



ASSEMBLÉE — 40^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

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

PERSPECTIVES SUR LA VOIE DE MISE EN ŒUVRE JUSTE ET ÉQUITABLE DU RÉGIME CORSA

(Note présentée par la Chine et la Fédération de Russie)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

En 2016, l'Assemblée de l'OACI a adopté, à sa 39^e session, une résolution visant à établir le Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSA). La Chine a toujours plaidé en faveur de la mise en place d'un processus de mise en œuvre du CORSA fondé sur la consultation, avec une large participation, chaque pays apportant sa contribution au mieux de ses capacités et de son équité, ainsi que sur une coopération gagnant-gagnant, afin de promouvoir le développement durable de l'aviation internationale dans le monde. Toutefois, l'OACI n'a pas pris en compte de manière équilibrée les préoccupations et les positions des différentes parties pour faciliter la mise en œuvre du CORSA. Ce n'est qu'en garantissant la justice procédurale dans la prise de décisions et l'équité morale dans les éléments de conception du mécanisme que les pays, en particulier les pays en développement, pourront avoir davantage confiance dans les initiatives de l'OACI dans le domaine de l'aviation internationale et du changement climatique et se montrer plus disposés à participer à la coopération internationale pour la mise en œuvre du CORSA.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- a) à reconnaître que les questions soulevées aux paragraphes 2 et 3 affaibliront le rôle de chef de file recherché par l'OACI et nuiront à la confiance et à la volonté des pays, en particulier des pays en développement et des économies émergentes, de travailler ensemble pour lutter contre les émissions de l'aviation internationale par l'intermédiaire de l'OACI ;
- b) à donner aux pays suffisamment d'occasions de résoudre les différends et les controverses par le dialogue et la négociation ;
- c) à demander au Conseil, avec l'aide des États membres, de prendre des mesures immédiates, y compris examiner sérieusement le paragraphe 4.3 et promouvoir l'établissement d'une voie de mise en œuvre juste et équitable du CORSA, ainsi que les efforts concertés et les capacités respectives des pays ;
- d) à demander au Conseil d'élaborer, conformément aux principes énumérés à l'Annexe de la Résolution A39-2, les indicateurs pour l'examen périodique du CORSA et les critères déclenchant la suspension de la mise en œuvre du CORSA, pour consultation et approbation par une réunion provisoire à haut niveau qui se tiendra en 2021.

¹Versions chinoise et anglaise fournies par la Chine.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique E — Protection de l'environnement.
<i>Incidences financières :</i>	Les activités visées dans la présente note de travail de l'assemblée seront entreprises sous réserve des ressources prévues au budget-programme ordinaire de 2020-2022 ou provenant de contributions extrabudgétaires.
<i>Références :</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et l'Accord de Paris</i>• <i>Doc 10075, Résolutions de l'Assemblée en vigueur (au 6 octobre 2016)</i>• <i>Annexe 16 — Protection de l'environnement, Volume IV — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA), première édition</i>• <i>Doc 9501 – Manuel technique environnemental, Volume IV - Procédures de démonstration de conformité au Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA)</i>

1. INTRODUCTION

1.1 Selon Adam Smith, « La justice est le pilier principal qui soutient toute la construction. Si elle était supprimée, le grand et immense édifice de la société humaine serait en un instant dispersé en atomes. »

1.2 Lors de sa 39^e session, l'Assemblée de l'OACI a adopté une résolution portant création du Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA).

1.3 Conformément aux Résolutions A39-2 et A39-3, l'objectif de parvenir à une croissance neutre en carbone de l'aviation internationale d'ici 2020 (CNG2020) est un objectif mondial ambitieux, et aucune obligation spécifique ne devrait être assignée à chaque État membre ; la mise en œuvre du CORSIA vise à atteindre l'objectif CNG2020, de sorte que chaque pays assume inévitablement ses obligations spécifiques pour la réduction des émissions.

1.4 Depuis 2007, l'Assemblée de l'OACI a reconnu au cours de ses sessions le principe des responsabilités communes mais différenciées (CBDR), de l'équité et des capacités respectives pour traiter les émissions de l'aviation internationale. Elle a également reconnu le principe de non-discrimination et de possibilités égales et équitables pour le développement de l'aviation internationale. Ces principes figurent notamment dans l'Annexe de la Résolution A39-2 « Les principes directeurs de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures basées sur le marché (MBM) pour l'aviation internationale ».

2. QUESTIONS RELATIVES À LA JUSTICE PROCÉDURALE DANS LA PRISE DE DÉCISION

2.1 L'OACI a toujours souligné son intention de jouer un rôle de chef de file absolu dans la réduction des émissions de l'aviation internationale, tandis que le principe d'une prise de décision et d'une consultation complète par les États membres ne se reflète pas pleinement dans les discussions sur l'aviation internationale et le changement climatique à l'OACI. Ces dernières années, chaque fois qu'il y a eu des divergences entre les États membres sur des questions importantes, l'OACI ne leur a pas donné suffisamment d'occasions de résoudre ces controverses par des consultations. L'OACI n'a pas mis en place de disposition institutionnelle permettant aux États membres de mener des consultations et des négociations sur les principales questions avant la décision du Conseil.

2.2 Le transport de l'aviation civile internationale est une industrie stratégique importante qui stimule le développement social et économique des pays ; par conséquent, la question de l'aviation internationale et des changements climatiques relève du droit des pays au développement. La voie actuelle de mise en œuvre du CORSIA préconisée par l'OACI ne respectait pas ou ne tenait pas pleinement compte des différences entre les pays dans leurs politiques nationales, le renforcement des capacités et les structures économiques. Parallèlement, les discussions et les consultations sur les grandes questions relatives à la souveraineté et à la gouvernance des différents pays ont été insuffisantes. Cela affaiblira le rôle de chef de file recherché par l'OACI ainsi que la confiance et la volonté de toutes les parties de travailler ensemble pour lutter contre les émissions de l'aviation internationale par l'intermédiaire de l'OACI.

3. QUESTIONS D'ÉQUITÉ MORALE DANS LES ÉLÉMENTS DE CONCEPTION

3.1 La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) reconnaît que la plus grande part des émissions mondiales historiques et actuelles de gaz à effet de serre provient des pays développés, que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles et que la part des émissions mondiales provenant des pays en développement va augmenter en réponse à leurs besoins sociaux et de développement. La CCNUCC affirme en outre que les réponses au changement climatique devraient être coordonnées avec le développement économique et social d'une manière intégrée afin d'éviter les effets néfastes sur ce dernier, en tenant pleinement compte des besoins prioritaires légitimes des pays en développement pour parvenir à une croissance économique soutenue et éliminer la pauvreté. Ces indicateurs devraient être les principaux indicateurs permettant d'évaluer l'équité morale de la gouvernance mondiale du climat.

3.2 Les normes « uniformes » du régime CORSIA manquent d'équité morale

3.2.1 En vertu de la Convention relative à l'aviation civile internationale, l'OACI adopte et modifie de temps à autre des normes internationales et des pratiques et procédures recommandées portant sur des questions relatives à la sécurité, à la régularité et à l'efficacité de la navigation aérienne (plutôt que sur le transport aérien international, juridiquement parlant). L'Annexe 16, volume IV, approuvée par le Conseil en juin de l'année dernière, a été élaborée principalement par des experts des pays développés et porte davantage sur des questions d'administration macroéconomique que sur la navigation aérienne ou le transport aérien international. Parallèlement, malgré les divergences de vues et les préoccupations de divers pays, l'OACI insiste pour s'octroyer le pouvoir de certifier les crédits carbone et la durabilité du carburant d'aviation, ce qui est sans rapport avec la navigation aérienne et le transport aérien international. Par conséquent, l'Annexe 16, volume IV, n'est pas suffisamment légitime ou justifiable pour garantir la réalisation des objectifs visant à assurer des conditions de concurrence équitables pour tous les pays.

3.2.2 Compte tenu des différences entre les pays du point de vue du stade de développement, de responsabilité historique et de capacité d'adaptation, l'approche « uniforme » pour la mise en œuvre du CORSIA orchestrée par les pays développés est un retour de fait à la loi de la jungle, qui rendra plus difficile la participation des pays en développement et émergents à la concurrence aérienne internationale et leur fera supporter des coûts supplémentaires.

3.3 L'objectif CNG2020 manque d'équité morale

3.3.1 Bien que l'année de référence mondiale pour un objectif CNG n'ait pas encore été fixée, l'objectif CNG2020 de l'OACI ne garantirait pas l'égalité de traitement de l'aviation internationale par rapport aux autres industries ou secteurs.

3.3.2 La grande majorité des pays de l'OCDE comptent une industrie de l'aviation internationale mûre qui connaîtra à l'avenir une croissance progressive limitée de ses émissions, tout en disposant de ressources financières, technologiques et humaines considérables pour faire face aux émissions de l'aviation. En revanche, les pays non membres de l'OCDE, qui ont une demande et un potentiel énormes pour le développement de l'aviation internationale au cours des 20 prochaines années, verront une croissance rapide des émissions de l'aviation internationale (voir annexe A pour plus de détails).

3.3.3 Selon l'AIE et Airbus, les émissions de CO₂ de l'aviation internationale des pays de l'OCDE ont représenté environ 68 % des émissions mondiales de 1971 à 2016, tandis que les pays non

membres de l'OCDE ont représenté les 32 % restants. Sur la base d'une estimation prudente, les pays de l'OCDE représenteront environ 30 % de l'augmentation cumulée en 2012-2035 des émissions de l'aviation internationale par rapport à 2020, tandis que les pays non membres de l'OCDE représenteront les 70 % restants.

3.3.4 L'objectif CNG2020 de l'OACI supposerait que les pays en développement et les pays à économie émergente, dont la part des émissions mondiales historiques et actuelles de gaz à effet de serre est relativement faible, aient une responsabilité majeure dans la réduction des émissions de l'aviation au sein de l'OACI. À moins que les pays développés ne parviennent à une croissance considérablement négative des émissions de CO₂ de l'aviation internationale et n'apportent aux pays en développement et aux pays émergents un soutien substantiel en matière de financement, de technologie et de renforcement des capacités, les besoins prioritaires légitimes de croissance des pays en développement devraient ne pas être satisfaits ou être limités pour que l'OACI puisse atteindre son objectif CNG2020.

3.3.5 Le régime CORSIA au service de l'objectif CNG2020 attribuerait inévitablement des obligations aux pays individuels. Conformément à la méthode de calcul des exigences de compensation de la Résolution A39-3, le régime CORSIA servant l'objectif CNG2020 entraînera une variation significative des exigences de compensation pour les entités ayant la même quantité ou une quantité similaire d'émissions de CO₂ (voir Annexe B).

4. CONCLUSION

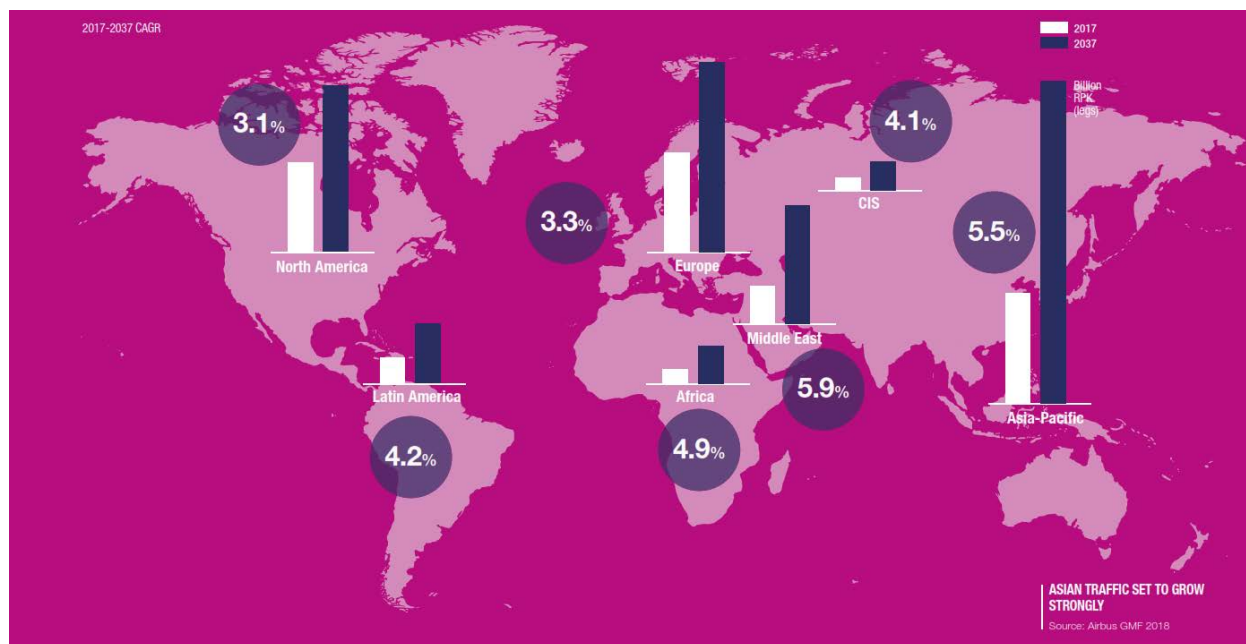
4.1 Le manque de justice procédurale dans la prise de décision et d'équité morale dans la conception du mécanisme de mise en œuvre sont les principaux problèmes de la voie de mise en œuvre actuelle du régime CORSIA élaborée par l'OACI. Si ces questions ne sont pas traitées de manière appropriée, la mise en œuvre effective du régime CORSIA s'en trouverait compromise.

4.2 L'OACI devrait réformer son mécanisme de prise de décision, adhérer au principe de l'orientation des États membres et offrir aux pays la possibilité de résoudre leurs différends par le dialogue, la consultation et la négociation.

4.3 La mise en œuvre effective du régime CORSIA dépendra de la capacité de l'OACI à faire face et à respecter les différences entre les États membres et à repenser la voie de mise en œuvre en suivant l'idée d'intégrer l'approche CDN (contribution déterminée au niveau national) au dialogue et aux consultations internationales.

APPENDICE A

LE MONDE ÉMERGENT EST LE PRINCIPAL MOTEUR DE LA CROISSANCE DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE



Source: Airbus GMF2018



TRAFFIC BETWEEN EMERGING MARKETS TO REPRESENT A HIGHER SHARE OF WORLD TRAFFIC
 Source: Airbus GMF 2018

Source: Airbus GMF2018

APPENDICE B

LE RÉGIME CORSIA AU SERVICE DE L'OBJECTIF CNG2020 EST INJUSTE ET INÉQUITABLE : UNE ANALYSE FONDÉE SUR TROIS SCÉNARIOS

1. Hypothèse

En supposant que les États A et B participeraient à la CORSIA en vue d'atteindre l'objectif de 2020 pour le CNG de 2021 à 2035 et que les niveaux de référence pour A et B seraient respectivement de 60 millions et 40 millions. Trois scénarios sont utilisés pour la projection des taux de croissance annuels A et B et des taux de croissance sectoriels, tandis que dans le scénario 3, les données pertinentes du CAEP sont adoptées pour le taux de croissance sectoriel.

Tableau 1 : Projections relatives aux taux de croissance annuels des États A, B et sectoriels

Scénarios	Croissance annuelle A			Croissance annuelle B			Croissance annuelle sectorielle	
	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2029	2031-2035
1	1.0%	0.5%	0.0%	8%	6%	3%	3.5%	2.5%
2	1.0%	0.0%	-1.0%	6%	4,5%	3%	3,0%	2,0%
3	2,4%	2,0%	2,1%	7,8%	5,6%	5,0%		

2. Calculs des besoins de compensation

Conformément à la méthode d'attribution énoncée dans la Résolution A39-3, les exigences de compensation pour les États A et B dans les trois scénarios mentionnés ci-dessus sont calculées respectivement et les résultats sont présentés au tableau 2.

Tableau 2 : Quantité d'émissions et exigences de compensation pour les États A et B selon différents scénarios

Scénarios	Années	A			B		
		Émissions cumulées (unité : million de tonnes)	Exigences de compensation cumulées (unité : million de tonnes)	Compensation % des émissions	Émissions cumulées (unité : million de tonnes)	Exigences de compensation cumulées (unité : million de tonnes)	Compensation % des émissions
1	2021-2029	56734	9669	17%	54620	9922	18%
	2030-2032	19492	5184	27%	25245	8983	36%
	2033-2035	19492	3163	16%	27586	13912	50%
2	2021-2029	56416	8368	15%	49226	7677	16%
	2030-2032	18823	4289	23%	21219	6499	31%
	2033-2035	18264	1915	10%	23187	10029	43%
3	2021-2029	61349	11067	18%	53887	10107	19%

	2030-2032	23120	6763	29%	25011	8818	35%
	2033-2035	24607	7333	30%	28953	15056	52%

3. Analyse

3.1 De 2021 à 2029, les pourcentages de compensation des émissions pour A et B dans trois scénarios différents sont presque identiques, ce qui signifie que l'obligation de chaque État serait proportionnelle au volume de ses émissions.

3.2 Après 2030, les exigences de compensation pour les États A et B sont de plus en plus différenciées, ce qui fait que les obligations de compensation de B pour chaque tonne d'émissions de CO₂ en 2030-2035 représentent respectivement 274%, 266% et 169% de celles de A dans différents scénarios, et les obligations de compensation de B en 2021-2035 représentent 182%, 166% et 135% de celles de A alors que la quantité cumulée des émissions pour A et B est pratiquement la même. En d'autres termes, les obligations de compensation de B pour 1 tonne d'émissions de CO₂ représenteraient 162%, 166% et 137% de celles de A respectivement dans différents scénarios de la CORSIA au service de l'objectif CNG2020.

APPENDICE C

ANNEXE À LA RÉOLUTION A39-2

Les principes directeurs de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures basées sur le marché (MBM) sont les suivants :

- a) les MBM devraient favoriser le développement durable du secteur de l'aviation internationale ;
- b) les MBM devraient favoriser l'atténuation des émissions de GES provenant de l'aviation internationale ;
- c) les MBM devraient contribuer à la réalisation des objectifs ambitieux mondiaux ;
- d) les MBM devraient être transparentes et simples à administrer ;
- e) les MBM devraient avoir un bon rapport coût-efficacité ;
- f) il ne devrait pas y avoir double emploi entre les MBM, et les émissions de CO₂ de l'aviation internationale ne devraient être prises en compte qu'une seule fois ;
- g) les MBM devraient limiter les fuites de carbone et les distorsions de marché ;
- h) les MBM devraient assurer le traitement équitable du secteur de l'aviation internationale par rapport à d'autres secteurs ;
- i) les MBM devraient tenir compte des réalisations et des investissements passés et futurs dans le domaine du rendement du carburant d'aviation et en rapport avec d'autres mesures pour réduire les émissions de l'aviation ;
- j) les MBM ne devraient pas imposer de fardeau économique inapproprié à l'aviation internationale ;
- k) les MBM devraient faciliter un accès approprié à tous les marchés du carbone ;
- l) les MBM devraient être évaluées en rapport avec d'autres mesures, sur la base des résultats mesurés en termes de réductions ou d'évitement des émissions de CO₂, le cas échéant ;
- m) les MBM devraient inclure des dispositions de *minimis* ;
- n) si les MBM génèrent des recettes, il est vivement recommandé que celles-ci soient utilisées en premier lieu pour atténuer l'incidence sur l'environnement des émissions des moteurs d'aviation, y compris l'atténuation et l'adaptation ainsi que l'assistance et le soutien accordés aux États en développement ;
- o) les réductions d'émissions réalisées grâce aux MBM devraient être indiquées dans les comptes rendus d'émissions des États ;

- p) les MBM devraient prendre en compte le principe de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives, les circonstances spéciales et capacités respectives, et le principe de non-discrimination et d'opportunités égales et équitables.

— FIN —