



HAL
open science

Union européenne -Transport Maritime-Changement climatique Fabrication régionale d'un " droit maritime du climat " ou d'un " droit climatique du transport maritime " ?

Loïc Grard

► To cite this version:

Loïc Grard. Union européenne -Transport Maritime-Changement climatique Fabrication régionale d'un " droit maritime du climat " ou d'un " droit climatique du transport maritime " ?. Droit Maritime Français, 2019. hal-02514581

HAL Id: hal-02514581

<https://hal.science/hal-02514581>

Submitted on 22 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Union européenne – Transport Maritime- Changement climatique

Fabrication régionale d'un « droit maritime du climat » ou d'un « droit climatique du transport maritime »?

Loïc GRARD

Professeur de droit public

Directeur du Centre de Recherche et de Documentation Européennes et Internationales (CRDEI-EA 4193)

Université de Bordeaux

Résumé : *Quelle emprise du droit de l'Union quant aux conséquences des activités maritimes sur les changements climatiques ? C'est une évidence elle est avérée. Elle est par ailleurs originale, au sens où elle agit sur la base de la méthode dite de « l'ascenseur », qui consiste à peser sur la Communauté maritime internationale, afin d'engendrer des normes mondiales euro-péo-compatibles, elles-mêmes recyclées pour créer un droit régional pionnier. Ce va-et-vient, savamment entretenu depuis une dizaine d'années, n'est ce faisant pas sans porter quelques contradictions. 1) Le travail en faveur du climat obéit-il à des règles environnementales transposables au maritime ou faut-il un droit maritime du climat ? 2) L'objectif en faveur de la réduction du Co2 est-il compatible avec l'objectif en matière de SO2 et de Nox ? Les objectifs de santé publique sont-ils tous en phase avec les objectifs environnementaux ? 3) La politique de report modal sur le maritime est-elle suffisamment aboutie et est-elle utile à la lutte contre la réduction des Gaz à effet de serre ? Oui, l'Union est présente en la matière. Probablement c'est le bon élève. Certainement aussi le chemin à accomplir reste semé d'embûches !*

Le transport maritime est aujourd'hui dans le radar de l'action de l'Union européenne en faveur du climat. Cela ne souffre pas contestation. Mais avant d'en envisager les résultats, trois considérations liminaires s'imposent pour aider à la compréhension de la politique de l'Union européenne en faveur d'un transport maritime responsable, du point de vue du changement climatique : 1) la polymorphie de l'empreinte écologique du maritime en Europe ; 2) la connexion à la sécurité en mer de la politique de l'Union en faveur de la préservation de l'environnement maritime ; 3) pourquoi la question climatique appelle-t-elle un focus maritime européen ?

1) Considérations introductives sur l'empreinte écologique du transport maritime vue de l'Union européenne

En raison de sa dépendance aux carburants fossiles, parce qu'il demeure le secteur où les émissions sont les moins contrôlées, le transport maritime contribue significativement au changement climatique et à la pollution de l'air. Pour autant, il demeure aujourd'hui le mode de transport le plus propre, le plus « climat compatible » à la tonne transportée, avec cinq fois moins d'émissions de CO₂ que le transport routier et treize fois moins que l'aérien. Donc reporter le transport sur le maritime, c'est agir dans le bon sens. La première idée pour l'UE est ici : le maritime au service du climat (voir III)...

Ce faisant, il demeure qu'en utilisant majoritairement du fioul lourd, le transport maritime entraîne des émissions de CO₂, de SO₂, de NO_x, de particules fines et ultrafines et de suie. Ces émissions comportent des effets directs et indirects complexes sur le changement climatique. Elles sont aussi dévastatrices en termes de santé publique. La problématique dépasse donc la seule dimension environnementale, voire entre en conflit avec cette dernière. C'est ainsi que dans l'Europe des 28, la pollution de l'air par le transport maritime serait responsable d'environ 60 000 décès prématurés par an.

Selon les estimations, l'industrie maritime rejeterait environ un milliard de tonnes de CO₂ par an, soit moins de 3 % des émissions mondiales. Mais la progression a été de 66 % entre 1990 et 2012. D'ici 2050, si rien n'est fait, ces émissions pourraient augmenter entre 50 % à 250 % selon les scénarios. En sens inverse, le rejet des sulfates se réduit. Ces derniers ont une persistance dans l'atmosphère de quelques jours à quelques semaines, ils tombent au sol en pluies acides. Il en va de même pour les particules et les suies. Le CO₂ s'accumule dans l'atmosphère contrairement aux SO_x. Mais réduire le SO_x conduirait à gonfler les rejets de Co₂. Il y aurait donc des contradictions de politique publique à éviter !...

Au niveau sanitaire, la suie est reconnue comme cancérigène. Les SO_x provoquent des maladies respiratoires. Les NO_x peuvent causer des décès chez l'homme en se substituant à l'oxygène dans le sang. Les particules fines et composés organiques volatils sont nocifs sur le plan respiratoire. Ces données expliquent que les gens de mer sont les plus concernés par ces émissions car ils y sont exposés en permanence dans leur travail. Lutter contre le SO₂ a des effets immédiats et visibles ; lutter contre le CO₂ c'est l'inverse, c'est travailler pour un avenir moins visible.

Au-delà des interactions entre protection de l'environnement et de la santé publique existe aussi un lien fort entre protection de la sécurité maritime et protection de l'environnement. Les mesures adoptées par l'OMI jusqu'au début des années 2010 relevaient de deux registres. Aujourd'hui les préoccupations tendent à se disjoindre. L'Union n'y est pas étrangère

Bien que n'étant pas membre de « l'ONU de la mer », elle sait y exercer une réelle influence. La flotte européenne représente en effet à elle seule 41% de la flotte mondiale. L'adhésion d'Etats aux fortes traditions maritimes tels que Chypre ou Malte lui ont permis d'accéder au rang de première marine marchande mondiale. Ce qui explique son poids dans le concert maritime international.

Elle n'hésite pas de se fait à s'ériger en laboratoire d'expérimentation juridique. À l'instar de ce qui s'est produit en matière de transport aérien, face à la panne du multilatéralisme pour

réduire les Gaz à effet de serre, la pression exercée par l'Union européenne a favorisé une stimulation normative. L'OMI, avec un membre aussi actif, n'a d'autre choix que l'adoption de mesures toujours plus ambitieuses ; seul moyen pour conserver son *leadership*.

2) Eléments de contexte : la protection de l'environnement en prolongement de la sécurité maritime

Le terrain réglementaire européen est sorti depuis longtemps de la friche juridique, du fait de la formation d'un *corpus* normatif exigeant fabriqué par trains de mesures successifs, connus sous l'appellation « paquets Erika ». Avec ces derniers, la protection de l'environnement se réduit à la protection du milieu marin et reste indissociable de la sécurité maritime.

Le paquet législatif « Erika I » adopté le 21 mars 2000 : 1) a banni de tous les ports de l'Union les navires de plus de 15 ans ayant été immobilisés plus de deux fois au cours des deux années précédentes, à partir d'une « liste noire » publiée par la Commission européenne tous les six mois ; renforce les contrôles sur tous les navires en fonction de l'âge ; 2) a encadré les activités des sociétés de classification en instituant un cadre plus contraignant et davantage harmonisé. Ces sociétés sont les seules à pouvoir contrôler véritablement l'état de la structure des navires ; 3) a remplacé des pétroliers à simple coque par des pétroliers à double coque. Ces trois mesures concernent la pollution des espaces maritimes exclusivement.

Le paquet législatif « Erika II », adopté dans la foulée du premier « paquet Erika », le 6 décembre 2000 avait pour objectif de mettre en œuvre des mesures à plus long terme : permettre le renforcement de la surveillance du trafic dans les eaux européennes, rendre obligatoire le signalement de tout navire faisant route vers un port d'un État membre, imposer à tout navire faisant escale dans un port européen d'être équipé d'un transpondeur qui doit permettre d'améliorer l'identification et le suivi des navires le long des côtes européennes. Ce paquet législatif oblige les États membres à mettre en place un système enregistreur de données pour les navires de commerce, constituant une sorte de boîte noire conçue sur le modèle des avions et à instaurer un échange d'informations entre eux sur les navires transportant des marchandises dangereuses, dont la mise en œuvre a été confiée à l'Agence européenne de Sécurité Maritime. « Erika II » marie l'environnement à la sécurité, sans jamais les séparer... Mais toujours rien sur le climat...

Le paquet législatif, « Erika III » Adopté le 11 mars 2010 : 1) interdit l'accès aux ports de l'UE aux navires « sous-normés » ; 2) implique l'inspection de tous les navires faisant escale dans les ports ou mouillant au large, selon des critères de risques ; 3) les navires régulièrement « sous-normés » peuvent être bannis définitivement des eaux européennes ; 4) des audits de sécurité sont être réalisés sur l'ensemble des flottes des pays européens. « Erika III » contraint les plus gros navires à souscrire une assurance pour couvrir les dommages aux personnes en cas d'accident. Le « 3^{ième} paquet maritime » de 2009 a fortement renforcé la sécurité maritime avec des directives sur l'État du pavillon, l'État du port, les sociétés de certification et des mécanismes d'assurance dommages. De plus, l'Agence maritime vient en appui pour la mise en œuvre et le suivi de la législation. Elle a développé sa capacité opérationnelle et ses outils

d'information. La somme de ces dispositions agit dans le sens de la sécurité autant que de la protection de l'environnement, qui apparaît moins comme la raison d'être que la conséquence de la « politique maritime responsable » de l'Union. C'est sur ce point que la politique en faveur du climat change le paradigme.

3) Montée en puissance d'une politique maritime de l'environnement indépendamment de la sécurité : Gaz à Effet de Serre et changements climatiques

La stratégie européenne de transport maritime 2009/2018 présentée par la Commission européenne en janvier 2009, vise à rendre ce secteur à la fois « *plus compétitif et plus durable* ». L'intention repose sur plusieurs fondements : le développement durable, la croissance économique, l'ouverture des marchés dans un cadre de concurrence loyale et de normes sociales et environnementales élevées¹. Sur le long terme, la Commission affiche ici l'ambition de créer un transport maritime plus écologique qui ne rejette aucun déchet, ni émission de particules polluantes : « **aller vers zéro déchet zéro émission** ». Pour atteindre cette finalité, la Commission met en avant les priorités suivantes : 1) **réduire les émissions de GES émanant du transport maritime** ; 2) améliorer la qualité environnementale des eaux marines ; 3) optimiser la gestion des déchets d'exploitation et issus du démantèlement des navires ; 4) réduire les émissions d'oxydes de soufre (SO₂) et d'oxydes d'azote (NO_x) des navires ; 5) promouvoir un transport maritime plus écologique en mettant en place un système d'amélioration continue de la performance environnementale du transport et en modulant les taxes et redevances en fonction des efforts consentis.

Si l'objectif de départ de la stratégie, « aller vers le zéro déchet et le zéro émission » semble irréaliste autant qu'illusoire, il demeure que sans ce dernier l'Union Européenne ne serait devenue ni précurseur en matière de normes environnementales, ni une actrice décisive pour l'adoption au niveau mondial de mesures visant à réduire l'impact du secteur maritime sur le climat.

Ce faisant, à l'instar du droit européen des gens de mer, les normes environnementales concernant le transport maritime sont essentiellement issues de transpositions du droit international (OMI), dont elles sont initialement les inspiratrices. Un phénomène d'ascenseur accompagne ainsi la normativisation de la protection des milieux marins comme des milieux impactés par les activités maritimes.

Dans cette perspective, parler d'environnement et de maritime suppose désormais d'avancer au-delà de la protection des seuls milieux marins, pour explorer la maîtrise des conséquences du transport par mer sur l'environnement en général. C'est en ce sens que le droit maritime de l'environnement a accompli un saut qualitatif. Et à cet égard, l'action de l'Union s'est montrée déterminante par le jeu ci-dessus évoqué de « l'ascenseur normatif »

¹ COM(2009) 8 final du 21 janvier 2009

Sur la base de ces différentes propositions, affleurent deux idées sources de trois pistes de réflexion :

- Première idée : le transport maritime est devenu cible de la politique européenne du changement climatique qui distingue entre lutte contre les polluants maritimes atmosphériques et globaux (I.) et lutte contre les polluants maritimes atmosphériques et locaux (II.)
- Deuxième idée : le transport maritime a vocation à devenir levier de la politique européenne du changement climatique (III.)

I. LIMITER LA POLLUTION MARITIME ATMOSPHERIQUE GLOBALE

Les émissions totales de dioxyde de carbone (CO₂) liées aux activités européennes de transport maritime ont été estimées à environ 180 millions de tonnes pour l'année 2010. Polluants atmosphériques globaux en augmentation inquiétante, elles ont fait l'objet du premier pas législatif de l'Union européenne vers la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur.

A. Une législation réaliste et pionnière

Le Règlement (UE) n°2015/757 du 29 avril 2015² dit règlement « MRV », concerne la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime. Il modifie la directive n° 2009/16/CE³. Enfin, la problématique des émissions gazeuses rattrape le transport maritime. Vient ainsi se combler partiellement le retard au regard de ce qui se met en œuvre depuis 2008 pour l'aviation civile. L'enjeu est réel, comme le montre le rapport d'étude à destination de la Commission « environnement » du Parlement européen relatif aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'aviation civile et du transport maritime au plan international, publié en novembre 2015. Il y est précisé, qu'afin de rester en dessous du seuil de 2° pour le réchauffement climatique, il est

² Règlement (UE) n° 2015/757 du PE et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE, *JOUE n° L 123 du 19 mai 2015, p. 55–76* ; Règlement délégué (UE) 2016/2072 de la Commission du 22 septembre 2016 relatif aux activités de vérification et d'accréditation des vérificateurs au titre du règlement (UE) 2015/757 du PE et du Conseil concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime *JOUE n° L 320 du 26 nov. 2016, p. 5–24* ; Règlement délégué (UE) 2016/2071 de la Commission du 22 septembre 2016 modifiant le règlement (UE) 2015/757 du PE et du Conseil en ce qui concerne les méthodes de surveillance des émissions de dioxyde de carbone et les règles de surveillance des autres informations utiles, *JOUE n° L 320 du 26 nov. 2016, p. 1–4* ; Règlement d'exécution (UE) 2016/1927 de la Commission du 4 novembre 2016 établissant les modèles des plans de surveillance, des déclarations d'émissions et des documents de conformité au titre du règlement (UE) 2015/757 du PE et du Conseil concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport *JOUE n° L 299 du 5 nov. 2016, p. 1–21*

³ *JOUE n° L 123 du 19 mai, p. 55.*

impératif que le secteur du transport maritime réduise de 63 %, d'ici 2050, ses émissions au plan international par rapport à celles de 2005.

Initialement, avait été envisagée par la Commission européenne la mise en œuvre d'un instrument de marché, couvrant les émissions du transport maritime pour les échanges en rapport avec son territoire, à l'image de ce qui a été conçu pour l'aérien sur la base d'échanges de permis d'émission d'une taxe carbone, d'un fonds de compensation et de normes de réductions obligatoires de CO₂.

Mais les difficultés rencontrées dans le domaine de l'aérien (décision *Stop the clock*) ont conduit à la mise en place, avec le règlement de 2015, d'un simple système de surveillance fondé sur un mécanisme de déclaration et de vérification (système MRV - *Monitoring, Reporting and Verification*) comme préalable à l'adoption de toute mesure fondée sur le marché.

Applicable à tous les navires quel que soit leur pavillon, l'obligation est présentée par les autorités européennes comme "*un premier pas vers la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur*"; le suivi et la déclaration des émissions des navires devant en effet encourager les armateurs à les réduire.

Le règlement crée un cadre juridique à l'échelle de l'Union en vue de collecter et de publier des données annuelles vérifiées relatives aux émissions de CO₂ de tous les grands navires faisant escale dans ses ports, indépendamment du lieu où ils sont immatriculés. Il prévoit l'obligation pour les compagnies maritimes de surveiller et de déclarer leurs émissions de CO₂ pour chacun de leurs navires d'une jauge brute supérieure à 5 000 tonnes, à partir du 1^{er} janvier 2018 sur une base annuelle. Doivent également être fournies certaines autres informations, telles que des données permettant de déterminer l'efficacité énergétique des navires.

Un document de conformité délivré par un vérificateur indépendant (voir *infra*.) doit être conservé à bord des navires. Il fait l'objet d'inspections menées par les autorités des États membres. Le calendrier de mise en œuvre du règlement est précis. Au 30 août 2017, les armateurs soumettent à un vérificateur accrédité les procédures et méthodes de surveillance pour chaque navire⁴. A partir du 1^{er} janvier 2018, le pilotage et la collecte des données d'émission transmises aux vérificateurs accrédités sont effectifs. A partir de 2019, la transmission à la Commission d'un rapport annuel détaillé par navire s'impose, ainsi que la présence à bord du navire d'un document de conformité délivré par le vérificateur accrédité. Certaines des informations comprises dans les déclarations sont mises à la disposition du public.

⁴ Le vérificateur est indépendant, et est accrédité par l'organisme national désigné par le règlement n°765/2008. Il évalue la conformité du plan de surveillance. En cas de non-conformité, la compagnie procède aux modifications nécessaires du plan, et à leur mise en œuvre avant le début de la période de surveillance. Il évalue également la conformité de la déclaration d'émissions. En cas d'erreurs, il en informe la compagnie qui devra les corriger pour fournir une déclaration révisée. Si ce n'est pas le cas, il indique dans son rapport de vérification que la déclaration n'est pas conforme aux dispositions du règlement. Pour procéder à ces évaluations de conformité, il évalue la fiabilité, la crédibilité et la précision des systèmes de surveillance et des données déclarées, sur une base documentaire. Il peut toutefois procéder à des contrôles par sondage pendant le processus de vérification.

Le règlement prévoit également expressément que les États membres doivent mettre en place un système de sanctions en cas de non-respect des nouvelles obligations. Les États membres s'assurent en conséquence que les navires battant leur pavillon remplissent leurs obligations de surveillance et de déclaration. Elles sont présumées remplies si le navire dispose d'un document de conformité. La présence de ce dernier est vérifiée. En cas de non-respect des dispositions relatives à la surveillance et à la déclaration pendant plus de deux années consécutives, et si les autres mesures de mise en œuvre ont échoué, l'État du port peut expulser le navire. D'ici le 1er juillet 2017, chaque État membre devra fixer et communiquer à la Commission européenne les sanctions envisagées pour le non-respect des nouvelles règles de surveillance des émissions de CO₂ dans le transport maritime.

Tous les ans à partir du 30 juin 2019, la Commission publiera les émissions déclarées et les informations suivantes : - Nom du navire - Emissions annuelles - Consommation totale de combustible - Consommation et émissions moyennes par distance parcourue - Consommation et émissions totales par distance et cargaison - Temps total passé en mer - Méthode de surveillance appliquée - Date de délivrance et d'expiration du document de conformité ; identité du vérificateur. Lorsque, pour des raisons spécifiques, la publication de certaines données non liées aux émissions nuirait à des intérêts commerciaux, un niveau d'agrégation différent peut être adopté, à la demande de la compagnie. Si cela n'est pas possible, ces données ne sont pas publiées. La Commission publie un rapport annuel sur les émissions, où elle inclut des explications à l'intention du public. Elle évalue deux fois par an l'impact des émissions maritimes sur le changement climatique.

Reste le problème de la portée *ratione personae* du dispositif, et d'abord la question de l'extraterritorialité. Le règlement « MRV » s'applique en effet à tous les grands navires fréquentant les eaux européennes, indépendamment de leur pavillon. L'unilatéralité de la mesure pourrait se révéler source de différends. Ensuite, le règlement exclut plusieurs catégories de navires de l'obligation de contrôler et de déclarer leurs émissions de CO₂. Il s'agit des navires de pêche pour la capture et le traitement de poissons, les navires de guerre (et auxiliaires), les bateaux en bois et qui ne sont pas propulsés par des moyens mécaniques, et les navires d'État utilisés à des fins non commerciales.

Au total, la Commission prévoit que l'instauration de ce système devrait entraîner une réduction des émissions, allant jusqu'à 2 % par rapport à une situation sans mesure, en fournissant au marché des informations sur la consommation d'énergie et l'efficacité énergétique des navires. Il s'agit donc d'un règlement de transition, augurant de mesures plus ambitieuses à moyen terme, qui prendront en considération les données précises sur les émissions du transport maritime ainsi que sur l'évolution des négociations à l'OMI. La Commission européenne considère ce système « MRV » comme un préalable à la tenue de discussions en Europe et au niveau international sur des objectifs de réduction applicables au secteur.

B. Une législation qui anticipe les initiatives de la Communauté maritime internationale

L'Union navigue entre deux eaux. Une action trop ambitieuse risque de ne pas être reprise à l'échelon international et donc exposée à être suspendue. Une action trop timorée pour protéger le climat serait mal interprétée. Pour se situer sur ce juste milieu, faire bouger le législateur international s'impose donc.

1) « MRV européen » contre ou pour « MRV international »

La pression de l'UE sur l'OMI a revêtu deux formes. En premier lieu, elle s'est manifestée par l'adoption au printemps 2015 du règlement permettant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de GES du transport maritime (voir *supra*). En second lieu, ce système européen de déclaration a été présenté comme n'étant qu'une première étape. En effet, réitérant une démarche éprouvée avec un succès relatif en matière de transport aérien, l'Union européenne a menacé d'inclure le transport maritime dans son marché du carbone. Dans cette perspective, la date butoir fixée par le règlement « MRV » à l'OMI pour parvenir à « bon port » était le 31 décembre 2011... Les mesures « MRV – OMI » ont finalement été adoptées à l'été 2011 ; ce qui atteste de l'efficacité de la démarche européenne et illustre la théorie de l'ascenseur (V. introduction).

En avril 2015, le MEPC a convenu de contraindre les navires à enregistrer et à communiquer des données sur leur consommation de carburant. La 70e session du MEPC en octobre 2016, a permis l'approbation d'une feuille de route pour l'élaboration d'une stratégie globale de l'OMI concernant la réduction des émissions de GES provenant des navires. Malgré des similitudes, les deux approches divergent toutefois. Le système européen collecte plus de données et ces données sont publiques. Au niveau mondial, les données sont anonymes⁵. Le système « MRV » de l'OMI entre en application en mars 2018 et les données sont collectées, à partir de 2019. Au contraire, le système européen a démarré dès janvier 2018.

La Commission a prévu cependant une clause qui précise que le système « MRV européen » a vocation à s'aligner sur le système mondial. Cette issue appelle ce faisant réflexions sur la solidité du système mondial, tout en évitant de superposer les deux systèmes. Elles ont été programmées (*infra*). En tout état de cause, il appert, pour des raisons de maintien d'une concurrence équitable, c'est-à-dire des règles également contraignantes et coûteuses pour les armateurs, qu'il est préférable que s'applique à chacun, un système de collecte de données organisé au plan international.

L'Union européenne a ouvert, du 8 septembre au 1^{er} décembre 2017, une consultation publique sur la révision de la politique en matière de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions de CO₂ dues au transport maritime. La Commission a en effet décidé de réviser le règlement n° 2015/75. Cette décision fait suite à l'adoption, par l'Organisation maritime internationale, de lignes directrices sur la vérification des données et

⁵ Dans son considérant 10) le Règlement n° 2015/757, énonce que « ... L'accès public aux données relatives aux émissions contribuera à éliminer les obstacles commerciaux qui empêchent l'adoption de nombreuses mesures à coût négatif qui réduiraient les émissions de GES du transport maritime ».

leur gestion. L'objectif est d'aligner le système européen sur les règles de l'OMI. Une proposition législative a été présentée en ce sens le 4 février 2019⁶.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter au règlement MRV de l'UE sont les suivantes :

- 1) Les obligations de déclaration en cas de «changement de compagnie» doivent tenir compte des dispositions parallèles du système mondial de collecte de données de l'OMI. Cela permettra de faire en sorte que les mêmes entités juridiques s'acquittent, sur la base de périodes de référence calculées de manière similaire, des exigences de surveillance et de déclaration ;
- 2) Le paramètre «cargaison transportée» est conservé comme un paramètre de surveillance facultatif à utiliser par les compagnies qui souhaitent calculer et communiquer l'efficacité énergétique moyenne de leurs navires sur la base de la cargaison transportée ;
- 3) Le paramètre «temps passé en mer» actuellement appliqué est remplacé par le paramètre «heures pendant lesquelles le navire fait route» tel qu'il est défini dans le cadre du système mondial de collecte de données de l'OMI ;
- 4) Le calcul de la «distance parcourue» devrait être fondé sur les options retenues dans les lignes directrices pertinentes du système mondial de collecte de données de l'OMI ;
- 5) Le contenu minimal des plans de surveillance devrait être rationalisé afin de tenir compte des directives de l'OMI pour l'élaboration du plan de gestion du rendement énergétique du navire («Directives pour l'élaboration du plan de gestion du rendement énergétique du navire (SEEMP)»), sauf en ce qui concerne les dispositions qui sont nécessaires pour garantir que seules les données ayant trait à l'UE sont surveillées et communiquées dans le cadre du règlement MRV de l'UE ;
- 6) Les émissions de CO₂ générées par les navires à l'intérieur des ports de l'Union doivent en outre être surveillées et déclarées séparément, afin d'encourager le recours aux mesures disponibles pour réduire les émissions de CO₂ dans les ports de l'UE et de faire prendre davantage conscience des émissions du secteur du transport maritime.

2) Réduction mondiale des GES : l'Union européenne se range à l'issue « 50/50 »

Le 13 avril 2018, la Communauté maritime internationale s'est engagée à réduire les émissions « carbone ». Le transport maritime quitte cet état peu enviable de dernière exception aux accords internationaux sur le climat. Les pays membres de l'Organisation maritime internationale se sont finalement mis d'accord. Ils ont pris l'engagement de réduire «d'au moins 50 %» les émissions de gaz à effet de serre du secteur d'ici à 2050 par rapport au niveau de 2008, tout en appelant à *"poursuivre les efforts vers une décarbonation totale"*. Concernant plus particulièrement les émissions de CO₂, l'accord vise une diminution d'au moins 40% d'ici 2030 et la mobilisation de tous les efforts pour atteindre -70% d'ici 2050. A cet effet, une feuille de route dite « stratégie initiale » a été signée. Elle impose une réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre à la tonne par kilomètre d'ici à 2030, tout en poursuivant l'action menée pour atteindre 70 % d'ici à 2050.

⁶ Proposition de règlement du PE et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2015/757 du 4 février 2019 afin de tenir dûment compte du système mondial de collecte des données relatives à la consommation de fuel-oil des navires, *COM (2019) 38 final*

Cette initiative est soutenue par l'Union européenne (encore la théorie de l'ascenseur), avec un argument de poids, puisqu'elle menaçait d'agir unilatéralement, si aucun accord n'était obtenu à Londres, sachant qu'elle milite pour une réduction non pas de moitié mais de 70%, à tout le moins, des émissions de GES à l'horizon 2050. La Commission européenne, estime également que les mesures à prendre à court terme doivent être rapidement adoptées, et déployées avant 2023. Elle invite également les parties prenantes à démarrer au plus vite la préparation des mesures de long terme.

« Le secteur du transport maritime doit contribuer de manière juste aux objectifs de l'Accord de Paris », ont déclaré à l'unisson Violeta Bulc et Miguel Arias Cañete, commissaires aux transports et à l'action climatique. « Il est à présent crucial que des mesures efficaces de réduction des émissions soient adoptées rapidement et mises en place avant 2023. Les préparations sur l'action à plus long terme doivent aussi être lancées. » Bien que l'Union se faisait forte d'un objectif plus élevé, la Commission estime que le compromis est « un bon point de départ qui permettra des révisions et améliorations au fil du temps ».

Enfin, et au-delà de l'OMI, l'Union ne pourrait-elle faciliter l'avènement d'un « **droit maritime transnational du climat** » ? En d'autres termes, pour contourner l'écueil des réticences étatiques, serait-il possible de favoriser une autorégulation des entreprises et créer l'idée des « armateurs responsables ». En raison de la taille et de l'importance du marché européen, les opérateurs économiques peuvent difficilement faire abstraction des initiatives européennes. Cette autorégulation pourrait être impulsée par la création d'un **label européen de transport maritime durable**. Mais un instrument de protection du climat peut en cacher un autre. Une autre voie encore pourrait consister en l'adoption d'une tarification du carbone aux frontières de l'Europe. Cette **eurotaxe carbone** aurait le mérite d'inciter les partenaires commerciaux à verdir leurs transports. Néanmoins, elle pourrait susciter des représailles commerciales. Elle pourrait à tout le moins servir de moyen de pression. Plus que bon élève d'une politique maritime internationale responsable, en devenir le chef de fil : telle devrait être résolument l'ambition de l'Union !...

II. LIMITER LES POLLUTIONS MARITIMES ATMOSPHERIQUES LOCALES

Sur la période 2007-2012, le transport maritime est réputé avoir émis 20,9 millions de tonnes de NOx et 11,3 millions de tonnes de SOx par an en moyenne. Ces deux substances sont tout à la fois nocives pour la santé (maladies pulmonaires) et pour l'environnement (pluies acides et eutrophisation des écosystèmes aquatiques).

En réponse à ces situations tout à fait préoccupantes, adoptée en 1997, l'Annexe VI « *Règles pour la Prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires* » de la Convention Marpol entrée en vigueur en 2005, établit une législation internationale établissant les premières zones de contrôle des émissions de SOx et de NOx : Emissions Control Areas (ECA). Les ECA sont des zones maritimes dans lesquelles des contrôles stricts des navires marchands ont été établis par l'OMI pour minimiser les émissions de ces polluants atmosphériques.

L'Annexe VI de la Convention Marpol a été révisée en juillet 2010 et a introduit des limites d'émission encore plus rigoureuses. Depuis 2011, quatre ECA existent à travers le monde : 1) les zones de la mer Baltique et de la mer du Nord pour les émissions de soufre ; 2) les zones de l'Amérique du Nord (couvrant des zones côtières au large des États-Unis et du Canada) et la zone maritime Caraïbe des États-Unis (entourant Porto Rico et les Îles Vierges américaines) pour les émissions de SOx et de NOx et les particules. Depuis le 1er janvier 2015, le taux de soufre toléré pour les carburants des navires en zones ECA est passé à 0,1 % contre 1 % auparavant. La limite de 0,1 % ne concernait jusqu'alors que les navires en escale pendant plus de deux heures dans les ports de l'UE... Ce qui illustre le retard de l'International sur l'Européen... La zone couvrant la Manche, la mer du Nord et la Baltique, a toutes les chances de devenir également « NECA ». La demande a été présentée lors du 70e MEPC de l'OMI. Jusqu'à présent, seule la zone d'émission spéciale américaine était à la fois SECA et NECA. À l'inverse du soufre dont les limites s'imposent aux navires existants, les seuils prévus dans une NECA ne concernent que les navires neufs. Mais le spectre d'application est bien plus large puisque le NOx est aussi produit par les moteurs alimentés au gasoil, ce qui intègre les navires de travail comme les remorqueurs, les bateaux de pêche ou encore les yachts.

Au niveau européen, en application de la défunte directive maritime dite « soufre » (directive n° 2012/33⁷), les émissions de soufre des navires sont donc limitées à 0,1 % dans une zone maritime couvrant le Nord de l'Europe de la Manche à la mer Baltique. Pour se conformer à cette réglementation européenne, les entreprises de transport maritime ont dû faire face à des coûts supplémentaires (nouveaux carburants, filtres) compris entre 2,6 et 11 milliards d'euros. L'impact de cette directive reste cependant limité. Dans les autres zones européennes en effet, y compris la Méditerranée, les taux restent encore (voir *infra.*) peu voire pas régulés et peuvent atteindre 4 %.

L'essentiel demeure aujourd'hui dans la directive n° 2016/802/UE⁸ sur la réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides⁹ codificatrice des acquis législatifs et réglementaires. Il en découle au regard du droit international que l'Union européenne fait figure ici aussi de premier de la classe et même stimule par son action l'évolution de ce dernier. La raison d'être de cette pro-activité est expliquée dans le considérant 5 de la directive

« Les émissions des navires dues à la combustion de combustibles marins présentant une teneur élevée en soufre contribuent à la pollution de l'air sous la forme d'émissions de dioxyde de soufre et de particules qui nuisent à la santé humaine et à l'environnement et contribuent aux dépôts acides. En l'absence des mesures énoncées dans la présente directive,

⁷ Directive 2012/33/UE du PE et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, *JOUE n° L 327 du 27 novembre 2012, p.1*

⁸ Directive (UE) 2016/802 du PE et du Conseil du 11 mai 2016 concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, *JOUE n° L 132 du 21 mai 2016, p. 58*

⁹ Rapport de la Commission au PE et au Conseil du 16 avril 2018 relatif à la mise en œuvre et au respect des normes en matière de teneur en soufre des combustibles marins établies par la directive 2016/802/UE concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, *COM (2018) 188 final*

les émissions dégagées par le transport maritime auraient bientôt dépassé les émissions générées par l'ensemble des sources terrestres. »

A. Développement d'une législation « marpol-conforme »

D'emblée il convient de souligner qu'à l'instar de l'annexe VI de la convention MARPOL révisée, l'Union européenne a aussi imposé l'utilisation de combustibles d'une teneur maximale en soufre de 0,50 % dans toutes les autres eaux relevant de la juridiction d'un État membre, en dehors des zones de contrôle des émissions de SOx, à compter du 1^{er} janvier 2020. Mais contrairement à l'annexe VI révisée de la convention MARPOL, l'entrée en vigueur de cette exigence dans l'UE en 2020 n'est pas subordonnée à la réalisation d'une analyse de la disponibilité de combustibles conformes. Ensuite, force est de relever que sans l'Union l'échéance 2020 n'aurait pas été maintenue au plan mondial. Enfin demeure la question méditerranéenne pour laquelle une zone SECA est énergiquement plaidée au niveau de l'Union.

Outre cet activisme international, l'Union s'est engagée dans des règles régionales au-delà des préconisations mondiales. C'est ainsi en premier lieu que les navires assurant du transport régulier de passagers à destination ou en provenance de ports européens sont d'ores et déjà astreints à un carburant soufré à moins de 1,5 % là où Marpol a fixé la barre à 3,5 %. Les navires « passagers » opèrent par définition en proximité des zones côtières ; à ce titre l'incidence sur la santé humaine est plus directe. Dans le même esprit un seuil abaissé a été imposé pour les navires à quai. Dès qu'un navire demeure comme tel plus de deux heures il doit utiliser un combustible soufré à moins de 0,1 %. Les quais européens sont donc mis au diapason des zones SECA.

La réduction des concentrations de SO₂ dans l'air ambiant deviendra donc réalité pour toutes les autres régions côtières de l'UE avec l'entrée en vigueur en 2020 de la teneur maximale à 0,5 %. Toutefois, il reste encore à déterminer si cette limite apportera les mêmes bénéfices que la limite de 0,10 % dans les zones de contrôle des émissions de SOx européennes. Permettra-t-elle à tous les citoyens de l'UE de bénéficier de la même protection contre la pollution de l'air par les navires ?

L'énergie développée par les pouvoirs publics européennes en la matière se manifeste enfin au détour de l'article 18 de la directive n° 2016/802/UE qui stipule que « *les sanctions déterminées doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives et elles peuvent comprendre des amendes calculées de manière à, au minimum, priver les responsables des avantages économiques tirés de la violation des dispositions nationales visées au premier alinéa, tout en augmentant progressivement* ». L'intention est louable. Ne pas s'en féliciter serait une erreur.

Mais toute médaille a un revers Il demeure que les sanctions envisagées ne sont pas harmonisées. Du coup certains niveaux de sanctions sont loin d'être dissuasifs : 800 euros pour la Pologne ou les Pays Baltes contre 200 000 euros et jusqu'à un an d'emprisonnement en France. Cette simple constatation est significative du fait que le principal problème reste

l'application de la législation. Les contrôles des émissions demeurent sous la responsabilité des autorités nationales et peuvent être quasiment inexistantes. Ce qui ouvre le dossier de l'effectivité.

B. L'effectivité du droit européen en écho au droit international

La Commission a chargé l'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime d'activités supplémentaires visant à faciliter la mise en œuvre et le contrôle de l'application des exigences relatives à la faible teneur en soufre. Cette dernière fournit ainsi une assistance technique spécifique aux administrations des États membres, sous la forme d'ateliers et de séminaires de formation, d'échanges des meilleures pratiques et d'autres orientations et outils techniques. La Commission a aussi mandaté l'AESM pour qu'elle réalise un «cycle de visites» dans les États membres, afin d'observer la mise en œuvre effective de la directive. Les visites de l'AESM s'effectuent généralement sur plusieurs jours, pendant lesquels la législation et les procédures nationales font l'objet de discussions approfondies avec les différentes autorités compétentes (ministères, garde-côtes et autorités locales telles que les autorités portuaires, par exemple).

Le cycle de visites a débuté à la fin de l'année 2016 et devrait s'achever en 2021. Fin 2017, sept États membres avaient reçu la visite de l'AESM. Les premières réactions des États membres confirment que les observations de l'AESM améliorent la compréhension mutuelle et servent de catalyseur à un dialogue national et à des actions de suivi destinées à garantir l'efficacité des mesures de transposition nationales. L'AESM prévoit d'organiser un atelier à mi-parcours, en 2019, afin de discuter des résultats déjà obtenus. Une fois que tous les États membres auront reçu la visite de l'AESM, celle-ci présentera à la Commission un rapport de synthèse contenant ses observations générales et ses conclusions en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive.

Outre l'AESM, le Forum européen du transport maritime durable (ESSF) à la suite du «*Sustainable Waterborne Transport Toolbox*» (dispositif pour un transport par voie d'eau durable) de septembre 2011, la Commission a mis en place, en 2013, ce Forum comme espace destiné à encourager un dialogue et une coopération structurés entre ses différents services, les États membres et les acteurs du secteur maritime, afin de mieux cerner les difficultés que rencontre le secteur du transport maritime de l'Union¹⁰. Outre les sujets techniques liés aux diverses possibilités de mise en conformité concernant la faible teneur en soufre, l'ESSF s'intéresse aussi à la compétitivité du secteur des transports maritimes de l'Union et aux nouveaux moyens de financement d'un transport maritime durable.

Le sous-groupe «Mise en œuvre de la directive «soufre», remplacé aujourd'hui par le sous-groupe «Émissions atmosphériques des navires», a joué entre autre exemple un rôle déterminant dans la préparation de l'entrée en vigueur de l'exigence d'une teneur en soufre de 0,1 % dans les zones de contrôle des émissions de SOx européennes. Mais le champ d'action

¹⁰ Décision de la Commission du 24 septembre 2013 relative à la création du groupe d'experts pour un transport maritime durable, *COM(2013) 475 final du 28 juin 2013*

de l'ESSF ne se limite pas à la mise en œuvre de la directive «soufre». Il aborde également les problématiques des émissions de gaz à effet de serre et des déchets d'exploitation des navires. Son travail facilite l'élaboration des documents d'orientation de la Commission et de l'AESM, des actes non législatifs de la Commission destinés à préciser les actes législatifs, des propositions à l'OMI. La « politique maritime responsable » de l'Union fait en sorte de se situer sur le chemin d'une démocratie participative associant la plupart des acteurs de cette dernière.

III. LIMITER LES POLLUTIONS ATMOSPHERIQUES PAR LE MARITIME

Au-delà de l'angle réglementaire, l'opérationnel est loin d'être l'absent de l'action de l'Union en matière de lutte en faveur de la réduction des pollutions atmosphériques engendrées par les activités maritimes. L'orientation donnée aux financements européens en faveur de la politique relative au changement climatique ménage à cet effet une place au maritime, avec à titre principal sur le programme intitulé « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe » (MIE), le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), institué dans la cadre du plan d'investissement pour l'Europe (plan Juncker). Le MIE est indissociable de la politique de Réseaux transeuropéens. Avec ce dernier, pourrait enfin se confirmer l'ambition de réduire l'impact climatique des autres modes de transport en privilégiant la solution maritime, de prime abord plus vertueuse.

Deux textes principaux forment le cadre législatif de l'action en faveur des réseaux transeuropéens sur la période 2014-2020 :1) le règlement n° 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)¹¹ ; 2) le règlement n°1316/2013 établissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), avec son volet transport (MIE-T)¹².

Le premier, technique, définit la substance du RTE-T. Ce dernier marie un réseau central visant en particulier à réunir les plus grands pôles européens (grandes agglomérations, capitales, grands ports et grands aéroports) et un réseau global qui le complète. Il fixe les caractéristiques minimales qui doivent être satisfaites par les réseaux. Il affiche un objectif d'achèvement des projets visant à constituer le réseau central et global respectivement pour 2030 et 2050.

¹¹ Règlement (UE) n° 1315/2013 du PE et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE, *JOUE n° L 348, 20 déc. 2013, p. 1–128*

¹² Règlement (UE) n° 1316/2013 du PE et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010, *JOUE n° L 348 du 20 déc. 2013, p. 129–171*

Le second règlement fixe les objectifs et priorités en matière de financement de l'Union pour contribuer à la mise en œuvre du RTE-T. Le MIE devait ainsi permettre de financer des projets d'intérêt commun avec un budget estimé suite à la mise en place du FEIS, à environ 24 Md€, dont 11,3 milliards fléchés vers les pays dits de la cohésion territoriale¹³. Neuf corridors centraux ont été définis et bénéficient en priorité des financements issus du MIE : Baltique/Adriatique ; Mer du Nord / Baltique ; Méditerranée ; Europe orientale / Méditerranée orientale ; Scandinavie / Méditerranée ; Rhin / Alpes ; Atlantique ; Mer du Nord / Méditerranée ; Rhin / Danube.

Le concours financier du MIE cible son action, entre autre, sur les autoroutes de la mer et les plateformes multimodales. Le mot est donc lâché : autoroutes de la mer et « multimodalités ». L'Union européenne tourne autour de ces sujets depuis vingt ans, avec beaucoup de tergiversations, notamment quant au positionnement du maritime. Si on prend la machine à remonter le temps, il appert que les premières orientations des programmes allant en ce sens ont été adoptées en 1996, puis révisées à plusieurs reprises avec en juin 2001, le Livre Blanc de la Commission européenne, intitulé « *la politique européenne des transports à l'horizon 2010/ l'heure des choix* », qui met en avant le concept des autoroutes de la mer. La stratégie européenne de transport maritime 2009/2018 a elle aussi défini comme objectif l'achèvement du marché unique et de développer le transport maritime de courte distance (*short sea shipping*) en créant un espace européen de transport maritime sans frontières plus compétitif et respectueux des engagements internationaux en termes de développement durable.

Mais de ce point de vue, la stratégie sensée se traduire concrètement par les axes maritimes du Réseau transeuropéen de transport (RTE-T ou TEN-T) n'a pas rencontré le succès escompté. L'actuel projet « RTE-T », reste concentré sur le cœur économique de l'Europe sur quelques très grands axes européens essentiellement routiers et se traduit par un maillage territorial incomplet, sans stratégie suffisante de complémentarité entre moyens de transport ou report modal. Le projet d'autoroutes de la mer, conçu comme un moyen de désengorger les réseaux routiers, est un échec dans la mesure où il a permis de renforcer des axes maritimes déjà très empruntés et non pas d'en développer de nouveaux, ce qui est particulièrement visible dans le cas de la France.

Pourtant demeure inscrite l'ambition **d'augmenter la part des moyens de transport les plus respectueux de l'environnement**, donc du maritime... Le déploiement des autoroutes de la mer, composante maritime du RTE-T, reste à l'ordre du jour autant qu'inabouti, bien qu'il soit indubitablement destiné à favoriser le report modal et l'intermodalité en Europe. Ce qui est regrettable, car l'intermodalité renvoie à l'ensemble des solutions de transport alternatives au « tout routier » : fret ferroviaire, transports fluvial et maritime. Et l'Union Européenne présente des atouts non négligeables pour développer un transport maritime alternatif au transport routier avec 23 États membres ayant accès à des façades maritimes....

¹³ Bulgarie, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Malte, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie

La révision du RTE-T, donc des autoroutes de la mer et de son programme détaillé de mise en œuvre, est prévue à horizon 2023. Un redéploiement budgétaire avec une remise à plat complète des critères d'attribution des fonds du MIE, donc des projets sélectionnés par la Commission apparaissent nécessaire. L'Union doit résolument concourir plus avant au soutien financier des projets liés au report modal au profit du secteur maritime.

Dans le cadre du prochain budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027, la Commission européenne propose aujourd'hui de reconduire le «**Mécanisme pour l'interconnexion en Europe**» en le dotant d'un budget de 42,3 milliards d'euros, afin de soutenir les investissements dans les réseaux transeuropéens d'infrastructures et particulièrement dans le secteur des transports à hauteur de 30,6 milliards d'euros. Cela représente une augmentation de 47 % par rapport au budget alloué pour la période 2014-2020.

Dans cette perspective elle affiche l'intention d'accentuer la dimension environnementale du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, en fixant comme objectif de **consacrer 60 % de son budget aux objectifs climatiques**. Vers une « Mobilité sûre, **propre** et connectée » ; tel est le mot d'ordre ! Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe soutiendra une mobilité intelligente en tant qu'elle contribue à la décarbonation des transports en accordant la priorité aux modes de transport respectueux de l'environnement.