



HAL
open science

LA STRATEGIE DE REDUCTION DES EMISSIONS MARITIMES INTERNATIONALES DE GAZ A EFFET DE SERRE APRES L'ACCORD DE PARIS

Sophie Gambardella

► **To cite this version:**

Sophie Gambardella. LA STRATEGIE DE REDUCTION DES EMISSIONS MARITIMES INTERNATIONALES DE GAZ A EFFET DE SERRE APRES L'ACCORD DE PARIS. *Revue juridique de l'environnement*, 2017, Après l'Accord de Paris : quels droits face aux changements climatiques ?, Spécial, pp.201-214. halshs-02130792

HAL Id: halshs-02130792

<https://shs.hal.science/halshs-02130792>

Submitted on 3 Feb 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.

LA STRATEGIE DE REDUCTION DES EMISSIONS MARITIMES INTERNATIONALES DE GAZ A EFFET DE SERRE APRES L'ACCORD DE PARIS

Réflexions sur la pertinence de l'Organisation maritime internationale en tant qu'échelle d'action.

THE STRATEGY FOR THE REDUCTION OF GREENHOUSE GASES EMISSIONS FROM SHIPS AFTER THE PARIS AGREEMENT

Reflections on the relevance of the International Maritime Organization as a level of action.

Sophie Gambardella

Chargée de recherche CNRS

Université de Strasbourg, CNRS, SAGE UMR 7363, F-67000 Strasbourg France

Mots clés – émissions maritimes de gaz à effet de serre ; principe des responsabilités communes mais différenciées ; mécanismes de marché ; organisation maritime internationale.

Résumé – Les émissions maritimes de gaz à effet de serre représentent aujourd'hui 3% des émissions mondiales et ce chiffre devrait croître dans les années à venir. Dès lors, il est évident que le secteur maritime doit contribuer à l'effort mondial pour atteindre l'objectif des 2°C fixé dans l'Accord de Paris. Depuis le Protocole de Kyoto, l'OMI s'est vu reconnaître la compétence pour agir dans ce domaine mais les mesures adoptées au sein de l'organisation semblent aujourd'hui peu ambitieuses eu égard au défi à relever. La question de la pertinence de l'OMI comme échelle d'action pour diminuer les émissions maritimes de gaz à effet de serre se pose alors d'autant plus que l'Union européenne entend s'emparer de la question. Pencher notre regard sur les verrous et les leviers de l'action de l'OMI dans ce domaine permettra d'identifier les priorités de l'organisation pour contribuer de manière déterminante à remplir l'objectif des 2°C.

Keywords – greenhouse gases emissions from ships ; principle of common but differentiated responsibilities ; emissions trading ; International Maritime Organization.

Abstract – Greenhouse gases emissions from ships now account for 3% of global emissions and this number is expected to increase in the coming years. From then on, it is obvious that the maritime sector must contribute to the global effort to reach the 2 ° C target set in the Paris Agreement. Since the Kyoto Protocol, the OMI saw recognizing the competence to act in this domain but the measures adopted within the organization seem little ambitious in view of the challenge today. The question of the relevance of the IMO as a level of action to reduce greenhouse gas emissions is therefore all the more important as the European Union intends to seize the issue. Focusing our attention on the locks and levers of IMO's work in this area will make it possible to identify the priorities of the organization in order to contribute decisively to the 2 ° C objective.

Le transport maritime représente aujourd'hui 3% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Or, la croissance rapide du commerce conduit à estimer qu'en 2050, ces émissions vont atteindre 17 à 25% des émissions mondiales maximales qu'il faudrait autoriser pour maintenir le réchauffement de la planète en-dessous de 2°C, objectif fixé dans l'Accord de Paris¹. Le protocole de Kyoto, en son article 2.2, a explicitement laissé à l'Organisation maritime internationale (OMI) la compétence pour limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre, non réglementées par le Protocole de Montréal, provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports maritimes. L'OMI a ainsi, depuis 1997, engagé un travail de fond pour la réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre. Toutefois, les mesures prises au sein de l'OMI restent, selon certains observateurs, largement insuffisantes, pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. L'Union européenne voudrait notamment que les émissions maritimes de gaz à effet de serre soient, comme les émissions provenant d'autres sources, incluses dans un marché carbone.

Le 15 février 2017, lors de l'adoption en première lecture de ses amendements à la proposition de directive du Parlement et du Conseil visant à réformer le système du marché carbone européen pour la période 2021-2030², le Parlement européen a ajouté un nouveau paragraphe relatif aux émissions maritimes de CO₂ au considérant 2 de la directive. Dans ce paragraphe, tout en reconnaissant les efforts en cours au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour diminuer les émissions maritimes internationales de CO₂, le Parlement européen a posé un ultimatum à l'organisation. En effet, selon ce paragraphe, l'OMI a jusqu'à fin 2021 pour conclure un accord qui fixe des objectifs clairs de réductions des émissions maritimes internationales de CO₂, à défaut de quoi le secteur sera inclus dans le marché carbone européen. En réaction à cette proposition d'amendement, impulsée par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen, le Secrétaire général de l'OMI a fait part, dès janvier 2017, aux Présidents du Parlement européen, du Conseil européen et de la Commission européenne, de l'impact négatif d'une telle décision sur le travail mené jusqu'à lors par l'OMI dans ce domaine. Malgré tout, le Parlement européen a maintenu cette proposition d'amendement, en première lecture du texte, installant ainsi un climat diplomatique tendu entre les deux organisations internationales. Dans ce contexte, la position du Parlement européen risque, selon le Secrétaire général de l'OMI, de créer de la défiance vis-à-vis de l'Organisation maritime internationale.

A la lumière de cette actualité, il semble qu'une réflexion doit être engagée sur la pertinence de continuer à mener, après l'Accord de Paris, une stratégie de réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre à l'échelle de l'OMI et donc en dehors du système juridique dédié au climat. Cette réflexion nécessitera de réfléchir selon deux axes. Dans un premier temps, il conviendra de revenir sur les actions menées par l'Organisation maritime internationale et sur la manière dont celles-ci se sont articulées avec le travail mené dans le cadre de la CCNUCC, afin d'identifier les leviers mais aussi les verrous pour une action efficace de réduction des émissions maritimes internationales de gaz à effet de serre. Cette analyse permettra, dans un second temps, de réfléchir au potentiel d'efficacité, mais peut-être surtout aussi d'effectivité, des instruments mis en place après l'Accord de Paris au sein de l'OMI et donc plus globalement à la pertinence de cette échelle d'action pour la réduction des émissions maritimes internationales de gaz à effet de serre.

I – LA TUNIQUE DE NESSUS OFFERTE PAR LE PROTOCOLE DE KYOTO A L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE

¹ Selon un rapport de l'OMI de 2007, le trafic maritime devrait être multiplié environ par quatre entre 2007 et 2050 et, en conséquence, les émissions de gaz à effet de serre seront multipliées par deux voire trois.

² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, adoptée par la Commission européenne le 17 juillet 2015, 2015/0148 (COD).

L'article 2.2 du Protocole de Kyoto, en confiant à l'OMI la question de la réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre, a opéré, dès 1997, une décentralisation fonctionnelle de la question. Le régime climat a ainsi « orchestré » la répartition des compétences entre organisations internationales dans le domaine. Toutefois, la clarté apparente de la formulation de l'article dissimule la double difficulté engendrée par cette disposition. Tout d'abord, le flou juridique qui entoure les liens entre le système climat et l'Organisation maritime internationale a été un réel obstacle à l'avancée des négociations au sein de l'OMI. Ensuite, l'introduction de la question des émissions maritimes de gaz à effet de serre dans le système juridique de l'OMI n'a pas été, d'un point de vue juridique, aussi évidente que ce que le Protocole de Kyoto laissait à penser.

A. LA VOLONTE FERME DE L'OMI D'ASSEOIR SON AUTONOMIE VIS-A-VIS DE LA CCNUCC

Si des raisons politiques ont largement présidé à la décision au sein du Protocole de Kyoto de confier à l'OMI la compétence en matière de gestion des émissions maritimes de gaz à effet de serre, des raisons techniques sont venues appuyer cette position. Dès les négociations du Protocole de Kyoto, l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique (SBSTA) de la CCNUCC a relevé l'extrême difficulté pour les Etats de comptabiliser les émissions maritimes de gaz à effet de serre nationales et internationales dans les inventaires nationaux. L'OMI, de part son expérience dans le domaine, apparaissait alors comme mieux armé pour établir un système d'inventaire opérationnel. Toutefois, cette délégation de compétence n'a pas été le signe d'un abandon complet de la question des émissions maritimes de gaz à effet de serre par la CCNUCC dans la mesure où la coopération entre les deux enceintes a été très étroite au point même que l'OMI a dû affirmer son autonomie vis-à-vis du régime climat.

Dès 1997 par sa résolution 8, l'OMI a mis en place une coopération avec la CCNUCC, qui a rapidement été officialisée par un échange de lettres. Cette coopération s'est notamment matérialisée par la présence du Secrétariat de l'OMI aux sessions de la CCNUCC et du SBSTA. Une coopération technique s'est ensuite installée entre l'OMI et le SBSTA afin de permettre un échange de données. A partir de 2000, le secrétariat de la CCNUCC a invité les deux organes à renforcer leur coopération notamment par le biais de réunions informelles. La première réunion a eu lieu en 2003. Elle a rassemblé des Etats, des organisations internationales mais aussi des associations de professionnels³, ce qui atteste de l'importance pour les parties prenantes de cette réunion « informelle ». Lors de cette réunion, la CCNUCC a sollicité l'aide de l'OMI pour vérifier les données produites par les Etats de l'Annexe I de la CCNUCC. Si l'OMI a accepté d'aider la CCNUCC dans cette tâche, elle a, en revanche, précisé qu'elle ne disposait pas des données nécessaires pour valider ou invalider les inventaires nationaux des Etats de l'Annexe I. L'OMI a ainsi refusé de jouer le rôle d'organe de contrôle du système climat. Le représentant de la CCNUCC a, par ailleurs, essayé de s'impliquer davantage dans les travaux de l'OMI lors de cette réunion en abordant la question du marché des émissions maritimes de gaz à effet de serre. L'expert néerlandais a, néanmoins, rappelé qu'il ne s'agissait pas du forum adéquat pour de telles négociations. A ce moment, l'OMI semblait être de plus en plus positionnée comme un organe subsidiaire de la CCNUCC, au même titre, que le SBSTA : un organe certes expert mais un organe non autonome. Toutefois, les discussions engagées au sein de l'OMI sur les principes fondamentaux applicables à la régulation des émissions maritimes de gaz à effet de serre ont permis une affirmation ferme de l'autonomie de l'OMI vis-à-vis du régime climat.

³ Etaient présents : Allemagne, Chine, Japon, Panama, Pays-Bas, Pologne, République de Corée, Royaume-Uni, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), Agence internationale de l'énergie (AIE), Oil Companies International Marine Forum (OCIMF), Association internationale des armateurs pétroliers indépendants (INTERTANKO) et Institute of Marine Engineering, Science and Technology (IMarEST).

Lors des négociations engagées au sein de l'OMI sur la réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre, le principe des responsabilités communes mais différenciées, pierre angulaire du régime climat, a été au cœur des discussions. Au sein de l'OMI, l'ensemble des réglementations adoptées repose sur le principe de non-discrimination. Toutefois, certains Etats ont soutenu qu'en matière de réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre, l'OMI devait écarter ce principe au profit du principe des responsabilités communes mais différenciées, dans la mesure où sa compétence dans ce domaine découlait de l'article 2 du Protocole de Kyoto, lequel ne s'adresse qu'aux Etats de l'Annexe I. Consultée sur cette question, la sous division juridique de l'OMI a rendu un avis non équivoque en 2008 : elle estime que ce principe ne peut pas avoir de portée générale au sein de l'OMI dans la mesure où l'organisation est autonome vis-à-vis de la CCNUCC. La sous-division juridique a, à cette occasion, affirmé que l'OMI possède ses propres principes juridiques fondamentaux adaptés à son domaine de compétence. Or, comme l'OMI a choisi une approche non pas par Etat mais bien par navire, le principe des responsabilités communes mais différenciées ne peut en aucun cas être appliqué de manière générale⁴. Par la suite, l'OMI a assis son autonomie vis-à-vis de la CCNUCC en s'appliquant à chaque COP de la CCNUCC à rappeler que « toute communication doit indiquer clairement que les règles relatives aux transports maritimes internationaux s'appliquent à tous les navires, et non aux États, conformément au principe de non-discrimination sur lequel le cadre réglementaire de l'OMI repose »⁵. Cette position de l'OMI, soutenue par les Etats du Nord et combattue par les Etats du Sud, a eu une double répercussion au niveau interne et un effet au niveau international. A l'échelle internationale, l'OMI a, par sa position, rappelé son autonomie vis-à-vis du régime climat et s'est clairement positionnée comme une organisation certes encline à coopérer avec la CCNUCC mais aussi comme une organisation à part entière, avec ses propres règles de fonctionnement parfois éloignées, pour des raisons historiques de construction, de celles du régime climat. Au niveau interne, les règles adoptées par l'OMI jusqu'à lors en matière de réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre ne font pas application du principe des responsabilités communes mais différenciées puisque les mêmes obligations pèsent sur tous les Etats. Les distinctions concernent uniquement les navires en fonction de leur type ou de leur utilisation. De ce point de vue là, l'OMI est restée fidèle à son approche non pas par Etat mais bien par navire. Toutefois, le refus par l'OMI d'incorporer le principe des responsabilités communes mais différenciées dans les principes juridiques fondamentaux lors des négociations est la raison principale de l'échec des négociations relatives au recours au marché comme instrument de réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre. En effet, tels que les marchés carbone ont été envisagés jusqu'à lors, la mise en place d'un marché d'émissions maritimes de gaz à effet de serre nécessiterait une approche par Etat ce qui fait alors ressurgir l'importance du principe des responsabilités communes mais différenciées. Malgré cet obstacle, l'OMI est parvenue à faire adopter des règles dans son enceinte en matière de réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre mais uniquement des mesures techniques.

B. LA VOLONTE BRIDEE DE L'OMI D'AGIR EN MATIERE DE REDUCTION DES EMISSIONS DE GAZ A EFFET DE SERRE

Au sein de l'OMI, la principale convention relative aux pollutions provenant des navires est la Convention dite MARPOL 73/78⁶. Cette Convention a été complétée au fur et à mesure du temps

⁴ « Prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires - Aspects juridiques des travaux de l'Organisation sur les émissions de gaz à effet de serre dans le contexte du Protocole de Kyoto », MEPC, 58^{ème} session, 2008, MEPC 58/4/20.

⁵ Voir notamment la position de l'OMI lors de la dernière COP22 à Marrakech :

<http://www.imo.org/fr/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/IMO-at-COP-22.aspx>

⁶ La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires a été adoptée le 2 novembre 1973 mais n'est entrée en vigueur qu'en 1983 en même temps que son premier Protocole qui avait été adopté en 1978. Il en résulte que la Convention est souvent dénommée, par facilité, Convention MARPOL 73/78.

en fonction de la nécessité de réduire les sources de pollutions par des annexes contenues dans des protocoles à la Convention. Ainsi, de manière classique, chaque protocole nécessite un certain nombre de ratifications par les Etats membres pour pouvoir entrer en vigueur. Actuellement la Convention compte six annexes⁷. L'annexe VI de la Convention, entrée en vigueur en 2005, contient les règles relatives à la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires et s'impose ainsi naturellement comme le cadre juridique adéquat pour la régulation des émissions maritimes de gaz à effet de serre. Cette annexe VI, adoptée en 1997, a été symboliquement très importante car l'OMI n'est alors plus apparue seulement comme l'organisation luttant contre les pollutions du milieu marin mais elle est aussi devenue une organisation luttant contre toutes les formes de pollution provenant d'une activité maritime. Le champ de compétence de l'OMI a ainsi été étendu ce qui a permis d'asseoir le rôle de l'organisation dans le paysage de la gouvernance internationale de l'environnement. Il n'est donc, à ce titre, pas étonnant, que le Protocole de Kyoto ait attribué nommément la compétence en matière de gestion des émissions de gaz à effet de serre à l'OMI. Cependant, la régulation des émissions de gaz à effet de serre au sein de l'OMI a, dès le départ, fait l'objet d'une discussion entre les membres de l'organisation sur la forme de l'instrument juridique à adopter, ce qui a empêché pendant longtemps les négociations sur le fond. Ce phénomène, qui consiste à centrer les négociations sur l'*instrumentum* comme préalable à toute discussion sur le *negotium*, n'est d'ailleurs pas sans rappeler le déroulement des négociations climatiques de l'adoption du Protocole de Kyoto jusqu'à l'Accord de Paris⁸.

Entre 1997 et 2011, l'OMI n'a adopté aucune régulation dans le domaine de la gestion des émissions de gaz à effet de serre même si la réflexion sur la question était engagée au sein de l'organisation. En effet, la stratégie de l'organisation l'a menée à recourir, dans une première période, à des expertises afin de disposer de connaissances plus abouties sur les émissions maritimes de gaz à effet de serre et ainsi de surmonter la difficulté rencontrée par l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique (SBSTA) de la CCNUCC. Durant cette période, deux expertises ont été produites. En parallèle de ce travail technique, des négociations ont été menées sur le fond de la régulation. Toutefois, en 2008, le Royaume-Uni a soulevé la question épineuse de la forme de l'instrument juridique ce qui a totalement freiné les avancées sur le fond. Trois options ont été proposées par le Royaume-Uni : adopter un instrument autonome, amender l'annexe VI de la Convention MARPOL ou adopter une nouvelle annexe à la Convention MARPOL.

La dernière option qui consistait à adopter une nouvelle annexe à la Convention MARPOL a très rapidement été mise de côté dans la mesure où elle réunissait les inconvénients des deux autres options sans apporter de plus value. La première option, qui consistait à adopter un instrument autonome, a surtout été défendue par les Etats membres lors des discussions, aujourd'hui au point mort, sur l'éventuelle mise en place d'instruments fondés sur le marché pour la réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre. La particularité d'un tel marché justifiait l'existence d'un instrument autonome qui aurait mis en exergue le caractère épineux du projet ainsi que l'attention particulière qu'il nécessitait. Toutefois, en raison de la lenteur d'un tel processus et du

⁷ Les six annexes de la Convention MARPOL sont les suivantes : Annexe I – Règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures (entrée en vigueur le 2 octobre 1983) ; Annexe II – Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac (entrée en vigueur le 2 octobre 1983) ; Annexe III – Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis (entrée en vigueur le 1er juillet 1992) ; Annexe IV – Règles relatives à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires (entrée en vigueur le 27 septembre 2003) ; Annexe V – Règles relatives à la prévention de la pollution par les ordures des navires (entrée en vigueur le 31 décembre 1988) ; Annexe VI – Règles relatives à la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires (entrée en vigueur le 19 mai 2005).

⁸ Voir notamment sur ce point : S. Maljean-Dubois et M. Wemaere, « La forme juridique d'un accord sur le climat au centre de la Conférence de Durban - (28 novembre – 11 décembre 2011) », *Revue Environnement*, mars 2012, n°3 ; Sandrine Maljean-Dubois, Thomas Spencer et Matthieu Wemaère, « La forme juridique du futur accord de Paris sur le climat : enjeux et principales options », *Cahiers RDST*, 2015, n°5, pp. 177-208.

caractère incertain de l'aboutissement de négociations sur un éventuel marché, cette option a été écartée jusqu'à présent. La question sensible au sein de l'OMI de l'application du principe des responsabilités communes mais différenciées dans le cadre d'un marché a paralysé l'ensemble des négociations sur ce point. La République islamique d'Iran a d'ailleurs, à l'époque, parfaitement synthétisé la situation des négociations sur les émissions maritimes de gaz à effet de serre au sein de l'OMI : « [...] [E]n termes de rapidité et de facilité d'élaboration des nouvelles règles, la modification de l'Annexe VI de MARPOL est la meilleure solution. Les règles qui doivent être élaborées comportent néanmoins deux aspects, l'un technique et l'autre politique : si la question de l'indice d'efficacité énergétique lors de la construction et de la valeur de référence est liée à l'aspect technique, les questions liées au marché sont fonction, pour beaucoup, de considérations politiques. C'est pourquoi l'Iran ne s'attend pas à des progrès parallèles et semblables sur ces deux aspects. L'Iran estime qu'afin de réduire au minimum les conséquences des considérations politiques sur les caractéristiques techniques, il est préférable de se servir de l'Annexe VI comme plate-forme appropriée pour élaborer les nouvelles règles techniques »⁹. En toile de fond de cet argumentaire réside en fait la problématique de l'approche globale nécessaire pour réduire les émissions maritimes de gaz à effet de serre. Cette difficulté, déjà soulevée par le SBSTA, a ressurgi dans ce débat sur la forme de l'instrument juridique à adopter car si les mesures techniques peuvent être envisagées selon une approche par pavillon, la mise en place d'un marché nécessite de pouvoir définir un objectif mondial ce que l'approche « par navire » de la Convention MARPOL 73/78 ne permet pas.

Finalement, les négociations sur la mise en place d'un marché étant au point mort, les Etats membres de l'OMI ont pour l'instant, à la majorité opté pour une démarche par amendement dans le cadre de l'annexe VI de la Convention. D'un point de vue formel, cette technique juridique permet de contourner les lenteurs du processus de ratification qu'un instrument autonome nécessite. Du point de vue matériel, par la résolution MEPC.203 (62)¹⁰, l'annexe VI a été amendée pour y introduire des dispositions relatives à l'indice d'efficacité énergétique lors de la construction (EEDI) de nouveaux navires¹¹ et d'autres relatives à un Plan de gestion de l'efficacité énergétique des navires (SEEMP)¹². Ces dispositions ont, pour la première série, pour objectif de stimuler la construction de navires moins polluants en fixant un niveau énergétique à atteindre¹³ tout en laissant le choix de la technologie au constructeur. La seconde série de mesure a pour ambition de permettre un suivi de l'efficacité énergétique des navires grâce à un plan de gestion tenu à bord, sans qu'un seuil ou un objectif ne soit déterminé. Les mesures ainsi adoptées et entrées en vigueur en 2013 sont principalement des mesures techniques qui ont été introduites dans un chapitre IV de l'annexe VI sans en revanche, qu'un objectif global de réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre ait été déterminé. Or, après l'Accord de Paris, ces mesures sont apparues aux yeux des acteurs de la gouvernance internationale du climat comme très insuffisantes dans l'optique d'atteindre l'objectif des 2°C. Par ailleurs, ces mesures ont des limites non négligeables car d'un côté, l'indice d'efficacité énergétique n'est pas applicable à toute une série

⁹ « Prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires - Forme de l'instrument juridique relatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre par les navires - Document présenté par la République islamique d'Iran », MEPC, 59^{ème} session, 2009, MEPC 59/4/16, §15. L'Australie avait, elle aussi, soutenu cette position en affirmant que : « L'instrument juridique nécessaire à l'adoption d'instruments fondés sur le marché devrait éviter de porter préjudice à l'adoption des amendements qu'il était actuellement proposé d'apporter à l'Annexe VI de MARPOL » *in* « Prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires - Rapport sur les résultats des travaux de la première réunion intersessions du Groupe de travail sur les émissions de gaz à effet de serre par les navires - Note du Secrétariat », MEPC, 58^{ème} session, 2008, MEPC 58/4, § 5.15.

¹⁰ Resolution MEPC.203(62), Adopted on 15 July 2011, Amendments to the annex of the Protocol of 1997 to amend the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto, Inclusion of regulations on energy efficiency for ships in MARPOL Annex VI, MEPC 62/24/Add.1

¹¹ Règles 20 et 21 de l'Annexe VI à la Convention MARPOL 73/78.

¹² Règle 22 de l'Annexe VI à la Convention MARPOL 73/78.

¹³ Ce niveau est exprimé en grammes de dioxyde de carbone (CO₂) par capacité-mile du navire.

de navires – à propulsion diesel-électrique, à turbine ou hybride – et, d'un autre côté, l'ensemble des mesures ne s'applique qu'aux navires de plus de 400 tonnes brutes. Enfin, ces amendements ne sont pas obligatoires, selon l'article 16 de la Convention MARPOL, puisque les Etats peuvent faire des déclarations et même des objections à ces derniers.

II – DESENSORCELER LA TUNIQUE DE NESSUS AU SEIN DE L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE

La lenteur du processus engagé au sein de l'OMI pour réduire les émissions maritimes de gaz à effet de serre et les limites inhérentes aux mesures techniques adoptées ont peu à peu incité d'autres acteurs à agir en lieu et place de l'organisation. Les régimes juridiques régionaux et les standards privés se sont multipliés, remettant ainsi en cause la légitimité de l'OMI dans le domaine. Face à ces phénomènes, conjugués à l'adoption de l'Accord de Paris, l'OMI a alors récemment voulu asseoir non seulement sa compétence dans le domaine mais aussi la pertinence de l'échelle internationale pour réguler cette question. En octobre 2016, elle a ainsi proposé de nouvelles mesures pour contribuer à l'objectif des 2°C de l'Accord de Paris.

A. UNE IMPORTANTE REMISE EN CAUSE DE LA LEGITIMITE DE L'OMI

L'adoption, le 15 février 2017, par le Parlement européen du considérant 2, dans la directive relative à la refonte du système d'échange de quotas d'émissions de l'Union Européenne, a plongé l'OMI dans une crise de légitimité. Selon le Parlement : « [...] des efforts sont en cours pour limiter les émissions maritimes internationales par l'intermédiaire de l'Organisation maritime internationale (OMI) et il convient de les encourager, le but étant d'établir un plan d'action clair de l'OMI contenant des mesures en matière de politique climatique pour réduire les émissions de CO₂ du transport maritime au niveau mondial. L'adoption d'objectifs clairs de réduction des émissions maritimes internationales sous l'égide de l'OMI est désormais une question urgente et c'est à cette condition que l'Union européenne peut s'abstenir d'agir pour inclure le secteur maritime dans le cadre du SEQE de l'UE. Si, cependant, un tel accord n'est pas conclu avant la fin de 2021, le secteur devrait être inclus dans le SEQE de l'UE »¹⁴. En janvier 2017, le directeur de l'OMI avait pourtant déjà écrit aux principaux représentants européens pour leur expliquer les conséquences catastrophiques qu'aurait une telle décision non seulement sur l'action de l'OMI mais aussi plus globalement sur l'efficacité d'une politique de réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre. Pour le directeur de l'OMI, une telle décision entraînerait de la défiance vis-à-vis de l'Organisation alors que cette dernière travaille depuis maintenant plus de 20 ans sur ces questions et a, en octobre 2016, permis l'adoption par consensus de nouvelles règles en ce sens. Par ailleurs, l'adoption par consensus de réglementations en matière de réduction d'émissions maritimes de gaz à effet de serre est nécessaire. Il s'agit d'un secteur où la question doit être traitée à l'échelle globale dans la mesure où il est très difficile voire impossible d'imputer les émissions à un navire spécifiquement et où les risques de fuite de carbone sont importants. L'Union européenne a entendu l'appel de l'OMI dans la mesure où elle n'a pas inclus les émissions maritimes dans le cadre du nouveau SEQE. Toutefois, l'amendement du Parlement européen sonne pour les Etats membres de l'OMI comme une assignation à prendre des mesures plus fortes au sein de l'OMI. L'Union européenne n'en est toutefois pas à son premier coup d'éclat dans ses rapports avec l'OMI et il faut admettre que parfois cela permet de faire décanter des négociations jusque là bloquées à l'échelle internationale. En 2015, par exemple, l'Union européenne a adopté le

¹⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, adoptée par la Commission européenne le 17 juillet 2015, 2015/0148 (COD).

règlement (UE) 2015/757¹⁵ concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime. Par ce règlement, l'Union européenne a mis fin aux divergences entre les contrôles opérés par les différents Etats membres en application de la directive 2009/16/CE et a uniformisé les pratiques dans ce domaine. Or, ce système est un système régional qui peut conduire à l'expulsion par l'Etat du port d'un navire qui n'est pas sous pavillon d'un Etat membre de l'Union européenne. En d'autres termes, le système régional pourrait s'appliquer à tous les Etats alors même qu'il a été négocié uniquement par les Etats membres de l'Union européenne. Même si ce règlement exclut de son champ d'application les navires de guerre, les navires de guerre auxiliaires, les navires de pêche ou les navires-usines pour le traitement du poisson, les navires en bois de construction primitive, les navires qui ne sont pas propulsés par des moyens mécaniques et les navires d'Etat utilisés à des fins non commerciales, l'OMI se devait de réagir pour ne pas être discréditée. Ainsi, en octobre 2016, un système obligatoire de collecte de données relatives à la consommation de combustible pour les navires de jauge supérieure à 5000 a été adopté au sein de l'OMI. La concurrence entre l'Union européenne et l'OMI joue ici le rôle de levier d'action pour débloquent les négociations au sein de l'OMI. Toutefois, l'introduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre au sein du SEQUE de l'Union européenne en amont d'une décision prise au sein de l'OMI pourrait non seulement être perçue comme un passage en force de l'Union mais aussi pourrait avoir des effets économiques et environnementaux néfastes car un tel système à l'échelle régionale pourrait encourager la fuite de carbone.

L'Union européenne n'est, toutefois, pas la seule à exercer une pression forte sur l'OMI. De nombreux standards privés ont émergé dans le domaine du transport maritime : Clean Cargo Working Group, Right Ship... Or, les armateurs ont tendance à se tourner de plus en plus vers ces standards qui leur offrent des contre parties. Right Ship a, par exemple, développé un standard en matière de design de navires moins polluants qui a été repris par de nombreux ports qui offrent une réduction aux navires construits selon ce standard¹⁶. Le problème de ces standards privés est que des doutes persistent quant à leur efficacité. En effet, plusieurs auteurs qui ont analysé ce mode de régulation relèvent que ces standards ont un faible niveau d'ambition et qu'ils posent un problème de transparence qui peut fausser la concurrence sur le marché du transport¹⁷. L'OMI aurait alors tout intérêt à se positionner relativement vite comme l'autorité de régulation majeure afin d'« orchestrer » la production de ces normes privées et peut-être même faire de certaines des standards internationaux, ce qui pourrait tendre à une élévation du niveau d'ambition. L'action de l'OMI a été jusqu'à présent trop timide en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Or, l'adoption de l'Accord de Paris a fait fleurir les initiatives en matière de changements climatiques et l'organisation doit maintenant absolument réagir pour contribuer à atteindre l'objectif des 2°C d'autant plus qu'elle dispose d'arguments pour défendre sa position de « tête de réseau »¹⁸ dans ce domaine.

B. LA REACTION DE L'OMI FACE A SA CRISE DE LEGITIMITE

Suite à l'Accord de Paris et sous les pressions de l'Union européenne, l'OMI est donc arrivée à faire adopter par consensus en octobre 2016 lors de la 70^{ème} session du MEPC un système obligatoire de collecte de données relatives à la consommation de combustible pour les navires de

¹⁵ Règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen 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, *J.O.U.E.* du 19 mai 2015, L 123/55.

¹⁶ J. Scott, T. Smith, N. Rehmatulla, and B. Milligan, « The Promise and Limits of Private Standards to Reduce Greenhouse Gas Emissions from Shipping », *Journal of Environmental Law*, 29 (2), Forthcoming 2017, p.19.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ L'expression est empruntée à B. Frydman, « Comment penser le droit global ? », in J.-Y. Cherot et B. Frydman (Dirs.), *La science du droit dans la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

jauge supérieure à 5000. Les propriétaires de navires devront faire une déclaration annuelle relative à la consommation de chaque type de fuel-oil utilisé à bord et la transmettre à leur Etat de pavillon qui lui transmettra les données à l'OMI. En parallèle, l'OMI a aussi adopté une feuille de route afin de réfléchir à la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires. Si l'OMI semble dans une nouvelle dynamique depuis quelques mois, plusieurs remarques peuvent être faites sur cet élan.

En premier lieu, des doutes persistent aussi bien auprès de certains observateurs que de l'Union européenne sur l'efficacité du système de collecte des données mis en place. En effet, la *Clean Shipping coalition* qui a un statut d'observateur auprès de l'OMI s'inquiétait, dès janvier 2016, de l'absence de référence au principe de transparence dans le système envisagé. Or, même après son adoption, l'amendement ne mentionne pas l'exigence de transparence nécessaire pour éviter les distorsions du marché du transport maritime. Cela est problématique de deux points de vue. Tout d'abord, le système proposé par le règlement (UE) 2015/757 est de son côté entièrement basé sur la notion de transparence et va donc plus loin que le système OMI. Dès lors, il y a fort à penser que si, en pratique, le système de collecte des données de l'OMI ne se révèle pas aussi vertueux que sur le papier, l'Union européenne refusera d'harmoniser son propre système pour le mettre en conformité avec celui adopté à l'échelle internationale. L'Union européenne a d'ailleurs déjà fait une déclaration en ce sens. Les lignes directrices qui devraient être adoptées prochainement pour la mise en œuvre du système de collecte de données au sein de l'OMI devront nécessairement appuyer ce point pour que le système devienne une référence au niveau mondial. Ce point est d'autant plus important que, comme nous l'avons vu, le manque de transparence des standards privés est déjà un problème majeur pour le marché mondial du transport maritime. Ainsi, si l'OMI veut se positionner comme « tête de réseau », il est indispensable qu'elle mette en place un système exemplaire.

En deuxième lieu, l'OMI aura pour prochain défi de parvenir à la définition par consensus d'objectifs chiffrés pour répondre aux attentes de l'Accord de Paris. En mai 2017, la fédération internationale des armateurs mondiaux, qui représente 80% de la flotte marchande mondiale, a adopté lors de son assemblée une décision pour proposer à l'OMI l'adoption des objectifs suivants : « maintenir la quantité totale d'émissions de dioxyde de carbone du transport maritime mondial sous le niveau de 2008, réduire les émissions de CO₂ par tonne-kilomètre d'au moins 50% d'ici 2050 par rapport à 2008 et réduire chaque année les émissions de CO₂ du secteur d'un taux à définir pour remplir les objectifs précédemment cités »¹⁹. L'organisation ne pourra plus se contenter dans le contexte actuel et sous la pression de l'Union européenne de l'adoption de seules mesures techniques. De réelles mesures politiques devront être prises pour lancer un signal fort sur la scène internationale. De plus, en s'appliquant à l'adoption par consensus de ses décisions, l'OMI a certes plus de difficultés à faire adopter des objectifs chiffrés mais si elle y parvient ces derniers auront une légitimité bien plus forte qui, en ricochet, renforcera celle de l'organisation elle-même.

En troisième lieu, l'OMI devra certainement ouvrir de nouveau des négociations sur les instruments de marché. Toutefois le système de quotas d'émissions oblige à procéder par Etat ce qui va à l'encontre de la philosophie de l'organisation. La particularité du transport maritime justifie amplement à la fois ce principe et celui de l'adoption des décisions par consensus dans la mesure où seul un engagement commun à l'échelle mondiale pourrait permettre une réduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre. Des systèmes régionaux ou des décisions non approuvées par l'ensemble des membres de l'OMI aboutiraient à ce que les propriétaires de navires jouent le jeu des pavillons de complaisance, malheureusement trop célèbre dans le

¹⁹ <http://www.ics-shipping.org/news/press-releases/view-article/2017/05/15/ics-commits-shipping-to-ambitious-co2-reduction-objectives>

domaine de la pêche. A la vue de tous ces éléments, l'OMI semble être l'enceinte pertinente de régulation des émissions maritimes de gaz à effet de serre dans la mesure où ses principes directeurs correspondent aux enjeux du secteur. Toutefois, les défis à relever sont immenses et il n'est pas certain qu'elle parvienne à continuer de jouir de l'exclusivité de la compétence en ce domaine. L'OMI doit maintenant agir vite et prendre des mesures fortes comme notamment l'adoption d'objectifs chiffrés si elle ne veut pas que sa compétence glisse entre les mains de l'Union européenne. Or, l'introduction des émissions maritimes de gaz à effet de serre dans le marché carbone européen conduirait inévitablement à une augmentation du risque de fuites de carbone. Seule une action menée à l'échelle internationale pourrait permettre de contenir ce risque. L'OMI doit ainsi renforcer son action dans ce domaine. Elle va de plus pouvoir bénéficier de l'expérience de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). En effet, les émissions aériennes de gaz à effet de serre avaient été, comme les émissions maritimes, écartées des mécanismes du Protocole de Kyoto et l'Union européenne a exercé sur l'OACI la même pression que sur l'OMI pour une éventuelle introduction des émissions aériennes dans le marché carbone européen. Or, lors de la 39^{ème} session de l'Assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui s'est tenue à Montréal du 27 septembre au 6 octobre 2016, a été adoptée une résolution visant à mettre en place un mécanisme de marché mondial des émissions aériennes de gaz à effet de serre. Le mécanisme reposera, dans une première période allant de 2021 à 2026, sur des contributions volontaires. La mise en place d'un mécanisme de marché mondial dans un secteur économique déterminé, qui présente des particularités communes avec celles du secteur maritime, permettra à l'OMI de mesurer les défis qui lui restent à relever et les actions à entreprendre pour permettre une réduction notable des émissions maritimes de gaz à effet de serre dans les années à venir.