



NOTE DE TRAVAIL

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

QUATRIÈME RÉUNION

Montréal, 25 – 27 mai 2009

Point 3 : Comptes rendus et éléments de politique élaborés par les groupes de travail

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DES MESURES FONDÉES SUR LE MARCHÉ

(Présenté par le Président du groupe de travail)

1. INTRODUCTION

1.1 Le mandat et la composition du Groupe de travail (WG) figurent à l'Appendice A. Le WG a surtout travaillé par correspondance et téléconférences. Faute de temps et en raison de restrictions administratives, le présent rapport traite seulement des principales questions relatives à l'application des mesures fondées sur le marché (MFM), mais il convient de l'examiner en même temps que des notes de travail distinctes, l'une portant sur les travaux déjà réalisés par l'OACI sur les MFM et d'autres concernant les programmes qui seront mis en place par les États, et aussi des propositions et idées émanant de l'industrie ou de membres individuels du WG. Les renseignements sont fournis dans la forme où le WG les a reçus. Les sections 4 et 5 ci-après rendent compte de leur examen par le groupe.

1.2 Plusieurs membres du groupe de travail n'ont pas été en mesure de participer à toutes les téléconférences. Pour cette raison, les conclusions de la section 5 ne traduisent peut-être pas les positions de tous les membres du groupe. Faute de temps, il n'a pas été possible de concilier d'importants points de vue divergents qui ont été exprimés. Il en est essentiellement rendu compte au paragraphe 4.7.

2. PRINCIPALES QUESTIONS DÉCOULANT DES TRAVAUX DÉJÀ RÉALISÉS PAR L'OACI

2.1 Une note d'information distincte présentée par le Canada résume les travaux sur les MFM déjà réalisés par l'OACI depuis 1998, principalement par le CAEP, le Conseil et l'Assemblée. Les principales questions découlant de ces activités sont décrites ci-après, et le groupe de travail recommande qu'il en soit tenu compte dans la poursuite des travaux sur ce sujet.

2.2 Les divers instruments économiques envisagés par l'OACI

2.2.1 Il apparaît que l'OACI envisage que les MFM pourraient prendre la forme des instruments réglementaires de caractère économique ci-après :

- L'idée de redevances liées au carbone frappant le carburant ou les passagers a été écartée, car il a été jugé que les recettes qui en seraient tirées bénéficieraient aux États mais aucunement à l'environnement ;
- Les redevances financièrement neutres fondées sur l'efficacité du carburant ont elles aussi été écartées parce qu'il serait difficile de les appliquer et qu'elles auraient seulement une incidence minimale sur l'environnement ;
- Une redevance liée au carbone et frappant le carburant ou les passagers serait acceptable à condition que les recettes qui en seraient tirées soient utilisées pour atténuer l'incidence de l'aviation sur l'environnement;
- Il a été jugé que les MFM volontaires (qui seraient laissées à la latitude de chaque exploitant d'aéronefs) pourraient constituer une étape intermédiaire valide vers un système obligatoire, mais leurs bienfaits pour l'environnement seraient minimes;
- Il a été recommandé que parmi les diverses mesures fondées sur le marché que l'OACI a examinées, les régimes ouverts d'échange de droits d'émission seraient les plus efficaces par rapport à leurs coûts et les plus conviviaux pour l'environnement (l'adjectif «ouvert » signifie que les exploitants d'aéronefs auraient accès à un marché du carbone dans lequel ils pourraient acheter des crédits de carbone obtenus par la réduction des émissions produites par d'autres secteurs de l'industrie). De fait, l'OACI n'a pas examiné le rapport coût-efficacité de toutes les principales mesures fondées sur le marché, c'est-à-dire que l'utilité d'une taxe ou d'une redevance de carbone appliquée dans toute l'économie n'a pas été étudiée.

2.3 Principes découlant des résolutions de l'OACI

2.3.1 L'Appendice L de la Résolution A36-22 de l'Assemblée de l'OACI décrit les principes clés utilisés en matière de mesures fondées sur le marché à appliquer dans l'aviation internationale. La combinaison du principe de non-discrimination à l'égard de certains exploitants aériens consacré dans la Convention de Chicago et celui de la CCNUCC concernant les responsabilités communes mais différenciées (RCMD) et les possibilités respectives ainsi que les points de vue divergents sur un accord mutuel, présente de sérieuses difficultés.

2.4 Recours aux MFM par les États ou groupes d'États envisagé par l'OACI

2.4.1 Une redevance de carburant imposée par un État aux fournisseurs de carburant ou aux exploitants aériens, c'est-à-dire une redevance sur le carburant livré sur son territoire, reviendrait en gros à l'imposer aux vols au départ de cet État.

2.4.2 Une redevance de carburant ou un ETS appliqué par un État ou par un groupe d'États, pourrait elle aussi viser les exploitants aériens ayant des activités dans cet État ou groupe d'États. Les questions qui se présenteraient concerneraient son champ d'application géographique, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles elle frapperait les exploitants aériens étrangers et les tronçons de vol qui donneraient lieu à sa perception.

2.4.3 Une redevance passagers appliquée par un État frapperait les passagers utilisant ses aéroports. Les questions qui se poseraient alors seraient liées à son champ d'application.

2.5 Rôle que joueraient l'OACI ou d'autres organisations internationales dans une approche sectorielle

2.5.1 Les principaux problèmes découlent du rôle de l'OACI et/ou d'autres organisations internationales dans la formulation et l'application d'une approche sectorielle globale. On peut se demander si elles seraient en mesure d'administrer un régime mondial à court et moyen termes. Plusieurs membres du groupe ont souligné que les travaux passés de l'OACI montrent que des rôles différents pourraient être affectés à des organisations différentes, par exemple en fixant un objectif qui serait atteint par l'application de MFM comme élément d'un objectif global de réduction des émissions produites par l'aviation internationale, la conception d'une MFM d'application mondiale et l'administration des fonds générés par le régime. De plus, dans le cas vraisemblable où, initialement au moins, les États appliqueraient des régimes différents, l'OACI devrait définir un cadre mondial qui donnerait des indications sur la manière d'assurer leur compatibilité ou leur équivalence.

2.6 **Principes et principales questions mis en évidence au sujet de l'application des MFM, à l'issue des travaux déjà réalisés par l'OACI :**

- Les MFM que l'on pourrait envisager dans la conception d'un régime mondial prendraient la forme de redevances liées au carbone perçue sur le carburant ou une redevance passagers, à condition que les recettes soient utilisées pour atténuer l'incidence de l'aviation sur l'environnement, ou encore d'un ETS ouvert.
- Les principales difficultés découlent de la nécessité de combiner dans la conception d'un régime global le principe de la non-discrimination à l'égard de certains exploitants aériens, qui est consacré dans la Convention de Chicago, et un principe de différenciation pour tenir compte des RCMD établies dans le cadre de la CCNUCC.
- Pour ce qui est de l'application des MFM par les États, les principales questions qui se posent concernent le champ d'application géographique du régime (applicable uniquement aux aéronefs au départ ou aux aéronefs à l'arrivée ou à tous les vols, accord mutuel en cas de participation d'exploitants aériens étrangers), la compatibilité entre les régimes pour éviter que les redevances soient appliquées et perçues deux fois et la nécessité d'assurer l'équivalence.
- En ce qui concerne la conception de MFM mondiales, les principales questions qui se posent concernent les rôles de l'OACI, d'autres organisations ou des États dans la fixation d'un objectif pour la contribution aux MFM, dans la conception du régime et dans l'administration des fonds qui seraient éventuellement générés pour atténuer l'incidence de l'aviation sur le climat.

3. **EXAMEN DES RÉGIMES ÉLABORÉS AU NIVEAU NATIONAL OU RÉGIONAL ET PROPOSITIONS CONCERNANT UN RÉGIME MONDIAL DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE SECTORIELLE**

3.1 Parmi les régimes que le WG a examinés, certains sont déjà appliqués ou le seront à l'avenir par un État ou par un groupe d'États au niveau national ou régional, alors que d'autres sont uniquement des scénarios ou des régimes possibles dans une approche sectorielle globale, que l'industrie de l'aviation ou des membres du WG ont proposés. Tous les régimes en question sont décrits avec plus de détails dans des notes d'information distinctes. Les principales caractéristiques de chacun de ces régimes et les principaux problèmes qu'ils présentent sont résumés ci-après.

3.2 **EXAMEN DE RÉGIMES ÉLABORÉS À L'ÉCHELON NATIONAL OU RÉGIONAL**

3.2.1 **Le régime proposé par la Nouvelle-Zélande**

3.2.1.1 Le régime des échanges de droits d'émission proposé par la Nouvelle-Zélande couvrira à compter du 1er janvier 2011 les fossiles liquides utilisés en Nouvelle-Zélande comme carburant dans les transports. Les émissions produites par le carburant utilisé dans l'aviation et le transport maritime international sont exemptés. Les fournisseurs de carburant sont tenus de participer au régime et ils devront signaler leurs émissions et « abandonner » certaines de leurs unités de réduction d'émissions. Air New Zealand, Qantas et Virgin Blue peuvent aussi participer volontairement au régime. Dès que ces exploitants aériens décident d'y participer, ils acceptent toutes les responsabilités résultant de leur utilisation du carburant sur les vols intérieurs. Le gouvernement n'octroiera pas d'unités de réduction d'émissions gratuites aux fournisseurs. Il est prévu que le coût des unités d'émission sera répercuté sur les consommateurs et aussi que le coût du carburant d'aviation augmentera d'environ 7 cents par litre, en supposant un coût du carbone de l'ordre de 25 dollars néo-zélandais par tonne équivalente de tonnes de dioxyde de carbone.

3.2.2 **L'ETS européen**

3.2.2.1 Le régime entrera en vigueur à partir de 2012, quand les exploitants d'aéronefs devront signaler leurs émissions de CO₂ en délivrant des allocations d'émission auxquelles ils ont droit à l'autorité de réglementation à la fin de chaque année. Les principales caractéristiques de ce régime sont les suivantes :

Tous les vols IFR de moins de 5700 kg au départ ou à l'arrivée en EU, avec des exemptions ;
Exemptions «de minimums» pour les exploitants de moins de deux services commerciaux par jour, ou émettant moins de 10 000 tonnes de CO₂ par an ;
Plafond basé sur les émissions produites par tous les vols de l'UE en 2005. En 2012, le plafond sera fixé à 97 % du total de ces émissions, et à compter de 2013, il sera de 95 %.
Quatre-vingt cinq pour cent des allocations seront gratuites, et elles seront établies sur la base d'un critère proportionnel à l'activité des exploitants en 2010, et 15 % des allocations seront vendus aux enchères par les États membres de l'UE.
Les recettes tirées des ventes aux enchères devraient être utilisées pour contrer le changement climatique en UE et dans des pays tiers.
Options pour éviter l'imposition de doubles règlements sur les vols et pour veiller à l'interaction optimale entre l'ETS de l'UE et les mesures ayant un effet équivalent adoptées par des pays tiers.

3.2.3 **Le régime national australien d'échange de droits d'émission – Régime de réduction de la pollution causée par le carbone**

3.2.3.1 Le Régime de réduction de la pollution causée par le carbone (CPRS) est le principal instrument national adopté par l'Australie pour atteindre ses objectifs en matière de réduction des émissions. Le CPRS, qu'il est prévu de mettre en oeuvre à compter du 1er juillet 2010, est un régime de plafond-et-échanges ayant pour objectif à long terme de réduire de 60 % d'ici 2050 les émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 2000. Le secteur des transports intérieurs sera couvert par le régime, dont les obligations seront imposées en amont aux fournisseurs de carburant d'aviation. Pour le secteur de l'aviation, le régime ne s'appliquera qu'aux voyages aériens intérieurs et en seront exclus les vols internationaux et les tronçons intérieurs de vols internationaux.

3.2.4 **Propositions récentes concernant les MFM actuellement à l'étude aux États-Unis d'Amérique**

3.2.4.1 Les États-Unis étudient depuis plusieurs années le concept « plafond-et-échanges ». Le gouvernement du président Obama s'est engagé à réduire l'empreinte du carbone sur l'économie des États-Unis et formule actuellement des propositions sur un régime de plafond-et-échanges applicable dans toute l'économie américaine. Pour sa part, le Congrès des États-Unis étudie plusieurs possibilités d'ordre législatif. Selon les propositions les plus récentes, il est envisagé qu'un régime pourrait couvrir les émissions de CO₂ produites par la plupart des secteurs de l'économie américaine. Pour ce qui concerne les transports, dont l'aviation, les mesures envisagées pourraient être appliquées sous la forme d'un plafond en amont et un régime d'échanges dans lequel les fournisseurs de carburant seraient tenus de participer à un régime de plafond-et-échanges.

3.3 **EXAMEN DE PROPOSITIONS DE RÉGIMES SECTORIELS POUR L'AVIATION INTERNATIONALE**

3.3.1 **Association des compagnies européennes de navigation aérienne**

3.3.1.1 L'Association des compagnies européennes de navigation aérienne propose une approche sectorielle globale pour réduire les émissions produites par l'aviation internationale. Cette approche est fondée sur les éléments clés ci-après :

- L'aviation internationale sera incluse sous la forme d'un secteur dans tout accord multilatéral post- Kyoto sur le changement climatique;
- L'OACI représentera le secteur de l'aviation aux négociations de Copenhague ;
- Réconciliation du principe de non-discrimination à l'égard de certains exploitants aériens consacré dans la Convention de Chicago et le principe de Kyoto de responsabilités différenciées selon les pays ;
- Les pays seront regroupés en trois blocs en fonction de la maturité de leur marché de l'aviation ;
- Les objectifs cibles des trois blocs seront différents, mais tous les exploitants aériens appartenant à un même bloc seront traités uniformément ;
- Pour le trafic entre deux blocs, l'objectif cible le plus bas sera appliqué à tous les transporteurs aériens, indépendamment de leur nationalité ;
- En temps opportun, l'OACI examinera et ajustera les objectifs cibles et la classification des pays à l'intérieur des blocs.

3.3.2 **Propositions de l'AGD**

3.3.2.1 Le Groupe AGD (Aviation Global Deal), une coalition qui se compose de plusieurs grandes compagnies aériennes internationales, d'entreprises du secteur de l'aviation et de l'ONG internationale "The Climate Group", propose une approche sectorielle globale pour atténuer l'incidence de l'aviation internationale sur le changement climatique. Les principaux éléments de l'approche de l'AGD peuvent être ainsi résumés :

- Proposition d'accord sectoriel global sur les émissions de CO₂ produites par tous les fournisseurs de transport aérien international, pour assurer un traitement équitable des marchés de l'aviation ;
- Cible globale de réduction des émissions fixée pour le secteur pour qu'il joue un rôle juste et équitable dans le traitement des réductions des émissions globales ;

- L'accord concernant l'aviation est intégré au cadre général de la protection du climat avec accès ouvert aux marchés mondiaux du carbone;
- Les transporteurs aériens individuels abandonneraient certaines de leurs allocations proportionnellement à la teneur en carbone du carburant qu'ils achètent chaque année;
- Des allocations pourraient être obtenues à titre gracieux, par achats aux enchères, par CDM et potentiellement en obtenant des crédits provenant de la REED (réduction des émissions produites par la déforestation et par la dégradation des forêts dans les pays en développement) ;
- Un organisme international de l'ONU administrerait le système ;
- Les recettes tirées des ventes aux enchères des allocations de CO₂ seraient recueillies par une autorité d'administration et réparties entre des utilisations clairement définies, transparentes et vérifiées, notamment au Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto, au financement initial de la culture durable de plantes utilisables comme bio-carburants, à la culture et aux moyens de raffinage des bio-carburants d'aviation dans les pays en développement, à la REED conforme à la CCNUCC et, éventuellement, à un fonds de financement de la recherche et de la mise au point de technologies innovatrices utilisables dans l'aviation ;
- Les RCMD seront obtenues à mesure qu'une proportion appréciable des recettes mentionnées ci-dessus sera distribuée à des projets concernant le changement climatique dans les pays en développement ;
- Les fonds recueillis seront exclusivement consacrés à des projets qui produiront de réels bienfaits environnementaux en réduisant les émissions de carbone et les gouvernements ne les traiteront pas comme faisant partie de leurs recettes générales.

3.3.3 **Point de vue du Canada en faveur d'une approche sectorielle**

3.3.3.1 Le Canada a présenté une variante de la proposition de l'AGD. Les exploitants d'aéronefs n'abandonneraient aucune de leurs allocations en proportion de leur combustion de carburant et ils n'auraient pas accès à un marché du carbone, mais ils pourraient établir une redevance passagers sectorielle et les fonds recueillis pourraient être administrés par un organisme central pour financer des objectifs convenus, notamment un régime de contreparties dans un marché mondial du carbone pour les émissions dépassant un objectif sectoriel. Les États participeraient à ce régime volontairement mais avec des incitatifs, comme par exemple la redistribution des recettes uniquement aux États participants. Il faudrait régler la question de savoir si la redevance passagers tiendrait compte de l'efficacité de l'exploitant aérien. Elle serait perçue sur tous les vols internationaux au départ des États participants, afin de respecter le principe du traitement équitable de tous les exploitants aériens. Le principe RCMD serait respecté en redistribuant les fonds surtout aux pays en développement, comme dans le régime de l'AGD. Cette variante pourrait aussi être considérée comme constituant un scénario de transition vers ce régime.

3.3.4 **Point de vue de l'Australie en faveur d'une approche sectorielle**

3.3.4.1 Le membre du groupe désigné par l'Australie a proposé que les principes décrits ci-après sous-tendent toute approche sectorielle des mesures fondées sur le marché applicables à l'ensemble de l'aviation internationale. Le régime devrait :

- Contribuer efficacement à la réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre ;
- Avoir un bon rapport coûts- efficacité ;
- Couvrir la plupart, voire toutes les émissions produites par l'aviation internationale ;
- Éviter toute distorsion commerciale entre transporteurs aériens concurrents ;
- Ne pas prescrire de méthodes particulières de réduction des émissions ;

- Favoriser, promouvoir et faciliter l'innovation technique ainsi que la recherche et le développement dans le secteur ;
- Consacrer les recettes à l'aide aux pays en développement ;
- Être pratique, transparent et facile à administrer.

3.3.4.2 Pour le membre du groupe désigné par l'Australie, ces principes pourraient être satisfaits par l'adoption d'une approche mixte dans laquelle les redevances perçues sur le carburant embarqué seraient utilisées pour financer l'achat de contreparties, en identifiant les principaux éléments clés ci-après :

- Évaluation des niveaux absolus prévus des émissions produites par l'aviation internationale ;
- Accord sur un objectif de réduction nette des émissions (par rapport au niveau absolu) et fixation
- d'un délai pour réaliser cette réduction ;
- Évaluation du coût des projets de compensation nécessaires pour réaliser la réduction recherchée
- Calcul de la redevance nécessaire pour financer l'achat des contreparties, cette redevance étant perçue sur le carburant embarqué par tous les transporteurs aériens internationaux pour éviter la discrimination;
- Collecte des recettes tirées de la redevance par les États individuels – éventuellement par l'imposition d'une surtaxe appropriée frappant le carburant d'aviation embarqué dans l'État pour la fourniture de services d'aviation internationale ;
- Les recettes serviraient à financer les projets de contrepartie qui répondraient à des critères convenus, en particulier pour appuyer les mesures d'atténuation dans les pays en développement ;
- Vérification que les recettes ont été dépensées pour financer des mesures efficaces de réduction des émissions.

3.4 Principales considérations découlant de l'examen des options et scénarios mentionnés

- Tous les régimes envisagés tendent à favoriser l'application des MFM d'une manière qui réduise les émissions de carbone sans freiner la croissance de l'aviation internationale. De plus, les MFM ne visent pas principalement à réduire la demande de voyages aériens en augmentant leurs coûts.
- La plupart des régimes comportent un moyen de respecter la limitation des émissions établie pour l'aviation à l'achat de contreparties reconnues du carbone sur le marché si les émissions de l'aviation dépassent la limitation visée.
- Certains régimes comportent la redistribution d'une partie des recettes qu'ils procurent au secteur de l'aviation pour l'aider à améliorer l'efficacité des carburants qu'elle utilise.
- Le principe RCMD peut être respecté de diverses manières, par exemple en fixant des objectifs différenciés sur divers types de routes en fonction de la maturité des marchés du transport aérien, en adoptant une approche graduelle ou par la redistribution sélective des fonds recueillis au moyen d'une redevance unique biaisée toutefois en faveur des pays en développement.
- Certains régimes ont une clause « de minimums » visant à exclure les petits pollueurs.

4. ANALYSE DES SCÉNARIOS POUR L'APPLICATION DES MFM

4.1 De manière générale, le WG a reconnu que l'OACI a déjà analysé les principaux sujets à l'étude et qu'ils ont posé aux États contractants des questions épineuses. Bien que des avis continuent de diverger à leur sujet, l'impulsion lancée à la 36e session de l'Assemblée, avec la création du GIACC, la convocation d'une Réunion de haut niveau et la perspective de la Conférence de Copenhague, devraient donner l'occasion de revoir toutes les questions et de progresser vers leur solution.

4.2 Le WG a généralement estimé que les MFM sont non seulement un des éléments d'un ensemble de mesures que chaque État peut appliquer en complément d'une action portant sur la technologie, l'exploitation et l'infrastructure. Elles soulèvent deux questions principales : comment contribuent-elles aux objectifs qui sont essentiellement définis en termes d'efficacité du carburant et comment devraient-elles être appliquées, étant donné les places différentes qu'elles occuperont dans les plans nationaux, sans créer un ensemble disparate de régimes incompatibles avec l'aviation internationale.

4.3 Le Groupe de travail a envisagé trois principaux types de scénarios de mise en application des MFM, les Scénario A (rien ne change), Scénario B (le « régime global idéal » d'une approche sectorielle) et Scénario C (initiatives des États dans un cadre de l'OACI). Il faudrait considérer que le Scénario C constitue une étape intermédiaire entre le Scénario A, dans lequel chaque État adopterait ses propres mesures, et le Scénario B, qui est le scénario idéal de l'avenir et dans lequel un régime mondial serait adopté selon une approche sectorielle. Le Scénario C devrait être considéré comme améliorant le Scénario A en ce sens que le cadre de l'OACI fournirait un plan coordonné de façon que les politiques des États, bien que volontaires, constitueraient les blocs de construction vers un système mondial.

4.4 Scénario A (rien ne change sans un cadre obligatoire de l'OACI)

4.4.1 Les États ou les régions appliqueraient des mesures fondées sur le marché sur la base de politiques et de paramètres différents, par exemple taxes de carburant ou échange de droits d'émission, applicables à des entités différentes (exploitants aériens ou vols), et avec des champs d'application géographiques différents.

AVANTAGES

- Certaines préoccupations des États concernant le principe RCMD sont dissipées car chaque État applique sa propre politique ;
- il n'existe aucune entrave de caractère institutionnel car les États décident de la manière dont ils appliqueront les MFM en tant qu'éléments d'un plan intégré visant à régler le problème des émissions de GES produites par leur industrie.

INCONVÉNIENTS

- Un ensemble de mesures hétéroclites, que les compagnies aériennes auraient du mal à appliquer, serait créé ;
- un problème éventuel de concurrence serait créé sur chaque route entre deux États appliquant des régimes différents ;
- du point de vue de la CCNUCC, il serait difficile de prévoir l'évolution du total des émissions produites par l'aviation internationale ;
- création d'un risque de différends sur le partage des ressources dans tout régime comportant la collecte de recettes ;
- possibilité de différends juridiques étant donnée les opinions différentes sur l'applicabilité et la portée géographique des MFM.

4.5 **Scénario B (régime global idéal d’une approche sectorielle)**

4.5.1 Un régime global unique créerait une base obligatoire qui imposerait un régime mondial de « plafond-et-échanges » des émissions dans l’aviation internationale. Ce régime pourrait comporter un principe de différenciation, fondée sur des plafonds différents ou des dates différentes auxquelles le même plafond devrait être atteint, selon la maturité des marchés.

AVANTAGES

- Toutes les compagnies aériennes internationales n’auraient aucun mal à comprendre le régime ;
- le système serait global, ce que préconisent l’IATA et certains secteurs de l’aviation ;
- les préoccupations de certains États concernant le principe CMRD seraient dissipées ;
- le système serait appliqué uniformément, ce qui pourrait respecter le principe de non-discrimination
- la contribution d’un tel régime à l’évolution des émissions serait prévisible.

INCONVÉNIENTS

- Il serait difficile de parvenir à un consensus sur ce scénario au sein de l’OACI ;
- l’OACI ne disposerait pas de pouvoirs lui permettant d’imposer un tel régime aux États ;
- au cas où le régime comprendrait une mesure semblable à l’imposition d’une taxe sur le carburant, il exigerait que la politique actuelle de l’OACI et certain accords de services aériens soient modifiés ;
- la création d’une nouvelle institution internationale éventuellement jugée nécessaire pour percevoir et redistribuer les fonds recueillis, pourrait prendre plusieurs années ;
- au cas où un régime d’échange de droits d’émission serait créé dans l’aviation internationale, ce régime devrait être ouvert et lié au marché international du carbone, qui n’existe pas encore.

4.6 **Scénario C (initiatives des États et régionales dans un cadre de l’OACI)**

4.6.1 Les mesures fondées sur le marché seraient appliquées par les États ou par les régions mais dans un cadre de l’OACI. Ce cadre définirait des principes convenus pour l’application des MFM, notamment comment elles devraient contribuer aux objectifs globaux. Il fournirait un plan coordonné, si bien que les politiques des États individuels constitueraient les blocs de construction d’un futur régime mondial.

AVANTAGES

- Certaines des préoccupations des États concernant le principe CRMD pourraient être mieux dissipées que dans le Scénario B parce que chaque État appliquerait son propre régime (étant entendu que certains seraient exclus) ;
- il se présenterait moins de difficultés de caractère institutionnel ;
- le nombre des mesures différentes appliquées par les États serait réduit au minimum, ce qui permettrait aux compagnies aériennes d’appliquer le régime plus aisément ;
- les éléments d’orientation de l’OACI pourraient être utilisés plus facilement pour favoriser la mise au point du cadre du régime envisagé ;
- il serait plus facile de prédire l’évolution des émissions produites par l’aviation internationale, à condition qu’un plafonnement soit appliqué à une assez grande proportion des émissions internationales ;
- les principaux instruments de politique générale pourraient être convenus pendant l’Assemblée de l’OACI de 2010 ;

- le Scénario C pourrait constituer une étape transitoire vers une approche sectorielle mondiale (Scenario B).

INCONVÉNIENTS

- Ce scénario serait moins efficace qu'un véritable régime mondial.

4.7 Analyse

4.7.1 *La présente section du rapport du WG contient certaines des idées intéressantes de plusieurs de ses membres, qui n'ont pas encore été suffisamment analysées pour constituer des conclusions du WG. Ses conclusions figurent à la section 5.*

4.7.2 Plusieurs membres ont estimé que les redevances perçues sur les émissions de CO₂ sont préférables à des permis d'échange de droits, parce qu'elles ne sont pas sujettes aux variations des prix du marché et sont plus faciles à prévoir aux fins de la planification à long terme.

4.7.3 Il a été généralement admis que le recours à une redevance serait plus facile à un niveau d'exploitation plus élevé, et qu'une redevance de carburant allégerait le fardeau administratif.

4.7.4 Plusieurs membres ont souligné en revanche que l'échange de droits d'émission présente le meilleur rapport coûts-avantages pour réduire les émissions, ainsi que l'OACI l'a reconnu quand elle a étudié diverses MFM ;

4.7.5 Le groupe a aussi examiné la question de savoir si un nouveau type de MFM mixte pourrait être envisagé qui combinerait la simplicité administrative d'une redevance perçue par les États et l'efficacité environnementale d'un EST, au cas où les États utiliseraient leurs recettes pour acheter des crédits de carbone sur le marché.

4.7.6 Le Scenario C pourrait comprendre à la fois des redevances d'émission et des programmes d'échange de droits. Ces deux approches pourraient être acceptées, à condition qu'un objectif commun de limitation des émissions de carbone soit fixé et que les recettes obtenues soient effectivement utilisées pour lutter contre le changement climatique.

4.7.7 Plusieurs membres se sont déclarés favorables à des solutions possibles selon lesquelles le régime couvrirait la majeure partie des émissions produites par l'aviation internationale.

4.7.8 Tout système devrait être simple et non-discriminatoire. Un membre envisageait cependant qu'il serait plus simple d'adopter une approche comportant un seuil, en tentant de régler le problème pour les 20 ou 30 pays dont, selon les données de l'OACI, les transporteurs aériens produisent environ 80 % des émissions du monde, en modifiant le nombre relativement modeste des accords bilatéraux de services aériens correspondants, même s'il pourrait en résulter une certaine discrimination.

4.7.9 Un membre du groupe estimait que dans tout régime d'échange de droits, il faudrait indiquer clairement qui serait ciblé, la rigueur du plafond adopté et comment un tel régime serait appliqué. En l'absence de pareils renseignements, il lui apparaissait difficile d'évaluer l'efficacité et l'efficacité du régime envisagé.

4.7.10 Un autre membre a souligné que quand le régime d'échanges de droits d'émission sera choisi parmi d'autres mesures envisagées, il faudra sérieusement réfléchir à la possibilité d'atteindre l'objectif poursuivi et aux efforts qui seront nécessaires. Il estimait de plus essentiel, dans les régimes ouverts, d'imposer des efforts du même ordre à tous les participants. À son avis, il ne serait pas rationnel

que l'aviation internationale ait à acheter des allocations d'émissions produites par d'autres secteurs qui ont atteint ou dépassé leur objectif en faisant moins d'efforts qu'elle.

4.7.11 On pourrait envisager une approche graduelle, de tout régime qui serait retenu, pour respecter les RCMD. Si cette idée est acceptée, elle pourrait être appliquée route par route pour éviter une distorsion de la concurrence. On pourrait resserrer les limitations imposées aux émissions à mesure que le marché mûrirait sur une route donnée. Les critères à appliquer pour établir la maturité du marché pourraient être fondés sur le plus bas niveau de développement des pays où atterriraient les aéronefs. L'OACI pourrait à cette fin particulière établir une liste d'un petit nombre de catégories d'États.

4.7.12 Pour ce qui est des fonds recueillis dans le cadre du régime retenu, plusieurs membres estimaient qu'ils pourraient être utilisés en partie pour acheter les droits d'émissions de carbone pour compenser les émissions qui dépasseraient l'objectif établi, et la question revenait à savoir quelle portion des recettes devrait être reversée au secteur de l'aviation pour améliorer l'efficacité des carburants, et quelle serait celle qui devrait être consacrée à des projets dans les pays en développement.

4.7.13 Un membre du groupe estimait qu'il serait plus rationnel de consacrer les fonds recueillis au secteur de l'aviation internationale plutôt que de les employer pour aider et assister ces pays.

4.7.14 Un membre du groupe estimait qu'il pourrait se révéler assez difficile de définir un régime global au niveau de l'OACI car les MFM joueront probablement un rôle différent selon les approches différentes retenues par les États pour attaquer le problème des émissions de GES.

4.7.15 Un autre membre du groupe a noté qu'un tel cadre devrait aussi permettre de tenir dûment compte des émissions de GES produites par d'autres parties prenantes, par exemple les fournisseurs de services de la circulation aérienne et les aéroports.

4.7.16 Il a toutefois été rappelé que la responsabilité ultime concernant la décision d'utiliser les recettes recueillies par un État incombe en dernier ressort à cet État. En bout de ligne, le rôle des États pourrait être limité à percevoir une redevance et à remettre les fonds recueillis à un organisme chargé d'administrer le régime mondial, si un instrument juridique international était adopté à cet effet.

4.7.17 La réunion GIACC/3 a recommandé que l'OACI institue un système rigoureux de collecte de données pour rendre compte des progrès réalisés vers les objectifs établis et pour les contrôler. Ces comptes-rendus et cette validation des données de performance constitueraient des éléments clés de toutes mesures fondées sur le marché adoptées par l'OACI.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONS PROVISOIRES

5.1 Approche sectorielle générale pour l'aviation internationale

5.1.1 Le groupe est généralement convenu qu'en l'absence d'un cadre sectoriel global établi par l'OACI, les mesures fondées sur le marché appliquées par les États ou par les régions sur la base de politiques et de paramètres différents, laissent beaucoup à désirer. Pareille approche rend la coordination difficile, crée des risques de distorsion de la concurrence, impose une charge non nécessaire à l'aviation et complique le respect des règles établies.

5.1.2 Le groupe a admis qu'un régime sectoriel global unique pour l'aviation internationale pourrait être souhaitable. Il faudrait cependant mettre en place à l'OACI ou dans toute autre institution spécialisée des Nations Unies, des moyens de coercition pour gérer un tel système. C'est pour cette

raison, parmi d'autres, que le WG reconnaît que la mise en oeuvre d'un tel régime serait confrontée à de graves défis, en particulier à court et moyen termes.

5.1.3 Pour ce qui est des priorités, le groupe estime donc qu'il serait plus réaliste d'élaborer plus avant un cadre sectoriel dans le cadre du régime de l'OACI, ce qui permettrait aux États et aux régions d'adopter leurs propres mesures fondées sur le marché conformes aux principes mondialement établis par ce cadre.

5.1.4 Le cadre de l'OACI devrait assurer en particulier que (a) seules les mesures les plus efficaces et les plus efficaces soient retenues, (b) le principe de non-discrimination l'égard de certains exploitants aériens soit pleinement respecté par les États, (c), les circonstances particulières et les moyens différents de chaque État et de chaque région soient pris en compte, (d) le respect du régime par l'industrie soit facilité, (e) les mesures fondées sur le marché puissent être coordonnées et ne se chevauchent pas et (f) les questions du domaine d'application géographique soient réglées comme il convient.

5.1.5 Un tel cadre devrait au minimum assurer aussi que la redevance ne soit pas comptée et imputée deux fois. L'équivalence entre deux types de MFM devrait être établie sur la base de la réduction des tonnes d'émissions de carbone obtenue sur un vol donné, et non sur le coût des mesures, en particulier si le prix des crédits de carbone varie selon les marchés.

5.2 **Formules de mesures fondées sur le marché que les États et les régions pourraient adopter**

5.2.1 Le groupe a noté que l'OACI a déjà entrepris des travaux très poussés sur les mesures fondées sur le marché pour s'attaquer à la question de l'incidence des émissions de l'aviation internationale sur le changement climatique, en particulier dans le cadre du Comité pour la protection de l'environnement en aviation (CAEP). Cette action a déjà permis à l'Assemblée de l'OACI de formuler certaines orientations générales sur les solutions possibles.

5.2.2 Le groupe est généralement convenu que ni les régimes fermés d'échange de droits d'émissions, ni les régimes de redevances sont les solutions les plus efficaces par rapport aux coûts. Il a aussi admis que si les taxes sur le carburant pouvaient être une solution possible, elle n'en soulève pas moins des questions de caractère politique et juridique, notamment pour ce qui concerne les accords bilatéraux de services aériens

5.2.3 Le groupe reconnaît que parmi les autres formules possibles, deux types de mesures ont été retenus par les États et les régions qui élaborent actuellement des mesures fondées sur le marché : (a) des mécanismes ouverts « en aval » d'échange de droits d'émissions avec participation directe des exploitants d'aéronefs et (b) des mécanismes ouverts « en amont » imposant des redevances de carburant sur les exploitants d'aéronefs. Ces deux mécanismes possibles pourraient potentiellement faire partie du cadre sectoriel de l'OACI.

5.3 **Interaction entre les mesures prises par les États et par les régions**

5.3.1 De manière générale, le groupe estime qu'il est important de veiller à l'interaction effective entre les mesures fondées sur le marché adoptées par les États et celles qui le sont par les régions pour éviter d'imposer un double fardeau aux exploitants aériens et aussi pour minimiser les risques de distorsion de la concurrence et éviter que du carbone ne soit pas du tout pris en compte.

5.3.1.1 Dans ce contexte, le groupe note que l'accès de l'aviation internationale à un marché mondial du carbone pourrait être recherché en établissant un lien entre les marchés locaux du carbone établis par les États et par les régions. Le groupe recommande que l'OACI collabore avec la CCNUCC pour continuer de formuler des éléments d'orientation en vue de faciliter cette activité.

5.3.2 Pour faire en sorte que les exploitants aériens ne fassent l'objet d'aucune discrimination, le groupe reconnaît que l'application de mêmes mesures à tous les exploitants aériens sur les routes entre deux États ou deux régions pourrait représenter la solution idéale. Il est cependant convenu aussi qu'une formule acceptable pour minimiser les distorsions de la concurrence pourrait consister à appliquer les mesures en fonction du pays de départ et d'autres critères.

5.4 **Circonstances propres aux États et aux régions et moyens qui leur sont respectivement ouverts**

5.4.1 Le groupe a été conscient de la nécessité de tenir compte des besoins et des moyens des pays en développement lors de l'application de mesures fondées sur le marché. Il faudrait en particulier tenir dûment compte du degré de maturité des marchés de l'aviation des différents États et des différentes régions.

5.4.1.1 Le groupe s'est entretenu de diverses formes de différenciations et de la façon dont elles pourraient concorder avec le principe de non-discrimination par les États à l'égard de certains exploitants aériens. Il a noté plusieurs exemples d'approches différentes qui sont possibles : (a) appliquer avec une rigueur différente les mesures fondées sur le marché dans différents marchés de l'aviation, (b) répartir les recettes perçues en tenant compte du degré de développement des États, (c) exempter les « petits pollueurs » en fonction de seuils qui seraient établis, (d) insérer graduellement les États dans le régime en fonction du degré de maturité de leur marché.

5.5 **Utilisations des recettes tirées des mesures fondées sur le marché**

5.5.1 Le groupe est généralement convenu que les recettes tirées des mesures fondées sur le marché applicables à l'aviation internationale pourraient être utilisées pour financer l'atténuation du changement climatique et l'adaptation de mesures prioritaires en faveur de l'aviation et, éventuellement, d'autres secteurs, au niveau national mais aussi à l'étranger, en particulier dans les pays en développement.

APPENDICE
Anglais seulement

MARKET-BASED MEASURES WORKING GROUP

Membership

Chair: Mr. Paul Schwach (France)

Mr. Carl Burleson (Adviser to US)

Ms. Brigita Gravitis-Beck (Canada)

Mr. Luiz Alberto de Melo Brettas and Jorge Silveira (Advisers to Brazil)

Mr. John Doherty (Australia)

Mr. Jocelyn Fajardo (Adviser to France)

Mr. Zhanbin (China) and Mr. Sun Guoshun (Adviser to China)

Mr. Tetsu Shimitzu (Advisor for Japan)

The following persons also participated to the work of the Working Group:

Mr. David Southgate (Adviser from Australia)

Ms. C Blain (Adviser from Canada)

Ms. Sam Brand (Adviser from Canada)

Mr. Philippe Langumier (Adviser from France)

Mr. Ted Milczarek (Adviser from Australia)

The group received also contributions from:

Mr. Mohammed Ali Jamjoon (Adviser from Saudi Arabia)

Terms of reference

Explore options on Market-Based Measures to assist a program of action to address emissions from International Aviation having regard to:

recent announcements of industry proposals and different scenarios available;
work already conducted within ICAO and the importance of avoiding duplication;

Explore the scope of what can be achieved through market-based measures and related metrics.

Deliverables

Report advising GIACC/4 on options for further work.