



COMITÉ DE LA PROTECTION
DU MILIEU MARIN
60ème session
Point 4 de l'ordre du jour

MEPC 60/4/55
29 janvier 2010
Original: ANGLAIS

PRÉVENTION DE LA POLLUTION DE L'ATMOSPHÈRE PAR LES NAVIRES

Mécanisme de remboursement dans le cadre de l'instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes internationaux

Document présenté par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

RÉSUMÉ

Résumé analytique:

Le présent document renferme une proposition visant à instaurer un mécanisme de remboursement dans le cadre de l'instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes internationaux, afin d'adhérer au principe de la CCNUCC concernant les responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives. Ce mécanisme de remboursement pourrait garantir que les pays en développement ne sont pas défavorisés par l'instrument fondé sur le marché qui reste à déterminer, mais au contraire en tirent parti.

Orientations stratégiques:

7.3

Mesures de haut niveau:

7.3.1

Résultats escomptés:

7.3.1.1 et 7.3.1.3

Mesures à prendre:

Paragraphe 38

Documents de référence:

MEPC 58/4/39, MEPC 58/23, MEPC 59/4/5,
MEPC 59/4/25, MEPC 59/24, MEPC 59/INF.10,
MEPC 60/4/9, MEPC 60/4/10 et MEPC 60/4/28

Introduction

1 Le présent document, qui contient des observations au sujet du document MEPC 60/4/9 (Secrétariat), est soumis conformément aux dispositions du paragraphe 4.10.5 des Directives révisées sur l'organisation des travaux et la méthode de travail du MSC et du MEPC et de leurs organes subsidiaires (MSC-MEPC.1/Circ.2) et aux délais de soumission des documents portant sur les résultats des travaux de la COP 15 (MEPC 60/1/Add.1).

Généralités et objectif

2 La Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 15/CMP 5) qui s'est tenue en 2009 n'est pas parvenue à concilier les principes de l'OMI concernant des règles générales et uniformes avec les principes différenciés énoncés dans la CCNUCC et le Protocole de Kyoto. Par conséquent, il subsiste un obstacle majeur qui entrave les délibérations et la poursuite de la mise au point d'un instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes internationaux.

3 Toutefois, la COP 15/CMP 5 – reconnaissant que le changement climatique constitue l'un des plus grands défis de notre temps – a réaffirmé la ferme volonté politique des pays Parties de lutter de toute urgence contre le changement climatique conformément au principe des responsabilités communes, mais différenciées et des capacités respectives. Cette volonté a aussi été exprimée dans l'Accord de Copenhague du 18 décembre 2009 (voir le document MEPC 60/4/9, annexe 1).

4 Toutes les propositions pertinentes soumises jusqu'à présente au MEPC 60, y compris les documents MEPC 59/4/5 (Danemark) et MEPC 59/4/25 (Allemagne, France et Norvège), supposent que l'instrument fondé sur le marché qui reste à déterminer sera appliqué de manière uniforme à tous les navires effectuant des voyages internationaux, quel que soit leur pavillon. Il ressort des délibérations du MEPC que les modalités de distribution aux pays en développement des recettes dégagées qui ont été proposées jusqu'à présent ne sont en général pas perçues par ces pays comme conformes au principe de responsabilités communes mais différenciées énoncé dans la CCNUCC. Dans le document MEPC 60/4/10, les Bahamas font valoir que les pays en développement n'ont rien à gagner des instruments fondés sur le marché envisagés à ce jour.

5 Par conséquent, il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour un instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes internationaux, pour que cet instrument soit acceptable, sur le plan politique, par les pays tant développés qu'en développement. Le présent document contient une proposition novatrice visant à concilier le principe de responsabilités communes mais différenciées avec l'application d'un instrument à tous les navires, quel que soit leur pavillon ou leur propriétaire, en faisant en sorte que tous les pays en développement tirent généralement avantage du système. Plus précisément, il est proposé d'instaurer un mécanisme de remboursement différencié pour satisfaire au principe de responsabilités communes mais différenciées.

Vue d'ensemble du document

6 Dans les sections du présent document ci-après, on trouvera des renseignements détaillés sur ce qui suit :

- .1 accroissement du financement pour le climat et principe de responsabilités communes mais différenciées;
- .2 propositions actuelles relatives à un instrument fondé sur le marché contre responsabilités communes mais différenciées;
- .3 évaluation de la mesure dans laquelle un pays utilise les transports maritimes internationaux;
- .4 proposition relative à un mécanisme de remboursement pour satisfaire au principe de responsabilités communes mais différenciées;

- .5 absence d'autre solution pratique pour un mécanisme mondial et différencié;
- .6 conditions à remplir pour l'intégration du mécanisme de remboursement dans le cadre d'un instrument fondé sur le marché;
- .7 obtenir des avantages pour les transports maritimes et le commerce mondial; et
- .8 conclusions et proposition.

Accroissement du financement pour le climat et responsabilités communes mais différenciées

7 Dans l'Accord de Copenhague, les pays développés s'engagent notamment à accroître le financement et à fournir aux pays en développement des fonds nouveaux et supplémentaires, prévisibles et suffisants, afin de permettre et de soutenir les mesures renforcées visant à atténuer le changement climatique et à s'y adapter, à mettre au point des technologies et à en assurer le transfert, ainsi qu'à renforcer les capacités. Les mesures d'atténuation doivent bénéficier de moyens financiers importants pour réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD-plus). Ce financement proviendra de sources très diverses, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris des sources de financement non traditionnelles.

8 Bien que cela ne soit pas explicitement mentionné, un instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes pourrait constituer une telle source de financement non traditionnelle ou novatrice, tout en contribuant à la réduction des émissions. Toutefois, pour être conforme aux principes de la CCNUCC, ce financement devrait être assuré par les pays développés.

Propositions actuelles relatives à un instrument fondé sur le marché contre responsabilités communes mais différenciées

9 Comme il a été expliqué à maintes reprises au sein du MEPC, tout instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes internationaux devrait être appliqué à l'échelle mondiale à tous les navires, quel que soit leur pavillon, afin notamment d'éviter les fraudes et les distorsions de la concurrence. En outre, lors du MEPC 59 (MEPC 59/24, paragraphe 4.129), il était préconisé d'utiliser la plupart des fonds qui seraient recueillis grâce à un instrument fondé sur le marché mis en place sous les auspices de l'OMI à des fins liées aux changements climatiques dans les pays en développement.

10 À supposer qu'un instrument fondé sur le marché soit appliqué à l'échelle mondiale, les coûts encourus par le secteur maritime seront répercutés sur le consommateur final, dans les pays tant développés qu'en développement. De fait, certains pays en développement auront donc en partie la charge d'un instrument fondé sur le marché, à moins que cet instrument ne rapporte plus à chacun des pays en développement que ce qu'il coûte aux consommateurs finals de ces mêmes pays. À cet égard, on peut faire valoir qu'aucune des propositions formulées jusqu'à présent n'intègre le principe de responsabilités communes mais différenciées, quel que soit leur potentiel en matière de recettes.

11 Considérons par exemple que la majorité des recettes tirées de l'instrument fondé sur le marché est consacrée à l'achat de crédits d'émission auprès du Mécanisme pour un développement propre (MDP) dans les pays en développement afin de compenser les émissions imputables au secteur maritime. Dans ce cas de figure, bon nombre de pays en développement auraient à leur charge une partie du fardeau représenté par l'instrument

fondé sur le marché, puisqu'ils recevraient moins que les sommes qu'ils ont engagées. En effet, l'écrasante majorité des projets menés au titre du MDP ne concernent qu'une poignée de pays.¹ De nombreux pays en développement, en particulier les plus petits, apporteraient donc une contribution nette aux fonds dégagés mais n'en bénéficieraient pas. Cela est contraire à l'équité, au principe de responsabilités communes mais différenciées ainsi qu'aux obligations et engagements des pays développés en vertu de la CCNUCC eu égard au financement pour le climat.

Évaluation de la mesure dans laquelle un pays utilise les transports maritimes internationaux

12 Comme il souvent avancé, les transports maritimes internationaux servent le commerce international. Chaque pays pourrait donc être considéré comme un usager de ce service, même les pays enclavés. Comme pour tout service, la mesure dans laquelle chacun y a recours peut être évaluée.

13 La mesure dans laquelle un pays a recours aux transports maritimes internationaux dépend étroitement de ses importations. Il est possible d'estimer la part d'un pays dans les importations mondiales par voie maritime. Celle-ci n'est pas liée aux quantités de combustible vendues aux navires, ni au nombre de navires immatriculés ou détenus dans le pays. La récente récession a démontré clairement ce rapport aux importations; le fléchissement de la demande d'importations a entraîné un recul des activités des transports maritimes.

14 Il est facile de se procurer des données sur la part des importations mondiales, en valeur, de chaque pays.² Il est proposé dans le présent document d'utiliser ces données sur les importations mondiales pour évaluer la mesure dans laquelle un pays a recours aux transports maritimes internationaux et donc sa part des coûts entraînés par l'application à l'échelle mondiale d'un instrument fondé sur le marché. Ces mêmes données peuvent aussi donner une idée de la part des émissions imputables aux transports maritimes internationaux qu'un pays pourrait prendre en compte dans le calcul de ses émissions nationales.³

15 Par exemple, les importations du Royaume-Uni représentent environ 5 % des marchandises dans le monde et pourraient donc aussi représenter 5 % des émissions imputables aux transports maritimes internationaux. À titre de comparaison, les pays d'Afrique importent à eux tous moins de 3 % des marchandises échangées dans le monde.

Proposition relative à un mécanisme de remboursement pour satisfaire au principe de responsabilités communes mais différenciées

16 Afin d'adhérer aux principes énoncés dans la CCNUCC, l'instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes pourrait être appliqué de manière différenciée de manière à s'assurer qu'aucun pays en développement Partie en tire un bénéfice net qui soit inférieur à zéro. En outre, les pays les plus vulnérables devraient tirer le plus de profit du système. Le mécanisme de remboursement proposé est décrit dans les paragraphes qui suivent.

¹ Environ 90 % de tous les crédits dégagés au titre du MDP ont été alloués jusqu'à présent à des projets dans quatre pays : Chine, Inde, République de Corée et Brésil, 48 % de ces projets étant menés en Chine. Source : PNUE-Risoe, www.cdmpipeline.org.

² Par exemple, auprès du Fonds monétaire international (FMI).

³ Utiliser le volume total des importations au lieu de la valeur n'est pas simple, car l'efficacité énergétique (par tonnes-milles de marchandises transportées) des différents types de navires est très variable. De ce fait, il faudrait utiliser une moyenne pondérée en fonction de l'efficacité, qui tiendrait compte des différents types de cargaisons importées par différents navires. Ces données ne sont pas faciles à obtenir.

17 Chaque pays en développement Partie à la CCNUCC serait autorisé à percevoir un versement inconditionnel (remboursement) égal aux coûts qu'il a encourus du fait de l'instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes.⁴

18 Le montant du remboursement serait calculé chaque année par rapport à un indicateur clé, en l'occurrence la part du pays dans les importations mondiales, en valeur.⁵

19 Un pays en développement Partie pourrait décider de renoncer au remboursement, ou à une partie de celui-ci. Cela donnerait encore plus souplesse pour tenir compte des différentes conditions d'un pays à l'autre.⁶

20 Les recettes nettes dégagées, une fois les remboursements effectués, seraient réparties de manière d'une part à aider les pays en développement à mettre en œuvre des mesures liées au changement climatique et d'autre part à aider le secteur des transports maritimes internationaux à réduire davantage ses émissions grâce à des avancées technologiques. Ces décaissements pourraient être gérés par l'entité opérationnelle du mécanisme financier prévu dans la CCNUCC,⁷ conformément aux règles et dispositions pertinentes.

21 En bref, la distribution des recettes dégagées par l'instrument fondé sur le marché comprendrait deux étapes :

- .1 dans un premier temps, tout coût économique encouru par un pays en développement Partie qui participe à l'instrument fondé sur le marché lui est restitué (remboursé), sans conditions; et
- .2 dans un deuxième temps, les recettes restantes (recettes nettes) sont réparties par l'intermédiaire de l'entité opérationnelle du mécanisme financier prévu par la CCNUCC.

22 Par conséquent, les recettes nettes proviendraient uniquement des consommateurs des pays développés, conformément aux principes énoncés dans la CCNUCC. En outre, les pays en développement seraient les bénéficiaires de l'instrument fondé sur le marché, les pays les plus vulnérables en tirant le plus de profit du fait des règles et dispositions appliquées à la deuxième étape. Le secteur des transports maritimes serait également gagnant à la deuxième étape, éventuellement par le biais d'un nouveau Fonds mondial pour la technologie maritime ou autre.

Absence d'autre solution pratique pour un mécanisme mondial et différencié

23 En théorie, il pourrait être plus efficace d'exclure complètement les pays en développement d'un instrument fondé sur le marché, de sorte à satisfaire au principe de responsabilités communes mais différenciées et à éviter de devoir procéder à des remboursements. Pour cela, il faudrait appliquer l'instrument fondé sur le marché de manière différenciée en fonction de la destination finale des marchandises (comme il est suggéré par le WWF dans la déclaration qui figure aux pages 26 et 27 de l'annexe 9 du document MEPC 58/23). Les navires qui transportent des marchandises vers les pays

⁴ Cette somme, ou une partie de cette somme, pourrait être consacrée à des mesures de lutte contre le changement climatique, sous réserve d'une décision souveraine prise par le pays Partie bénéficiaire.

⁵ Les Parties pourraient remplacer les importations mondiales en valeur par un autre indicateur, lorsque des renseignements pertinents seront disponibles (par exemple, la part d'un pays dans les importations mondiales transportées par mer en valeur-distance, ou autre indicateur du même genre).

⁶ Il serait aussi possible de convenir d'un remboursement variable (de 0 à 1) qui serait consigné pour chaque pays en développement.

⁷ Il pourrait s'agir du Fonds de Copenhague pour le climat envisagé dans l'Accord de Copenhague.

développés seront concernés, tandis que ceux qui transportent des marchandises vers les pays en développement ne le seront pas. Ceux qui transportent des marchandises vers les pays tant développés qu'en développement seront couverts en partie. Cette méthode éliminerait d'emblée toute incidence sur les importations des pays en développement.

24 Toutefois, l'approche axée sur la destination finale est complexe. Elle implique d'obtenir des renseignements concernant la part des marchandises transportées vers des pays développés pour chaque navire ou compagnie dans le monde. Étant donné que des dizaines de milliers de navires sont exploités de par le monde, la collecte et la validation de ces données exigeraient un effort administratif considérable.

25 En revanche, la méthode du remboursement est beaucoup plus simple, puisqu'une centaine seulement de remboursements devraient être effectués, un par pays en développement, et que les données nécessaires pour en calculer le montant sont largement disponibles.⁸ Compte tenu des avantages qu'elle présente, il est recommandé de recourir à la méthode des remboursements différenciés.

Conditions à remplir pour l'intégration du mécanisme de remboursement dans le cadre d'un instrument fondé sur le marché

26 En principe, le mécanisme de remboursement envisagé pourrait s'appliquer à tout instrument fondé sur le marché, à condition qu'il dégage suffisamment de recettes brutes pour couvrir les montants à rembourser. Étant donné que les pays en développement importent environ 30 % des marchandises échangées dans le monde, les recettes brutes d'un instrument fondé sur le marché qui permette de rembourser les pays en développement doivent être supérieures à 30 % de l'impact global ou des coûts de l'instrument (en supposant une application uniforme; avant prise en compte d'un bénéfice quelconque).

27 Tout instrument fondé sur le marché qui prévoit une redevance ou le versement d'une contribution au titre des émissions de gaz à effet de serre pourrait utiliser directement le remboursement différencié envisagé, étant donné que son coût économique est égal aux recettes brutes dégagées.

28 En ce qui concerne un instrument fondé sur le marché prévoyant l'échange de droits d'émission (notamment le système de plafonnement et d'échange), l'intégration du mécanisme de remboursement dépend de la conception du système. Par exemple, le coût économique total d'un système de plafonnement et d'échange est la somme 1) du coût des quotas d'émission alloués au secteur maritime et 2) du coût des quotas d'émission et des crédits achetés auprès d'autres secteurs. Étant donné que dans ce système de plafonnement et d'échange, les recettes proviennent en règle générale de la mise aux enchères des quotas, seuls les systèmes qui mettent aux enchères au moins 30 % des quotas d'émission pourraient appliquer le mécanisme de remboursement proposé.

29 Les recettes nettes dégagées par l'instrument fondé sur le marché qui aura été retenu, après versement des sommes à rembourser, devraient être utilisées à des fins convenues par les Parties à la CCNUCC et l'OMI.

⁸ Ces remboursements pourraient être effectués tous les ans ou plus fréquemment.

Obtenir des avantages pour les transports maritimes et le commerce mondial

30 L'instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes devrait être en proportion avec des mesures similaires prises par d'autres secteurs, y compris d'autres modes de transport, notamment pour satisfaire aux dispositions de l'article 3.5 de la CCNUCC.⁹

31 Ce souci de proportionnalité permettrait de garantir que le prix du carbone payé par les transports maritimes internationaux est le même que dans les autres secteurs, en moyenne. Pour cela, il faudrait relier l'instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes à un ou des systèmes de réduction des émissions à l'échelle de l'économie tout entière. Ce lien entre les prix présenterait en outre l'avantage de ne pas exiger un objectif de réduction des émissions mondiales (plafond) dans les transports maritimes internationaux, ce qui éliminerait les litiges à ce sujet, tels qu'exposés par le World Shipping Council dans le document MEPC 60/4/28.¹⁰

32 Si le prix du carbone est le même pour le secteur maritime que pour d'autres secteurs, l'incidence négative sur le volume des échanges par mer sera minime, voire nulle (avant même d'envisager toute amélioration). Même si les transports maritimes sont le mode de transport le plus rentable et le plus efficace sur le plan énergétique, ils peuvent encore accroître leur efficacité énergétique, comme l'indique la deuxième étude de l'OMI sur les gaz à effet de serre (2009) (document MEPC 59/INF.10). En outre, les possibilités d'améliorer l'efficacité concernent la chaîne d'approvisionnement à destination et en provenance des pays en développement, y compris la simplification des échanges. Grâce aux incitations offertes par l'instrument fondé sur le marché, et à des investissements supplémentaires, la diminution des coûts de transport sera plus importante dans les pays en développement, ce qui leur permettra d'intensifier leurs échanges et favorisera leur développement.

33 Pour que les bienfaits soient encore plus grands pour les pays en développement les plus vulnérables, y compris les petits États insulaires en développement (PEID), l'instrument fondé sur le marché pourrait être appliqué aux navires d'une jauge brute supérieure à 400. Par exemple, le seuil pourrait être fixé, au moins dans un premier temps, à une jauge brute de 4 000. Ainsi, la quasi-totalité des navires qui transportent des marchandises à destination et en provenance de PEID et d'autres petits pays seraient exclus, car les ports de ces pays ne peuvent accueillir que des navires de faibles dimensions.¹¹ Cela répondrait aussi à la préoccupation selon laquelle un instrument fondé sur le marché appliqué de manière uniforme aurait plus d'impact sur les PEID en raison des coûts de transport relativement élevés encourus par ces pays.¹²

34 Ce seuil d'application élevé reviendrait aussi à exclure le cabotage dans bon nombre de pays, ce qui favoriserait sa croissance dans le monde. De ce fait, il serait possible de réduire encore davantage les émissions imputables au transport grâce à une réorientation d'une partie du transport routier vers le cabotage, plus efficace sur le plan énergétique. La crainte de voir l'introduction d'un instrument fondé sur le marché pour les

⁹ L'article 3.5 énonce ce qui suit : Il appartient aux Parties de travailler de concert à un système économique international qui soit porteur et ouvert et qui mène à une croissance économique et à un développement durables de toutes les Parties, en particulier des pays en développement parties, pour leur permettre de mieux s'attaquer aux problèmes posés par les changements climatiques. Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce.

¹⁰ Pour des exemples de modalités d'application, voir le système de réduction des émissions d'origine maritime (www.imers.org), qui prévoit un lien entre le prix du carbone ainsi qu'un mécanisme de remboursement différencié.

¹¹ J. Faber, K. Rensma, *Left on High Seas, Global Climate Policies for International Transport*, Delft, CE, 2008.

¹² Voir, par exemple, le document MEPC 58/4/39.

transports maritimes internationaux aboutir à un changement de mode de transport en faveur de méthodes moins efficaces, telles que la route ou le rail, serait ainsi apaisée. Enfin, le seuil d'application élevé accélérerait la mise en œuvre de l'instrument fondé sur le marché, en réduisant de manière considérable le nombre de navires visés par l'instrument, tout en réduisant les émissions totales imputables à un petit nombre de navires seulement.¹³

Conclusions et proposition

35 Compte tenu de l'issue de la COP 15/CMP 5 et des délibérations tenues au cours de la dernière décennie dans le cadre de l'OMI et de la CCNUCC sur les principes pertinents, il pourrait bien être impossible d'établir un instrument fondé sur le marché pour les transports maritimes internationaux qui soit efficace sans tenir compte du principe de responsabilités communes mais différenciées.

36 Dans le présent document, l'idée d'estimation descendante des coûts économiques d'un instrument fondé sur le marché destiné aux transports maritimes à partir de la part d'un pays dans les importations est introduite. La part du pays dans les importations est ensuite utilisée comme indicateur clé pour le remboursement différencié des pays en développement (première étape de la distribution des recettes). L'objectif est de mettre en place une approche pratique intégrant le principe de responsabilités communes mais différenciées dans un instrument fondé sur le marché destiné au secteur maritime, plutôt que d'établir un régime théorique ou une méthode de calcul parfaite des coûts. Étant donné qu'il est impératif d'agir de concert pour réduire les émissions imputables aux transports maritimes et que les pays les plus vulnérables recevraient un financement beaucoup plus élevé grâce aux recettes nettes dégagées (dans la deuxième étape de la distribution des recettes), cette approche pratique semble parfaitement justifiée. En outre, elle peut être associée à la fixation d'un seuil d'application de nature à exclure le transport à destination et en provenance des PEID, par exemple une jauge brute de 4 000.

37 Le Comité est invité à envisager l'intégration du mécanisme de remboursement proposé dans le présent document lorsqu'il mettra au point un instrument fondé sur le marché pour les transports maritimes internationaux, de manière à concilier avec ingéniosité les principes de l'OMI et ceux de la CCNUCC. Cela pourrait débloquer les délibérations et favoriser des progrès rapides dans ce domaine controversé qui est à l'étude depuis longtemps.

Mesures que le Comité est invité à prendre

38 Le Comité est invité à examiner les renseignements fournis et plus particulièrement la proposition qui figure au paragraphe 37 ainsi qu'à prendre les mesures qu'il jugera appropriées.

¹³ En 2009, le nombre total de navires d'une jauge brute supérieure à 400 et à 4 000 était respectivement de 45 000 et de 25 000, selon les registres du Lloyd's Register-Fairplay. Selon les estimations, les émissions totales de CO₂ provenant de navires d'une jauge brute supérieure à 4 000 représentent seulement environ 6 % de moins que celles attribuables aux navires d'une jauge brute supérieure à 400.