

Congrès AFSP Aix 2015

ST GRAM : Les crises dans les négociations internationales

L'OACI et la "crise" de l'ETS aérien européen: conflits de normes, d'agendas et d'intérêts

*Daniel Compagnon, Sciences Po Bordeaux - Centre Emile Durkheim
d.compagnon@sciencespobordeaux.fr*

L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) s'est vue confier par la CCNUCC en 1997, la responsabilité de mettre en place une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le secteur de l'aviation commerciale internationale¹. Cependant, l'Union Européenne a adopté en 2008, une directive intégrant l'aviation internationale au marché européen des droits d'émission de CO₂ ou *Emission Trading System* (ETS), mis en place en 2005, pour tous les vols touchant au territoire européen. Cette législation a suscité un tollé de protestations de la grande majorité des autres Etats, lequel est allée crescendo après l'entrée en vigueur de la directive en janvier 2010. La tension entre l'Europe et ses partenaires (notamment les pays émergents) a suscité un climat de crise sans réel précédent - à tout le moins c'est la perception de nombreux acteurs - au sein d'une organisation internationale spécialisée, plus habituée au consensus discret. Le différend fut surmonté, provisoirement, après la condamnation sans équivoque du dispositif européen par l'Assemblée de l'OACI en octobre 2013, et la suspension de l'application de ladite directive pour les vols extra-européens jusqu'au 1^{er} janvier 2017.

Certes, il convient de relativiser la notion de crise telle qu'elle est utilisée ici. Le conflit larvé depuis 2007, sur ce qu'on appelle dans le jargon de l'OACI les "mesures basées sur le marché" (MBM), n'a pas mis l'organisation basée à Montréal par terre, ni ne l'a réellement empêchée de fonctionner, même au pire moment de tension entre l'UE et les pays tiers, entre novembre 2011 et octobre 2013. Il est vrai que la lutte contre le changement climatique n'est pas le cœur d'activité de l'organisation, tel que défini par la Convention de Chicago du 7 décembre 1944. Dans les domaines classiques comme la sûreté ou la sécurité aériennes, la coopération n'a pas été paralysée de la même façon pendant la période considérée.

En outre, l'OACI est parvenue à surmonter un conflit qui apparaissait insoluble à l'hiver 2013 et semble, pour l'instant, engagée dans une dynamique plus positive, en vue de l'Assemblée de 2016, où les Etats membres doivent adopter un dispositif global de MBM. Par ailleurs, au paroxysme de la tension sur l'ETS européen, le Comité de la Protection de l'Environnement en Aviation (CAEP), une structure de coopération réunissant les Etats membres et des parties prenantes, a continué à discuter des critères d'une norme sur les émissions de CO₂ des avions, qui a pour finalité elle aussi de lutter contre le réchauffement de l'atmosphère... Toutefois, les documents consultés comme les personnes interviewées évoquent de façon insistante l'idée de crise, voire un véritable traumatisme que cette affaire aurait représenté pour le milieu, relativement étroit, de l'aviation civile internationale.

En nous appuyant sur une vingtaine d'entretiens et des documents de première main², et après avoir rappelé rapidement le déroulement des événements dans une première section, nous tenterons d'éclairer cette séquence de blocage autour du dispositif mis en place par l'UE, en passant successivement en revue, dans une deuxième section, trois grilles explicatives:

(a) les rapports de force entre les Etats et le poids de la puissance hégémonique des Etats Unis; soit une lecture géopolitique classique des négociations à l'OACI ;

(b) le conflit de visions du monde, de systèmes normatifs, entre l'UE et le monde de l'aviation civile internationale; soit une perspective d'analyse cognitive de l'action publique ;

(c) la capture par le privé (*business capture*) c'est à dire le rôle joué par l'industrie dans la mobilisation des Etats, comme dans le dénouement de la crise ; soit une perspective d'économie politique d'inspiration néo-gramscienne.

I - La saga des MBM à l'OACI

Sur la base du mandat de la CCNUCC et sur une recommandation du CAEP, arguant qu'un mécanisme de marché serait environ vingt fois moins coûteux que tout autre instrument d'action publique pour atteindre un objectif donné de réduction, la 33^{ème} Assemblée de l'OACI approuve, en 1998, la participation de l'aviation à l'ETS envisagé par Kyoto et demande au Conseil d'en étudier les modalités. A la veille de la 35^{ème} Assemblée en 2004, le CAEP présente un rapport détaillé sur la mise en place d'un marché des émissions dans l'aérien ; mais les débats y sont largement dominés par le projet européen d'un système régional de taxes ou de redevances (l'instrument n'était pas alors stabilisé) s'appliquant également aux vols exploités par des opérateurs non européens. Face à l'opposition des Etats-Unis comme des pays du Sud, la résolution adoptée reconnaît « l'introduction de ce type de redevances sur la base d'une entente mutuelle entre Etats membres d'une organisation d'intégration économique régionale, pour application aux exploitants des Etats en question », tout en « priant instamment les Etats contractants d'éviter de mettre en œuvre de façon unilatérale des redevances sur les émissions de gaz à effet de serre avant la prochaine session ordinaire de l'Assemblée en 2007 ». Le conflit ultérieur entre l'UE et les pays tiers s'y dessine déjà. Parallèlement, le Conseil est chargé de poursuivre les travaux d'étude sur la mise en place d'un ETS aérien global. Dans le vocabulaire de l'OACI, cela relève des « mesures basées sur le marché » (MBM) qui s'intègrent à un panier de mesures plus classiques pour réduire les émissions de GES, parmi lesquelles l'innovation technologique et les carburants alternatifs.

En décembre 2006, la Commission publie son projet de directive en concédant à ses détracteurs une mise en œuvre en deux temps : vols intracommunautaires au 1^{er} janvier 2011 et vol internationaux au 1^{er} janvier 2012. Pourtant, avant même que le projet de l'UE ne soit officialisé, il a soulevé de vives oppositions à la réunion du Conseil OACI des 24-27 novembre 2006 : comme le rapporte alors un diplomate français, en cas de vote, les pays européens auraient été totalement isolés. Cet état d'esprit est confirmé par la résolution 22-L de la 36^{ème} Assemblée, en octobre 2007, qui autorise la mise en œuvre de MBM par les membres d'une organisation économique régionale pour leurs opérateurs seulement et « enjoint les Etats parties à ne pas appliquer un tel mécanisme aux opérateurs d'autres Etats parties sauf sur la base d'un accord mutuel », ce qui condamne explicitement le projet de la Commission, qui n'en a cure. Dans le contexte de la préparation de la COP15 à Copenhague et en même temps qu'est discuté le premier « paquet climat/énergie » européen, le processus législatif européen conduit à un durcissement du projet au nom de l'intégrité environnementale, et à l'initiative du Parlement, le délai d'application au trafic aérien international est supprimé³. La directive 2008/101/CE intégrant les activités aériennes dans l'EU-ETS est adoptée le 19 novembre 2008 à l'unanimité du Conseil et une large majorité au Parlement. Elle prévoit l'enregistrement des compagnies et de leurs émissions à partir de 2010 et une restitution (achat) de quotas – 15% du total, davantage par la suite - à partir du 1er janvier 2012.

En décembre 2009, des compagnies aériennes américaines attaquent la mise en œuvre de la directive 2008/101/CE par le gouvernement britannique. En mai 2010, la Haute Cour de Justice administrative de Londres (*Queen's bench Division*) décide du renvoi de l'affaire devant la Cour de Justice de l'UE (CJUE) pour une décision préjudicielle sur la conformité de la directive au droit international. En octobre de la même année, la résolution 19 de la 37^{ème} Assemblée contient une formule plus ambiguë et plus ouverte que la notion d'accord mutuel : les Etats parties mettant en œuvre un MBM régional doivent « entamer des consultations bilatérales et multilatérales constructives avec les autres Etats de façon à parvenir à un accord ». D'aucuns imaginent alors que la mise œuvre de la directive à l'égard des opérateurs des pays tiers pourrait être subordonnée au succès de ces consultations ; mais le débat tourne vite au dialogue de sourd entre les représentants

de la Commission arque-boutés sur la défense du droit européen et ceux des Etats tiers qui invoquent leur souveraineté. Le Conseil de l'OACI adopte le 2 novembre 2011 une déclaration exigeant que l'Union européenne et ses Etats membres s'abstiennent d'inclure dans l'UE-ETS les compagnies aériennes basées en dehors de l'UE et réaffirmant la compétence première de l'OACI en matière de réduction des émissions en GES de l'aviation internationale. Le 16 décembre 2011, dans une lettre adressée à la Commissaire européenne chargée du climat, la Secrétaire d'Etat américaine, Hillary Clinton, enjoint l'UE à « renoncer » à ce qu'elle assimile à une taxe carbone ou « au moins à différer » sa mise en œuvre, sous peine de « mesures appropriées ». Un vaste front du refus se met en place, qui inquiète les administrations de l'aviation civile des pays européens⁴, mais les gouvernements demeurent solidaires de la Commission. Celle-ci se trouve confortée dans son intransigeance par l'arrêt (C-366/10) rendu par la CJUE le 21 décembre 2011, lequel confirme la légalité de la directive 2008/101/CE et la déclare conforme au droit aérien international et à l'accord "ciel ouvert" entre les Etats-Unis et l'UE.

Si pour la Commission, la question est alors tranchée, les opposants se réunissent à nouveau à Moscou en février 2012, puis à Washington fin juillet 2012. Entre temps, l'Inde a mis en œuvre des mesures de représailles à l'encontre de compagnies européennes, mais plus encore la Chine, qui avait manifesté publiquement son mécontentement dès le début 2011, après une tournée infructueuse d'une mission de haut niveau en Europe en mai, a informé l'avionneur Airbus en juin 2011 que les nouvelles commandes d'appareils long courrier étaient suspendues tant que la directive ne serait pas retirée. Les autorités du transport aérien de Chine et d'Inde interdisent également à leurs compagnies aériennes de se mettre en conformité avec la directive ETS. De son côté Barack Obama promulgue le 27 novembre 2012 une loi aux effets similaires. Sous l'influence du groupe Airbus, dont le lobbying s'est intensifié depuis le début 2012, les gouvernements allemand, britannique et français, inquiets du risque de guerre commerciale avec la Chine, montent au créneau à la fin de l'été pour faire bouger la position de l'UE⁵. Aussi la Commission publie le 12 novembre 2012 sa proposition dite « stop the clock » reportant d'avril 2013 à avril 2014, le rachat effectif des quotas par les compagnies aériennes, de façon à laisser le temps à la négociation d'aboutir lors de la 38^{ème} Assemblée OACI d'octobre 2013.

Un Groupe de Haut Niveau, présidé par le président du Conseil OACI, est constitué, où le négociateur américain sur les questions climatiques, Todd Stern, représente les Etats-Unis et le Directeur-Général de la DG Climat, Jos Delbeke, la Belgique⁶. Le groupe de haut niveau est censé clarifier les options politiques et si possible définir un consensus à la fois sur un cadre commun pour les MBM régionaux (dont l'ETS européen) et à la fois sur un futur schéma global de MBM. Le débat s'y focalise presque exclusivement sur le premier point de l'agenda, les Etats-Unis et Singapour recherchant un compromis entre la position européenne et l'hostilité frontale des pays émergents, contestant l'utilité même des MBM. Malgré la pression, l'UE ne se rallie officiellement à la proposition américaine d'un MBM régional limité à l'espace aérien des pays de l'UE, sans les survols, qu'au Conseil OACI du début septembre. Cependant, les Européens ont accepté en août de soutenir un *de minimis* de 1% demandé par le groupe des pays africains⁷, pour se concilier leur soutien ; ce qui déplaît foncièrement à Washington, qui y voit une traduction concrète du principe CBDR⁸ importé des négociations climat.

L'absence de consensus sur le texte transmis par le Conseil oblige le président de 38^{ème} Assemblée à rechercher fin septembre un compromis dans le cadre du comité exécutif. Les Européens se rallient alors à une rédaction américaine, où le *de minimis* est rapidement dégressif, ce qui est perçu comme un lâchage par les Africains. Les BRIC prennent alors les Occidentaux de court en présentant un amendement de dernière minute, qui balaie le MBM régional en restreignant ce type d'arrangement aux vols entre pays consentants et en faisant de l'accord mutuel une règle absolue (en retrait donc par rapport à la résolution de 2010). Plus inhabituel encore, ils exigent un vote sur leur amendement et y rallient une très large majorité des délégués présents, isolant les Européens tandis que les Etats-Unis s'abstiennent⁹. Néanmoins, la résolution ainsi amendée, qui est adoptée par consensus par l'Assemblée, contient plusieurs avancées, en particulier l'adoption de la croissance neutre en carbone à l'horizon 2020 (CNG2020) comme un

objectif ferme et la mission confiée au Conseil de définir les modalités d'un MBM global qui devra être adopté à la 39^{ème} Assemblée en 2016, pour une mise en œuvre à partir de 2020 en vue d'une réduction de moitié des émissions nettes du secteur d'ici 2050, par rapport à 2005.

Face au désaveu subi, la Commission européenne n'a pas eu d'autre choix que de proposer fin 2013 une révision de la directive sur l'ETS aérien. L'amendement adopté en codécision le 3 avril 2014 restreint son application aux vols intra-communautaires jusqu'à la fin du 2016. Si l'OACI adopte en octobre 2016 un mécanisme global jugé satisfaisant, l'UE pourrait renoncer définitivement à appliquer sa législation aux vols internationaux – dans le cas contraire elle menace de rétablir intégralement la directive de 2008.

II- Les grilles explicatives concurrentes

Pour l'essentiel et bien qu'elles se rattachent à trois grands courants d'analyse des relations internationales, ces interprétations des événements ont été dégagées de façon inductive de l'analyse des documents et des entretiens plutôt que d'une construction théorique a priori.

1) Le basculement des rapports internationaux de puissance

Pour certains observateurs, ce qui s'est joué dans cette crise c'est la perte de statut de l'Union Européenne sur la scène internationale, d'une érosion de sa puissance (y compris soft ou normative) dans le jeu à somme nulle des négociations internationales. Leader autoproclamé de Kyoto à Copenhague dans les négociations sur le changement climatique, elle aurait cru pouvoir dicter sa vision des choses sur l'aérien au mépris de la souveraineté des autres pays. Or la résolution de l'Assemblée 2013 a été perçue comme une défaite politique majeure pour l'UE; certains y voyant la traduction d'un mouvement plus large des BRIC à l'égard des Occidentaux, une "véritable revanche"¹⁰. En effet, la procédure du vote, régulière mais inhabituelle à l'Assemblée OACI - où l'on adopte en général les textes longuement pesés par le Conseil - témoigne de l'hostilité qui s'était cristallisée, de même que les applaudissements de la salle quand l'UE a été mise en minorité. Beaucoup de membres du Conseil et de délégués de pays tiers à la 38^{ème} Assemblée ont ressenti la position de l'UE comme arrogante¹¹ : comment une organisation régionale qui n'était même pas partie à la Convention de Chicago pouvait-elle prétendre imposer sa législation aux autres pays ?

D'ailleurs les signes sont nombreux d'une plus grande affirmation des BRICS dans les débats, comme leurs tentatives pour tenter de renvoyer la question du changement climatique à l'enceinte de la CCNUCC, où pensent-ils, le principe CBDR - selon l'acronyme anglais - leur donnerait un avantage tactique. De même, l'Inde et la Chine étaient les adversaires les plus acharnés de la directive ETS et avaient mis en place des sanctions économiques contre les compagnies aériennes européennes et l'avionneur Airbus. Dans cette interprétation, cela n'aurait servi à rien de faire les concessions demandées par les Américains à l'hiver 2013, dans le cadre du Groupe de Haut Niveau, car les BRICS étaient déterminés à faire condamner l'ETS européen.

Pour d'autres, l'Europe a bien été roulée dans la farine, mais les BRICS n'ont été qu'un instrument manipulé; l'auteur du complot étant américain¹². Dans cette vision des choses, les Etats-Unis, dans l'ensemble peu pressés de prendre des engagements contraignants en matière climatique et soucieux de protéger leurs compagnies de charges financières supplémentaires, qui les affaibliraient davantage vis-à-vis de la concurrence des pays émergents (notamment en Asie et dans la péninsule arabique)¹³, ont monté une "coalition of the unwilling", tout en négociant parallèlement avec la DG climat pour donner le change, feignant d'accepter la solution de l'espace aérien. Dès l'été 2013 cependant, ils ont indiqué aux négociateurs européens que le cadre pour les MBM régionaux, "c'étaient le problème de l'Europe et non le leur". Ils ont pris prétexte du *de minimis* de 1%, exigé par les Africains en échange leur soutien au MBM régional, pour abandonner les Européens en plein vote. Au fond, leur position n'a pas fondamentalement évolué depuis un 'non paper' de la délégation US à l'OACI, daté du 22 novembre 2006, dans lequel le gouvernement américain rejetait la prétention de l'UE à imposer unilatéralement l'ETS à des

opérateurs non européens et menaçait l'UE d'un recours à l'article 84 de la convention de Chicago, comme dans l'affaire des Hushkits¹⁴. Ils y conseillaient à l'UE de faire la démonstration de l'efficacité d'un ETS aérien en s'en tenant aux vols intra-communautaires – ce à quoi a abouti la directive amendée en 2014 au moins jusqu'au 1^{er} janvier 2017. Les Etats-Unis qui furent à l'origine de la Convention de Chicago et de l'OACI et qui y pèsent de leur statut de première puissance aérienne (15,14 du revenu/tonne/kilomètre (RTK) global en 2009), y ont imposé leurs méthodes de travail et continuent à y exercer leur hégémonie, y compris indirectement en utilisant le poids particulier de l'International Air Transport Association (IATA) dans l'organisation (voir ci-dessous).

2) Le clash de visions du monde et de systèmes normatifs

Dans toute cette séquence l'UE paraît autocentrée sur son processus législatif et ses équilibres politiques internes. Pour la Commission, la loi européenne est sacrée et doit s'appliquer sauf à affaiblir l'autorité de l'Union – une position partagée par beaucoup d'Etats membres, dont la France au moins jusqu'à la mi-2012. Cette directive est d'ailleurs « légitime » puisqu'elle a été adoptée à l'unanimité du Conseil et une large majorité au Parlement¹⁵. En outre, la CJUE a jugé cette loi conforme au droit international ! Certes, c'est oublier que vue des pays tiers, la CJUE n'est qu'une sorte de cour suprême européenne rien de plus¹⁶. D'ailleurs si on voulait en avoir le cœur net il aurait été possible de demander un arbitrage de la CIJ de la Haye – procédure d'appel du recours à l'article 84 de la convention de Chicago. Implicitement l'UE refuse de reconnaître la validité supérieure de la Convention de Chicago (à laquelle elle n'est pas partie) en ce qui concerne le droit aérien international et elle ne reconnaît pas le caractère obligatoire des résolutions de l'OACI. Pour les Etats membres de l'OACI, deux principes juridiques fondateurs que sont la souveraineté¹⁷ et la non discrimination entre les opérateurs, sont violés par la directive européenne.

Au-delà du débat juridique, ce joue l'incompréhension bruxelloise du mode de fonctionnement de l'OACI : organisation internationale technique d'Etats souverains, privilégiant le consensus comme l'ONU, mais où le conseil ou l'Assemblée peuvent décider à la majorité simple. Formellement égaux, les Etats y pèsent de facto en fonction de leur part dans le trafic aérien international mesuré en revenue/tonne/kilomètre (RTK). La négociation s'y fait en continu, lors des sessions du Conseil mais aussi entre elles, via une longue préparation par les experts au CAEP ou dans des groupes de travail ad hoc, et non lors de l'Assemblée triennale où les résolutions sont formellement adoptées. Les sujets en discussion ne font pas l'objet d'une forte politisation (hormis peut-être le renouvellement du président du Conseil ou du Secrétaire Général). Cette situation est assez contrastée avec le processus de la CCNUCC où les compromis sont toujours adoptés à la dernière minute aux conférences de parties, grâce à d'ultimes concessions après des nuits blanches. Pour plusieurs acteurs de l'OACI¹⁸, la DG climat est marquée par cette culture de négociation et a tenté de la reproduire au sein du Groupe de Haut Niveau et à 38^{ème} Assemblée.

Ces dissonances cognitives peuvent s'analyser comme des conflits entre cultures bureaucratiques comme il y en a souvent entre organisations différentes. Ces cultures sont intériorisées par les agents des organisations qui s'en font les défenseurs les plus zélés. Ce n'est donc pas seulement la personnalité de tel ou tel qu'il faut ici incriminer¹⁹; le Commissaire transport, la DG Move et le président Barroso ont longtemps été sur la même position que la Commissaire Hedegaard et la DG Climat – comme l'atteste l'entrevue entre Barroso et le président Kobeh en juillet 2012. Cela renvoie à la fois au système politique de l'UE, à la pression du Parlement et des organisations de la société civile et au devoir de collégialité des Commissaires, qui interdisait à la DG Move de se désolidariser de la DG Climat sur une question de sa compétence. Le mode de fonctionnement de la Commission Barroso est également mis en cause²⁰. Il faudra la pression conjuguée de l'industrie aéronautique et de trois grands Etats pour faire bouger la Commission en novembre 2012. De la même façon, la relative indifférence de la Commissaire au Climat face à l'alarmisme d'Airbus au printemps 2011 s'explique mieux dans un

contexte où les lobbies industriels sont très présents à Bruxelles et intégrés dans le policy-making de la Commission : on ne prête plus guère attention à leurs cris d'orfraie censées s'inscrire dans un jeu de relations codées²¹. Mme Hedegaard voit même dans la multiplication des interventions à l'approche de la date du 1^{er} janvier 2012, le signe que l'on a raison de tenir ferme²².

Au-delà de ces différences de cultures organisationnelles ce sont deux visions du monde qui s'opposent. Le discours tenu par la Commission met les questions d'environnement et de développement durable au cœur de des institutions et de la politique extérieure de l'UE. Depuis Kyoto, celle-ci revendique un rôle de leader dans la lutte contre l'effet de serre. La Commission a porté l'ETS européen depuis 2003, elle entend assurer sa fiabilité dans la réduction des émissions et n'a eu de cesse de renforcer le dispositif en resserrant les contraintes, en luttant contre les abus et en étendant son champ d'application. L'intégration du transport aérien international à l'ETS, qui a fait l'objet de réflexion depuis 2005²³, quand l'ETS venait à peine de commencer ses opérations, apparaît comme une suite logique au moment où le paquet climat/énergie accroît l'ambition des objectifs de réduction à l'horizon 2020. Bien que représentant encore une part modeste des émissions globales, les émissions de l'aérien croissent de façon plus rapide que la moyenne des émissions des autres secteurs à l'échelle planétaire²⁴. L'UE, seule parmi les grands pays à avoir respecté ses engagements de réduction au titre du Protocole de Kyoto, se perçoit comme le champion de la lutte contre le changement climatique. C'est la raison d'être de la DG climat, où la lutte contre le réchauffement se confond avec la défense de l'ETS, depuis que la Commission s'est ralliée aux instruments de marché²⁵.

Cette représentation du problème éclaire la priorité accordée par la DG climat à l'intégrité environnementale de l'ETS aérien, n'évaluant les options qu'à l'aune de la proportion d'émissions effectivement couvertes. C'est pourquoi elle défend mordicus jusqu'à l'été 2013 l'approche dite « par les vols au départ » pour le cadre commun aux MBM nationaux. Cela permettrait, selon ses évaluations, de couvrir 64% des émissions globales et constitue la formule la plus proche de son ETS initial (lequel incluait aussi les vols entrants). Or, dès le début des travaux du Groupe de Haut Niveau, il apparaissait clairement que seul l'espace aérien au sens strict était un compromis acceptable par la majorité du Conseil OACI²⁶. C'est ensuite à l'espace aérien élargi au FIR (zones de contrôle aérien avancée gérées par les Etats), ne représentant plus que 48% des émissions, qu'elle se rallie - trop tard - en septembre.

De même, son hostilité au *de minimis* au seuil de 1% tient à ce que les opérateurs de la grande majorité des pays se trouveraient exclus et seulement 17 pays tiers impliqués dans le dispositif, pour un total de 85% du trafic - contre environ 99% des émissions de l'aviation avec les exemptions incluses dans la directive 2008²⁷. Lorsque les représentants américains remettent en question cette concession faite par les représentants des pays européens siégeant au Conseil, la DG Climat se rallie à leur point de vue, sans réaliser qu'elle vient de perdre le soutien politique des pays africains. Elle réalisera trop tard l'impact de ce revirement sur l'attitude politique des pays africains à l'Assemblée 2013. Dans le même esprit, bien que l'UE approuve le principe CBDR dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, où il constitue un moyen de faire pression sur les autres pays de l'OCDE, en particulier les USA, pour qu'ils accroissent leur niveau d'ambition, elle ne tient pas à ce qu'il soit introduit à l'OACI. Il permettrait à la Chine, l'Inde, le Brésil et à certains pays arabes de se prévaloir de leur statut de non-Annexe 1, bien que le trafic aérien y augmente bien plus vite qu'en Europe ou aux USA.

A l'OACI, cet activisme climatique est perçu comme de l'ingérence. D'une part, c'est à l'OACI que la CCNUCC a confié la mission de réduire les émissions de l'aviation internationale ; d'autre part, pour les acteurs du secteur, le cadre de référence c'est la Convention de Chicago et les règles et procédures de l'OACI. La volonté de l'UE d'imposer à des opérateurs de pays tiers des obligations et des coûts supplémentaires, sans le consentement de ces Etats, est perçue comme un affront aux règles établies du monde aérien. L'idée que les revenus engendrés par l'ETS aérien servent à alimenter le budget général des Etats européens, sans revenir à la lutte contre le changement climatique dans le secteur aérien et aéronautique, est choquante et conduit les détracteurs les plus acharnés à assimiler le mécanisme à une taxe déguisée. Cette réaction, qui unit

aussi bien les autorités de régulation que les compagnies aériennes et se manifeste dès les prémises du projet de directive en 2006, ne fera que s'accroître au fil des années. C'est moins la question du surcoût engendré par l'ETS, qu'une affaire de principe : c'est parce qu'elle avait ignoré la très claire mise en demeure du Conseil OACI du 2 novembre 2011, que l'UE se retrouve aussi sévèrement punie par l'Assemblée en octobre 2013.

De même que la DG climat et les ONG environnementales ont interprété l'absence de décision sur les MBM entre 1998 et 2007 comme de la procrastination de la part d'une OACI peu encline à faire du changement climatique une priorité, cela correspondait, pour les acteurs du secteur, au rythme normal de progression de la question sur l'agenda. Le blocage intervenu depuis 2007 sur les MBM serait imputable précisément à la « provocation » que représentait l'ETS européen pour la plupart de pays membres. L'Assemblée OACI a approuvé le principe d'un marché de droits d'émissions dès 2004, en tant qu'élément d'un paquet de mesures, et courant 2007, le CAEP a publié des lignes directrices pour la mise en place d'ETS par des Etats et groupes d'Etats. A l'appui de cette thèse, est cité le travail mené discrètement, dans le cadre du CAEP, sur l'élaboration d'un standard d'émission de CO₂ pour les nouveaux avions, qui doit trouver son aboutissement à l'Assemblée de 2016. Le modèle cité en exemple à l'OACI et chez IATA, c'est le standard de bruit, également élaboré à l'échelon technique, puis adopté par l'Assemblée et progressivement durci.

Si l'OACI se hâte lentement, c'est que les acteurs de l'aérien sont convaincus d'avoir un peu de temps devant eux : la part de l'aérien dans les émissions globales de CO₂ reste modeste²⁸, bien qu'elles s'accroissent de 5% par an. Pour les acteurs du secteur, ce n'est pas à l'aérien qu'il faut demander le plus d'effort dans l'immédiat ; car il n'y a pas de substitut à l'avion pour les voyages intercontinentaux, ni de techniques alternatives permettant de réduire rapidement les émissions (à court terme les compagnies n'ont pas d'autre choix que d'acheter des crédits carbone et l'ETS perdrait tout effet incitatif). Depuis les premiers réacteurs le progrès technique a permis de faire 70% d'économie de carburant sur la consommation des moteurs et permettrait d'absorber 2 points sur les 5 de croissance annuelle, les 3 points restant devant être absorbés par un panier de mesures, y compris les MBM. Le recours à celles-ci est jugé indispensable, au moins pour quelques décennies, pour respecter l'engagement d'une stabilisation des émissions au niveau atteint en 2020, avant que le développement des carburants alternatifs et une nouvelle vague d'innovations technologiques permettent une déconnexion quasi-complète entre croissance du trafic, qui ne saurait être remise en question²⁹, et évolution des émissions – censées diminuer de 50% par rapport au niveau de 2005 à l'horizon 2050. Ce scénario idéal, qui soulève pourtant de nombreuses questions de faisabilité³⁰, notamment quant à la disponibilité en carburants non carbonés³¹, a été promu d'abord par IATA, avant de devenir la référence commune de l'OACI. L'ETS européen sous sa forme de 2008 n'y avait pas sa place. Plus largement, la Commission restait largement étrangère au référentiel sectoriel de l'aérien.

3) La capture par le secteur privé

Lorsque l'UE envisageait encore une taxe carbone sur l'aviation à la fin des années 1990, IATA se fit l'avocat d'un marché ouvert de droits d'émissions, comme étant plus efficace (*cost effective*) ; mais lorsque l'UE a adopté la directive de 2008, l'organisation a épousé l'hostilité des compagnies US, regroupées dans Airlines for America (A4A), historiquement très influentes à IATA. L'opposition de l'industrie repose sur deux arguments majeurs : le coût d'administration du dispositif (enregistrement, mesures des émissions, gestion de quotas, reporting) pour la compagnie et le risque d'une multiplication de dispositifs nationaux et régionaux en lieu et place d'un système global, situation génératrice de confusion et de coûts accrus³². De plus, l'ETS initial instaurait des distorsions de concurrence sur les liaisons transcontinentales entre les compagnies devant transiter par l'Europe et celle qui pouvaient utiliser par exemple le hub de Dubaï.

A son assemblée annuelle de Vancouver en 2007, IATA a adopté la stratégie des 4 piliers : innovation technologique, moyens opérationnels (notamment gestion du contrôle aérien), action sur les infrastructures et mesures de marché sur le plan global. Ayant pris livraison d'une étude de

McKinsey sur la croissance à long terme de l'industrie en 2008, IATA a élaboré sa stratégie sur le changement climatique en 2009, qu'elle a fait progressivement adopter par l'OACI. A sa 96^{ème} assemblée annuelle, en juin 2013 à Cape Town, IATA a pris clairement position en faveur d'un MBM global qui prendrait la forme de la compensation des émissions (*off-setting*) et a demandé aux Etats de faire leur part du travail³³. Pour l'industrie, la compensation est plus souple que l'ETS, une trentaine de compagnies aériennes la pratiquant déjà sur une base volontaire. Elle ne requiert pas un système bureaucratique complexe pour sa mise en œuvre, ni même d'instrument juridique nouveau (une simple résolution de l'Assemblée suffit).

La prise de position de IATA à Cape Town est citée comme un facteur décisif du ralliement des Etats-Unis au projet de MBM global dans la résolution de la 38^{ème} Assemblée de l'OACI, bien que leurs représentants s'affirmaient sceptiques sur les chances d'un tel système quelques mois auparavant, notamment dans les discussions du Groupe de Haut Niveau. Certains observateurs ont pointé l'activisme de A4A et de IATA dans les couloirs de la 38^{ème} Assemblée, pour convaincre les délégués des pays du Sud de voter contre l'ETS européen³⁴. Ils soupçonnent également A4A d'être derrière le lâchage des Européens par la délégation américaine et l'intransigeance de celle-ci sur le *de minimis*. De la même façon, le lobbying the A4A auprès du Congrès expliquerait l'adoption de la loi anti-ETS promulguée par Obama en décembre 2012. Que la numéro deux de la délégation US à la 38^{ème} Assemblée et haut responsable de *Federal Aviation Authority* soit issue de l'industrie, et y soit retournée peu après, alimente cette vision d'une capture de l'action publique par le privé (*corporate capture*³⁵). D'ailleurs, cette influence s'étend au-delà le gouvernement américain, au Secrétariat de l'OACI³⁶. Ainsi, le document de travail sur l'élaboration d'un MBM global (*strawman*) doit beaucoup aux propositions de l'industrie sur la mise en place d'un système de compensation.

Il est frappant de constater que IATA participe aux activités de l'OACI à tous les niveaux : elle est notamment membre des groupes de travail du CAEP, observateur au Conseil, associée aux groupes restreints constitués par le Président du Conseil au fil des ans, dont le Groupe de Haut Niveau de 2013. Dans le nouveau groupe formé au sein du Conseil fin 2013, pour mettre au point le MBM global (*Environmental Advisory Group*), elle siège en tant que membre, au même titre qu'un Etat et non plus comme observateur. Associée de longue date à l'élaboration des réglementations de sécurité et de sûreté, IATA se rend utile aux délégations par son expertise et sa disponibilité. C'est largement un héritage d'une époque où les compagnies aériennes étaient souvent publiques et très proches des autorités nationales de régulation, y compris aux Etats-Unis où jusqu'en 1978 la concurrence était très organisée par l'Etat. Une sorte de « dépendance au sentier » s'est créée, qui place IATA au cœur du dispositif décisionnel de l'OACI.

Si les dirigeants de IATA interrogés reconnaissent ce rôle, ils estiment qu'on leur prête un pouvoir qu'ils n'ont pas dans l'affaire de l'ETS³⁷. Ils préfèrent parler d'une convergence d'intérêt entre l'industrie et les gouvernements non européens. Ils mettent en avant leur bonne volonté d'industrie citoyenne, qui adhère aux objectifs de développement durable et reconnaît l'urgence climatique. Se monter proactif sur la question c'est acquérir « le droit à continuer à croître » (*license to grow*)³⁸, autrement dit, re-légitimer aux yeux du public une activité critiquée pour son impact environnemental. Ce n'est pas combattre toute forme de régulation, mais obtenir celle qui est le plus favorable à l'épanouissement de l'industrie (standard CO2 négocié, système de compensation), quitte à reporter dans le temps (après 2020) ou vers d'autres secteurs (ceux qui génèrent les offsets) le poids de l'ajustement. Le non-dit de l'opposition à l'ETS c'est que la directive imposait de réduire les émissions par rapport au niveau enregistré en 2010, puis d'accroître l'effort. Avec un niveau très bas du prix de la tonne carbone sur le marché, l'impact financier était mesuré à court terme³⁹, mais le système était par essence plus contraignant à terme que celui qui pourrait sortir de l'Assemblée de 2016.

C'est ce référentiel commun aussi bien aux régulateurs nationaux, à la bureaucratie de l'OACI qu'à l'industrie regroupée dans le Air Transport Action Group (ATAG)⁴⁰, qui procure à celle-ci sa large influence dans la définition de la politique climatique de l'organisation. On retrouve ici l'hypothèse néo-gramscienne d'une hégémonie cimentée par le discours et une

certaine représentation des intérêts, non pas au service d'un néolibéralisme débridé du tout marché, mais d'une identité partagée de l'aérien centrée sur la vision héroïque de l'avion comme vecteur de modernité et de croissance économique.

Conclusion

De 2007 à 2013, la négociation à l'OACI sur la réduction des émissions de GES de l'aviation commerciale est apparue bloquée, en raison du différend sur la directive de l'UE de 2008 intégrant le transport aérien international à l'ETS européen. La crise a atteint son paroxysme et son dénouement provisoire avec le désaveu infligé à l'UE, à la 38^{ème} Assemblée de l'OACI début octobre 2013. Depuis lors, la négociation a repris de façon plus constructive en vue de l'adoption d'un mécanisme global de mesures de marché pour réduire les émissions, qui doit être adopté à la 39^{ème} assemblée en 2016 pour une entrée en vigueur en 2020.

Pour comprendre ce qui s'est joué dans l'hostilité engendrée par la politique européenne dans une arène plutôt technique et policée, nous avons proposé trois grilles de lecture qui sont davantage complémentaires de concurrentes : le basculement des rapports de force internationaux, l'affrontement de deux cultures organisationnelles et la mainmise du secteur privé. Le substrat commun de ces logiques explicatives c'est un référentiel commun du secteur de l'aviation internationale, un construit social complexe mais largement informé par le discours très structuré de IATA, qui favorise tant au niveau des Etats, qu'entre public et privé, une coalition large contre l'ETS institué par l'UE.

Toutefois, si cette crise met en relief les spécificités du secteur aérien, dont l'OACI se fait la gardienne farouche, il est de plus en plus difficile aux acteurs concernés de résister aux formes de dé-sectorialisation qu'induit la problématique du réchauffement climatique. L'industrie a de plus en plus de difficultés à défendre le traitement différencié de l'aérien face à des ONG qui demandent que la CCNUCC fixe des objectifs plus ambitieux de réduction des émissions dans ce domaine. Les tentatives du Secrétariat et des Occidentaux de tenir les principes normatifs de la CCNUCC à l'écart, en particulier la CBDR, n'ont qu'imparfaitement réussi ; malgré l'existence d'une notion équivalente mais endogène à l'OACI⁴¹. Surtout, la plupart des interviewés soulignent que le succès de la négociation en cours sur le mécanisme MBM global dépend largement du résultat de la COP21 à Paris en décembre 2015. Alors qu'un tel mécanisme de compensation des émissions pourrait être mis en place dans les six mois selon les experts⁴², c'est la dynamique de la politique globale du climat qui risque d'être déterminante, au moins à court-moyen terme.

¹ L'article 2-2 du Protocole de Kyoto stipule: « les Parties visées à l'annexe I cherchent à limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre non réglementés 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 ».

² Beaucoup des documents que nous avons pu consulter doivent demeurer confidentiels ; quand ils sont publics ou on déjà fait l'objet de fuites, nous nous autoriserons à y faire explicitement référence.

³ Certaines des personnes interviewées mettent l'accent sur le rôle d'Angela Merkel, pour des raisons de politique intérieure. D'autres suggèrent que les compagnies aériennes comme Lufthansa ont poussé à cette extension au nom de l'égalité dans les conditions de concurrence avec les compagnies asiatiques, mais aussi avec le secret espoir qu'un tel dispositif serait in fine inapplicable (Entretien, officiel d'une association européenne de compagnies aériennes, Bruxelles, décembre 2014).

⁴ Dès le printemps 2011 au moins, la DGAC a signalé à ses tutelles les difficultés de mise en œuvre de la directive et la nécessité de profiter du répit offert par la résolution A37-19 pour aménager ou différer sa mise en œuvre (notamment en utilisant les dispositions de l'article 25bis de la directive de 2008); toutefois les arbitrages interministériels lui ont été systématiquement défavorables. Entretien, haut fonctionnaire Transports, Paris, avril 2014.

⁵ Lors de la rencontre, le 12 juillet 2012, entre le président du Conseil OACI M. Kobeh et le président de la Commission de l'UE M. Barroso, les positions apparaissaient encore totalement figées.

⁶ L'Union Européenne n'est pas partie à la Convention de Chicago, seuls le sont ses Etats membres. Beaucoup d'Etats parties refusent son intervention dans les affaires de l'OACI et l'Inde a vainement essayé d'empêcher Delbeke de siéger dans ce groupe de réflexion. Même la notion d'un espace européen communautaire était contestée.

⁷ Il s'agit d'exempter de toute obligation la très grande majorité des 138 pays dotés d'une aviation commerciale et qui représentent individuellement moins de 1% du trafic aérien global en RTK (revenu/tonne/kilomètre). En 2009, seuls

23 pays se situaient au-dessus ou au niveau de ce seuil, y compris l'Italie à la limite avec 0,97% (cf. *ICAO Environmental Report 2010*). Plusieurs pays émergents n'en font pas partie, dont les compagnies exercent une concurrence forte à l'égard des compagnies américaines sur certaines destinations. Le *de minimis* de 1% est également critiqué par la DG Climat au nom de l'intégrité environnementale : le trafic cumulé des 23 Etats concernés par le MBM ne représenterait que 83% du total (environ la même proportion des émissions). Les exemptions prévues par la directive de 2008 étaient bien inférieures. La DGAC française avait proposé un *de minimis* de route (non de pays) permettant d'exempter toutes les compagnies sur certaines destinations, ayant le même effet pour les PVD mais éliminant les distorsions de concurrence ; mais cette proposition n'a pas été retenue en 2013 (Entretien, haut fonctionnaire Transports, Paris, avril 2014).

⁸ Acronyme en anglais du principe de responsabilité commune mais différenciée inscrit dans la CCNUCC de 1992, auquel les pays du Sud sont très attachés.

⁹ Il y aura en fait trois votes en quelques heures, dont les deux premiers de procédure, et à la chaque fois les pays de l'UE seront battus avec des majorités de plus en plus larges.

¹⁰ Entretien, haut fonctionnaire Ecologie, Paris, avril 2014.

¹¹ Entretiens avec trois officiels de l'OACI, Montréal Juin 2014, Paris août 2014.

¹² Entretien, représentant d'ONG, Bruxelles, décembre 2014.

¹³ Certains observateurs invoquent des flottes peu performantes, constituées d'avions plus anciens que ceux de leurs compétiteurs, pour lesquelles l'ETS auraient été comparativement plus coûteux. Toutefois, des officiels d'IATA ont fait part de leur scepticisme, le secteur aérien américain ayant fait l'objet de restructurations importantes dans les années 2000-2010.

¹⁴ Celle-ci constituait effectivement un précédent pertinent : les USA avaient déposé une requête le 14 mars 2000 auprès du Conseil OACI pour faire condamner le Règlement CE/925/1999. Les quinze Etats européens défendant avaient invoqué une exception d'irrecevabilité ; mais le Conseil avait statué le 16 novembre 2000 en se déclarant compétent et en invitant les parties à reprendre la négociation. Sous la menace d'une condamnation par le Conseil, l'UE avait préféré abroger le règlement contesté et adopté une directive 2002/30 donnant satisfaction aux USA.

¹⁵ Ce que répète inlassablement la DG Climat devant le COREPER.

¹⁶ L'arrêt de décembre 2011 a déjà donné lieu à une abondante littérature juridique. Il est piquant de voir que la nationalité des auteurs d'articles influe fortement sur l'interprétation, pro ou anti-UE qu'ils en livrent.

¹⁷ L'article 1 de la Convention de Chicago stipule : « Les Etats contractants reconnaissent que chaque Etat a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire ».

¹⁸ Entretiens avec deux officiels du Secrétariat de l'OACI, Montréal Juin 2014.

¹⁹ Le DG climat a été souvent stigmatisé à l'OACI pour son intransigeance, mais d'autres personnes interviewées ont relativisé sa responsabilité personnelle dans le blocage (mettant plutôt en cause la Commissaire Climat danoise) et loué son ouverture d'esprit.

²⁰ Entretiens, hauts fonctionnaires français en poste à Bruxelles, décembre 2014 ; fonctionnaire du Conseil de l'UE, mai 2014. On lui reproche un fonctionnement « en silo » avec peu de transversalité.

²¹ Entretien, fonctionnaire du Conseil de l'UE, mai 2014. Cette perception des lobbies qui crient au loup à tout bout de champ dépasse le cercle de la Commission.

²² Ce que traduit un échange de courriers avec le PDG d'Airbus et le ministre français de l'écologie et du développement durable en juin 2011.

²³ Comme en atteste une note de la DGAC de juin 2005, intitulée « Réduire l'impact de l'aviation sur le changement climatique » et le mémorandum présenté dans la foulée par le gouvernement français au Conseil européen.

²⁴ Entre 1990 et 2010, ces émissions ont cru d'environ 80% en comparaison to 40% pour le reste de l'économie selon Alice Bows-Larkin. Selon les scénarios considérés, le trafic pourrait croître jusqu'à 515% entre 2000 et 2050, bien que l'estimation la plus courante soit 220% (Gudmundsson, S. V., & Anger, A. (2012). Global carbon dioxide emissions scenarios for aviation derived from IPCC storylines: A meta-analysis. *Transportation Research D: Transport and Environment*, 17(1), 61–65. doi:10.1016/j.trd.2011.09.010).

²⁵ L'actuel DG, Jos Delbeke, économiste de formation, a joué un rôle central dans le ralliement de la DG Environnement à cet instrument après l'échec, à deux reprises dans les années 1990, de la mise en œuvre d'une taxe carbone communautaire. Cf. Stefan C. Aykut, "Gouverner le climat, construire l'Europe: l'histoire de la création du marché de carbone ETS, *Critique Internationale*, 62 (janvier-mars) 2014, pp. 39-56.

²⁶ Entretien, participant au Groupe de Haut Niveau, Paris, avril 2014 ; entretien fonctionnaire OACI, juin 2014.

²⁷ M. Delbeke soutient ce raisonnement lors de la rencontre bilatérale entre la DG climat et une délégation française le 19 septembre 2011.

²⁸ Les acteurs de l'aérien répètent comme un mantra le chiffre de 2% des émissions totales selon les chiffres de l'Agence Internationale de l'Energie du début des années 2000. Outre qu'ils sont largement dépassés, puisque les émissions du secteur croissent plus vite que la moyenne, cela ne concerne que le CO₂, alors que les avions émettent aussi de la vapeur d'eau (traînes), des oxydes d'azote (NO et NO₂) et des particules. Pour calculer le forçage radiatif du transport aérien le GIEC applique un coefficient de 2,7 à l'effet des émissions de CO₂, ce qui met l'impact total plutôt autour de 5%.

²⁹ Parler de « décroissance » ou même de « mesures de contrôle de la demande » est un bon moyen de faire sortir de ses gonds le plus policé des interviewés. Que le trafic aérien doive croître, avec le moins d'entraves possibles, est une croyance partagée à la fois par les autorités de régulation, les officiels de l'OACI et l'industrie.

³⁰ Deux travaux scientifiques récents jettent le doute sur la possibilité de tenir l'engagement de 2050 avec le seul panier de mesures proposé par l'industrie et l'OACI ; cf. Matt Grote, Ian Williams & John Preston, « Direct carbon dioxide emissions from civil aircraft », *Atmospheric Environment*, v. 93, oct. 2014, pp. 214–224 ; Alice Bows-Larkin, « All adrift: aviation, shipping, and climate change policy », *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2014.965125

³¹ Beaucoup d'observateurs et pas seulement des ONG, doutent du miracle annoncé des carburants alternatifs ; cf. Rose Bridger, *Plane Truth : Aviation's Real Impact on People and the Environment*, London, Pluto Press, 2013, chap. 2. Certains régulateurs européens en doutent également (Entretien, haut fonctionnaire Transports, Paris, avril 2014).

³² Entretiens séparés avec des cadres dirigeants de IATA, Genève, Avril et Mai 2015. Cela reste vrai pour les compagnies encore soumises à l'ETS pour leurs vols intra-européens. Le CEO d'une compagnie du golfe de taille moyenne aurait ainsi déclaré récemment à son interlocuteur de IATA qu'il employait quatre personnes à temps complet pour gérer les obligations de l'ETS et qu'il devait payer en plus le vérificateur envoyé par l'UE.

³³ Cf. l'interview maison de Tony Tyler, président de IATA, sur le site de l'organisation.

³⁴ Entretien, haut fonctionnaire Transports, Paris, juillet 2014.

³⁵ Entretien, représentant d'ONG, Bruxelles, décembre 2014. Julie Oettinger est passée de United Airlines à la Federal Aviation Administration le 7 juin 2010, en tant qu'Assistant Administrator for Policy, International Affairs and Environment. Elle a quitté la FAA après la 38ème Assemblée pour devenir Managing Director, Legal and Regulatory affairs (Europe, Middle East and Africa) pour Delta Air Lines.

³⁶ En revanche, cela ne fonctionne pas en Europe. Des dirigeants d'IATA se plaignent que la Commission écoute davantage les ONG que l'industrie et disent ne pas parvenir à discuter avec les membres du Parlement européen.

³⁷ Entretien, cadre dirigeant de IATA, Genève, mai 2015.

³⁸ L'expression est ressortie spontanément dans plusieurs entretiens.

³⁹ Selon un calcul fait par la DGAC française, l'application de l'ETS à une compagnie chinoise sous sa responsabilité aurait coûté 5,1€ par passager sur un vol A/R Paris Pékin en 2012 et 6,5€ en 2013. A titre de comparaison, les taxes représentent plusieurs centaines d'euros du même billet.

⁴⁰ Outre IATA, il fédère l'aéronautique, les aéroports et les professionnels de l'aérien, avec un slogan : « commercial aviation speaking with one voice ». Le directeur de l'environnement de IATA sert également de secrétaire général à ATAG.

⁴¹ Il s'agit des « special circumstances and respective capabilities » (SCRC) qui désignent les conditions d'application particulières dans les PVD des normes adoptées à l'OACI ; notion forgée dans des négociations antérieures pas nécessairement liées à l'environnement. Cela se traduit notamment par des délais supplémentaires et aides techniques et financières.

⁴² Entretien, fonctionnaire OACI qui suit de près ces travaux, Montréal, juin 2014.