

COMITÉ DE LA PROTECTION
DU MILIEU MARIN
63ème session
Point 5 de l'ordre du jour

MEPC 63/5/6
22 décembre 2011
Original : ANGLAIS

RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE PROVENANT DES NAVIRES

Garantir qu'un mécanisme international fondé sur le marché n'aura aucune incidence nette sur les pays en développement

Document présenté par le Fonds mondial pour la nature (WWF)

RÉSUMÉ

Résumé analytique:

Le présent document contient des renseignements qui font apparaître qu'un nombre croissant de gouvernements et de parties prenantes de la société civile semblent estimer qu'il convient d'élaborer un mécanisme international fondé sur le marché (MBM) pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), lequel tient compte de l'objectif ultime de la CCNUCC qui vise à prévenir toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique et du principe de "responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives" (CBDR) par le biais de l'allocation des recettes générées aux pays en développement, principalement pour appuyer les mesures de lutte contre le changement climatique. Il contient également une analyse des propositions de MBM actuelles qui garantissent qu'il n'y a aucune incidence nette sur les pays en développement par le biais d'un mécanisme de remboursement, s'il en est ainsi décidé.

Orientations stratégiques: 7.3

Mesures de haut niveau: 7.3.2

Résultats escomptés: 7.3.2.1

Mesures à prendre: Paragraphe 28

Documents de référence: MEPC 60/4/55, MEPC 61/5/33, MEPC 61/INF.2, MEPC 62/5/1, MEPC 62/5/13, MEPC 62/5/14, MEPC 62/5/15, MEPC 62/5/34, MEPC 62/INF.3 et MEPC 63/5/1

Introduction

1 Plusieurs des MBM proposés par l'intermédiaire du MEPC sont conçus pour utiliser la tarification du carbone ou des mécanismes similaires en vue de réduire les émissions de GES dans le secteur des transports maritimes, ce qui en retour peut générer des recettes importantes. Le WWF et d'autres organisations ont affirmé par le passé que ces recettes peuvent être utilisées pour :

- .1 rembourser les pays en développement au titre des incidences des MBM par le biais d'un mécanisme de remboursement de sorte qu'il n'y ait aucune "incidence nette" sur ces pays;
- .2 réduire encore les émissions au sein du secteur des transports maritimes internationaux, y compris la possibilité d'allouer des fonds pour la recherche-développement en matière de techniques propres, la coopération technique et le transfert de technologie; et
- .3 financer les mesures d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement au moyen de fonds alloués par le biais de la CCNUCC et de son Fonds vert pour le climat.

2 Reconnaisant qu'il importe de garantir une application uniforme du MBM concerné à tous les États du pavillon, tout en garantissant dans le même temps qu'il n'y aura aucune incidence nette sur les pays en développement, les auteurs du présent document passent en revue les propositions actuelles de MBM dans le but d'analyser l'argument en faveur de l'incorporation d'un mécanisme de remboursement approprié dans le MBM, s'il en est ainsi décidé.

L'argument en faveur de MBM générant des recettes qui garantit qu'il n'y aura aucune incidence nette sur les pays en développement, soutenu dans divers documents et forums

3 À la troisième réunion intersessions du Groupe de travail sur les émissions de GES par les navires¹, un certain nombre d'États développés et en développement et d'organisations observatrices se sont déclarés intéressés par la notion d'incidence nette nulle².

4 Dans le document MEPC 62/5/14, le WWF a démontré qu'il était possible d'établir une bonne approximation de l'incidence d'un MBM maritime mondial, telle qu'une taxe ou un système d'échange de droits d'émission, sur différents pays. Le WWF a proposé d'utiliser la part d'un pays dans les importations totales en provenance d'États non frontaliers comme base du coefficient à utiliser avec le mécanisme de remboursement ou tout MBM générant des recettes à l'examen, et il a fourni les coefficients de remboursement pour plus de 150 pays en développement et les coefficients d'attribution pour les pays développés.

5 Dans son document MEPC 62/5/15, l'Allemagne a mis en évidence l'utilisation possible des recettes issues d'un système d'échange de droits d'émission, à savoir : A) compensation des effets économiques sur les pays en développement; B) projets de recherche et développement (R&D) et appui technologique pour promouvoir les mesures d'atténuation et d'adaptation dans le secteur maritime et C) contribution au financement international de la lutte contre le changement climatique.

¹ Tenue du 29 mars au 1er avril 2011 (réunion intersessions, rapport publié sous couvert du document MEPC 62/5/1).

² Résumé dans le document MEPC 62/5/14 (WWF).

6 Dans son document MEPC 62/5/34, la France a exprimé son soutien aux options présentées par l'Allemagne et suggéré que la compensation des éventuels effets négatifs sur des pays en développement, compte tenu de l'incidence sur ces pays, est l'une des différentes options qui devraient être explorées pour garantir la compatibilité d'un MBM de portée mondiale avec le principe des responsabilités communes mais différenciées. La France a également invité l'OMI à tenir compte du rapport sur le financement de la lutte contre le changement climatique, rédigé pour le G20, lequel est mentionné ci-après.

7 Le Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre les changements climatiques (AGF), constitué par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, a conclu que l'application d'un mécanisme de tarification du carbone aux émissions provenant des transports internationaux représente une source potentielle importante de financement de la lutte contre le changement climatique qui pourrait représenter US\$100 milliards par an d'ici 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. L'AGF a pris pour hypothèse que tout mécanisme de financement de la lutte contre le changement climatique serait sans incidence nette sur les pays en développement (document MEPC 62/INF.3). Cette même hypothèse est utilisée dans le récent rapport remis aux ministres des finances du G20 sur la mobilisation de ressources pour financer la lutte contre le changement climatique.

8 Le groupe des pays du G20 a continué d'envisager des MBM pour à la fois réduire les émissions provenant des transports maritimes internationaux et assurer une source de financement pour la lutte contre le changement climatique. En février 2011, les ministres des finances du G20 ont demandé à la Banque mondiale, au FMI, à l'OCDE et aux banques régionales de développement d'établir un rapport en s'appuyant sur les conclusions du rapport de 2010 du Groupe consultatif de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU sur le financement de la lutte contre les changements climatiques. Le rapport remis au G20, intitulé "Mobilizing Climate Finance³", fournit une analyse technique des différentes options qui s'offrent aux pays. Des documents d'information élaborés spécialement pour cette occasion contiennent des analyses détaillées, y compris un document exhaustif sur la tarification du carbone appliquée au transport international, élaboré par le FMI et la Banque mondiale.⁴ Ce document démontre la possibilité de générer des recettes au moyen d'un mécanisme de tarification du carbone appliqué au transport maritime international et ses auteurs affirment la nécessité de mettre en place des remboursements/compensations pour garantir que ce mécanisme soit sans incidence nette sur les pays en développement.

9 L'une des conclusions de ce rapport est que l'impact de ces charges sur les pays en développement serait probablement faible et pourrait être en grande partie compensé par des mécanismes de remboursement clairement établis. Il convient d'effectuer une analyse plus détaillée des impacts afin de mettre au point des mécanismes de remboursement réalistes mais suffisamment de travaux ont déjà été menés pour affirmer avec certitude que l'on peut trouver des solutions. Il est peu probable que les compensations versées aux pays en développement représentent plus de 40 % environ des recettes mondiales estimées [...] (paragraphe 6, résumé analytique).

³ Le rapport est disponible sur : <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411c.pdf>.

⁴ Le document d'information sur le transport international s'intitule "Market Based Instruments for International Aviation and Shipping as a Source of Climate Finance", il est disponible sur : <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411a.pdf>. Tous les documents d'information sont disponibles sur : http://www.g20-g8.com/g8-g20/root/bank_objects/Climate_Finance_Report_Annexes.zip (sous forme de fichier condensé avec 6 annexes, l'annexe 2 porte sur le transport international, comme indiqué ci-dessus).

10 Lors du sommet du G20 qui s'est tenu à Cannes en novembre 2011, les chefs d'État et de gouvernement ont examiné le rapport de la Banque mondiale, du FMI *et al.* sur le financement de la lutte contre le changement climatique et ont appelé les institutions financières internationales et les organismes des Nations Unies concernés à poursuivre les travaux dans le respect des objectifs, des dispositions et des principes de la CCNUCC. Les chefs d'État et de gouvernement du G20 ont demandé à leurs ministres des finances de rendre compte au prochain Sommet du G20 en 2012 des progrès qui auront été accomplis sur le financement de la lutte contre le changement climatique.

11 Dans ses conclusions sur le financement de la lutte contre le changement climatique⁵, le Conseil de l'Union européenne "invite les États membres de l'OACI et de l'OMI à examiner, au sein de ces organisations, les travaux menés par le FMI et la Banque mondiale sur des instruments fondés sur le marché dans le secteur du transport aérien et maritime international. La tarification du carbone pourrait constituer une source de recettes qui générerait également le signal de prix nécessaire pour parvenir à réduire efficacement les émissions provenant de ces secteurs".

12 La Neuvième réunion ministérielle sur le changement climatique⁶ du groupe BASIC⁷ a examiné les émissions provenant du transport maritime international. Dans leur déclaration, les ministres ont mis en avant la nécessité de lutter contre les émissions provenant du transport aérien et maritime international dans un cadre multilatéral et conformément au principe de "responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives." Les mêmes États Parties ont appuyé le principe selon lequel il ne devrait y avoir aucune incidence nette sur les pays en développement⁸ dans le cadre des critères d'examen des propositions de MBM par le MEPC. Le Ministre des finances indien, M. Pranab Mukherjee a déclaré que dans le cadre des considérations du G20 sur le financement de la lutte contre le changement climatique, des redevances mondiales sur les émissions de carbone provenant du transport maritime et aérien ne devraient être prélevées que si un mécanisme de remboursement des recettes recueillies auprès des pays en développement est mis en place."⁹

13 Des organismes influents des secteurs maritime, du travail, du développement, de défense de l'environnement et des organismes confessionnels sont en faveur de la tarification du carbone dans le secteur maritime, comme moyen de réduire ou compenser les émissions, de permettre l'application d'un mécanisme de remboursement approprié et de financer les mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement :

- .1 dans un document d'information conjoint, Oxfam et le WWF¹⁰ notent qu'un accord sur l'application d'une tarification du carbone au secteur maritime peut permettre de réduire les émissions et de lever des fonds pour financer les mesures d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement (...) tout en garantissant qu'il n'y a aucune incidence nette sur ces pays en termes de coûts;

⁵ Le communiqué de presse sur la réunion mentionné dans le présent document est disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/125968.pdf

⁶ Déclaration commune faite à l'issue de la Neuvième réunion ministérielle du groupe BASIC sur le changement climatique. Beijing, Chine, 1er novembre 2011.

⁷ Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine.

⁸ MEPC 62/5/1, paragraphe 3.36.

⁹ http://www.dnaindia.com/india/report_carbon-tax-cannot-be-source-of-climate-finance-pranab-mukherjee_1599271.

¹⁰ Fondé sur le rapport "Out of the Bunker", 5 septembre 2011, Oxfam et WWF, disponible sur : <http://www.worldwildlife.org/climate/Publications/WWFBinaryitem24585.pdf>.

- .2 lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, 2011, tenue à Durban (COP 17), la Confédération Syndicale Internationale (ITUC)¹¹ et la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF)¹² ont déclaré qu'elles appuyaient le principe d'une redevance sur les combustibles de soute afin d'accélérer le passage aux moyens de transport sobres en carbone et de recueillir des fonds pour financer les mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Cette redevance devrait s'appliquer à tous les États du pavillon sans distinction et être mise en place par l'intermédiaire de l'OMI;
- .3 la CAFOD et d'autres organisations confessionnelles appuient la tarification du carbone émis par le transport maritime et aérien international, mais pour ces organisations, il est des plus importants que cela n'ait pas d'impacts négatifs sur les pays en développement qui sont les moins responsables du changement climatique, conformément au principe fondamental de "justice climatique". D'après le récent document de la CAFOD intitulé "Fair Finance", si ses effets n'étaient pas compensés, la tarification du carbone serait régressive, car elle représenterait une charge financière plus importante par rapport au PNB pour de nombreux pays plus pauvres qui sont fortement tributaires des importations¹³; et
- .4 Bill Gates a appuyé la tarification des émissions de carbone provenant des transports internationaux, y compris dans son rapport aux chefs d'État et de gouvernement du G20 sur le financement du développement.¹⁴

14 Lors des délibérations de la CCNUCC qui ont eu lieu cette année, la notion "d'incidence nette" a été introduite dans le cadre des mesures visant à réduire les émissions provenant des transports internationaux examinées par l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique en juin 2011. Plus récemment, lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, 2011, qui s'est tenue à Durban, le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention a examiné des propositions de MBM visant à réduire les émissions et à générer des recettes, sans incidence nette sur les pays en développement, au titre des sous-points de l'ordre du jour consacrés aux méthodes de coopération par secteur et au financement. Aucune décision de fond n'est ressortie de ces consultations, mais un programme de travail a été approuvé pour le financement à long terme, lequel sera complété par les informations des rapports du Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre les changements climatiques et du G20, ce qui constitue un bon point de départ pour l'examen des MBM en tant que source de financement.

Souplesse des propositions de MBM pour garantir qu'il n'y a aucune incidence nette sur les pays en développement au moyen d'un mécanisme de remboursement

15 La présente section examine les divers MBM envisagés à l'OMI en vue d'étudier la possibilité d'incorporer le mécanisme de remboursement ou un mécanisme similaire dans ces propositions.

¹¹ Workers and Climate Change: contribution de l'ITUC à la CoP 17.
http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_contribution.pdf.

¹² Communiqué de presse de l'ITF : <http://www.ifglobal.org/itf-africa/press-releases.cfm/pressdetail/6801>

¹³ Fondé sur l'analyse de près de 200 pays, disponible sur : <http://bit.ly/vCdP2y>.

¹⁴ Les résumés analytiques et le texte intégral du rapport sont disponibles sur <http://www.gatesfoundation.org/g20/Pages/report-downloads.aspx>.

16 Les différents MBM envisagés sont les suivantes : système d'échange de droits d'émission (ETS), Fonds international pour les émissions de GES par les navires (Fonds GES), redevance imposée par l'État du port (PSL), système d'échange des crédits de rendement énergétique des navires (SECT), plan d'incitation à l'efficacité (EIS) et mécanisme de remboursement (RM).¹⁵ La proposition des Bahamas, qui figure dans le document MEPC 62/5/13 et qui est élaborée plus avant dans le document MEPC 63/5/1, n'est pas incluse ici car il s'agit d'une variante d'un MBM, et elle ne permettrait pas de générer des recettes.

17 Le mécanisme de remboursement pourrait prendre les deux formes suivantes : en complément de certaines propositions de MBM qui génèrent des recettes ou intégré sous forme de mécanisme international de réduction des émissions d'origine maritime (IMERS) (documents MEPC 60/4/55 et MEPC 61/5/33).

18 Toutes les propositions à l'exception de celle relative au SECT prévoient qu'un MBM générera des recettes, et il faut donc constituer un fonds pour les redistribuer. Toutes les propositions suivantes : ETS, Fonds GES, PSL et IMERS permettraient de générer des recettes auprès de tous les navires participants, de manière uniforme (se reporter au document MEPC 61/INF.2 pour de plus amples renseignements). C'est pourquoi le mécanisme de remboursement sous forme de complément pourrait s'appliquer à chacune d'elles, à condition que les recettes générées soient suffisantes pour couvrir les remboursements.

19 L'applicabilité du mécanisme de remboursement aux MBM qui sont envisagés à l'OMI est illustrée à la figure 1, laquelle montre que le mécanisme sous forme de complément peut être incorporé aux mesures ETS, Fonds GES, PSL et IMERS. Jusqu'à présent, la seule proposition qui incorpore expressément le mécanisme de remboursement est le mécanisme IMERS (mécanisme de remboursement intégré). La figure 1 souligne la possibilité d'incorporer le mécanisme de remboursement dans la majorité des MBM qui sont examinés par le MEPC.

20 Le mécanisme de remboursement sous forme de complément ne peut pas s'appliquer au SECT, étant donné que ce système ne génère aucune recette. L'application du mécanisme de remboursement sous forme de complément au plan EIS serait difficile, du fait que les recettes seraient générées uniquement auprès des navires non conformes. Seuls les navires qui ne satisfont pas à la norme de rendement énergétique exigée seraient soumis à une redevance appliquée à chaque tonne de combustible consommé. La charge financière pour les pays serait en conséquence fonction du lieu où les navires non conformes qui paient une redevance sont exploités, et également du coût caché supporté par les navires conformes pour satisfaire à la norme de rendement. Il s'ensuit que le fait d'accorder des remboursements en s'appuyant sur un simple coefficient de rabais, tel que la part d'un pays dans les importations mondiales par voie maritime, ne peut pas s'appliquer. Il faudrait mettre au point un coefficient de rabais bien plus sophistiqué. En outre, le montant des recettes générées pourrait ne pas suffire pour couvrir les remboursements, du fait que le coût caché peut être important.

¹⁵ Les diverses propositions sont décrites et évaluées dans le rapport du Groupe d'experts sur l'étude de faisabilité et l'évaluation d'impact des mesures éventuelles fondées sur le marché qui figure dans le document MEPC 61/INF.2.

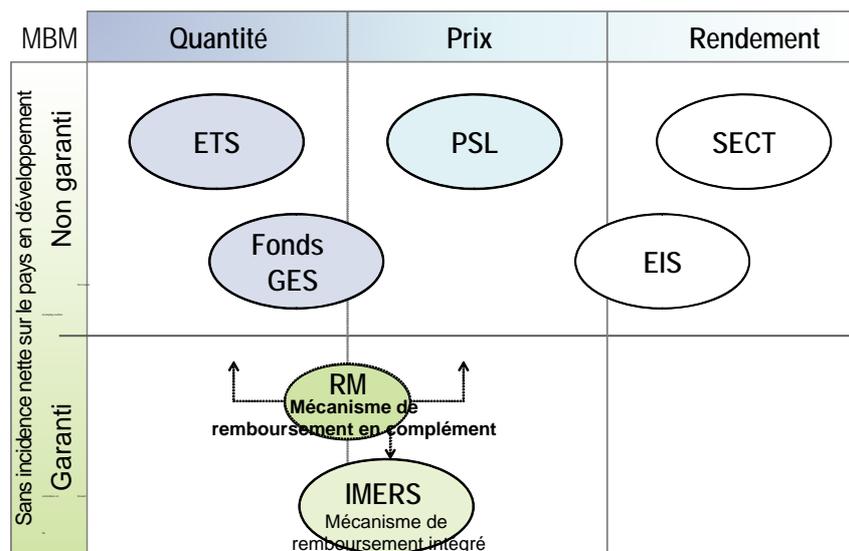


Figure 1 - Applicabilité du mécanisme de remboursement à divers MBM

21 Pour préciser davantage et généraliser les conclusions, les MBM sont regroupés en catégories dans la figure 1¹⁶ selon la caractéristique de contrôle principale ou le type de MBM, rendant compte de leurs conceptions différentes. Ces catégories sont les suivantes : quantité, prix, rendement.

22 Les propositions relatives à la quantité exigent de déterminer un plafond ou une limite pour ce qui est de la quantité totale des émissions de GES provenant du transport maritime international. Les propositions relatives au prix exigent de mettre en place une redevance ou une contribution (sur le combustible des navires ou les émissions de GES). Les propositions relatives au rendement exigent de fixer des objectifs en matière de rendement des navires existants.

23 Ainsi, de manière générale, la figure 1 montre que le mécanisme de remboursement peut s'appliquer aux mesures portant sur la quantité et le prix, mais pas aux mesures fondées sur le rendement. Cela va de pair avec la nécessité 1) de générer des recettes et 2) d'appliquer le mécanisme de manière uniforme à l'ensemble de la flotte, indépendamment du rendement, de l'âge du navire, etc.

¹⁶

La figure 1 illustre seulement une possibilité de classement en catégories, du fait que certaines propositions ont des caractéristiques de type(s) différent(s). Par exemple, la proposition relative au Fonds GES s'inscrit dans la catégorie "quantité", mais certains pourraient la considérer comme une mesure portant sur le prix, du fait qu'elle s'appuie sur une contribution au Fonds par tonne de combustible chargé en soute. Toutefois, dans le présent document, elle est classée principalement dans la catégorie "quantité" car c'est la limite prévue des émissions qui est d'abord déterminée, ce qui détermine ensuite le niveau de la contribution au Fonds. Le plan EIS s'inscrit en partie dans la catégorie "prix", du fait que le niveau de la redevance ou de la pénalité au titre des émissions provenant des navires qui ne sont pas conformes à la norme de rendement doit être fixé et les pénalités doivent être recouvrées. Le mécanisme IMERS s'inscrit en partie dans la catégorie "quantité", du fait que sa redevance fondée sur le marché repose sur les objectifs fixés concernant les émissions de l'ensemble des secteurs économiques, et que la proposition prévoit l'attribution aux pays de droits d'émission par le secteur maritime international, la quantité attribuée étant incluse dans l'objectif national concernant les émissions, s'il en est ainsi décidé par un pays donné. Le positionnement de ces propositions entre les différents types vise à illustrer leur caractère hybride.

24 La figure 1 montre également que le mécanisme de remboursement sous forme de complément du mécanisme IMERS (mécanisme de remboursement intégré) peut garantir qu'il n'y a aucune incidence nette sur les pays en développement découlant du MBM maritime, pays par pays. Sous leur forme actuelle, les mesures ETS, Fonds GES, PSL, SECT et EIS, ne permettent pas garantir l'absence d'incidence nette sur chaque pays en développement du fait de leur mise en œuvre, mais les mesures ETS, Fonds GES et PSL sont compatibles avec l'incorporation d'un tel mécanisme.

25 Ainsi qu'il est proposé dans le mécanisme de remboursement, et analysé plus avant dans le document MEPC 62/5/14, des pays en développement pourraient choisir de renoncer à la totalité ou à une partie du remboursement et utiliser les recettes ainsi disponibles pour la collaboration Sud-Sud dans le cadre d'un accord mondial. De fait, les remboursements pourraient ne représenter que 10 à 40 % du coût total du MBM. De manière plus générale, comme l'ont noté le FMI et la Banque mondiale dans le document présenté pour le rapport du G20, les remboursements pourraient également être liés au revenu relatif par habitant et être plus élevés pour les pays à faible revenu où le prix du combustible pourrait avoir un impact relatif plus important.

Conclusions

26 La société est de plus en plus sensibilisée et favorable au rôle que peut jouer un mécanisme de tarification du carbone, non seulement en proposant des incitations économiques et des signaux politiques qui favorisent un meilleur rendement énergétique et la levée des fonds nécessaires pour réduire les émissions provenant du secteur maritime, mais aussi en utilisant les recettes générées pour garantir que le principe d'équité et de "responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives" soit pris en considération dans l'application du MBM, et pour appuyer les mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement.

27 Par conséquent, s'il en est ainsi décidé, il serait possible de concevoir et d'appliquer un MBM maritime mondial sans incidence nette sur les pays en développement, en veillant à ce que ces pays reçoivent une compensation pour les coûts engagés au titre de ce MBM, à la faveur d'un mécanisme de remboursement. L'examen des MBM proposés effectué dans le présent document démontre qu'un mécanisme de remboursement peut être appliqué à la majorité des propositions à l'examen par le MEPC, principalement les mesures IMERS, ETS, Fonds GES et PSL.

Mesures que le Comité est invité à prendre

28 Le Comité est invité à examiner les renseignements et l'analyse qui précèdent et à prendre les mesures qu'il jugera appropriées.