



Préparation de négociations climatiques : l'exemple du secteur maritime

Sylvain Quennehen

► **To cite this version:**

Sylvain Quennehen. Préparation de négociations climatiques : l'exemple du secteur maritime. 2017. hal-01883757

HAL Id: hal-01883757

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01883757>

Submitted on 28 Sep 2018

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.

Préparation de négociations climatiques : l'exemple du secteur maritime

*Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD, année universitaire 2016-2017.
Pour le compte de la mission de la flotte de commerce, au sein de la Direction des Affaires Maritimes (DAM) du
Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (MEEM).*

Sylvain QUENNEHEN

Encadré par M. Jean-Philippe QUITOT (DAM) et M. Xavier LAFON (Cour des Comptes)

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur maritime international, quoique couvertes par l'Accord de Paris, ne sont pas régulées par celui-ci. En vertu du Protocole de Kyoto, cette responsabilité échoit à l'Organisation Maritime Internationale (OMI). Cette dernière, en octobre 2016, s'est fixé l'objectif, pour 2018, d'établir une stratégie initiale de réduction des émissions de GES du transport maritime international, qui sera révisée et deviendra définitive en 2023. Ayant participé à la préparation de ces négociations, pour la France, je tenterai ainsi de décomposer pour l'expliquer le processus par lequel se construit une position et une stratégie de négociations sur la question climatique à l'échelle nationale, tout en entamant d'ores et déjà une réflexion sur ses possibles cadre et instruments de mise en œuvre, pour concilier organisation du présent et préparation de l'avenir.

Seul un rendez-vous nous sépare encore du MEPC 72, échéance à laquelle devra être adoptée la stratégie initiale. Du point de vue français, et de la coalition de pays dite de la « haute ambition », dont elle fait partie, cette échéance doit permettre au secteur maritime international de prendre un engagement clair sur l'évolution de ses émissions de GES, pour permettre ensuite la conception et la mise en place d'un mécanisme permettant de décliner concrètement, pour 2023, l'ambition

qui aura ainsi été fixée. L'échéance politique est donc proche, l'échéance disons technique plus lointaine, et ce travail entend rendre compte de la façon dont elles se préparent conjointement. Son élaboration s'est faite par des entretiens réalisés avec d'autres négociateurs français sur la question climatique, par des échanges avec des experts nationaux du maritime au sein de la DAM, et plusieurs de leurs homologues européens ; enfin, bien sûr, par la consultation de références bibliographiques.

I. La construction d'une position et d'une stratégie pour le prochain Comité de Protection du Milieu Marin (MEPC)

Une position, c'est la définition d'objectifs et de lignes rouges. Une stratégie, c'est le plan par lequel on entend servir aux mieux les objectifs qu'on s'est fixé. Leur processus d'élaboration considère toujours 2 questions : vers quoi est-il souhaitable d'aller ? Qu'est-il raisonnable d'espérer ? Dans cette optique, la perception des équilibres, selon les rap-

ports de force qu'ils dessinent, est essentielle : équilibres entre acteurs, équilibres de cadres juridiques et de dynamiques de négociation, exigences réelles et de façade. C'est cette perception qui est ensuite confrontée à une ligne politique ministérielle, et à une ligne stratégique supranationale dans le cadre de la coalition dont la France fait partie, pour esti-

mer sur chacun des points si des concessions doivent être faites, à quel prix, et de quelle manière. Ce processus, nous allons l'illustrer sur 2 lignes de

fracture qui traversent actuellement le débat à l'OMI : quelle place pour la différenciation ? Quelle forme de cible se fixe-t-on ?

I.1. Analyse du cadre juridique et de la dynamique de négociation

Les négociations climatiques dans le secteur maritime sont sous l'égide d'un double-cadre : le cadre de l'OMI, et le cadre onusien. Justement, quels équilibres dessinent-ils sur les 2 lignes de fracture que nous avons mises en exergue ?

Le contexte spécifique du maritime

La différenciation est absente du cadre juridique de l'OMI, qui s'appuie sur un principe de non-discrimination entre les navires. Ses réglementations s'appliquent ainsi de manière identique à tous les pavillons, et ont toujours jusqu'à présent fixé des cibles d'émissions relatives, c'est à dire en termes d'émissions par tonnes-kms transportées (CO₂), ou de concentration massique (SO_x, NO_x), jamais en volume total d'émissions.

Le cadre de l'Accord de Paris

Le cadre onusien, quant à lui, se fonde sur une distinction, actée dans le Protocole de Kyoto, entre pays développés et pays en développement. C'est ce que l'on appelle la différenciation. Dans le Protocole de Kyoto, elle portait sur l'action même à mener en terme de réduction des émissions. L'Accord de Paris marque à ce titre une évolution : chaque Etat doit désormais apporter sa contribution à la lutte contre le réchauffement climatique. La différenciation persiste toutefois, mais elle est reportée sur la question du financement. Enfin, l'Accord fixe un objectif global de limitation de la hausse des températures, donc un objectif en

termes d'émissions de GES absolues, et non relatives.

L'aérien : un exemple de conciliation ?

Les 2 cadres et dynamiques, à l'OMI et à la COP21, étant distincts, se pose ensuite la question de leur relations, et de la prééminence éventuelle de l'un sur l'autre. Quelle hiérarchie entre cadre sectoriel et cadre « global » ? La réponse apportée par l'aérien, placée dans la même position, est éclairante à cet égard. Au sein de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), les 2 cadres ont été jugés également importants, et une stratégie a été définie qui assure non-discrimination des compagnies aériennes, et différenciation entre États : mêmes conditions pour tous les aéronefs, mais exemption ou volontariat selon les pays desservis.

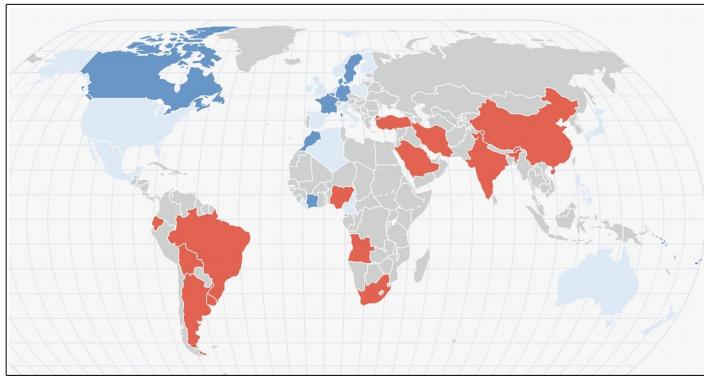
Au niveau français, à la lueur des oppositions actuelles entre États, on juge le rapport de force insuffisant pour imposer le respect du seul cadre OMI, qui nous est le plus favorable. Par ailleurs, sur la forme de la cible, Paris privilégie un cap absolu, donc une ligne onusienne plutôt que OMI. Il faut donc concilier les 2 cadres et réfléchir, de ce point de vue, à la mise en œuvre d'une différenciation qui ne viole pas la non-discrimination, et qui soit limitée au « strict nécessaire ». Il faut donc comprendre les enjeux réels des États réticents à une régulation des émissions de GES du secteur maritime, pour concilier ces pays au moindre coût, ou les marginaliser suffisamment pour qu'ils ne puissent pas empêcher le Comité de progresser.

I.2. Perception des enjeux réels des blocages et stratégies de conciliation

L'idée est d'identifier, parmi les enjeux avancés par les États, ceux qui sont déterminants dans leur refus de soutenir un plafond ambitieux d'émissions. Ce que l'on observe, à partir d'une analyse économique qualitative, c'est que les enjeux les plus significatifs ne relèvent pas directement du maritime, mais lui sont périphériques : ce ne sont pas les flottes sous pavillon qui sont déterminantes, ou les

flottes contrôlées, mais l'activité navale d'une part, et surtout les exportations de matières premières d'autre part, fer et pétrole. Ces éléments d'analyse suggèrent dès lors d'utiliser une clé de différenciation qui ne soit pas que centrée sur le maritime, mais englobe l'écosystème économique qui lui est adossé. L'entrée retenue a été celle de l'impact

d'une régulation des émissions sur le coût du transport et sur les États.



Degré de convergence avec les positions françaises. En gris, les pays dont la position n'est pas bien évaluée.

Un double travail stratégique s'est alors mis en place : démontrer que ces impacts, notamment sur les économies des États, seraient limités, tout en suggérant qu'ils puissent servir de base à une différenciation. Cette approche est également pensée comme un moyen de « dépolitiser » la question, en l'objectivant, et de pousser à une étude individualisée de la situation de chaque État, plutôt que par groupes. Enfin, sa formulation générale est volontaire : les ambiguïtés sont pensées comme un moyen de susciter l'intérêt et de minimiser le rejet. Le degré de suggestivité et d'ambiguïté d'un document est ainsi hautement stratégique.

I.3. Au sein d'une coalition : concilier des divergences stratégiques

L'appréciation des équilibres et des rapports de force signale les points sur lesquels des conciliations pourraient être nécessaires ; l'analyse des enjeux de la partie adverse permet d'esquisser des façons « intelligentes » d'y parvenir ; mais c'est ensuite la ligne politique ministérielle qui fixe celles qui sont acceptables ou pas. Des divergences d'appréciation des équilibres, et de sensibilité politique

sur la question climatique, se sont ainsi traduites, au sein de la coalition dont nous faisons partie, par des divergences stratégiques. Des négociations dans les négociations se mettent alors en place. De sorte que la stratégie finale résulte elle-même d'une conciliation de la lecture nationale et de celle du cadre supranational.

II. Quel mécanisme pour la régulation des émissions de GES du transport maritime international ?

Pour décliner l'ambition qui sera arrêtée en 2018, un mécanisme de régulation des émissions sera nécessaire. Il devra être opérationnel en 2023, d'où l'intérêt d'entamer dès maintenant une réflexion sur ses contours, alors que nos grandes lignes directrices en termes de différenciation notamment ont été fixées. Son objectif étant de modifier le com-

portement des agents économiques du maritime, nous faisons le postulat suivant : il impliquera de prélever certains, sur la base de leurs émissions, pour redistribuer à d'autres, ou aux mêmes, mais alors sous une autre clé de répartition. On peut ainsi imaginer une taxe carbone internationale, un système d'échange de droits d'émissions (ETS), etc.

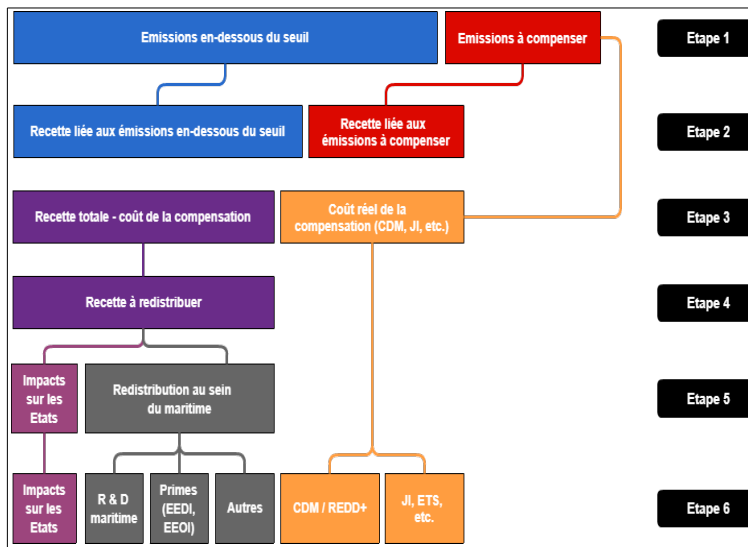
II.1. Quelle mise en œuvre de la différenciation ?

Notre hypothèse postule un double processus : de collecte des fonds, puis de redistribution de ceux-ci. La différenciation devra donc être mise en œuvre à une de ces 2 étapes. Redistribuer au moment de la collecte consiste à faire payer moins, voire à exempter de paiement, une partie du transport maritime. C'est ce qu'a fait l'OACI dans l'aérien en exemptant certaines dessertes. Dans le maritime, cela induirait néanmoins des possibilités sérieuses de contournement, et les exemptions ne

pourraient englober un nombre aussi grand d'États sans diminuer significativement le niveau d'ambition de la stratégie. La piste privilégiée est donc de mettre en œuvre la différenciation au moment de la redistribution, ce qui permettra davantage de souplesse et garantira une plus grande « étanchéité » du système. Une partie des sommes collectées seraient ainsi reversées directement aux pays en développement, en fonction des impacts de la régulation des émissions de GES sur leurs économies.

II.2. Respect du plafond global et ventilation de la redistribution

Le respect du plafond global d'émissions serait assuré, en dernière extrémité, par de la compensation, via l'achat de crédits carbone issus du Mécanisme pour un Développement Propre (CDM) en priorité (sachant qu'il existe deux sources de crédit carbone : le CDM ; et la JI, ou mise en œuvre conjointe). L'achat de quotas carbone, via des systèmes d'échange de droits d'émissions, pose davantage de difficultés et serait considéré secondairement.



Détails du mécanisme envisagé. REDD+ désigne du boisement/reboisement.

Si le seuil d'émissions absolues était donc dépassé, les sommes collectées seraient consacrées en priori-

té au financement de la compensation (Etape 3), puis le reste seulement redistribué (Etape 4). Cette redistribution se décomposerait en 2 parties : l'une ciblerait les États en développement, fortement impactés, pour une fraction minoritaire des sommes collectées, afin de mettre en œuvre la différenciation ; l'autre serait reversée au sein du secteur maritime, pour des visées de recherche et développement d'une part, pour favoriser les navires sobres (en termes d'efficacité énergétique), tant à l'achat (sur la base de leur EEDI, l'Energy Efficiency Design Index) qu'en opération (sur la base de leur EEOI, leur Energy Efficiency Operational Index, EEOI) (Etape 5). Tant que le seuil global serait respecté, la majorité des sommes collectées au sein du secteur maritime lui serait donc reversée. Ce système favoriserait ainsi les efforts internes au maritime, plus viables à mon sens qu'une dépendance croissante à la compensation, donc aux efforts d'autres secteurs ; et assurerait dans le même temps la non-discrimination entre navires, et la différenciation entre États.

Bibliographie

- CHRYSOSTOMOU Andreas (sous la dir. de) (2010), *Full report of the work undertaken by the Expert Group on Feasibility Study and Impact Assessment of possible Market-based Measures*, rapport d'évaluation, OMI, 318 pages.
- FABER Jasper et al. (2010), *A global maritime emissions trading systems*, rapport de prospective, CE Delft, 110 pages.
- SMITH Tristan et al. (2016), *CO₂ Emissions from international shipping*, rapport d'évaluation, UMAS, 63 pages.
- ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (2016), *Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement – Régime mondial de mesures basées sur le marché*, Résolution A39-3, OACI, 8 pages.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (2015), *Adoption de l'Accord de Paris - Accord de Paris*, Décision 1/CP.21, ONU-CCNUCC, 39 pages.