

Transport maritime et développement durable : Une conciliation pas toujours aisée

Le transport maritime est un des principaux vecteurs de croissance du commerce et des échanges mondiaux de marchandises et leurs chiffres respectifs ne cessent de croître. Les acteurs économiques, dont les armateurs, y trouvent un avantage certain pour leur business, mais sont depuis plusieurs décennies confrontés à d'autres objectifs, jugés également majeurs : un objectif social et un objectif environnemental. L'activité de transport maritime, régie sous bien des aspects, à l'instar de toute autre activité économique, fait dès lors l'objet d'encadrements normatifs sociaux et environnementaux de plus en plus poussés. Comment se réalise cette indispensable conciliation entre l'activité armatoriale, indéniable créatrice de richesses, et les impératifs propres à ce que l'on dénomme maintenant le développement durable ? Si les trois intérêts en présence – économique, social et environnemental – peuvent facilement diverger, des efforts importants sont réalisés pour tendre vers leur développement harmonieux et commun. Cependant, au travers de trois exemples, nous mettrons l'accent sur quelques difficultés restant à dépasser.

L'état des avancées en matière sociale et en matière environnementale

Le concept de développement durable. Selon une définition arrêtée en 1987¹ par le rapport *Brundtland* lors d'une *Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, le développement durable (ou *sustainable development*) est "un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs". Les trois piliers du développement durable sont économique, social et environnemental. La durabilité est soumise à un équilibre cohérent et viable à long terme entre ces trois piliers², ce qui n'est pas chose aisée car l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent des limites sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. La mise en œuvre de pratiques de développement durable est l'affaire de tous les acteurs (Etats, acteurs économiques et société civile) et part d'une prise de conscience généralisée de tous les secteurs d'activité. Le concept de développement durable a peu à peu pris toute sa résonance avec les crises mondialisées qui se font jour : crise sociale et économique et crise écologique. Il est alors clairement apparu la nécessité d'une double approche : temporelle (répondre aux besoins d'aujourd'hui – droit d'accès - et de demain – (devoir de préserver-) et spatiale (un accès aux

ressources pour tous les hommes). C'est lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 que le concept a été largement médiatisé et l'Agenda 21 adopté : le développement durable s'est ainsi progressivement inscrit dans tous les secteurs d'activité.

Transport maritime et réglementation sociale. Dans le secteur du transport maritime, traiter de développement durable aboutit souvent à une assimilation à la notion de préservation de l'environnement et laisse alors le volet social comme le parent pauvre de ce concept. Pourtant, les conditions de travail des marins peuvent être incluses dans ce concept en ce qu'elles contribuent au bien-être et à la sécurité de ces professionnels. Longtemps sous l'égide du privilège de nationalité, le sort des marins au commerce, avec l'émergence de la libre immatriculation (et des pavillons de complaisance, entre autres), a été soumis à une concurrence internationale acharnée bien souvent dictée par le profit. Il en a découlé des dégradations sévères des conditions d'emploi et de travail d'une part préjudiciables à toute une population de marins mais aussi, d'autre part, vectrices de risques pour les transports maritimes, l'élément humain étant le premier facteur d'accident maritime. La convention STCW, le Code ISM, les conventions de l'OIT dont celle de 2006 (non encore en vigueur) ainsi que les efforts portés à la formation des marins sont des voies d'amélioration. Malgré tout, une grande diversité des sources du droit du travail maritime demeure, générant conflits, risques, incertitudes.

¹ L'idée de ce concept avait déjà émergé plusieurs années auparavant, notamment en 1972 lors de la publication du Rapport *Meadows*, puis de celle du Rapport *The limits to growth* du Club de Rome et enfin lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain à Stockholm

² Différents indices servent d'indicateurs pour "mesurer" l'évolution de ces trois piliers.

Transport maritime et normes environnementales.

Une prise de conscience s'est opérée : les ressources naturelles sont épuisables et les activités humaines ont un impact certain sur l'environnement (biodiversité, écosystèmes, climat, etc). Le modèle actuel de développement industriel n'étant pas viable à long terme, l'industrie du transport maritime est, elle aussi, soumise à un ensemble de normes visant à préserver l'environnement. Leur liste est longue et touche de nombreux domaines : préservation de l'environnement marin (peintures antisalissures, traitement des eaux de ballast, gestion des déchets, etc), préservation de l'air (contrôle des émissions des gaz à effet de serre, des oxydes d'azote et de soufre, des particules fines, etc). Se mêlent également des approches globalisées (conventions internationales de type Marpol) et des approches régionalisées et écosystémiques (mers régionales, aires marines spécialement protégées). La gouvernance "environnementale" du transport maritime fait appel à des acteurs très variés comme les Etats, les organisations internationales (OMI) mais aussi à une auto-saisine des professionnels. Bien souvent, l'application effective de ces normes pose des difficultés en termes de coûts, de contraintes techniques et contribuent une fois de plus à opposer le pilier économique et le pilier environnemental. Alors, un certain nombre de mécanismes, plus ou moins coercitifs, sont mis en place pour tenter d'appuyer les réglementations, mais des limites subsistent et freinent l'équilibre cohérent et viable à long terme entre les trois piliers du développement durable dans son application au secteur maritime.

Les limites d'une adéquation parfaite entre objectifs.

En 1970, le tonnage de marchandises transportées par voie maritime s'élevait à 2,6 milliards, il est passé à 4 milliards en 1990 pour monter à plus de 8 milliards en 2007. Parallèlement, le nombre de navires s'établissait successivement à 52 444, puis à 78 336 et enfin à 94 936 unités. Malgré les effets de la crise économique, la croissance du transport maritime de marchandises reste indéniable, car "80% des marchandises échangées dans le monde sont transportées par voie maritime, les transports maritimes (constituant) l'épine dorsale du commerce international et de la mondialisation"³. La croissance des transports maritimes fait largement écho à celle des échanges mondiaux et est concomitante de la recherche du meilleur profit. Toutefois, si les transports sont un facteur important de pollution, la voie maritime demeure le mode le moins polluant à la tonne de marchandise transportée par kilomètre, en raison de la massification qui s'y opère. En outre, la recherche de

cet équilibre pérenne entre efficacité économique, performance environnementale et équité sociale se poursuit. Malgré ces efforts, les armateurs peinent à intégrer et appliquer, totalement et efficacement, ces objectifs du développement durable. Les embûches relèvent de différents niveaux que trois exemples viendront appuyer : d'une part, l'obstacle lié à la possibilité de contourner les normes sociales et environnementales en vigueur (via l'évasion réglementaire et l'absence d'uniformité des outils de contrôle de l'application des réglementations), d'autre part, le frein constitué par les coûts de mise en œuvre de certaines réglementations environnementales, et, enfin, de façon parfois moins tangible, la volonté politique mouvante et mal affirmée face à l'impulsion de nouveaux concepts de transport, pourtant en résonance forte avec les impératifs du développement durable.

Le contournement des normes : entre Flag State Control et Port State Control

L'évasion réglementaire. Les armateurs sont soumis à un panel de conventions internationales imposant des normes techniques, sociales et environnementales qui ne sont pas intégrées de la même façon dans le droit interne de chaque Etat et qui sont donc soumises à des applications dont le degré peut varier d'un extrême à l'autre selon les Etats. Parce que le navire est soumis à la loi de l'Etat dont il bat le pavillon, il doit, selon son lieu d'immatriculation, respecter ou non certaines règles. Le phénomène de libre immatriculation (couplé parfois à celui de complaisance) a donc été à l'origine de la possibilité de contourner la norme, avec, à la clé, une potentielle perte d'efficacité.

En effet, comme tout industriel dans l'exercice de son activité, l'armateur ou l'exploitant de navire cherche à concilier de nombreux objectifs : faire fructifier son activité, gérer la sécurité des transports qu'il assure, prendre en compte les objectifs environnementaux, etc. La gestion des coûts d'exploitation est tributaire de différents postes dont les coûts d'équipage, les frais d'entretien et de mise aux normes, les frais de soute, les frais administratifs, de gestion et d'assurance. D'importants écarts de coûts d'exploitation ont été constatés selon l'Etat d'immatriculation du navire. Ainsi, dans une étude de 2005, Armateurs de France avait pu constater des frais de personnels allant du simple au double (voire plus) pour l'exploitation d'un VLCC selon que le navire battait pavillon d'un Etat non européen ou pavillon français. A contrario, les frais sur le navire (dont l'entretien) semblaient refléter un peu moins de divergences entre les pavillons, preuve que les coûts de personnel font, en premier, l'objet de restrictions, selon les exigences variables du nombre de marins et de leur

³ Review of Maritime Transport, CNUCED, 2008.

nationalité. Si le lien ne doit être ni systématique ni automatique entre coûts d'exploitation moins élevés et norme très permissive ou d'application laxiste, ce lien est réel dans un bon nombre de cas et révèle alors une prédominance du pilier économique face aux piliers social et environnemental. Toutefois, toute utilisation de la libre immatriculation ne relève pas forcément de la complaisance ni d'une volonté d'armer un navire sous normes. Un nombre certain de navires sous libre immatriculation sont en bon état de navigation et composés d'un équipage compétent.

La diversité des contrôles d'application des normes.

Pourtant, face à ce constat d'évasion réglementaire récurrent, pour renforcer la sécurité maritime et pour pallier l'affaiblissement de ce qu'on appelle le "contrôle par l'Etat du pavillon" ou *Flag State Control*, des Etats volontaires ont mis en place un autre système de contrôle de l'application des conventions : le "contrôle par l'Etat du port" ou *Port State Control*. Selon ce mécanisme, lors de l'escale des navires, l'application des conventions internationales est vérifiée par des inspecteurs du port d'escale, l'armateur (ou l'exploitant) étant sanctionné en cas de déficience. Ces contraintes pour l'exploitant du navire se veulent être une condition d'un transport maritime plus sûr, tant pour les hommes que pour le milieu marin.

Les contrôles par l'Etat du port s'effectuent selon des textes de référence : les accords multilatéraux signés par zone géographique appelés *Memorandum of Understanding* (MoU). On en dénombre neuf dont, par exemple, le MoU de Paris pour la zone européenne, la Russie et le Canada, *l'Indian Ocean MoU* pour la zone du Sous-Continent Indien, *Acuerdo Vina del Mar* pour l'Amérique centrale et du sud, le MoU d'Abuja pour l'Afrique de l'Ouest. Leur objectif premier et commun est d'assurer l'application de standards de sécurité et de respect des normes uniques. Mais, en raison de leur multiplicité géographique, ces outils ne sont pas appliqués uniformément ni avec la même rigueur (d'où des efficacités divergentes), mettant en péril les aspects sociaux et environnementaux du traditionnel triptyque du développement durable, au profit, bien souvent, des coûts d'exploitation. Les contrôles par l'Etat du port reposent sur des mécanismes d'inspection dont les fondements et les moyens d'action ne sont pas uniformes : les critères de ciblage des navires inspectés ne sont pas les mêmes partout, les listes établies divergent, les quotas d'inspection ne sont ni les mêmes, ni toujours respectés (défaut de recrutement et de formation des inspecteurs). Enfin, ces inspections reposent pour beaucoup sur le simple contrôle des certifications du navire et fait donc reposer, par ricochet,

la sécurité du navire sur les organismes et mécanismes de certification.

Le coût de mise en œuvre de certaines réglementations : un frein au progrès ?

Sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, le transport maritime s'avère moins polluant que les autres modes de transport. Dans un contexte actuel de globalisation des échanges, le recours au navire est donc la meilleure des solutions. Pourtant le secteur de l'industrie maritime a encore des efforts à faire notamment au sujet des émissions atmosphériques d'oxydes d'azote (NOx) et d'oxydes de soufre (SOx). C'est le sens de la dernière révision de l'annexe VI de la convention MARPOL. Ce texte vient fortement contraindre les armateurs quant à ces émissions et notamment dans certaines zones géographiques. Ainsi, en 2015, la teneur maximale en soufre des carburants utilisés va passer de 1% actuellement autorisé à 0,1% dans certaines zones sensibles (Zones ECA : Emissions Control Areas : Manche et mer du Nord, mer Baltique et peut-être Amérique du Nord dès l'été 2011). On ne peut dénier à ce texte des vertus en termes d'amoindrissement de l'impact environnemental de l'activité.

Mais tout se complique pour la mise en œuvre de ce nouveau seuil. Outre certaines difficultés techniques pour modifier les systèmes de combustion (discutables selon certains), l'inquiétude des armateurs se cristallise autour du coût de la mise en œuvre d'une telle norme. Une étude de l'Université d'Anvers, de mars 2010, a démontré, nombreux chiffres à l'appui, les éventuelles augmentations des coûts de soutes, des taux de fret et les risques potentiels. En effet, l'utilisation d'un fuel allégé en soufre (MGO, Marine Gas Oil 0,1%) aura des répercussions négatives sur les coûts des soutes et les taux de fret seront eux aussi revus à la hausse. L'étude précitée évoque des augmentations du coût des soutes de l'ordre de 80 à 100% par rapport au traditionnel Intermediate Fuel Oil (IFO 380) et de l'ordre de 70 à 90% par rapport au Low Sulfur Fuel. Ce surcoût des soutes engendrerait une augmentation de 8 à 13% des taux de fret en moyenne pour le scénario bas et jusqu'à 20% pour le scénario haut.

En outre, le surcoût serait encore plus important pour les navires dont la vitesse est plus élevée que la moyenne, comme c'est le cas des navires RoPax. Dans ce dernier cas, l'augmentation des taux de fret pourrait aller de 25 à 40%. Or, dans les zones ECA, affectées en premier lieu par cette nouvelle mesure, les trafics de navires RoPax (pour effectuer des transports maritimes à courte distance) sont très développés, en raison notamment de la géographie. La concurrence modale

entre la route et la mer y est souvent largement en faveur de la voie maritime.

On envisage le risque qu'une surélévation importante des taux de fret ne détourne une partie des utilisateurs du transport maritime dans ces zones vers le transport routier. Or, globalement, à la tonne de marchandise transportée par kilomètre, les camions polluent davantage que les navires. Ce report modal serait alors contre-productif au regard des objectifs environnementaux, pourtant à l'origine de la mesure. Ainsi, l'effet recherché (abaisser le niveau de pollution de l'air) sera annulé et même renversé, allant à l'encontre des objectifs du développement durable et démontrant que l'aspect économique prend le pas sur les aspects sociaux et environnementaux. Certains parlent, à propos de la révision de l'annexe VI, de ses effets en matière de distorsions de concurrence entre les modes de transport. En effet, si le transport routier pourrait bénéficier de cette mesure, le tunnel sous la Manche, dans l'activité de transmanche, est également un concurrent probable, selon l'étude de l'Université d'Anvers. Or, bien que les chiffres avancés pour un report modal en défaveur de la voie maritime soient variables, ce qui est sûr, c'est qu'une baisse même minime de remplissage des navires pourrait déclencher un cercle vicieux, mettant en cause l'existence même de certains services maritimes. Face à l'ensemble de ces craintes, les armateurs européens réclament un seuil à 0,5% pour 2015 aux lieux et places des 0,1% planifiés.

Les contributions des armateurs : *slow steaming* et *green ships*.

Avec la crise, les armateurs ont imaginé un nouveau mode d'organisation et d'exploitation de leurs lignes régulières : le *slow steaming*, ou réduction de la vitesse des navires pour absorber la surcapacité de la flotte. Malgré la reprise, ils continuent à utiliser ce procédé qui s'est avéré un outil efficace de régulation de l'efficacité énergétique des navires : réduction de la consommation des carburants (jusqu'à - 30%) et des émissions atmosphériques (- 11%) et réduction des coûts malgré l'ajout de navires sur les lignes. Certains armateurs, comme Maersk, ont généralisé la pratique à toute leur flotte, le *slow steaming* devenant le nouveau *credo* pour concilier environnement et business (en période de prix élevés des soutes). Motoristes et concepteurs travaillent également sur cet enjeu de la navigation lente et, plus globalement, sur l'élaboration de *green ships* (propulsion au GNL, alimentation des car-carriers par panneaux solaires, gestion des déchets du bord, etc).

Une volonté politique mouvante et mal affirmée : l'exemple des autoroutes de la mer

Les projets européens d'autoroutes de la mer offrent une réponse environnementale et sociétale très acceptable face aux effets de la congestion des transports terrestres. Ils s'inscrivent pleinement dans une réponse que pourrait offrir les transports maritimes aux objectifs du développement durable. Dans un contexte de croissance des échanges de marchandises,

en Europe, et de croissance continue du mode routier à cet égard, un report modal de la route vers la mer permettrait des gains en termes de coûts externes : réduction des pollutions atmosphériques (baisse des émissions de gaz à effet de serre), sonores, réduction de l'insécurité routière, des accidents et de l'encombrement des routes. De plus, sans réduire les emplois routiers, la création de lignes maritimes transportant des camions accompagnés, permettrait la création d'emplois de marins.

On constate toutefois un important décalage au plan de la volonté politique entre le soutien au concept, très fort, et la prise effective de mesures favorisant le financement et l'application du concept, beaucoup plus faible. Apparenté, pour faire court, au transport maritime à courte distance né dans les années 1990, le concept des autoroutes de la mer ne cesse d'être politiquement réaffirmé et soutenu, depuis la publication du Livre blanc sur les transports en Europe en date de 2001. Si la volonté politique semble claire et ses fondements solides, pourquoi si peu de projets ont vu le jour et ont été pérennes ? Du côté du secteur maritime, on invoque le lancement difficile de ces nouvelles lignes, notamment du point de vue de leur viabilité économique pendant les premières années. Le gain économique entre un trajet "tout route" et un trajet "route et mer" est souvent avéré à l'avantage de la solution maritime (même si la différence n'est pas toujours très importante) mais les mentalités et les circuits logistiques en place peinent à se modifier. Les armateurs plaident pour des incitations financières orchestrées par les pouvoirs publics. Celles-ci existent : aides financières des programmes RTE-T, Marco Polo, aides d'Etat, systèmes d'éco bonus. Le reproche souvent entendu et qui pourrait expliquer le retard dans la mise en œuvre et dans la pérennisation de ces autoroutes de la mer est la difficulté d'accès à ces aides financières. En effet, les initiateurs du concept, qui ont aussi créé ces aides, ont mis en place des critères et conditions d'octroi que de nombreux professionnels jugent complexe, voire prohibitifs. Beaucoup pensent que la reconnaissance officielle du caractère d'intérêt général pour les autoroutes de la mer (qui se justifie au regard de l'étude de la jurisprudence communautaire) serait une étape majeure pour que les armateurs aient accès à des financements et à des modalités d'exploitation ad hoc, et puissent ainsi développer ces lignes maritimes plus "durables". Sur ce sujet, la confrontation entre intérêts privés et intérêt général demeure conflictuelle.

Anne GALLAIS BOUCHET, ISEMAR