

SORTIR DE LA CALE SÈCHE

POUR UN ACCORD JUSTE SUR LES ÉMISSIONS DU SECTEUR DU TRANSPORT MARITIME



Roberto Venturini/Getty

SOUS EMBARGO JUSQU'A 00h01 GMT 8 SEPTEMBRE 2011

Le transport maritime international est une source majeure (et en pleine croissance) d'émissions de gaz à effet de serre. Un accord pour déterminer un « prix du carbone » dans le secteur du transport maritime peut permettre à la fois de réduire les émissions et de lever des fonds pour l'adaptation et l'atténuation des effets des changements climatiques dans les pays en développement. Ce document montre qu'il est possible de mettre en œuvre ces initiatives en veillant à ce que les pays en développement n'aient pas à en supporter les coûts. La 17e Conférence des Parties (COP17) à Durban, en Afrique du Sud, qui se tiendra fin 2011, est l'occasion d'aboutir à une entente sur les principes fondamentaux d'un tel accord.

LE TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL ET LE DOUBLE DÉFI D'APRÈS CANCUN

À l'occasion de la conférence de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Cancún, au Mexique, en décembre 2010, les gouvernements ont sauvé de l'échec les négociations sur les changements climatiques. Toutefois, ils n'ont pas résolu le problème de la crise climatique.

Deux défis persistent en particulier après Cancún. Tout d'abord, les gouvernements doivent combler l'écart entre les réductions d'émissions de gaz à effet de serre demandées à ce jour, et celles qui sont

Qu'est-ce qui est en jeu? Adaptation aux changements climatiques au Mali

La lutte contre la sécheresse et la chaleur oppressante est un mode de vie au Mali, où 65 % des terres sont occupées par le désert ou le semi-désert. Mais ces rudes conditions s'empirent. Les communautés agropastorales sont de plus en plus dans le doute quant aux possibilités d'apparition de la pluie. Les communautés rurales au Mali ont besoin d'aide pour renforcer leur résistance face aux rendements décroissants de leurs cultures et face à la rareté grandissante des ressources en eau. Ainsi, le coût d'un seul projet destiné à promouvoir les capacités d'adaptation des populations vulnérables dans les zones rurales, par ex. grâce à la formation agricole, est estimé à 3,41 millions de dollars. Les coûts à long terme de l'adaptation sont élevés, mais les conséquences de l'absence d'action seront mesurées en nombre de vies perdues.

nécessaires pour éviter des changements climatiques aux effets catastrophiques. Deuxièmement, les gouvernements des pays riches doivent mobiliser l'argent nécessaire pour alimenter le Fonds vert pour le climat (GCF) créé à Cancún.

La sécurité climatique du monde entier dépend de l'urgence avec laquelle ces deux défis fondamentaux seront abordés. En 2011, un accord visant à contrôler les émissions du transport maritime international pourrait contribuer à s'attaquer à ces deux problèmes.

Les émissions du secteur du transport maritime - ou les « bunkers » dans le jargon des négociations climatiques des Nations Unies¹ - sont importantes et progressent rapidement. Un simple navire peut émettre davantage de gaz à effet de serre en un an que plusieurs petits États insulaires. Pourtant, ce secteur n'est pas actuellement régulé en vertu du régime sur les changements climatiques.

Ce document montre que le fait de fixer un « prix du carbone » pour les navires, à environ 25 dollars américains (USD) par tonne, peut apporter des réductions significatives des émissions du secteur du transport maritime. Cette taxe est susceptible d'augmenter le coût du transport d'à peine 0,2 %, soit 2 dollars pour chaque transaction de 1 000 dollars, mais généreraient globalement 25 milliards de dollars par an. Cette somme pourrait être utilisée pour garantir que les pays en développement n'aient pas à supporter de charges supplémentaires, les pays en développement devant mener la lutte contre les changements climatiques, et pour fournir de nouvelles ressources au GCF.

Combler l'écart des émissions

Des voeux de réductions des émissions ont été formulés à Cancún par un nombre de pays sans précédent, et pour la première fois les pays en développement ont demandé davantage de réductions que les pays développés en comparaison aux « pratiques habituelles ».² Mais leurs efforts conjoints restent insuffisants : à ce rythme, les émissions en 2020 seront encore de 5 à 9 gigatonnes au-dessus du niveau nécessaire pour que l'objectif de limiter la hausse de la température au niveau mondial à 1,5°C reste à notre portée.³

Avant la prochaine conférence sur les changements climatiques, la COP17, à Durban en novembre et décembre 2011, les gouvernements doivent se mettre d'accord sur des mesures concrètes pour combler ce fossé. Ils peuvent renforcer leurs engagements afin que chaque pays apporte une juste contribution, combler les lacunes des règles comptables techniques, et prendre en compte des nouvelles sources d'émissions dans les efforts d'atténuation à l'échelle mondiale.

Le secteur du transport maritime international est déjà responsable de près de 3 % des émissions au niveau mondial, soit l'équivalent de la production de l'Allemagne. Ces émissions devraient augmenter de 150 à 250 % d'ici à 2050,⁴ mais elles ne font pas encore l'objet d'une réglementation. Une action forte contre les émissions des navires marquera une étape fondamentale pour se rapprocher des objectifs de réduction d'émissions.

Alimenter le fonds

Des institutions adéquates sont indispensables pour faire en sorte que les financements de la lutte contre les changements climatiques et de la réduction des émissions dans les pays en développement parviennent bien à ceux qui en ont le plus besoin et qui sont à même de les utiliser de la manière la plus efficace. La création du GCF à Cancún laisse espérer que les erreurs du passé ne seront pas répétées.

Mais le fonds sera une coquille vide sans un flux fiable de nouvelles recettes. À Cancún, les pays riches se sont encore une fois engagés à investir 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020, mais ils ont encore une fois omis de dire concrètement d'où proviendraient ces recettes.

Avant la COP17, les gouvernements doivent se mettre d'accord sur la trajectoire d'un financement échelonné de la lutte contre les changements climatiques de 2013 à 2020. Les taxes sur les émissions des navires, qu'il s'agisse d'un prélèvement sur le carburant ou de la mise aux enchères de droits d'émissions, pourraient générer des milliards de dollars. Au tarif de 25 dollars par tonne de CO₂, cela pourrait générer 25 milliards de dollars par an d'ici à 2020, dont 10 milliards de dollars seraient directement affectés au Fonds vert.

Lignes de conduite pour un accord mondial sur les émissions du secteur du transport maritime

Depuis plus d'une décennie, les efforts visant à contrôler des émissions des navires en forte hausse sont pris entre le marteau et l'enclume : d'une part l'Organisation maritime internationale (OMI)⁵, de l'autre la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

D'un côté, les pays développés soulignent que tous les navires doivent être soumis aux mêmes règles, conformément aux normes en vigueur au sein de l'OMI. De l'autre, la plupart des pays en développement insistent sur le fait que tout règlement doit respecter le principe des « responsabilités communes mais différencierées» (CBDR), reconnu au sein de la CCNUCC, selon lequel les pays développés doivent prendre la tête de la lutte contre les changements climatiques.

Seule une approche mondiale qui n'affecte pas de façon injuste les pays en développement peut mettre un terme à cette impasse. En 2011, les gouvernements doivent se mettre d'accord sur les trois principes fondamentaux d'un tel programme.

1. Réduction significative des émissions

Un prix du carbone devrait être défini pour les émissions issues de tous les navires pour garantir une réduction des émissions de ce secteur conformément au principe de maintien du réchauffement climatique en dessous de 1,5°C.

2. Pas de coût net pour les pays en développement

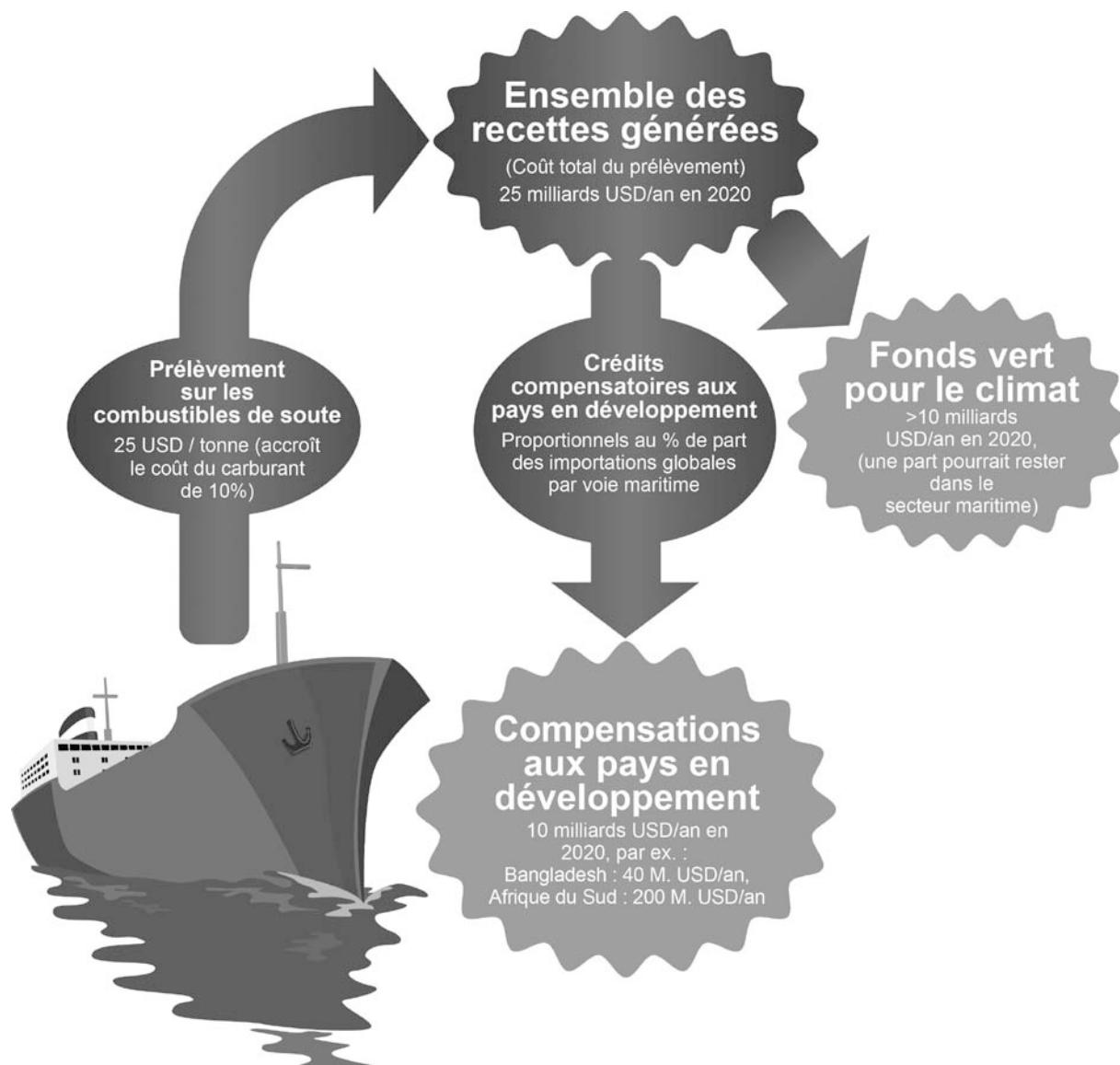
Puisque les émissions produites par le transport maritime ne peuvent

pas être attribuées à des pays de manière individuelle, le prix du carbone pour les navires doit être universel. Mais pour que cela reste cohérent avec le principe de CBDR, un tel système doit garantir que les pays en développement n'auront pas à supporter les charges consécutives. Une partie des recettes générées devraient par conséquent être utilisées pour aider les pays en développement à compenser les impacts négatifs que ce système pourrait avoir sur leurs économies.

3. Des recettes substantielles pour le Fonds vert pour le climat

La plus grande part des recettes restantes doivent être adressées au Fonds vert pour le climat pour garantir une source continue de recettes nouvelles et fiables pour les actions en faveur de l'adaptation et de l'atténuation dans les pays en développement.

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



L'occasion d'agir

Après plus d'une décennie de retard, un accord décisif peut être obtenu en 2011.

Une proposition d'accord juste sur un prix du carbone mondial, utilisant

des recettes pour compenser les pays en développement et servant de source de financement des changements climatiques est déjà prête à l'OIM et sera soumise aux discussions lors de la CCNUCC⁶. Par ailleurs, les ministres des Finances du G20 ont demandé à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international d'identifier les sources de financement des changements climatiques, transport maritime international compris, en septembre.

Un premier pas a été franchi en juillet lorsqu'ont été adoptées à l'OMI des normes de rendement énergétique pour les nouveaux navires. Bien que cela n'atténue que faiblement la hausse attendue des émissions du transport maritime au cours de la prochaine décennie,⁷ c'est une première étape utile qui a ouvert la voie vers un accord juste sur un « prix du carbone » pour les navires, susceptible d'aboutir à une réduction des émissions dans les proportions nécessaires.

« Avec la Présidence française du G20, nous devrons engager le débat sur d'autres financements. Notamment des instruments de marché qui visent les transports maritimes et aériens ... Sans action, les émissions de gaz du transport mondial de marchandises pourraient au contraire être multipliées par trois d'ici à 2050. Il y a là un effort collectif planétaire : il faudra bien que les acteurs du transport y participent ... Ne laissons pas passer cette occasion sous la Présidence française ».

Nathalie Kosciusko-Morizet,
Ministre Française de l'Écologie,
mars 2011

Des partisans d'un tel accord commencent à se faire entendre. En tant que Présidente du G20, la France a fait des financements innovants pour la lutte contre les changements climatiques et pour le développement une priorité, lors du sommet de Cannes qui se tiendra en novembre, à la veille de la COP de Durban. La France et l'Allemagne ont toutes deux appelé en juillet à ce que les recettes d'un mécanisme de « prix du carbone » dans le secteur maritime soient affectées aux pays en développement, à titre de compensation, et utilisées comme source de financement de la lutte contre les changements climatiques.⁸ L'Union européenne (UE) soutient déjà l'idée d'un système de « prix du carbone » dont les recettes seraient utilisées au titre du financement de la lutte contre les changements climatiques, et celle-ci étudiera la position commune à adopter concernant l'utilisation de certaines recettes pour verser des compensations aux pays en développement à l'occasion de la réunion du Conseil des ministres des Finances de l'UE en octobre.

Le groupe des pays les moins avancés a depuis longtemps réclamé que le financement de la lutte contre les changements climatiques provienne du transport international, et de nombreux petits États insulaires en développement ont demandé que le problème des émissions provenant du transport maritime soit traité de façon urgente. Le Mexique, qui occupera la présidence du G20 après la France, s'implique également beaucoup pour que le Fonds vert pour le climat soit un succès, après avoir largement contribué à sa création à Cancún.

Contrairement à certains de leurs homologues dans l'aviation, de nombreux acteurs dans le secteur du transport maritime appellent à ce qu'un prix du carbone soit fixé.

Les réunions des ministres des Finances du G20 de cette année pourraient apporter d'importantes contributions aux négociations de la CCNUCC dans perspective de la COP17. À Durban, un accord sur les trois principes fondamentaux d'une approche mondiale équitable du transport maritime aiderait à la fois à combler l'écart des émissions et à alimenter le Fonds vert pour le climat. Tel pourrait être l'héritage laissé par cette « Conférence africaine ».

PRINCIPE 1 ATTÉNUATION SIGNIFICATIVE

Le fait que le transport maritime est plus efficace que d'autres formes de transport,⁹ ou les allégations de la part de l'industrie indiquant que l'efficacité par unité expédiée s'améliore, ne doivent pas détourner l'attention de l'ampleur des émissions du transport maritime et leur taux de croissance effrayant. Pour maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2 C, sans même parler des 1,5 C nécessaires, la mise en place de normes d'efficacité énergétiques plus contraignantes ne suffit pas. Un mécanisme de « prix du carbone » et des objectifs d'émissions sont nécessaires pour obtenir des réductions d'émissions absolues, et rapidement.

Réductions d'émissions dans le secteur du transport maritime

La bonne nouvelle, c'est que les émissions du transport maritime peuvent être réduites. Une étude récente a révélé que des mesures techniques à faible coût voire à coût nul pourraient réduire les émissions de 33 % par rapport aux estimations pour 2020.¹⁰ Les économies de carburant et autres signifient que la plupart de ces réductions sont effectivement rentables, mais une série d'obstacles du marché les freinent. Des économies énormes peuvent être aussi faites en changeant les pratiques d'exploitation, comme tout simplement en ralentissant la vitesse en mer.

Émissions élevées et croissantes des navires

Le transport maritime international représente déjà près de 3 % des émissions mondiales¹¹ - valeur supérieure à celle de l'Allemagne et environ deux fois plus élevée que celles de l'Australie. Seuls cinq pays émettent plus.

Un seul navire peut émettre davantage de gaz à effet de serre en un an que plusieurs petits États insulaires.¹²

Le combustible de soute des navires est bon marché et si polluant que les particules rejetées dans l'atmosphère pourraient causer 60 000 morts par an.¹³

Entre 1990 et 2007, les émissions ont doublé,¹⁴ et on estime qu'elles devraient plus que doubler d'ici à 2050.¹⁵

Certaines de ces mesures techniques pourraient être mises à profit grâce aux normes d'efficacité pour les nouveaux navires récemment adoptées à l'OMI. Mais aussi importante cette étape soit-elle, elle ne s'applique qu'aux nouveaux navires, et ne permettrait de réduire les émissions que d'à peine 1 % en 2020, par rapport à la situation actuelle.¹⁶

Une taxation des émissions, ou de leur produit – le carburant – est la prochaine étape nécessaire. Avec les chocs pétroliers des années 1970, le prix du combustible de soute est passé de 14 dollars la tonne à près de 200 dollars la tonne en quelques années, et de gros investissements dans l'efficacité énergétique des navires ont suivi. La consommation de carburant et les émissions en résultant ont chuté après 1973 et tout au long des années 1980, ne remontant à des niveaux antérieurs à 1973 que dans les années 1990,¹⁷ malgré une augmentation substantielle du tonnage transporté au cours de cette période.¹⁸

Le prix des combustibles de soute est de nouveau en hausse, et d'autres économies peuvent être attendues. Mais pour conduire le changement à la vitesse exigée face à l'apparition rapide des changements climatiques, et pour contribuer à surmonter les obstacles du marché, un autre signal politique est nécessaire.

La définition d'un prix du carbone pour les navires - même à un niveau modéré - constitue un signal on ne peut plus clair à l'intention des armateurs et opérateurs leur indiquant qu'ils doivent internaliser les coûts du carbone aussi bien dans la conception que dans l'exploitation de leurs navires. Ceux qui le feront les premiers gagneront des avantages concurrentiels sur ceux qui tarderont à agir.¹⁹

PRINCIPE 2 PAS DE COÛT NET POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Un navire et une centrale électrique au charbon peuvent produire des quantités équivalentes de gaz à effet de serre,²⁰ mais si la responsabilité d'un pays pour les émissions de sa centrale électrique est claire, les émissions d'un navire ne peuvent pas être directement reliées à un pays.²¹ Un « prix du carbone » doit donc s'appliquer de manière égale à l'ensemble des navires.²²

Toutefois, pour garantir la cohérence avec le principe de CBDR, selon lequel les pays développés doivent être à la tête du combat contre les changements climatiques, les pays en développement ne doivent pas faire face à des coûts nets consécutifs à ces initiatives. Chacun doit recevoir une part des recettes prélevées grâce au « prix du carbone », en compensation des effets économiques subis.

Comment déterminer les coûts pour les pays en développement

Il n'est pas facile d'estimer les conséquences d'un système de « prix du

carbone » dans le transport maritime international sur les économies des pays en développement. Le coût du transport de marchandises d'un endroit à un autre (le taux de fret) dépend d'un large éventail de facteurs - notamment le type de navire, le volume négocié, les déséquilibres commerciaux, le prix du carburant, la distance parcourue, la concurrence du marché, les infrastructures portuaires, etc.²³ Aucune formule parfaite n'est possible, mais une méthode raisonnable et réaliste peut être trouvée.

La proposition mise sur la table à l'OMI est à la fois raisonnable et réaliste. Elle part du postulat que les pays en développement seront affectés principalement par des coûts d'importation plus élevés, et suggère qu'ils devraient donc recevoir une part de recettes totales prélevées à partir du « prix du carbone » équivalente à leur part des importations mondiales par voie maritime.

Coûts pour les importateurs et pour les exportateurs

L'augmentation des coûts de transport peut avoir deux conséquences directes sur l'économie d'un pays : une augmentation du coût des importations et/ou une diminution de la compétitivité de ses exportations.

Dans la grande majorité des cas, il est raisonnable de supposer que les coûts de transport accrus seront répercutés sur les consommateurs via des coûts d'importation plus élevés.²⁴ Les exportateurs ne seront touchés que dans des circonstances où il existe une concurrence de la production nationale ou d'un pays beaucoup plus proche de leur marché. Mais en général, diverses études l'ont montré, la distance d'un trajet n'est pas un facteur déterminant des coûts de transport de marchandises par mer, et aura peu d'effet sur l'augmentation des taux de fret induite par l'introduction d'un « prix du carbone ».²⁵

Pour les pays les plus pauvres, dont les économies sont fortement tributaires des importations, ces impacts peuvent fournir une meilleure mesure du coût pour leurs économies, dans tous les cas. Ceci est particulièrement le cas pour les pays importateurs nets de denrées alimentaires, où on estime qu'au moins 50 % des dépenses des ménages sont consacrées à l'alimentation. Cependant, si cela est jugé nécessaire par les gouvernements, une proposition réalisable pourrait prévoir quelques allocations pour compenser les effets d'un « prix du carbone » sur les exportations des pays en développement.²⁶

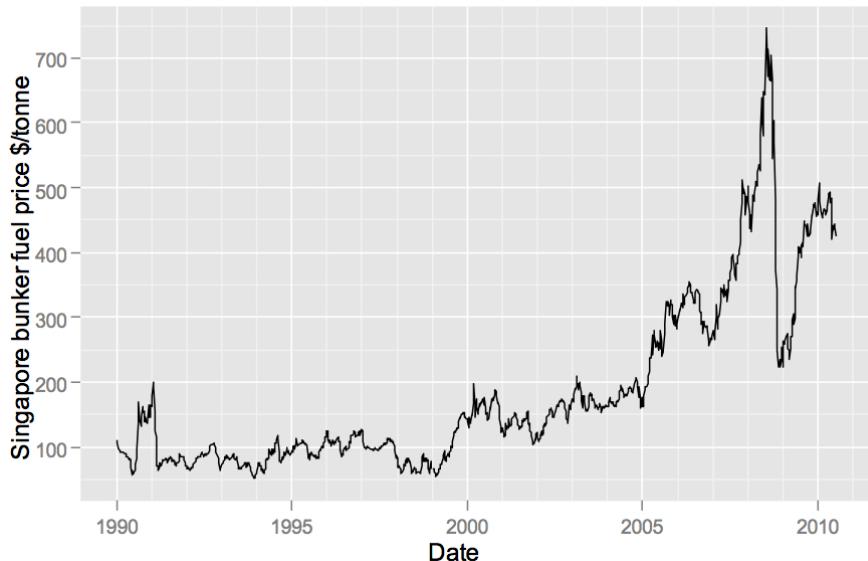
Anticiper l'ampleur des coûts pour les pays en développement

Le coût d'un prix du carbone pour le transport maritime est susceptible d'être marginal. Une nouvelle étude réalisée dans la perspective de ce document montre que – en supposant que le prix du carbone soit de 25 dollars par tonne, et les émissions totales du transport maritime de 1,05 gigatonne en 2020 – le coût total généré par la mise en place d'un prix du carbone pour les navires serait de 26,3 milliards de dollars. L'augmentation maximale des coûts résultant du commerce maritime mondial est estimée à moins de 0,2 %, ce qui équivaut à une somme supplémentaire de 2 dollars pour chaque transaction de 1 000 dollars.²⁷

Le prix du combustible de soute a fluctué de plus de 300 % au cours des cinq dernières années, donc un prix du carbone qui augmente les prix du carburant d'environ 10 % est susceptible d'avoir un impact marginal sur les tendances du commerce mondial.

Ceci est susceptible d'avoir un impact marginal sur les tendances mondiales du commerce, du moins dans le contexte des changements beaucoup plus importants des variations du prix du combustible de soute et des taux de fret au cours des deux dernières décennies. Toutes les études analysées dans le rapport du groupe d'experts de l'OMI relatives aux émissions de gaz à effet de serre des navires ont supposé qu'un « prix du carbone » augmenterait le prix des carburants de soute d'environ 10 %. C'est beaucoup moins que les fluctuations des prix du carburant au cours de la dernière décennie.²⁸

Figure 2: Volatilité des prix du combustible de soute



Source: Vivid Economics

TRADUCTION : Cours du combustible de soute de Singapour USD/tonne

Les effets conjugués des prix croissants du carburant et d'un signal politique clair pour que soit internalisé le « prix du carbone » devraient permettre de réduire efficacement ces prévisions d'augmentation de coûts, avec le temps.

Néanmoins, en supposant que le coût du « prix du carbone » sera répercuté sur les consommateurs, il est important de saisir les conséquences sur les différents pays et produits, notamment sur les denrées alimentaires.

On estime que les augmentations des coûts d'importation consécutives au prélèvement d'une taxe carbone de 25 dollars par tonne seraient de 0,14 % en Afrique du Sud et de 0,19 % au Bangladesh.

Encadré 1: Impact estimé en Afrique du Sud et au Bangladesh

Une nouvelle étude menée dans la perspective du présent document constate que les augmentations cumulées des coûts d'importation en Afrique du Sud et du Bangladesh sont susceptibles d'être inférieures à 0,2 %.²⁹

En utilisant une méthodologie similaire à celle employée par le Groupe d'experts de l'OMI sur le traitement des émissions des navires, cette étude évalue les conséquences d'un système de « prix du carbone » sur quatre grandes catégories d'importations (aliments, combustibles, minéraux et produits manufacturés) sur la base de la structure des échanges de 2007.

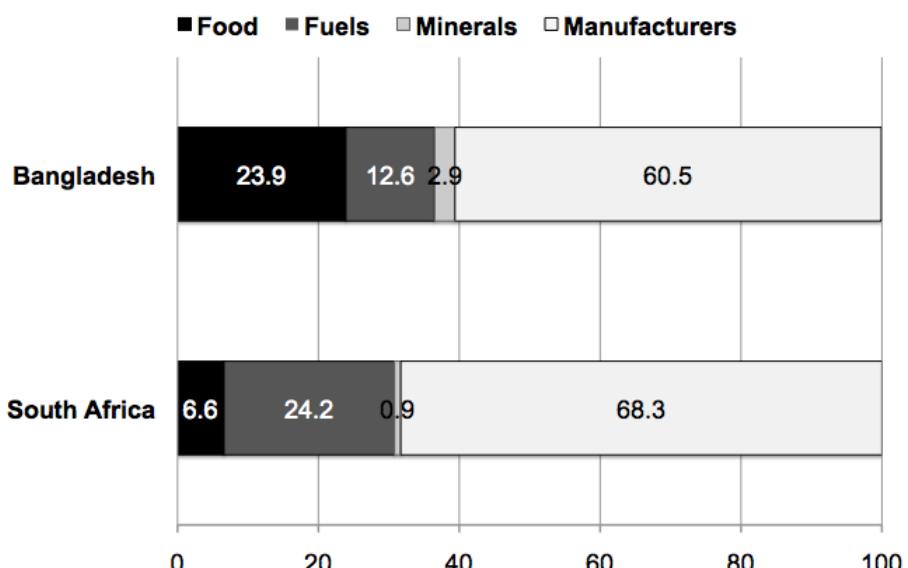
En supposant que:

- un « prix du carbone » implique une hausse du prix des carburants de soute de 10 pour cent ;
- les estimations disponibles de l'élasticité des taux de fret au prix du combustible de soute pour les types pertinents du navire sont comprises entre 0,25 et 0,29;
- les coûts de transport moyens ad valorem pour les diverses denrées sont conformes à ceux de la base de données « Coûts de transport maritime (MTC) » de l'OCDE³⁰ et ;
- 100 % des coûts sont répercutés sur les importateurs, les augmentations prévues des dépenses de l'importation sont de 0,14 % en Afrique du Sud et de 0,19 % au Bangladesh.

La différence est due à la composition des importations différente dans chaque pays (comme le montre la figure 3) - principalement la plus forte proportion de produits alimentaires importés par le Bangladesh par rapport à l'Afrique du Sud, qui supporte des frais de transport plus élevés en part de la valeur totale par rapport aux autres produits.

Pour les deux pays, on estime que les importations alimentaires devraient augmenter de 0,3 %. Ce chiffre fait pâle figure à côté des augmentations de 34 % du prix local du maïs en Afrique du Sud au cours des 24 derniers mois (62 % au cours des 12 derniers mois) et de 51 % du prix local du riz au Bangladesh (4 % au cours des 12 derniers mois).³¹

Figure 3: Composition des importations par voie maritime en 2007 (% de la valeur totale)



Source: IMERS

TRADUCTION : Aliments/Carburants/Minéraux/Produits manufacturés

Bangladesh/Afrique du Sud

Encadré 2: Impact estimé sur les importations de produits alimentaires

En utilisant une méthodologie similaire à celle décrite ci-dessus, mais en supposant que les coûts *ad valorem* pour les 24 catégories liées aux aliments dans le code du système harmonisé de la base de données MTC de l'OCDE, cette étude constate que les coûts d'importation pour les aliments sont susceptibles d'augmenter d'environ 0,3 % en valeurs agrégées.³²

On estime que le coût du poisson, les produits laitiers, le thé, le café, et beaucoup d'autres catégories devraient augmenter de 0,1 pour cent, pour la viande de 0,2 pour cent, pour le sucre de 0,3 pour cent, les fruits et les fruits secs de 0,4 pour cent, les céréales de 0,5 pour cent, et les légumes de 0,6 pour cent.

Le prélèvement d'une taxe carbone de 25 dollars par tonne va selon toutes probabilités faire augmenter les coûts d'importations des denrées alimentaires de 0,3 % - un surcoût pour lequel les pays en développement devront recevoir une compensation. Ceci doit être observé en tenant compte du fait que les prix alimentaires mondiaux sont susceptibles de doubler d'ici à 2030, la moitié de cette augmentation étant provoquée par les effets des changements climatiques.

Ces augmentations devraient être étudiées dans le contexte à la hausse et extrêmement volatile des prix des denrées alimentaires observé sur les marchés mondiaux ces dernières années, tendance qui devrait se poursuivre.³³ Ces fluctuations de prix extrêmes sont le résultat d'un certain nombre de facteurs - notamment la demande croissante, les changements climatiques, la demande pour les agro-carburants, les interdictions d'exportation, les prix fluctuants du pétrole et, probablement, la financiarisation des marchés alimentaires mondiaux. Ces facteurs vont selon toute probabilité rendre insignifiant tout impact d'un « prix du carbone » pour les navires.

En juste trois mois, de juillet à septembre 2010, les prix mondiaux du blé ont bondi de 60 à 80 % en conséquence des pertes de récolte provoquées par la sécheresse en Russie et d'une interdiction d'exportation à l'initiative du gouvernement.³⁴ Dans la période préparatoire à la crise alimentaire de 2008, les prix de nombreuses denrées alimentaires ont augmenté de plusieurs centaines de points de pourcentage.³⁵

Oxfam estime que les prix des produits agricoles de base vont approximativement doubler d'ici à 2030, et que près de la moitié de cette augmentation sera causée par les changements climatiques.³⁶ Les émissions de navires non plafonnées sont susceptibles d'avoir un impact plus important sur les prix alimentaires qu'un « prix du carbone » sur le transport maritime.

Des études supplémentaires pourront s'avérer utiles pour élaborer les détails de ce mécanisme. Mais d'ores et déjà, ces conclusions, conformes avec les estimations des rapports du Groupe d'experts de l'OMI et du Groupe consultatif de haut niveau des Nations unies sur le financement de la lutte contre les changements climatiques, suggèrent que les gouvernements peuvent accepter les principes clés d'un mécanisme mondial, tout en étant confiants du fait que les pays en développement pourront être indemnisés à hauteur des conséquences économiques qu'ils risquent de subir.

Utiliser les crédits générés grâce aux recettes pour protéger les plus pauvres

Bien que les conséquences d'un « prix du carbone » sur les navires soient selon toutes probabilités réduites, les recettes fournies aux pays en développement au titre de compensation devraient être dépensées pour renforcer la résilience de leurs citoyen-ne-s les plus vulnérables, surtout les femmes, contre les augmentations et la volatilité des prix des produits de consommation courante auxquelles ils doivent faire face.

Comme l'indique le Tableau 1, certains pays en développement pourraient augmenter de manière significative leurs dépenses sur des programmes de protection sociale essentiels. Les pays en développement devraient être tenus de produire un rapport sur leur utilisation de ces recettes versées à titre de compensation pour s'assurer que les personnes les plus vulnérables en bénéficient.

Tableau 1: Compensations estimées pour les pays en voie de développement et usages potentiels

Pays/programme de protection sociale	Budget-programme (M. USD)	Ampleur estimée du crédit (M. USD)	Augmentation potentielle du budget du programme (%)
Éthiopie: Programme filet de protection sociale productif	360 M. USD (2009)	15 M USD	4%
Kenya: Programme filet de sécurité alimentaire	140,6 M. USD (2008 à 2012)	23 M. USD	16%
Bangladesh: Programme de développement des groupes vulnérables	85,5 M. USD (2011)	40 M. USD	46%
Philippines: Programme Philipino Pamilyang Pantawid	28,3 M. USD (2011)	150 M. USD	>500%

Source: Analyse d'Oxfam et de WWF

PRINCIPE 3 DES RECETTES SUBSTANTIELLES POUR LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Les perspectives de développement des pays pauvres au 21e siècle dépendent de leur capacité à s'adapter aux changements climatiques et au passage aux économies à faible émission de carbone. Les estimations suggèrent que cette transformation exigera des investissements publics de l'ordre de 110 à 275 milliards de dollars par an d'ici à 2020.³⁷

À la lumière de ces éléments, l'engagement des pays en développement à Cancún pour mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 est seulement un point de départ par rapport à ce qui peut être finalement nécessaire. Mais les gouvernements doivent prendre un nouveau départ. Un calendrier d'augmentation proportionnelle du financement de la lutte contre les changements climatiques est nécessaire entre 2013 et 2020, avec des ressources provenant de deux premières sources.

Contributions budgétaires des pays en développement

En vertu de la CCNUCC, les pays développés sont responsables de fournir le financement de la lutte contre les changements climatiques. Seul un nouvel engagement pour augmenter les contributions budgétaires à partir de 2013 permettra d'éviter un déficit de financement pour la lutte contre les changements climatiques à l'issue de la période de financement à mise en œuvre rapide approuvé à Copenhague pour 2010–2012.

Sources supplémentaires de financement de la lutte contre les changements climatiques

Alors que les contributions budgétaires devraient être le principal instrument pour lever des fonds publics, il est peu probable qu'elles garantissent à elles seules que les ressources augmentent proportionnellement de façon suffisante. Les financements à mise en œuvre rapide (ou Fast Start Finance) sont limités, souvent constitués de fonds « recyclés » et comptabilisés dans les promesses d'aide au développement par presque tout le monde : ces financements ne sont donc garantis qu'en ponctionnant des aides initialement destinées à d'autres domaines vitaux comme la santé et l'éducation. Certains pays auront du mal à maintenir cet engagement en 2011 et 2012.

Des sources supplémentaires de financement public de la lutte contre les changements climatiques, conformes aux responsabilités communes, mais différencierées, sont nécessaires pour accroître la portée, le cumul, et la fiabilité des recettes. L'option la plus prometteuse à court terme est de lever des fonds grâce au transport maritime international.

Ampleur de recettes issues du transport international

À supposer que le prix du carbone soit de 25 dollars la tonne, et les émissions globales du secteur maritime d'environ 1 gigatonne en 2020, les recettes totales générées par une taxe sur le carburant ou par la mise aux enchères des quotas conformément à un système d'échange de droits d'émission s'élèveraient à environ 25 milliards de dollars en 2020.

À supposer que les pays en développement reçoivent des crédits sur la base de leur part des importations mondiales par voie maritime, jusqu'à 40 % du total des recettes seraient utilisé à titre de compensations. Des 60 % de recettes restant, une part substantielle, au moins 10 milliards de dollars, devrait être destinée au Fonds vert pour le climat. Une plus petite part pourrait rester dans le secteur maritime pour être dépensée dans le domaine de la recherche et du développement pour un transport maritime plus propre.

Perception des recettes et affectation au Fonds vert pour le climat

Aucune décision sur les détails d'un système de tarification carbone pour le transport maritime n'est prévue en 2011. Cependant, il y a de bonnes raisons de penser qu'un régime solide devrait être mis en œuvre de manière centralisée par un organisme mandaté pour agir au nom de l'OMI. Ceci permettrait de transférer automatiquement la part convenue au Fonds vert pour le climat, fournissant ainsi un flux continu et prévisible de financement.

Les pays développés doivent cependant être crédités pour leur part de financement, selon le même mode de calcul que celui utilisé pour déterminer les compensations pour les pays en voie de développement, comme cela est suggéré dans la Tableau 2.

Tableau 2: Contributions de financement de la lutte contre les changements climatiques maximums estimées créditées aux pays en développement³⁸

Pays	Part approximative des importations mondiales par voie maritime	Contribution maximum au financement des changements climatiques
Australie	1,5%	375 M. USD/an
Canada	1,9%	475 M. USD/an
UE	28,5%	7,1 Mrds. USD/an
Pologne	0,72%	180 M. USD/an
Belgique	1,6%	400 M. USD/an
France	2,6%	650 M. USD/an
Allemagne	4,6%	1,1 Mrd. USD/an
Irlande	0,5%	125 M. USD/an
Italie	2,9%	725 M. USD/an
Pays-Bas	2,3%	575 M. USD/an
Royaume-Uni	3,9%	975 M. USD/an
Espagne etc.	3,0%	750 M. USD/an
Japon	6,4%	1,6 Mrd. USD/an
Nouvelle Zélande	0,3%	75 M. USD/an
Norvège	0,4%	100 M. USD/an
USA	15,9%	3,9 Mrds. USD/an

Source: Analyse d'Oxfam et de WWF

RECOMMENDATIONS

En 2011, un accord sur les trois principes fondamentaux d'un accord mondial équitable pour les émissions du transport maritime est nécessaire au sein du G20, à l'OMI, et dans le cadre de la CCNUCC.

- Le rapport de la Banque mondiale/du FMI aux ministres des Finances du G20 sur les sources de financement de la lutte contre les changements climatiques, attendu en septembre, devrait évaluer de façon approfondie la mise en œuvre d'un système de « prix du carbone » pour le transport maritime international, et notamment ses conséquences et les options de compensation envisageables pour les pays en développement.
- Les ministres des Finances du G20 devraient parvenir à un accord politique préconisant qu'une part substantielle du financement de la lutte contre les changements climatiques provienne d'un système de tarification du carbone dans le secteur du transport maritime international, sans charge nette supplémentaire pour les pays en développement.
- L'Assemblée de l'OMI en novembre devrait adopter une résolution confirmant la nécessité d'un système de « prix du carbone » pour les émissions du transport maritime.
- Les gouvernements représentés à la COP17 à Durban devraient exhorter l'OMI à agir, donner des orientations sur la nécessité de s'assurer que le « prix du carbone » permette d'obtenir des mesures d'atténuation significatives et s'applique à tous les navires, que les recettes soient utilisées pour s'assurer qu'il n'y a aucun coût net pour les pays en développement et que de nouvelles ressources substantielles soient apportées au Fonds vert pour le climat.

NOTES

- ¹ Le carburant bunker est le nom donné au carburant utilisé dans les navires.
- ² <http://www.oxfam.org/en/grow/pressroom/pressrelease/2011-06-06/developing-countries-pledge-bigger-climate-emissions-cuts-worlds-r>
- ³ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2011) « The Emissions Gap Report: Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C? A preliminary assessment ».
- ⁴ OMI (2009) « Deuxième étude GHG de l'OMI 2009 »
- ⁵ L'OMI est une agence des Nations Unies qui a autorité pour réguler le transport maritime international.
- ⁶ Voir les soumissions de la MEPC de l'OMI, notamment formulées par l'UICN, WWF, la France et l'Allemagne. La Chine a avancé le concept d'« incidence nette » lors des négociations de la CCNUCC à Bonn en juin 2011.
- ⁷ <http://www.transportenvironment.org/News/2011/8/A-first-step-The-IMOs-regulation-of-shipping-emission/>
- ⁸ Voir les soumissions respectives à la MEPC de l'OMI (MEPC, 62/5/15; MEPC 62/5/33).
- ⁹ En termes d'émissions par tonne-kilomètre de marchandises transportées.
- ¹⁰ ICCT (2011) « Reducing Greenhouse Gas Emissions from Ships: Cost Effectiveness of Available Options, » http://www.theicct.org/pubs/ICCT_GHGfromships_jun2011.pdf
- ¹¹ L'OMI estime le transport maritime international était responsable de 2,7 % des émissions mondiales en 2007. OMI (2009) *op cit.*
- ¹² Fondé sur les estimations que les plus grands porte-conteneurs actuellement opérationnels, comme l'E-Class *Emma Maersk* peuvent émettre 300 000 tonnes de CO₂/an. <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/feb/13/climatechange.pollution1>
- ¹³ Corbett, J. et al. (2007) « Mortality from ship emissions: A global assessment,’ in *Environmental Science and Technology*
- ¹⁴ International Council on Clean Transportation (ICCT), <http://www.theicct.org/marine/>
- ¹⁵ OMI *op cit.*
- ¹⁶ <http://www.transportenvironment.org/News/2011/8/A-first-step-The-IMOs-regulation-of-shipping-emission/>
- ¹⁷ Commission Européenne (2002) « Advice on Impact of Reduction in Sulphur Content of Marine Fuels Marketed in the EU, » <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/020505bunkerfuelreport.pdf>
- ¹⁸ OCDE (2008) « The Impacts of Globalisation on International Maritime Transport Activity: Past trends and future perspectives, » <http://www.OCDE.org/dataOCDE/10/61/41380820.pdf>
- ¹⁹ Le fait de réaliser des réductions absolues des émissions peut également exiger des recettes provenant d'un prix du carbone utilisé pour financer des réductions d'émissions provenant de l'extérieur du secteur maritime via le cadre de coopération mondial.
- ²⁰ <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/feb/13/climatechange.pollution1>
- ²¹ Les discussions sur la façon d'allouer des émissions aux Parties ont commencé dans le cadre de la CCNUCC en 1996, mais il n'y a pas eu de débat important sur le problème depuis plusieurs années. En effet, les Parties sont convenues que les émissions ne peuvent pas être attribuées à des pays individuels. Voir Stoichol, A. (2011) « Optimal rebate key for an equitable maritime emissions reduction scheme, » http://imers.org/docs/optimal_rebate_key.pdf
- ²² Des seuils de taille pourraient être introduits pour exempter quelques navires plus petits.
- ²³ OMI (2010) « Reduction of GHG emissions from ships: Full report of the Expert Group on possible market based measures, » p. 205
- ²⁴ Les consommateurs seront plus affectés, plus l'élasticité du taux de fret au prix de carburant de soute est grande ; plus l'élasticité des prix à la consommation aux taux de fret est grande ; et plus la part de marché des producteurs étrangers est grande. OMI (2010) *op cit.* p. 204
- ²⁵ OCDE (2009), « Determinants of Maritime Transport Costs »; OMI (2010) *op cit.* p.

205-6 OCDE (2009); Université du Sud du Danemark (2009) « Effect on transport cost due to an international fund for GHG emissions from ships » p. 10

- ²⁶ Stochniol, A. (2011a) « Bottom-up analysis of projected impacts on imports arising from a maritime market-based mechanism for Bangladesh and South Africa, » pp. 3-4, http://imers.org/docs/bottom-up_analysis_BGD_ZAF.pdf
- ²⁷ Stochniol, A. (2011b) « The expected overall impact on trade from a maritime Market Based-Mechanism (MBM), » http://imers.org/docs/impact_on_trade.pdf
- ²⁸ Vivid Economics (2010) 'Assessment of the economic impact of market-based measures: Prepared for the IMO Expert Group on market-based measures, » p. 13
- ²⁹ Stochniol, A. (2011a) *op cit.*
- ³⁰ Les coûts ad valorem soient les coûts du transport en part de la valeur d'importation totale.
- ³¹ Prix nationaux des aliments : base de données et outil d'analyse de la FAO/GIEWS <http://www.fao.org/giews/pricetool2/>
- ³² Stochniol, A (2011c) 'The expected impacts of a maritime market-based mechanism on global food prices' http://imers.org/docs/impacts_on_food_prices.pdf
- ³³ <http://www.fao.org/economic/est/volatility/fr/>
- ³⁴ <http://www.fao.org/isfp/about/fr/>
- ³⁵ FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, le PAM, la Banque mondiale, l'OMC, l'IFPRI et l'équipe spéciale de haut niveau de l'ONU (2011) « La volatilité des prix sur les marchés agricoles et alimentaires: réponses politiques, » p. 8
http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf
- ³⁶ Oxfam (2011) « Growing a better future: Food justice in a resource-constrained world, » <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-en.pdf>
- ³⁷ Oxfam (2010) « Les financements « climat » après Copenhague: Les questions à 100 Mrds. de dollars, » <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/climate-finance-post-copenhagen-fr-2010-05.pdf>
- ³⁸ Voir aussi WWF (2011) « Towards an optimal rebate key for a global maritime MBM, » <http://www.panda.org/climatefinance>

© Oxfam International et le WWF, septembre 2011

Ce document a été rédigé par Tim Gore (Oxfam) et Mark Lutes (WWF). Oxfam et le WWF remercient Heather Coleman, Anna Coryndon, Keya Chatterjee, Lies Craeynest, Antonio Hill, Tracy Carty, Rashmi Mistry, Nazrul Islam, Phil Irlande, Riza Bernabe, Jan Kowlazig, Colin Roche, Stéphanie Burgos, David Waskow, Derk Byvanck, Aijun Hou, Brigitte Gloire et Saar Van Hauwermeiren pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des thématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk.

Pour plus d'informations sur les questions soulevées dans ce document, veuillez nous écrire à advocacy@oxfaminternational.org.

Les informations contenues dans cette publication sont correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-84814-950-2 en septembre 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Oxfam

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 98 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Veuillez écrire à l'une de nos agences pour toute information complémentaire, ou visiter www.oxfam.org. Courriel: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org/cultivons

WWF

Le WWF est l'une des organisations de conservation indépendantes au monde les plus importantes et les plus reconnues, avec plus de 5 millions d'adhérents et un réseau mondial actif dans plus de 100 pays. La mission du WWF consiste à stopper la dégradation de l'environnement naturel de la terre et à construire un avenir où les humains vivent en harmonie avec la nature, en conservant la diversité biologique du globe, en veillant à ce que l'utilisation des ressources naturelles renouvelables soit durable, et en faisant la promotion de la réduction de la pollution et la surconsommation.

www.panda.org/climate

