteur CO₂ (masse de CO₂/masse de carburant) est nécessaire pour prendre en compte les avantages de ces carburants, et qu'un facteur de conversion de masse volumique de carburant (masse de carburant/volume de carburant) est requis car les facteurs de CO₂ sont généralement basés sur la masse. Le Groupe de travail a également réfléchi à la manière de prendre en compte l'utilisation des mesures fondées sur le marché pour atteindre les objectifs plus ambitieux et s'est mis d'accord sur un facteur de réductions de CO₂ issues de mesures fondées sur le marché/TKP. La formule obtenue est la suivante :

$$\text{Mesure de l'intensité de CO}_2 \text{ nette} = \text{mesure du rendement du carburant} \times \text{facteur de CO}_2 \times \text{facteur de masse volumique du carburant} - \text{facteur de mesures fondées sur le marché}$$

$$\text{Volume de}_{\text{carburant}}/\text{TKP} \times \text{Masse de}_{\text{CO}_2}/\text{Masse de}_{\text{carburant}} \times \text{Masse de}_{\text{carburant}}/\text{Volume de}_{\text{carburant}} - \text{réductions de CO}_2 \text{ issues de MFM/TKP}$$

Le Groupe de travail estime que davantage de travail est nécessaire concernant la mesure ci-dessus et que le GIACC devrait recommander au CAEP de s'y atteler.

33. La Co-Présidente du WG4 souligne ensuite les problèmes survenus lors des discussions et devant être résolus avant que le GIACC puisse aborder des objectifs plus ambitieux. Rappelant qu'une fourchette d'amélioration du rendement du carburant de 2 à 2,5 % par an est recommandée comme objectif

à moyen terme, elle indique qu'il est nécessaire de décider si un chiffre spécifique doit être choisi ou si cette fourchette doit être conservée, ce qui permettrait une plus grande ambition et potentiellement un investissement plus important en termes de procédures de trafic aérien et de mise sur le marché des technologies. Informant que le deuxième problème correspond aux « éléments déclencheurs » délimitant un seuil pour rechercher à atteindre des objectifs plus ambitieux, la Co-Présidente du WG4 souligne que tous souhaitent que l'aviation continue à être un moteur de croissance économique mondiale important. Les pays en développement en particulier considèrent que l'aviation est un moteur de leur économie. L'un des types d'éléments déclencheurs suggérés est le revenu par habitant. Tandis qu'un certain intérêt s'est manifesté pour ce type d'élément déclencheur, le Groupe de travail n'a pas pris de décision en ce sens, car la mise en œuvre peut être différente selon les pays. Ainsi, même si le WG4 considère qu'il peut s'agir d'un secteur prometteur, des réflexions supplémentaires sont nécessaires avant qu'une recommandation puisse être formulée. Le troisième problème est l'assistance aux pays en développement qui, bien qu'ils ne fassent pas intrinsèquement partie du mandat du Groupe de travail, jouent un rôle central dans la réussite de la mise en œuvre des recommandations du GIACC. Le Groupe de travail estime que certains objectifs, notamment les plus ambitieux, ne peuvent pas être atteints sans assistance. À cet égard, la Co-Présidente du WG4 rappelle les recommandations du WG2 à propos de l'assistance des pays en développement concernant les mesures économiques/fondées sur le marché, le transfert de technologies, le soutien financier adéquat, l'éducation, la formation et l'aide à l'adaptation. Le WG4 affirme qu'il est nécessaire que le GIACC continue à faire de solides propositions qui permettraient à différents États d'avoir des plans d'action contribuant à l'objectif global de la réduction des émissions imputables à l'aviation. Le texte de l'exposé de M^{me} Lobue est disponible sur le site Web sécurisé du GIACC, ainsi que sur le site web public de l'OACI.

34. M. C. Burlison, conseiller de M^{me} Lobue, présente ensuite le document IP/12, qui résume les résultats d'une analyse sur les tendances de consommation de carburant réalisée par la Federal Aviation Administration (FAA) des États-Unis. Cette analyse reflète l'activité économique et de l'aviation depuis 2006 jusqu'à aujourd'hui, ainsi que la consommation de carburant prévue et les réductions d'émissions de CO₂ qui pourraient être réalisées à l'aide de la combinaison de différentes mesures. M. Burlison compare ces résultats à ceux du document IP/1. Le document IP/12 propose quelques scénarios de consommation de carburant supplémentaires par rapport à ceux du document IP/1. Il exploite en outre des hypothèses qui reflètent l'activité économique, les technologies des avions, les progrès en matière de gestion du trafic aérien et les prix du carburant (y compris l'ajout de mesures fondées sur le marché). En soulignant que les prévisions résultantes de consommation de carburant pour 2050 (entre 470 et 565 millions de tonnes) sont considérablement inférieures aux prévisions antérieures de la MODTF (entre 730 and 850 millions de tonnes), M. Burlison met l'accent sur le fait qu'il existe des implications positives : il pourrait être soit plus faisable d'utiliser des carburants de remplacement, étant donné que l'offre nécessaire serait inférieure, soit moins coûteux d'utiliser des mesures fondées sur le marché (moins de frais ou moins de licences d'émission à acquérir) pour exercer une influence réelle sur la croissance de la neutralité en carbone de l'aviation à long terme. Il fait remarquer que sur la base des scénarios utilisés dans le document IP/12, les États-Unis sont plus confiants pour atteindre certains des objectifs mondiaux les plus ambitieux. En réponse à un point soulevé à propos du niveau de précision des prévisions de la FAA, M. Burlison indique qu'il est aussi élevé que celui des prévisions de la MODTF. Le texte de l'exposé de M. Burlison est disponible sur le site web sécurisé du GIACC, ainsi que sur le site web public de l'OACI.

35. L'examen du rapport du WG4 et des deux exposés est reporté au lendemain.

Point 2 : Examen des activités liées aux émissions de l'aviation au sein de l'OACI et à l'échelle internationale

Présentation du document IP/6, soumis par l'Association du transport aérien international (IATA)

36. Le Secrétaire du GIACC rappelle qu'à l'occasion de la GIACC/3, M. P. Steele a présenté, au nom du Groupe d'action sur les transports aériens (ATAG) dont il est le Directeur exécutif, un exposé des objectifs de l'industrie pour réduire les émissions de CO₂ imputables à l'aviation. Le Secrétaire indique qu'il a maintenant soumis, au nom de l'IATA, le document IP/6 qui définit les objectifs que les transporteurs aériens contractants ont l'intention d'essayer d'atteindre pour réduire ces émissions. L'objectif à court terme (d'ici 2012) proposé est l'amélioration du rendement du carburant de la flotte en service d'une moyenne de 1,5 % par an. À moyen terme (d'ici 2013 à 2020), l'objectif proposé est une amélioration accrue du rendement du carburant, avec une moyenne de 1,5 % par an. Les transporteurs aériens membres de l'IATA devront également s'efforcer d'obtenir conjointement une croissance carboneutre entre 2020 et 2025, à l'aide de mesures supplémentaires appropriées, comme le recours à des carburants de remplacement durables et à faible teneur en carbone. À long terme (d'ici 2050), ils devront s'efforcer de réduire conjointement leurs émissions de CO₂ nettes de 50 % par rapport aux niveaux constatés en 2005.

37. Se reportant aux scénarios de la MODTF définis dans le tableau 1 du document IP/1, qui utilise pour référence l'année 2006 plutôt que l'année 2005, le Secrétaire du GIACC fait remarquer que la consommation de carburant annuelle de l'aviation mondiale est estimée à 187 millions de tonnes. Si l'on réduit ce chiffre de moitié, on obtient une consommation de carburant de 93,5 millions tonnes. Selon le scénario le plus agressif de la MODTF, c'est-à-dire une amélioration de la consommation de carburant de 1,5 % par an pour tous les aéronefs rejoignant la flotte après 2006, en fonction des améliorations technologiques et opérationnelles, la consommation de carburant serait de 730 millions de tonnes en 2050. La réduction de 730 millions de tonnes à 93,5 millions de tonnes constituerait une réduction de 85 % des émissions de CO₂ nettes. C'est ce que les transporteurs aériens membres de l'IATA ont avancé, avec néanmoins quelques avertissements, comme le fait que leurs objectifs représentent une solution mondiale s'appliquant à tous les transporteurs aériens de la même manière.

38. La GIACC/4 prend note des informations fournies par l'IATA dans le document IP/6.

Présentation du rapport du Groupe de travail des mesures fondées sur le marché (WG5)

39. En sa qualité de Président du Groupe de travail 5 (WG5) sur les mesures fondées sur le marché, M. P. Schwach (France) évoque le rapport du Groupe de travail (WP/3) présenté lors de la réunion de coordination du 24 mai 2009. Les documents IP/7 (relatant le travail de l'OACI sur les mesures fondées sur le marché et la documentation de référence) et IP/8 (sur les programmes existants ou planifiés, notamment sur les mesures fondées sur le marché), tous deux introduits par le Président, ont servi d'éléments de référence pour le rapport.

40. Indiquant que le WG5 a suivi de près le mandat du GIACC tel qu'établi par le Conseil, le Président souligne que la lacune qui aurait existé si le Groupe de travail s'était restreint à ce dont il avait été discuté jusqu'alors par les WG1, WG2 et WG3 était comblée. Il est donc très important d'examiner attentivement les résultats du WG5. Dans ce contexte, il rappelle que le paragraphe 2 b) du mandat du GIACC spécifie qu'en identifiant un menu d'options parmi lesquelles les États pourraient faire leur choix pour limiter ou réduire les émissions de GES imputables à l'aviation civile internationale, le Groupe doit examiner des mesures fondées sur le marché telles que, entre autres, un système d'échange de droits d'émission, en prenant en compte la nature du programme (mondial, régional ou national). Ce n'est donc

pas le WG5 qui a eu l'idée d'examiner un programme d'échange de droits d'émission à l'échelle mondiale. Selon le paragraphe 2 b), le Groupe doit également : examiner comment la compatibilité et l'interopérabilité des programmes peuvent être atteintes ; réfléchir à des mécanismes pour déterminer et évaluer l'équivalence des différentes mesures ; prendre en compte l'intérêt des pays en développement ; prendre en considération les frais et les taxes ; et réfléchir à des incitations économiques positives, etc.

41. Le président du WG5 indique que le Groupe de travail a tout d'abord effectué un examen complet du travail déjà effectué par l'OACI sur les mesures fondées sur le marché. Rappelant que l'OACI aborde les mesures fondées sur le marché à l'Assemblée, au Conseil et au CAEP depuis 1998, il souligne que ce travail historique répond déjà, en partie, aux questions soulevées par le Conseil dans le mandat du GIACC et que de nombreuses conclusions ont déjà été établies, par exemple quant au type acceptable de mesures fondées sur le marché. Le Président du WG5 cite en exemples les conclusions selon lesquelles une taxe carbone frappant le carburant ou les passagers devrait être exclue car elle ne contribuerait pas directement à la réduction des émissions imputables à l'aviation, et qu'une redevance financièrement neutre basée sur la consommation de carburant devrait également être exclue, car elle serait impraticable et n'aurait qu'un effet moindre sur l'environnement. Il a également été conclu qu'une redevance carbone frappant le carburant ou les passagers serait acceptable si les bénéfices étaient réservés à l'atténuation de l'impact de l'aviation sur l'environnement. Les contreparties de la fixation du carbone seraient acceptables, dans les mêmes conditions. Alors que le travail déjà effectué par l'OACI a répondu à de nombreuses questions soulevées à propos des mesures fondées sur le marché, d'autres restent sans réponse après 10 ans, notamment : la portée géographique ; la compatibilité entre les systèmes pour éviter le double comptage et la double taxation et assurer l'équivalence des différentes mesures ; la manière de combiner dans un programme mondial le principe de non-discrimination entre les exploitants (tel que défini par la Convention de Chicago) et le principe de RCMD établi par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto (une question abordée durant les trois réunions du GIACC).

42. Le WG5 a examiné tous les programmes de mesures fondées sur le marché dont ses membres connaissent l'existence ou dont ils savent qu'ils sont en cours de développement ou sur le point d'être mis en place par un État ou un groupe d'États, au niveau national ou régional. Il a également envisagé des scénarios ou des concepts pour une approche sectorielle mondiale, proposée à l'étude par l'industrie ou par ses membres. Le Président fait remarquer, dans ce contexte, que plusieurs programmes ont été développés en Nouvelle-Zélande, en Australie et en Europe, et que des propositions relatives aux mesures fondées sur le marché sont à l'étude aux États-Unis. Le WG5 a reçu plusieurs propositions de l'industrie concernant une approche sectorielle mondiale qui n'impliquerait pas de frais administratifs trop élevés pour l'industrie. L'industrie ne souhaite pas un ensemble de mesures fondées sur le marché disparates, incompatibles et ingérables.

43. Après avoir examiné ces programmes existants, potentiels et conceptuels, le WG5 a tiré un certain nombre de conclusions. Soulignant que l'objectif des mesures fondées sur le marché n'est pas de réduire la demande du transport aérien international en augmentant son coût, le Président du WG5 fait remarquer que le Groupe de travail a cherché à réconcilier la croissance de l'aviation internationale et la limitation des émissions imputables à l'aviation dans tous les programmes qu'il a examinés. À mesure que l'aviation internationale se développe, les éventuelles améliorations en termes de rendement du carburant obtenues risquent de ne pas suffire pour limiter les émissions. Ainsi, les programmes examinés sont tous des systèmes « ouverts », visant à compenser les émissions pour favoriser la croissance sans réduire la demande. Rappelant que le WG5 a également cherché à mettre en œuvre le principe de RCMD au sein des programmes, le Président souligne que ce principe n'est pas inclus (ou dans une moindre mesure) dans les programmes déjà en place. À cet égard, il fait remarquer que le programme européen d'échange de droits d'émission contient une clause *de minimis* pour l'exclusion des faibles émetteurs, ainsi qu'une clause sur la

reconnaissance des équivalences des différentes mesures. Les systèmes mondiaux proposés par les membres du WG5 ou par l'industrie permettent en effet un traitement différent et adapté.

44. Évoquant la philosophie qui sous-tend les délibérations du Groupe de travail, le Président fait remarquer le soutien important observé pour la résolution desdites questions en suspens liées aux mesures fondées sur le marché. Il ne s'agit pas de questions techniques risquant de freiner les recherches du CAEP, mais de points stratégiques nécessitant des discussions et négociations au niveau international. Il faut espérer que l'enthousiasme suscité par la 36^e session de l'Assemblée et l'établissement du GIACC, qui sera amplifié par la convocation d'une réunion de haut niveau en octobre 2009 pour examiner le programme d'action du GIACC et la perspective de la COP15 en décembre 2009, permettra d'aborder de nouveau ces questions et de les résoudre. Ce défi perdurera probablement jusqu'à la 37^e session de l'assemblée.

45. Le Président du WG5 indique que la réalité est telle que, si les mesures fondées sur le marché sont simplement mises à la disposition des États sans aucune mesure d'accompagnement pour leur mise en œuvre, elles ne fonctionneront pas bien : les États les appliqueront uniquement à l'aviation nationale (et non internationale), ou une région telle que l'Europe tentera de les appliquer à l'aviation internationale, ce qui engendrera des litiges et des difficultés. Si le GIACC espère honnêtement et sincèrement promouvoir des mesures fondées sur le marché en plus de mesures opérationnelles et technologiques, et encourager les États à les choisir parmi un ensemble de mesures, alors il doit envisager la manière de mettre en œuvre les différentes mesures fondées sur le marché et l'accompagnement approprié.

46. Afin d'organiser ses idées, le Groupe de travail a développé trois principaux types de scénarios pour mettre en œuvre les mesures fondées sur le marché, et en a pesé le pour et le contre, sans toutefois obtenir un consensus total. Le débat a cependant contribué à l'obtention d'un accord sur les principales conclusions. Le scénario A est un scénario « normal », sans structure obligatoire de l'OACI. Les mesures fondées sur le marché sont mises en œuvre par les États ou les régions, avec différentes politiques et différents paramètres, comme l'imposition sur le carburant ou l'échange de droits d'émission, diverses entités d'application (exploitants ou vols) et des portées variées. Tandis que le scénario A, relativement simple, a déjà été introduit dans certaines régions du monde, il risque de faire apparaître des limitations, des difficultés et des litiges qui pourraient freiner la mise en œuvre des mesures fondées sur le marché. Il existe également un risque lié à l'industrie, qui résulterait en un ensemble disparate de mesures fondées sur le marché, très difficiles à mettre en œuvre et à gérer.

47. À l'opposé, le scénario B, très ambitieux, est un programme mondial idéal, avec une approche sectorielle. Un système mondial unique et obligatoire est créé, imposant un système de plafonnement et échange de droits d'émission à l'aviation internationale. Ce système pourrait inclure un principe de différenciation entre les pays développés et les pays en développement, avec différents plafonnements ou différentes dates pour atteindre le même plafonnement, selon la maturité des marchés. Le Groupe de travail trouve que le scénario B présente de nombreux avantages car il permet de résoudre une multitude de problèmes, dont la distorsion de concurrence et la fuite de carbone. Cependant, il soulève d'autres problèmes, comme celui de la mise en œuvre. L'OACI n'a pas actuellement l'autorité institutionnelle pour imposer ce type de système mondial aux États, ni pour gérer les éventuels fonds collectés. En soulignant que l'objectif n'est pas d'obtenir un scénario obligatoire applicable à l'échelle de la planète, le Président du WG/5 met l'accent sur le fait qu'un scénario mondial n'est pas nécessairement obligatoire. Il peut aussi s'agir d'une ambition. L'OACI pourrait définir un objectif mondial pour le secteur de l'aviation internationale en termes de mesures fondées sur le marché. Par exemple, elle pourrait compenser la croissance de 3 % que les améliorations technologiques ne permettent pas de réaliser, puis encourager les États à mettre en place des mesures fondées sur le marché adaptées à leurs circonstances nationales, afin d'atteindre cet objectif. Le Président du WG5 indique que dans le cadre d'un scénario

mondial ambitieux, il est difficile de tirer une conclusion en la matière et que le Groupe de travail n'a pas atteint de consensus.

48. Le WG5 a alors envisagé un compromis avec le scénario C, selon lequel des mesures fondées sur le marché sont mises en œuvre par les États ou les régions, mais en respectant un cadre établi par l'OACI. Ce cadre définirait des principes convenus pour la mise en œuvre de mesures fondées sur le marché, notamment la manière dont elles contribueraient aux objectifs mondiaux, la portée géographique, l'équivalence des différentes mesures et la répartition des fonds collectés. Il fournirait un plan coordonné, de sorte que les stratégies des différents États constitueraient des blocs fonctionnels pour un futur système mondial. Tandis que le scénario C est plus ambitieux que les efforts réalisés par le CAEP, qui a émis des directives, il est moins ambitieux qu'un scénario mondial unique avec de nombreuses adaptations locales.

49. Le Groupe de travail a tiré plusieurs conclusions, qui doivent être transformées en recommandations pour le Conseil si le GIACC les approuve. Ces conclusions sont exposées au paragraphe 5 du document WP/3. Se rapportant aux conclusions relatives à une approche sectorielle générale pour l'aviation internationale, le Président du WG5 fait remarquer que le Groupe de travail est généralement d'accord sur le fait que les mesures fondées sur le marché mises en place par les États ou par les régions, avec différentes stratégies et divers paramètres en l'absence d'une structure sectorielle mondiale développée par l'OACI (scénario A), sont loin d'être idéales. Cette approche rend la coordination plus difficile, engendre des risques de distorsion de la concurrence et un fardeau malvenu pour l'industrie, et rend la conformité industrielle plus complexe. La deuxième conclusion est qu'un système sectoriel mondial unique est souhaitable pour l'aviation internationale. Toutefois, les pouvoirs doivent être établis par l'OACI ou une autre agence dépendant des Nations unies pour gérer un tel système mondial. C'est pour cette raison, entre autres, que le Groupe de travail reconnaît que la mise en œuvre d'une telle approche ferait face à d'importants défis, particulièrement à court terme et à moyen terme. Le WG5 conclut également qu'en priorité, il est préférable de développer davantage une structure sectorielle conforme aux pratiques de l'OACI, permettant aux États et aux régions d'adopter leurs propres mesures fondées sur le marché, en ligne avec les principes convenus à l'échelle mondiale et établis par cette structure (cf. paragraphes 5.1.1 à 5.1.3).

50. En référence à la conclusion énoncée au paragraphe 5.1.4, le Président du WG5 fait remarquer qu'en en parlant lors de la réunion de coordination de la veille, les membres ont demandé d'en modifier la rédaction comme suit : « Le cadre de l'OACI doit s'assurer que le principe de non-discrimination défini par la Convention de Chicago, ainsi que le principe de RCMD de la CCNUCC, sont bien respectés. Il est également nécessaire de vérifier que : a) seules les mesures les plus efficaces et les plus rentables sont choisies ; b) la conformité industrielle est facilitée ; c) les mesures fondées sur le marché sont coordonnées afin d'éviter un effort redondant ; et d) la portée géographique de chaque système local de mesures fondées sur le marché est clairement définie. » La conclusion énoncée au paragraphe 5.1.5 est partiellement couverte par cette conclusion : la structure devrait également au moins vérifier que le double comptage et la double taxation sont évités. L'équivalence entre deux types de mesures fondées sur le marché doit être établie sur la base de la réduction de tonnes d'émissions de carbone réalisée sur un vol donné, et non pas par rapport au coût des mesures, surtout si les prix des crédits de carbone divergent sur différents marchés.

51. Attirant ensuite l'attention des participants sur les conclusions du WG5 eu égard aux options de mesures fondées sur le marché pour les États et les régions, le Président indique que le Groupe de travail a pris note du fait que l'OACI a déjà entrepris beaucoup d'efforts concernant les mesures fondées sur le marché pour s'attaquer au problème de l'impact des émissions imputables à l'aviation internationale sur les changements climatiques, notamment par le biais du CAEP, qui a proposé de nombreuses orientations. Le Groupe de travail a conclu de manière générale que ni un système fermé d'échange de droits d'émissions ni un système fermé de redevances ne représentait l'option la plus rentable. Il a

également reconnu que tandis que l'imposition sur le carburant pourrait être une option, elle soulève des problèmes stratégiques et juridiques, notamment concernant des accords bilatéraux de transport aérien (cf. paragraphes 5.2.1 et 5.2.2). Le Groupe de travail a également noté que, parmi les autres options possibles, deux types de mesures ont été sélectionnées par les États et les régions qui développent actuellement des mesures fondées sur le marché : programmes ouverts d'échange de droits d'émissions en aval, avec inclusion directe des exploitants d'aéronefs, c'est-à-dire que les émissions des exploitants sont plafonnées et qu'en cas de dépassement, des indemnités sont dues ; et programmes ouverts en amont, imposant des redevances carbone surélevées aux exploitants d'aéronefs, c'est-à-dire que les fournisseurs de carburant doivent payer une taxe s'ils dépassent leur plafonnement sur le kérosène, par exemple (cf. paragraphe 5.2.3). Le Groupe de travail estime que ces deux options ne sont pas incompatibles. Avec le scénario C, par exemple, certains États pourraient mettre en œuvre une option et d'autres, l'autre option. Les questions d'équivalences et de compatibilité seraient prises en charge par la structure mondiale.

52. Faisant remarquer que le Groupe de travail a également discuté de l'interaction des mesures étatiques et régionales, le Président considère qu'il est important d'assurer l'interaction efficace entre les mesures fondées sur le marché adoptées par les États et les régions, afin d'éviter un double fardeau pour les exploitants aériens et en vue de réduire au minimum les risques de distorsion de la concurrence et de fuite de carbone. Dans ce contexte, le WG5 a indiqué que l'accès de l'aviation internationale à un marché du carbone mondial pourrait être approfondi, en établissant un lien entre les marchés du carbone locaux développés dans le cadre des mesures étatiques et régionales. Le Groupe de travail estime que l'OACI devrait travailler avec les intéressés, comme la CCNUCC ou d'autres organismes, afin de développer davantage les directives destinées à faciliter le processus. Il reconnaît qu'afin d'assurer la non-discrimination entre les exploitants, l'application de mesures similaires à tous les exploitants sur les itinéraires nationaux ou régionaux pourrait représenter une solution. Le Groupe de travail conclut également que la mise en œuvre de mesures selon le pays de départ et d'autres critères devrait être considérée comme une alternative acceptable pour réduire au minimum la distorsion de la concurrence (cf. paragraphes 5.3.1 à 5.3.3).

53. Le WG5 a également réfléchi au second principe de RCMD. Il a reconnu le besoin de prendre en compte les capacités et besoins spécifiques des États en développement dans le cadre de la mise en œuvre de mesures fondées sur le marché. Le niveau de maturité des marchés de l'aviation des différents États et régions en particulier doit être pris en compte (cf. paragraphe 5.4.1). Se référant au paragraphe 5.4.2, le Président fait savoir que le texte a été modifié à la lumière de la discussion lors de ladite réunion de coordination, afin d'indiquer que le Groupe de travail a réfléchi à différentes manières d'appliquer le principe de RCMD et a noté les approches possibles suivantes, basées sur son analyse des scénarios existants : a) adapter la rigueur des mesures fondées sur le marché aux différents marchés de l'aviation ; b) distribuer les bénéfices générés en prenant en compte le niveau de développement des États ; c) exempter les faibles émetteurs ne dépassant pas un certain seuil ; d) faire participer les États progressivement, selon le niveau de maturité de leur marché. Cette liste n'est pas exhaustive.

54. Le Groupe de travail a également évoqué la question difficile et quelque peu controversée de l'utilisation des bénéfices générés par les mesures fondées sur le marché applicables à l'aviation internationale. Il pense qu'il est tout à fait logique que ces bénéfices soient utilisés pour financer les mesures d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques dans le secteur de l'aviation en priorité et éventuellement dans d'autres secteurs, à l'échelle nationale et internationale. Comme les changements climatiques sont généraux, une tonne de CO₂ économisée dans un secteur donné aurait le même effet qu'une tonne de CO₂ économisée dans le secteur de l'aviation. Le WG5 considère par-dessus tout qu'une partie des bénéfices générés devrait être utilisée en priorité pour assister les pays en développement. Le texte de la présentation de M. Schwach est disponible sur le site Web sécurisé du GIACC, ainsi que sur le site web public de l'OACI.

55. Remerciant les groupes WG4 et WG5 pour leurs efforts, le Président de la GIACC/4 déclare que leurs rapports sont d'excellente qualité et le fruit de nombreuses heures de travail.

Examen du rapport du Groupe de travail des mesures fondées sur le marché (WG5)

56. Pendant la discussion qui suit, un membre observe que le scénario C semble le plus pragmatique pour l'avenir de l'aviation civile internationale. Rappelant toutefois que selon les directives de l'OACI, les mesures fondées sur le marché, notamment les programmes d'échange de droits d'émissions qui impliquent les exploitants aériens d'autres États, ne doivent être mises en œuvre que sur la base d'un accord mutuel, il indique qu'il sera difficile pour son État d'accepter le scénario C s'il n'inclut pas cet élément particulier et très important.

57. Observant que le WG5 a discuté de cette question de manière non conflictuelle, le Président du WG5 insiste sur le besoin de trouver un consensus à cet égard. Le Groupe de travail a évoqué la résolution A36-22 de l'Assemblée et son Appendice L, qui expliquent le besoin d'un accord mutuel pour imposer un programme d'échange de droits d'émission aux exploitants d'un autre État (à propos duquel 42 États ont émis des réserves). Alors qu'il n'a pas remis en question le travail effectué précédemment, le WG5 a gardé à l'esprit qu'une autre assemblée, prévue en 2010, contribuerait peut-être au débat. Sans s'aventurer dans des questions juridiques ou institutionnelles, et parlant strictement d'un point de vue pragmatique, le Président souligne qu'il est très difficile d'obtenir un accord mutuel. Dans ce contexte, il rappelle que bien que la directive européenne sur un programme d'échange de droits d'émission pour l'aviation inclue la possibilité d'un accord mutuel, aucune conférence organisée pour évoquer et obtenir de tels accords mutuels n'a été fructueuse. Ainsi, même s'il est désirable d'obtenir un accord mutuel, cela ne permet pas en pratique de mettre en œuvre des mesures fondées sur le marché. Il convient d'être réaliste.

58. Faisant remarquer que son État s'oppose à un programme ouvert d'échange de droits d'émission, le membre indique que d'un point de vue économique, un tel programme pourrait être justifié si le coût marginal de réduction d'une unité d'émissions de CO₂ est égal pour tous les secteurs concernés. Il considère que si le coût de la réduction d'un kilogramme d'émissions de CO₂ est égal pour le secteur de l'aviation et d'autres secteurs, alors un programme d'échange de droits d'émission est viable. Si toutefois ce coût est d'un million de dollars pour l'aviation et de 1 000 dollars pour un autre secteur, alors l'objectif du plafonnement des émissions n'est pas juste. Un plafonnement supérieur doit être appliqué à l'autre secteur, sans quoi le secteur de l'aviation internationale risque d'être lésé. Le membre fait remarquer qu'il est très difficile de connaître les coûts marginaux des différents secteurs. Il est conscient qu'une expérience isolée et réussie a déjà eu lieu aux États-Unis pour réduire les émissions de SO_x à l'aide de groupes électrogènes, mais cette dernière impliquait un programme fermé d'échange de droits d'émission. Le membre met l'accent sur le fait que bien que son État n'exclue pas la possibilité de mesures fondées sur le marché telles que les contreparties de la fixation du carbone, il ne pense pas qu'un programme ouvert d'échange de droits d'émission soit approprié pour le secteur de l'aviation internationale, sauf sur la base d'un accord mutuel.

59. Une autre membre souligne que rien n'interdit qu'une structure inclue le principe d'accord mutuel s'il s'agit d'un point conclu par toutes les parties. Une partie du défi posé par l'élaboration d'une structure consiste à atteindre un consensus sur les paramètres. Ces paramètres peuvent se rapporter à des éléments qui existent déjà dans le débat. Ils peuvent remettre en question certains de ces éléments existants ou en ajouter de nouveaux. De son point de vue, c'est l'intérêt d'évoluer avec une structure sectorielle, ou une structure de l'OACI, pour aider les différents États contractants à choisir les actions à entreprendre pour s'attaquer au problème des émissions de leur aviation. En suggérant de réfléchir à des calendriers pour lesdits scénarios, le membre indique que s'il existe une volonté d'adopter une approche transitionnelle

commençant avec le scénario C, alors l'année 2012 devrait peut-être être choisie pour développer cette structure, ce qui permettrait d'utiliser tout le temps intermédiaire pour réfléchir aux paramètres. Si le scénario B est considéré comme l'objectif à long terme, il est possible d'ici 2012 de réfléchir à la manière d'aborder ce scénario sans, encore une fois, engager l'OACI vers le scénario B, mais en s'engageant à évaluer les considérations à mettre en place pour avancer vers ce scénario.

60. Le Vice-Président de la GIACC/4 observe que ledit besoin d'un accord mutuel pour imposer un programme d'échange de droits d'émission (tel qu'énoncé dans la Résolution A36-22 de l'Assemblée et son Appendice L) reflétait le problème à ce moment-là. Indépendamment de cet Appendice, l'Assemblée a établi le GIACC (Appendice K) pour développer une structure et une stratégie traitant du problème des émissions de l'aviation internationale. L'idée était notamment que si le GIACC pouvait élaborer une structure, comprenant des mesures fondées sur le marché, qui serait acceptée par le biais du processus de l'OACI, alors le texte spécifique de l'Appendice L serait remplacé. La conformité à cette structure remplacerait le besoin individuel d'un accord mutuel dans ce cas particulier. L'accord serait donc issu de la conformité avec une structure généralement acceptée, plutôt que d'une négociation particulière.

61. Soulignant le besoin de prendre la question des mesures fondées sur le marché très au sérieux, le Vice-Président de la GIACC/4 rappelle, évoquant la présentation de C/ENV, que la contribution de l'aviation internationale en termes d'émissions de CO₂ va doubler d'ici 2020 et quadrupler d'ici 2050, selon des hypothèses moyennes qui prennent en compte les gains en efficacité prévus. Bien que l'on puisse espérer voir de réelles avancées en matière de technologie et de carburants de remplacement, on ne peut pas s'y fier pour contrebalancer l'augmentation potentielle des émissions imputables à l'aviation et réaliser des prévisions. L'avantage qu'apportent les mesures fondées sur le marché est la possibilité pour le secteur de l'aviation d'acheter des contreparties d'autres secteurs afin d'adopter un comportement responsable concernant ses émissions. Le secteur de l'aviation ne peut pas réaliser d'économies sans freiner la croissance. Il semble, d'après lesdites prévisions, que le seul moyen pour le secteur de l'aviation d'atteindre un niveau neutre, voire à la baisse, concernant ses émissions consiste à diminuer ses opérations. La valeur réelle des mesures fondées sur le marché passe par la possibilité pour le secteur de l'aviation d'acheter ces économies d'émissions à un coût nettement moindre par rapport à d'autres secteurs pour lesquels les économies peuvent être réalisées plus efficacement. Ainsi, même si tous les intéressés sont concernés par l'impact des mesures fondées sur le marché pour les transporteurs et leurs opérations, de telles mesures semblent jouer un rôle très important dans l'obtention d'un avenir responsable pour l'aviation dans son ensemble.

62. Une membre indique qu'elle ne pense pas que le WG5 ait discuté de la structure d'un type de mesure fondée sur le marché en particulier. Elle ajoute qu'en réalité, il a essayé de proposer une structure dans laquelle différents États auraient des mesures complémentaires. Soulignant que d'autres efforts sont nécessaires à cet égard, elle fait remarquer que le CAEP réfléchit à la manière dont les différents intérêts des États et les divers types de mesures fondées sur le marché les plus applicables pourraient fonctionner. La membre insiste sur le fait que le GIACC brûle un peu les étapes en parlant de mesures spécifiques. Bien que d'accord sur le fait que les statistiques indiquent que des efforts sont nécessaires pour aborder le problème des émissions imputables à l'aviation, elle souligne que le message du document IP/12 présenté par les États-Unis est que, dans un contexte de crise économique mondiale, il n'est pas nécessairement certain que l'augmentation des émissions imputables à l'aviation soit aussi dramatique que prévue à l'origine. Cela dit, elle est toujours d'avis que l'on observera effectivement une augmentation et qu'il est nécessaire d'intervenir, en recourant à des carburants de remplacement, à des mesures fondées sur le marché, ou à une combinaison des deux.

63. Soulignant que le WP/3 sur les mesures fondées sur le marché suscite de grandes inquiétudes dans son pays et dans les pays en développement en général, un membre observe que chaque accord international sur la protection de l'environnement reconnaît les différentes responsabilités en termes

de dégradation des écosystèmes de la planète. Le principe du « pollueur-payeur » est de plus en plus accepté. La RCMD et le développement durable sont des principes largement acceptés depuis la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992. Mettant l'accent sur le fait que les pays en développement réalisent de nombreux efforts pour combattre les changements climatiques, le membre évoque les plans nationaux du Brésil et de la Chine, reconnus mondialement comme des tentatives ambitieuses de réduction des émissions de GES. Rappelant que les bases d'accords multilatéraux sur l'environnement ne peuvent pas être bouleversées par l'OACI, il souligne le besoin d'être prudent en évoquant des mesures fondées sur le marché. Il estime que la manière dont le WP/3 a été présenté bouleverse l'esprit et la lettre de ces accords multilatéraux. Il met l'accent sur le fait que bien que les pays en développement continuent à réaliser des efforts considérables pour combattre le problème des changements climatiques, ils ne peuvent accepter de partager le fardeau de manière égale avec les pays développés, comme le suggère le rapport du WG5, car les changements climatiques sont pour la plupart imputables aux pays développés.

64. Partageant cette opinion, un autre membre souligne le besoin de prendre en compte non seulement les principes de non-discrimination et d'égalité des possibilités pour développer l'aviation internationale, comme le veut la Convention de Chicago, mais également les principes et les clauses de RCMD établis par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto.

65. Un autre membre du même avis réitère que la mise en œuvre de mesures fondées sur le marché est un souci majeur pour les pays en développement et qu'il risque d'être difficile de parvenir à un consensus dans ce domaine. De nombreux domaines en effet ne sont pas en faveur des pays en développement. Le membre indique que les termes utilisés dans le rapport concernant l'utilisation des fonds générés pour assister les pays en développement sont trop vagues.

66. Insistant sur le fait que les mesures fondées sur le marché font partie intégrante de l'action pour combattre le problème des émissions de GES imputables à l'aviation, un autre membre déclare que le rapport du WG5 propose une série de mesures de ce type, et non pas seulement un programme d'échange de droits d'émission. De plus, de nombreux paragraphes de ce rapport soulignent le besoin de prendre en compte les capacités et besoins spécifiques des pays en développement lors de la mise en œuvre de ces mesures. Il fait remarquer que si la GIACC/4 se met d'accord sur le scénario C, alors l'OACI deviendra responsable du développement d'une structure de mise en œuvre adaptée et embrassant les principes de RCMD et de non-discrimination.

67. Rappelant ses commentaires antérieurs, un membre réitère que son État n'exclut pas la possibilité d'exploiter des mesures fondées sur le marché, telles que les contreparties de la fixation du carbone. Il suggère qu'au moment du développement d'une structure de mise en œuvre, certains principes devraient être pris en compte, comme ceux proposés par l'Australie et reflétés au paragraphe 3.3.4.1 du rapport du Groupe de travail. Selon lui, une telle structure devrait être mise en place sur une base volontaire par les États et l'industrie et devrait être applicable de manière égale. De plus, les participants à une telle structure, et tout particulièrement ceux des pays en développement, devraient bénéficier d'incitations pour traiter plus agressivement la question de la réduction des émissions de CO₂ de l'aviation. La structure devrait contribuer à réaliser des objectifs plus ambitieux, ainsi que des objectifs ambitieux mondiaux. Enfin, le coût de la gestion d'une telle structure devrait être nul ou très faible pour l'OACI.

68. Remarquant que le rapport du WG5 soulève de nombreux malentendus, un membre souligne que sa portée se veut aussi large que possible. De nombreuses idées et propositions ont été soumises lors des délibérations du Groupe de travail. Le WG5 a entendu de nombreux acteurs de l'industrie, qui ont fait part de leur vision quant au fonctionnement possible d'une approche sectorielle potentielle. Aucune de ces approches, y compris les variantes suggérées par l'Australie et le Canada, n'a été retenue.

Le Groupe de travail n'a pas jugé s'il s'agit d'idées bonnes ou mauvaises ou si l'OACI doit les accepter ou les rejeter. Rien n'indique que ces idées et suggestions doivent être acceptées aujourd'hui. Leur utilité est certaine car elles ont constitué un point de départ pour le débat et ont permis d'exprimer les différentes opinions concernant les directions possibles, les soucis majeurs et certaines des considérations à prendre en compte alors que l'OACI s'éloignait du scénario en cours, selon lequel les États individuellement, ou les régions individuellement, ont décidé dans quelle mesure ils souhaitent s'attaquer au problème des émissions imputables à l'aviation. Ils ont déterminé leurs propres objectifs et ont décidé eux-mêmes du degré de mesures fondées sur le marché qu'ils utiliseraient.

69. Rappelant que le GIACC a admis, lors de sa première réunion, que l'aviation civile internationale n'a aucune limite, le membre fait remarquer que le Groupe a reconnu le besoin d'agir progressivement et qu'il appartient au GIACC de définir cette progression. Il est également nécessaire, cependant, de communiquer au dialogue mondial plus vaste en reconnaissant le besoin de démontrer une progression à cet égard. La raison pour laquelle le scénario C est mis en avant est que son caractère est tout à fait non obligatoire. Aucun État n'est obligé de procéder différemment de son habitude. Le scénario C indique uniquement qu'un dialogue doit établir une structure de l'OACI. Faisant remarquer que de nombreuses suggestions valables ont été émises concernant la constitution d'une telle structure, le membre indique qu'elles méritent un examen plus attentif.

70. Réitérant que les scénarios présentés dans le rapport du Groupe de travail étaient destinés à centrer la discussion, une autre membre souligne qu'ils ont effectivement joué ce rôle. Le WG5 a estimé que le scénario B n'est pas envisageable à l'heure actuelle et que le scénario A engendrerait probablement des litiges. Faisant remarquer que le texte du scénario C, à propos d'une question litigieuse, a été rédigé de manière très prudente, elle indique que la discussion doit se poursuivre. Admettant que certains des pays en développement ont tous soulevé des questions valides à prendre en considération, la membre rappelle qu'à l'occasion de la GIACC/3, le Groupe a approuvé, dans son document intitulé *A way forward in the GIACC process*, le principe de l'OACI de non-discrimination, tout en reconnaissant la structure plus large de la CCNUCC et le principe de RCMD. Le scénario C implique une série d'efforts nationaux, chaque État pouvant entreprendre des actions cohérentes avec son point de vue sur les meilleures initiatives. Dans ce cas, la question de la RCMD ne se pose pas forcément. Des efforts supplémentaires doivent être entrepris pour développer une structure de l'OACI.

71. Reconnaisant que des mesures fondées sur le marché pourraient s'avérer nécessaires afin de réduire les émissions imputables à l'aviation jusqu'au niveau requis, un membre met l'accent sur le fait qu'elles devraient être facultatives, les États pouvant choisir ou non de les mettre en œuvre. Il souligne qu'en les rendant facultatives pour les États ne figurant pas en Annexe I et en réalisant leur mise en œuvre sur la base d'un accord mutuel, le principe de RCMD serait appliqué. De plus, les transporteurs aériens ne figurant pas en Annexe I ne seraient pas soumis à des pratiques injustes.

72. Un membre précise qu'il veut bien continuer à discuter des scénarios et des mesures fondées sur le marché à condition qu'ils possèdent un certain degré de flexibilité, et qu'ils correspondent à ce qui a été discuté lors de la GIACC/3. Ses commentaires visent une mesure en particulier : un programme d'échange de droits d'émission. Si les États de l'Annexe I souhaitaient établir un programme de plafonnement et échange n'affectant qu'eux-mêmes et basé sur un accord mutuel, cela démontrerait la direction que prennent ces États pour s'attaquer au problème des changements climatiques. Il doit être très clair, cependant, que toute cible quantifiée imputable aux pays en développement ne serait pas cohérente avec leurs responsabilités historiques. Toute discussion à propos d'un programme d'échange de droits d'émission doit être tenue dans ce contexte. De plus, il doit être clair qu'un tel programme ne doit pas mener à des distorsions de concurrence. Le membre fait remarquer qu'il existe plusieurs doutes pratiques quant à la gestion de tels programmes d'échanges de droits d'émission.

73. Déclarant que les mesures fondées sur le marché reposent sur un grand nombre d'hypothèses, un membre indique que le GIACC devrait recommander à l'OACI d'encourager les États aptes à prendre de telles mesures à prendre les devants pour montrer l'exemple.

74. Le Secrétaire du GIACC indique que les opinions prononcées seront reflétées dans le projet de rapport du GIACC.

— FIN —