

MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES DE DÉCHETS

Un dispositif de contrôle à consolider

*par Gérard Bertolini **

En l'absence de règles spécifiques (et effectivement appliquées), les flux transnationaux de déchets ont tendance à suivre les « pentes » économiques et sociales et leur importance est d'autant plus grande que ces pentes sont fortes, en particulier le différentiel des coûts. Dans les pays industriels, l'élimination des déchets s'avère de plus en plus difficile et coûteuse, en raison de réglementations sanitaires et environnementales plus draconiennes, du refus des populations d'accueillir des installations pour les traiter et de traitements plus sophistiqués. Sous la pression des écologistes, le recyclage connaît un regain d'intérêt, mais il s'avère difficile et coûteux et trouve sa justification économique principale dans le coût évité par rapport à l'élimination.

Des destinations privilégiées

Les pays cibles des transferts de déchets présentent les caractéristiques suivantes : pauvreté économique, législation environnementale interne faible, voire inexistante ou peu appliquée, faibles moyens financiers, techniques et humains de surveillance de leurs frontières, sous-information à différents niveaux, avec peu de connexions aux réseaux d'information internationaux. De plus, leur « bilan démocratique » fait ressortir des entraves au droit d'association, à la constitution de syndicats et aux actions des populations, ainsi qu'une corruption très développée, à tous niveaux. Ces pays sont donc politiquement faibles, minés par de fortes tensions et des conflits, atteints par un dépérissement des pouvoirs centraux, des structures administratives et des pouvoirs judiciaires, ce qui conduit à une absence de contrôles et de poursuites. Ce fut par exemple le cas de la Somalie, et l'éclatement, en Europe, du bloc de l'Est et de l'URSS a accru les trafics dans cette partie du monde. Des situations d'endettement et une position de débiteurs vis-à-vis des pays industriels les conduisent à subir de fortes pressions : annulation de dette contre accueil de déchets, moyen ultime de se procurer des liquidités, par exemple, et autres chantages ; éventuellement, exportation de déchets sous couvert d'assistance humanitaire. De faibles coûts en main d'œuvre (en Chine, par exemple, le coût de la main d'œuvre est de l'ordre de 1,5 \$ par jour) sont favorables au recyclage, même s'il s'effectue dans des conditions sanitaires et environnementales déplorables, l'utilisation de navires en mauvais état, sous pavillon de complaisance, avec des équipages peu qualifiés et bon marché, permettant de limiter les coûts de fret.

La délocalisation d'activités industrielles polluantes vers des

* *Économiste ,
Directeur de
Recherche au CNRS
(LASS)
Université Lyon 1*



pays en développement réduit ces échanges, sans pour autant apporter de réponse au plan sanitaire et environnemental.

Nouvelles règles du jeu, mais flous préjudiciables

Au cours des années 1980, un certain nombre de trafics et de projets relatifs à des exportations de déchets vers des pays du Tiers monde, en particulier de l'Ouest du continent africain, ont été découverts, et les épopées de navires comme le Zanoobia, le Karin B ou le Banya, transportant des déchets, ont défrayé la chronique (1). Ces affaires, médiatisées, ont touché l'opinion publique et ont interpellé le politique. Au souci croissant de protéger l'environnement, y compris à l'échelle mondiale, s'ajoutent des raisons d'équité et d' thique.

Pour s'efforcer de réguler ces échanges, des accords internationaux ont donc été passés, notamment la Convention de Bâle, signée en 1989, entrée en vigueur en 1992, puis ratifiée par plus de 150 pays (mais pas par les  tats-Unis), interdisant l'exportation vers les pays en développement de déchets destinés à être éliminés. Les pays qui ont ratifié la Convention se sont engagés à fournir les informations correspondantes ; mais certains ne respectent pas cet engagement. Alors que les exportations des uns devraient coïncider avec les importations des autres, les statistiques établies (2) accusent de fortes différences, surtout pour les échanges entre pays non membres de l'OCDE. De plus, la distinction entre élimination et valorisation est parfois sujette à caution.

Qu'est-ce en effet qu'un déchet, un déchet « dangereux », un déchet « valorisé » ? Les définitions varient suivant les pays ; la liste retenue par la Convention de Bâle ne coïncide pas avec les listes « rouge » et « orange » de l'OCDE ; de plus, dans le temps, les listes sont évolutives, et sous couvert de déchets déclarés non dangereux se cachent des déchets dangereux. Vis-à-vis d'une valorisation énergie, certaines dénominations, par exemple « combustibles dérivés ou alternatifs », appellent la méfiance (3). Le recyclage fait trop souvent figure de « mot de passe » pour légaliser les transferts ; il peut être fictif, n'être que très partiel ou s'effectuer dans des conditions déplorables : c'est, par exemple, le cas des batteries plomb-acide (exportées par les  tats-Unis vers le Mexique, le Brésil, les Philippines, etc.) et des ordinateurs en fin de vie (vers la Chine, l'Inde ou le Pakistan, avec pour origine principale les  tats-Unis) (4).

Fin 1997, la Conférence des parties à la Convention de Bâle a adopté un amendement visant l'interdiction d'exportation vers les pays en développement des déchets dangereux, même s'ils sont destinés à être valorisés. Celui-ci devait entrer en vigueur en

(1) **F. Roelants du Vivier**, *Les vaisseaux du poison*, Sang de la Terre, 1988.

(2) Statistiques publiées par le PNUE, Secrétariat de la Convention de Bâle (<http://www.unep.ch/basel>).

(3) Tel est, par exemple, le cas de trafics entre l'Allemagne et le Paraguay, de 1989 à 1992, qui ont été découverts beaucoup plus tard.

(4) Basel Action Network (BAN), Silicon Valley Toxics Coalition (SVTC), avec les contributions de Toxics Link India, Scope (Pakistan) et Greenpeace Chine, « Exporting harm (the high-tech trashing of Asia) », février 2002.



1998, il a été approuvé par l'Union Européenne, il a incité la Chine à prendre des mesures restrictives, mais son application se heurte encore aux réticences de certains pays.

De la règle à son application

Aux échanges légaux s'ajoutent divers trafics, dont le volume est très difficile à estimer. Le problème consiste en premier lieu à les repérer. Les Services des douanes et de police des ports sont dans l'impossibilité d'assurer un contrôle matériel de tous les échanges. Dès lors, le contrôle est « aléatoire », ou bien il s'appuie sur des indices, des soupçons, ou des dénonciations. À Rotterdam, plus de 5 millions de conteneurs transitent chaque année. Environ quatre-vingt par jour sont passés aux rayons X. Selon les autorités portuaires, près de 500 tentatives d'expéditions illégales de déchets dangereux sont découvertes chaque année. En France, le bilan des contrôles exercés par les Services des douanes pour le respect des dispositions du Règlement européen du 1er février 1999 a été, en fin d'année, de 397 constats de transferts irréguliers. Pour l'année 2000, l'Allemagne fait état de 159 cas de transferts illégaux.

Certains flux sont difficiles à repérer, car ils sont le fait de sociétés transnationales ou font intervenir des sociétés écrans ou de multiples intermédiaires : des négociants ou *brokers*, etc. Ceux qui se livrent à des trafics illégaux ont une grande capacité d'adaptation vis-à-vis des contrôles et des nouvelles règles. Il s'agit de réseaux organisés et sophistiqués, puissants et sans scrupules ; le trafic des déchets est lui-même lié à d'autres trafics : armes, matières nucléaires, drogue, etc. À l'import-export s'ajoutent les immersions en mer, le cas échéant sous couvert d'accident. Depuis plusieurs années déjà, pour s'efforcer d'apporter des réponses, certains pays européens développent des forces de police spécialisées dans le domaine de l'environnement (5).

La coopération internationale est notamment le fait d'Interpol. Déjà, en 1992, l'Assemblée générale tenue à Dakar a créé un groupe de travail concernant la criminalité environnementale ; l'effort a été poursuivi et la troisième Conférence internationale sur les délits contre l'environnement a été organisée à Lyon en octobre 1998. De plus, pour s'efforcer de contrôler les mouvements transfrontières de déchets, les pays membres de l'Union Européenne coopèrent depuis 1992 au sein du Réseau IMPEL : Réseau pour l'application de la loi sur l'environnement. Suite au Traité de Maastricht (en 1992) et à la Convention EUROPOL (6), l'Office européen (intergouvernemental) de police, implanté à La Haye, a commencé à fonctionner, de façon limitée, en 1994. En 1999, le Traité d'Amsterdam, puis le Conseil européen de Tempere ont confirmé et renforcé son rôle. Il a été demandé

(5) C'est en particulier le cas aux Pays-Bas, avec le MIOT, <http://www.home.wxs.nl/~greenhou/index78.htm>, et en Belgique : Revue *Incidences* (Belgique), 7 mai 2001 (supplément au n° 188).

(6) EUROPOL : www.europol.eu.int



explicitement qu'Europol s'occupe des trafics illicites et atteintes à l'environnement.

Vis-à-vis des contrevenants, aux sanctions administratives s'ajoutent le cas échéant des poursuites civiles et pénales. La Convention de Bâle indique qu'une exportation illégale constitue un crime, qui doit être puni par la législation nationale ; cependant, les pénalités et sanctions diffèrent suivant les pays. De plus, un reproche souvent formulé à l'encontre de la justice est sa lenteur. À ce sujet, les Pays-Bas ont mis au point une procédure accélérée. Une autre question est celle de la spécialisation de certains magistrats (par exemple en Belgique), voire de tribunaux spécialisés dans les délits écologiques. S'y ajoute le besoin d'une entraide et d'une coopération plus poussée au niveau international. Le Conseil de Tempere, en octobre 1999, a créé une unité de coopération judiciaire : EUROJUST, composée de procureurs, de magistrats et d'officiers de police des États membres de l'Union. De son côté, la Commission des libertés publiques du Parlement européen a demandé à la Commission Européenne de remédier à la pléthore d'initiatives en matière de coopération judiciaire et de les refondre en un tout cohérent et complet. La construction d'un véritable « espace judiciaire européen » demandera encore du temps.

La Commission des droits de l'homme de l'ONU s'intéresse également à la question, en liaison avec le PNU Environnement. En 1997, elle a nommé un Rapporteur Spécial, l'Algérienne Fatma-Zohra Ksentini, qui a publié plusieurs Rapports (7) et a effectué des missions de terrain dans quelques pays. Cependant, elle reste fortement tributaire des informations qu'elle reçoit, peut déclencher une procédure d'instruction contradictoire, mais n'a pas de pouvoir de police, ni de pouvoir judiciaire. Force est de reconnaître, à l'heure actuelle, le rôle irremplaçable de réseaux internationaux de militants de l'environnement tels que Greenpeace (8), BAN (Basel Action Network) (9), Traffic Europe, WWF, etc., pour alerter l'opinion publique et les autorités, et aider les victimes à faire valoir leurs droits. Sur le terrain, les collectivités locales, les syndicats de travailleurs, les associations et les groupes locaux devraient jouer un rôle majeur, mais ils se heurtent trop souvent à un défaut d'écoute des autorités nationales.

Le souci croissant d'un contrôle des mouvements transfrontières de déchets s'inscrit bien comme un progrès vers une civilisation plus solidaire, mais qui reste à consolider.

Gérard Bertolini

(7) F.-Z., Ksentini (devenue Ouhachi-Vesely), Rapports 1998 à 2002 <http://www.unhchr.ch/html/men u2/7/b/mtow.htm>

(8) Greenpeace International Toxics Campaign : <http://www.greenpeace.org/~toxic/html/content/splash.html>

(9) Basel Action Network (BAN) : <http://www.ban.org/>