

CINQUIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DES MINISTRES DE L'ÉNERGIE ET DES TRANSPORTS DU PACIFIQUE (Port Vila, Vanuatu, 8-12 mai 2023)

TI 05: TRANSFORMATION BLEUE DES TRANSPORTS MARITIMES DANS LE PACIFIQUE

(Document présenté par la Banque mondiale)

Objet

1. Le présent document a pour objet de fournir des informations et de souligner les principales recommandations de l'étude « Transformation bleue des transports maritimes dans le Pacifique » concernant les *piliers 1, 2, 4, 5, 6 et 9*.

Contexte

2. Les États et Territoires insulaires océaniques sont diversifiés, mais ils font face à des difficultés similaires lorsqu'il s'agit de renforcer l'économie et de réduire la pauvreté. Les complexités du transport de petits nombres de personnes et de petits volumes de marchandises sur un vaste océan sont au cœur du problème. La géographie unique de la région crée des obstacles à la viabilité et à la croissance économiques.
3. Le programme de *Transformation bleue des transports maritimes dans le Pacifique* cherche des solutions à ces problèmes. Il vise à recenser les possibilités de changement et d'investissement qui pourraient sensiblement améliorer les services, favoriser l'activité économique, réduire la pauvreté et améliorer la résilience et la sécurité des collectivités océaniques.
4. Pour que ces objectifs deviennent réalisables, le transport maritime doit être approprié, abordable, fiable, accessible, durable et sûr, à l'intérieur des pays et entre eux, aujourd'hui et à l'avenir. Dans le Pacifique, cela doit se traduire par une meilleure sécurité de la chaîne d'approvisionnement pour les importations essentielles, et par de meilleures connexions avec les marchés d'exportation étrangers. Sur la scène intérieure, cette évolution permettra aux habitants d'accéder aux services essentiels et aux marchés locaux, et de maintenir les liens sociaux, dans les grandes zones urbaines comme dans les collectivités des îles périphériques.
5. Le programme vise à contribuer aux avantages à long terme (voir le graphique ci-dessous) pour les États et Territoires insulaires océaniques grâce à l'amélioration de la sécurité maritime, à la réduction des coûts du transport maritime, aux initiatives visant à réduire la consommation d'énergie et de ressources, les déchets et les impacts environnementaux des ports (initiatives « ports verts »), à l'augmentation de la résilience au changement climatique et aux catastrophes naturelles, au renforcement des capacités et des compétences des institutions maritimes nationales et régionales et à la décarbonation du secteur maritime (initiative « Transport maritime bleu »).



6. La région océanienne se caractérise par une géographie économique unique qui définit ses systèmes de transport maritime. Ainsi, pour relever les défis de la connectivité maritime, elle doit adopter une approche qui lui est propre : les solutions retenues ailleurs dans le monde ne lui conviendront pas nécessairement.
7. Cette étude résume diverses évaluations réalisées par la Banque mondiale, notamment sur la **connectivité**, la **vulnérabilité**, les **institutions** et les **ports verts**. Il s'agit de définir une vision commune des situations jugées plutôt acceptables, de celles qui évoluent et où il conviendrait d'intervenir, et de celles qui trahissent des lacunes évidentes et auxquelles les pouvoirs publics et les agences régionales devraient porter une attention particulière, avec le soutien des partenaires du développement et du secteur privé. Il est permis d'espérer que cela conduira à des programmes mieux ciblés et mieux coordonnés, et dont les priorités seront mieux définies.
8. Bien que le transport maritime soit essentiel pour la vie et les moyens de subsistance de l'ensemble des États insulaires du Pacifique et de leurs dépendances, cette étude se penche principalement sur la situation de douze (12) pays insulaires océaniques membres de la Banque mondiale : les pays mélanésiens de Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Îles Salomon, de Vanuatu et des Fidji ; les pays polynésiens du Samoa, des Tonga et de Tuvalu ; les pays micronésiens de Kiribati, de la République des Îles Marshall, des États fédérés de Micronésie, de Nauru et de Palau.
9. Les pays mélanésiens arrivent en tête pour les superficies, les populations et les ressources, occupant 98,9 % de la masse continentale du Pacifique et représentant environ 96 % de la population totale. Les pays, atolls et micro-États micronésiens et polynésiens sont plus petits et ont une population relativement faible, mais ils représentent collectivement près des deux tiers des vastes zones économiques exclusives océaniques des 12 pays examinés.

Situation actuelle

10. Le secteur du transport maritime dans ces 12 pays insulaires océaniques est un amalgame complexe de systèmes entrelacés et liés au commerce et au transport maritime international, aux infrastructures et aux actifs, aux dispositions institutionnelles et de gouvernance, à la culture locale et aux capacités et aptitudes de la main-d'œuvre. Ces systèmes sont à leur tour influencés par les interactions avec et entre les pouvoirs publics, les agences régionales, les partenaires du développement et le secteur privé.
11. Certains des enjeux recensés risquent peu d'évoluer à court ou moyen terme. Les pays sont géographiquement éloignés et dispersés, les distances de transport sont grandes, et les coûts de transport sont élevés. Les chaînes d'approvisionnement sont longues, de faible volume et lentes. Les escales des navires sont moins fréquentes et les temps de transit plus longs que dans les pays riverains du Pacifique. La plupart des pays ont une faible population, une superficie réduite et ne réalisent pas d'économies d'échelle. Le commerce est déséquilibré en raison de la dépendance à l'égard des importations. Les pays sont fragiles sur le plan environnemental, et vulnérables au changement climatique, aux catastrophes naturelles et aux chocs économiques (pandémies et flambées des prix des carburants). Les réseaux sont vulnérables et exposés aux perturbations. Les atolls de Kiribati, des Îles Marshall et de Tuvalu pourraient être submergés d'ici 2100 si les mesures nécessaires ne sont pas prises pour modifier l'évolution des risques climatiques.
12. D'autres enjeux peuvent cependant se prêter à une intervention. Il est possible d'instaurer une culture de la sécurité et d'améliorer le contrôle de la gouvernance. On peut concevoir des systèmes de transport holistiques qui intègrent tous les aspects du transport maritime — des itinéraires aux navires, en passant par les débarcadères et les cartes de navigation maritime actualisées — en veillant à ce que le système soutienne des zones urbaines dynamiques et des moyens de subsistance de qualité dans les îles périphériques. Il est possible d'adopter une approche globale de la planification, de la conception, de la construction et de l'entretien des infrastructures. Les flottes peuvent être renouvelées avec des navires adaptés à leur usage et qui se prêtent à la modernisation au fur et à mesure de l'arrivée des technologies à faibles émissions de carbone. Il

est enfin possible de réduire les émissions de gaz à effet de serre et les divers types de pollution provenant des ports.

13. Bien qu'il y ait encore beaucoup à faire dans le Pacifique, les systèmes de transport maritime existants fonctionnent dans l'ensemble assez bien. Ils sont polyvalents, adaptables et possèdent de nombreux attributs qui confèrent un degré de résilience au système. Il est important que les pays et les partenaires du développement reconnaissent ces caractéristiques et en tirent parti, tout en s'efforçant de saisir les occasions d'amélioration.

Enjeux

14. **Transport maritime international.** Le volume du commerce international des pays insulaires océaniques est très faible comparé à celui des grands pays développés ou des pays riverains du Pacifique. L'importation domine, et détermine les besoins des pays en matière de transport maritime international. Les exportations de la plupart des pays insulaires océaniques se limitent à un minimum. Les exportations de conteneurs vides, qui représentent souvent près de 50 % des expéditions totales, sont un trait inévitable du commerce océanique. Les prix du transport maritime sont relativement élevés en raison des faibles volumes, des longues distances, du nombre de conteneurs vides à retourner et de l'inefficacité des ports. La concurrence limitée nuit aux chances des pays océaniques de bénéficier de prix et de niveaux de service équitables. En outre, bien que la plupart des pays puissent compter sur des services adéquats, les micro-États isolés de Nauru, de Tuvalu et de Kiribati (Kiribati) sont confrontés à des problèmes de fréquence, de fiabilité et de coût comparatif des services. Ces îles ont besoin de solutions de transport maritime à long terme plus fiables.
15. **Ports d'entrée.** Les ports d'entrée des pays insulaires océaniques sont multifonctionnels et constituent une plaque tournante de l'activité économique locale. Ils se distinguent ainsi de la tendance mondiale caractérisée par la spécialisation et l'accroissement de l'efficacité. Ils sont généralement de taille et de type adéquats, et leurs besoins en matière d'investissements dans les infrastructures varient, qu'il s'agisse d'expansion, de restauration ou de renforcement de la résilience aux impacts des risques naturels. Le développement de certains ports est limité par le manque de terrains disponibles et, dans certains cas, par l'empiètement urbain. La plupart des ports océaniques sont peu utilisés et ne sont pas financièrement autonomes. Les décisions d'investissement doivent être soigneusement évaluées pour veiller à ce qu'elles répondent à la fois aux problèmes actuels et aux besoins à long terme. La gestion et l'entretien des actifs sont deux questions cruciales – le paradigme « construire-négliger-reconstruire » résume bien la situation actuelle. Un manque général d'entretien réduit la durée de vie des actifs et augmente le coût global. Une meilleure gouvernance et un meilleur contrôle sont nécessaires, ainsi qu'un soutien continu de la part des partenaires du développement tout au long du cycle de vie des infrastructures et équipements portuaires.
16. **Transport maritime local.** Le transport maritime local est un service vital, mais difficile et coûteux à assurer. Si les services de transport maritime international sont généralement satisfaisants, il n'en va pas de même pour le transport maritime local. La fourniture de services de transport maritime intérieur sûrs, fiables et abordables est l'un des défis les plus difficiles à relever pour les pays insulaires océaniques et requiert une attention nettement accrue de la part des partenaires du développement. Une connectivité intérieure adéquate est essentielle à la viabilité des collectivités des îles périphériques. Il est prioritaire de renforcer la sécurité du transport maritime national par la réglementation, et d'améliorer l'état des navires et l'accès à des installations d'entretien appropriées.
17. **Catastrophes naturelles et résilience climatique.** Le Rapport mondial sur les risques (World Risk Report) désigne le Pacifique comme un « point chaud » en ce qui a trait au changement climatique et aux risques de catastrophes. Six pays (Vanuatu, Tonga, Îles Salomon, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fidji et Kiribati) figurent parmi les 20 pays les plus vulnérables de la planète. Les risques naturels comprennent les cyclones tropicaux, les tempêtes régionales, les inondations côtières, les tremblements de terre, les tsunamis et les éruptions volcaniques. Le changement climatique

devrait exacerber ces risques. Les actifs sont généralement situés sur des côtes exposées, au niveau de la mer ou près du niveau de la mer. Le changement climatique fait monter le niveau de la mer et augmente la fréquence et la gravité des tempêtes. Souvent, les infrastructures ne sont pas construites selon des normes de résistance au climat et sont mal entretenues, notamment en raison du coût des travaux requis. En outre, les décideurs n'ont pas toujours accès aux informations sur la manière de planifier et de gérer correctement les risques que font peser sur les systèmes de transport maritime les aléas naturels et climatiques. Ces facteurs se combinent pour produire des effets de grande ampleur : à la suite d'une catastrophe, les opérations et les systèmes maritimes ont une capacité limitée à rebondir, en grande partie à cause d'un manque de planification des mesures d'urgence et de la discontinuité des activités, et de l'insuffisance générale des capacités des pouvoirs publics à renforcer la résilience du secteur maritime.

18. ***Gouvernance du secteur et institutions.*** Au niveau régional, le manque de ressources juridiques, techniques et financières dans le secteur maritime place les pays insulaires océaniques en position de vulnérabilité. Ces pays peuvent parfois compter sur une architecture régionale bien établie, avec une longue histoire de coopération fructueuse et de solidarité régionale, mais ce n'est pas toujours le cas dans le secteur maritime. Il existe une marge importante entre l'adoption des textes législatifs et leur mise en œuvre. En outre, le soutien des bailleurs de fonds n'est pas toujours bien adapté à la planification et aux objectifs régionaux, et il est nécessaire de renforcer la coordination entre toutes les parties. Au niveau national, les pouvoirs publics océaniques se distinguent par le degré de séparation des fonctions exécutives, réglementaires et de service. Il en résulte que les régulateurs opèrent à des niveaux d'intégration, d'indépendance et de financement variables. Le manque de clarté dans la définition des rôles et les conflits d'intérêts sont les sources de risques les plus graves. Lorsque les pays océaniques concentrent la plupart des fonctions réglementaires au sein des ministères, proches de l'Administration centrale, une réforme institutionnelle substantielle s'impose.

Appel à l'action

19. Pour garantir des avantages à long terme, des recommandations ont été formulées et les cinq principales actions recommandées sont décrites ci-dessous.

Action 1. Investir dans les infrastructures maritimes pour la vie

20. Cette action concerne essentiellement les infrastructures : des infrastructures construites et entretenues pour durer. En bref, elle rejette le paradigme océanique actuel, coûteux et prodigue — « construire-négliger-reconstruire » — et propose une nouvelle méthode de travail : l'approche « fondée sur la vie entière » pour la gestion et l'entretien des infrastructures.
21. Pour appliquer cette approche, il convient de s'assurer que la conception et la construction d'un bien sont adaptées aux ressources et aux capacités disponibles d'un pays, c'est-à-dire de prendre en compte le coût total pour la vie entière d'un actif lors de sa planification, de sa conception et de sa fabrication, pour veiller à ce que le pays soit en mesure de l'exploiter, de l'entretenir et de le renouveler en toute sécurité. L'approche fondée sur la vie entière permettra d'optimiser les investissements, de rendre les infrastructures abordables pendant tout leur cycle de vie, et de rendre le transport maritime plus fiable, y compris pour le commerce.
22. L'approche fondée sur la vie entière contribuera également à renforcer la résilience dans le Pacifique. Petits et dotés de ressources naturelles limitées, les pays océaniques dépendent des importations pour satisfaire leurs besoins quotidiens : denrées alimentaires, carburant, véhicules et produits manufacturés. La plupart des importations — entre 80 et 100 % — arrivent par voie maritime. Les ports jouent donc un rôle vital. En temps normal, ils sont la porte d'entrée des produits de consommation courante. Au lendemain d'une catastrophe, ils sont essentiels : ils permettent d'acheminer des médicaments d'urgence, de la nourriture, de l'eau et des abris.

23. Il est essentiel de veiller à ce que ces actifs maritimes soient opérationnels et sûrs, même en cas de catastrophe, pour assurer le maintien de ce lien vital avec le monde extérieur. L'approche fondée sur la vie entière y contribuera. Elle s'applique non seulement aux ports d'entrée, mais aussi à tous les éléments physiques du transport maritime, qu'il s'agisse des infrastructures primaires (telles que les quais et les brise-lames), des superstructures de soutien (telles que les hangars de stockage et les terminaux), et des bateaux de travail ou installations et équipements portuaires.
24. L'approche fondée sur la vie entière contribuera à faire en sorte que les ports et débarcadères dangereux et inutilisables, les services dégradés et les navires anciens et dangereux deviennent choses du passé.

Action 2. Améliorer la planification pour pérenniser le transport maritime

25. Les pays insulaires océaniques ont besoin de dispositifs sûrs, viables et efficaces de transport des personnes et des marchandises. Ils ont besoin pour cela de services de transport maritime fiables et adaptés, ainsi que d'infrastructures résilientes et de longue durée.
26. Les défis à relever sont considérables. Dans un avenir marqué par un changement climatique accéléré, les pays insulaires océaniques sont parmi les plus exposés et les plus vulnérables aux risques naturels (cyclones, tempêtes, inondations, tremblements de terre, tsunamis, éruptions volcaniques). Il est de plus en plus urgent de passer à des économies à faible émission de carbone. Des vies et des moyens de subsistance en dépendent. Les coûts des catastrophes pour les pays pourraient devenir faramineux.
27. La solution réside dans l'amélioration de la planification. Il s'agit d'examiner tous les aspects du transport maritime d'un pays, depuis les itinéraires, les navires, les ports et les aides à la navigation jusqu'aux compétences maritimes, aux réglementations, à la gouvernance et aux budgets, et de mettre au point des outils de planification qui aideront à concevoir et à mettre en place un système de transport maritime résilient et à l'épreuve du temps.
28. Par exemple, des plans directeurs portuaires à long terme et itératifs permettront de s'assurer que les ports répondent aux demandes actuelles et futures, qu'ils sont situés au bon endroit, qu'ils sont correctement gérés et entretenus, qu'ils consomment le moins d'énergie et de ressources possible, qu'ils produisent moins de déchets, qu'ils peuvent intégrer des technologies à faibles émissions de carbone au fur et à mesure qu'elles deviennent disponibles et qu'ils peuvent résister aux aléas du climat.

Action 3. Renforcer les services maritimes pour assurer la cohésion des collectivités et ne laisser personne pour compte

29. Les économies océaniques reposent sur des collectivités interconnectées, tant à l'intérieur des pays qu'entre eux. En Océanie, ces collectivités dépendent de services maritimes financièrement solides, offrant un accès équitable et abordable aux biens et aux services, créant des occasions d'emploi et garantissant la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Le commerce et la croissance en dépendent.
30. En vertu de ce cercle vertueux, des systèmes de transport réguliers fiables et des infrastructures sûres et adaptées permettent aux produits locaux et aux produits frais d'être acheminés vers les marchés nationaux et internationaux. Les revenus gagnés permettent alors aux gens de payer ces services de transport, ainsi que la nourriture, les biens, les soins de santé et l'éducation. On ne saurait trop insister sur la nécessité de renforcer les économies locales. Le Pacifique est la région du monde la plus dépendante de l'aide internationale. La plupart des pays insulaires océaniques ont des économies à base étroite, et des niveaux de revenus par habitant relativement bas.

31. « Ne laisser personne pour compte » dans la grande région du Pacifique est une question d'équité. Cela vaut pour les micro-États isolés de Nauru et de Tuvalu, ainsi que pour Kiritimati (Kiribati), qui sont aux prises avec la faible fréquence, le manque de fiabilité et le coût de leurs options de transport actuelles. Un système de transport maritime intégré à l'épreuve du temps offrira des solutions fiables et à long terme à ces îles isolées. Au sein des pays, ne laisser personne pour compte signifie fournir des services qui s'adressent également aux plus vulnérables, tels que les personnes handicapées et les pauvres.

Action 4. Améliorer la sécurité grâce au leadership, à l'engagement et aux investissements

32. Le transport maritime intérieur dans le Pacifique est en difficulté. Difficiles et coûteux à gérer, de nombreux itinéraires ne sont pas commercialement viables, et la surveillance réglementaire fait défaut. Il en découle de graves problèmes de sécurité. Des navires bon marché et inadaptés sont achetés en fin de vie et mal entretenus. Les îles périphériques manquent souvent d'installations appropriées pour débarquer en toute sécurité les personnes et les marchandises. Lorsque ces installations existent, l'entretien nécessaire n'est pas effectué. Les installations d'entretien des navires font défaut. Les pratiques d'exploitation ne sont pas sûres, et les navires naviguent souvent en surcharge et par mauvais temps. La formation des équipages est insuffisante. Les capacités de recherche et de sauvetage sont limitées. Les aides à la navigation sont insuffisantes.
33. Deux facteurs fondamentaux expliquent cette situation catastrophique : i) une culture de la sécurité déficiente ; ii) un manque de règles efficaces pour assurer des pratiques sûres, et un suivi et un contrôle de la conformité insuffisants des règles en vigueur.
34. La sécurité dans le Pacifique sera transformée par le leadership, l'engagement et l'investissement dans des systèmes de transport maritime nationaux adaptés, dans l'éducation et dans des pratiques sûres, par exemple :
- l'amélioration des infrastructures des îles périphériques ;
 - des navires appropriés ;
 - des installations d'entretien accessibles et abordables pour les flottes locales ;
 - une culture de la sécurité instaurée grâce à une éducation et une formation axées sur la culture et les attitudes, les compétences des gens de la mer et les systèmes de gestion ; et
 - des pratiques sûres et réglementées.

Action 5. Renforcer la gouvernance pour améliorer l'efficacité et obtenir de meilleurs résultats

35. S'agissant de la gouvernance, la priorité absolue en Océanie est de renforcer les réglementations, les institutions et les services nationaux et régionaux. Les réglementations relatives à la navigation intérieure (y compris la sécurité) constituent une lacune importante.
36. Une approche mieux structurée de la gouvernance maritime régionale est impérative pour assurer le leadership en matière de questions maritimes et réduire le fardeau imposé à des pays insulaires océaniques dont les ressources juridiques, techniques et financières limitées sont déjà mises à rude épreuve.
37. Les pays insulaires océaniques doivent avant tout concentrer leurs ressources limitées sur une gouvernance nationale permettant de garantir la sécurité maritime, la sûreté, la protection de l'environnement et l'efficacité des transports. En pratique, cela peut se traduire par :
- des cadres et institutions stratégiques, juridiques et de planification améliorés ;
 - des mesures permettant de garantir la réalisation, le suivi et la révision de ces améliorations ; et

- des mesures pour assurer la mise en œuvre.
38. Dans certains pays, une vision plus ambitieuse de la réforme pourrait s'avérer nécessaire, avec des principes de gouvernance appliqués non seulement aux actions des institutions, mais aussi à la conception des institutions elles-mêmes.
39. Les conséquences d'une gouvernance inadéquate sont trop souvent coûteuses, mortelles et néfastes pour l'environnement. Dans une région si dépendante du transport maritime pour les importations et les exportations, l'inefficacité et la dangerosité de ce mode de transport constituent des entraves au commerce.

Recommandations

40. Les ministres des Transports sont invités à :
- a. **féliciter** la Banque mondiale pour son étude « *Transformation bleue des transports maritimes dans le Pacifique* », qui fournit une analyse complète de l'état du secteur des transports maritimes dans les pays insulaires océaniques et propose des solutions pratiques pour transformer ce secteur ;
 - b. **encourager** la Banque mondiale et d'autres partenaires du développement à interagir et à collaborer avec les pays insulaires océaniques et les partenaires régionaux pertinents pour la mise en œuvre des cinq (5) actions principales précitées ; et
 - c. **demander** à la Banque mondiale de tenir les ministres des Transports informés des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'étude sur la *Transformation bleue des transports maritimes dans le Pacifique*.

Date: 17 avril 2023