



## ASSEMBLÉE — 37<sup>e</sup> SESSION

### COMITÉ EXÉCUTIF

#### Point 17 : Protection de l'environnement

#### UNE APPROCHE COLLECTIVE PLUS AMBITIEUSE CONCERNANT LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE PROVENANT DE L'AVIATION INTERNATIONALE

(Note présentée par le Canada, les États-Unis et le Mexique)

#### RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le secteur de l'aviation civile internationale a fait la preuve de son engagement à unir ses efforts pour atténuer ses incidences sur le climat en adoptant à la Réunion de haut niveau (HLM) sur l'aviation internationale et les changements climatiques le premier Programme d'action sectoriel à l'échelle mondiale, qui comprend un objectif ambitieux mondial sous forme d'une amélioration annuelle du rendement du carburant jusqu'en 2050. La HLM a conclu également qu'il était possible d'en faire plus et qu'il fallait aller au-delà de cet accord initial, et elle a demandé la poursuite des travaux sur des objectifs plus ambitieux, tels que la croissance neutre en carbone, et sur le cadre de mesures fondées sur le marché (MFM) en aviation civile internationale. La présente note propose une approche globale de ces deux éléments à incorporer dans la partie de la résolution de la 37<sup>e</sup> session de l'Assemblée qui traite du climat.

**Suite à donner :** L'Assemblée est invitée à examiner et à adopter pour inclusion dans la résolution les textes proposés aux § 4.2, 4.3 et 4.4.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique C, <i>Protection de l'environnement – Limiter au minimum l'incidence néfaste de l'aviation civile mondiale sur l'environnement.</i>
<i>Incidences financières :</i>	Aucune ressource supplémentaire n'est nécessaire.
<i>Références :</i>	Déclaration de la Réunion de haut niveau sur l'aviation internationale et les changements climatiques Résolution A36-22, Appendice L — <i>Mesures fondées sur le marché, notamment les échanges de droits d'émissions</i> Doc 9885 — <i>Orientations sur l'utilisation de l'échange de droits d'émission pour l'aviation</i>

## 1. INTRODUCTION

1.1 Le Groupe sur l'aviation internationale et les changements climatiques (GIACC) a été créé par la 36<sup>e</sup> session de l'Assemblée pour élaborer un programme d'action dynamique sur l'aviation internationale et les changements climatiques, comprenant des objectifs ambitieux mondiaux et un cadre de mise en œuvre.

1.2 La Réunion HLM d'octobre 2009 marquait l'aboutissement du processus du GIACC concernant la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> provenant de l'aviation internationale. Le programme d'action a été une étape fondamentale qui a fait la preuve de l'engagement du secteur de l'aviation civile internationale à unir ses efforts pour atténuer ses incidences sur le climat. Le programme d'action comprend les éléments suivants :

- a) des objectifs ambitieux mondiaux d'amélioration du rendement du carburant de 2 % par année à court terme (jusqu'en 2012), à moyen terme (jusqu'en 2020) et à long terme (jusqu'en 2050). Les objectifs sont collectifs et n'imposent pas d'obligations aux différents États ;
- b) une série de mesures parmi lesquelles les États peuvent choisir lorsqu'ils formulent leurs plans d'action pour leur contribution aux objectifs ambitieux mondiaux ;
- c) un engagement à mettre au point une approche et, pour tous les États, à fournir au Secrétariat leurs données sur le trafic et la consommation de carburant en application de l'article 67 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (la Convention) ;
- d) une incitation afin que tous les États élaborent un plan d'action décrivant leurs approches respectives et le déposent auprès de l'OACI.

1.3 La réunion HLM a cependant conclu qu'il était possible d'en faire plus et qu'il fallait aller au-delà de l'accord initial. Elle a recommandé la poursuite des travaux sur des objectifs plus ambitieux, notamment la croissance neutre en carbone et les réductions des émissions, en tenant compte des engagements collectifs annoncés par l'industrie du transport aérien international, des circonstances spéciales et des capacités respectives des pays en développement et de la croissance durable de l'industrie de l'aviation internationale. En outre, la réunion HLM a demandé l'établissement d'un processus visant à élaborer un cadre de mesures fondées sur le marché (MFM) en aviation civile internationale. À tout le moins, des principes devraient être établis pour l'application de MFM par les États en vue de promouvoir une approche cohérente en harmonie avec le développement sûr et ordonné des services de transport aérien international.

1.4 La question de définir un objectif mondial plus ambitieux pour l'aviation civile internationale, qui va au-delà de l'amélioration du rendement du carburant, et celle de savoir comment les États peuvent élaborer des MFM appliquées au transport aérien international et se consulter à ce sujet, ont été au centre des délibérations d'un groupe informel « d'amis du Président » (le Groupe des Directeurs généraux de l'aviation civile sur le climat), réuni par le Président du Conseil, M. Kobeh. Les représentants de nombreux États ont souligné la nécessité d'une entente « globale » sur ces questions. La présente note propose une approche globale à incorporer dans la partie de la résolution de la 37<sup>e</sup> session de l'Assemblée qui traite du climat.

## 2. UN OBJECTIF PLUS AMBITIEUX

2.1 Les délibérations du Groupe des Directeurs généraux de l'aviation civile sur le climat ont porté essentiellement sur l'objectif mondial plus ambitieux de la croissance neutre en carbone pour l'aviation internationale à moyen terme (2020) et ont souligné que l'objectif mondial plus ambitieux n'imposerait pas d'obligations précises aux différents États. Les circonstances et les capacités respectives des États détermineraient les mesures que prendrait chaque État pour contribuer à la réalisation de l'objectif.

2.2 Le niveau d'ambition correspondant à l'objectif est crucial. L'industrie de l'aviation civile mondiale s'est engagée à ce que sa croissance soit neutre en carbone à compter de 2020, sans aide ni mesure gouvernementale. Un objectif de croissance carboneutre limiterait le niveau des émissions de CO<sub>2</sub> de l'ensemble du secteur par rapport à ses émissions au cours d'une période de référence donnée. Partout dans le monde, les États sont déjà en train de prendre diverses mesures, ce qui rendra possible de définir un objectif plus ambitieux, utilisant une année de référence plus loin dans le temps pour la comparaison des niveaux des émissions mondiales, que nous suggérons de fixer à 2005. Dans son rapport, le GIACC a calculé les avantages cumulatifs de l'objectif de rendement du carburant à partir de l'année de référence 2005. L'industrie mondiale utilise l'année 2005 comme base de référence pour mesurer les réductions des émissions à long terme (2050).

2.3 Un objectif mondial plus ambitieux d'atteindre une croissance neutre en carbone d'ici 2020 par comparaison avec les niveaux de 2005 constituerait un pas important, au-delà de la réunion HLM, pour faire la preuve que la communauté de l'aviation civile internationale est résolue à réaliser l'engagement collectif de l'OACI de limiter ou réduire les émissions de GES provenant de l'aviation civile internationale. Il serait aussi une démonstration concrète de l'engagement de l'OACI et de ses États contractants à contribuer aux efforts pour limiter à 2 ° C l'augmentation de la température mondiale. L'objectif serait ambitieux et exigerait, à l'échelle mondiale, un engagement collectif ferme de tous les États pour favoriser l'innovation nécessaire et la généralisation des nouvelles technologies et des nouvelles mesures, en complément des engagements déjà pris par l'industrie de l'aviation internationale.

2.4 En harmonie avec le Programme d'action, chaque État définirait son plan d'action pour contribuer à réaliser l'objectif mondial, fondé sur la recherche et sur ses propres circonstances et capacités nationales, ainsi que sur la croissance prévue de son secteur de l'aviation internationale. Il est reconnu que bien que tous les pays s'emploieront à réaliser l'objectif, les émissions de certains États contractants pourraient augmenter en raison de la croissance prévue de leur trafic aérien international tant que des technologies et des carburants à émissions moindres, et d'autres mesures, ne seront pas mis au point et généralisés.

2.5 Tous les États seront encouragés à présenter des plans d'action concernant leur contribution à la réalisation collective des objectifs. Les plans d'action devraient puiser dans l'ensemble des mesures convenues à la réunion HLM. Les États dont l'activité de l'aviation internationale se trouve au-dessus d'un seuil *de minimis*, tel que le niveau proposé de ½ de 1 % des tonnes-kilomètres payantes totales comptant pour plus de 90 % des émissions, devraient le faire en principe.

## 3. APPLICATION À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE DE MESURES FONDÉES SUR LE MARCHÉ

3.1 De quelle manière les États devraient-ils œuvrer ensemble en ce qui concerne les MFM et l'aviation civile internationale, voilà une question dont on a débattu périodiquement depuis la 36<sup>e</sup> session

de l'Assemblée et qui reste controversée. Les grandes différences dans les intérêts des États et dans les plans de mise en œuvre des MFM pour l'aviation civile internationale, dans le cadre des efforts pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> attribuables à l'aviation civile internationale, ont été un thème principal des processus du GIACC et du Groupe sur le climat. Le caractère international de l'aviation et la nécessité d'éviter la discrimination entre les transporteurs ont poussé les États et l'industrie à favoriser une approche sectorielle mondiale. Toutefois, il n'y a pas de consensus sur cette approche à ce stade. Entre-temps, certains États ont développé des MFM et se préparent à les mettre en œuvre, y compris des régimes d'échange de droits d'émission qui pourraient s'appliquer à l'aviation civile internationale. D'autres États peuvent envisager différentes MFM ou d'autres approches, telles que des améliorations de l'ATM et l'utilisation de carburants de remplacement.

3.2 Des orientations de l'OACI sur l'application de nombreuses MFM – telles que les taxes et les redevances – à l'aviation civile internationale existent déjà pour ce qui est des incidences environnementales locales, tels que le bruit et les polluants atmosphériques ; cependant, il n'y a pas d'orientations suffisantes pour l'application de MFM de cette nature pour réduire les émissions de GES provenant de l'aviation civile internationale. L'OACI a publié des orientations sur l'utilisation de l'échange des droits d'émission pour l'aviation civile internationale dans son Doc 9885. Des divergences de vues demeurent quant à ces orientations et quant à la Résolution A36-22, Appendice L, concernant l'application du régime d'échange des droits d'émission d'un États aux transporteurs aériens d'un autre État. Le fait de régler ces divergences contribuerait à garantir la cohérence de l'approche adoptée relativement aux différentes mesures pouvant être prises par les États, tout en préservant le développement sûr et ordonné du transport aérien international.

3.3 Pour aplanir les divergences éventuelles dans les approches, il faudrait convenir de certains principes qui guideraient la mise au point de MFM dans la mesure où elles s'appliquent à l'aviation civile internationale. Ces principes s'ajouteraient aux orientations existantes de l'OACI sur l'application des régimes d'échange des droits d'émission à l'aviation civile internationale. Comme on l'a déjà noté, la question de l'entente mutuelle entre les États a fait l'objet de controverses. Ceux qui appuient ce concept font ressortir l'importance de l'entente pour garantir la non-discrimination en des termes acceptables pour les deux parties ; les autres se disent préoccupés par le fait qu'une entente mutuelle entre de nombreuses parties pourrait entraver les progrès. Néanmoins, la majorité des États contractants de l'OACI estime que la mise au point de régimes d'échange des droits d'émission et leur application à l'aviation civile internationale devraient faire l'objet d'une entente entre les États intéressés. Les États qui se proposent d'appliquer l'échange des droits d'émission à l'aviation civile internationale devraient entrer en pourparlers avec les États dont les transporteurs seraient touchés en vue de chercher une voie à suivre mutuellement acceptable, dans la mesure du possible ; les États recevant une telle proposition devraient aussi s'engager de manière positive dans les pourparlers avec les États ayant présenté la proposition. Le principe proposé au § 4.4 repose sur la notion que les États, dans le cours normal de leurs relations avec d'autres États, tiennent des consultations sur les questions d'aviation civile internationale, y compris l'échange des droits et des obligations en matière de transport aérien, en tenant compte du développement sûr et ordonné du transport aérien international.

#### 4. APPROCHE « GLOBALE » PROPOSÉE

4.1 Un cadre mondial efficace pour limiter ou réduire les émissions de CO<sub>2</sub> provenant de l'aviation civile internationale devrait comprendre une entente sur les deux éléments au cœur du débat sur l'aviation et les changements climatiques décrits ci-dessus : un objectif ambitieux mondial et des principes pour guider l'application des MFM par les États. Les dispositions suivantes devraient alors figurer dans la résolution de la 37<sup>e</sup> session de l'Assemblée :

4.2 En ce qui concerne un objectif mondial plus ambitieux pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> provenant de l'aviation civile internationale :

« L'Assemblée décide que l'OACI et ses États contractants s'efforceront de réaliser un objectif mondial collectif de croissance neutre en carbone d'ici 2020, en comparaison avec les niveaux de 2005. Les États contractants feront parvenir au secrétariat de l'OACI, d'ici le milieu de 2012, leurs plans d'action nationaux pour la réalisation de cet objectif. Les États dont l'activité de l'aviation internationale se trouve au-dessous du seuil *de minimis* de ½ de 1 % des tonnes-kilomètres payantes totales n'ont pas à présenter de plans d'action, mais ils sont encouragés à le faire. L'Assemblée demande au Secrétariat de produire un modèle de plan d'action pour examen et adoption par les Parties, durant une session du Conseil en 2011. Chaque État établira son plan d'action, d'après ses propres capacités et circonstances ainsi que la croissance prévue pour son secteur. L'Assemblée reconnaît que bien que tous les pays s'emploieront à réaliser l'objectif, les émissions de certains États contractants pourraient augmenter en raison de la croissance prévue de leur trafic aérien tant que des technologies et des carburants à émissions moindres, et d'autres mesures d'atténuation, ne seront pas mis au point et généralisés. »

4.3 En ce qui concerne les principes qui pourraient être appliqués à toute une gamme de MFM pour l'aviation civile internationale :

- a) Les MFM devraient être compatibles avec la croissance durable du secteur de l'aviation internationale.
- b) Les MFM devraient prendre en compte les investissements déjà effectués pour améliorer l'efficacité.
- c) Les MFM devraient éviter de créer de grandes distorsions du marché et respecter la non-discrimination entre exploitants.
- d) Il ne devrait pas y avoir de duplication dans les MFM, et les émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation internationale ne devraient être comptabilisées qu'une seule fois.
- e) les MFM devraient avoir une bonne efficacité par rapport au coût, être transparentes et aussi simples que possible, et favoriser la réduction des émissions.
- f) Le cas échéant, les MFM devraient inclure la liberté d'accès aux marchés du carbone.
- g) Les réductions des émissions réalisées par le biais de MFM devraient être démontrées et calculées clairement dans le contexte d'un système strict de compte rendu des émissions.
- h) Ces principes devraient être examinés et précisés en fonction de l'expérience acquise.

4.4 En ce qui concerne les principes qui pourraient être appliqués à l'échange des droits d'émission en particulier :

- a) L'Assemblée prie instamment les États contractants qui se proposent de mettre en œuvre un régime d'échange des droits d'émission qui s'applique aux exploitants d'aéronefs d'autres États contractants de le faire sur la base d'une entente mutuelle.

- b) L'Assemblée prie instamment les États contractants qui reçoivent de telles propositions d'autres États de s'engager d'une manière positive dans les négociations avec l'État ou les États ayant présenté la proposition, en vue de convenir d'une voie à suivre, dans la mesure du possible.

— FIN —