

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.11.2008
COM(2008) 767 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Une stratégie de l'Union européenne pour l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires

{SEC(2008) 2846}

{SEC(2008) 2847}

1. INTRODUCTION

Le 22 mai 2007, la Commission européenne a adopté un livre vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires¹, dans lequel elle présente une série de mesures grâce auxquelles l'Union européenne pourrait contribuer à rendre plus sûr et écologiquement plus rationnel le traitement des navires en fin de vie à travers le monde. Ce livre vert a donné lieu à une consultation publique dans le cadre de laquelle les autres institutions européennes, les États membres, les parties prenantes et les citoyens ont été invités à formuler leurs observations. Les institutions et les parties prenantes, de l'Union européenne et extérieures à celle-ci, ont largement profité de l'occasion qui leur a été donnée. Plus récemment, le 21 mai 2008, le Parlement européen a adopté une résolution appelant la Commission et les États membres à prendre sans délai des mesures à plusieurs égards en matière de démantèlement des navires².

La présente communication tient compte des résultats de la consultation, des évolutions intervenues depuis lors en ce qui concerne le projet de convention internationale sur le recyclage des navires, ainsi que des informations issues de travaux de recherche récents, comme l'étude de la Commission intitulée «*Ship dismantling and pre-cleaning of ships*»³. Elle est accompagnée d'une analyse d'impact portant sur les incidences environnementales, économiques et sociales des mesures envisagées⁴. Elle s'inscrit en outre dans les engagements de la Commission définis dans le plan d'action relatif à une politique maritime intégrée pour l'Union européenne⁵.

Par rapport à la situation qui, en 2006, a amené la Commission à entreprendre l'élaboration d'une stratégie en matière de démantèlement des navires, quelques évolutions positives peuvent être observées aujourd'hui. L'Organisation maritime internationale (OMI) a considérablement progressé dans la mise en place d'un régime contraignant à l'échelle mondiale en ce qui concerne le recyclage des navires. En Europe et en Asie, on compte davantage d'installations offrant des conditions de démantèlement des navires satisfaisantes, ou du moins améliorées. Enfin, et c'est loin d'être négligeable, l'opinion publique est davantage sensibilisée au problème et à l'urgence d'y apporter une solution. Toutefois, en dépit des progrès réalisés, la grande majorité des navires de mer finit encore aujourd'hui dans des parcs à ferraille dépourvus des infrastructures nécessaires pour protéger les travailleurs contre les risques sanitaires et l'environnement contre la pollution.

¹ COM(2007) 269 final, avec annexe et références dans le document de travail des services de la Commission SEC(2007) 645.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0222+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

³ COWI/DHI, rapport final de juin 2007, publié sur le site web de la Commission à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/index.htm>. D'autres références sont disponibles à la même adresse.

⁴ Document de travail des services de la Commission [...].

⁵ SEC (2007) 1278 du 10 octobre 2007, action 4.6, p. 16.

2. LES PRINCIPAUX OBSTACLES A UN DEMANTELEMENT DES NAVIRES SUR ET ECOLOGIQUEMENT RATIONNEL

2.1. Facteurs économiques incitant à un démantèlement de mauvaise qualité

Comme il ressort du livre vert de mai 2007, l'économie du démantèlement des navires est essentiellement influencée par des facteurs liés au marché, comme les taux de fret, le prix de la ferraille d'acier et le coût de l'entretien d'une flotte vieillissante, qui déterminent le moment où un navire sera démantelé. Le choix du lieu de démantèlement dépend notamment du prix que le démanteleur est prêt à offrir pour le métal au propriétaire du navire ou à l'intermédiaire qui a acheté ce dernier au comptant (*cashbuyer*). Ce prix est lui-même fonction de la demande en acier recyclé dans la zone concernée et des coûts liés aux opérations de recyclage.

Le coût du recyclage des navires varie considérablement en fonction du prix de la main-d'œuvre et des coûts afférents aux infrastructures nécessaires à la sécurité des travailleurs et à la protection de l'environnement. En outre, le prix d'achat du métal sera plus élevé si la ferraille d'acier peut être recyclée «à froid», c'est-à-dire sans refusion dans des fours électriques, processus énergivore et donc onéreux.

À l'échelle mondiale, plus de 80 % des grands navires arrivés en fin de vie depuis 2004 (en termes de tonnage) ont été démantelés en Inde, au Bangladesh et au Pakistan. Ces pays recourent à la méthode dite de l'«échouage», c'est-à-dire que les navires sont amenés au sec sur des plages de sable, souvent par leur propre force motrice, où ils sont démolis sans engins de levage et sans autre forme de confinement que la coque du navire concerné. D'autres pays, comme la Chine, la Turquie et plusieurs États membres de l'Union européenne, disposant de cales sèches, quais et rampes de lancement destinés au démantèlement ne représentent qu'une petite partie du marché.

En Asie du Sud, les opérateurs emploient de nombreux travailleurs non qualifiés pour des salaires dérisoires, de l'ordre de 1 dollar par jour. Dans cette région, les chantiers de démantèlement ne consacrent que de faibles montants aux investissements dans des infrastructures et engins permanents. Parmi les trois pays précités, seule l'Inde a mis en place, au cours des 2-3 dernières années, certaines infrastructures centrales destinées à la gestion des déchets dangereux, à la formation des travailleurs et aux soins de santé. C'est au Bangladesh que le prix payé par les opérateurs pour la ferraille d'acier a atteint le niveau le plus élevé durant les premiers mois de 2008, soit quelque 700 dollars par tonne de métal de qualité moyenne. Dans ce pays, les normes en matière de protection des travailleurs et de prévention de la pollution sont également les plus faibles, et la plus grande partie de l'acier est transformé sans être fondu dans des relamineurs. Comme on le voit, de nombreux facteurs économiques incitent les propriétaires de navires à choisir des installations de recyclage répondant à des normes sociales et environnementales particulièrement basses.

2.2. Mauvaise application de la législation actuelle relative aux transferts de déchets

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, adoptée en 1989, prévoit un système mondial de notification et d'autorisation préalables en ce qui concerne les transferts de déchets dangereux entre pays. Un amendement, qui n'est pas encore entré en vigueur, a été adopté en 1995 en vue d'interdire les exportations de déchets dangereux depuis les pays de l'Union européenne et de l'OCDE vers des pays non membres de l'OCDE. L'Union européenne a transposé dans le droit communautaire la Convention de Bâle ainsi que l'amendement relatif à l'interdiction des exportations. Ainsi, depuis 1998, les exportations de déchets dangereux depuis la

Communauté sont interdites à destination des pays non membres de l'OCDE. Cette interdiction est actuellement établie aux articles 34 et 36 du règlement (CE) n° 1013/2003 concernant les transferts de déchets⁶.

Les navires ne sont pas exemptés de la législation sur les transferts de déchets, et des décisions prises dans le cadre de la Convention de Bâle admettent qu'un navire peut être considéré comme un déchet au sens de l'article 2 de la Convention, tout en restant défini comme un navire en vertu d'autres règles internationales. En effet, la décision du propriétaire d'un navire – par exemple dans un contrat de démolition – d'envoyer son navire au démantèlement est souvent assimilable à l'action de «se défaire», qui se trouve au cœur de la définition du déchet dans le droit communautaire. Étant donné que la quasi-totalité des navires contiennent des quantités considérables de substances dangereuses, comme des huiles, des boues d'hydrocarbures, de l'amiante, de la laine de verre, des PCB, du TBT et des métaux lourds contenus dans les peintures, ceux qui partent à la démolition doivent être considérés comme des déchets dangereux.

Certaines décisions rendues par les tribunaux des États membres, à savoir par le Conseil d'État français dans l'affaire du Clémenceau et par le *Raad van State* des Pays-Bas dans les affaires Sandrien et Otapan⁷, ont confirmé cette interprétation. Toutefois, la législation régissant les transferts de déchets est rarement appliquée en ce qui concerne les navires envoyés au démantèlement. La plupart des pays de recyclage – à l'exception de la Turquie – sont peu enclins à utiliser la procédure de notification et d'autorisation prévue par la Convention de Bâle dans le cas des navires importés en vue de leur démolition. Il est en outre difficile d'appliquer le règlement communautaire sur les transferts de déchets, et l'interdiction d'exportation qu'il contient, lorsqu'un navire devient déchet en dehors des eaux européennes. Des cas récents ont par ailleurs montré que les États membres ne savent pas avec certitude à partir de quand et comment ils doivent faire appliquer les règles relatives aux transferts de déchets en ce qui concerne les navires dont on suspecte qu'ils sont arrivés en fin de vie.

2.3. Volatilité du marché et risques futurs

Le nombre et le tonnage des navires partis au recyclage durant la période 2004-2007 sont restés bien en-deçà des prévisions qui avaient été effectuées au cours des années antérieures. Alors qu'entre 1993 et 2003, le tonnage recyclé chaque année atteignait 10 millions de tonnes brutes (GT) ou plus, ce chiffre n'a pas dépassé 5 millions GT depuis 2005. Parallèlement, l'âge moyen de démantèlement des navires est passé de 27 ans dans les années 1990 à plus de 32 ans en 2006. Cette évolution reflète la hausse inattendue des taux de fret en raison de l'essor économique de l'Asie.

La hausse de la demande s'est également traduite par forte croissance de la construction navale au cours des dernières années. S'il est difficile d'en prédire les conséquences exactes, il est fort probable que l'accumulation de vieux navires entraînera, dans quelques années, un rebond de l'activité de démantèlement.

Il existe un risque particulier en ce qui concerne les pétroliers. En raison de la législation internationale et communautaire relative à l'élimination progressive des pétroliers à simple coque, on attend deux pics de démantèlement dans les années à venir, respectivement en 2010

⁶ Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets («règlement sur les transferts de déchets»), JO L 190 du 12.7.2006, p. 1.

⁷ Conseil d'État, arrêt du 15 février 2006, http://www.conseil-etat.fr/ce/jurispd/index_ac_1d0607.shtml; Raad van State, jugements des 19 juin 2002 (Sandrien) et 21 février 2007 (Otapan), publiés en anglais à l'adresse: <http://www.basel.int/ships/relevcaselaw.html>.

et en 2015. Le nombre des pétroliers concernés à travers le monde est actuellement estimé à 800 environ. On ne sait toutefois pas avec certitude dans quelle mesure ces pétroliers devront faire l'objet d'un démantèlement immédiat, étant donné que nombre d'entre eux peuvent être transformés en pétroliers à double coque ou encore utilisés pour le transport de produits autres que le pétrole ou à des fins de stockage.

3. ÉTAT DE LA SITUATION SUR LE PLAN INTERNATIONAL

L'Organisation maritime internationale (OMI) prévoit de finaliser en octobre 2008 ses travaux relatifs à l'élaboration d'une convention internationale sur le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires. La Commission et les États membres de l'Union participent activement aux négociations liées à cette convention, qui devrait être adoptée lors d'une conférence diplomatique en mai 2009. Les modalités de ratification en vue de l'entrée en vigueur de la convention sont encore en cours de discussion. Des lignes directrices supplémentaires concernant la certification des navires et le fonctionnement des installations de recyclage devraient être adoptées par le comité pour la protection du milieu marin de l'OMI en juillet 2009.

Le projet de convention sur le recyclage des navires – à l'instar d'autres instruments de l'OMI – ne concerne pas les navires de moins de 500 GT, pas plus que les navires de guerre, les navires militaires auxiliaires ou les autres vaisseaux appartenant à un État ou exploités par un État et affectés exclusivement à un service public non commercial. De plus, les navires destinés au transport intérieur, c'est-à-dire ceux qui tout au long de leur durée de vie ne naviguent que dans les eaux de l'État dont ils battent pavillon, seront exclus du champ d'application de la convention. Toutefois, la convention exige que ces navires agissent d'une manière compatible avec cette dernière.

La convention vise à offrir un système global de contrôle et d'exécution «de bout en bout». Ce système repose notamment sur les visites techniques et la certification des navires, ainsi que sur l'agrément des installations de recyclage. Des restrictions sont prévues en ce qui concerne l'utilisation de matériaux dangereux dans la construction de navires, les plus nocifs d'entre eux devant même être éliminés des navires existants pendant la période d'exploitation de ces derniers.

En l'état actuel des choses, le projet de convention définit certaines exigences de sécurité et de protection de l'environnement applicable aux installations de recyclage, mais il n'interdit pas expressément l'échouage en tant technique de démantèlement des navires. Les mécanismes de mise en œuvre et de contrôle sont toujours en cours de négociation, mais l'idée d'un contrôle obligatoire des installations de recyclage à faire réaliser par un tiers a été rejetée par des parties de l'OMI. La décision quant à la nécessité d'une autorisation préalable de l'autorité compétente pour chaque opération de recyclage sera sans doute laissée à la discrétion des États concernés, sous la forme d'une clause facultative dans la convention.

Pour ce qui est de la Convention de Bâle, la question est de savoir si la future convention sur le recyclage des navires permettra de garantir un niveau de contrôle et d'exécution équivalent à celui assuré par la Convention de Bâle. La Commission et les États membres s'efforcent, tant au niveau de l'OMI que dans le cadre de la Convention de Bâle, de garantir un niveau de contrôle équivalent. Ce pourrait d'ailleurs être à cette condition que les navires soumis au nouveau régime international seraient retirés du champ d'application de la Convention de Bâle.

4. OBJECTIFS DE L’ACTION DE L’UNION EUROPEENNE

Toute stratégie de l’Union européenne en matière de démantèlement des navires doit avoir pour objectif général de faire en sorte que les navires étroitement liés à l’Union, que ce soit en raison de leur pavillon ou de leur propriétaire, soient démantelés exclusivement dans des installations sûres et écologiquement rationnelles, où qu’elles se situent dans le monde, conformément au projet de convention sur le recyclage des navires.

Une telle stratégie comporte également un objectif spécifique: interdire, conformément au règlement communautaire sur les transferts de déchets, l’exportation de navires en fin de vie dangereux depuis l’Union européenne vers les pays en développement, et réduire de manière significative et durable, surtout en Asie du Sud, les incidences négatives de la démolition des navires sur la santé humaine et l’environnement, sans imposer de nouvelles charges économiques inutiles.

À cette fin, les objectifs opérationnels suivants sont à prendre en considération:

- soutenir comme il se doit la mise en œuvre de la législation communautaire sur les transferts de déchets en ce qui concerne les navires en fin de vie, et fournir les lignes directrices nécessaires à cet effet;
- œuvrer à une transposition efficace et rapide de la future convention sur le recyclage des navires dans l’Union européenne;
- évaluer la nécessité et les façons envisageables de compléter la convention sur le recyclage des navires par des mesures adaptées en vue d’atténuer les incidences négatives des activités de démantèlement qui ne sont pas couvertes par la convention et d’assurer l’efficacité de celle-ci dans la pratique.

5. DOMAINES ET INSTRUMENTS D’ACTION

5.1. Mise en œuvre rapide de la future convention sur le recyclage des navires

Puisque les négociations finales relatives à la convention sur le recyclage des navires doivent avoir lieu en mai 2009 et que les modalités d’entrée en vigueur de celle-ci restent à définir, on ne sait pas, à l’heure actuelle, quand la convention deviendra contraignante en droit international. L’expérience montre qu’il peut s’écouler plusieurs années entre l’adoption et l’entrée en vigueur de ce type d’instruments. Autrement dit, le nouveau régime applicable au recyclage des navires pourrait prendre effet autour de l’année 2015. Toutefois, il faudra sans doute attendre plus longtemps encore avant que ce nouveau régime international ne produise tous ses effets, étant donné que la convention prévoit des délais distincts pour le respect des diverses exigences, par exemple, au plus tard cinq ans après l’entrée en vigueur de la convention, ou avant l’envoi au recyclage si celui-ci intervient plus tôt, en ce qui concerne l’inventaire des matériaux dangereux présents dans les navires existants (par opposition aux nouveaux navires).

L’action, ou l’absence d’action, de l’Union européenne peut avoir une influence importante sur le processus de ratification et sur l’efficacité de la convention dans la pratique. En effet, si l’Union reste passive, la communauté internationale risque d’interpréter cette attitude comme signifiant que la question n’est pas prioritaire, et la ratification par les États membres et les pays tiers s’en trouvera vraisemblablement retardée. Si, en revanche, l’Union européenne prend des mesures conformément aux dispositions de la convention sur le recyclage des

navires, ce geste aura du poids à l'échelle internationale, ce qui pourrait accélérer l'entrée en vigueur de la convention. L'expérience acquise dans le cadre des conventions MARPOL⁸ et AFS⁹ de l'OMI montre que, bien souvent, les pays tiers ratifient et mettent en œuvre les accords internationaux une fois que l'Union européenne a rendu ces règles contraignantes pour tous les navires opérant dans ses eaux.

Pour améliorer au plus vite la situation inacceptable qui prévaut aujourd'hui, il est donc essentiel de mettre en œuvre les principaux éléments de la convention sur le recyclage des navires dès que possible après l'adoption de cette dernière. Il s'agit notamment des visites techniques et des certificats en vue de l'établissement d'un inventaire des matériaux dangereux présents à bord des navires et permettant de rendre les navires «prêts pour le recyclage», ainsi que des grandes exigences applicables aux installations de recyclage et des règles en matière de rapports et de communication d'informations. Il importe que les exigences concernant les navires soient applicables à l'ensemble des navires entrant dans les eaux de l'Union européenne, afin d'éviter tout désavantage concurrentiel pour les navires battant pavillon des États membres et, partant, les incitations à changer de pavillon. En ce qui concerne les dispositions relatives aux installations de recyclage des navires, il convient également de prendre en considération les lignes directrices que le comité compétent de l'OMI prévoit d'adopter en juillet 2009.

Action proposée par la Commission:

- entamer les préparatifs en vue de l'introduction de mesures relatives aux principaux éléments de la convention sur le recyclage des navires dès que celle-ci sera adoptée par la conférence diplomatique de l'OMI prévue en mai 2009, notamment en ce qui concerne les visites techniques et les certificats pour les navires, les exigences essentielles applicables aux installations de recyclage et les règles en matière de rapports et de communication.

5.2. Démantèlement «propre» des navires de guerre et autres vaisseaux d'État

Le projet de convention sur le recyclage des navires exclut trois catégories de navires de son champ d'application: les petits navires d'un tonnage inférieur à 500 GT, les navires affectés exclusivement à un service public non commercial, dont les navires de guerre, qui contiennent des quantités relativement importantes d'amiante et d'autres matériaux dangereux, et les navires exploités tout au long de leur durée de vie uniquement dans les eaux de l'État dont ils battent pavillon.

Contrairement à l'OMI, qui prévoit habituellement une exemption pour les «gouvernements» en raison de considérations liées la souveraineté nationale, l'Union européenne est a priori libre de définir des normes en matière de sécurité et d'environnement pour les navires d'État. En effet, l'article 296 du traité CE n'empêche pas l'Union d'agir en ce sens, il prévoit simplement la possibilité d'une exemption dans certains cas exceptionnels et bien définis, uniquement si cela se révèle nécessaire à la protection des intérêts essentiels de la sécurité des États membres «qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes [...] ou de matériel de guerre». Toutefois, dans la mesure où la future convention de l'OMI réglemente également la conception, la construction et l'exploitation des navires (par exemple en exigeant un inventaire des matériaux dangereux), il conviendra de tenir compte des impératifs liés au secret militaire.

⁸ Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, modifiée par le Protocole de 1978.

⁹ Convention internationale sur le contrôle des systèmes antislissement nuisibles sur les navires.

L'extension des règles de la convention aux petits navires et au transport intérieur dans l'Union européenne est envisageable, mais elle n'est toutefois pas considérée comme urgente à ce stade, étant donné que les navires concernés ne sont généralement pas démantelés dans des installations situées en Asie et que leur recyclage dans l'Union ne semble pas présenter de risques significatifs pour la sécurité ou l'environnement.

Pour rendre plus efficace un éventuel régime applicable à la démolition des navires d'État, on pourrait également imposer des conditions pour la vente de ces navires à des pays tiers ou à des sociétés privées avant qu'ils ne deviennent des déchets. Comme le prévoit la stratégie du Royaume-Uni relative au recyclage des navires, les contrats de vente pourraient contenir des clauses obligeant le nouveau propriétaire à se conformer aux règles de l'OMI et de la Convention de Bâle en matière de démantèlement des navires et lui interdisant de se défaire du navire sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite du gouvernement de l'État membre concerné. De plus, la vente de ce type de navires pourrait être limitée aux pays ou aux propriétaires privés battant pavillon de pays qui ont accepté d'appliquer pour l'instant la Convention de Bâle aux navires en fin de vie.

- *Action proposée par la Commission:*

- Analyser plus avant la possibilité d'inclure dans les mesures relatives au recyclage des navires des règles destinées à assurer un démantèlement «propre» des navires de guerre et autres vaisseaux d'État, notamment.

5.3. Ce que le secteur peut faire au cours de la période transitoire

Il faudra normalement plusieurs années avant que la convention sur le recyclage des navires n'entre en vigueur et ne soit mise en œuvre. Il y a donc un risque que le prochain pic de démolition de navires, attendu en 2010 à l'expiration du délai prévu pour la suppression progressive des pétroliers à simple coque dans la cadre de la convention MARPOL (annexe I), entraîne une multiplication incontrôlée des installations ne répondant pas aux normes en Asie du Sud et, partant, un accroissement des incidences négatives sur l'environnement et la santé humaine. Parmi les solutions envisageables pour faire évoluer les pratiques sur le terrain dès la période transitoire, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la convention et de ses modalités d'application, la plus simple et la plus rapide consisterait en un engagement volontaire de la part des parties prenantes concernées. Si les installations de recyclage des navires acceptaient d'améliorer leurs performances en matière d'environnement et de sécurité conformément aux nouvelles normes à venir, et que les propriétaires de navires étaient prêts à payer le prix de cette amélioration en renonçant à une partie de leurs gains, on pourrait réduire de manière significative la pollution ainsi que le nombre d'accidents mortels et de maladies professionnelles.

Les conséquences financières pour les propriétaires de navires ne seraient pas démesurées. Le démantèlement d'un navire dans un chantier de recyclage propre et sûr plutôt que sur une plage dans des conditions de travail dangereuses et polluantes entraîne un surcoût estimé à un montant compris entre 50 et 150 USD par tonne d'acier (tonne de déplacement lège – tdl). Ce chiffre est à mettre en relation avec les 700 USD/tde que les installations de recyclage de l'Asie du Sud paient aux propriétaires de navires ou aux intermédiaires qui achètent les navires au comptant.

Dans ces conditions, eu égard au principe du «pollueur-payeur» et à celui de la responsabilité du producteur, l'octroi de subventions publiques pour un démantèlement «propre» des navires n'est pas justifiable. Au contraire, on pourrait même attendre des propriétaires de navires qu'ils agissent conformément au principe de la responsabilité sociale des entreprises. Certains

le font déjà d'ailleurs. Ainsi, le groupe Maersk, qui rassemble plusieurs compagnies de transport maritime, a établi un partenariat avec des installations chinoises dont les performances en matière de sécurité et d'environnement ont pu être améliorées grâce à l'assistance technique et à la formation dont elles ont bénéficié. Certaines grandes compagnies pétrolières ont adopté une démarche similaire.

Une campagne publique menée à l'échelle de l'Union européenne, de même que des négociations à haut niveau systématiques avec les grands acteurs du secteur, permettraient d'encourager des actions volontaires de la part des propriétaires de navires européens, des associations qui les représentent et de leurs clients. Un nouveau prix européen spécifique récompensant les pratiques exemplaires en matière de recyclage des navires ou l'inclusion du démantèlement des navires dans une nouvelle version du «*Clean Marine Award*» pourraient apporter une reconnaissance publique des entreprises de recyclage et des compagnies de transport maritime accordant une attention réelle à la dimension environnementale. De plus, des lignes directrices à l'intention des propriétaires de navires, comportant une liste des installations de démantèlement «vertes» réparties dans le monde, permettrait de combler les lacunes dans les connaissances et de fournir des points de référence.

Le financement public en faveur des pays tiers peut jouer un rôle, limité, dans le cadre des programmes d'aide au développement: en effet, dans un pays pauvre comme le Bangladesh, l'assistance technique permettrait en particulier de promouvoir la formation des travailleurs dans le domaine de la sécurité et de soutenir la mise en place d'infrastructures de base en vue de la protection de la santé et de l'environnement. Néanmoins, tout financement de ce type dépendrait nécessairement de la volonté et de l'engagement ferme des gouvernements concernés et du secteur de coopérer en vue de l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires. De plus, afin d'assurer l'efficacité de l'assistance technique et des mesures volontaires, des actions supplémentaires pourraient être nécessaires, comme un suivi politique ou des mesures d'encouragement telles que des avantages réservés aux sites respectant des normes élevées.

Action proposée par la Commission:

- Encourager les actions volontaires de la part du secteur grâce à diverses mesures, telles qu'une campagne publique à l'échelle de l'Union européenne, un prix récompensant les activités exemplaires ou des lignes de directrices comprenant une liste des installations de démantèlement «propres».

5.4. Une meilleure application des règles en matière de transferts de déchets

Les efforts actuellement déployés en vue de la mise en place d'une convention sur le recyclage des navires visent, notamment, à éviter les doublons réglementaires et à exempter les navires en fin de vie (au moins les navires marchands) des dispositions de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets. Pour autant que la convention sur le recyclage des navires entre en vigueur et que les parties à la Convention de Bâle considèrent qu'elle garantit un niveau de contrôle équivalent à celui de cette dernière, les grands navires commerciaux ne seront plus soumis aux règles régissant les transferts de déchets lors de leur dernier voyage, vers le chantier de démolition.

Quoiqu'il en soit, il faudra plusieurs années avant que la Convention de Bâle ne soit modifiée dans ce sens et plus encore avant que cet amendement ne soit transposé dans les législations nationales. À court et moyen termes, le règlement communautaire sur les transferts de déchets restera donc applicable aux navires en fin de vie. Toute stratégie de l'Union européenne en matière de démantèlement des navires doit donc envisager des mesures susceptibles d'améliorer l'application des règles régissant les transferts de déchets en ce qui concerne les

navires en fin de vie, et notamment d’empêcher les exportations directes de ces navires depuis l’Union européenne vers les pays en développement.

La mise en œuvre du règlement sur les transferts de déchets par les États membres pourrait être renforcée grâce à une combinaison de mesures telles que des lignes directrices de la Commission relatives à l’application de ce règlement aux navires en fin de vie, des projets ciblés dans le cadre du réseau IMPEL-TFS¹⁰ et une meilleure coopération non seulement entre autorités au sein de l’Union européenne, mais aussi avec les pays de transit et de destination. La Commission pourrait également déposer des propositions portant sur des exigences minimales pour les inspections.

Il serait possible de renforcer davantage le système de contrôle de l’Union européenne applicable aux transferts de déchets en établissant et en tenant à jour une liste des navires prêts pour la démolition conformément aux procédures prévues par la future convention sur le recyclage des navires. Il convient que la Commission examine plus avant la faisabilité de ce projet, pour veiller notamment à la clarté juridique des obligations et droits des autorités en ce qui concerne l’échange des données relatives à ces navires prêts pour la démolition. Compte tenu de la charge administrative qu’une mesure de ce type ne manquera pas de créer, son introduction pourrait être décidée en fonction de la capacité des mesures volontaires adoptées par le secteur des transports maritimes à améliorer la situation de manière significative dans un délai de un à deux ans. Une meilleure application de la réglementation actuelle relative aux transferts de déchets constituera un élément supplémentaire incitant le secteur à améliorer ses pratiques dès la période transitoire, ce qui contribuera à limiter les effets négatifs anticipés des futures mesures en matière de recyclage des navires.

Action proposée par la Commission:

- Améliorer l’application de la législation actuelle en matière de transferts de déchets en ce qui concerne les navires en fin de vie, grâce à des lignes directrices de la Commission et à une intensification de la coopération multilatérale, et étudier la possibilité d’introduire des règles relatives à une liste de navires prêts pour la démolition.

5.5. La question du contrôle et de la certification des installations de démantèlement

La future convention sur le recyclage des navires reposera en particulier sur un système de visites techniques et de certificats applicable aux navires et sur l’agrément des installations de recyclage par les autorités compétentes des États dans lesquels le recyclage a lieu. Cette approche témoigne de l’importance accordée à la souveraineté nationale en droit international. Le système de contrôle pourrait toutefois se révéler insuffisant, étant donné que les problèmes de gouvernance rencontrés dans certains pays en développement et l’absence d’un mécanisme de sanction dans le projet de convention pourraient en réduire l’efficacité dans la pratique.

L’Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) a réalisé une étude portant sur différentes solutions envisageables et est arrivée à la conclusion qu’un régime de contrôle et de certification des installations de recyclage des navires permettrait d’assurer davantage de transparence et de garantir, par le recours à des organismes indépendants reconnus, des conditions de concurrence plus équitables à travers le monde¹¹. Compte tenu de l’évolution de la situation sur le plan international, ce régime serait fondé sur les dispositions de la future

¹⁰ IMPEL = Réseau de l’Union européenne pour l’application et le respect du droit de l’environnement.
TFS = groupe sur les transferts transfrontaliers de déchets.

¹¹ https://extranet.emsa.europa.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=135&Itemid=3.

convention sur le recyclage des navires et sur la future norme ISO 30001 spécifiquement applicable aux installations de recyclage des navires. Il inclurait en outre un système de niveaux de qualité. La publication d'une liste des installations de recyclage de navires réparties dans le monde précisant la catégorie des certificats constituerait un élément important de ce dispositif.

Les dispositions relatives au contrôle et à la certification des installations de démantèlement sont toujours en cours de discussion au sein de l'OMI. En fonction du résultat de ces discussions, la Commission examinera comment elle peut faire en sorte que les navires opérant en Europe, détenus par des propriétaires européens ou battant pavillon des États membres de l'Union soient démantelés dans des installations contrôlées et certifiées dans le cadre de ce régime, tout en veillant à réduire au minimum les éventuelles incidences négatives sur la compétitivité du secteur maritime européen. Cette démarche est nécessaire si l'on veut rapidement rendre le système pleinement efficace.

- *Action proposée par la Commission*

- Examiner plus avant la faisabilité d'un régime de contrôle et de certification des installations de recyclage à travers le monde et, en fonction des discussions en cours au sujet de la convention sur le recyclage des navires, évaluer comme faire en sorte qu'un nombre aussi important que possible de navires, y compris ceux qui battent pavillon des États membres, soient démantelés dans des installations contrôlées et certifiées dans le cadre de ce régime.

5.6. Assurer un financement approprié

La future convention sur le recyclage des navires repose sur le postulat que ses dispositions conjuguées aux forces du marché suffiront à faire du démantèlement des navires une activité sûre et écologiquement rationnelle dans les années à venir. En réponse à la proposition d'un «fonds de démantèlement des navires» formulée dans le livre vert de la Commission, le secteur des transports maritimes a fait valoir qu'un fonds de ce type, et les prélèvements destinés à l'alimenter, se traduirait par des charges administratives inutiles. Le secteur s'attend à ce que le processus de restructuration du marché dans le cadre des nouvelles règles et normes permette de dégager les moyens nécessaires pour mettre les installations de recyclage à travers le monde en conformité avec la convention.

Il existe toutefois un risque qu'un manque de clarté des dispositions relatives aux normes de recyclage (qui, par exemple, exigeraient, d'une manière générale, la prévention des déversements accidentels et l'élimination sûre et écologiquement rationnelle des matériaux dangereux sans pour autant interdire la pratique de l'échouage en elle-même) et l'absence probable de mécanismes de sanction dans la convention permettent aux mauvaises pratiques de se poursuivre et constituent un élément susceptible de décourager les investissements.

Il conviendra de suivre de près l'évolution de la situation. S'il apparaît que la future législation internationale et les mesures prises par les acteurs du marché ne permettent pas d'atteindre le résultat souhaité, il conviendra de réexaminer la possibilité d'un système de financement reposant sur le principe du pollueur-payeur. Bien qu'une solution au niveau de l'OMI soit préférable, on ne saurait exclure un système applicable dans l'ensemble de l'Union européenne à tous les navires opérant dans les eaux communautaires.

Afin d'évaluer plus précisément les instruments envisageables et leurs effets, la Commission lancera au deuxième semestre 2008 une étude consacrée à un «fonds de démantèlement des navires»

Action proposée par la Commission:

- Évaluer la faisabilité d'un système de financement international obligatoire destiné à soutenir le démantèlement «propre» des navires («fonds de démantèlement des navires»), sur la base des résultats d'une étude à lancer par la Commission.

6. CONCLUSION: UNE POLITIQUE INTEGREE POUR DE MEILLEURES PRATIQUES EN MATIERE DE DEMANTELEMENT DES NAVIRES

S'il l'on veut atteindre d'ici l'année 2015 l'objectif consistant à garantir un démantèlement sûr et écologiquement rationnel des navires européens, il est nécessaire d'adopter une stratégie intégrée. Les modalités d'application des éléments essentiels de la future convention sur le recyclage des navires et, si le besoin s'en fait sentir, les dispositions destinées à la compléter, devront être combinées avec des mesures visant à encourager des actions volontaires de la part du secteur des transports maritimes au cours de la période transitoire et à améliorer l'application de la législation en vigueur relative aux transferts de déchets en ce qui concerne les navires.

La Commission propose de commencer à élaborer des règles en matière de recyclage des navires destinées à transposer les exigences essentielles de la convention en ce qui concerne les navires (visites techniques, certificats, inventaire des matériaux dangereux) et les installations de recyclage des navires, ainsi que les obligations de la convention en matière de rapports et de communication d'informations. Il conviendra d'évaluer si le champ d'application de ces règles doit également couvrir les navires de guerre et autres vaisseaux d'État, qui ne seront pas concernés par la convention sur le recyclage des navires. En fonction du résultat des discussions relatives à un régime de contrôle et de certification des installations de démantèlement au titre de la convention sur le recyclage des navires, la Commission examinera comme faire en sorte qu'un nombre aussi important que possible de navires, y compris ceux qui battent pavillon des États membres, soient démantelés dans des installations contrôlées et certifiées dans le cadre de ce régime.

Le secteur des transports maritimes a les moyens et, compte tenu du principe du pollueur-payeur, le devoir d'améliorer les pratiques de démantèlement des navires au cours de la période transitoire, c'est-à-dire avant que le nouveau régime international ne prenne effet. Pour que des actions soient rapidement mises en place, la Commission propose d'encourager les engagements volontaires de la part du secteur par une série de mesures, dont des campagnes publiques, des prix et des lignes directrices à l'intention des propriétaires de navires. L'assistance technique apportée aux pays tiers en vue de la mise aux normes de leurs installations peut également jouer un rôle, sous réserve de la coopération des États dans lesquels le recyclage a lieu.

Par ailleurs, une meilleure application de la législation en vigueur relative aux déchets grâce à des lignes directrices et un renforcement de la coopération multilatérale peut faciliter le processus de transition et en réduire les effets négatifs anticipés. La Commission examinera s'il est possible de prendre des mesures en vue de l'établissement d'une liste de navires prêts pour la démolition.

La présente communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions a pour but d'encourager le débat et de préparer le terrain pour la proposition législative qui sera présentée après l'adoption de la convention sur le recyclage des navires, qui devrait intervenir lors de la conférence diplomatique de l'OMI en mai 2009. La Commission invite donc les autres institutions de l'Union européenne à lui faire

part de leur position et à contribuer de la sorte à une politique européenne efficace en matière de démantèlement des navires.