



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

UNE APPROCHE SECTORIELLE MONDIALE POUR L'AVIATION

[Note présentée par le Conseil international des aéroports (ACI), l'Organisation des services civils de la navigation aérienne (CANSO), l'Association du transport aérien international (IATA) et le Conseil international de coordination des associations d'industries aérospatiales (ICCAIA)]

SOMMAIRE

Les gouvernements sont invités à miser sur les travaux du GIACC pour faire en sorte que le cadre de travail post-Kyoto aborde le problème des émissions de l'aviation au moyen d'une approche sectorielle mondiale, orientée par les objectifs et principes exposés dans le présent document. Les gouvernements sont instamment priés d'exprimer explicitement leur appui plein et entier à l'OACI en tant qu'organisme des Nations Unies approprié pour établir et gérer les normes et les objectifs spécifiques à l'aviation en matière d'émissions de CO₂ et pour défendre ces normes et objectifs en tant qu'éléments d'une approche sectorielle mondiale lors des négociations de Copenhague sur les changements climatiques (COP 15).

La suite à donner par la réunion HLM-ENV est exposée au paragraphe 5.

1. INTRODUCTION

1.1 Le secteur de l'aviation reconnaît le besoin croissant et urgent pour la société de s'attaquer au problème mondial des changements climatiques. Il souligne également que l'aviation joue un rôle essentiel dans la promotion du développement durable et qu'elle doit demeurer sûre, abordable et accessible pour assurer les déplacements de façon équitable à tous les segments de la société.

1.2 La communauté internationale a donc la responsabilité commune de faire en sorte que l'aviation puisse continuer à offrir des bénéfices économiques et sociaux essentiels, tout en abordant le problème de l'impact de ses émissions de CO₂. Le processus de Copenhague constitue une occasion

¹ Les versions chinoise, espagnole et française sont fournies par l'Association du transport aérien international (IATA).

unique d'élargir la coopération entre les gouvernements et le secteur de l'aviation pour relever ce défi. L'OACI doit continuer d'assumer un rôle clé en vue de la conférence de Copenhague et au-delà.

1.3 Dès 2007, la communauté mondiale de l'aviation a adopté une stratégie fondée sur quatre piliers, entérinée par la suite par l'Assemblée générale de l'OACI, qui favorise et oriente les efforts dans quatre secteurs : améliorations technologiques, efficacité des opérations, infrastructures efficaces et mesures économiques positives. En 2008, les compagnies aériennes, les manufacturiers, les fournisseurs de services de navigation aérienne et les aéroports ont pris un engagement en vue d'une croissance neutre en carbone.

2. MISER SUR LES RÉSULTATS DU GIACC

2.1 Les discussions du Groupe sur l'aviation internationale et les changements climatiques (GIACC) ont été parfois difficiles, mais elles ont porté fruit et mené à un premier pas positif vers un consensus sur un cadre de travail mondial concernant les émissions de CO₂ de l'aviation.

2.2 Dans ce contexte, le secteur de l'aviation souligne en particulier les discussions du GIACC portant sur :

- a) les progrès continus de l'aviation en matière d'efficacité énergétique, qui sont à la base des objectifs à court terme de l'aviation d'ici 2020, et le maintien de l'efficacité énergétique comme élément central de la stratégie environnementale de l'aviation à moyen et à long terme ;
- b) la position réitérée par l'OACI qui envisage des objectifs plus ambitieux qui pourraient inclure, à moyen terme, une croissance neutre en carbone et, à long terme, une réduction des émissions ;
- c) les différentes mesures qui peuvent être mises de l'avant pour permettre à l'aviation d'atteindre ces objectifs et le fait que l'OACI devrait continuer de développer du matériel d'orientation sur ces mesures ;
- d) le fait que l'OACI devrait établir un processus pour la création d'un cadre de travail concernant les mesures fondées sur le marché ;
- e) le fait que l'OACI devrait obtenir de la part des États des données annuelles sur le trafic et la consommation de carburant ; et
- f) le fait que l'OACI devrait chercher à établir des normes d'émission de CO₂ pour les nouveaux types d'aéronefs.

2.3 En misant sur l'élan engendré par les recommandations du GIACC à la réunion de haut niveau de l'OACI (HLM-ENV), qui reconnaissent les principes de responsabilité commune mais différenciée, de non-discrimination et de chances égales et équitables, le secteur de l'aviation presse les gouvernements d'élaborer un ensemble de recommandations plus large et concluant, que l'OACI présenterait à la CCNUCC, sur la façon de régler le problème des émissions de CO₂ de l'aviation dans un contexte mondial.

3. UNE APPROCHE SECTORIELLE MONDIALE POUR L'AVIATION

3.1 L'aviation est l'activité mondiale ultime : elle fournit un réseau interconnecté de services aériens couvrant le monde entier, avec des aéronefs – et des émissions – qui traversent quotidiennement les continents et les territoires nationaux. Même les vols effectués strictement dans les limites frontalières d'un État, peuvent avoir des conséquences sur l'aviation internationale, puisque les vols intérieurs sont souvent essentiels pour alimenter le réseau international. Pour éviter un système disparate de politiques nationales et régionales qui peuvent se chevaucher et entrer en conflit, il faut mettre au point à l'échelle mondiale un cadre pour les mesures touchant les émissions de CO₂ de l'aviation.

3.2 Plus encore, même si l'aviation constitue un secteur relativement homogène en termes de technologie et de niveaux d'efficacité, il s'agit d'un secteur caractérisé par un fort niveau de concurrence, une composante R-D importante, des barrières liées à la faible capitalisation, des marges de revenus minces et des risques élevés. Les politiques qui s'appliquent à d'autres secteurs ne conviennent pas nécessairement à l'aviation. Le secteur de l'aviation se distingue par plusieurs caractéristiques qui rendent le développement de mécanismes politiques visant à réduire davantage les émissions plus problématique que dans d'autres secteurs consommant des combustibles fossiles. Pourtant, c'est un secteur qui a un dossier inégalé en termes d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des émissions.

3.3 Compte tenu de la nature du secteur de l'aviation et du fait que ses émissions ne peuvent facilement être attribuées à une économie en particulier, on recommande qu'un plan de collaboration multilatéral entre tous les États, dans le cadre d'une approche sectorielle mondiale englobant tous les opérateurs du transport aérien, soit adopté par HLM-ENV en tant que mécanisme le plus approprié pour contrer les émissions de CO₂ de l'aviation dans l'après-Kyoto.

3.4 Toutefois, pour être efficaces, les efforts de réglementation visant à limiter ou à réduire les émissions de CO₂ de l'aviation devraient toucher toutes les composantes de la chaîne d'approvisionnement de l'aviation. En plus des exploitants d'aéronefs, il s'agit, par exemple, des avionneurs, des fournisseurs de carburant, des fournisseurs de services de navigation aérienne et des aéroports, qui influencent directement la performance environnementale de l'aviation par la conception et le déploiement de leurs produits et services.

3.5 Enfin, les gouvernements ont la responsabilité de mettre en place le cadre juridique et fiscal adéquat pour faciliter et augmenter les investissements dans des mesures rentables de réduction des émissions de CO₂, telles que de nouvelles technologies pour les aéronefs et les moteurs, des infrastructures de contrôle du trafic aérien plus efficaces et des combustibles de remplacement durables. Ce cadre doit aussi permettre au secteur de l'aviation d'avoir un accès plein et entier au marché du carbone et de faire usage des mesures d'atténuation disponibles en dehors du secteur.

4. CIBLES PROPOSÉES ET PRINCIPES D'ORIENTATION

4.1 Le secteur de l'aviation presse les gouvernements d'exprimer explicitement leur appui à l'OACI en tant qu'organisme des Nations Unies approprié pour établir et gérer des normes et des cibles spécifiques à l'aviation pour contrer les émissions de CO₂ de l'aviation et pour défendre ces éléments dans le cadre d'une approche sectorielle mondiale de l'aviation lors des négociations de Copenhague sur le climat (COP 15).

4.2 On propose de plus que le développement par l'OACI d'une entente sectorielle mondiale pour l'aviation soit basé sur les cibles qui suivent et soit orienté, entre autres, par les principes suivants :

- **Cibles** — conformément aux recommandations du GIACC, la cible collective d'efficacité CO₂ devrait être fixée pour l'horizon rapproché de 2020. Le secteur de l'aviation recommande qu'on vise une amélioration d'efficacité moyenne de 1,5 % par année (sur la base des émissions de CO₂ par tonne-kilomètre payante (TKP)). Cette cible tient compte des effets de la crise économique actuelle sur les revenus et les coefficients de charge, qui influencent directement le rythme auquel les transporteurs peuvent renouveler leurs flottes. De plus, les améliorations au plan des infrastructures et des services de navigation aérienne dépendent des investissements directs des gouvernements sur lesquels l'industrie a peu de contrôle et de visibilité.

Conformément aux concepts qui ont fait l'objet des discussions du GIACC, on devrait adopter un objectif à moyen terme visant à stabiliser les émissions nettes de CO₂ de l'aviation à partir de 2020 (croissance neutre en carbone), tributaire des progrès essentiels à accomplir par l'industrie et les gouvernements au plan des infrastructures et de la technologie de l'aviation. Un objectif ambitieux à long terme, d'ici 2050, serait de réduire de 50 % par rapport au niveau de 2005 les émissions nettes de carbone de l'aviation. Par conséquent, les États sont priés instamment de demander à l'OACI de mettre en place un cadre de travail et des mécanismes pour surveiller et encourager l'atteinte de ces cibles et objectifs à long terme. Le cadre de travail et les mécanismes devraient être soumis à la conférence COP16 en 2010.

- **Comptabilisation des émissions de l'aviation** — les émissions de CO₂ de l'aviation devraient être considérées selon une approche sectorielle mondiale et comptabilisées dans le cadre d'un inventaire mondial des émissions, et non pas à l'échelle régionale ou nationale. Il est essentiel que les émissions de l'aviation soient comptabilisées une seule fois, qu'il s'agisse d'activités intérieures ou internationales, et qu'il n'y ait pas de duplication dans les mesures fondées sur le marché concernant les émissions de l'aviation. La mise en œuvre d'une approche sectorielle mondiale garantira ce résultat en remplaçant les mesures locales, nationales et régionales par un cadre de travail unique mondial pour l'aviation.
- **Couverture géographique** — en raison de la nature mondiale et du caractère d'interconnectivité du transport aérien, l'entente sectorielle devrait s'appliquer également aux émissions de l'aviation intérieure et de l'aviation internationale, sans distinction.
- **Interdépendance des mesures** — les principales possibilités de réduction des émissions de CO₂ dans le secteur de l'aviation résident dans la mise en place de nouvelles technologies, touchant notamment les aéronefs et les moteurs à faible consommation, les carburants de remplacement qui permettent la réduction du carbone sur la totalité de leur cycle de vie, et l'amélioration continue de l'efficacité des opérations et des systèmes et procédés de gestion du trafic aérien. Alors que le secteur de l'aviation continue d'explorer et d'exploiter l'ensemble des possibilités de réduction, il est important de tenir compte des interrelations entre les différentes mesures d'atténuation.
- **Mesures économiques rentables** — les mesures économiques destinées à contrer les émissions de CO₂ de l'aviation doivent être efficaces au point de vue des coûts et non discriminatoires. Ces mesures devraient être mises en œuvre à l'échelle mondiale et faire l'objet d'un consensus. Elles devraient aussi permettre un accès plein et entier

au marché mondial du carbone et être développées et adoptées sous l'égide de l'OACI. De plus, les mesures économiques ne doivent pas créer une « fuite de carbone », c'est-à-dire une situation dans laquelle le transfert d'émissions entre pays ou transporteurs entraîne des distorsions du marché et nuit à l'environnement. L'industrie de l'aviation réitère que les taxes, les redevances et les frais imposés au transport aérien sont inefficaces au plan environnemental et non rentables ; elles minent gravement la capacité du secteur d'investir dans les technologies de réduction des émissions, dans les opérations et dans les mesures touchant les infrastructures.

- **Utilisation des revenus** — tous les revenus provenant des mesures économiques dans le cadre d'un mécanisme mondial visant à réduire les émissions devraient clairement être réservés pour l'aviation et l'environnement. Ces revenus devraient être prioritairement réinvestis dans de nouvelles mesures destinées à réduire davantage les émissions de l'aviation, par exemple en encourageant le développement et le déploiement d'aéronefs plus efficaces au plan énergétique et de carburants viables à faible émission de carbone, et en favorisant les investissements dans les technologies de gestion du trafic aérien.
- **Utilisation des instruments du marché du carbone** — pour qu'une approche sectorielle de l'aviation soit efficace, il faut la doter d'une architecture ouverte. En d'autres mots, l'aviation devrait avoir un accès plein et entier aux instruments du marché du carbone afin d'être en mesure de respecter ses obligations tout en étant sur un pied d'égalité avec les autres secteurs industriels. L'intégration complète des émissions de CO₂ de l'aviation à l'inventaire mondial des émissions rendra cela possible.
- **Administration** — une administration efficace de l'entente sectorielle mondiale exige la mise en œuvre, la gestion et la surveillance des processus suivants : établissement des cibles, surveillance et rapport des émissions de CO₂, conformité et mise en application. L'administration devrait être assumée par une ou plusieurs organisations capables de s'acquitter de cette tâche de la façon la plus efficace et rentable et qui réuniraient des organismes gouvernementaux et de l'industrie. En tant qu'organisme des Nations Unies consacré au domaine de l'aviation, l'OACI devrait avoir un rôle central de supervision de ce processus. Comme c'est déjà le cas en ce qui concerne le bruit et les émissions non liées au CO₂, l'OACI devrait créer et tenir à jour un inventaire fiable des émissions de CO₂ de l'aviation, accessible également à tous.
- **Traitement égal et responsabilités communes mais différenciées** — le secteur de l'aviation croit que moyennant un leadership politique et des solutions innovatrices, les principes de traitement égal des compagnies aériennes et de responsabilités différenciés pour les États sont tout à fait appropriés au contexte de l'aviation. L'OACI a traditionnellement reconnu et cherché à satisfaire les besoins spéciaux des États qui éprouvent des difficultés à se conformer aux normes et pratiques recommandées, soit en leur accordant une aide technique et financière, soit en leur proposant un calendrier différent pour la mise en œuvre des mesures requises. Une approche sectorielle mondiale est la meilleure façon d'y arriver, en gardant à l'esprit la nécessité de minimiser les distorsions de concurrence.

5. SUITE À DONNER PAR LA RÉUNION DE HAUT NIVEAU

5.1 En ce qui concerne les suites à donner par rapport aux points 1 et 2 de l'ordre du jour, le secteur de l'aviation invite la réunion HLM-ENV à :

- a) reconnaître la nécessité d'adopter une approche sectorielle mondiale, englobant tous les opérateurs du transport aérien, ce qui constituerait l'approche la plus appropriée pour contrer les émissions de CO₂ de l'aviation dans le contexte post-Kyoto ;
- b) soutenir l'OACI en tant qu'organisme des Nations Unies approprié pour établir et gérer les normes et objectifs spécifiques à l'aviation visant la réduction des émissions de CO₂ de l'aviation, et lui donner instruction de développer un cadre de travail et des mécanismes pour surveiller et favoriser l'atteinte des cibles et des objectifs à long terme décrits à la section 4 du présent document.
- c) recommander que l'élaboration d'une approche sectorielle mondiale pour l'aviation soit fondée sur : une cible d'amélioration de l'efficacité CO₂ de 1,5 % par année en moyenne (sur la base des émissions de CO₂ par tonne-kilomètre payante (TKP), une cible intérimaire de stabilisation des émissions de CO₂ de l'aviation à partir de 2020 (croissance neutre en carbone), tributaire des progrès essentiels à accomplir par l'industrie et les gouvernements au plan des infrastructures et des technologies de l'aviation, et un objectif ambitieux à long terme de réduction des émissions de carbone de l'ordre de 50 % d'ici 2050, par rapport au niveau de 2005, selon, entre autres, les principes énoncés au paragraphe 4.2 ; et
- d) presser les États d'examiner soigneusement l'interdépendance des mesures, notamment celles liées à la gestion du bruit, au moment de développer et de mettre en œuvre une approche sectorielle mondiale ou d'autres initiatives visant les émissions de l'aviation.

5.2 Concernant les suites à donner par rapport au point 5 de l'ordre du jour, le secteur de l'aviation invite la réunion HLM-ENV à :

- a) recommander que l'OACI, en sa qualité d'observateur lors des délibérations de la CCNUCC, plaide en faveur de l'adoption par la conférence COP15 de l'approche sectorielle mondiale décrite au paragraphe 5.1 du présent document ;
- b) presse les États contractants de l'OACI d'appuyer l'adoption par la conférence COP15 de l'approche sectorielle mondiale décrite au paragraphe 5.1 du présent document ; et
- c) recommande le développement par l'OACI, en tant qu'organisme des Nations Unies approprié, d'une entente sectorielle mondiale pour l'aviation, en vue de la soumettre à la conférence COP16 en 2010.