



ASSEMBLÉE — 36^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 17 : Protection de l'environnement

APPROCHE GLOBALE DE LA GESTION DES INCIDENCES DE L'AVIATION SUR L'ENVIRONNEMENT

(Note de travail présentée par le Portugal au nom de la Communauté européenne et de ses États membres¹, par les autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile² et par Eurocontrol)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le présent document souligne l'importance de traiter les questions liées aux incidences de l'aviation sur l'environnement à l'échelle locale et planétaire afin de garantir une croissance durable du secteur. Il met l'accent sur les efforts à déployer en vue de réduire les émissions par la mise en œuvre d'une approche globale qui englobe les normes techniques, la recherche et le développement technologique, la modernisation de la gestion du trafic aérien et les mesures fondées sur une logique de marché, et présente la position de l'Europe sur ce dernier point, en particulier sur les échanges des droits d'émission et les redevances applicables, dans le cadre d'une approche globale.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- à prendre acte des dernières prévisions du GIEC sur les conséquences des changements climatiques si les niveaux actuels d'émissions de gaz à effet de serre ne sont pas réduits ;
- à admettre que, tandis que le GIEC demande une réduction de ces émissions, celles produites par l'aviation sont en augmentation et que cette hausse devrait se poursuivre malgré les améliorations d'ordre technologique et opérationnel ;
- à faciliter l'utilisation de mesures fondées sur une logique de marché, y compris les échanges de droits d'émission et les redevances applicables, afin d'aider les États contractants à gérer leurs émissions ;
- à prendre acte de l'engagement de l'Europe à mettre en œuvre une approche globale de lutte contre les émissions de l'aviation ;
- à réaffirmer son engagement envers le principe de non-discrimination sur la base de la nationalité dans l'application des mesures environnementales.

*Objectifs
stratégiques :*

La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégiques C (*Protection de l'environnement — Limiter au minimum l'incidence néfaste de l'aviation civile mondiale sur l'environnement*).

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède. Ces 27 États sont également membres de la CEAC.

² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Islande, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Monaco, Norvège, Serbie, Suisse, Turquie et Ukraine.

<i>Incidences financières :</i>	Sans objet.
<i>Références :</i>	

1. LES INCIDENCES DE L'AVIATION SUR L'ENVIRONNEMENT

1.1 D'une part, l'aviation civile a beaucoup apporté à la société moderne et joue un rôle important dans l'économie mondiale, car elle facilite la croissance économique et les échanges culturels et constitue un important gisement d'emplois.

1.2 D'autre part, elle entraîne des effets néfastes sur l'environnement à l'échelle locale et planétaire, principalement en raison des nuisances sonores et des émissions des moteurs.

Les incidences à l'échelle locale

1.3 Les activités aériennes sont à l'origine de nuisances sonores et de pollution de l'air, des effets qu'il importe d'atténuer pour pouvoir poursuivre l'expansion des capacités aéroportuaires et obtenir un soutien suffisant de l'opinion publique. Des progrès considérables ont été réalisés pour réduire le bruit des avions au niveau de la cellule et du moteur, mais il faut continuer à les renforcer afin de contrer les effets de l'intensification de l'activité aérienne.

1.4 En Europe, autour de plusieurs aéroports, les plafonds de concentration de particules et de dioxyde d'azote (NO₂) imposés pour garantir la qualité de l'air sont déjà dépassés ou risquent de l'être. Par ailleurs, la hausse des émissions de monoxyde et de dioxyde d'azote (NO_x), qui devraient doubler au cours des vingt prochaines années, et celle d'autres sources de pollution, soumises à une réglementation de plus en plus stricte, accroissent de plus en plus les incidences des émissions des avions sur la santé et sur la qualité de l'air – qui contribuent notamment aux concentrations en dioxyde d'azote, en gaz aérosols inorganiques secondaires et en ozone.

Les incidences à l'échelle internationale

1.5 Selon le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), la poursuite des émissions de gaz à effet de serre à leur niveau actuel ou au-dessus provoquerait un réchauffement supplémentaire et induirait de nombreux changements dans le système climatique de la planète au cours du XXI^e siècle.

1.6 Le Groupe estime que les températures moyennes dans le monde devraient augmenter de 1,1 à 6,4 °C d'ici la fin du siècle.

1.7 Si les changements climatiques toucheront sévèrement toutes les régions du globe, les pays en développement en particulier auront davantage de mal à y faire face, car leurs capacités d'adaptation sont plus faibles. Afin d'éviter cette situation, il est essentiel que tous les secteurs se mobilisent pour limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Celui de l'aviation civile n'y fait pas exception.

1.8 Bien que l'aviation ne soit actuellement responsable que d'un faible pourcentage des émissions de gaz à effet de serre, la quantité de ces émissions augmente rapidement dans un grand

nombre de pays et, selon les prévisions, ce mouvement devrait se poursuivre. Les émissions de gaz à effet de serre de l'aviation internationale recensées en 2004 par les pays de l'annexe I de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) indiquent une croissance cumulative de 52 % depuis 1990. Rien qu'en Europe, l'effet de réchauffement provoqué par ces émissions, si le rythme de croissance actuel se poursuit, annihilerait plus du quart des réductions que vise la Communauté européenne en vertu du protocole de Kyoto.

1.9 En outre, les recherches scientifiques indiquent que les émissions de gaz à effet de serre de l'aviation ne sont pas les seuls préjudices occasionnés par ce secteur à l'environnement. En 1999, le GIEC a estimé, sur la base des données de 1992, que le forçage radiatif global dû à l'aviation était entre deux et quatre fois plus élevé que celui de ses émissions de CO₂, *sans tenir compte* de l'incidence des changements dans la formation des cirrus.

1.10 Par conséquent, on peut affirmer à juste titre que la contribution des émissions aux changements climatiques représente un défi de taille pour la croissance durable du secteur de l'aviation. Ce défi ne peut pas être ignoré.

2. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE GLOBALE

2.1 L'application de mesures isolées ne permet pas de lutter efficacement contre toutes les répercussions du secteur de l'aviation sur l'environnement, d'où la nécessité d'une approche globale.

2.2 En ce qui concerne la gestion des nuisances sonores des aéronefs, les États membres, à l'instar d'autres États contractants de l'OACI, adoptent une approche équilibrée et soutiennent la recommandation formulée lors de la septième réunion du Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP/7) en faveur d'une nouvelle évaluation de l'efficacité de cette approche, dont l'équilibre est essentiel à la croissance durable au sein du secteur de l'aviation, au même titre que la création de nouvelles normes antibruit.

2.3 En ce qui concerne la gestion des émissions des aéronefs, l'Europe met actuellement en œuvre une approche globale, dont les multiples volets sont complémentaires : il s'agit notamment d'aider l'OACI à améliorer les normes techniques, de promouvoir la recherche et le développement technologique, de mettre en place un système de gestion plus efficace du trafic aérien et d'appliquer des mesures fondées sur une logique de marché.

2.4 L'Europe s'est engagée à continuer d'aider l'OACI à élaborer de meilleures normes de conception technique destinées à limiter les émissions à la source, dans une optique préventive. Ces normes requièrent des révisions et des mises à jour régulières le cas échéant, afin de garantir le développement et l'utilisation de la technologie la plus avancée.

2.5 En ce qui concerne la recherche et le développement, les récents programmes-cadres de recherche et de développement technologique de l'Union européenne soutiennent de nombreux projets de grande envergure destinés à réduire les nuisances sonores et les émissions des aéronefs. Adopté en décembre 2006, le septième programme-cadre accorde une grande priorité aux projets qui visent à rendre le transport aérien plus écologique. Quelque 160 millions d'euros sont déjà disponibles pour les financer en 2007. Le programme soutient également le projet technologique « Clean Sky » (« ciel propre »). Né d'une initiative commune de l'industrie et de la Commission européenne, il vise à appliquer plus rapidement les dernières avancées technologiques en matière de réduction des nuisances sonores et des

émissions, et à réduire leur incidence sur l'environnement tout au long de leur cycle de vie, de la conception à la maintenance, en passant par la production.

2.6 En ce qui concerne la gestion du trafic aérien, le programme SESAR (système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien), lancé en 2005, vise à moderniser l'infrastructure européenne de gestion du trafic aérien. Ses objectifs sont ambitieux : améliorer l'efficacité (en diminuant de moitié le coût unitaire de la gestion du trafic aérien), améliorer la capacité (la tripler), améliorer la sécurité (la décupler) et améliorer les performances environnementales (en réduisant les émissions de 10 % par vol). Des initiatives européennes récentes d'ordre opérationnel en matière de contrôle du trafic aérien, telles que les approches CDA (*Continuous Descent Approaches*) et le réseau DMEAN (*Dynamic Management of European Airspace Network*) sont déjà en place et ont une incidence très positive sur l'environnement.

2.7 Ces initiatives ne suffiront toutefois pas à elles seules. Aussi, les mesures fondées sur une logique de marché doivent s'inscrire dans le cadre de toute approche globale, pour compléter efficacement les autres mesures et inciter le secteur à limiter, voire à réduire ses émissions. Elles peuvent offrir une certaine liberté de manœuvre aux entreprises pour décider de la meilleure façon de relever les défis environnementaux et sont souvent plus rentables que les méthodes fondées sur la contrainte.

3. LES PROGRÈS ACCOMPLIS DEPUIS LA DERNIÈRE ASSEMBLÉE

3.1 Depuis l'Assemblée de 2004, le Comité de la protection de l'environnement en aviation a rédigé un document sur l'utilisation des redevances applicables aux **émissions affectant la qualité de l'air au niveau local**, qui a été accepté par le Conseil de l'OACI. Le CAEP a également analysé la rentabilité des redevances existantes. Les résultats quant à l'incidence sur les émissions globales et aux pratiques du secteur ne se sont pas révélés concluants. Cette analyse a toutefois souligné que l'incidence de ces redevances sur les pays en développement, qui ont soulevé ce point lors de l'Assemblée de 2004, est minime.

3.2 En ce qui concerne les **émissions qui affectent le climat**, l'Assemblée de 2004 a adopté, dans sa résolution A35-5, deux approches en matière d'échange des droits d'émission : la première repose sur des accords volontaires et la deuxième, sur l'intégration de l'aviation internationale dans les systèmes d'échange existants, gérés par les États contractants conformément aux dispositions de la CCNUCC. Depuis lors, le Conseil a approuvé un rapport sur les systèmes volontaires d'échange de droits d'émissions et un projet de document d'orientation pour les États contractants.

3.3 L'Europe se félicite de l'adoption des orientations sur les redevances applicables aux émissions et sur l'échange des droits d'émissions, et invite l'Assemblée de l'OACI à exhorter les États contractants à mettre en œuvre des mesures efficaces pour atténuer les émissions de l'aviation conformément à ces orientations.

4. EXAMEN

Les redevances applicables aux émissions

4.1 Le fait que l'analyse du CAEP sur les **redevances liées à la qualité de l'air au niveau local** ne se soit pas révélée concluante est compréhensible étant donné (a) le petit nombre d'aéroports qui appliquent ces redevances à l'heure actuelle et (b) le faible montant de ces redevances. Or, cette analyse

confirme que de telles mesures seraient bel et bien rentables si elles étaient appliquées à plus grande échelle. Il ne faut donc pas rejeter cette option pour les aéroports qui rencontrent des difficultés réelles à se conformer aux normes de qualité de l'air et que des redevances pourraient aider.

4.2 La résolution A35-5 exhorte explicitement les États contractants à ne pas appliquer les **redevances applicables aux émissions de gaz à effet de serre** dans l'aviation avant l'Assemblée de 2007. Bien que la résolution n'exclue pas l'application de ces redevances aux opérateurs des États membres d'une organisation d'intégration économique et régionale, avec leur assentiment, elle ne serait pas réaliste, car elle requerrait des pays concernés qu'ils établissent une discrimination entre les exploitants sur la base de leur nationalité et contre leurs propres compagnies aériennes. L'Europe a accepté cette situation parce qu'elle était temporaire et que la 36^e Assemblée devait rédiger et appliquer des orientations supplémentaires. Or, ces dernières n'ont pas recueilli de consensus. Bien que l'OACI débâte de cette question depuis 1991, elle n'a pas été en mesure de trouver un accord en ce qui concerne l'application de ces redevances à l'échelle internationale et les orientations qui auraient facilité leur mise en œuvre effective par un sous-ensemble d'États. Les travaux de l'OACI sur les redevances applicables aux émissions de gaz à effet de serre n'ont donc pas contribué à la réduction des émissions, qui constitue pourtant l'un des objectifs stratégiques de l'organisation et du protocole de Kyoto (article 2, paragraphe 2). Par conséquent, les États contractants devraient être libres de prendre les mesures qu'ils estiment nécessaires afin de remplir leurs obligations internationales pour lutter contre les changements climatiques.

Les échanges de droits d'émission

4.3 Même si elle prévoit des améliorations technologiques, l'évaluation des objectifs de l'OACI en matière d'environnement annonce une *augmentation* importante du volume de CO₂ émis par le secteur de l'aviation à l'heure où la nécessité de les *réduire* est de plus en plus attestée.

4.4 Le système d'échange des droits d'émission est un instrument flexible qui permet de définir un plafond d'émissions mais qui laisse la liberté aux opérateurs de décider comment le respecter. À cet égard, ce système est plus rentable que toute autre forme de réglementation. Il contient également des mesures incitatives appropriées au secteur. En effet, en attribuant de la valeur au carbone, le système d'échange des droits d'émission incite les acteurs concernés à réduire leurs émissions et stimule l'innovation. De plus, les secteurs qui ont déjà innové nécessiteront moins d'attributions de quotas pour être conformes au système.

4.5 Le système communautaire d'échange de droits d'émission est le système multisectoriel d'échange de ce type le plus vaste du monde au niveau des opérateurs et constitue la pierre angulaire des efforts déployés par la Communauté européenne pour lutter contre le changement climatique. Celle-ci est occupée à préparer un acte législatif qui étendra ce système aux émissions de l'aviation internationale, en tenant compte, le cas échéant, des orientations de l'OACI. Cette extension permettra à la Communauté européenne d'assumer une plus grande part de responsabilité dans l'obligation collective des pays développés de prendre les devants et de lutter contre les émissions produites par l'aviation internationale au sens de l'article 2, paragraphe 2, du protocole de Kyoto par l'application de mesures basées sur les orientations de l'OACI. Elle garantira également que la hausse des émissions de l'aviation internationale n'annulera pas la réduction des émissions des autres secteurs.

4.6 Par souci d'efficacité et pour éviter toute discrimination, comme le requiert la Convention de Chicago, il est fondamental que les mesures soient appliquées à toutes les compagnies aériennes concernées par le système, quelle que soit leur nationalité. Cette approche se reflète dans le projet de document d'orientation que le Conseil de l'OACI a approuvé et dont il a autorisé la publication.

5. CONCLUSIONS

5.1 L'incapacité du secteur de l'aviation à contrôler ses émissions ternit son image et son avenir en Europe. S'il ne prend pas des mesures destinées à lutter contre les incidences de l'aviation sur l'environnement, la pression publique et politique en faveur d'une gestion plus rigoureuse de la demande et le blocage du développement des infrastructures continueront de s'intensifier.

5.2 Afin d'y remédier et de garantir la croissance durable du secteur de l'aviation, il est indispensable de mettre en œuvre une approche globale de lutte contre les émissions de ce secteur dont les volets soient complémentaires.

5.3 Dans ce contexte, l'application de mesures fondées sur une logique de marché est nécessaire, car elles offrent davantage de flexibilité et de rentabilité que les méthodes de réglementation conventionnelles.

5.4 L'Europe salue les décisions prises à ce jour par l'OACI en ce qui concerne les mesures fondées sur une logique de marché, mais elles n'auront aucun effet si les États contractants ne les mettent pas en œuvre. Aussi, le rôle de l'OACI devrait être de faciliter et d'encourager les mesures prises par les États contractants, tout en s'efforçant d'instaurer un degré d'harmonisation à l'échelle internationale.

— FIN —