



## Taxer équitablement le fret maritime international pour financer la lutte contre le changement climatique en Afrique

### De l'urgence de mobiliser de nouvelles sources de financement pour abonder le Fonds Vert!

Il est aujourd'hui reconnu que les besoins des pays en développement, et notamment des plus vulnérables, pour conduire des politiques de développement sobres en carbone et résilientes, se situent dans une fourchette comprise entre 100 et 300 milliards de dollars US par an à l'horizon 2020. A Copenhague puis à Cancun, les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards US\$ par an d'ici 2020, notamment pour abonder le Fonds Vert. Pourtant, alors que les financements précoces prennent fin cette année et que les besoins d'adaptation ne cessent d'augmenter, les pays n'ont pris aucun engagement ferme pour 2013 et n'ont pas encore mobilisé des sources prévisibles de financement.

### De l'urgence de maîtriser les émissions de gaz à effet de serre liées au fret maritime

Le transport maritime représente déjà 2,6% des émissions mondiales de GES. A titre de comparaison, un seul bateau peut émettre plus en une année qu'un ensemble de petits Etats-îles. Les émissions du secteur ont doublé entre 1990 et 2007, et les estimations prévoient qu'elles doublent à nouveau d'ici 2050. Celles-ci représenteront plus d'1 Gt en 2020. En revanche, elles ne sont pas couvertes par les engagements pris par les pays industrialisés au titre du Protocole de Kyoto malgré un engagement dans la Convention à travailler avec l'OMI sur la réduction des émissions du maritime. En 2011, des mesures d'efficacité énergétique ont été adoptées par l'OMI mais permettront de réduire les émissions d'1% seulement.

### Une source potentielle de financement innovant : maîtriser les émissions GES des bateaux tout en générant des financements pour le Fonds Vert

Il s'agit de créer un mécanisme de marché – sous la forme d'une taxe sur les routes maritimes ou d'un marché de permis d'émissions – qui permettra à la fois de maîtriser la hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur et de générer des revenus publics, additionnels et prévisibles pour les politiques de lutte contre le changement climatique, notamment dans les pays les plus vulnérables.

*Le mécanisme permettrait de réduire les émissions de CO2 d'au moins 33% par rapport aux prévisions pour 2020 et de 5 à 10% par rapport à leur niveau actuel.*

*Le mécanisme générerait 10 milliards/an d'ici à 2020, 35 milliards/an d'ici à 2030 pour le Fonds Vert !*

Un tel système pourrait générer en sus plus de 10 milliards US\$/an<sup>1</sup> de financements nouveaux et additionnels pour lutter contre le changement climatique au sud. Ces recettes pourraient atteindre 35 milliards US\$ à l'horizon 2030.

<sup>1</sup> Hypothèse de départ : base d'US\$25 la tonne de CO2 Un financement innovant via le secteur maritime international : pourquoi et comment ?

## Un mécanisme qui peut et doit respecter l'équité grâce à un mécanisme de compensation!

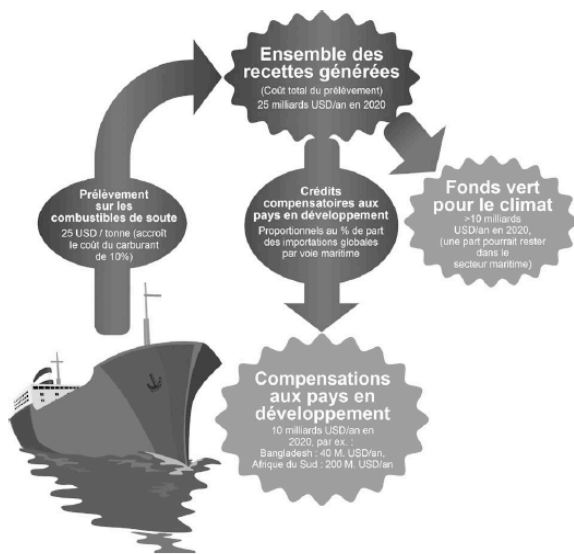
Les négociations dans le cadre de la CCNUCC et de l'OMI sur les soutes ont jusqu'ici achoppé sur la réconciliation des grands principes politiques qui guident les travaux respectifs de ces deux organisations. Un mécanisme avec une couverture globale est nécessaire pour l'OMI, afin d'éviter d'évidents problèmes de compétitivité et respecter son principe fondateur d'égalité de traitement entre les pays. Mais le coût de l'instrument sera répercuté sur le prix des biens importés, pénalisant les économies les plus pauvres et dépendantes de biens essentiels importés. On estime que la taxe se traduira par une hausse moyenne des prix de 0,02%-0,03 sur les biens essentiels. Il est donc essentiel que le principe de responsabilités communes mais différenciées, clé de voûte des négociations climat, soit également entièrement respecté. Une forme de compensation sera donc nécessaire pour concilier ces deux principes.

Plusieurs options sont envisageables pour la compensation. La proposition la plus défendue aujourd'hui consiste à créer un mécanisme de redistribution.

- dans le cas d'une taxe, serait reversé aux pays en développement (PED) le montant de la taxe prélevée, afin de compenser l'impact sur les prix des biens importés par voie maritime.
- dans le cas d'un marché de permis, une partie des permis serait distribuée aux PMA (à titre compensatoire)<sup>2</sup> et ensuite monétisée via une mise aux enchères.

Dans les deux cas, le montant de la compensation pour chaque pays correspondrait très exactement à la part de la contribution du pays aux flux de transport maritime. Il pourrait être recalculé chaque année pour tenir compte de l'évolution des flux. Un tel mécanisme de compensation financière permettrait ainsi d'éviter toute incidence économique nette sur les pays en développement tout en garantissant une couverture globale. On estime qu'environ qu'entre 10 et 30% des recettes totales serait reversé en compensation aux PED pour financer des programmes de lissage des prix des biens essentiels importées par voie maritime.

Figure 1: Potentiel de recettes provenant d'un prix du carbone pour le transport maritime



Pays	Part du pays dans les importations mondiales par voie maritime	Indemnité compensatoire annuelle (dans le cas d'une taxe à 25\$ la tonne de CO2)
Sénégal	0,05	10,4 millions \$
Togo	0,0077	1,4 million \$
Bénin	0,0103	2,5 millions \$
Mali	0,147	2,9 millions \$

<sup>2</sup> proposition de CE DELFT 2011.

**Depuis fin 2010, des négociations qui progressent vite, mais pas assez vite.**

**En 2010**, le rapport AGF de Ban Ki Moon conclut qu'un bouquet de mécanismes de financements innovants sera nécessaire, y compris un mécanisme de marché appliqué au transport maritime. Le rapport évoque également l'idée de compenser les pays les plus pauvres et les plus vulnérables pour lisser l'incidence négative d'une telle taxe sur leur économie.

**En 2011**, la présidence française du G20 permet à la proposition de monter dans l'agenda politique en faisant des financements innovants une priorité politique. Le rapport du FMI et de la Banque Mondiale au G20 identifie une nouvelle fois la régulation du fret maritime comme une source de financement climat, et propose également des moyens de compenser son inévitable incidence économique sur les PMA. Le rapport de Bill Gates - également publié et présenté au G20 à Cannes - souligne lui aussi l'intérêt de taxer le fret maritime pour générer des financements pour le développement.

A l'Organisation Maritime Internationale, les discussions ont également évolué très rapidement après 10 ans de statu quo. La France y a notamment proposé d'allouer les recettes du futur mécanisme au financement du changement climatique et à l'équité. Les négociations sont cependant freinées par l'absence de mobilisation des pays principalement concernés par l'utilisation des recettes: les pays les plus pauvres.

**De l'urgence d'un soutien fort des pays en développement à la taxation du fret maritime international dans la CCNUCC!**

Au sein de la CCNUCC, les négociations sur les financements innovants au sein de la CCNUCC n'avancent pas, malgré les progrès relativement rapides au G20 et à l'OMI. Notamment parce que les pays développés rechignent à l'idée d'affecter de nouvelles ressources au climat et ne se sentent pas sous pression des pays en développement. Le risque, c'est que le mécanisme soit créé sous l'impulsion du G20 et non plus de la CCNUCC, avec le risque évident que l'équité passe à la trappe. Il est de plus en plus clair que les financements climat vont conditionner la nature et la force de l'accord mondial sur le climat en 2015.

La COP17 à Durban a permis d'adopter un programme de travail sur les sources de financement. C'est l'occasion d'accélérer la négociation sur ce mécanisme innovant et d'envoyer un signal fort à l'OMI.

***C'est une opportunité inédite pour les Pays les Moins Avancés et le Groupe Afrique de se prononcer en faveur d'une taxation du fret maritime mondial à condition...***

- ✓ ***qu'elle respecte l'équité en compensant les Etats les plus pauvres et les plus vulnérables.***
- ✓ ***qu'elle soit suffisamment ambitieuse pour réduire les émissions du secteur maritime***
- ✓ ***qu'elle permette de financer la lutte contre le changement climatique.***

## Q&A. Comment fonctionnerait ce mécanisme ?

**Quelle forme pour l'instrument de marché ?** Le mécanisme régulateur et générateur de financement peut prendre la forme d'une taxe à l'achat du kérosène ou d'un marché d'échange de permis d'émissions de GES. Les deux instruments sont équivalents et peuvent donner le même signal-prix au carbone. Ils diffèrent surtout sur la méthode de mise en œuvre.

- une taxe sur l'achat des soutes: l'option de la taxe est privilégiée par les pays en développement. La fourchette (plafond/plancher) de la taxe serait fixée jusqu'à 2030 pour donner de la visibilité au secteur (un navire a une durée de vie de 25 à 30 ans) sur ses investissements. Dans ce cas, les navires paieraient chacun plusieurs fois par an pour l'achat des soutes. Ils verseraient l'argent sur un compte bancaire spécifique et enregistreraient aussi leur consommation. Les navires qui ne sont pas en règle seraient interdits d'entrer au port.
- un marché ETS: c'est l'option privilégiée par la France et déclinée par le FMI et les Etats-Unis. Ici encore, le prix du carbone serait fixé dans une fourchette anticipée. Mécanisme plus complexe et qui exigera longtemps pour sa mise en œuvre.

**Comment et pourquoi fixer le prix du carbone à 25 US\$/tonne CO<sub>2</sub> ?** L'industrie maritime demande à avoir une visibilité financière sur les vingt-trente prochaines années (la durée de vie d'un bateau) pour adapter ses investissements. Le prix de la taxe ou du permis augmenterait dans une fourchette plafonnée, progressive et non-révisable avant 20 ans. La mise en place d'un prix plafond et d'un prix plancher sont des garanties :

- pour les investisseurs, qui sont encouragés à faire des investissements par le prix plancher, et assurés - grâce au coût plafonné des permis/de la taxe - qu'ils préserveront leur compétitivité.
- Pour les contributeurs et les bénéficiaires du mécanisme financier, car la fourchette permet une vraie visibilité qui offre la garantie de financement nécessaire à des politiques d'atténuation et d'adaptation de long terme.

Les experts se sont basés sur un prix moyen de US\$ 25 par tonne de CO<sub>2</sub> à horizon 2020 pour estimer les revenus générés.

**Comment évaluer l'impact sur les économies les plus pauvres ?** Un mécanisme global affectera en premier lieu les pays en développement dépendant de l'importation de denrées alimentaires ou autres biens de 1<sup>ère</sup> nécessité (petits Etats-îles en Développement par exemple), très isolés géographiquement (Chili), etc. On sait que 85% des navires sont enregistrés dans des PED. Les études d'impact (OMI, Oxfam, FMI) estiment l'incidence économique sur les biens importés à 0,2%-0,3% en 2020. Cette incidence variera d'un pays et d'un secteur à un autre mais reste très marginal dans tous les cas. Dans le cas du **Bangladesh**, l'analyse estime l'impact à **0,19%**. Dans le cas de **l'Afrique du Sud**, à **0,14%**. L'impact diffère d'un secteur à l'autre mais augmente pour les biens alimentaires notamment. Cet impact marginal peut néanmoins représenter un coût socioéconomique élevé lorsqu'il affecte une population pauvre et fortement dépendante de biens essentiels importés par voie maritime.

**Comment compenser l'impact ?** Depuis 2009, une proposition - le « rebate mechanism » - permet de concilier le CBDR avec l'application globale du mécanisme. Sur les recettes générées, une partie serait reversée aux PED pour neutraliser tout impact sur leur économie (incidence calculée en fonction de leur part d'importation). Dans l'idéal, les gouvernements recevraient une compensation strictement égale à leur part d'importation. Le mécanisme est neutre et la compensation a priori sans conditions.

Les auteurs du mécanisme de compensation ont utilisé les données 2007 des Nations Unies sur le commerce maritime. Le montant de la compensation a été calculé séparément pour chaque pays et correspond très exactement à la part d'importation par voie maritime du pays. Il serait recalculé chaque année en fonction de l'évolution des flux.

**A quoi servirait l'argent de la compensation ?** Pour éviter que les pays n'utilisent l'argent de la compensation pour subventionner les soutes, il suffit d'inclure une clause interdisant toute distorsion de la concurrence. En outre, la nature internationale du secteur dissuaderait un gouvernement qui ne saurait à qui reverser les subventions. Idéalement, l'argent de la compensation serait utilisé pour financer des progrès de sécurité alimentaire ou lisser les variations de prix sur les biens essentiels. Cela restera du ressort national mais on peut envisager un système d'incitation financière à la bonne utilisation des revenus compensatoires ou un fléchage de l'argent.

**A quoi servirait l'argent pour le climat ?** Une fois la compensation reversée, les recettes sont "nettes" et représentent uniquement les contributions des consommateurs des pays développés. Elles transiteraient via le Fonds Vert et seraient réallouées aux pays les plus pauvres et vulnérables. Une partie de l'argent serait réservée à la R&D du secteur maritime. On peut imaginer la création d'un Fonds pour la Technologie Maritime.

**Qui fait quoi ?** Quelle que soit l'option choisie, le mécanisme serait en gestion à l'OMI mais sous l'égide politique de la CCNUCC qui se chargerait aussi de centraliser/redistribuer les recettes. L'OMI serait chargé de créer le mécanisme technique, de créer le registre, de suivre les 40 000 navires, de sanctionner les mauvais payeurs, etc.

**Pourquoi appuyer le mécanisme sur les importations plutôt que les exportations ?** Les études montrent que très souvent, la hausse de prix est répercutée sur le consommateur final. Il est donc plus juste de calculer la compensation nécessaire sur la hausse de prix imposée au consommateur final d'un pays pauvre que sur le producteur exportateur. En outre, les PMA et PEID sont souvent très faiblement exportateurs mais fortement importateurs. Leur part dans les exportations mondiales ne permettrait donc pas de définir l'impact sur leur économie.

Une étude<sup>3</sup> à l'OMI sur les marchés du pétrole non-raffiné, des produits manufacturés, du grain et du fer a montré que l'impact sur les consommateurs finaux était dix fois plus élevé que pour les producteurs. Enfin la crise financière a démontré clairement que c'est la demande et l'offre qui influent sur les volumes de fret maritime puisque les volumes d'importations se sont effondrés.

**Comment les recettes seraient-elles collectées ?** La collecte des financements pourrait facilement être centralisée au niveau international. Le Japon et l'UICN ont chacun proposé une méthode simple : chaque bateau verserait sur un compte bancaire la taxe due, en fonction de leur achat de kérosène. En cas de déficit de paiement, le navire serait interdit d'entrer au port. Cette proposition fait sens car le droit maritime international s'applique plus souvent aux entités qu'aux pays.

En revanche, politiquement, une collecte centralisée est inacceptable aux yeux de certains pays – notamment les Etats-Unis. Dans le cas d'une taxe, en dernier recours, il serait possible de créer une exception américaine: une sorte de collecte "pré-payée" au niveau national et acheminée ensuite au Fonds international).

---

<sup>3</sup> Etude de Vivid Economics

<http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents/VividEconomicsIMOFinalReport.pdf>  
[http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents/VividEconomicsIMOfinalslides\\_2.pdf](http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents/VividEconomicsIMOfinalslides_2.pdf)