



ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 15 : Protection de l'environnement

OPTIONS FONDÉES SUR LE MARCHÉ CONCERNANT LES ÉMISSIONS DE MOTEUR

(Note présentée par l'Égypte au nom des États de la CAAC*)

SOMMAIRE

La question de la réduction des émissions est liée à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et au Protocole de Kyoto. Ce Protocole exempte les pays en développement de toute obligation de réduire ou de limiter leurs émissions et demande aux pays développés de résoudre la question des émissions provenant de l'aviation civile internationale en passant par l'OACI.

Les États membres de la Commission arabe de l'aviation civile souhaitent appeler l'attention des États contractants de l'OACI sur le fait qu'il n'est pas possible d'appliquer le principe de l'échange de droits d'émissions entre l'aviation civile et d'autres secteurs dans les pays en développement. La raison en est que ces secteurs des pays en développement ne sont pas tenus, au titre des conventions internationales, de réduire ou de limiter leurs émissions. En conséquence, dans la présente note de travail, les États membres de la CAAC demandent aux États contractants de l'OACI de se conformer à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto dans leurs efforts pour réduire les émissions de l'aviation civile internationale, y compris dans leur application des options fondées sur le marché, et de prendre en compte la situation économique des pays en développement à cet égard. La communauté internationale devrait aussi appliquer à l'aviation civile internationale les politiques mises en œuvre pour réduire ou limiter les émissions dans d'autres domaines.

La suite à donner par l'Assemblée figure au paragraphe 7.

* Les membres de la CAAC sont les suivants : Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Iraq, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Oman, Palestine, Qatar, Soudan, Syrie, Tunisie et Yémen.

1. INTRODUCTION

1.1 Les aéronefs émettent des gaz et des particules directement dans la haute troposphère et la stratosphère. Ces gaz et ces particules ont un impact important sur la composition de l'atmosphère, car ils modifient la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, notamment celle du dioxyde de carbone (CO₂), de l'ozone (O₃) et du méthane (CH₄). Ils déclenchent également la formation de traînées de condensation qui peuvent augmenter la nébulosité en cirrus et causer des changements climatiques.

1.2 Des efforts considérables sont déployés actuellement pour réduire les émissions en ayant recours à divers moyens, notamment à des mesures technologiques permettant d'améliorer l'efficacité des aéronefs, des moteurs et de la consommation du carburant ainsi qu'à des mesures opérationnelles, réglementaires et économiques. On compte parmi les moyens envisagés depuis quelque temps pour réduire les émissions de CO₂ les options fondées sur le marché.

1.3 Ces options sont des outils de politique visant à réaliser les objectifs environnementaux à un moindre coût et avec plus de souplesse que ne le permettent les mesures réglementaires traditionnelles. Elles se divisent en trois catégories :

- a) compensations entre émissions;
- b) taxes sur les émissions;
- c) accords volontaires.

2. INCIDENCES ÉCONOMIQUES DES OPTIONS FONDÉES SUR LE MARCHÉ

2.1 Ces options auront pour effet de relever les coûts d'exploitation des transporteurs aériens, ce qui se traduira par une augmentation des tarifs et conduira de ce fait à une baisse de la demande. L'ampleur et la portée régionale de cette baisse dépendront du prix et de l'élasticité de la demande ainsi que de la mesure dans laquelle l'augmentation des prix sera transférée aux consommateurs. Les options fondées sur le marché devraient également amener l'industrie à adopter des mesures axées sur l'offre; peut-être l'utilisation d'aéronefs à faible consommation de carburant, l'emploi de procédures opérationnelles plus efficaces par les transporteurs aériens, la modernisation des systèmes de la circulation aérienne par les fournisseurs ou encore une mise au point plus poussée de nouvelles technologies par les fabricants.

2.2 Les incidences environnementales seront évaluées en déterminant la mesure dans laquelle les options fondées sur le marché permettront de réduire les émissions de CO₂. Elles seront indiquées par l'ampleur de la réduction des émissions de CO₂ par rapport au scénario de référence.

3. POSITION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SUR L'APPLICATION MONDIALE DES OPTIONS FONDÉES SUR LE MARCHÉ

3.1 Les pays en développement conservent une position forte vis-à-vis de l'application des options fondées sur le marché, une mesure qui peut avoir des effets néfastes sur leur développement économique. Les États en développement estiment qu'ils ont un droit moral fondamental d'être exemptés de certaines obligations de réduire ou de limiter les émissions. Ce droit a été reconnu dans la

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et dans le Protocole de Kyoto. Le préambule de la Convention précise les points suivants :

- ...
 - «Notant que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés, que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles et que la part des émissions totales imputable aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement,
- ...
 - Conscientes des difficultés particulières que connaîtront les pays, notamment les pays en développement, dont l'économie est particulièrement tributaire de la production, de l'utilisation et de l'exportation de combustibles fossiles, du fait des mesures prises pour limiter les émissions de gaz à effet de serre,
- ...
 - Affirmant que les mesures prises pour parer aux changements climatiques doivent être étroitement coordonnées avec le développement social et économique afin d'éviter toute incidence néfaste sur ce dernier, compte pleinement tenu des besoins prioritaires légitimes des pays en développement, à savoir une croissance économique durable et l'éradication de la pauvreté,
- ...
 - Conscientes que tous les pays, et plus particulièrement les pays en développement, doivent pouvoir accéder aux ressources nécessaires à un développement social et économique durable et que, pour progresser vers cet objectif, les pays en développement devront accroître leur consommation d'énergie en ne perdant pas de vue qu'il est possible de parvenir à un meilleur rendement énergétique et de maîtriser les émissions de gaz à effet de serre d'une manière générale et notamment en appliquant des technologies nouvelles dans des conditions avantageuses du point de vue économique et du point de vue social,»

3.2 Conformément au préambule de la CCNUCC et à d'autres dispositions, il est stipulé à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention que :

«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.»

Le paragraphe 2 de l'article 3 de la CCNUCC précise également que :

«Il convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement Parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, ainsi que des Parties, notamment des pays en développement Parties, auxquelles la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale.»

3.3 Ces dispositions sont prévues par la CCNUCC. Le Protocole de Kyoto, annexé à la Convention, n'exige pas que les pays développés limitent ou réduisent leurs émissions. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Protocole contiennent les dispositions suivantes :

«Les Parties visées à l'annexe I cherchent à limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre non réglementées par le Protocole de Montréal provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports aériens et maritimes, en passant par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation maritime internationale, respectivement.» (Article 2, paragraphe 2)

«Les Parties visées à l'annexe I s'efforcent d'appliquer les politiques et les mesures prévues dans le présent article de manière à réduire au minimum les effets négatifs, notamment les effets néfastes des changements climatiques, les répercussions sur le commerce international et les conséquences sociales, environnementales et économiques pour les autres Parties, surtout les pays en développement Parties et plus particulièrement ceux qui sont désignés aux paragraphes 8 et 9 de l'article 4 de la Convention, compte tenu de l'article 3 de celle-ci. La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole pourra prendre, selon qu'il conviendra, d'autres mesures propres à faciliter l'application des dispositions du présent paragraphe.» (Article 2, paragraphe 3)

3.4 Il ressort donc de ce qui précède que :

- a) la CCNUCC de 1992 et le Protocole de Kyoto de 1997 engagent les pays industrialisés à limiter ou à réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais en exemptent les pays en développement;
- b) le Protocole de Kyoto, adopté par la Conférence des Parties à la CCNUCC en décembre 1997, exige des pays développés qu'ils continuent à limiter ou à réduire, par l'intermédiaire de l'OACI, les émissions de gaz à effet de serre provenant des aéronefs tout en tenant compte des répercussions éventuelles des mesures prises sur les pays en développement;
- c) le Protocole de Kyoto établit une distinction entre les émissions provenant de l'aviation civile internationale et les émissions provenant de l'aviation civile intérieure, en demandant aux pays développés de continuer à limiter ou à réduire les émissions provenant de l'aviation civile internationale en passant par l'OACI (article 2, paragraphe 2, du Protocole). Les émissions provenant de l'aviation civile intérieure figurent plutôt dans les objectifs nationaux des pays développés; ces objectifs visent à réduire le total des émissions de 6 gaz à effet de serre, provenant de toutes les sources, de 5,2 % par rapport au niveau de 1992 au cours de la période 2008-2012;
- d) le CAEP de l'OACI a convoqué sa cinquième réunion (Montréal, 8 - 17 janvier 2001) en vue d'étudier plus à fond les incidences que les options fondées sur le marché pourraient avoir sur les pays en développement et a indiqué que les intérêts de ces pays devraient être pris en compte lors de l'application de ces options;
- e) la plupart des pays en développement qui sont déjà exempts de l'obligation de réduire leurs émissions sont des membres de l'OACI qui explorent les divers moyens et les

différentes méthodes de réduire les émissions conformément au paragraphe 2 de l'article 2;

- f) le secteur industriel et les autres secteurs des pays en développement n'étant pas dans l'obligation de réduire les émissions, le principe de compensations ou d'échanges de droits d'émissions avec d'autres secteurs n'est pas réalisable dans ces pays.

3.5 Compte tenu de ce qui précède, les pays en développement n'ont aucun intérêt à adopter des mesures de contrôle des gaz à effet de serre émis par l'aviation civile internationale, à moins qu'il ne soit prouvé que ces mesures avantagent leurs économies ou au moins ne produisent pas d'effets qui leur sont néfastes.

4. CONSÉQUENCES DES OPTIONS FONDÉES SUR LE MARCHÉ

4.1 L'OACI est en train d'évaluer diverses options fondées sur le marché destinées à réduire les émissions de CO₂ provenant de l'aviation. L'accent mis sur ces options s'appuie sur des études théoriques qui ont montré que ces options permettent de réduire les émissions de CO₂ à des coûts inférieurs à ceux d'autres méthodes. Ces options comprennent notamment les échanges de droits d'émissions, les prélèvements (redevances ou taxes) et les accords volontaires qui pourraient être appliqués à l'échelle régionale ou internationale.

4.2 L'analyse réalisée par le Groupe de soutien sur les prévisions et l'analyse économique (FESG) de l'OACI montre que la plus grande partie (70 %) d'une réduction des émissions effectuée à moindre coût proviendrait nécessairement d'une diminution du nombre de kilomètres parcourus et du nombre de tonnes-kilomètres payantes. Toujours selon cette analyse, le reste (30 %) proviendrait des avancées technologiques permettant d'améliorer l'efficacité de la consommation du carburant.

4.3 Conformément aux prévisions jusqu'en 2010, à un coût marginal de 45 \$US par tonne de CO₂, les kilomètres parcourus par aéronef seraient réduits d'environ 5 % pour les États énumérés dans l'Annexe B et d'environ 4 % pour ceux qui ne figurent pas dans cette annexe. Cette réduction manifeste du nombre de kilomètres par aéronef se traduira par une diminution de la taille des flottes (6 % et 5 % respectivement) et des services des transporteurs aériens.

4.4 Sans entrer dans les détails, il ne fait aucun doute que la mise en œuvre internationale des options fondées sur le marché aura des incidences sur les pays en développement. La diminution du nombre de kilomètres parcourus par les aéronefs aura des conséquences pour d'autres activités qui dépendent du transport aérien, comme le tourisme. Même si les répercussions de ces options peuvent être acceptables pour certains pays, elles pourraient être beaucoup plus marquées et moins acceptables pour d'autres États et avoir des effets négatifs sur leurs exportations. Le transport aérien international contribue à l'échange de services, aux affaires et au commerce extérieur; les services de transport des touristes et du fret aérien en font également une source de devises fortes.

5. APPLICATION DES OPTIONS FONDÉES SUR LE MARCHÉ EN TENANT COMPTE DE LA SITUATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET EN GARANTISSANT QUE CES OPTIONS ONT UNE INCIDENCE NÉFASTE MINIMALE SUR CES PAYS ET UNE INCIDENCE MINIMALE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES COMPAGNIES AÉRIENNES DES ÉTATS DE L'ANNEXE B.

5.1 Les caractéristiques spéciales des vols de l'aviation civile internationale sont sans doute la raison principale pour laquelle le carburant d'aéronef n'a pas été inclus dans le Protocole de Kyoto. Les aéronefs utilisés dans les opérations internationales sont considérés comme des unités mobiles qui produisent des émissions tandis que les usines et autres installations sont considérées comme des unités fixes. Un aéronef peut être la propriété d'un État, décoller du territoire d'un autre État, atterrir dans un troisième État et traverser l'espace aérien de plusieurs autres États au cours d'un même vol. Le principal problème est donc de résoudre la question des émissions provenant de l'aviation civile internationale dans les espaces aériens et les aéroports de pays autres que le pays de l'aéronef. Les options envisagées sont les suivantes :

- a) l'aviation civile internationale se doit d'appliquer une politique de limitation ou de réduction des émissions, comme c'est le cas dans d'autres secteurs d'activité. Les États de l'Annexe B doivent donc assumer leur pleine responsabilité à cet égard vu qu'ils produisent 73 % du total des émissions provenant des activités de l'aviation civile internationale;
- b) en conséquence, les options fondées sur le marché doivent être appliquées de manière que leurs répercussions et leurs incidences financières négatives retombent sur les États de l'Annexe B, notamment en ce qui concerne les prélèvements;
- c) il faut laisser aux pays en développement la possibilité de mettre en œuvre, entre eux ou avec les États de l'Annexe B, les options relatives aux échanges et aux accords volontaires qu'ils estiment avantageuses;
- d) les pays en développement doivent s'efforcer de prendre les mesures nécessaires en mettant en œuvre des options fondées sur le marché ou d'autres options, conformément à la politique officielle de l'OACI, pour réduire la pollution dont ils sont responsables tout en tenant compte de leurs besoins en matière de développement économique.

5.2 En conclusion, il est de la plus haute importance d'harmoniser les politiques de réduction des émissions dans l'aviation civile internationale avec les politiques et les principes du Protocole de Kyoto qui exemptent les pays en développement de tout engagement à limiter ou à réduire les émissions, et ces principes doivent être respectés. Il doit être rigoureusement tenu compte des intérêts des pays en développement et des pays pauvres dans l'application des moyens destinés à limiter ou à réduire les émissions, y compris les options fondées sur le marché.

6. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES CONCERNANT LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

6.1 La présente note de travail a été soumise à la réunion CAEP/6 (Montréal, 2 - 12 février 2004) par les États arabes en tant que pays en développement. L'attention de la réunion a été appelée sur le fait qu'un groupe régional de pays en développement s'opposent aux mesures

qui pourraient leur être imposées alors que le Protocole de Kyoto lui-même les exempte des obligations en matière de réduction des émissions. Ce groupe a demandé que la situation économique des pays en développement soit prise en compte dans les recherches concernant les options fondées sur le marché, après un échange exhaustif de points de vue. La réunion est convenue d'une conclusion selon laquelle tous les membres appuient la nécessité de tenir compte des incidences possibles sur les États en développement et les États développés, lors de l'examen des options fondées sur le marché. Les membres représentant les États en développement ont lancé un appel à la réunion CAEP/6 pour que soit soutenue la nécessité de se conformer aux dispositions pertinentes de la CCNUCC dans l'application des options fondées sur le marché pour réduire ou limiter les émissions de l'aviation civile internationale, exemptant ainsi les pays en développement de toute obligation à cet égard. Conformément à l'esprit des observations formulées par le Président du Conseil à la séance d'ouverture de CAEP/6, où il insistait sur le fait qu'il n'était pas demandé au Comité CAEP d'entériner ou de rejeter l'application de certaines mesures fondées sur le marché et que celui-ci devrait donc éviter de s'engager dans de telles délibérations, d'autres membres n'ont pu souscrire à la recommandation en question. Ils étaient d'avis qu'elle soulevait des questions qui excédaient le mandat du CAEP, à savoir évaluer les incidences de l'application des options fondées sur le marché et fournir des renseignements pertinents au Conseil.

6.2 Se fondant sur les délibérations mentionnées ci-dessus, en tant que pays en développement, les États arabes soumettent la présente note de travail à la 35^e session de l'Assemblée pour qu'elle en examine le contenu, y compris les aspects techniques et politiques de la question.

7. SUITE À DONNER PAR L'ASSEMBLÉE

7.1 L'Assemblée est invitée :

- a) à réaffirmer la nécessité de préserver la cohérence et la conformité avec le Protocole de Kyoto et la CCNUCC dans l'application des options fondées sur le marché pour réduire ou limiter les émissions de l'aviation civile, en évitant d'imposer aux États en développement toutes obligations à cet égard;
- b) à faire siennes les considérations et les demandes exposées dans la présente note de travail en vue de les insérer dans l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*.