



ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE

A35-WP/223
EX/88
24/9/04

ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 15 : Protection de l'environnement

MISE À JOUR DE LA RÉOLUTION A33-7 : EXPOSÉ RÉCAPITULATIF DE LA POLITIQUE PERMANENTE ET DES PRATIQUES DE L'OACI DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

(Note présentée par les 25 États membres de l'Union européenne¹, la Norvège et la Suisse)

SOMMAIRE

La présente note examine le projet révisé d'exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement (A35-WP/77), et formule un petit nombre de propositions de modifications du projet. L'exposé récapitulatif constitue une déclaration par laquelle l'OACI s'engage à garantir que la croissance et la prospérité continues du secteur sont assurées en harmonie avec des objectifs sociaux et environnementaux, et à spécifier une politique et des pratiques détaillées. Les modifications proposées permettraient d'actualiser et de clarifier certaines positions de politique et de préserver une marge de manœuvre maximale permettant aux États d'élaborer des solutions créatives aux problèmes environnementaux. Ces modifications ne sont pas contraignantes et n'obligent en rien les États à prendre des mesures qui ne soient pas conformes à leurs engagements ou politiques aux échelles nationale et internationale.

RÉFÉRENCES

A35-WP/56
A35-WP/76
A35-WP/77
Notes de travail de la CEAC

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

1. INTRODUCTION

1.1 La note de travail A35-WP/77 contient un projet révisé d'exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement. Cette note a été élaborée à la lumière des faits nouveaux survenus depuis la 33^e session de l'Assemblée, notamment lors de la sixième réunion du Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP), qui s'est tenue en février 2004, et des délibérations ultérieures au sein du Conseil. Le nouvel exposé remplacerait la Résolution A33-7.

1.2 L'exposé récapitulatif révisé constitue un repère qui permet de juger des titres de compétence de l'OACI en matière d'environnement. La politique et les pratiques qu'il décrit ont une importance qui va au-delà du secteur du transport aérien et sont étudiées par nombre d'États et d'organisations parties prenantes dans le contexte de priorités et d'engagements de plus grande ampleur dans les domaines du transport et de l'environnement. Il existe des possibilités que la mission principale de l'OACI de promouvoir le développement de l'aviation civile soit compromise pour ne pas avoir accordé une attention suffisante (réelle ou perçue) aux problèmes d'environnement liés au secteur de l'aviation. Les préoccupations de société en matière d'environnement — locales, régionales et mondiales — ne diminuent pas et la conscience des incidences particulières de l'aviation croît dans un certain nombre de pays.

1.3 Il est donc gratifiant que le projet d'exposé récapitulatif continue de reconnaître qu'il est important de prendre des mesures qui tiennent compte de toutes les incidences sur l'environnement et énonce un ensemble complet d'outils et de mesures à la disposition des institutions gouvernementales et non gouvernementales. Le développement de ces outils et mesures doit beaucoup aux travaux du CAEP et, plus particulièrement, aux participants des groupes de travail qui représentent les milieux chargés de la réglementation et de l'industrie du transport aérien, car ils consacrent beaucoup d'efforts et de ressources à parvenir à des solutions communes.

1.4 Nombre des révisions de la Résolution A33-7 reflètent l'excellent travail réalisé depuis la 33^e session de l'Assemblée. Elles constituent des déclarations de progrès réalisés dont tout le monde peut se réjouir. Mais l'OACI et ses États contractants doivent rester vigilants pour garantir que les engagements bien établis concernant l'environnement demeurent vivaces et que l'on évite les messages négatifs par inadvertance. Trop d'attention à ce qui ne peut se faire plutôt qu'à ce qui peut être fait risque de ternir l'image et les perspectives de croissance du secteur.

1.5 Les modifications qu'il est proposé d'apporter au projet d'exposé, qui figure dans l'appendice à la présente note, constituent une tentative modeste de clarifier certaines positions et d'aider à maintenir l'OACI dans son rôle clé pour déterminer la direction future de la politique en matière d'environnement en aviation.

2. AMENDEMENTS DU TEXTE PROPOSÉ DANS LA NOTE A35-WP/77

2.1 Nos amendements sont présentés en appendice. Chaque modification est présentée de façon détaillée, accompagnée d'une explication brève de l'objet de l'amendement.

2.2 Les amendements sont un mélange 1) de modifications du texte qui figurait dans des résolutions antérieures mais qui semble être devenu désuet, 2) d'amendements des révisions proposées dans la note A35-WP/77 (y compris le rétablissement de certains éléments de texte que cette note propose de supprimer) et 3) de certains fragments de texte entièrement nouveaux.

2.3 Nous estimons que tous les amendements proposés cadrent entièrement avec la politique de l'OACI et les recommandations du CAEP, et sont factuellement exacts.

3. **INCIDENCE FINANCIÈRE DES MESURES PROPOSÉES**

3.1 Nous estimons qu'aucune des modifications proposées n'aurait d'incidence néfaste sur les besoins du CAEP et du Secrétariat en matière de ressources.

4. **SUITE À DONNER PAR L'ASSEMBLÉE**

4.1 L'Assemblée est invitée à examiner et à approuver les modifications proposées dans l'Appendice 1 à la présente note de travail, lorsqu'elle adoptera le projet d'exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement, qui figure dans la note A35-WP/77.

APPENDICE

Note : Les sous-titres ci-après renvoient aux appendices spécifiques du projet révisé d'*Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement*, présenté dans la note A35-WP/77. Le nouveau texte proposé est en caractères ordinaires, accompagné d'une explication de l'objet de la modification, en italiques, immédiatement après le nouveau texte. Lorsque des modifications sont apportées au texte existant, elles sont signalées en barrant le texte modifié, qui est remplacé par un texte en italiques. Les renvois aux numéros de page sont fondés sur le texte en langue française du projet révisé d'exposé.

Appendice A — Généralités

Proposition 1 : Le nouveau cinquième considérant, à la page A-3, doit être amendé comme suit :

« Considérant que *la politique de l'OACI et de ses États contractants devrait être élaborée sur la base des renseignements fiables sur les effets environnementaux de l'aviation, ~~soient indispensables pour l'élaboration de politiques par l'OACI et ses États contractants,~~* »

Motif : *Le fait de faire de la fiabilité des renseignements sur l'environnement une exigence essentielle pour l'élaboration de politiques est trop contraignant. Bien qu'il soit évidemment très important de disposer de renseignements fiables, l'absence d'une complète certitude ne devrait pas empêcher de prendre des mesures de précaution qui peuvent être avantageuses du point de vue coût-efficacité.*

Proposition 2 : Un nouveau sixième considérant sera introduit à la page A-3, qui se lira :

« Considérant que la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, formulée à la CNUED de 1992, signale qu'il existe des menaces de dommages graves ou irréversibles à l'environnement, l'absence d'une totale certitude scientifique ne peut être invoquée comme raison de retarder la prise de mesures avantageuses du point de vue coût-efficacité pour éviter une dégradation de l'environnement, »

Motif : *Ce nouveau considérant est la suite logique du nouveau cinquième considérant énoncé ci-dessus. Il indique clairement que l'absence d'une totale certitude scientifique ne devrait pas être invoquée comme raison de retarder des mesures visant à s'attaquer à de graves problèmes d'environnement. L'obligation de prendre des mesures de précaution constitue un principe de base de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à laquelle pratiquement tous les États contractants de l'OACI sont Parties.*

Proposition 3 : Un amendement mineur du dernier paragraphe du dispositif, à la page A-4, se lit comme suit :

« 7. *Prie instamment les États d'éviter de prendre des mesures unilatérales en matière d'environnement qui ~~n'auraient~~ ne cadrent pas avec le développement ordonné de l'aviation civile internationale.* »

Motif : *Des mesures unilatérales ne devraient jamais être prises à la légère, mais elles peuvent être nécessaires dans certains cas. La modification que nous proposons établit clairement que les États devraient éviter de prendre des mesures unilatérales qui gênent le développement ordonné de l'aviation civile, par opposition à une expansion entièrement sans entrave ou sans contrôle.*

Appendice B — Élaboration de normes, pratiques recommandées et procédures et/ou d'éléments indicatifs sur la qualité de l'environnement

Proposition 4 : Suppression de quelques mots du quatrième considérant de l'Appendice B, page A-4, comme suit :

« ~~Considérant que, même si on ne la comprend pas entièrement,~~ l'incidence des émissions des moteurs d'aviation sur l'environnement est une source de préoccupation, »

Motif : *Les mots « même si on ne la comprend pas entièrement » semblent laisser entendre que l'on minimise l'importance de ces émissions. Bien que ce membre de phrase soit exact au sens strict, on peut dire qu'il existe peu d'aspects, voire aucun dans le domaine des activités anthropiques qui soient « entièrement compris ».*

Proposition 5 : Ajout d'un nouveau huitième considérant, à la page A-4, immédiatement avant le dernier considérant qui fait allusion au CAEP, comme suit :

« Considérant que le fait de ne pas prendre des mesures adéquates pour répondre aux préoccupations en matière d'environnement pourrait se traduire par une pression accrue en vue de l'adoption de mesures " de gestion de la demande " ou d'un moratoire sur le développement des aéroports dans certaines régions du monde, »

Motif : *Cette proposition se dispense d'explications. Il s'agit d'une déclaration d'« intérêt personnel bien compris ». En Europe, il devient de plus en plus difficile de faire avancer des projets d'infrastructure bien nécessaires compte tenu des appels lancés pour que des mesures soient prises en vue de restreindre la demande (et par conséquent la croissance). Cela renforce la nécessité de prendre des mesures efficaces pour pallier les incidences sur l'environnement, sans même qu'intervienne le fait que de telles mesures soient souhaitables de façon intrinsèque.*

Proposition 6 : Aligner la date d'entrée en vigueur de la nouvelle norme sur les NO_x, dans le premier paragraphe du dispositif, sur la recommandation de CAEP/6 concernant des amendements à apporter à l'Annexe 16 :

Accueille favorablement l'adoption par le Conseil, en juin 2001, de la nouvelle norme, plus stricte, concernant le bruit des aéronefs ~~destinée à figurer,~~ qui figure au Chapitre 4, Volume I, de l'Annexe 16, ainsi que la récente proposition relative à de nouvelles normes plus rigoureuses applicables aux émissions d'oxydes d'azote, qui sont destinées à être mises en application le ~~31 décembre~~ 1^{er} janvier 2008 ;

Motif : *L'Appendice H au rapport sur le point 1 de l'ordre du jour de la réunion CAEP/6 indique que la nouvelle norme concernant le NO_x s'appliquera « pour les moteurs d'un type ou d'un modèle tel que la date de construction du premier modèle de série est postérieure au 31 décembre 2007 ».*

Appendice E — Restrictions d'exploitation locales aux aéroports fondées sur le bruit

Proposition 7 : Suppression de l'alinéa h) du paragraphe 3, à la page A-12 :

~~h) de tenir compte, dans le court terme, des répercussions économiques et environnementales des récents événements ;~~

Motif : *Lorsqu'il a été introduit dans la Résolution A33-7 de l'Assemblée, en 2001, ce texte visait à faire référence aux événements tragiques du 11 septembre 2001. Il a été remplacé par le nouveau sixième considérant de l'Appendice B (page A-4) qui se lit : « Considérant que, suite à la récente diminution du trafic et à la réduction consécutive du nombre de vols, qui ont momentanément réduit la pression des préoccupations environnementales, l'aviation devrait retrouver sa courbe de croissance habituelle en 2005 et au-delà ; ». La nouvelle référence à la récente diminution du trafic est mieux à sa place dans l'Appendice B que dans l'Appendice E (qui concerne les questions liées au bruit à l'échelle locale) et peut être réinterprétée comme une référence au 11 septembre, à l'épidémie de SRAS et à d'autres agitations récentes.*

Appendice I — Mesures fondées sur le marché concernant les émissions des moteurs d'aviation

Proposition 8 : Ajout d'un nouveau huitième considérant, à la page A-18, immédiatement après le septième considérant concernant la question de l'imposition, comme suit :

« Considérant que, puisque nombre d'États imposent des taxes sur d'autres modes de transport et d'autres sources de gaz à effet de serre, il est estimé que la réévaluation de politique de l'OACI d'exonération générale d'imposition sur le carburant d'aviation ne peut être exclue, »

Motif : *On peut faire valoir que la politique de longue date concernant l'exonération de toute imposition sur le carburant d'aviation pour le transport aérien international devrait être revue étant donné que le contexte dans lequel elle a été initialement mise en place a désormais beaucoup évolué. Cette politique remonte à une époque où l'aviation civile était encore une industrie naissante nécessitant un appui pour bien s'établir et où l'incidence de la consommation de carburant d'aviation sur le climat à l'échelle mondiale ne constituait pas un problème. Dans certaines régions, il y a des segments significatifs de la société et des parties prenantes influentes qui considèrent l'exonération de taxe sur le carburant d'aviation comme désuète, notamment en comparaison avec d'autres activités ou d'autres modes de transport (par exemple les véhicules privés, le fret routier). Certains pays imposent déjà une taxe sur le carburant des services aériens intérieurs et d'autres envisagent de le faire. De récents changements survenus dans la législation de l'Union européenne autorisent le prélèvement de taxes sur le carburant pour les vols intérieurs à l'Union européenne, lorsque les États d'origine et de destination conviennent sur une base bilatérale de l'introduction de telles taxes. Les arguments avancés tiennent autant à des questions de péréquation des taxes qu'à des questions d'environnement. Ce nouveau considérant ne préconise pas de taxes sur le carburant du transport aérien international, mais observe simplement que pour certains États, l'interdiction générale de telles taxes pourrait éventuellement être réévaluée.*

Proposition 9 : Amender le premier considérant révisé, au haut de la page A-19, comme suit :

« Notant qu'il ressort des analyses réalisées par le CAEP qu'un système d'échange de droits d'émission constitue une mesure économique et efficace pour la réduction des émissions de gaz carbonique

provenant de l'aviation, d'autres études et orientations sont nécessaires en vue de l'utilisation pourraient faciliter l'établissement d'un système d'échange des droits d'émission pour l'aviation civile internationale, »

Motif : *Ces modifications ont trois résultats : premièrement, elles préservent la conclusion selon laquelle l'échange de droits d'émission est potentiellement une mesure avantageuse du point de vue coût-efficacité pour aborder la question des émissions de gaz carbonique, laquelle a été oubliée dans le texte proposé dans la note A35-WP/77 ; deuxièmement, elles suppriment l'idée que d'autres études et orientations constituent une condition préalable à la mise en place d'un système d'échange de droits d'émission englobant le transport aérien (l'Union européenne examine activement un tel système) ; troisièmement, elles suppriment l'idée que l'échange de droits d'émission est une solution à long terme, le fait étant que l'aviation pourrait être englobée dans le nouveau système d'échange de droits d'émission de l'Union européenne dès 2008.*

Proposition 10 : Suppression du nouvel alinéa b) 3), à la page A-20 :

~~3) Reconnaît que les lignes directrices de l'OACI en place ne permettent pas actuellement d'appliquer les redevances d'émissions de gaz à effet de serre;~~

Motif : *La note A35-WP/76 indiquait de façon exacte l'éventail des points de vue et certaines des questions en suspens concernant la possibilité de redevances sur les gaz à effet de serre. Cependant, une interdiction générale en attendant l'élaboration de nouvelles orientations (si l'on arrive jamais à s'entendre sur de telles orientations) ne cadre pas avec le maintien de la validité de la résolution du Conseil du 9 décembre 1996 et annulerait la marge de manœuvre que certains États estiment nécessaire pour respecter leurs engagements nationaux et régionaux afin de pallier le problème des émissions de gaz à effet de serre. La résolution de 1996 reconnaît déjà qu'il n'y a pas d'entente universelle sur cette question, mais en ajoutant cet alinéa on s'écarterait de façon significative de la politique de l'OACI. Voir aussi le motif invoqué pour la proposition 11 ci-après.*

Proposition 11 : Rétablissement des mots supprimés de l'alinéa b) 4) [qui deviendra l'alinéa b) 3) si la proposition 10 ci-dessus est acceptée] :

~~« 3) 4) Prie instamment les États de s'abstenir de prendre des mesures unilatérales visant à instaurer des prélèvements liés aux émissions qui soient incompatibles avec les indications actuelles qui soient incompatibles avec les indications actuelles; »~~

Motif : *La réintroduction du texte supprimé est conforme au maintien de la validité de la résolution du Conseil du 9 décembre 1996 et cadre avec notre proposition 10 ci-dessus. La note A35-WP/139 présentée par 41 États membres de la CEAC indique que cette région s'oppose à ce qui en fait constitue une interdiction générale frappant les redevances sur les gaz à effet de serre tant que de nouvelles orientations n'auront pas été élaborées. Il faut insister sur le fait que l'opposition à une reconnaissance à ce qui est prévu dans l'alinéa b) 3) n'est pas fondée sur des plans en vue de l'introduction imminente d'une redevance sur les gaz à effet de serre mais sur l'opinion ferme que toutes les options pour pallier ce grave problème doivent demeurer ouvertes.*

Proposition 12 : Suppression de la dernière phrase du dernier paragraphe du dispositif concernant l'échange de droits d'émission (page A-20) :

~~Dans les deux cas, le Conseil devrait s'assurer que les lignes directrices pour un système ouvert d'échange de droits d'émissions établissent la base structurelle et juridique de la participation de l'aviation à un système ouvert d'échange des droits, comprenant des éléments clés tels que les comptes rendus, la surveillance et la conformité.~~

Motif : *Les mots supprimés ne reflètent pas de façon exacte le rôle de l'OACI dans les deux approches concernant l'échange de droits d'émission sur lesquelles la réunion CAEP/6 est convenue que l'on devrait poursuivre les travaux, à savoir un système « intégré » et un système « volontaire ». L'approche faisant appel à un nouvel instrument juridique sous les auspices de l'OACI a été récusée et il n'est pas survenu de fait nouveau qui justifie la réouverture de la question. Selon les deux options retenues, le rôle de l'OACI consisterait seulement en un soutien aux États ou organisations qui proposent un système volontaire ou, dans le cas du système intégré, des orientations à l'intention des États, le cas échéant. Des orientations ne pourraient constituer isolément « la base structurelle et juridique » d'un tel système. Dans le cas du système intégré, cette base serait établie par les États qui décident d'inclure l'aviation dans leurs systèmes d'échange.*