



## ASSEMBLÉE — 40<sup>e</sup> SESSION

### COMITÉ EXÉCUTIF

#### Point 17 : Protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA)

#### CORSIA — DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE ET NÉCESSITÉ DE REVOIR LES CRITÈRES RÉGISSANT LES ÉMISSIONS

(Note présentée par l'Inde)

#### RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Durant l'adoption, par la 39<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'OACI, des résolutions relatives au Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA), l'Inde avait exprimé ses réserves concernant les Résolutions A39-2 et A39-3. La présente note porte sur la nécessité de permettre des consultations sur les éléments conceptuels de la mise en œuvre du CORSIA, qui avait été établi pour assurer une croissance carboneutre de l'aviation civile internationale à compter de 2021, compte tenu des émissions moyennes de 2019 et 2020 comme niveau de référence.

La note décrit la nécessité de disposer de critères justes et équitables autre que celui qui est mentionné dans la Résolution A39-3 pour chaque exploitant aérien et propose un critère alternatif. Elle recense également les différents défis auxquels feront ou pourraient faire face de nombreux États pour respecter les exigences de l'OACI en vue de la mise en œuvre harmonieuse du CORSIA.

**Suite à donner :** L'Assemblée est invitée :

- a) à considérer le principe axé sur l'État membre de stabiliser les émissions d'aviation et d'attribuer la responsabilité de réduction des émissions aux États membres et non pas aux exploitants aériens ;
- b) à demander au Conseil d'envisager de modifier le critère de référence comme proposé ci-dessus et de reporter les années de référence à 2025-2026 pour les compagnies aériennes qui adhéreront durant la deuxième phase ;
- c) à envisager des critères simples et effectifs par rapport aux coûts pour la sélection des unités d'émission, avec un certain degré de souplesse pour les exploitants d'aéronefs d'États en développement, conformément au principe CBDR (responsabilité commune mais différenciée) ;
- d) à apporter plus de précision sur les SARP liées aux aspects juridiques et aux mesures répressives au titre du CORSIA, afin d'aider les États membres à en assurer une mise en œuvre appropriée ;
- e) à veiller à ce que les exploitants ne soient pas forcés de se conformer à différentes séries de dispositions pour la réduction des émissions au titre de divers régimes régionaux et à ce qu'il n'y ait qu'une seule mesure mondiale axée sur le marché pour assurer la réduction des émissions de l'aviation internationale et pour répondre à l'objectif ambitieux de la croissance carboneutre de l'OACI, dans son sens véritable ;

<p>f) à établir une procédure de dialogue et de consultation techniques entre les États membres et l'OACI sur la mise en œuvre du CORSIA par les États, de façon à faciliter et à respecter la souveraineté des États, en visant l'harmonisation et les synergies entre les approches des États ;</p> <p>g) à assurer que les critères régissant les unités d'émission soient entièrement harmonisés avec les principes et les critères de la CCNUCC sur les échanges internationaux de crédits de carbone établis en vertu de l'article 6 de la CCNUCC.</p>	
<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique E — Protection de l'environnement — Limiter au minimum les effets des activités d'aviation civile sur l'environnement.
<i>Incidences financières :</i>	Aucune ressource supplémentaire n'est nécessaire.
<i>Références :</i>	Annexe 16 de l'OACI, Volume IV — <i>Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA)</i> Résolution A39-3, <i>Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime mondial de mesures basées sur le marché (MBM)</i>

## 1. INTRODUCTION

1.1 Le CORSIA, qui a été adopté par l'OACI pour atteindre son objectif ambitieux, est le premier programme sectoriel de compensation des émissions de carbone qui vise à assurer la croissance carboneutre de l'aviation civile internationale à compter de 2021. Cette initiative de l'OACI a été généralement bien accueillie par toutes les parties intéressées, mais la méthodologie adoptée dans la Résolution A39-3 n'a pas été acceptée universellement, et plusieurs États, notamment les marchés aéronautiques émergents, estiment que ce régime ne les traite pas équitablement et devrait être modifié.

1.2 Par ailleurs, plusieurs aspects du régime manquent de précision et soulèveront des problèmes d'ordre pratique. Il est donc nécessaire que le Conseil se penche d'urgence sur la question et publie des éclaircissements afin de prévenir tout obstacle à la mise en œuvre sans heurts du CORSIA.

## 2. ANALYSE

### 2.1 Critère de base

2.1.1 Conformément aux principes comptables universellement convenus des gaz à effet de serre (GES) énoncés dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la responsabilité de la réduction des émissions GES relève des États membres et non pas des sources sectorielles de ces émissions. L'inventaire des émissions GES est établi au niveau national et communiqué internationalement, suivant la méthodologie standard. En conséquence, chaque pays est responsable, en vertu des principes de la CCNUCC, de la production et de la réglementation des gaz à effet de serre produits dans les limites de ses frontières. L'OACI devrait adopter un principe similaire pour les activités de réduction des États membres dans le secteur de l'aviation.

2.1.2 Si l'on appliquait le même concept à l'aviation, le résultat logique serait de tenir un pays responsable des gaz à effet de serre qu'il produit dans le cadre des voyages internationaux effectués par ses ressortissants, indépendamment de la compagnie aérienne qu'ils utilisent. Or, au titre du CORSIA, tel que convenu dans la Résolution A39-3, les émissions de chaque exploitant d'aéronefs forment la base du régime, laissant les États totalement hors de l'équation. Un tel changement du concept de base pour un secteur particulier, en l'occurrence le secteur de l'aviation, ne semble pas justifié. Un tel changement présente en outre le potentiel de créer des distorsions, puisque plusieurs pays disposent d'une faible population tout en ayant des compagnies aériennes relativement importantes, et une large portion du trafic transporté par ces compagnies aériennes provient d'autres pays. À l'inverse, plusieurs autres pays ont une grande population et des compagnies aériennes relativement petites, ce qui fait qu'une grande partie de leur trafic international est transporté par les compagnies aériennes d'autres pays. Compte tenu de ces arguments, le critère correct pour déterminer les niveaux d'émission de référence serait de calculer la part des émissions produites par le secteur de l'aviation d'un pays en fonction du nombre de tonnes kilomètre payantes (RTKM) réalisées par les ressortissants de ce pays à bord de vols internationaux, indépendamment des compagnies aériennes qu'ils utilisent. Il conviendrait d'utiliser ces RTKM, calculées en pourcentage du total des RTKM mondiales, comme facteurs pour déterminer le niveau d'émissions de référence pour le pays en question en 2019-2020, et également pour décider des excédents d'émissions à compenser par le pays visé durant la première ou la deuxième phase, selon son choix. Cette méthode tiendra compte des différences entre les pays et permettra d'établir le niveau de référence en fonction de seuils réalistes fondés sur l'équité morale ou les éléments de conception.

## 2.2 **Seuil de couverture au titre du CORSIA et année de référence sectorielle**

2.2.1 La phase obligatoire du CORSIA s'applique aux pays tels que l'Inde à compter de 2027, et il y a donc une nécessité réelle et pratique de revoir la question de l'application du seuil aux pays en développement, dont la part du marché de l'aviation civile internationale est faible. Les compagnies aériennes des États en développement sont en pleine phase d'expansion par rapport aux compagnies aériennes des pays développés dont les exploitations aériennes internationales ont déjà atteint un niveau très élevé. Si le seuil de référence est maintenu au niveau de 2019-2020, ce sera très injuste pour les compagnies aériennes des pays en développement, puisque l'expansion tout entière de leurs opérations aériennes de 2020 à 2026 sera soumise aux exigences de compensation en vertu du CORSIA.

2.2.2 L'année de calcul du seuil est 2018, ce qui est bien trop éloigné de l'année réelle où l'Inde adhérerait au régime. Dans le cas des pays qui ont l'option d'adhérer au régime plus tard, l'année pertinente pour l'application du seuil de 0,5 % de la RTKM serait 2025 (soit deux ans avant le début de la deuxième phase), pour permettre l'établissement d'une base immédiate plus rationnelle pour la croissance des émissions et les compensations requises. Cela pourrait protéger l'industrie du transport aérien durant les phases de croissance turbulente et d'incertitudes technologiques qui pourraient les affecter entre-temps.

2.2.3 L'OACI prévoit une mise en œuvre par étape du CORSIA. Visiblement, l'intention est de tenir compte des circonstances particulières et des capacités respectives des États, notamment des États en développement, tout en réduisant le plus possible les distorsions du marché. Ceci est également conforme au principe de la responsabilité commune mais différenciée, énoncé dans la CCNUCC. Il faudrait donc veiller à ce que les obligations du CORSIA en termes de références mondiales du secteur de l'aviation civile internationale ne fassent pas obstacle à la croissance de l'industrie dans des pays tels que l'Inde, où le secteur de l'aviation internationale est actuellement en pleine croissance à partir d'un niveau de référence très faible. Ceci tiendrait compte des besoins prioritaires légitimes des économies émergentes, dont la trajectoire de croissance est plus haute que celle des pays développés.

## 2.3 **Surveillance, déclaration et vérification**

2.3.1 Au titre du CORSIA, l'État doit surveiller et maintenir un énorme inventaire de la consommation de carburant des vols exploités sur des routes internationales. Or les limitations les plus communes sont l'absence d'archivage et de gestion adéquats des données, d'application de procédures de contrôle de la qualité et d'utilisation de méthodologies pour évaluer les incertitudes de ces données. Compte tenu des difficultés constatées dans la gestion d'énormes volumes de données, les exigences de compte rendu en vertu du CORSIA devraient offrir un degré suffisant de souplesse dans la mise en œuvre du régime.

2.3.2 Par ailleurs, durant la période de 2021 à 2029, 100 % de la démarche sectorielle serait applicable, ce qui veut dire que le calcul des compensations requises se fondera uniquement sur le facteur du taux de croissance mondiale moyen pour une année donnée. Ceci entraînerait d'énormes conséquences sur les exploitants de compagnies aériennes dont la part dans la croissance des émissions mondiales est faible, en particulier sur les compagnies aériennes des États en développement. Ces exploitants d'États en développement auraient donc clairement besoin d'incitatifs dans le calcul des compensations qui leur seront imposées.

2.3.3 L'identification des transporteurs non réguliers répondant aux exigences du CORSIA est un grand défi. Dans un État tel que l'Inde, de nombreux exploitants de vols non réguliers empruntent des routes internationales. En raison de l'incertitude de leurs exploitations sur les routes internationales, la valeur du seuil peut être dépassée à tout moment, et il sera difficile d'assurer leur suivi.

## 2.4 **Critères des unités d'émissions (EUC)**

2.4.1 Le régime de compensation des niveaux de carbone du CORSIA de l'OACI limite les émissions de l'aviation internationale au niveau de 2020 et les exploitants aériens sont requis de compenser les émissions qu'ils n'ont pas réussi à réduire par des mesures techniques et opérationnelles. Plus précisément, les compagnies aériennes seront tenues de compenser les émissions qui dépassent le niveau de référence des émissions moyennes de 2019 et 2020.

2.4.2 Au titre du CORSIA, les exploitants d'aéronefs devront compenser leurs émissions excédentaires par l'acquisition et l'élimination de crédits de carbone. Toutefois, l'OACI n'a pas encore mis la touche finale au type d'unité de compensation qui serait admissible dans un tel régime. L'on suppose cependant que toute restriction applicable au type ou à l'ancienneté des crédits de carbone risque d'en réduire la disponibilité et en augmenter le coût sur le marché. En fin de compte, il en résultera une hausse du coût de la conformité aux dispositions du CORSIA.

2.4.3 Il y a actuellement deux milliards de crédits de compensation de carbone en circulation, produits par le Mécanisme de développement propre (MDP) de l'ONU. S'il est permis d'utiliser les projets du MDP aux fins de compensation au titre de ce régime, leur volume dépassera de loin la demande de compensation par les exploitants aériens. D'un autre côté, en restreignant le nombre d'unités MDP admissibles au titre du CORSIA aux seules unités présentant un haut degré d'intégrité environnementale, l'on en limiterait gravement la disponibilité.

2.4.4 Il convient de souligner ici que la question des modalités d'établissement des critères des unités d'émissions et de la comptabilité des crédits échangés est encore à l'étude par la CCNUCC. Le Conseil de l'OACI est légèrement en avance dans son examen de cette question par rapport à la

Convention-Cadre. Il importe cependant de veiller à ce que les principes établis par l'OACI à cet égard soient conformes aux principes énoncés par la CCNUCC.

## 2.5 **Difficultés d'ordre commercial, juridique et réglementaire**

2.5.1 L'absence d'orientations juridiques pour l'application des SARP relatives au CORSIA posera un risque pour les services de réglementation qui peuvent rendre responsable un propriétaire d'aéronef pour la non-conformité au CORSIA. L'on ne peut encore déterminer quelle mesure un État contractant prendra à l'encontre d'un propriétaire en défaut s'il n'annule pas les unités appropriées selon le régime de compensation. De plus, un exploitant qui n'annule pas une quantité suffisante de crédits d'émissions admissibles pour couvrir ses obligations existantes à la suite d'une déclaration de faillite risque de subir en outre des conséquences juridiques et financières.

2.5.2 Une des difficultés à se conformer au CORSIA est d'identifier la partie qui sera responsable de la conformité au régime, lorsqu'un exploitant aérien n'a pas été identifié. Si l'indicatif OACI et le détenteur du permis d'exploitation ne peuvent être déterminés facilement, la conformité au CORSIA relèvera alors de la responsabilité du propriétaire de l'aéronef indiqué dans les documents d'immatriculation de l'aéronef. Si un exploitant n'a pas soumis de plan de surveillance des émissions ou de rapport annuel d'émissions, son État contractant au titre du CORSIA peut ne pas être en mesure d'identifier l'exploitant d'un aéronef effectuant un vol international et donc la partie responsable des émissions provenant d'une telle activité. Dans ce cas, les obligations de conformité au CORSIA seront automatiquement attribuées au propriétaire de l'aéronef. Un tel risque peut être exacerbé dans le cas de locateurs d'aéronefs ou d'investisseurs dans des transactions financières garanties par de tels actifs.

2.5.3 Comme le CORSIA en est encore à un stade embryonnaire, plusieurs de ses éléments sont en cours d'examen par l'OACI, dont les plus importants sont les critères des unités d'émissions et les critères de durabilité pour les carburants durables de l'aviation. Cela dit, même si les règles comptables n'ont toujours pas été établies par les parties de la CCNUCC, l'OACI doit s'assurer que les exigences du CORSIA sont conformes à ces règles. Les écarts entre les différents pays, en particulier les pays en développement, en ce qui concerne les politiques intérieures, le renforcement des capacités et la structure écologique, font ressortir que seule une politique MBM inclusive et juste pour l'aviation internationale peut stimuler les efforts à l'échelle mondiale et favoriser une plus grande participation.