



HAL
open science

Expliquer la “ crise ” entre l’UE et l’OACI sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l’aviation internationale

Daniel Compagnon

► **To cite this version:**

Daniel Compagnon. Expliquer la “ crise ” entre l’UE et l’OACI sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l’aviation internationale. *Études internationales*, 2016, Enjeux géostratégiques au Moyen-Orient, 2-3, pp.263-283. 10.7202/1039546ar . halshs-01547109

HAL Id: halshs-01547109

<https://shs.hal.science/halshs-01547109>

Submitted on 26 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Expliquer la « crise » entre l'UE et l'OACI sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'aviation internationale

Daniel COMPAGNON*

RÉSUMÉ : *Les dispositions de la directive 2008 de l'Union européenne (UE) intégrant l'aviation internationale à son système de droits d'émission de CO₂ ont suscité une large protestation à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La vive tension entre l'UE et ses partenaires (notamment les pays émergents) a déstabilisé une organisation habituée au consensus. « Crise » toutefois relative : depuis lors, le débat sur les mesures de marché à l'OACI paraît plus constructif tandis que le travail parallèle sur les standards de CO₂ pour les avions a été peu affecté. Le différend fut surmonté après l'isolement de l'UE à l'Assemblée de l'OACI de 2013 et la suspension partielle de la directive. Basé sur des entretiens et des documents de première main¹, cet article analyse les raisons de ce conflit, selon trois grilles théoriques, pour mettre en évidence la force du référentiel sectoriel de l'aérien.*

MOTS CLÉS : changement climatique, aviation, OACI, conflit interorganisationnel, acteurs privés

ABSTRACT : *The 2008 EU directive extending the EU emissions trading system to international civil aviation sparked an uproar at the International Civil Aviation Organization (ICAO). The "crisis" between the EU and other members of the ICAO (in particular emerging powers) unsettled an organization accustomed to quiet consensus. Tensions receded after the EU was isolated at the ICAO Assembly in 2013, and its directive suspended for non-European flights. Since then, ICAO has overcome a seemingly intractable conflict to work more constructively on MBMs, while the parallel work on*

* Daniel Compagnon est professeur de sciences politiques et membre du Centre Émile Durkheim à Sciences Po Bordeaux.

L'auteur remercie les organisateurs de la section thématique du GRAM « Les crises dans les négociations internationales » au congrès de l'AFSP 2015, Auriane Guilbaud et Franck Petiteville, pour avoir accueilli dans leur panel une première version de ce papier, ainsi que les trois évaluateurs anonymes dont les critiques ont contribué à l'amélioration du texte.

1. Les extraits d'entretiens (ENT) – 30 à la mi-octobre 2016 – sont cités de façon à préserver l'anonymat des personnes interrogées. Nous remercions les personnels de l'OACI, de l'UE, de l'administration française, des ONG et de l'industrie pour le temps qu'elles nous ont consacré. Nous sommes reconnaissants à ceux, parmi nos contacts, qui nous ont ouvert leurs archives personnelles, tout en nous demandant d'en préserver la confidentialité. Nos recherches de terrain ont été financées par l'Agence nationale pour la recherche française dans le cadre du projet <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>.

CO₂ standards for airplanes has continued largely unaffected. Relying on interviews and original documents, this paper analyzes the motives behind the conflict through the lense of three theoretical approaches, and underlines the effectiveness of world views shared by the aviation industry.

KEYWORDS: climate change, aviation, ICAO, inter-organizational conflict, private actors

RESUMEN: *Las disposiciones de la directiva 2008 de la Unión Europea (EU) que integra la aviación internacional a su régimen ETS (régimen de comercio de los derechos de emisión) han suscitado una amplia protesta en la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). La viva tensión entre la EU y sus socios (especialmente los países emergentes) desestabilizó una organización habituada al consenso. “Crisis” sin embargo relativa: desde entonces, el debate sobre las medidas de mercado en la OACI parece más constructivo mientras que el trabajo paralelo sobre los estándares de CO₂ para los aviones se ha visto poco afectado. El diferendo fue resuelto tras el aislamiento de la EU en la Asamblea de la OACI de 2013 y la suspensión parcial de la directiva. Este artículo, basado en las entrevistas y documentos de primera mano, analiza las razones de este conflicto, según tres marcos teóricos, para destacar la fuerza del referencial sectorial de lo aéreo.*

PALABRAS CLAVE: cambio climático, aviación, OACI, conflicto interorganizacional, actores privados

Lorsque la question des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l’aviation internationale est venue en débat devant l’Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (plus connu sous l’acronyme anglais SBSTA)², au sein de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les États parties n’ont pu s’accorder sur les règles d’attribution de ces émissions (Romera et Van Asselt 2015 : 263). En 1997, la COP de Kyoto a décidé de confier à l’Organisation de l’aviation civile (OACI) (voir encadré) la responsabilité de mettre au point un mécanisme de réduction des GES dans ce secteur³ – un choix qui n’a jamais été remis en question y compris dans l’accord de Paris de décembre 2015. La part de l’aérien dans les émissions globales de

-
2. Un des deux organes subsidiaires établis par la CCNUCC, le SBSTA conseille la Conférence des parties sur les questions scientifiques et techniques. C’est une des principales interfaces entre science et élaboration des politiques climatiques à l’échelon global.
 3. 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 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 ». En effet, le transport maritime posait un problème similaire à l’aérien.

CO₂ reste modeste (entre 2 et 5 %) ⁴, mais ces émissions croissent de 5 % par an, de façon plus rapide que dans les autres secteurs. Entre 1990 et 2010, ces émissions ont crû d'environ 80 % au lieu de 40 % pour le reste de l'économie (Bows-Larkin 2014). Dans le pire des scénarios, le trafic aérien mondial (donc les émissions) pourrait croître de 515 % entre 2000 et 2050, bien que l'estimation la plus courante soit + 220 % (Gudmundsson et Anger 2012).

En 1998, l'Assemblée de l'OACI approuvait le principe d'une participation de l'aérien à un futur marché de carbone comme prévu par le protocole de Kyoto, mais renvoyait le sujet à des études techniques. Par ailleurs, afin de respecter ses engagements au titre du protocole de Kyoto, l'Union européenne (UE) adopta en 2003 une directive créant un marché européen des droits d'émission de CO₂ – *emission trading system* (ETS) –, effectif en 2005. En l'absence de progrès tangibles à l'OACI sur l'élaboration d'un mécanisme de marché – *market-based mechanism* (MBM) – et pour donner l'exemple ⁵, l'UE prit l'initiative, lors d'une révision de la directive ETS le 19 novembre 2008 ⁶, d'y intégrer l'aviation internationale pour tous les vols touchant le territoire européen.

Organisation spécialisée du système des Nations Unies, comptant actuellement 191 pays membres, l'OACI a été créée par la Convention internationale sur l'aviation civile adoptée à Chicago le 7 décembre 1944 pour favoriser la coopération internationale dans le domaine de la sécurité et de la sûreté aérienne. Ses principaux organes sont le Conseil, l'Assemblée, la Commission de navigation aérienne et le Secrétariat, le siège social se trouve à Montréal. Le Conseil, dont les 36 pays membres sont élus par l'Assemblée, se réunit quatre fois par an et fait exécuter les décisions de l'Assemblée des parties à la Convention, laquelle est convoquée tous les trois ans pour adopter des résolutions et amendements à la Convention. Dans l'exercice de ses pouvoirs, le président du Conseil peut s'appuyer sur des groupes *ad hoc* tels le GHN ou l'EAG, mentionnés dans le texte, et sur des comités techniques permanents. Le Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP), établi sous l'égide du Conseil de l'OACI en 1983, réunit des experts des États membres et des parties prenantes (industrie, ONG) sur toutes les questions d'environnement liées au transport aérien. Le CAEP a remis au Conseil une série de rapports techniques sur les politiques à mener et les « standards et pratiques recommandées » (SARPs), tant sur le bruit que sur la pollution engendrés par les avions.

4. Les acteurs du secteur ressassent le chiffre de 2% des émissions totales fourni par l'Agence internationale de l'énergie au début des années 2000. Or cela ne concerne que le CO₂, tandis que les avions émettent aussi de la vapeur d'eau (trainées), 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 situe plutôt l'impact total à environ 5% des GES (IPCC 1999).
5. ENTs séparément, fonctionnaire à la Commission, Bruxelles décembre 2014 et fonctionnaire au Conseil européen, Bruxelles, mai 2014 ; cette vision était aussi partagée par le monde universitaire (Oberthür 2003, 2006 : 67).
6. Elle amende la directive 2003/87/CE qui avait institué l'ETS et ne porte pas principalement sur l'aviation, mais sur la réforme et le renforcement de ce mécanisme dans différents secteurs économiques (Skjærseth et Wettestad 2009).

Cette législation a suscité aussitôt un tollé de protestations chez la grande majorité des États membres de l'OACI, encore accentué après l'entrée en vigueur de la directive en janvier 2010. Attaquée en décembre 2009 devant la Haute Cour de Londres par des compagnies aériennes américaines et suite au renvoi de l'affaire devant la Cour de justice de l'UE (CJUE) pour une décision préjudicielle, la directive 2008/101/CE fut déclarée conforme au droit aérien international et à l'accord « ciel ouvert » entre les États-Unis et l'UE par la CJUE, le 21 décembre 2011 (arrêt C-366/10), confortant ainsi l'UE dans son intransigeance. Entretemps s'est constituée une coalition de pays mécontents rassemblant les États-Unis, la Chine, la Russie et les pays en voie de développement (PVD), qui s'est réunie à Moscou en février, puis à Washington en juillet 2012. L'Inde et la Russie ont pris des mesures de représailles contre les compagnies européennes tandis que la Chine a annoncé au Groupe Airbus, dès juin 2011, la suspension de commandes d'avions long-courriers. Après la lettre de la secrétaire d'État américaine en décembre 2011, menaçant la Commission européenne de sanctions, le président Obama promulgua le 27 novembre 2012 une loi bipartisane impulsée par le Congrès des États-Unis qui dispensait les compagnies américaines de l'application de la directive européenne. Face à cette pression tous azimuts et notamment au risque de guerre commerciale avec la Chine, l'UE a suspendu l'application de sa directive pour un an et une négociation s'est engagée, fin 2012, pour rechercher un compromis en vue de l'Assemblée de 2013.

Cependant, la 38^e Assemblée de l'OACI a condamné sans équivoque le dispositif européen en octobre 2013, et l'UE a été contrainte d'exclure de l'application de sa directive les vols extraeuropéens jusqu'au 1^{er} janvier 2017, grâce à un amendement adopté le 3 avril 2014. Néanmoins, la résolution adoptée par la 38^e Assemblée contenait plusieurs avancées, en particulier l'adoption d'un objectif de croissance neutre en carbone du secteur aérien à l'horizon 2020 (CNG2020) et la mission confiée au Conseil de l'OACI de définir les modalités d'un MBM s'appliquant à tous les pays. Un processus de négociation fut engagé au Conseil en décembre 2013 afin de définir ce dispositif, à adopter formellement par la 39^e Assemblée en 2016.

Certes, il convient de relativiser la notion de « crise » mobilisée par les acteurs⁷, s'agissant d'un des concepts les plus imprécis en politique internationale. Le conflit qui s'est construit depuis 2007 au sujet de l'ETS européen n'a pas empêché l'OACI de fonctionner, même au pire moment de tension entre pays

7. Il s'agit plutôt d'une crise dans le système que d'une crise systémique de l'OACI, laquelle supposerait une mise en cause de la structure du système et une atteinte durable à sa stabilité (Brecher 1984: 778, 1993).

membres entre novembre 2011 et octobre 2013. Dans des domaines plus classiques de son activité, telles la sûreté ou la sécurité aériennes, la coopération n'a nullement été entravée pendant la période considérée. Par ailleurs, au paroxysme de la tension sur l'ETS européen, le Comité de la protection de l'environnement en aviation (CAEP) a continué à discuter de l'adoption d'un standard sur les émissions de CO₂ des avions, également destiné à lutter contre le réchauffement de l'atmosphère... Enfin, l'OACI est parvenue – provisoirement ? – à surmonter un conflit qui apparaissait insoluble à l'hiver 2013 et s'est engagée dans une dynamique plus positive, en vue de l'Assemblée de 2016, où les États membres doivent participer à la mise en place d'un dispositif global de MBM. La « crise », vécue comme un véritable traumatisme par le milieu de l'aviation civile internationale, aura été aussi un moteur de changement pour ce système organisationnel (Nay et Petiteville 2011).

Pour expliquer l'intensité de ce conflit politique autour de la directive européenne et suivant l'exemple de Graham T. Allison dans sa célèbre étude de la crise des missiles de Cuba (Allison 1971), nous examinerons successivement trois cadres explicatifs se rattachant à trois grands courants théoriques des Relations internationales, pour en éprouver la pertinence.

Le premier cadre est l'évolution des rapports de force entre les États et le poids de la puissance hégémonique des États-Unis à l'OACI. Celle-ci y est perçue comme une arène d'affrontement des États, conformément à la théorie classique des relations internationales ; le conflit sur l'ETS aérien y est interprété comme un affrontement entre deux coalitions d'États dont l'UE serait sortie vaincue.

Deuxième cadre : la confrontation des visions du monde et systèmes normatifs, entre l'UE d'une part et le monde de l'aviation internationale d'autre part ; soit une interprétation inspirée de l'approche constructiviste (Barnett et Finnemore 1999).

Troisième cadre : l'influence déterminante de l'industrie du secteur aérien dans la formation d'une coalition contre l'ETS européen, comme dans la promotion d'un mécanisme de marché alternatif ; soit une perspective d'économie politique critique (Fuchs 2007), qui s'inscrit également dans une littérature émergente sur la place des acteurs privés dans la gouvernance globale (Cutler *et al.* 1999 ; Pattberg 2007 ; Falkner 2008 ; Orsini 2010 ; Green 2014 ; Guilbaud 2015).

Bien que leurs fondements épistémologiques soient partiellement contradictoires, ces différentes lectures de la crise de l'ETS aérien ne sont pas incompatibles en ce qu'elles fournissent chacune un éclairage partiel du réel ; elles ont cependant un degré de validité inégal sur lequel nous reviendrons en conclusion.

I – Jeux de puissance aux dépens de l'UE

Pour certains observateurs, cette crise est une manifestation de la perte de rang de l'UE sur la scène internationale, d'une érosion de sa puissance, y compris «*soft*» ou normative (Laïdi 2005, 2013), dans le jeu à somme nulle des négociations internationales – vision réaliste classique (Vihma et van Asselt 2014). Leader autoproclamé des négociations sur le changement climatique, de Kyoto à Copenhague (Schreurs et Tiberghien 2007 ; Vogler et Stephan 2007 ; Groen, Niemann et Oberthür 2012), l'UE aurait cherché à exporter sa politique dans le domaine aérien ; or la résolution OACI de 2013 a été perçue comme une défaite politique cinglante pour Bruxelles, une performance assez pathétique en termes de réalisation des objectifs fixés (Shahin, Oberthür et Jørgensen 2013).

A — Une lecture erronée des rapports de force

Beaucoup de membres du Conseil et de délégués de pays tiers à la 38^e Assemblée ont perçu la position de l'UE comme arrogante⁸ : comment une organisation économique régionale, elle-même non-partie à la Convention de Chicago, pouvait-elle prétendre imposer sa législation aux autres pays ? Seuls les États membres de l'UE sont membres de l'OACI. Beaucoup de pays tiers jugent donc illégitime l'intervention de la Commission de Bruxelles dans leurs affaires⁹. Avant même sa publication fin 2006, le projet de directive avait soulevé de vives oppositions à la réunion du Conseil OACI des 24-27 novembre 2006 : comme le rapporta alors un diplomate français¹⁰, en cas de vote, les membres de l'UE auraient été totalement isolés. Cette hostilité fut confirmée par la résolution 22-L de la 36^e Assemblée, en octobre 2007, qui autorisait les membres d'une organisation économique régionale – façon indirecte de désigner l'UE – à mettre en œuvre un MBM, mais seulement pour leurs opérateurs et «*enjoignait les États parties à ne pas appliquer un tel mécanisme aux opérateurs d'autres États parties sauf sur la base d'un accord mutuel*». Si en 2010 la résolution 19 de la 37^e Assemblée adoptait une position apparemment plus conciliante¹¹ – soumettant l'application de la directive à des négociations bilatérales entre l'UE et les pays tiers –, l'entrée en vigueur de la directive conduisit le Conseil à voter, le 2 novembre 2011, une résolution exigeant que l'UE exclue de son dispositif les

8. ENTs séparés trois officiels de l'OACI, Montréal, juin 2014 ; ENT ancien diplomate en poste à l'OACI, Paris, août 2014.

9. Ainsi, le représentant de l'Inde a vainement essayé d'empêcher Jos Delbeke de siéger au Groupe de haut niveau (GHN) et plusieurs États contestent la notion d'espace européen commun, considérant qu'un vol entre deux pays européens est international.

10. Compte rendu confidentiel consulté.

11. Avec l'appui des pays africains, après un lobbying actif des membres européens du Conseil, grâce à la promesse d'un *de minimis* de 1 % qui resurgira en 2013 (voir ci-dessous). Compte rendu confidentiel consulté.

compagnies des pays tiers et réaffirmant la compétence première de l'OACI sur cette question. On le voit, la position majoritaire à l'OACI et le rapport des forces ne font guère de doute depuis que la législation européenne y fait débat.

Pour certains observateurs, la défaite de l'UE renvoie à une attitude plus générale des PVD à l'égard des Occidentaux, un désir de « véritable revanche »¹² se manifestant également dans d'autres arènes internationales. De fait, le recours à un triple vote sur l'amendement déposé par la Russie et soutenu par les BRICS en Comité exécutif¹³, procédure régulière, mais très inhabituelle à l'Assemblée de l'OACI, laquelle entérine habituellement les textes finalisés par le Conseil, attestait d'une volonté de traiter l'UE sans ménagement. Les applaudissements de la salle quand l'UE a été mise en minorité soulignaient de façon spectaculaire son isolement diplomatique. L'amendement adopté restreignait tout dispositif régional de MBM aux vols entre pays consentants et en faisant de l'accord mutuel¹⁴ avec les pays tiers une règle absolue (en retrait donc par rapport à la résolution adoptée en 2010).

D'ailleurs les signes sont nombreux d'une plus grande affirmation des pays émergents dans les débats à l'OACI, telles leurs tentatives répétées de renvoyer la question du changement climatique à l'enceinte de la CCNUCC, où, pensent-ils, le principe de responsabilité commune mais différenciée (RCMD), leur donnerait un avantage décisif. De même, la Russie, l'Inde et la Chine étaient les adversaires les plus acharnés de la directive européenne de 2008. Dans cette interprétation, accepter le compromis inspiré par les États-Unis lors de la réunion du Groupe de haut niveau à l'hiver 2013¹⁵, soit une restriction de l'ETS à l'espace aérien régional, n'aurait pas dissuadé les BRICS d'infliger un camouflet à l'UE¹⁶. D'autant plus que la Chine et l'Inde ne pouvaient entériner un dispositif où leurs compagnies subiraient les mêmes contraintes que celles de l'OCDE, ce qui aurait constitué de leur point de vue un précédent fâcheux pour les négociations à venir de la COP21.

12. ENT cabinet ministère de l'Écologie, Paris, avril 2014.

13. Selon plusieurs témoins (ENTs avec trois participants aux négociations, Paris, avril, juillet et août 2014), trois votes se sont succédé en quelques heures, dont les deux premiers de procédure, et les pays de l'UE furent trois fois battus, par des majorités de plus en plus larges.

14. Cette notion, qui n'est guère comprise dans les milieux de la Commission, ne figure pas dans la Convention de Chicago, mais découle de la tradition de réciprocité des accords bilatéraux de service entre pays membres.

15. Dirigé par le président du Conseil OACI, le Groupe de haut niveau (GHN), rassemblant des représentants de l'échelon politique – Todd Stern pour les États-Unis et le directeur général de la DG Climat de la Commission, Jos Delbeke, officiellement au nom de la Belgique – était 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 sur un futur schéma global de MBM. Le débat s'enlisa sur la question du champ d'application géographique du MBM régional.

16. Les comptes rendus informels des réunions du GHN que nous avons consultés reflètent cette hostilité récurrente notamment de l'Inde et de la Chine au principe même d'un MBM régional.

B — Le jeu ambigu de Washington

Pour d'autres témoins¹⁷, les BRICS ont été poussés en avant par des États-Unis soucieux de soustraire leurs compagnies¹⁸ aux charges financières induites par l'ETS européen et désireux de ne pas légitimer un dispositif inspiré par le «*cap and trade*» de Kyoto, désormais un repoussoir pour le Congrès des États-Unis. Le gouvernement américain aurait organisé la «*coalition of the unwilling*», selon l'expression en vogue à Bruxelles, tout en négociant parallèlement avec la DG Climat de l'UE pour donner le change, promouvant l'option de l'espace aérien régional dont les Américains savaient pertinemment qu'elle était inacceptable pour les BRICS. Dès l'été 2013 cependant, les négociateurs américains avaient indiqué à leurs homologues européens que l'adoption d'un cadre pour les MBM régionaux était un problème européen et non le leur. Quand des représentants européens au Conseil firent au groupe africain une promesse d'exemption de leurs compagnies du futur mécanisme global – le *de minimis* de 1%¹⁹ – en échange d'un soutien à l'ETS européen, le représentant américain refusa tout net. Pour Washington, il s'agirait d'une distorsion de concurrence expressément interdite par la Convention de Chicago et une concession au principe de RCMD consacré par la CCNUCC de 1992. La recherche d'un compromis entre les deux positions – avec un *de minimis* réduit de moitié et rapidement dégressif – aliéna aux Européens à la fois le soutien africain et celui de Washington, qui s'abstint dans les fameux votes du Comité exécutif. Beaucoup de représentants européens l'ont vécu comme une trahison.

En réalité, la position des États-Unis n'a pas évolué depuis un «*non-paper*» diffusé par sa représentation à l'OACI et 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 Bruxelles d'un recours à l'article 84 de la Convention de Chicago, invoquant le précédent des *hush kits*. Ce dispositif de réduction du bruit équipant les avions Boeing des compagnies américaines n'était pas conforme au Règlement CE/925/1999 sur la réduction du bruit adopté par l'UE. Le 14 mars 2000, le gouvernement américain demanda au

17. ENT, représentant d'ONG, Bruxelles, décembre 2014.

18. Étant donné la relative vétusté, et donc la moindre efficacité des flottes de certaines compagnies américaines, l'ETS aurait été comparativement plus dommageable pour elles, au moment où elles subissaient la concurrence croissante des opérateurs des pays émergents en Asie et dans la péninsule arabique. Toutefois, selon les officiels d'IATA interrogés, les restructurations importantes des années 2000-2010 ont contribué à un renouvellement des flottes, les situations variant beaucoup d'une compagnie à l'autre.

19. Il s'agissait d'exempter de toute obligation la très grande majorité des 138 pays dotés d'une aviation commerciale dès lors qu'ils représentaient 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 sont en dessous, dont les compagnies concurrencent pourtant les compagnies américaines sur certaines destinations.

Conseil OACI de condamner ledit règlement. Les États européens soulevèrent en vain une exception d'irrecevabilité et le 16 novembre 2000, le Conseil se déclara compétent et invita fermement les parties à reprendre la négociation. Sous la menace d'une probable condamnation par le Conseil siégeant en formation d'arbitrage (les membres impliqués dans le contentieux ne votant pas en la circonstance), l'UE avait abrogé le règlement contesté, puis adopté la directive 2002/30 donnant satisfaction aux États-Unis. Le gouvernement américain exigeait ainsi dès 2006 que l'UE s'en tienne aux vols intracommunautaires – soit la position finalement adoptée dans la directive amendée d'avril 2014.

De fait, les États-Unis, qui furent à l'origine de la Convention de Chicago et de la création de l'OACI, y ont longtemps pesé de leur statut de première puissance aérienne (15,14% du revenu/tonne/kilomètre [RTK] global en 2009 pour les compagnies enregistrées aux É.-U.), y ont imposé leurs méthodes de travail et s'efforcent d'y perpétuer leur hégémonie, au sens de paradigme réaliste (Gilpin 1987). Ils sont toutefois de plus en plus menacés dans cette position par les BRICS, notamment la Chine²⁰. Pour atteindre leurs objectifs propres dans la négociation, les États-Unis se seraient donc appuyés alternativement sur l'UE et sur ses adversaires.

II – La confrontation de deux visions du monde

Dans la séquence 2006-2013, l'UE a paru autocentrée sur son processus législatif, puis sur la mise en œuvre de la directive, et peu réceptive aux critiques extérieures. Alors que le projet initial prévoyait une mise en œuvre en deux temps (vols intracommunautaires au 1^{er} janvier 2011 et vols internationaux au 1^{er} janvier 2012) et uniquement pour les vols au départ d'aéroports européens, le texte a été durci à l'initiative du Parlement de l'UE avec la complicité des principaux pays membres (ajout des vols entrants et application immédiate du dispositif aux vols intercontinentaux), dans le contexte de préparation de la COP15 de Copenhague et de l'adoption du premier paquet climat-énergie de l'UE. C'est toutefois le Conseil européen qui aurait introduit un mécanisme de sanctions dures, comme l'interdiction de redécoller, pour les compagnies contrevenantes²¹.

Une fois adoptée, la loi européenne, étant sacrée, doit s'appliquer absolument sauf à affaiblir l'autorité internationale de l'Union – une position partagée par la Commission et une majorité d'États membres au moins jusqu'à la mi-2012. Cette directive est pleinement « légitime », puisqu'elle fut adoptée à l'unanimité du Conseil et une large majorité au Parlement. En outre, la CJUE a jugé cette loi

20. Les données RTK publiées par l'OACI pour 2014 montrent que la Chine a dépassé – de peu – les États-Unis.

21. ENT fonctionnaire à la Commission, Bruxelles, décembre 2014.

conforme au droit international ! C'est oublier cependant que la CJUE, vue des pays tiers, n'est qu'une cour régionale et non une cour internationale²². D'ailleurs, il aurait été possible de s'en remettre à l'arbitrage ultime de la CIJ de La Haye – compétente en appel d'un arbitrage rendu au titre de l'article 84 de la Convention de Chicago. L'UE refuse de reconnaître la validité supérieure de la Convention de Chicago s'agissant du droit aérien international et elle ne reconnaît pas de caractère obligatoire aux résolutions de l'OACI. De leur côté, les États tiers et le Secrétariat OACI estiment que la directive viole deux principes juridiques fondateurs du droit aérien : la souveraineté²³ et la non-discrimination entre les opérateurs. Cette querelle juridique masque cependant une dissonance plus profonde.

A — Les cultures organisationnelles

Plusieurs observateurs relèvent l'incompréhension bruxelloise²⁴ du mode de fonctionnement d'une organisation internationale technique – la réciproque est largement vraie aussi –, privilégiant le consensus comme l'ONU, mais où le Conseil ou l'Assemblée peuvent décider à la majorité simple. Formellement égaux, les États y pèsent *de facto* en fonction de leur part dans le trafic aérien international mesuré en revenu/tonne/kilomètre (RTK) – les 11 plus importants sont automatiquement membres du Conseil. La négociation s'y fait en continu, lors des sessions du Conseil, mais aussi entre elles, au moyen d'une longue préparation par les experts – au CAEP pour l'environnement 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 contraste avec le processus de la CCNUCC où les compromis sont toujours adoptés en dernière minute lors des conférences de parties, grâce à d'ultimes concessions après d'homériques nuits blanches. Pour plusieurs acteurs de l'OACI²⁵, la DG climat est marquée par cette culture de négociation et a voulu la reproduire au sein du GHN et à la 38^e Assemblée.

Ces dissonances cognitives peuvent s'analyser comme des conflits entre cultures organisationnelles propres à chaque organisation internationale (Barnett

22. Plusieurs de nos informateurs non européens ont insisté sur ce point. L'arrêt de décembre 2011 a déjà donné lieu à une littérature juridique que nous n'examinerons pas en détail ici. Voir par exemple deux visions opposées dans Koh 2012 et Bogojevic 2012.

23. L'article 1 de la *Convention de Chicago* stipule : « Les États contractants reconnaissent que chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire ». Ce dernier y est défini de façon restrictive par les terres émergées et les eaux territoriales internationalement reconnues.

24. Qui se reflète dans une partie de la littérature universitaire, par exemple (Vihma et van Asselt 2014).

25. ENTs deux officiels du Secrétariat de l'OACI, Montréal, juin 2014.

et Finnemore 1999 : 719). Cultures intériorisées par leurs agents 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 incriminer²⁶ ; le commissaire Transport, la DG Move et le président de la Commission ont longtemps été sur la même position que le commissaire Climat et sa DG. La logique interne du système politique de l'UE, la pression de la commission Environnement du Parlement²⁷ et des organisations de la société civile et le devoir de collégialité des commissaires interdisaient de toute façon à la DG Move de se désolidariser de la DG Climat sur une question de compétence. Le fonctionnement de la Commission Barroso « en silo » avec peu de transversalité fut également mis en cause²⁸. Il a fallu la pression conjuguée de trois grands États membres pour faire bouger la Commission en novembre 2012. De la même façon, la relative indifférence de la commissaire Climat face à l'alarmisme d'Airbus au printemps 2011 s'explique mieux dans un contexte bruxellois où les lobbies industriels sont très présents et intégrés au processus de décision : on ne prête plus guère attention à leurs cris d'orfraie censés s'inscrire dans un jeu de relations codées²⁹. Madame 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 ferme³⁰. L'isolement (*insulation*) et la normalisation d'une posture déviante sont d'ailleurs deux pathologies courantes des bureaucraties internationales parmi celles identifiées par Barnett et Finnemore (*op. cit.* : 721-723).

B — Un messianisme environnemental contrarié

Au-delà de ces cultures organisationnelles contrastées, ce sont plus largement deux visions du monde qui s'opposent. Dans le discours de la Commission, les questions d'environnement et de développement durable sont au cœur de la politique extérieure de l'UE. Mettant en avant son respect du protocole de Kyoto et le paquet climat-énergie adopté par le Conseil en décembre 2008, puis amendé en 2014, l'UE se présente en championne de la lutte contre le changement climatique. À la DG Climat, la lutte contre le réchauffement se confond avec la défense

26. Le DG Climat a été souvent critiqué au sein de 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.

27. Les réactions de la Commission Environnement du Parlement au projet d'accord soumis à la 39^e Assemblée montrent à quel point un fort décalage perdure entre les représentations partagées dans l'UE et celles qui prévalent à l'OACI (Simon 2016).

28. ENTs, hauts fonctionnaires français en poste à Bruxelles, décembre 2014 ; fonctionnaire du Conseil de l'UE, Bruxelles, mai 2014.

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

30. 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, dont nous avons consulté des copies.

de l'ETS depuis que la Commission s'est ralliée aux instruments de marché³¹. Depuis 2003, la Commission 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 ce marché, qui a fait l'objet de travaux préparatoires depuis 2005³², quand l'ETS commençait tout juste à fonctionner, apparaissait depuis Bruxelles comme une suite logique, cohérente avec l'adoption, également en 2008, du paquet climat-énergie à l'ambition accrue.

Cette représentation du problème éclaire la priorité accordée par la DG Climat à l'intégrité environnementale de l'ETS aérien en se focalisant sur la proportion d'émissions de CO₂ effectivement couvertes. C'est pourquoi elle défend jusqu'à l'été 2013 l'approche dite « par les vols au départ » dans la discussion au GHN. Cela aurait permis, selon ses évaluations, de couvrir 64 % des émissions de l'aviation civile internationale, soit la formule la plus proche du projet initial de 2006. Or dès le début des travaux du GHN, il apparaissait clairement que seul l'espace aérien au sens strict était un compromis acceptable par la majorité du Conseil OACI³³. La DG Climat se rallia en septembre 2013 – juste avant l'Assemblée – à l'espace aérien élargi au FIR (zones de contrôle aérien avancé gérées par certains États), ne représentant plus que 48 % des émissions totales. Finalement, la directive amendée d'avril 2014 n'en couvrira plus que 33 %... Son zèle de leader autoproclamé sur le réchauffement climatique a éloigné la DG Climat d'une stratégie de négociation plus réaliste.

De même, son hostilité quant au *de minimis* au seuil de 1 % tenait à ce que les opérateurs de la grande majorité des pays se trouvent exclus et seulement 17 pays hors UE impliqués dans le dispositif, pour un total de 85 % du trafic – contre environ 99 % des émissions de l'aviation avec les exemptions permises par la directive de 2008³⁴. Lorsque les Américains ont rejeté cette concession faite par les représentants des États européens siégeant au Conseil, la DG Climat s'en est accommodée, sans réaliser l'importance de la perte du soutien politique des pays africains.

Dans le même esprit, bien que l'UE soutienne le principe RCMD dans le cadre de la CCNUCC et du protocole de Kyoto, où celui-ci constitue un moyen de faire pression sur les autres pays de l'OCDE, en particulier les États-Unis, pour qu'ils accroissent leur effort d'atténuation, elle ne tient pas à ce qu'il soit introduit

31. Le DG en place, 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, du projet de taxe carbone communautaire (Wettstad 2005 : 12 ; Aykut 2014).

32. 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.

33. ENT participant au GHN, Paris, avril 2014 ; ENT fonctionnaire OACI, juin 2014.

34. M. Delbeke a soutenu ce raisonnement lors de la rencontre bilatérale entre la DG Climat et une délégation française le 19 septembre 2011 (selon compte rendu informel consulté).

à l'OACI³⁵. Il permettrait en effet à la Chine, l'Inde, le Brésil et à certains pays arabes de se prévaloir de leur statut de pays ne figurant pas sur l'Annexe 1 de la CCNUCC, bien que le trafic aérien y augmente beaucoup plus vite qu'en Europe ou aux États-Unis où le marché est presque saturé. La Commission a préféré en l'occurrence se prévaloir du principe de non-discrimination de la Convention de Chicago. D'ailleurs, la directive ETS de 2008 ne faisait aucune concession au RCMD, ne prévoyant d'exemption que pour les petits opérateurs (Romera et van Asselt 2015).

Au Secrétariat comme au Conseil de l'OACI, toutefois, cet activisme climatique de l'UE en indisposait beaucoup. D'une part, c'est bien 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'OACI³⁶. Imposer à des opérateurs de pays tiers des obligations et des coûts supplémentaires, sans le consentement des États concernés, est perçu comme une violation de ces règles. Qu'il ait pu être envisagé que les revenus engendrés par l'ETS aérien viennent abonder le budget général des États européens, au lieu de rester dans le secteur aérien, apparaissait choquant et conduisit les détracteurs les plus acharnés de l'UE à assimiler le mécanisme à une taxe déguisée. Cette réaction était partagée, hors UE, par les autorités de régulation comme les compagnies aériennes. C'est moins le surcoût d'exploitation engendré par l'ETS qui a pesé que la question de principe : c'est bien parce qu'elle a ignoré l'avertissement très clair du Conseil OACI du 2 novembre 2011 que l'UE se retrouva humiliée par l'Assemblée en octobre 2013.

Plus largement, la Commission est restée hermétique au « référentiel sectoriel » de l'aérien dans le sens que Pierre Muller donne à ce terme « d'une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société » (Muller 2013 : 57). Là où la DG Climat, la commission Environnement du Parlement de l'UE et leurs alliées ONG n'ont vu dans l'absence de décision sur les MBM entre 1998 et 2007 que de la procrastination de la part d'une OACI peu encline à faire du changement climatique une priorité, les acteurs du secteur aérien ont jugé la séquence conforme au rythme normal de progression de la question dans le programme de l'organisation. Selon eux, le blocage intervenu depuis 2007 sur les MBM serait imputable précisément à la « provocation » que constituait l'ETS

35. En réalité, l'OACI utilise depuis longtemps la notion de « circonstances particulières et capacités respectives » pour différencier, dans le domaine de la sécurité et de la sûreté, les obligations des pays en développement concernant le calendrier de mise en conformité et d'éligibilité à des aides techniques et financières.

36. ENTs séparés avec trois officiels du Secrétariat de l'OACI, Montréal juin 2014 ; ENT avec un ancien diplomate en poste à l'OACI, Paris, août 2014.

européen pour la plupart des pays membres³⁷. L'Assemblée OACI a approuvé le principe d'un marché de droits d'émissions dès 2004, au sein d'un panier de mesures, et au cours de 2007, le CAEP a publié des lignes directrices pour la mise en place d'ETS sur une base volontaire par des États et groupes d'États. Les défenseurs du modèle OACI citent le travail mené parallèlement par le CAEP sur l'élaboration d'un standard d'émission de CO₂ pour les nouveaux avions, qui a été adopté par le Conseil en 2016, avant son inclusion dans les résolutions de la 39^e Assemblée. Un processus du même genre a conduit dans le passé à l'élaboration et au durcissement progressif d'un standard OACI sur le bruit des avions.

III – L'ombre portée par l'industrie

Lorsque, à la fin des années 1990, l'UE envisageait encore une taxe carbone sur l'aviation, l'Association internationale du transport aérien (IATA) relayant la plainte d'une industrie s'estimant trop taxée (bien qu'elle ne subisse ni de TVA sur les billets ni de taxes sur les carburants) se fit l'avocat d'un marché ouvert³⁸ de droits d'émissions, comme étant plus efficace et économe (*cost effective*). Toutefois, après l'adoption de la directive ETS de 2008, l'organisation a épousé l'hostilité frontale des compagnies américaines, historiquement très influentes en son sein. Les compagnies européennes étaient plus divisées³⁹ et l'Association des compagnies européennes soutenait, en 2009, une « approche globale », avec des blocs régionaux aux engagements inégaux, les pays de l'OCDE appliquant l'ETS européen⁴⁰. L'opposition de l'IATA reposait sur deux arguments majeurs : le coût d'administration du dispositif pour la compagnie (enregistrement, mesures des émissions, gestion des quotas, *reporting*) 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 accrus⁴¹. De plus, l'ETS engendrait des distorsions de concurrence sur les liaisons transcontinentales entre les compa-

37. ENT ancien représentant au Conseil maintenant dans le secteur privé, Montréal, novembre 2015 ; ENTs séparés cadres dirigeants de l'IATA et de l'A4A, Genève, avril, mai et septembre 2015. Certains soulignent aussi l'indifférence de l'administration Bush pour les questions de changement climatique entre 2001 et 2008.

38. C'est-à-dire pouvant acquérir des crédits d'émission de GES hors secteur aérien.

39. Certaines compagnies aériennes européennes ont soutenu le durcissement du projet de directive au nom de l'égalité des conditions de concurrence avec les compagnies asiatiques, mais aussi avec le secret espoir qu'un tel dispositif serait *in fine* inapplicable (ENT lobbyiste d'une association européenne de compagnies aériennes, Bruxelles, décembre 2014).

40. Air France, « Aviation internationale et lutte contre le réchauffement climatique », présentation à la Conférence sur le commerce et le changement climatique, OCDE, Paris, 9 juin 2009.

41. ENTs cadres dirigeants de l'IATA et de l'A4A, Genève, avril, mai et septembre 2015. Cela reste vrai pour les compagnies encore soumises à l'ETS pour leurs vols intraeuropéens. Le PDG d'une compagnie de la péninsule arabique, de taille moyenne, aurait ainsi déclaré récemment à son interlocuteur de l'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.

gnies devant transiter par l'Europe et celles qui pouvaient utiliser, par exemple, le hub de Dubaï.

A — Vision stratégique

Pour les acteurs du secteur, ce n'est pas l'aérien qui doit fournir le plus d'efforts 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 lorsque le carburant représente 40 % des coûts d'exploitation (à court terme, les compagnies n'ont pas d'autre choix que d'acheter des crédits et l'ETS perdrait de ce fait tout effet incitatif quel que soit le prix atteint par la tonne équivalent carbone). Depuis les premiers réacteurs d'avion, le progrès technique aurait permis de faire 70 % d'économie de carburant et permettrait d'absorber 2 points sur les 5 % de croissance annuelle, les 3 restants devant être absorbés par un panier de mesures, y compris les fameux MBM. Un mécanisme de marché est donc indispensable, au moins pour quelques décennies, afin de respecter l'engagement d'une stabilisation des émissions au niveau atteint en 2020. Ensuite, le développement des carburants alternatifs et une nouvelle vague d'innovations technologiques sont censés permettre une déconnexion entre croissance du trafic – qu'on ne saurait remettre en cause⁴²– et niveau des émissions. Celles-ci sont appelées à diminuer de 50 % par rapport au niveau de 2005 à l'horizon 2050. Ce scénario idéal, qui soulève pourtant de nombreuses questions de faisabilité⁴³, notamment quant à la disponibilité future des carburants sans carbone⁴⁴, a d'abord été promu par l'IATA, avant de devenir populaire à l'OACI. L'ETS européen sous sa forme de 2008 n'y avait aucune place.

À sa réunion annuelle de Vancouver en 2007, l'IATA a adopté la stratégie des 4 piliers : innovation technologique, moyens opérationnels (optimisation du contrôle aérien et de l'approche), action sur les infrastructures et mesures de marché au plan global. Se fondant sur une étude de McKinsey de 2008 sur la croissance à long terme de l'industrie, l'IATA a publié sa stratégie sur le changement climatique en 2009, qu'elle a fait progressivement adopter par l'OACI. À sa 69^e réunion annuelle, en juin 2013 à Cape Town, l'IATA a pris clairement position en faveur d'un mécanisme global qui prendrait la forme d'une

42. Parler de « décroissance » ou même de « mesures de contrôle de la demande » irrite fortement les représentants du secteur. 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.

43. 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 (Grote *et al.* 2014 ; Bows-Larkin 2014).

44. Beaucoup d'observateurs et d'ONG doutent du miracle annoncé des carburants alternatifs (Bridger 2013 : chap. 2). Certains régulateurs publics également (ENT haut fonctionnaire Transports, Paris, avril 2014).

compensation des émissions (*off-setting*) et a demandé aux États de faire leur part du travail⁴⁵. 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), un tel mécanisme pouvant être mis en place sans trop de peine dans les six mois, selon certains experts⁴⁶. Cette position est devenue celle de l'ensemble de l'industrie regroupée dans l'Air Transport Action Group (ATAG)⁴⁷, qui a présenté un papier de position à la 38^e Assemblée.

B — Des régulateurs sous influence ?

La prise de position de l'IATA à Cape Town est souvent citée comme décisive dans le ralliement des États-Unis au projet de mécanisme global de MBM inclus dans la résolution OACI de 2013. Quelques mois auparavant, le représentant américain au GHN s'affirmait pourtant sceptique sur la faisabilité d'un tel dispositif. Certains observateurs ont pointé l'activisme des lobbyistes de l'association des compagnies américaines A4A et de l'IATA dans les couloirs de la 38^e Assemblée pour convaincre les délégués des pays du Sud de voter contre l'ETS européen⁴⁸. Ils soupçonnent également l'A4A d'être derrière le lâchage des Européens par la délégation américaine et l'intransigeance de celle-ci sur le *de minimis*, ce que les intéressés démentent. De la même façon, le lobbying de l'A4A auprès du Congrès expliquerait l'adoption de la loi anti-ETS en 2012. Que la numéro deux de la délégation américaine à la 38^e Assemblée et haute responsable de la Federal Aviation Authority (FAA) soit venue de l'industrie, et y soit retournée peu après, est invoqué dans le milieu ONG en appui à la thèse d'une capture de l'action publique par le privé (*corporate capture*)⁴⁹. Si les dirigeants de l'industrie interrogés reconnaissent avoir joué un rôle dans l'opposition à l'ETS, ils estiment qu'on leur prête une influence qu'ils n'ont pas⁵⁰. Ils font remarquer que

45. Voir l'entrevue mettant en scène Tony Tyler, alors président de l'IATA, sur le site web de l'organisation.

46. ENT fonctionnaire OACI qui suit de près ces travaux, Montréal, juin 2014.

47. Outre l'IATA, cette plateforme fédère les associations représentant l'aéronautique, les aéroports et divers professionnels de l'aérien (tourisme, restauration pour l'aviation) avec un slogan : *Commercial aviation speaking with one voice*. Le Directeur à l'environnement l'IATA fait office de secrétaire général d'ATAG.

48. ENT haut fonctionnaire Transports, Paris, juillet 2014.

49. ENT représentant d'ONG, Bruxelles, décembre 2014. Certes, 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 l'A38 pour devenir Managing Director, Legal and Regulatory affairs (Europe, Middle East and Africa) pour Delta Air Lines. Toutefois, ce genre de trajectoire professionnelle est chose commune en Amérique du Nord et ne prouve rien en soi.

50. ENTs à Genève, cadre dirigeant de l'IATA, mai 2015 ; responsable de l'A4A, septembre 2015.

la FAA n'est pas la seule impliquée dans le processus de décision aux États-Unis, que la présidence, l'agence de protection de l'environnement et le département d'État pèsent au moins aussi lourd en contexte de crise. Pour l'IATA et l'A4A, c'est la convergence naturelle d'intérêts entre l'industrie et les gouvernements non européens qui leur a permis de coopérer.

Il convient de noter également que les pressions exercées par le Groupe Airbus en 2011 et 2012 sont à l'origine du revirement des gouvernements français, britannique et allemand, puis du changement de pied de la Commission sur l'application de la directive, là où les administrations techniques avaient échoué à infléchir la politique⁵¹. Le chantage aux commandes exercé par la Chine s'est transformé en chantage à l'emploi aéronautique par les dirigeants du groupe auprès des gouvernements des trois pays du consortium. Toutefois, la séquence illustre moins l'hégémonie – au sens gramscien – du constructeur aéronautique que son instrumentalisation par les Chinois, comme l'ont illustré deux lettres adressées par le patron d'Airbus aux autorités chinoises et qui ont fuité dans la presse⁵².

L'ombre portée par l'industrie s'étend aussi au Secrétariat de l'OACI⁵³. Ainsi, le document de travail sur l'élaboration d'un MBM global (*strawman*), discuté par l'Environmental Advisory Group (EAG), constitué fin 2013, devait 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 permanent au Conseil, associée aux groupes restreints constitués par le président du Conseil au fil des ans, dont le GHN. Dans l'EAG, elle siège en tant que membre, au même titre qu'un État 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 grandes compagnies aériennes étaient publiques et très proches des autorités nationales de régulation, y compris aux États-Unis où jusqu'en 1978 la concurrence était très orchestrée par l'État. Cette institutionnalisation place IATA au cœur du dispositif décisionnel de l'OACI.

51. Dès le printemps 2011, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) française signala à ses tutelles les difficultés soulevées par la directive ; toutefois, les arbitrages interministériels lui ont été systématiquement défavorables jusqu'en septembre 2012 (ENT haut fonctionnaire Transports, Paris, avril 2014).

52. Toutes deux datées du 16 novembre 2012, l'une est adressée à Li Jiaxian, ministre de l'Administration chinoise de l'aviation civile, l'autre à Xie Zhenhua, vice-président de la NDRC. Le PDG d'Airbus s'y félicite de son rôle dans le revirement de l'UE et rappelle son « soutien entier » à la position chinoise.

53. En revanche, des dirigeants d'IATA se plaignent que la Commission écoute davantage les ONG que l'industrie et disent ne pas parvenir à intéresser les membres du Parlement européen à leur cause.

Outre ces ressources relationnelles et structurelles (Fuchs 2007), IATA/ATAG a développé un discours efficace qui doit beaucoup au vice-président et ancien directeur à l'environnement de l'organisation genevoise⁵⁴. Industrie « citoyenne », elle adhère aux objectifs de développement durable et reconnaît l'urgence climatique. Se montrer proactif sur la question, c'est acquérir « le droit de continuer à croître » (*license to grow*)⁵⁵, autrement dit, relégitimer 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 la plus favorable à l'épanouissement de l'industrie (standard CO₂ négocié, compensation des émissions), quitte à reporter dans le temps (après 2020) ou vers d'autres secteurs (ceux qui génèrent les crédits d'émission) le poids de l'ajustement. En effet, le non-dit de l'opposition de l'industrie à l'ETS, c'est que la directive imposait de réduire dès 2012 les émissions par rapport au niveau enregistré en 2010, puis d'accroître l'effort⁵⁶. Avec un niveau très bas du prix de la tonne carbone sur le marché, l'impact financier était mesuré au début⁵⁷, mais le système était par essence plus contraignant à terme que celui adopté finalement par l'OACI, surtout si les crédits admissibles à la future compensation sont définis de façon extensive⁵⁸.

De facto, l'OACI comme plusieurs États se sont alignés sur le discours produit par IATA/ATAG, bien que celui-ci s'inscrive dans une perspective de « modernisation écologique » socialement contestée (Walker et Cook 2009). On retrouve ici l'hypothèse néo-gramscienne d'une hégémonie de l'industrie de l'aérien cimentée par le discours et une certaine représentation des intérêts, structurée par une identité partagée, au sens des constructivistes, 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 conflit sur la

54. Avant de rejoindre l'IATA en décembre 2007, Paul Steele, était « *chief operating officer* » à WWF International à Genève.

55. L'expression est ressortie spontanément dans plusieurs entretiens avec l'industrie.

56. Dans la logique « *cap & trade* » caractéristique du marché de droits d'émissions envisagé à Kyoto et dont l'ETS européen et la seule vraie concrétisation, les émissions de l'aviation internationale étaient plafonnées à 97% du niveau moyen des émissions des années 2004-2006 en 2012, puis 95% en 2013.

57. Selon une estimation de la DGAC française, l'application de l'ETS à une compagnie chinoise placée sous sa responsabilité aurait coûté 5,1 € par passager sur un vol aller/retour Paris-Pékin en 2012 et 6,5 € en 2013. À titre de comparaison, les taxes aéroportuaires représentent plusieurs centaines d'euros du même billet. Une autre source estimait le coût global pour l'industrie pour 2012 entre 1,9 et 3 milliards d'euros (Schaefer et al. 2010).

58. Les États-Unis exigeraient le recours aux crédits carbone issus du REDD+ (lutte contre la déforestation) dans le cadre du futur MBM global, de façon à garantir une offre de crédits bon marché (ENT responsable d'ONG, par Skype, novembre 2015). La question sera tranchée d'ici 2020.

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^e Assemblée de l'OACI, début octobre 2013. Depuis lors, la négociation a repris de façon plus constructive sur l'adoption d'un mécanisme global fondé sur le marché afin de réduire les émissions, lequel fut acté par la 39^e Assemblée en 2016 et entrera en vigueur progressivement à partir de 2020.

Pour comprendre cette hostilité engendrée par la politique européenne dans l'arène plutôt technique et policée de l'OACI, nous avons proposé trois grilles de lecture successives : les rapports de force internationaux, l'affrontement de deux visions de monde et le poids du secteur privé. Ce qui apparaissait d'abord comme un conflit entre les États européens et les États tiers sur un aspect des politiques de lutte contre le réchauffement climatique s'est construit également comme l'opposition entre deux cultures organisationnelles et deux visions du monde différentes : l'UE exportant sa politique climatique vertueuse ; l'OACI défendant jalousement la spécificité de l'aérien. Le poids spécifique de l'industrie dans cette dernière lui permet de cristalliser un référentiel commun du secteur de l'aviation internationale. Ce construit social complexe, mais largement informé par le discours très structuré de IATA, a permis la formation d'une vaste coalition d'acteurs publics et privés contre l'ETS européen et, peut-on espérer, au profit du MBM global comme solution alternative. Cette étude de cas illustre la fécondité des modèles explicatifs plurifactoriels et s'inscrit dans les approches sociologiques contribuant au renouvellement actuel des analyses des organisations internationales (Biermann et Siebenhüner 2009 ; Devin 2016).

Toutefois, si cette crise a mis en relief les spécificités du secteur aérien, défendues par l'OACI et IATA, notamment pour préserver leur influence organisationnelle respective, il sera de plus en plus difficile pour celles-ci de résister aux formes de désectorialisation qu'induit la problématique du réchauffement climatique, face à des ONG qui demandent par exemple que la CCNUCC fixe des objectifs de réduction des émissions plus ambitieux et contraignants aux secteurs du transport aérien et maritime. Les tentatives du Secrétariat OACI et des États occidentaux de tenir les principes normatifs de la CCNUCC à l'écart, n'ont qu'imparfaitement réussi. Surtout, beaucoup d'interviewés soulignent que le succès en 2016 de la négociation sur les MBM au plan global résulte en partie de la dynamique créée à la COP21 à Paris.

Daniel COMPAGNON

Centre Émile Durkheim
Sciences Po Bordeaux
11 allée Ausone
33607 Pessac Cedex
France

d.compagnon@sciencespobordeaux.fr

Bibliographie

- ALLISON Graham T., 1971, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.
- AYKUT Stefan C., 2014, « Gouverner le climat, construire l'Europe : l'histoire de la création du marché de carbone ETS », *Critique Internationale*, n° 62 : 39-56
- BARNETT Michael N. et Martha FINNEMORE, 1999, « The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, vol. 53, n° 4 : 699-732.
- BIERMANN Frank et Bernd SIEBENHÜNER (dir.), 2009, *Managers of Global Change : The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge, MIT Press.
- BOGOJEVIC Sanja, 2012, « Legalising Environmental Leadership : A Comment on the CJEU's Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme », *Journal of Environmental Law*, vol. 24, n° 2 : 345-356.
- BOWLS-LARKIN Alice, 2014, « All Adrift : Aviation, Shipping, and Climate Change Policy », *Climate Policy*, vol. 15, n° 6 : 681-702.
- BRECHER Michael, 1984, « Système et crise en politique internationale », *Études internationales*, vol. 15, n° 4 : 755-788.
- BRECHER Michael, 1993, *Crises in World Politics : Theory and Reality*, New York, Pergamon.
- BRIDGER Rose, 2013, *Plane Truth : Aviation's Real Impact on People and the Environment*, Londres, Pluto Press.
- CUTLER Claire A., Virginia HAUFLE et Tony PORTER, 1999, « Private Authority and International Affairs », dans A. C. CUTLER, V. HAUFLE et T. PORTER (dir.), *Private Authority and International Affairs*, Albany, State University of New York Press : 3-28.
- DEVIN Guillaume, 2016, *Les organisations internationales*, Paris, Coll. U Armand Colin.
- FALKNER Robert, 2008, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, New York, Palgrave Macmillan.
- FUCHS Doris, 2007, *Business Power in Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- GILPIN Robert, 1987, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- GUILBAUD Auriane, 2015, *Business Partners : Firmes privées et gouvernance mondiale de la santé*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GREEN Jessica F., 2014, *Rethinking Private Authority : Agents and Entrepreneurs in Global Environmental Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- GROEN Lisanne, Arne NIEMANN et Sebastian OBERTHÜR, 2012, « The EU as a Global Leader? The Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations », *Journal of Contemporary European Research*, vol. 8, n° 2 : 173-191.
- GROTE Matt, Ian WILLIAMS et John PRESTON, 2014, « Direct Carbon Dioxide Emissions from Civil Aircraft », *Atmospheric Environment*, vol. 93 : 214-224.
- GUDMUNDSSON, S. V. et ANGER A., 2012, « Global Carbon Dioxide Emissions Scenarios for Aviation Derived from IPCC Storylines : A Meta-Analysis », *Transportation Research D : Transport and Environment*, vol. 17, n° 1 : 61-65.
- ICAO, 2010, *Environmental Report 2010*, Montréal ICAO.
- IPCC, 1999, *Aviation and the Global Atmosphere. A Special Report of IPCC Working Groups I and III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KOH Stephanie, 2012, « The Case Against Extending EU Emissions Trading Scheme to International Aviation », *Singapore Law Review*, vol. 30 : 125-145.
- LAÏDI Zaki, 2005, *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LAÏDI Zaki, 2013, *Le reflux de l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MULLER Pierre, 2013, *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- NAY Olivier et Franck PETITEVILLE, 2011, « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 4 n° 53 : 9-20.

- OBERTHÜR Sebastian, 2003, « Institutional Interaction to Address Greenhouse Gas Emissions from International Transport : ICAO, IMO and the Kyoto Protocol », *Climate Policy*, vol. 3, n° 3 : 191-205.
- OBERTHÜR Sebastian, 2006, « The Climate Change Regime : Interactions with ICAO, IMO, and the EU Burden-Sharing Agreement », dans S. OBERTHÜR et T. GEHRING (dir.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance — Synergy and Conflict Among International and EU Policies*, Cambridge, MIT Press : 53-77.
- ORSINI Amandine, 2010, *La biodiversité sous influence ? Les lobbies industriels face aux politiques internationales d'environnement*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- PATTBERG Philipp, 2007, *Private Institutions and Global Governance : The New Politics of Environmental Sustainability*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- ROMERA Beatriz Martinez, et Harro VAN ASSELT, 2015, « The International Regulation of Aviation Emissions : Putting Differential Treatment into Practice », *Journal of Environmental Law*, vol. 27 : 259-283.
- SCHAEFER Martin, Janina SCHEELHAASE, Wolfgang GRIMME et Sven MAERTENS, 2010, « The Economic Impact of the Upcoming EU Emissions Trading System on Airlines and EU Member 20 States – An Empirical Estimation », *European Transport Research Review*, vol. 2, n° 4 : 189-200.
- SCHREURS Miranda A. et Yves TIBERGHEN, 2007, « Multi-Level Reinforcement : Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation », *Global Environmental Politics*, vol. 7, n° 4 : 19-46.
- SHAHIN Jamal, Sebastian OBERTHÜR et Knud Erik JØRGENSEN, 2013, *The Performance of the EU in International Institutions*, Londres, Routledge.
- SIMON Frédéric, « Emissions du transport aérien : le Parlement européen consterné par les concessions envisagées par l'UE », *La Tribune*, Page consultée sur Internet (www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/emissions-du-transport-aerien-le-parlement-europeen-consterne-par-les-concessions-envisagees-par-l-ue-596725.html) le 5 septembre 2016.
- SKJÆRSETH Jon Birger et Jørgen WETTESTAD, 2009, « The Origin, Evolution and Consequences of the EU Emissions Trading System », *Global Environmental Politics*, vol. 9, n° 2 : 101-122.
- VIHMA Antto et Harro VAN ASSELT, 2014, « The Conflict Over Aviation Emissions : A Case of Retreating EU Leadership? », *The Finnish Institute of International Affairs briefing papers*, n° 150.
- VOGLER John et Hannes R. STEPHAN, 2007, « The European Union in Global Environmental Governance : Leadership in the Making? », *International Environmental Agreements*, vol. 7 : 389-413.
- WALKER Simon et Matthew COOL, 2009, « The Contested Concept of Sustainable Aviation », *Sustainable Development*, vol. 17 : 378-390.
- WETTESTAD Jørgen. 2005, « The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive : An Ultra Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency? », *Global Environmental Politics*, vol. 5, n° 1 : 1-23.