



ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 15 : Protection de l'environnement

QUESTIONS LIÉES AUX REDEVANCES SUR LES ÉMISSIONS DES MOTEURS D'AVIATION IMPOSÉES AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

(Note présentée par 20² États membres de la Commission
latino-américaine de l'aviation civile)

SOMMAIRE

La présente note de travail souligne certaines questions techniques et juridiques relatives à l'imposition de redevances sur les émissions des moteurs d'aviation, en insistant sur les incidences de ce type de redevances sur les pays en développement, et sur la nécessité pour l'Assemblée d'adopter une position officielle d'opposition à toute imposition de redevances sur les émissions de CO₂.

1. INTRODUCTION

1.1 Dans les années 1980, des preuves scientifiques relatives à l'incidence des gaz à effet de serre produits par les activités humaines sur les changements climatiques à l'échelle mondiale ont commencé à susciter certaines préoccupations au sein du public. De ce fait, l'OACI a entrepris d'étudier des mécanismes visant à réduire les émissions de ces gaz dans l'aviation.

1.2 Les mesures prises par l'OACI comprennent notamment les initiatives établies dans l'Appendice I à la Résolution A33-7 de l'Assemblée, qui 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, ... ». Cette résolution demande aussi instamment au Conseil d'évaluer les coûts et les avantages des diverses solutions possibles.

¹ Les versions anglaise et espagnole sont fournies par la CLAC.

² Argentine, Aruba, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Cuba, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela.

1.3 Afin de se conformer à la résolution en question, le Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP) a conduit des études concernant les mesures fondées sur le marché, qui constituent des outils politiques pour réaliser les objectifs environnementaux à moindre coût et de manière plus souple comparativement aux méthodes traditionnelles de contrôle.

1.4 Dans ce contexte, et concernant le CO₂, les études se sont focalisées initialement sur l'analyse des mesures suivantes : échange de droits d'émission, mesures volontaires et application de redevances.

1.5 L'analyse du Groupe de soutien sur les prévisions et l'analyse (FESG), présentée à la cinquième réunion plénière du CAEP en janvier 2001, a révélé que l'application de redevances constituait la mesure la pire du point de vue du rapport coûts-avantages.

1.6 Par conséquent, se fondant sur les études conduites par ledit Comité, la 33^e session de l'Assemblée a reconnu que :

- a) l'échange de droits d'émission constituait la mesure la plus efficace et la moins coûteuse de limiter ou de réduire les émissions de CO₂ à long terme ;
- b) dans un premier temps, des mesures volontaires peuvent être appliquées à court terme ;
- c) l'application de redevances sur les émissions, bien qu'elle ait le pire rapport coûts-avantages, nécessiterait des études plus approfondies.

2. IMPOSITION DE REDEVANCES

2.1 La question de l'imposition de redevances sur les émissions, notamment les émissions de CO₂, comporte des problèmes à la fois techniques et juridiques qui doivent être dûment évalués et résolus avant de commencer à recourir à un tel mécanisme. Il convient de prendre en note les aspects suivants :

- a) le transport aérien n'est pas la cause principale du changement climatique puisqu'il n'y entre que pour 3,5 % des émissions à l'échelle mondiale qui causent un effet de serre (*Groupe d'experts intergouvernemental sur les changements climatiques*, 2000); par conséquent, il est important d'examiner la part à attribuer aux autres secteurs industriels ;
- b) la politique actuelle de l'OACI concernant l'imposition de redevances, fondée sur le Doc 9082/6 — Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne, se rapporte aux aéroports et aux services de navigation aérienne et ne s'applique pas aux émissions étant donné qu'elle n'a pas été élaborée à cette fin. Les émissions de CO₂ ont une particularité unique, à savoir qu'elles ont un caractère mondial et ont une incidence à long terme, de sorte qu'elles ne cadrent pas avec la politique actuelle de l'OACI concernant les tarifs des vols intérieurs ;
- c) en 1996, le Conseil de l'OACI a recommandé que des redevances liées aux émissions, fondées sur les coûts de réduction de l'incidence des émissions des moteurs d'aviation sur l'environnement, soient présentées sous forme de redevances

plutôt que de tarifs, à condition que ces coûts soient bien identifiés et directement imputés au transport aérien ;

- d) le FESG a évalué les coûts externes des émissions de CO₂ et présenté les résultats de son analyse à la réunion du Groupe directeur du CAEP, qui s'est tenue en 2003 à Orlando (États-Unis). Les valeurs obtenues vont de 2 à 127 \$US par tonne de CO₂, ce qui traduit bien les imprécisions concernant les incidences de ce gaz et les différentes méthodes d'analyse économique ;
- e) en raison de la complexité technique significative de la question, aucun paramètre d'efficacité des aéronefs n'a été élaboré pour l'instant pour appuyer l'estimation des redevances sur les émissions de gaz des moteurs d'aviation, en se fondant sur un fonctionnement optimal pour divers réglages de puissance, sur les distances franchies et sur les phases de vol ;
- f) les compagnies aériennes continuent de souffrir des incidences des attaques du 11 septembre, de la guerre en Iraq et de l'épidémie de SRAS qui ont provoqué une réduction du trafic aérien et par conséquent des émissions des moteurs d'aviation. Les estimations du Secrétariat de l'OACI, présentées à la réunion CAEP/6 (2004), indiquent qu'en 2003 le trafic mondial a chuté d'environ 1 % tandis qu'au niveau régional la réduction a été de 3 %. Ainsi, en plus des difficultés techniques pour identifier les coûts liés aux émissions elles-mêmes, il ne serait pas approprié à ce stade d'introduire un type quelconque de redevance sur les émissions.

3. INCIDENCES DES REDEVANCES SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

3.1 L'imposition de redevances sur les émissions a plusieurs incidences négatives pour les pays en développement. Ces redevances entraîneront une augmentation des coûts d'exploitation des compagnies aériennes, qui sera assurément répercutée sur les prix des services aériens (de passagers et de fret), entraînant une diminution de la demande. Il est aussi important de noter que les aéronefs de technologie plus moderne, dont les niveaux d'émission sont inférieurs, sont extrêmement onéreux et ne constituent pas une solution de rechange économiquement réalisable pour remplacer les aéronefs plus âgés.

3.2 L'augmentation consécutive des coûts d'exploitation des compagnies aériennes des pays en développement a une incidence sur leur viabilité financière. On peut aussi noter que les transporteurs des pays en développement, contrairement à ce qui se produit pour les compagnies des pays développés, ne bénéficient pas de subsides gouvernementaux et de plus transportent des volumes moindres de fret et de passagers.

3.3 Ce qui précède confirme que la situation des pays en développement ne peut s'accommoder de l'imposition de redevances sur les émissions. Dans l'intervalle, d'autres éléments méritent examen :

- a) alors que les pays développés sont responsables de la plus grande part des émissions des gaz à effet de serre de l'aviation, les pays en développement ne représentent que 5 % du total des mouvements d'aéronefs dans le monde ;

- b) selon la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), article 3, paragraphe 1, « il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. » De plus, l'article 3, paragraphe 2, recommande de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement ;
- c) concernant le Protocole de Kyoto, il n'est pas exigé que les pays en développement limitent ou réduisent leurs émissions. L'article 2, paragraphe 2, stipule que seuls les pays énumérés dans son Annexe I doivent limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre qui ne sont pas sous le contrôle du Protocole de Montréal, parrainé par l'OACI. Par ailleurs, l'article 3, paragraphe 2, stipule que jusqu'à 2005, chaque pays inclus dans l'Annexe I doit justifier les progrès réalisés dans les engagements au titre de ce Protocole. Il convient de noter que, bien que le Protocole de Kyoto ait été approuvé par plus de 100 États contractants de l'OACI, les deux pays qui sont principalement responsables des émissions de CO₂ dans le monde (53,5 % du total mondial), à savoir les États-Unis et la Fédération de Russie, ne l'ont pas encore ratifié.

3.4 Ces deux documents, la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, libèrent les pays en développement de toute obligation concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et imputent plutôt la responsabilité de ces réductions aux pays développés.

4. SUITE À DONNER PAR L'ASSEMBLÉE

4.1 Compte tenu de ce qui précède, il est proposé que l'Assemblée prenne officiellement position contre toute forme de redevances intérieures, régionales, ou mondiales frappant les pays en développement, en ce qui concerne les émissions de CO₂.