



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

Montréal, 7 – 9 octobre 2009

Point 2 : Stratégies et mesures proposées pour réduire les émissions

INSTRUMENTS FONDÉS SUR LE MARCHÉ ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

Présentation à la réunion HLM-ENV, pour examen, de renseignements sur les délibérations du GIACC concernant les mesures fondées sur le marché, sur les travaux de l'OACI dans ce domaine et sur une proposition de l'industrie de l'aviation.

La suite à donner par la réunion HLM-ENV figure au paragraphe 6.

1. INTRODUCTION

1.1 La Résolution A36-22 de l'Assemblée, Appendice K (Programme d'action de l'OACI sur l'aviation internationale et les changements climatiques), note que, pour favoriser une croissance durable de l'aviation, il faut une approche globale, consistant en travaux dans les domaines de la technologie et des normes ainsi que dans ceux des mesures opérationnelles et des mesures fondées sur le marché (MFM) visant à réduire les émissions. Elle demande donc au Conseil d'établir un programme d'action dynamique comprenant des stratégies et des mesures pour réduire les émissions, dont des MFM.

2. DÉLIBÉRATIONS DU GIACC SUR LES MFM

2.1 À la quatrième réunion du GIACC, son groupe de travail sur les MFM a fait savoir que les mesures fondées sur le marché 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. Il a conclu qu'un scénario dans lequel chaque État contractant adopterait ses propres mesures, mais dans un cadre de l'OACI qui définirait les principes convenus pour l'application des MFM, constituait une option intermédiaire. Ce scénario a été jugé préférable aux autres options en ce sens qu'il fournirait un plan coordonné, de façon que les politiques des États individuels, bien que volontaires, constitueraient les éléments d'un système mondial. Il pourrait notamment inclure des redevances liées aux émissions et des régimes d'échange de droits d'émission.

2.2 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) que les principes de non-discrimination et de possibilités égales et équitables 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 qu'elles ne fassent pas double emploi ; et f) que les questions du domaine d'application géographique soient prises en compte.

2.3 En raison de divergences de vues sur l'application des mesures fondées sur le marché par-delà les frontières nationales, il n'y a pas eu consensus au GIACC sur l'application à l'aviation civile internationale de mesures mondiales fondées sur le marché. Le GIACC a recommandé que le Conseil de l'OACI établisse un processus en vue de l'élaboration rapide d'un cadre pour les mesures fondées sur le marché en aviation internationale qui tienne compte des conclusions de la présente réunion de haut niveau sur la question et des résultats de la COP15 de la CCNUCC.

3. MFM ÉTUDIÉES PAR LE SECRÉTARIAT

3.1 Le CAEP a poursuivi ses travaux sur les mesures d'atténuation, notamment les mesures fondées sur le marché pour réduire les émissions de l'aviation. En 2004, l'OACI a établi un modèle pour les accords volontaires entre les industries de l'aviation et les organismes publics et, en 2007, elle a collecté et diffusé des renseignements sur les mesures volontaires prises par des États contractants et diverses parties prenantes pour réduire les émissions de GES. La même année, elle a aussi publié des orientations à l'intention des États en vue de l'inclusion des émissions de l'aviation internationale dans leurs régimes d'échange de droits d'émission [les *Orientations sur l'utilisation de l'échange de droits d'émission pour l'aviation* (Doc 9885)]. De plus, des orientations sur les redevances liées aux émissions locales [*Orientations sur les redevances liées aux émissions des moteurs d'aviation et à la qualité de l'air locale* (Doc 9884)] avaient déjà été publiées.

3.2 Le CAEP effectue en ce moment une étude sur les questions relatives à la liaison des systèmes ouverts d'échange de droits d'émission concernant l'aviation. Vu la mise en œuvre de systèmes d'échange différents partout dans le monde, une plus grande harmonisation des éléments et processus peut faciliter la liaison des systèmes et permettre ainsi la réalisation d'un système mondial. Le CAEP est aussi en train d'étudier le potentiel des mécanismes de compensation des émissions de carbone comme moyens d'atténuer les incidences de l'aviation sur l'évolution du climat, reconnaissant la possibilité de leur mise en œuvre à court terme. À ce sujet, le calculateur OACI d'émissions de carbone devrait être noté comme un outil internationalement accepté pour l'estimation des émissions de CO₂ par passager, qui peut être utilisé dans les régimes de compensation de l'aviation.

4. PROPOSITIONS DE L'IATA

4.1 Au nom de l'industrie de l'aviation, l'IATA a présenté à la réunion GIACC/4 une note (GIACC/4-IP/6) indiquant que l'industrie ne peut appuyer que des mesures économiques qui sont efficaces du point de vue des coûts et non discriminatoires. De telles mesures peuvent inclure des mécanismes d'échange de droits d'émission, des fonds carbone, des régimes de compensation ou d'autres solutions similaires pour autant qu'elles soient mises en œuvre à l'échelle mondiale sur la base d'un consensus, donnent un accès complet et ouvert au marché mondial du carbone et soient sous les auspices de l'OACI.

4.2 L'industrie estime que toute mesure économique appliquée à l'aviation dans le cadre d'une solution sectorielle mondiale doit être des plus avantageuse pour l'environnement tout en étant des plus efficace sur le plan des coûts. Les mesures économiques ne doivent pas entraîner de « fuite de carbone » là où le transfert d'émissions entre pays ou transporteurs donne lieu à des distorsions du marché.

4.3 Il a été fait valoir que toutes les recettes issues de mesures économiques appliquées dans le cadre d'un régime mondial devraient être consacrées aux émissions aéronautiques et clairement réservées à des activités concernant l'environnement. Une partie de ces recettes devrait être réinvestie dans d'autres mesures visant à améliorer directement le dossier de l'aviation en matière d'émissions, l'accent étant mis sur les trois premiers éléments de la stratégie à quatre éléments de l'industrie. L'autre partie des recettes peut être utilisée pour acquérir des réductions d'émissions certifiées provenant de projets reconnus d'atténuation et d'adaptation, à condition que les compagnies aériennes soient capables de profiter de ces réductions. L'approche sectorielle mondiale devrait aussi encourager les exploitants à faire l'acquisition d'aéronefs consommant moins de carburant, à acheter des carburéacteurs à faible incidence sur le plan du carbone (c.-à-d. qui permettent des réductions de carbone nettes sur la totalité de leur cycle de vie) et à s'assurer qu'ils reçoivent des crédits pour les avantages qui en découlent en ce qui concerne le CO₂.

5. MESURES FONDÉES SUR LE MARCHÉ DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE LA CCNUCC

5.1 Dans le cadre du Protocole de Kyoto, les pays développés ayant des objectifs de limitation ou de réduction peuvent remplir leurs engagements en appliquant des mesures à l'intérieur de leurs frontières nationales et en utilisant trois instruments fondés sur le marché (appelés mécanismes de Kyoto), à savoir la mise en œuvre commune, le mécanisme de développement propre (MDP) et l'échange de droits d'émission.

5.2 Au cours des quatre dernières années, la mise en œuvre des mécanismes de Kyoto a entraîné la création d'un marché mondial du carbone qui, en retour, a stimulé le développement durable grâce à des transferts de technologie et à des investissements dans les pays en développement. Elle a aussi encouragé le secteur privé et les pays en développement à contribuer aux efforts de réduction des émissions. À titre d'exemple, les 1 780 projets de MDP enregistrés devraient donner lieu à une réduction d'environ 1,6 milliard de tonnes de GES d'ici la fin de 2012.

5.3 En vertu des règles et modalités actuelles, les mécanismes de Kyoto ne peuvent pas être utilisés pour réduire les émissions de GES de l'aviation internationale, ces émissions étant exclues des émissions totales nationales de l'ensemble des Parties au Protocole de Kyoto.

5.4 Durant les négociations, toujours en cours, dans le cadre du processus de la CCNUCC sur un nouvel accord mondial sur les changements climatiques, les gouvernements examinent des façons d'optimiser les règles et modalités des trois mécanismes de Kyoto afin d'en améliorer l'efficacité opérationnelle dans l'avenir. Pour ce qui intéresse l'aviation internationale, il a plus d'une fois été fait référence à un futur emploi possible des mécanismes de Kyoto pour les émissions de GES de ce secteur.

5.5 De surcroît, plusieurs Parties ont lié l'éventuel emploi des mécanismes de Kyoto à des propositions visant à créer des ressources au moyen, par exemple, de l'introduction de prélèvements ou de redevances et de la vente aux enchères d'allocations d'émissions pour l'aviation internationale. Aucune décision n'a toutefois été prise sur quelque question que ce soit, mais les débats se poursuivront et s'intensifieront jusqu'à la tenue de la COP15 en décembre 2009.

5.6 Il pourrait être particulièrement utile pour l'OACI de veiller à ce que le secteur de l'aviation internationale ait un accès complet à tous les instruments, y compris les mécanismes fondés sur le marché (existants ou nouveaux), qui pourraient faire partie d'un éventuel accord mondial sur les changements climatiques dans le cadre de la CCNUCC.

5.7 Outre les propositions présentées par les gouvernements dans le cadre du processus de la CCNUCC, certaines compagnies aériennes ont leur propre idée sur la façon de s'occuper des émissions de GES de l'aviation internationale dans le contexte d'un futur accord mondial. Par exemple, lors d'un événement parallèle aux pourparlers de la CCNUCC sur le climat qui ont eu lieu à Bonn (Allemagne) du 29 mars au 8 avril 2009, le Groupe AGD (Aviation Global Deal¹) a proposé un cadre sectoriel mondial sur les MFM fondé sur un régime ouvert d'échange de droits d'émission, avec accès complet aux marchés mondiaux du carbone. Les principaux éléments du cadre proposé sont les suivants :

- pas de responsabilité d'attribution par les États pour les émissions du secteur de l'aviation internationale. À la place, une allocation globale pour ce secteur serait fixée dans le cadre des négociations de la CCNUCC au moyen d'un alignement sur les objectifs élargis de l'accord de Copenhague (ainsi, le secteur de l'aviation internationale serait considéré comme un « pays » en soi, avec sa propre allocation d'émissions) ;
- une partie de cette allocation globale (également fixée par les négociations de la CCNUCC) pourrait être attribuée aux compagnies aériennes sans frais, le reste étant attribué par vente aux enchères. Le nombre d'allocations serait fondé sur la teneur en carbone des carburants, ce qui encouragerait l'emploi de biocarburants ;
- ce système sectoriel serait administré par un organisme des Nations Unies nouveau ou existant appelé « Autorité mondiale du carbone ». Toutes les compagnies aériennes recevraient leurs allocations gratuites et les allocations vendues par enchères individuellement de cet organisme et d'autres sources (p. ex. crédits MDP/mise en œuvre commune et, éventuellement, crédits pour évitement de déforestation). Elles remettraient leurs allocations à l'Autorité mondiale du carbone, qui gérerait les recettes issues de la vente aux enchères des allocations et les distribuerait à un ensemble de projets de réduction d'émissions clairement définis, transparents et vérifiés.

5.8 Le Groupe AGD souligne que ce cadre sectoriel mondial doit être simple, universellement applicable et facile à mettre en œuvre et administrer. Par ailleurs, une telle approche pourrait assurer un traitement égal entre les compagnies aériennes, ce qui permettrait d'éviter les « fuites de carbone » et la distorsion dans la concurrence, tout en établissant une différenciation entre les pays développés et les pays en développement grâce à un emploi différentiel des recettes recueillies par les ventes aux enchères.

¹ Le Groupe AGD est une coalition de parties prenantes de l'industrie de l'aviation (Air France/KLM, BAA, British Airways, Cathay Pacific Airways, Finnair, Qatar Airways et Virgin Atlantic Airways) appuyée par le Climate Group (ONG œuvrant dans le domaine de l'environnement).

6. **SUITE À DONNER PAR LE RÉUNION DE HAUT NIVEAU**

6.1 La réunion HLM-ENV est invitée à :

- a) souligner de nouveau qu'il est important de s'occuper des émissions de GES de l'aviation internationale en faisant appel à un large éventail d'outils, dont des mesures fondées sur le marché, afin d'assurer un bon rapport coût-efficacité des mesures à prendre par le secteur ;
- b) mettre l'accent sur le fait qu'il est indispensable que le secteur de l'aviation internationale ait intégralement accès à tous les instruments fondés sur le marché qui feront partie de tout nouvel accord mondial sur les changements climatiques ;
- c) reconnaître que l'emploi de certaines mesures fondées sur le marché pour le secteur de l'aviation internationale générerait des ressources financières qui pourraient servir à des activités d'atténuation et d'adaptation ;
- d) recommander à l'OACI d'établir un processus en vue de l'élaboration d'un cadre pour les mesures fondées sur le marché en aviation internationale qui tienne compte des conclusions de la réunion HLM-ENV ainsi que des résultats de la COP15, pour examen par la 37^e session de l'Assemblée de l'OACI (2010).

— FIN —