

Intervention de Marie-Françoise SIMON ROVETTO, membre de l'Académie de marine, devant la section droit et économie.

La contribution de l'industrie du transport maritime à la transition écologique

Ce rapport répond à un besoin exprimé de longue date par les membres du Conseil de disposer d'un état des lieux complet des mesures prises dans ce domaine d'activités en faveur de la protection et de la préservation de l'environnement. La question est en effet, devenue un sujet récurrent de ses réflexions mais ces dernières ne trouvent pas de travaux synthétiques précis, au niveau national en particulier, pour documenter les débats.

La polémique virulente qui, à partir de la crise des gilets jaunes, s'est développée pour dénoncer le caractère polluant de l'exploitation des navires, nous a convaincu que nous ne pouvions pas nous satisfaire d'un simple bilan mais qu'il était nécessaire de fournir les éléments susceptibles d'objectiver le débat et de proposer au Gouvernement les voies d'une évolution plus affirmée pour répondre à l'aggravation de la crise climatique.

Le titre du rapport remis au Gouvernement en juillet dernier mérite ainsi une explicitation. L'expression « d'industrie du transport maritime » ne couvre pas seulement l'activité de transport mais aussi l'interface avec les complexes industrialo-portuaires. Celle de « transition écologique » embrasse l'ensemble des problématiques environnementales liées à la mer, qu'il s'agisse de la prévention des diverses pollutions, de la protection de la biodiversité marine ou des enjeux nouveaux de la décarbonation de l'activité humaine. Elle inclut donc les thèmes de la transition énergétique et climatique dans une démarche holistique rompant avec la logique de silos qui prédomine encore aujourd'hui. Enfin, le terme de « contribution » renvoie à trois ordres de considérations. Il valorise les progrès incontestables accomplis par les acteurs économiques du secteur en faveur de l'environnement, il permet ensuite de souligner la part proportionnellement faible du transport maritime dans la somme des rejets mondiaux de gaz à effet de serre et il souligne, in fine, les atouts que devrait représenter ce mode de transport pour permettre une décarbonation substantielle de l'atmosphère.

L'étude s'inscrit dans le temps long qui va des premières politiques volontaristes engagées par une communauté d'Etats aux abords du dernier quart du XX^e siècle, jusqu'à l'objectif de décarbonation planétaire arrêté par l'ONU à l'horizon de 2050. Dans ce cadre, l'étude décline un demi-siècle de mesures et deux temps forts: le changement brutal de paradigme à l'orée du millénaire qui conduit à une prise de conscience nouvelle des enjeux océaniques et le sentiment d'urgence qui prévaut désormais et appelle à engager un programme spécifique volontariste au cours de la présente décennie, jugée à de nombreux égards décisive par les experts scientifiques.

Nous avons privilégié une approche dynamique des mesures déjà prises en identifiant quatre séquences conjuguant un classement chronologique et thématique qui, dès lors, a structuré toute notre réflexion.

La première séquence consacrée à la prévention de la pollution des mers par les déversements d'hydrocarbures débute à la fin des années soixante. Les marées noires catastrophiques dont le cycle s'ouvre en 1967 avec le naufrage du Torrey Canyon soulèvent une émotion mondiale et suscitent une réponse des pouvoirs publics inédite par sa vigueur et sa réactivité. L'adoption de la Convention internationale MARPOL en 1973 et de son Protocole en 1978 constitue un indéniable tournant dans l'histoire de l'environnement marin. En rupture avec la

philosophie traditionnelle libérale de l'OMI, elle conçoit un ensemble d'interdictions et d'obligations opposables non seulement aux armements mais aussi aux Etats signataires, engagés à concevoir des dispositifs de contrôle et un appareil répressif dédiés. Cette démarche s'inscrit d'ailleurs dans la ligne sécuritaire qui se développe alors, dans le cadre d'une intense production normative réglementant la navigation maritime, avec l'adoption, notamment, des conventions COLREG (1972), SOLAS (1974), STCW (1978) et la convention n°147 de l'OIT réprimant l'exploitation de navires sous normes.

MARPOL 73-78 s'apprécie comme la véritable matrice de la lutte contre la pollution des navires, l'instrument universel de référence, régulièrement incrémenté depuis sa création, le socle juridique à partir duquel l'OMI va décliner son action de protection de l'environnement et autour duquel vont se structurer les législations nationales -et communautaires -portant sur le même objet. Ratifiée par 136 Etats, la date d'entrée en vigueur de ses dispositions successives consacre une application à l'échelle planétaire de chaque nouveau train de mesures.

La deuxième séquence relative à la lutte en faveur de la qualité des milieux marins s'ouvre durant la même période, toutefois, les sujets ne relèvent pas de la même problématique car ce ne sont plus les catastrophes accidentelles mais les effets cumulés de l'activité humaine qui sont en cause, tels que les mettent progressivement en évidence les investigations scientifiques. Les pollutions d'origines multiples et souvent diffuses peuvent se révéler de manière différée, sans qu'il soit permis d'en reconstituer la chaîne des causes. Si bien que la Convention MARPOL, fondée sur l'identification unique du navire comme source de pollution, ne trouve que partiellement à s'appliquer, alors que la dégradation de la qualité des eaux marines est imputable, pour au moins 80%, à des sources d'origine tellurique.

Dans ce contexte différent, les instruments de prévention de la pollution ne progressent qu'à bas bruit.

MARPOL accueille ainsi deux nouvelles annexes traitant de la régulation écologique de l'exploitation usuelle des navires, également en 1973 mais il faudra attendre respectivement 1988 et 2003 pour qu'elles entrent en vigueur. D'autres conventions connaissent une difficile gestation, telle la convention de l'OMI pour le contrôle de la gestion des eaux de ballast adoptée en 2004 mais qui n'entrera en vigueur que 13 ans plus tard, dans des conditions d'ailleurs non consensuelles. L'on peut aussi citer la Convention de Hong Kong sur la prévention de la pollution par le recyclage des navires adoptée depuis 2009 mais qui ne réunit toujours pas les conditions de ratification suffisantes pour devenir applicable.

Ce bilan en demi-teinte demeure cependant meilleur que celui qu'enregistrent les instruments juridiques régulant les pollutions d'origine terrestre, comme en témoigne de manière particulièrement alarmante la difficulté des instances publiques internationales ou nationales à répondre efficacement au défi gigantesque que représente l'éradication des déchets plastiques en mer.

Les années 2000 consacrent la reconnaissance d'un troisième défi pour le transport maritime, celui de la réglementation des rejets atmosphériques des navires. C'est en 1997 que l'OMI introduit dans une nouvelle annexe de la convention MARPOL l'interdiction d'émettre, depuis les navires, de façon délibérée, des substances appauvrissant la couche d'ozone. Suivent des dispositions du même texte incitant les Etats à réglementer les émissions de composés organiques volatils (COV). La désulfuration des effluents des navires constitue cependant la mesure phare de cette thématique car cette question a été propulsée en quelques années au premier plan des problèmes environnementaux causés par les navires, elle est devenue le principal objet de la polémique que j'évoquais en introduction de mon propos et la

matière d'une intense activité régulatrice internationale depuis six ans. Il convient d'insister : les nouvelles règles très contraignantes adoptées par l'OMI à compter du 1er janvier 2020 représentent un saut qualitatif majeur au plan environnemental pour la communauté maritime et s'inscrivent dans une dynamique qui n'est pas sans rappeler la puissance de réaction qu'avait suscitée, en son temps, la régulation des rejets pétroliers en mer. Son impact économique est sérieux, qu'il s'agisse des surcoûts engagés par les armements ou des répercussions à terme des nouvelles interdictions sur l'économie générale du marché des produits pétroliers. On retiendra surtout que la mise en œuvre de ces nouvelles règles marquent l'engagement, en ce moment même, de la première étape effective de la transition énergétique du secteur, avec l'introduction du GNL comme carburant - même s'il s'agit encore d'une source d'énergie fossile-et l'aménagement de sources alternatives d'énergie à quai, ce qui concourt à une redistribution mondiale de l'attractivité des ports.

La dernière séquence s'ouvre devant nous, c'est l'enjeu primordial de la décarbonation du transport maritime. La problématique n'est plus ici spécifique mais renvoie à des données communes aux autres secteurs d'activité économique. Alors que la précipitation de l'urgence climatique appelle des mesures drastiques de réduction des émissions de dioxyde de carbone, les entreprises maritimes comme les établissements portuaires sont, à l'instar des autres activités, confrontés à la nécessité impérieuse d'engager sans délais leur conversion énergétique, alors que les verrous technologiques ne sont toujours pas levés, et expriment un besoin massif d'investissement quand la période se caractérise par un niveau exceptionnel d'incertitudes.

En regard de ces défis, le Conseil supérieur de la marine marchande formule des propositions à l'adresse du Gouvernement. Il constate en premier lieu que dans cette période de transition si particulière, le transport maritime est le seul mode de transport à ne pas bénéficier d'une stratégie nationale connue entre les acteurs économiques et les pouvoirs publics. Elle est pourtant nécessaire parce qu'en dépit de l'effervescence créatrice qui anime le milieu, l'intervention publique est indispensable pour fédérer les énergies, offrir l'accompagnement financier considérable qui se dessine, assurer la sécurité juridique des innovations et des expérimentations ainsi que la protection de nos intérêts nationaux.

Nous proposons non pas l'exposé d'orientations stratégiques générales - elles sont bien identifiées- mais la construction d'une feuille de route opérationnelle qui permette de mobiliser directement les leviers disponibles dans un cadre chronologique de moyen terme, soit dix années. Ce cadre d'action devrait cependant être global car la décennie qui commence est aussi celle de la biodiversité et ce doit être le même instrument programmatique qui traite des différents impératifs environnementaux à considérer: l'approfondissement des mesures de prévention des pollutions marines et atmosphériques, la préservation des milieux marins et littoraux, les actions successives en faveur de la conversion énergétique. Dans ce calendrier décennal, deux séquences complémentaires seraient envisagées. La première, prioritaire jusqu'en 2025, viserait principalement la mise en œuvre accélérée des stratégies de déploiement du GNL, très attendue par les opérateurs. Elle serait conjuguée avec une promotion déterminée de la réduction de la vitesse des navires qui permette de relancer la première tentative- non concluante -portée par la partie française à l'OMI en 2019.

La seconde séquence, initiée en même temps que la première, mais avec une montée en puissance plus progressive jusqu'en 2030, assurerait le portage des technologies innovantes et s'attacherait à ce que le mode maritime soit effectivement pris en compte dans le déploiement des stratégies nationales de transition énergétique, écologique et climatique.

Enfin, ce cadre d'action devrait être tourné vers l'avenir, au delà de l'échéance de 2030 et stimuler la réflexion prospective en faveur d'un monde moins carboné. On n'oublie pas cette équation simple: contrairement aux modes aérien et routier, il n'existe pas d'alternative au transport maritime comme vecteur d'une économie mondialisée. Aussi serait-il opportun de considérer par quelles mesures (report modal notamment), un transport maritime affichant une empreinte carbone proportionnellement modeste, s'il est aujourd'hui considéré comme une part (réduite) du problème peut être envisagé, demain, comme une part notable de la solution.

Les échanges qui suivent l'exposé de notre consœur portent tout d'abord sur quelques éléments de contexte : le Grenelle de la mer (2009) qui représente un vrai point de rupture dans le traitement des questions de l'écologie maritime, les diverses Stratégies nationales dont Mer et Littoral de 2017, diverses conventions comme la convention sur l'Antarctique mais aussi des initiatives venant des armateurs comme la baisse de la vitesse d'exploitation des navires ou le Fleet center de CMA CGM (générateur de 400 ME d'économies). Noter aussi que les autoroutes de la mer si elles restent pour l'essentiel à l'état de projet existent et produisent leur effet régulateur. Le projet français de zone ECA en Méditerranée doit aussi être noté en ayant soin d'associer les Etats de la rive sud.

Il est rappelé que la définition d'un cadre stratégique est nécessaire pour les opérateurs qui doivent pouvoir « naviguer sur l'avant » quand ils lancent des investissements aussi lourds que la construction d'une dizaine de grands porte conteneurs motorisés au GNL (exemple de CMA CGM) tandis que la concurrence (Maersk) envisage de passer directement à l'hydrogène et pourrait « donner le ton » aux autres armements.