

LES TRANSFERTS DE DÉCHETS ILLÉGAUX : UN APERÇU

Katie Olley

Spécialiste des transferts de déchets,
Agence écossaise pour la protection de l'environnement (SEPA)



Démantèlement de navires sur une plage du Bangladesh en 2014
©ONG Shipbreaking Platform 2014

Katie Olley est spécialiste des transferts de déchets à l'Agence écossaise pour la protection de l'environnement (SEPA). Elle travaille sur le terrain en tant que responsable politique et opérationnelle depuis plus de 20 ans. Elle est responsable du projet phare du réseau IMPEL (Network for the Implementation and Enforcement of European Environmental Law), « *Shipments of Waste Enforcement Actions* » et préside actuellement le réseau ENFORCE de la Convention de Bâle.

Les transferts de déchets dans le monde ont connu des changements fondamentaux au cours des vingt dernières années. Cet article passe en revue ces changements et leurs causes, ainsi qu'un phénomène qui s'accélère : les transferts illégaux vers les pays les moins bien armés pour y faire face. Il aborde également la question des lacunes en matière d'application de la loi et entame une réflexion sur d'éventuelles solutions.

INTRODUCTION

L'ampleur du volume des exportations illégales de déchets est difficile à évaluer. De 2011 à 2020, environ 19 à 22 % des transferts inspectés en Europe enfreignaient le règlement sur les transferts de déchets (selon la série de projets d'action d'IMPEL¹). Ces pourcentages reflètent à la fois le niveau d'activité illicite, mais aussi la capacité des autorités compétentes, qui contrôlent ce commerce, à identifier les transferts de déchets problématiques et à intervenir en conséquence. Les déchets d'équipements électriques et électroniques, de métaux, de plastique et de papier provenant des ménages représentaient 34 % des infractions. Les principales régions de destination des déchets européens, en dehors de l'Europe, sont l'Afrique et l'Asie.

¹ Résultats des inspections SWEAP 2018 – 2020. <https://www.sweap.eu/wp-content/uploads/2020/07/SWEAP-inspection-results-2018-2020-updated.pdf>

LE CONTEXTE

Les transferts de déchets sont une arme à double tranchant. S'ils sont effectués correctement, c'est-à-dire dans le respect de l'environnement, ils peuvent fournir des ressources à des secteurs qui en ont besoin. En revanche, un traitement des déchets inadéquat peut causer de graves dommages à l'environnement et à la santé humaine. Ce phénomène est bien documenté depuis plusieurs décennies. Selon l'Organisation mondiale de la santé, « les preuves scientifiques disponibles sur les effets sanitaires liés aux déchets ne sont pas concluantes, mais suggèrent l'apparition possible d'effets néfastes graves, notamment la mortalité, le cancer, la santé reproductive et des effets moins notables affectant le bien-être »². Si le traitement des déchets est inadéquat, il peut aussi avoir des effets indirects, quand les toxines nocives s'accumulent dans les écosystèmes, les cultures agricoles, le bétail et finalement les humains³. La Convention de Bâle (1992) sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination a été établie suite à certains cas fortement médiatisés de contamination de populations et de leurs environnements.

DES TRANSFERTS DE DÉCHETS EN HAUSSE VERS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Différents facteurs ont entraîné l'augmentation rapide des transferts mondiaux de déchets, principalement vers les pays en développement : des objectifs de recyclage de plus en plus exigeants de la part des gouvernements, l'interdiction de la mise en décharge, l'augmentation des taxes sur les décharges dans les pays développés et la conteneurisation. Les pays destinataires sont choisis pour le faible coût de leur main-d'œuvre et leurs normes environnementales plus laxistes. Le phénomène est particulièrement visible sur les plages du sous-continent indien où sont démantelés les navires.

Dans certains de ces pays, le secteur informel de la gestion des déchets est immense. En 2015, 857 entreprises de recyclage étaient officiellement autorisées par les autorités chinoises à effectuer le recyclage des déchets plastiques importés. Mais il existait, en parallèle, des milliers de sites de recyclage informels, donc non réglementés⁴. Il s'agit généralement de sites à forte densité de main-d'œuvre utilisant des équipements rudimentaires, régis par des normes de sécurité insuffisantes. Les résidus de recyclage y sont bien souvent mis en décharge ou brûlés à ciel ouvert, libérant ainsi des composés nocifs tels que des furanes, des dioxines et du monoxyde de carbone dans l'atmosphère, et contaminant les eaux usées.

Prenons le cas des déchets plastiques. En raison de leur faible valeur, de l'absence d'industries dans la plupart des pays développés qui produisent des biens en plastique et des « coûts d'évitement » d'un traitement adéquat, il est tentant pour les courtiers en déchets les moins consciencieux de se tourner vers

l'exportation illégale. Autre problème : les déchets hautement contaminés sont souvent transférés de manière frauduleuse, et accompagnés de documents douteux (formulaires de douane falsifiés, surfacturation, sous-facturation, déclarations de revenus erronées...). Il arrive aussi que les déchets soient cachés derrière des matériaux de bonne qualité dans les conteneurs, ou que leur destination finale ne soit pas révélée aux autorités.

Depuis 2010, la Chine met en place une politique d'importation de déchets plus sélective, d'une part pour renforcer son activité à l'échelle nationale (collecte et recyclage), d'autre part pour limiter l'entrée des déchets de mauvaise qualité depuis les États-Unis et de nombreux pays européens. En 2017, la Chine a annoncé une nouvelle politique d'importation interdisant définitivement l'importation de nombreux recyclats⁵. Depuis 2017, le nombre de chargements illégaux de déchets européens destinés directement à la Chine a diminué. Jusqu'alors, ces envois étaient, pour la plupart, des déchets ménagers. Désormais, les flux de déchets les plus fréquemment arrêtés par les autorités européennes compétentes à destination de la Chine sont les métaux et le plastique². Depuis l'introduction des restrictions à l'importation par la Chine en 2018, les réseaux illicites se sont tournés vers ses voisins, selon un schéma classique.

DES LOIS DIFFICILES À FAIRE RESPECTER

Dans tous les pays, le temps disponible pour l'exécutif et le parlement est soumis à des pressions diverses. Il n'est donc guère surprenant que la législation visant à mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Bâle et à conférer des pouvoirs à leurs organismes de réglementation nationaux descende tout en bas de l'échelle des priorités. Par ailleurs, dans les cas où sa mise en œuvre a été relativement rapide (comme dans l'Union européenne), les organismes de réglementation n'ont pas forcément les moyens de lutter contre les transferts illégaux. La plupart des autorités manquent, par exemple, des fonds nécessaires pour contrôler les chargements. Le règlement européen (CE) n° 1013/2006 sur les transferts de déchets impose aux États membres de fixer les sanctions et les amendes appropriées. Il peut cependant être très difficile de convaincre un procureur de se saisir de ce type d'affaire car peu de pays disposent de juridictions spécialisées dans les délits environnementaux - l'Angleterre, les Pays-Bas, la Suède et bientôt la France étant de rares exceptions. Ainsi, le nombre d'infractions à la législation sur les transferts de déchets portées devant les tribunaux est faible⁶ et le niveau des sanctions effectives peut être très variable⁷.

Par ailleurs, la réglementation des activités liées aux déchets est parfois répartie entre plusieurs organismes nationaux, l'un se chargeant des transferts eux-mêmes, l'autre des autorisations de gestion des déchets. Ce cloisonnement des tâches complique le suivi des transferts de déchets de A à Z, notamment face à des « touristes des déchets », c'est-à-dire des entités qui séjournent dans un pays exportateur pendant seulement quelques mois ou le temps d'effectuer quelques transferts, pour

2 2016, Organisation mondiale de la santé. Déchets et santé humaine : bases factuelles et besoins. Rapport sur la consultation de l'OMS du 5 au 6 novembre 2015 à Bonn, Allemagne

3 2012, OIT. The global impact of e-waste : Addressing the challenge. Organisation internationale du Travail. Consulté le 11 décembre 2020. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_196105.pdf

4 2017, GRID-Adrenal. The Trade in Plastic Waste. Consulté le 18 décembre 2020 : <https://www.grida.no/publications/333>

5 2017, Ministère chinois de la protection environnementale, « Announcement of releasing the Catalogues of Imported Wastes Management », (annonce n° 39, 2017) ; www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201708/t20170817_419811.htm?COLLCC=3069001657&.

6 2018, Gillan, L. et Olley, K. IMPEL-TFS Enforcement Actions, Rapport de projet sur l'application de la réglementation européenne en matière de transfert des déchets en 2016 – 2017.

7 2015, Geeraerts, K., Illes, A. et Schweizer. Illegal shipment of e-waste from the EU: A case study on illegal e-waste export from the EU to China. Étude compilée dans le cadre du projet EFFACE. Londres : IEEP



Données d'inspection du Shipments of Waste Enforcement Actions Project (SWEAP) de 2018 à 2020.

finale­ment envoyer les déchets dans leur propre pays. Cette situation, propre au commerce des déchets d'équipements élec­triques et élec­troniques, se constate depuis plus de quinze ans dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

Les inspecteurs des transferts de déchets peuvent se voir confier des tâches supplémentaires, relevant notamment de la réglementation sur les produits chimiques ou sur la responsabilité des producteurs. De l'extérieur, il peut sembler très simple de distinguer ce qui est légal et ce qui ne l'est pas, mais il existe des lacunes à la réglementation et de nombreuses « zones grises », notamment quand les agents se voient présenter une documentation incomplète ou qu'ils inspectent un conteneur où se trouvent des équipements électroniques usagés, visiblement trop anciens pour être remis sur le marché de manière réaliste. Les priorités des organisations évoluent en fonction des ressources, de la volonté politique et, indéniablement, de la pression des médias. C'est justement cette dernière qui a entraîné une modification en profondeur des contrôles sur les transferts de matières plastiques, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Le commerce mondial des recyclats de déchets ménagers fait intervenir de nombreux acteurs : entreprises de recyclage, négociants en déchets, revendeurs et transporteurs. Ce morcellement complique la traçabilité et le contrôle des déchets par les agents chargés des enquêtes. Les conteneurs se déplacent souvent de l'Europe occidentale vers l'Europe orientale, via tout un réseau d'opérateurs de transport. La coopération avec les autres entités veillant à l'application de la réglementation aux frontières nationales peut également faire défaut. Au sein de l'UE, la coopération avec les autorités douanières est relativement élevée, 81 % des autorités compétentes en matière d'environnement ayant des accords



Données sur les infractions de 2018 à 2020 (SWEAP).

de travail formels ou informels avec les douanes⁵. Cela laisse tout de même une proportion non négligeable d'autorités européennes qui ne bénéficie pas de ce soutien de leurs douanes nationales, et la situation est encore plus critique en dehors de l'Europe. C'est pourquoi le commerce illicite de déchets est une

activité peu risquée, ce qui incite les intéressés à déplacer de gros volumes pour retirer un maximum de profit.

Bien que les opérations fondées sur le renseignement soient à la mode et que les réseaux de police les vantent à juste titre, toutes les autorités environnementales ne disposent pas de personnel dans le domaine du renseignement. Dans une enquête menée par IMPEL (Network for the Implementation and Enforcement of European Environmental Law), seules 44 % des agences européennes avaient accès à des systèmes de renseignement⁸.

La criminalité liée aux transferts de déchets est, par nature, transnationale. Par chance, les régulateurs environnementaux sont généralement enclins à collaborer avec enthousiasme avec leurs homologues. Toutefois, les circonstances ne sont pas toujours simples : ils travaillent sur des fuseaux horaires différents, ce qui peut compliquer les échanges ; en outre, dans les pays en développement, certaines organisations ne disposent pas d'infrastructure informatique et leurs collaborateurs sont contraints d'utiliser des adresses électroniques personnelles. Ces aspects peuvent s'apparenter à des détails, mais ils compliquent considérablement, voire empêchent dans certains cas, les échanges d'informations.

Il y a enfin la pratique du « cabotage », par laquelle les expéditeurs de déchets évitent les plateformes de transport fréquemment inspectées et optent pour des ports ou des itinéraires moins réglementés. La criminalité dans ce domaine n'est jamais à court de ressources.

FAIRE APPLIQUER LA LOI À L'AVENIR

Alors, comment améliorer la situation ? Dans l'UE, les modifications apportées en 2014 au règlement sur le transfert des déchets (WSR) ont permis de résoudre certains problèmes fondamentaux pour les régulateurs européens, à savoir le renversement de la charge de la preuve sur les expéditeurs de déchets et l'obligation, pour chaque pays, de disposer d'un plan d'inspection. Toutefois, il ne sera pas possible de faire appliquer la loi si la chaîne réglementaire comporte trop de lacunes. Le WSR fait actuellement l'objet d'une révision quinquennale et les rapports sur les plans d'inspection font partie des questions abordées.

Il reste du travail pour améliorer la cohérence des rapports sur les résultats des inspections. Le Secrétariat de la Convention de Bâle s'efforce chaque année de compiler des statistiques fiables. Des moyens de rationaliser les rapports ont été évoqués, mais cette tâche restera difficile pour les pays où les contrôles sont effectués par de nombreux organismes de réglementation. Dans le cadre du projet *Shipments of Waste Enforcement Actions* d'IMPEL⁸, qui s'étend de 2018 à 2023, les agents des différents pays européens communiqueront les mêmes données détaillées lors des inspections. Il sera également possible de faire remonter aux autorités des informations sur les transferts illégaux et les itinéraires sensibles à l'aide de données en temps réel. Il est à espérer que cette initiative permettra aux agents de gagner un temps précieux. Les données seront également plus robustes

et les données de haut niveau (non nominales) plus facilement accessibles aux entités décisionnaires. Europol aura accès aux données nominales et sera en mesure d'aider les autorités dans le cadre d'opérations conjointes voire, le cas échéant, de combler les lacunes des régulateurs environnementaux qui ne disposent pas de leurs propres systèmes de renseignement.

De nombreux outils réglementaires sont en cours d'élaboration dans le cadre de différents projets européens et financés par les Nations unies. Par exemple, le projet WasteForce entend fournir aux procureurs une formation et des conseils. La difficulté sera d'intégrer ces méthodes de travail et de maintenir la coopération. Les responsables de la réglementation environnementale pourraient par exemple coopérer davantage avec les douanes, la police et les autres instances réglementaires. Par ailleurs, des accords officiels sur les niveaux de service pourraient être envisagés. Il convient aussi de continuer à sensibiliser l'opinion sur la menace que constitue la criminalité liée aux déchets, pour la sécurité, les personnes et l'environnement. Une solution pourrait être de partager des informations sur les délits apparentés, comme la fraude fiscale à grande échelle ou l'évasion fiscale.

La participation d'organismes internationaux existants, comme l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'Organisation mondiale des douanes (OMD) est très appréciée et doit se poursuivre. L'OMD redouble d'efforts pour contribuer à l'application des dispositions de la Convention de Bâle, ayant récemment rejoint le réseau ENFORCE de la Convention de Bâle et menant son opération Demeters, les deux se concentrant conjointement sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux.

La collaboration entre les différentes régions du monde fonctionne généralement bien quand des agents engagés sont en place. La vérification des sites de destination est un impératif pour les pays exportateurs, et les canaux de communication doivent être aussi efficaces que possible. Il arrive souvent que les pays destinataires ignorent ou n'osent pas invoquer l'« obligation de rapatriement », selon laquelle une cargaison illégale doit être renvoyée dans son pays d'origine. Pourtant, la généralisation de cette pratique pourrait avoir un effet dissuasif sur les contrevenants et aiderait les responsables des contrôles à remplir leur « devoir de diligence » sur les opérations de traitement en aval. Une application renforcée de la loi à l'échelle des régions et des sous-régions du monde doit être envisagée, par exemple en rétablissant certains réseaux, comme le Regional Enforcement Network for Chemicals and Waste dans la région Asie-Pacifique. Celui-ci a fait ses preuves en matière d'application de la loi sur les produits chimiques et les déchets, notamment en partageant des bonnes pratiques.

Le fait d'évaluer clairement l'ampleur, les itinéraires et la dangerosité des déchets concernés pourrait contribuer à renforcer la pression politique. C'est précisément dans cette optique que l'accent a été mis, récemment, sur le commerce illégal de déchets plastiques. Il devient impératif, pour faire respecter les lois sur les transferts de déchets, de renforcer les cadres législatifs et les organismes de réglementation nationaux. Pour l'heure, il reste encore du chemin à parcourir.

⁸ <https://sweap.eu> Le projet SWEAP (*Shipments of Waste Enforcement Actions Project*) est cofinancé par le fonds LIFE de la Commission européenne et coordonné par le réseau IMPEL. L'objectif général du projet est de soutenir l'économie circulaire en perturbant le commerce illégal des déchets au niveau de l'UE.