



NOTE DE TRAVAIL

**RÉUNION DE HAUT NIVEAU SUR L'AVIATION INTERNATIONALE
ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

Montréal, 7 – 9 octobre 2009

Point 1 : Objectifs ambitieux et options de mise en œuvre

**RAPPORT DU GROUPE SUR L'AVIATION INTERNATIONALE
ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

(Note présentée par le Secrétariat)

NOTE D'INFORMATION

SOMMAIRE

Résultats des réunions et délibérations du Groupe sur l'aviation internationale et les changements climatiques (GIACC).

1. INTRODUCTION

1.1 La présente note est un document de référence collectif sur les résultats des réunions et délibérations du Groupe sur l'aviation internationale et les changements climatiques (GIACC) et le Programme d'action (Appendice A), qui a été adopté par consensus par le GIACC puis approuvé par le Conseil de l'OACI à sa 187^e session. Elle présente également un ensemble de recommandations formulées sous la responsabilité du président et du vice-président de la quatrième réunion du GIACC (Appendice B).

2. CONTEXTE

2.1 La quatrième et dernière réunion du GIACC s'est tenue à Montréal du 25 au 27 mai 2009, précédée (le 24 mai) de réunions des groupes de travail. Quatorze des 15 participants ont assisté à la réunion.

2.2 La réunion s'est acquittée de son ordre du jour. Le président n'a pas établi de résumés quotidiens étant donné que les résultats des délibérations sont repris dans le Programme d'action (Appendice A), les recommandations du président (Appendice B) et le rapport du président. Les recommandations et le rapport du président n'ont pas été acceptés par le Conseil car ils ne reposaient pas sur un consensus du GIACC.

3. RÉSUMÉ DE LA RÉUNION

3.1 Il était entendu que la quatrième réunion du GIACC était la dernière, après laquelle le mandat découlant de la Résolution A36-22 de l'Assemblée, Appendice K, devait être rempli. Le GIACC s'est donc attelé à résoudre les questions en suspens concernant les objectifs ambitieux et les mesures fondées sur le marché. Il s'est acquitté de son mandat en produisant un rapport contenant le « Programme d'action » demandé.

3.2 Au total, trois notes de travail et douze notes d'information ont été présentées à la réunion pour la renseigner et l'aider dans ses délibérations. Des notes d'information ont été fournies par le Secrétariat et aussi par les organisations suivantes : Association du transport aérien international (IATA), Conseil international de coordination des associations d'industries aérospatiales (ICCAIA) et International Coalition for Sustainable Aviation (ICSA). Aucune de ces organisations n'a assisté à la réunion. Deux notes d'information ont été présentées par le participant des États-Unis, et deux autres, par le Groupe de travail des MFM.

4. FAITS NOUVEAUX CONCERNANT LES OBJECTIFS

4.1 La coprésidente du Groupe de travail sur l'élaboration des objectifs (WG/4) a présenté la note de travail n° 2 et a indiqué que le WG/4 était en mesure de recommander des objectifs ambitieux mondiaux sous forme de rendement du carburant, à réaliser à court, moyen et long terme ; cependant, le groupe de travail n'est pas parvenu à un consensus sur l'élaboration d'objectifs marquant une ambition plus élevée.

4.2 Le groupe de travail a recommandé les objectifs ambitieux globaux suivants, que le GIACC a adoptés par la suite : à court terme, une amélioration annuelle de 2 % du rendement du carburant jusqu'à 2012 ; à moyen terme, une amélioration annuelle de 2 % du rendement du carburant jusqu'à 2020 ou 2025 (le GIACC est convenu de l'année 2020) ; et à long terme, une amélioration annuelle de 2 % du rendement du carburant de 2021 à 2050.

4.3 Selon la note de travail n° 2, ces objectifs se comparent à ceux qu'a formulés l'IATA, qui sont l'équivalent d'un objectif à court terme en 2012 d'une amélioration annuelle d'environ 2,1 % du rendement du carburant, à moyen terme d'environ 1,9 % par année jusqu'en 2020 et à long terme d'environ 1,1 % par année jusqu'en 2050.

5. FAITS NOUVEAUX CONCERNANT LES MESURES FONDÉES SUR LE MARCHÉ

5.1 Le président du Groupe de travail des mesures fondées sur le marché (MFM) a présenté la note de travail n° 3 et a indiqué que le groupe de travail avait examiné les travaux que l'OACI a menés à bien par le passé, reçu des commentaires de différentes sources, notamment l'industrie, et analysé les diverses MFM qui pourraient être appliquées à l'aviation internationale. Le groupe de travail est généralement convenu que les MFM mises en œuvre par les États ou par les régions selon des politiques et des paramètres différents, en l'absence d'un cadre mondial élaboré par l'OACI, sont loin d'être optimales.

5.2 Le groupe de travail a élaboré trois scénarios pour appliquer les MFM et a conclu que son scénario C, où chaque État contractant adopterait ses propres mesures, mais dans un cadre de l'OACI qui définirait les principes convenus pour l'application des MFM, notamment comment elles devraient

contribuer aux objectifs globaux, constituait une option intermédiaire. Il a été jugé préférable aux autres options en ce sens qu'il fournirait un plan coordonné, de façon que les politiques des États contractants, bien que volontaires, constitueraient les éléments d'un système mondial. Ce scénario pourrait inclure les redevances liées aux émissions et les régimes d'échange de droits d'émission.

5.3 Le groupe de travail a recommandé que le processus en vue d'élaborer un cadre pour les MFM applicables à l'aviation internationale règle comme il convient d'importantes questions relatives à leur mise en œuvre, en particulier : a) les principes de non-discrimination et de possibilités égales et équitables pour développer l'aviation internationale, prévus dans la Convention de Chicago, sont pleinement pris en compte ; b) les circonstances et capacités distinctes de chaque État contractant et de chaque région sont pleinement prises en compte ; c) seules les mesures les plus effectives et les plus efficaces sont retenues ; d) le respect du régime par l'industrie est facilité ; e) les mesures fondées sur le marché peuvent être coordonnées et ne font pas double emploi, et f) les questions du domaine d'application géographique sont prises en compte.

5.4 Le groupe de travail a résumé les points sur lesquels il a délibéré et fourni une liste des projets de conclusions principales de ses travaux. Ceux-ci ont servi de base aux délibérations complémentaires de la quatrième réunion, qui a conclu qu'il n'y avait pas de consensus au GIACC sur l'application à l'aviation civile internationale de mesures fondées sur le marché.

6. VUE D'ENSEMBLE DES CONCLUSIONS DU GIACC

6.1 Après avoir analysé les nouveaux renseignements fournis à la quatrième réunion et pris en compte les travaux des trois réunions précédentes, le GIACC a concentré ses efforts sur l'élaboration d'un Programme d'action, qui a été adopté par consensus. On prévoyait adopter un processus semblable pour un ensemble de recommandations que le GIACC présenterait au Conseil, mais ce processus n'a pu être mené à bien dans les trois jours prévus pour la réunion, après le départ d'un certain nombre de participants au GIACC à la clôture de la réunion le troisième jour et avant que les délibérations n'aient été menées à terme.

6.2 Par la suite, le président et le vice-président ont repris les recommandations, la quatrième réunion ayant été suivie de deux jours consacrés à la rédaction des recommandations et du rapport GIACC. Un nombre restreint de participants et quelques conseillers ont assisté à cette session, et leurs commentaires ont été incorporés dans les versions finales. Ainsi, les recommandations ne traduisent pas un consensus du GIACC.

6.3 L'approche recommandée par le GIACC est un Programme d'action où chaque État élabore des plans d'action adaptés à ses circonstances, guidés par les objectifs ambitieux mondiaux concernant les émissions et tirant parti du soutien de l'OACI, selon le cas.

6.4 Le GIACC a réussi à atteindre un consensus pour les objectifs à court, moyen et long terme sous forme de rendement du carburant comme il est indiqué au § 4.2. Il n'y a pas eu de consensus pour aller au-delà de ces objectifs et faire preuve d'une ambition plus élevée. Toutefois, le GIACC a recommandé que les objectifs soient examinés périodiquement à la lumière des progrès scientifiques et technologiques.

6.5 Les objectifs convenus par le GIACC n'imposent pas d'obligations précises aux États. La mesure dans laquelle les États en développement et les États développés contribueront à la réalisation des objectifs ambitieux mondiaux dépendra de leurs circonstances et capacités distinctes, ainsi que de la concentration d'émissions de GES dans l'atmosphère qui leur est imputable.

6.6 Le GIACC a exprimé son appui concernant l'élaboration d'une norme relative au CO₂ pour les nouveaux types d'aéronefs.

6.7 Il est convenu d'un ensemble de mesures que les États peuvent choisir d'appliquer à leur secteur de l'aviation internationale selon leurs circonstances et leurs capacités. Il comprend des mesures visant à faciliter l'accès à l'assistance, en particulier pour les pays en développement.

6.8 Le rôle des mesures fondées sur le marché pour réduire les incidences de l'aviation internationale sur le climat a été analysé à fond, mais le consensus quant à l'application de ces mesures n'a pas été atteint.

6.9 Le GIACC a recommandé que le Conseil établisse un processus en vue d'élaborer un cadre pour l'application à l'aviation internationale de mesures fondées sur le marché, compte tenu des conclusions de la réunion HLM-ENV et de la COP-15 de la CCNUCC, en s'efforçant d'en accélérer la réalisation.

6.10 Le besoin de données précises et complètes sur le trafic aérien et la consommation de carburant a été reconnu et il est recommandé que le Secrétariat réalise des travaux complémentaires en application de l'article 67, y compris concernant la fourniture d'un soutien technique et financier aux pays en développement pour les aider dans ce domaine.

6.11 Le GIACC a recommandé que le Conseil encourage les États à élaborer des plans d'action qui adoptent les approches proposées à leurs circonstances afin de réduire les incidences de leur secteur de l'aviation internationale sur le climat, et à déposer ces plans auprès de l'OACI.

APPENDICE A

PROGRAMME D'ACTION GIACC

Le présent programme d'action a été adopté par consensus par le GIACC.

1. Le GIACC reconnaît l'importance critique de s'attaquer au problème des changements climatiques et reconnaît ainsi la nécessité de s'efforcer de trouver des moyens pour limiter ou réduire les incidences sur le climat mondial des émissions de gaz à effet de serre attribuables à l'aviation civile internationale.
2. Le GIACC est convenu que ses décisions ne devraient pas préjuger des résultats des négociations dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto.
3. Le GIACC reconnaît les principes et dispositions en matière de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives, les États développés prenant les devants dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto.
4. Le GIACC reconnaît les principes de non-discrimination et de possibilités égales et équitables pour développer l'aviation internationale, prévus dans la Convention de Chicago.
5. Bien qu'il n'y ait pas de consensus, certains membres du GIACC sont d'avis que le Programme d'action ne répond pas aux engagements au titre de l'article 2.2 du Protocole de Kyoto.
6. Malgré les importantes améliorations en matière de rendement du carburant réalisées par le secteur de l'aviation et les incidences de l'actuel ralentissement de l'économie, le GIACC reconnaît que la croissance projetée du trafic aérien international l'emportera sur les gains réalisés par les améliorations actuellement projetées du rendement du carburant, ce qui se traduira par une augmentation moyenne année après année de la consommation totale de carburant.
7. Le GIACC recommande une stratégie visant les efforts pour réaliser les objectifs ambitieux mondiaux.
8. Le but à court terme pour 2012 convenu par le GIACC correspond à des améliorations du rendement moyen du carburant du parc aérien en service en aviation civile internationale, à un taux de 2 % par année, calculé sur la base du volume de carburant utilisé par tonne-kilomètre payante réalisée.
9. Le GIACC est convenu d'objectifs sous forme de rendement du carburant pour le moyen et le long terme. Plus précisément, le Groupe recommande une amélioration annuelle de 2 % à moyen terme jusqu'en 2020. À long terme, le GIACC recommande un objectif ambitieux mondial correspondant à une amélioration du rendement du carburant de 2 % par année de 2021 à 2050.
10. Ces objectifs sont établis sur la base de prévisions et le GIACC recommande qu'ils soient revus périodiquement à la lumière des progrès scientifiques et technologiques. Pour réaliser ces objectifs, il faudra faire des investissements significatifs dans les innovations technologiques.
11. En plus des objectifs sous forme de rendement du carburant, le Groupe a examiné des objectifs qui pourraient marquer une ambition plus élevée. Pour le moyen terme, les délibérations ont porté essentiellement sur un objectif de croissance neutre en carbone d'ici 2020. Pour le long terme, le

GIACC a délibéré sur des réductions des émissions de carbone. Il n'y a pas eu de consensus ni dans un cas ni dans l'autre, et le GIACC recommande de poursuivre les travaux tant sur les objectifs à moyen terme que sur les objectifs à long terme.

12. Bien qu'il n'y ait pas eu de consensus, certains membres du GIACC sont d'avis qu'il serait nécessaire et possible d'en arriver à une croissance neutre en carbone à moyen terme, par rapport à l'année de référence 2005, et de réaliser à long terme une réduction importante des émissions de CO₂ de l'ensemble de l'aviation internationale.
13. Aux termes de la stratégie recommandée, les objectifs n'imposeraient pas d'obligations précises aux États. La mesure dans laquelle les États en développement et les États développés contribueront à la réalisation des objectifs ambitieux mondiaux dépendra de leurs circonstances et capacités distinctes, ainsi que de la concentration d'émissions de GES dans l'atmosphère qui leur est imputable
14. Le GIACC recommande que le Conseil adopte un ensemble de mesures élaboré par le Groupe, dans lequel les États peuvent choisir (<http://www.icao.int/>), couvrant le développement des technologies liées aux aéronefs, l'amélioration de la gestion du trafic aérien et de l'utilisation des infrastructures, des opérations plus efficaces, des mesures économiques/fondées sur le marché et des mesures réglementaires. L'ensemble comprend des mesures visant à faciliter l'accès à l'assistance, en particulier pour les pays en développement.
15. Le GIACC a présenté un premier tableau montrant l'ensemble de mesures, qui peut être développé davantage par l'entremise de l'OACI. Le GIACC recommande que l'OACI continue d'élaborer et d'actualiser à l'intention des États des orientations sur l'adoption des mesures, y compris celles visant à aider les pays en développement, ainsi qu'en ce qui concerne l'accès à des ressources financières, les transferts de technologie et le renforcement des capacités.
16. Le GIACC reconnaît qu'il reste des divergences de vues sur l'application des mesures fondées sur le marché par-delà les frontières nationales. Il recommande que le Conseil de l'OACI établisse un processus pour élaborer un cadre en vue de l'application à l'aviation internationale de mesures fondées sur le marché, qui tiendra compte des conclusions de la réunion de haut niveau et des résultats de la COP-15 de la CCNUCC, et qu'il s'efforce d'en accélérer la réalisation.
17. Le GIACC recommande que le Conseil encourage les États à élaborer des plans d'action qui adoptent les approches proposées à leurs circonstances et à déposer ces plans auprès de l'OACI.
18. Le GIACC recommande que le Conseil charge le Secrétariat d'élaborer et de mettre en œuvre un mécanisme en application de l'article 67 de la Convention pour recueillir annuellement auprès des États des données sur le trafic et la consommation de carburant.
19. Le GIACC recommande aussi que le Conseil s'efforce d'élaborer des approches visant à assurer aux pays en développement une assistance technique et financière pour le processus de compte rendu.
20. Le GIACC recommande aussi que le Conseil s'efforce d'élaborer une norme relative au CO₂ pour les nouveaux types d'aéronefs.
21. L'OACI devrait rendre compte à l'Assemblée sur une base triennale des progrès cumulatifs réalisés par les États au niveau mondial.

APPENDICE B

RECOMMANDATIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉUNION GIACC/4

Le présent document n'a pas été élaboré par consensus et n'a pas été adopté par une séance plénière du GIACC.

Tenir compte des mesures recommandées ci-dessous dans la mise en œuvre du Programme d'action adopté par consensus par le GIACC.

1. Demander au CAEP d'ajuster ses échéances pour ce qui est des comptes rendus et des prévisions concernant l'aviation internationale et les changements climatiques afin qu'elles coïncident avec celles de la CCNUCC, dans la mesure du possible.
2. Demander au CAEP de continuer à élaborer avec diligence un nouveau système de mesure du rendement du carburant qui représente au mieux les performances réelles de l'aviation internationale au chapitre des émissions de CO₂ et d'envisager l'élaboration d'un nouveau système de mesure de l'intensité CO₂ nette, qui tienne compte aussi de l'atténuation des incidences réalisées grâce aux carburants de remplacement et aux mesures fondées sur le marché à mesure qu'ils commenceront à être utilisés.
3. Demander au CAEP d'élaborer une norme relative au CO₂ pour les nouveaux types d'aéronefs.
4. Demander au CAEP d'établir pour les passagers un poids moyen standard (pour tous les transporteurs sur une route donnée) à utiliser dans les calculs du rendement du carburant.
5. Demander aux États contractants de communiquer à l'OACI, dans un format convenu, des données sur la consommation de carburant et le trafic, en application de l'article 67 de la Convention de Chicago.
6. Demander au CAEP de prêter son concours au Secrétariat de l'OACI pour l'élaboration de méthodologies pratiques et compatibles à l'échelle internationale pour calculer et communiquer des données sur les progrès des États contractants dans la réalisation des objectifs ambitieux mondiaux.
7. Charger le Secrétariat de l'OACI de continuer à fournir de l'assistance technique aux États contractants pour la collecte des données, le suivi et les comptes rendus, et recommander au Conseil des approches visant à assurer aux pays en développement une assistance technique et financière pour le processus de compte rendu.
8. Poursuivre l'élaboration de l'ensemble de mesures, dans lequel les États peuvent choisir, notamment les mesures visant à porter assistance aux pays en développement, ainsi que l'accès à des ressources financières, les transferts de technologie et le renforcement des capacités. Charger le Secrétariat de l'OACI et le CAEP d'envisager d'établir les priorités relativement à l'actualisation de la Circulaire 303.

9. Établir un processus en vue d'élaborer un cadre pour l'application à l'aviation internationale de mesures fondées sur le marché, qui tiendra compte des conclusions de la réunion de haut niveau et des résultats de la COP-15 de la CCNUCC, et d'en accélérer la réalisation.
10. Veiller à ce qu'au titre du processus pour élaborer un cadre pour l'application à l'aviation internationale de mesures fondées sur le marché, les importantes questions relatives à leur mise en œuvre soient réglées comme il convient, en particulier : a) que les principes de non-discrimination et de possibilités égales et équitables pour développer l'aviation internationale, prévus dans la Convention de Chicago, soient pleinement pris en compte ; b) que les circonstances et capacités distinctes de chaque État contractant et de chaque région soient pleinement prises en compte ; c) que seules les mesures les plus effectives et les plus efficaces soient retenues ; d) que le respect du régime par l'industrie soit facilité ; e) que les mesures fondées sur le marché puissent être coordonnées et ne fassent pas double emploi et f) que les questions du domaine d'application géographique soient prises en compte.
11. Demander au CAEP de présenter un rapport sur les options en vue de rehausser les objectifs environnementaux pour 2012, 2020 et les scénarios pour 2050, ou pour d'autres échéances cadrant avec celles du processus de la CCNUCC.
12. Encourager les États contractants à élaborer des plans d'action visant à réduire les incidences de leur secteur de l'aviation internationale, à adopter aussi les approches qu'ils proposent aux objectifs ambitieux mondiaux et à déposer ces plans auprès de l'OACI. Demander au Secrétariat d'élaborer des options concernant une dérogation « de minimis » pour les États contractants dont l'aviation internationale n'a pas un niveau important d'activités.
13. Charger le Secrétariat de rendre compte, tous les trois ans, à la session triennale de l'Assemblée de l'OACI, des résultats du Programme d'action afin d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs ambitieux mondiaux et de déterminer les ajustements qu'il peut être nécessaire d'apporter au Programme d'action.
14. Établir des arrangements pour les travaux futurs, s'il y a lieu, qui s'appuieront sur le rapport du GIACC, durant les préparatifs à la session de l'Assemblée de l'OACI qui se tiendra en 2010.