

OMI et UE entre pression et collaboration sur les enjeux environnementaux

La mondialisation du transport maritime pose la question de la source normative entre organisation internationale, régionale et initiative étatique, la concurrence est rude entre ces différentes sources de droit et de politiques publiques. Le transport maritime n'est pas responsable à lui seul du changement climatique, pour autant il contribue à hauteur de 2 à 3% des émissions de GES anthropiques émises chaque année dans le monde. Cela correspond à l'ensemble des GES émis par l'Allemagne sur une année. De manière sous-jacente, c'est aussi un puissant vecteur de l'économie marchande à l'échelle de la globalisation. Comment le secteur du transport maritime prend-t-il en compte les enjeux liés à l'environnement et quelles sont les forces en présence?

La contradiction entre croissance infinie et ressources naturelles limitées a été mise en exergue depuis les années 70 avec le Rapport Meadows (Rapport du Club de Rome), du nom de son commanditaire. Cinquante ans plus tard et plusieurs rapports du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), aucun changement systémique n'est venu remettre en question notre modèle de croissance économique. Toutefois, face aux changements climatiques de plus en plus prégnants et à une opinion publique sensibilisée à ces enjeux, la cause environnementale fait désormais partie de l'agenda politique maritime international comme en témoigne l'organisation du forum "One Ocean Summit", en février dernier, sous la présidence française du Conseil de l'UE. Ce sommet international visait à "renforcer la coopération pour une alliance durable avec l'océan". De nombreux acteurs du monde maritime, financier et politique se sont prononcés pour une meilleure protection du milieu marin. L'ambition se voulait grande et relevait à la fois de l'étendue du réseau mondial d'aires marines protégées, de l'accord international sur l'utilisation durable de la haute mer et la protection de sa biodiversité en cours de négociation sous l'égide de l'ONU, de la lutte contre la pêche illégale, de l'adhésion d'armateurs à des "éco labels", d'engagements d'autorités portuaires pour développer le courant à quai, d'engagements pour réduire la consommation de plastique... Des thématiques vastes qui nécessitent une réponse coordonnée à l'échelle internationale pour avoir un réel impact. Néanmoins comme dit l'adage "les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent". Face à la surenchère d'objectifs chiffrés

issus du secteur public comme privé en matière de préservation de l'environnement marin, les outils de gouvernance internationaux peuvent-ils vraiment réaliser leurs ambitions?

L'OMI : une volonté d'universalisme

L'OMI (Organisation Maritime Internationale) est l'autorité spécialisée des Nations Unies en charge d'établir des normes pour assurer la sécurité et la sûreté des transports maritimes et la prévention de la pollution par les navires. Elle est l'unique institution où se réunissent 174 Etats membres, des dizaines d'associations de professionnels et des ONG concernées par l'impact du transport maritime sur les hommes et l'environnement. Elle naît en 1948, à la signature de la Convention de Genève portant création de l'Organisation Maritime Consultative Intergouvernementale (OMCI) qui deviendra en 1982 l'OMI.

Du fait de son caractère intrinsèquement transfrontalier, la navigation maritime internationale nécessite d'être régie dans un cadre politique mondial, dont les normes ont valeur universelle afin que les règles du jeu soient les plus équitables possible et ainsi contrecarrer d'éventuels effets d'aubaines et distorsions de marché trop fortes.

La protection du milieu marin au sein de l'OMI a progressé au rythme des différentes catastrophes maritimes qui ont mobilisé l'opinion publique internationale et plus spécifiquement les Etats qui en ont été victimes. Le naufrage du pétrolier *Torrey Canyon* battant pavillon du Liberia en mars 1967 marque un tournant pour l'organisation internationale avec la création de plusieurs organes techniques aux compétences élargies, dont le Comité Juridique et le Comité de la Coopération Technique.

Les naufrages de l'*Amoco Cadiz* en mars 1978, puis du *Tanio* en 1980 ont mis en exergue les problèmes liés aux conditions de contrôles des navires et justifié la place prépondérante de l'Etat du port. La marée noire provoquée par l'*Exxon Valdez* a initié la généralisation de la double coque pour les pétroliers et un renforcement des règles d'indemnisation des dommages dus à la pollution.

Les travaux de l'OMI en matière environnementale se sont accentués et durcis pour aboutir à la création en 1973 du Comité de Protection du Milieu Marin (MEPC). Ce comité est en charge de la prévention de la pollution des mers par les navires et de la lutte contre cette dernière via la modification ou l'adoption de Conventions internationales.

Le processus décisionnel

Le processus décisionnel au sein de l'OMI est complexe en raison de la technicité des normes et du nombre important d'Etats. Dans un souci de coopération et afin d'éviter toutes ruptures des négociations internationales, le consensus est la norme et le vote l'exception. Ce qui permet de rationaliser la prise de décision avec un grand nombre de membres et des compétences élargies. L'entrée en vigueur des Conventions dépend de l'atteinte d'un seuil de tonnage cumulé des Etats du pavillon qui les ratifient au fil du temps. En 1948, les Etats fondateurs de l'OMCI se partageaient l'ensemble du tonnage mondial. La nationalité de l'armateur correspondait au pavillon du navire. Très rapidement, le transfert du tonnage mondial au profit de nouveaux pavillons plus compétitifs a bouleversé le rapport de force des Etats au sein de l'OMI. Aujourd'hui, le lien substantiel unissant l'armateur et son navire à son pavillon c'est largement distendu. Les armateurs optent pour les registres les plus favorables économiquement, à la législation fiscale, administrative et parfois sociale voire, environnementale plus souple. En 2019, 80% de la flotte marchande étaient détenus par dix pavillons.

Pour autant ce déséquilibre interfère-t-il dans les négociations au sein de l'OMI ? Sur le papier, on serait tenté de dire oui, puisque les Etats sont à la fois ceux qui édictent les règles et ceux qui sont chargés ensuite de les appliquer. Néanmoins dans la pratique, seule une poignée d'Etats mène le jeu des négociations en raison de leurs expertises techniques et de leurs réseaux d'influences. Sur les sujets climatiques, par exemple trois blocs émergent. Le premier bloc, celui le plus favorable à des mesures environnementales ambitieuses, issu des pays occidentaux et plus précisément du Nord de l'Europe avec la Norvège, les Etats européens actifs comme l'Allemagne, ou la France, mais aussi les Etats-Unis et certains Etats du Pacifique (Iles Marshall, Iles Salomon). Le deuxième bloc pourrait comprendre le Japon, Singapour, la Corée du Sud, et l'Indonésie que l'on peut qualifier d'intermédiaire.

Enfin, le troisième bloc mené par la Chine qui compte parmi ses membres le Brésil, l'Argentine, l'Inde, les Emirats-Arabes-Unis, l'Afrique du Sud. Ce bloc est prudent sur les mesures climatiques pour diverses raisons, économie en berne et/ou très forte dépendance au transport maritime international. Leur stratégie n'est en générale pas celle d'une opposition frontale, mais d'aboutir à un accord à minima et dont l'efficacité est très discutable. En marge de ces blocs d'influence, l'OMI permet aux représentants de l'industrie du transport maritime (ICS, BIMCO, WSC...) ainsi qu'à des ONG représentant les intérêts de la société civile (associations professionnelles, de défense de l'environnement...) d'accéder aux

négociations via un statut d'observateur et de contribuer à l'élaboration du droit international. Parmi ces ONG de défense de l'environnement, il y a le *World Wide Fund for Nature* (WWF), *International Union for Conservation of nature and Naturel Resources* (IUCN), *Greenpeace International*... Ces ONG ont permis de faire avancer les travaux relatifs aux zones maritimes particulièrement vulnérables, ou encore ceux relatifs à la gestion des eaux de ballast. Cela contribue à légitimer les décisions prises par l'OMI. A noter que la Commission européenne dispose d'un statut d'observateur, néanmoins elle ne s'exprime que très rarement. Une ligne générale commune est négociée et établie par les Etats membres de l'UE au moment des négociations à l'OMI.

Les derniers grands travaux : priorité au climat

Ces dernières années, les travaux de l'OMI se sont concentrés sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et les mesures d'efficacité énergétique, parfois malheureusement au détriment des autres sujets environnementaux. En juin 2021, le MEPC a adopté la mesure dite "de court terme" se focalisant sur l'intensité carbone des navires pendant la décennie 2020. Les amendements à la Convention MARPOL adoptés comprennent des exigences techniques et opérationnelles pour améliorer l'efficacité énergétique des navires afin d'atteindre les objectifs établis dans la "Stratégie initiale" de l'OMI de 2018 sur la réduction des émissions de GES des navires. L'OMI poursuit un objectif général de décarboner le transport maritime au plus tôt d'ici la fin du siècle et dans une trajectoire conforme aux objectifs de l'Accord de Paris de 2015, déclinés en "niveaux d'ambition" intermédiaires : réduire de 40% à l'horizon 2030, puis de 70% à l'horizon 2050 l'intensité carbone des navires (émissions rapportées / milles parcourus) sur une base de 2008, et réduire le volume total des émissions de GES en 2050 d'au moins 50% par rapport à 2008.

De nouvelles mesures vont entrer en vigueur en 2023 avec la mise en place d'un indice d'efficacité énergétique des navires existants (EEXI) calculé pour chaque navire par rapport à un niveau de référence ainsi que le *Carbon Intensity Indicator* (CII)¹, qui imposera de 2023 à 2030 des facteurs de réduction annuels nécessaires pour assurer une amélioration continue de l'intensité carbone opérationnelle du navire, afin d'atteindre l'objectif de - 40% d'intensité carbone de la flotte mondiale à l'horizon 2030. L'écart entre le CII réel opérationnel et le CII requis (seuil qui sera réévalué d'année en année) permettra de noter le navire, de A pour une faible intensité carbone à E pour une

¹ L'indice utilisé est le CO₂ émis divisé par le produit de la distance parcourue et de la capacité du navire.

forte intensité. Les bons élèves pourront être récompensés avec des droits de ports réduits. Si le navire est classé D trois années consécutives, ou E une fois, il devra présenter un plan de mesures correctives, afin de viser l'indice requis C (a minima). Les armateurs devront présenter chaque année pour chaque navire des données sur l'efficacité énergétique de leur navire. Afin d'optimiser les itinéraires les services de routage sont, ou seront, bientôt en mesure d'assister les navires et les compagnies dans le contrôle leurs émissions de GES.

Lors de la COP26 de Glasgow et du MEPC77 (automne 2021), de nombreux Etats, dont la France, ont souligné que l'objectif actuel de l'OMI de réduire les émissions de GES du transport maritime de 50 % d'ici 2050 ne va pas assez loin pour faire face à l'impact de l'industrie mondiale du transport maritime sur le changement climatique. Une récente publication du courtier britannique *Simpson Spence Young* constate une augmentation de 4,9% des émissions de CO² du transport maritime en 2021 par rapport à 2020 et 2019. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène : la reprise économique mondiale post covid 19, l'allongement des échanges en tonnes milles, l'augmentation des vitesses de navigation pour certaines catégories de navires et une plus forte congestion portuaire. L'OMI doit réviser sa "Stratégie initiale" d'ici 2023, dont un des principaux enjeux sera de déterminer si l'objectif de zéro émission de GES d'ici 2050 est maintenu, ou, si un objectif moins ambitieux sera plutôt sélectionné.

On reproche souvent à l'OMI la politique des petits pas, son manque d'ambition, sa lenteur législative et son absence de moyens de contrôle et de sanction, d'où une application des Conventions internationales à géométrie variable. Ces reproches sont inhérents au droit international en général. Pour autant, cela permet de donner des lignes directrices universelles.

Comme c'est le cas des différents *Mémoires of Understanding* (MoU) sur la sécurité maritime. Il appartient aux Etats ou groupements d'Etats de les faire appliquer. Ces MoU n'ont pas valeur normative, l'objectif est d'aboutir à un meilleur contrôle des navires dans les ports avec des procédures harmonisées et en application des Conventions internationales. L'OMI a contribué à la signature systématique d'accords régionaux en matière de contrôle par l'Etat du port et s'est efforcée de maintenir un lien de coopération (représentation réciproque, échanges d'informations, de moyens matériels et administratifs). Sous pression d'une opinion publique demanderesse d'une plus grande protection de l'environnement, des Etats ou coalitions d'Etats souhaitent aller plus loin, avec des normes ambitieuses venant parfois ébranler la volonté d'universalisme de l'OMI tout en stimulant ses travaux.

L'UE ou le leadership environnemental?

La politique environnementale de l'UE s'est accélérée ces dernières années dans le *Green Deal* et la "Loi Climat". La nouvelle stratégie de l'UE vise une réduction de 55% des GES dès 2030 par rapport au niveau de 1990 (contre 40% précédemment). La neutralité carbone est fixée à l'horizon 2050 et devra irriguer l'ensemble des politiques publiques européennes que ce soit en matière d'énergie, d'industrie, d'agriculture, de transports...

Pour parvenir à des réductions significatives des émissions de CO², il faut utiliser à la fois moins d'énergie (accroître l'efficacité énergétique) et des types d'énergies plus "propres" (carburants renouvelables et bas carbone). Tout comme l'OMI, l'UE adopte le principe de neutralité technologique, aux opérateurs et au marché de les sélectionner. Seul compte les émissions de GES.

Il est intéressant de noter que le Gaz naturel liquéfié (GNL), est toujours considéré comme un carburant maritime de transition. Or, il s'agit toujours d'un carburant fossile (environ 15% moins carboné que les carburants pétroliers), qui plus est sujet à plus ou moins d'émissions fugitives de méthane (gaz non brûlé), un GES 80 fois plus puissant que le CO² à 20 ans et 30 fois plus à 100 ans. Ce choix laisse perplexe certaines ONG qui craignent qu'un quart du trafic maritime européen soit assuré par des navires fonctionnant au GNL d'ici 2030. Sans oublier les énormes investissements dans les infrastructures portuaires nécessaires pour distribuer le GNL. Le rapport du GIEC d'août 2021 épinglait également le gaz naturel et sa production, responsable selon les experts de 0,3 C° des 1,1 C° du réchauffement de la planète. L'AIE (Agence internationale de l'énergie) a appelé à ne plus investir dans le pétrole, le charbon et le gaz naturel tout comme la Banque mondiale. Alors pourquoi cette neutralité des régulateurs envers le GNL? N'oublions pas que le GNL est aujourd'hui le seul "carburant alternatif" disponible et que de plus en plus d'armateurs souhaitent s'y convertir. La flotte en service et en commande représenterait près de 10% de la flotte mondiale.

Dans sa quête de verdissement l'UE doit prendre en compte les éventuels effets involontaires qui pourraient advenir. Comme une distorsion de concurrence entre les exploitants, le risque d'escales d'évitement et de délocalisation des activités de transbordement en dehors de l'Union. Les coûts de carburants sont une variable importante dans la performance économique des exploitants de navires, d'autant plus dans un contexte de flambée des prix de l'énergie. Ils peuvent s'échelonner de 35% des coûts d'exploitation d'un petit navire-citerne à 53% pour un porte-conteneur ou vraquier. Un des moyens d'accélérer la décarbonation du secteur est de réduire l'écart de prix entre les carburants maritimes

conventionnels fossiles, actuellement détaxés et les carburants alternatifs. Ces choix entraînent inévitablement avec eux, les stratégies d'économie portuaire, qui pour certaines dépendent très largement des énergies fossiles en termes d'escales de navire. Le maillage de distribution pourrait à l'avenir se rétrécir à quelques grands hubs industrialo-portuaires multi-services, délaissant les ports secondaires qui n'auront pas effectué leur mue. On pourra alors s'interroger sur le report modal routier. Entre compétitivité économique, préservation des intérêts en présence et transition éco énergétique l'équation est complexe.

Mise en place de mécanismes normatifs et de marché

Concernant une approche normative, le projet de règlement "*FuelEU Maritime*", a pour but de stimuler l'adoption de carburants durables. Les compagnies maritimes devront évaluer et faire vérifier par un organisme indépendant et accrédité, l'intensité carbone annuelle de chacun de ses navires, sur la base du cycle de vie des carburants (du puit au sillage). Des jalons de réduction des émissions de GES sont fixés sur la base de 2020 et s'échelonnent de 2025 (2%) à 2050 (75%), pour la totalité des voyages intra-UE et pour 50% des trajets entre l'UE et les pays tiers. Le branchement électrique à quai ou l'usage d'un carburant zéro émission à quai sera obligatoire pour les navires de transport de passagers et les porte-conteneurs d'ici 2030. En cas de non-respect des objectifs, des sanctions financières pourront être prises pouvant aller, en cas d'impayés, jusqu'au bannissement du navire des ports l'UE.

Parallèlement, en juillet 2021, la Commission européenne dans le cadre du paquet législatif "*Fit for 55*" propose d'inclure le secteur maritime dans le système communautaire d'échange de quotas d'émissions ("ETS" en anglais). L'ETS fixe une quantité maximale d'émission admissible et laisse le marché en déterminer le prix. Le prix des quotas n'est pas prédictible et peut être sujet aux spéculations. Ce système est déjà éprouvé par le secteur industriel et aérien pour ce qui concerne l'Europe. Les entreprises reçoivent ou achètent des quotas d'émission qu'elles peuvent échanger les unes avec les autres.

Elles doivent restituer chaque année autant de quotas (1 quota = 1 tonne de CO²) que leurs émissions vérifiées de l'année précédente. Depuis 2013, le périmètre du l'ETS s'est étendu à de nouveaux secteurs. Il couvre à présent plus de 11 000 installations industrielles et centrales électriques dans l'UE et les pays de l'Espace Economique Européen (Norvège, Liechtenstein et Islande) ainsi que les vols à l'intérieur de cette zone. Ce qui représente environ 45 % des émissions de GES de l'Union européenne.

Les navires qui transportent des passagers ou des marchandises à destination ou en provenance des ports des États membres de l'UE et dont le tonnage brut est supérieur à 5 000 unités de jauge seraient tenus d'acheter et de restituer des quotas d'émission. Il est proposé que ces exigences soient introduites progressivement de 2023 à 2026. À compter de 2023, les navires seraient tenus de restituer des quotas équivalant à 20 % de leurs émissions vérifiées, le montant passant à 45 % en 2024, 70 % en 2025, et 100 % à partir de 2026.

Cet ETS européen s'appliquerait également à la moitié des émissions des navires sur leur voyage à destination ou en provenance d'un Etat tiers. Son produit servira au déploiement de technologies de propulsion décarbonée. Certains craignent de voir émerger plusieurs ETS régionaux. Les armateurs devront alors jongler entre toutes ces réglementations locales, au risque de se voir prélever plusieurs fois.

Cependant l'action de l'UE s'inscrit dans une volonté de faciliter l'élaboration de mesures globales visant à accélérer l'adoption de carburants alternatifs à travers le monde. Elle a fait des propositions fortes en ce sens lors des derniers MEPC. Elle challenge et stimule également l'OMI dans l'adoption de normes plus ambitieuses en matière de protection de l'environnement. Elle n'en est pas à son premier coup d'essai. L'adoption par l'UE du règlement dit MRV concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions des GES des navires a conduit l'OMI à adopter un système similaire par la suite.

Les émissions liées au trafic maritime à destination ou au départ des ports de l'Union représentent 11% de l'ensemble des émissions de CO² provenant du secteur des transports au sein de l'UE et 3 à 4% des émissions totale de CO² de l'UE. Le volontarisme de l'UE est à relativiser car cela ne concerne que 15% du shipping mondial. Ainsi, les détracteurs de ces mesures arguent qu'une adoption unilatérale de l'UE risque d'avoir un faible impact sur le changement climatique et pénalisera la compétitivité de la zone euro, d'autant plus dans le contexte actuel de crise énergétique. D'autres, plus optimistes, y verront un accroissement de la compétitivité du shipping européen, leader de la décarbonation. Les questions relevant de la transition éco énergétique sont complexes. Les initiatives régionales, suivant un processus itératif permettent d'éprouver un modèle qui par la suite pourra se dupliquer à l'échelle mondiale, plus à même de résoudre la crise climatique.

Camille VALERO