



ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 15 : Protection de l'environnement

L'AVIATION ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

[Présenté par l'Association du transport aérien international — (IATA)]

SOMMAIRE

L'IATA réitère son appui plein et entier à l'OACI dans ses efforts pour élaborer des politiques en matière de changements climatiques qui soient adaptées aux caractéristiques propres à l'aviation, de façon à trouver les solutions les plus flexibles et les plus économiques. L'industrie aérienne s'est engagée fermement à poursuivre ses efforts pour limiter ou réduire les impacts des émissions de gaz à effet de serre qui affectent le climat. Cet engagement vise à réduire l'utilisation du combustible et les émissions de gaz par l'application de mesures opérationnelles, l'utilisation de nouvelles technologies et d'autres initiatives volontaires.

Les États sont instamment priés de participer à ces efforts en favorisant ou en réalisant des améliorations aux infrastructures, telles que les solutions ATM/CNS; les États devraient aussi s'abstenir d'appliquer des mesures locales, nationales ou régionales, comme des taxes ou des redevances, qui pourraient menacer les politiques de l'OACI et compromettre la capacité des compagnies aériennes de financer des solutions technologiques et opérationnelles ou d'autres mesures volontaires.

L'Assemblée est invitée à prendre en compte les propositions de l'IATA concernant l'ébauche de l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*.

1. DONNÉES DE BASE

1.1 La recherche scientifique, l'action politique et les médias ont suscité une prise de conscience face à la question des changements climatiques, à leurs causes et à leurs conséquences. Tenant compte des préoccupations des politiciens et de la population, de nombreux gouvernements ont pris des engagements unilatéraux ou internationaux en vue de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre dans

¹ Toutes les versions linguistiques sont fournies par l'IATA.

tous les secteurs contribuant aux changements climatiques et ont développé des législations pour appliquer des mesures concrètes de réduction.

1.2 Ayant reconnu le caractère unique des combustibles de soute de l'aviation et de la marine, la communauté internationale s'attend à ce que l'OACI et l'Organisation maritime internationale (OMI) élaborent des plans spécifiques dans ces secteurs.

1.3 Il y a trois principaux moyens de limiter ou de réduire les émissions de l'aviation, soit l'amélioration de la technologie des moteurs et des cellules d'aéronefs, les mesures opérationnelles et les politiques fondées sur le marché. Malgré l'incertitude généralisée concernant la nature et l'ampleur de l'incidence des émissions de l'aviation sur les changements climatiques, les prévisions actuelles de croissance à long terme de l'aviation indiquent que les progrès technologiques et les mesures opérationnelles ne pourront contrebalancer totalement l'augmentation des émissions attendue de cette croissance prévue.

1.4 Dans le but d'évaluer les possibilités de réduire encore plus les émissions, l'OACI a examiné une série de mesures fondées sur le marché, dont les taxes, les redevances, les mesures volontaires et les échanges de droits d'émission. Ces études ont d'abord porté sur les émissions de CO₂. L'OACI a aussi commencé à évaluer la disponibilité de mesures d'atténuation (comme les puits de carbone) pour les émissions provenant de l'aviation.

1.5 Étant donné que les mesures fondées sur le marché peuvent avoir des effets considérables sur l'industrie aérienne, il est vital que la 35^e Assemblée de l'OACI atteigne un juste équilibre et formule des recommandations compatibles avec une société globale durable, faisant en sorte que l'industrie aérienne soit en mesure de répondre aux besoins du marché.

1.6 Plus encore, l'OACI devrait faire preuve de leadership et d'autorité en adaptant les politiques sur les changements climatiques aux caractéristiques spécifiques de l'aviation. L'OACI doit continuer de progresser dans ce domaine, parce qu'une apparente inaction de sa part inciterait les gouvernements à prendre des mesures locales ou régionales non coordonnées dont les conséquences seraient néfastes pour l'industrie.

2. ANALYSE

2.1 Le Protocole de Kyoto reconnaît que l'OACI est l'organisme approprié pour traiter de la question des émissions de l'aviation. Cela dit, l'autorité de l'OACI dans ce domaine ne provient pas du Protocole de Kyoto et n'est pas limitée par ce protocole. L'OACI jouit d'une compétence propre en ce domaine, en vertu de la Convention de Chicago dont l'interprétation englobe les aspects environnementaux de l'aviation. L'OACI établit des normes, des pratiques recommandées et des politiques sur les aspects environnementaux de l'aviation depuis plus de 25 ans.

2.2 Tout en examinant les moyens de limiter ou réduire ses émissions de CO₂, l'industrie aérienne doit garder à l'esprit trois objectifs prioritaires qui s'accordent avec les objectifs de la Convention de Chicago : préserver la capacité de l'industrie aérienne de croître et de répondre à la demande; minimiser les coûts; et favoriser une saine concurrence parmi les membres de l'industrie et entre l'industrie aérienne et les autres modes de transport.

2.3 Pour plusieurs raisons, la conformité aux politiques de réduction des émissions de CO₂ est plus complexe et beaucoup plus dispendieuse pour l'industrie aérienne que pour les autres secteurs qui

utilisent des combustibles fossiles. Par exemple, il n'existe pas actuellement de substitut pour le kérosène utilisé en aviation ou pour les réacteurs à haut taux de dilution, ni d'appareil de contrôle d'appoint tel qu'il en existe pour d'autres secteurs industriels. Cela ne signifie pas pour autant que l'industrie aérienne n'investit pas de façon significative dans les technologies de réduction des émissions de CO₂. Au contraire, tous les investissements faits par les compagnies aériennes dans les nouveaux appareils améliorent notre bilan d'émission. Durant les 20 années couvertes par les prévisions du CAEP, on s'attend à ce que les compagnies aériennes investissent plus d'un trillion \$US dans les nouveaux appareils.

2.4 En plus des progrès technologiques et opérationnels constants qui ont jalonné l'histoire de l'industrie, des mesures volontaires peuvent représenter des moyens flexibles et économiques de réduire les émissions. Ces mesures volontaires, permettant aux compagnies aériennes et aux autres intervenants de l'industrie d'identifier et de mettre en oeuvre les solutions optimales, offrent le meilleur potentiel pour limiter ou réduire l'impact environnemental des émissions de CO₂, conformément aux objectifs de la Convention de Chicago.

2.5 Les études de l'OACI démontrent que l'imposition de taxes ou de redevances représente la moins bonne option pour réduire les émissions de CO₂ puisque cette réduction se ferait en augmentant de façon marquée les tarifs, ce que le public voyageur et l'industrie trouvent inacceptable. La capacité en serait réduite et l'industrie ne répondrait pas à la demande. Pour atteindre les objectifs de réduction mentionnés dans les analyses de l'OACI, il faudrait imposer des taxes ou des redevances dont le montant annuel se situerait entre 47 et 245 milliards \$US².

2.6 Contrairement à ce que certains prétendent, les *redevances à recette neutre* ne sont pas la solution. L'avantage serait que le coût global pour l'industrie serait moins élevé qu'avec d'autres mesures, puisque certaines compagnies paieraient tandis que d'autres bénéficieraient de remises en fonction de la composition de leur flotte, de l'âge et de l'utilisation des appareils. Cependant, l'impact financier de cette mesure varierait beaucoup selon les compagnies (créant des « gagnants » et des « perdants ») et le bénéfice pour l'environnement serait minime.

2.7 De plus, le prélèvement de droits sur les émissions pose des obstacles légaux et institutionnels reliés à l'application et à l'interprétation de politiques de l'OACI en vigueur depuis longtemps. L'IATA fait état de ces obstacles dans le document A35-WP/95 et appuie entièrement le texte soumis par le Conseil de l'OACI dans l'Annexe I de l'ébauche de l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*.

2.8 En comparaison des autres options étudiées, un système d'échange de droits, qui permettrait aux compagnies d'échanger des quotas d'émission à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur de l'aviation, pourrait théoriquement maximiser les réductions de CO₂ à un moindre coût. Les analyses de l'OACI démontrent que les échanges de droits d'émission seraient de loin plus économiques que l'imposition de taxes ou de redevances. Toutefois, l'incidence sur la croissance de l'industrie, sur les coûts et sur la concurrence demeure incertaine; il dépendrait de la conception du système d'échange et de l'accès des compagnies à des allocations suffisantes et abordables. Pour atteindre les cibles hypothétiques de réduction envisagées dans les analyses de l'OACI, les coûts se situeraient entre 17 et 60 milliards \$US annuellement³. Cependant, pour les mêmes cibles, les coûts dans un système d'échange de droits d'émission seraient de 66 % à 75 % moins élevés qu'avec un système de taxes et de redevances.

² Rapport final des groupes de travail FESG/MATG pour la réunion CAEP/5, (nov. 2000), p. A-3, Tableau A2.

³ Ibid., p. A-28, Tableau A21.

2.9 Considérant que les échanges de droits d'émission s'avèrent intéressants à long terme, surtout si on les compare aux taxes et aux redevances, l'IATA appuie fortement le CAEP qui recommande que l'OACI continue à évaluer les options en matière d'échange de droits d'émission. L'IATA n'est cependant pas d'accord avec la recommandation de la conférence CAEP/6 qui suggère que l'OACI abandonne le développement d'un modèle de système d'échange de droits spécifique à l'aviation. Cette approche correspondrait pourtant particulièrement bien au mandat l'OACI dans le contexte du Protocole de Kyoto et de la Convention de Chicago. La recommandation de CAEP/6 était prématurée puisque au moment de la conférence CAEP/6, le Comité n'avait pas reçu la version finale du rapport d'expertise à ce sujet. Plus encore, ce rapport final n'endosse pas l'argument du CAEP selon lequel la poursuite de cette approche serait trop complexe et trop longue. En fait, cet argument est en contradiction avec le rapport d'expertise qui dit qu'un système spécifique à l'aviation pourrait être mis en place plus rapidement qu'un système intégré d'échange.

2.10 Un système d'échange de droits d'émission spécifique à l'aviation, sous l'égide de l'OACI, diminuerait les risques d'incohérence dans la réglementation, les inégalités au niveau de la concurrence et l'utilisation de mesures d'atténuation non viables économiquement. Au terme d'une période d'essai volontaire, le système pourrait déboucher sur des mesures ultérieures plus logiques. L'OACI affirmerait ainsi son rôle de leader dans le débat sur les changements climatiques.

2.11 C'est pourquoi l'IATA presse l'Assemblée de modifier l'ébauche de l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*, Appendice I, article 2 c) 2) de la façon suivante :

« *Demande au Conseil, pour la suite de ses travaux, d'envisager les trois approches formulées par le CAEP. Selon la première approche, l'OACI appuierait le développement d'un système volontaire d'échange de droits d'émission proposé par les États et organismes internationaux intéressés. Selon la seconde approche, l'OACI offrirait aux États des orientations appropriées pour les aider à inclure les émissions issues de l'aviation internationale à leur système national d'échange de droits, conformément au processus de la CCNUCC. Suivant la troisième approche, l'OACI travaillerait au développement d'un régime d'échange de droits spécifique à l'aviation; ce régime pourrait s'harmoniser avec d'autres systèmes en développement. Quelle que soit l'approche, le Conseil devrait faire en sorte que les lignes directrices sur un système ouvert d'échange des droits d'émission constituent la base structurelle et juridique de la participation de l'aviation à un système ouvert d'échange de droits, et comprenant des éléments clés tels que les comptes rendus, la surveillance et la conformité. »*

3. ENGAGEMENT DE L'INDUSTRIE

3.1 Dans le présent contexte, les compagnies membres de l'IATA s'engagent à contribuer activement aux efforts de l'industrie aérienne pour limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre qui contribuent aux changements climatiques.

3.2 Cet engagement vise à diminuer davantage l'utilisation de combustible et les émissions grâce à des mesures opérationnelles, des solutions technologiques et d'autres mesures volontaires. L'IATA exhorte l'ensemble de l'industrie du transport aérien – non seulement les compagnies aériennes, mais aussi les fournisseurs de services de contrôle de la circulation aérienne, les aéroports et les autres intervenants – à se montrer aussi proactive et innovatrice que possible. Les compagnies aériennes ont toujours eu intérêt à réduire la consommation de combustible et, par conséquent, les émissions de CO₂ qui

en résultent. La flambée des prix qui affecte le combustible constitue, pour l'industrie, une motivation supplémentaire à l'égard des mesures de conservation.

4. LE LEADERSHIP DE L'OACI

4.1 L'IATA appuie fermement le leadership de l'OACI en matière de changements climatiques et appuie la récente mise au point par le CAEP de matériel d'orientation sur les accords volontaires. De plus, l'IATA presse l'OACI de compléter ses études sur les échanges de droits d'émission et autres mesures d'atténuation.

4.2 L'IATA encourage fortement l'OACI à participer aussi activement que possible aux délibérations des Nations Unies sur les changements climatiques et autres questions qui peuvent affecter l'aviation, puisque le point de vue de l'aviation doit être entendu dans le cadre du débat qui fait suite au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, tenu en septembre 2002. À cette fin, l'IATA propose que dans l'Appendice I de l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*, le premier article soit divisé en deux parties et se lise comme suit :

« L'Assemblée :

1. demande au Conseil de poursuivre l'élaboration d'orientations sur l'application de mesures fondées sur le marché destinées aux États et visant à réduire ou à limiter les incidences environnementales des émissions des moteurs d'aviation, en particulier pour ce qui est de l'atténuation des effets de l'aviation sur les changements climatiques;

2. encourage le Conseil à présenter au plus tôt son avis à la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), tout en s'assurant que l'OACI ait voix au chapitre dans toutes les discussions importantes des Nations Unies portant sur les politiques relatives aux changements climatiques ou sur toute autre question qui pourrait affecter l'aviation. »

4.3 La 35^e session de l'Assemblée devrait confirmer le point de vue du Conseil de l'OACI, tel qu'énoncé dans l'Appendice I, article 2b) 3 de l'ébauche de l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*, à savoir que les orientations actuelles de l'OACI ne justifient pas l'imposition de redevances sur les émissions de gaz à effet de serre et que le milieu de l'aviation devrait plutôt se concentrer sur des mesures et des accords volontaires, un système ouvert d'échange de droits et d'autres mesures d'atténuation. À cet égard, les politiques de l'OACI sur les changements climatiques doivent être adaptées aux caractéristiques spécifiques de l'aviation, afin d'adopter les solutions les plus flexibles et les plus économiques, celles qui réduisent les inégalités concurrentielles et qui assurent une stabilité à long terme dans le cadre commun de l'OACI.

5. L'APPUI DES ÉTATS

5.1 On s'attend à ce que les États participent aux efforts en cours en encourageant et en réalisant des améliorations aux infrastructures (notamment des solutions ATM/CNS visant à raccourcir les routes et à réduire la congestion) et en reconnaissant les efforts de l'industrie pour minimiser ses

émissions, notamment par l'achat d'aéronefs plus efficaces au plan énergétique et par l'application de pratiques opérationnelles qui réduisent la consommation de combustible.

5.2 Les États, en collaboration avec l'industrie, devraient continuer à travailler au sein du CAEP pour améliorer notre compréhension des incidences climatiques des émissions de l'aviation. Les compagnies aériennes membres de l'IATA appuient activement ces recherches et vont maintenir leur appui.

5.3 Tel que proposé par le Conseil de l'OACI à l'Assemblée, les États sont fortement encouragés à ne pas recourir à des taxes et à des redevances locales, nationales ou régionales pour solutionner le problème de l'impact de l'aviation sur les changements climatiques. Les États devraient aussi s'assurer que leurs politiques soient en accord avec celles de l'OACI. Les États contractants sont priés d'éviter toute mesure qui pourrait perturber le système de transport aérien international ou compromettre la capacité de l'industrie de financer des progrès technologiques ou opérationnels, ou d'autres mesures volontaires.

6. SUITE À DONNER PAR L'ASSEMBLÉE

6.1 L'Assemblée est invitée à :

- a) prendre acte du présent mémoire et de la volonté de l'industrie de contribuer activement aux efforts de l'aviation pour limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre qui contribuent aux changements climatiques, étant entendu que ces efforts doivent absolument tenir compte de la nécessité, pour une société durable, de permettre au transport aérien de croître et de répondre à la demande, tout en minimisant ses coûts et en protégeant le régime concurrentiel;
- b) encourager le Conseil de l'OACI à poursuivre, dans le cadre du CAEP, le développement de politiques sur les changements climatiques qui tiennent compte des besoins spécifiques à l'aviation, afin d'adopter les solutions les plus flexibles et les plus économiques, et à s'assurer que l'OACI représente bien les intérêts de l'aviation et fasse la promotion de ses réalisations dans les débats des Nations Unies sur les changements climatiques et sur d'autres questions touchant l'aviation;
- c) encourager les États contractants à participer aux efforts en cours en encourageant et en réalisant des améliorations aux infrastructures, en particulier par les solutions ATM/CNS, et à s'abstenir de toute mesure d'atténuation locale, nationale ou régionale, telles que des taxes ou des redevances, qui pourraient compromettre les politiques de l'OACI et menacer la capacité de l'industrie de financer des progrès technologiques ou opérationnels, ou d'autres mesures volontaires;
- d) tenir compte des propositions précises de l'IATA contenues dans le présent mémoire (voir notamment les paragraphes 2.11 et 4.2) concernant l'ébauche de l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement* (A35-WP/77);
- e) soutenir le développement constant de l'aviation en tant qu'élément essentiel d'une société durable.