



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.3.2012  
SWD(2012) 45 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant la*

**proposition de  
règlement du Parlement européen et du Conseil**

**relatif au recyclage des navires**

{ COM(2012) 118 final }  
{ SWD(2012) 47 final }

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

## RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

*accompagnant la*

**proposition de  
règlement du Parlement européen et du Conseil**

**relatif au recyclage des navires**

### 1. DEFINITION DU PROBLEME

1. La mise en œuvre, au niveau européen, de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination est assurée par le règlement concernant les transferts de déchets<sup>1</sup>. Ce règlement met également en œuvre l'amendement à ladite Convention qui interdit l'exportation de déchets dangereux hors des pays de l'OCDE («amendement portant interdiction»). Le nombre des pays ayant ratifié cet amendement étant insuffisant, il n'est pas encore entré en vigueur au niveau international.
2. En vertu de ces dispositions, les navires battant le pavillon d'un État membre de l'Union européenne qui sont envoyés au démantèlement (du fait qu'ils contiennent des substances dangereuses) entrent eux-mêmes dans la catégorie des déchets dangereux et ne peuvent dès lors être démantelés que dans l'OCDE. Ce règlement est contourné de manière quasi systématique. En 2009, plus de 90 % des navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE qui ont été démantelés l'ont été hors de l'OCDE, essentiellement en Asie du Sud (Inde, Pakistan et Bangladesh) par la méthode dite de l'«échouage», avec des incidences considérables sur l'environnement et la santé.
3. Ce non-respect généralisé est principalement lié à l'absence de capacités de recyclage suffisantes dans l'OCDE, en particulier pour les plus grands navires. La capacité existante au niveau européen est utilisée pour le démantèlement des navires de petite taille et des navires d'État, mais pas pour celui des navires relevant de la convention de Hong Kong. Comme le secteur de la construction navale, celui du démantèlement des navires a, au cours des dernières décennies, délaissé les pays européens en faveur de pays hors OCDE pour des raisons économiques, de sorte qu'il n'a pas été économiquement réalisable de mettre en place des capacités de démantèlement supplémentaires en Europe.
4. Par ailleurs, le marché du recyclage des navires est caractérisé à l'heure actuelle par une concurrence acharnée et déloyale entre les principaux pays recycleurs, à savoir le Bangladesh, l'Inde et (dans une moindre mesure) le Pakistan. Leurs concurrents qui respectent des normes techniques plus rigoureuses ne parviennent à occuper que

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

certaines créneaux, comme les marchés des navires de petite taille, des navires relevant des pouvoirs publics, y compris les navires de guerre (UE et Turquie), ou des navires appartenant à des propriétaires soucieux de l'environnement (Turquie et Chine).

5. Enfin, la législation actuelle n'est pas adaptée aux spécificités des navires. En effet, il est difficile de déterminer le moment où un navire devient un déchet. Pour faire appliquer la législation en vigueur, et notamment l'interdiction frappant l'exportation des navires en fin de vie hors de l'OCDE, il faudrait que les États membres déploient des efforts disproportionnés qui seraient néanmoins inefficaces compte tenu de l'absence de capacités de recyclage suffisantes dans l'OCDE et de la possibilité légale pour un navire de changer de pavillon.
6. La situation risque fort de se dégrader puisque, en raison de la surcapacité de la flotte mondiale, de nombreux navires devraient être envoyés au démantèlement au cours des prochaines années. Or, d'après les estimations, les problèmes de surcapacité ne vont pas disparaître avant cinq ou dix ans au moins. En outre, les principaux bénéficiaires du pic que connaîtra le secteur du recyclage des navires autour de la date butoir fixée pour le retrait des pétroliers à simple coque (2015) seront probablement les installations qui répondent le moins aux normes.
7. Pour remédier à la situation, l'Organisation maritime internationale a élaboré une convention traitant spécifiquement de cette question. La convention internationale de Hong Kong pour un recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires a été adoptée en 2009, mais ce n'est que lorsqu'elle aura été ratifiée par les principaux États du pavillon et pays recycleurs qu'elle pourra entrer en vigueur et commencer à produire ses effets.
8. Si la convention de Hong Kong n'est pas en vigueur et si la législation européenne n'est pas modifiée, il est fort probable que la situation actuelle du marché perdure. L'intensification des activités de démantèlement se traduira inévitablement par une augmentation des accidents et des maladies professionnelles mortels, étant donné que le personnel nécessaire sera recruté parmi les ouvriers agricoles les plus pauvres, qui ne disposent généralement pas de l'expérience requise.

## **2. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE**

9. L'élaboration d'un règlement relatif au recyclage des navires a pour objectif général, en facilitant l'entrée en vigueur de la convention de Hong Kong, de réduire de manière significative et durable, à l'horizon 2020, les effets dommageables du recyclage des navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE, en particulier en Asie du Sud, sur la santé humaine et l'environnement, sans imposer pour autant de nouvelles charges économiques inutiles. Les objectifs spécifiques (OS) sont les suivants:

*OS1: réduire les incidences sur la santé humaine et l'environnement en veillant à ce que les navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE soient démantelés exclusivement dans des installations sûres et écologiquement rationnelles, où qu'elles se situent dans le monde;*

*OS2: garantir, pour le démantèlement des navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE, la disponibilité de capacités de recyclage sûres et écologiquement rationnelles qui soient à la fois suffisantes et économiquement abordables;*

*OS3: renforcer les mesures d'incitation destinées à encourager le respect de la législation européenne.*

### **3. OPTIONS ENVISAGEABLES**

10. La première option envisageable («scénario de référence») consisterait à conserver la législation en vigueur (règlement concernant les transferts de déchets) sans la modifier. Les États membres ratifieraient la convention de Hong Kong et la mettraient en œuvre dans leur législation nationale. Il leur serait toutefois toujours interdit d'exporter de grands navires de commerce battant le pavillon d'un État membre de l'UE hors de l'OCDE pour les faire recycler; dans la pratique, une proportion importante de ces navires continueraient cependant à être recyclés dans des pays hors OCDE. Les États membres n'amélioreraient probablement pas de manière significative l'application de la législation, car la mise en œuvre de l'«amendement portant interdiction» exigerait des efforts considérables et serait inefficace (on assisterait sans doute à de nombreux passages sous pavillon d'États non-membres de l'UE, en raison de la pénurie de capacités de recyclage dans l'OCDE).
11. La deuxième option (B) consisterait à inclure dans le règlement concernant les transferts de déchets certaines des exigences de la convention de Hong Kong. Ces exigences s'appliqueraient aux installations de recyclage situées dans l'UE et dans l'OCDE, étant donné que le démantèlement hors de l'OCDE des grands navires de commerce battant le pavillon d'un État membre de l'UE demeurerait interdit. Les États membres ratifieraient cette Convention et la mettraient dans leur législation nationale.
12. La troisième option (C) consisterait à exclure les navires couverts par la convention de Hong Kong (grands navires de mer marchands) du champ d'application de la législation européenne. Ces navires ne relèveraient dès lors que de la législation nationale des États membres, elle-même basée, le cas échéant, sur le régime mis en place par la convention de Hong Kong.
13. Une quatrième option (D) consisterait à soumettre les navires relevant de la convention de Hong Kong (grands navires de mer marchands) à un nouveau règlement ad hoc. Ce règlement couvrirait l'ensemble du cycle de vie des navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE, assurerait la mise en œuvre anticipée des exigences de la convention de Hong Kong et imposerait des critères environnementaux plus stricts aux installations de recyclage de navires, ce qui est une possibilité prévue par la Convention. Les États membres de l'UE seraient informés par écrit et en temps utile de l'intention du propriétaire d'envoyer un navire au recyclage. C'est grâce à cette exigence, ainsi qu'à l'introduction de sanctions au moins équivalentes à celles applicables en vertu de la législation en vigueur, que le respect de la législation serait assuré. Même si l'on peut difficilement s'attendre à ce que les installations d'«échouage» existant à l'heure actuelle soient en mesure de répondre à ces exigences, il est possible que les installations modernisées y parviennent à terme. Pour éviter la confusion, les chevauchements et les charges

administratives inutiles, les navires soumis au nouvel acte législatif ne relèveraient plus du règlement concernant les transferts de déchets.

14. L'option finale consisterait à assortir l'option D d'éléments spécifiques:
  - 1) dans l'option E1, le nouveau règlement transposant la convention de Hong Kong couvrirait également les navires d'État, y compris les navires de la marine;
  - 2) dans l'option E2, les navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE devraient être traités dans des installations offrant un niveau de protection de la santé et de l'environnement équivalent à celui des installations de l'UE;
  - 3) enfin, dans l'option E3, les navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE ne pourraient être exportés que vers des installations figurant sur une liste d'installations contrôlées et certifiées par des tiers.

#### 4. ANALYSE D'IMPACT

15. Conformément aux recommandations des lignes directrices concernant l'analyse d'impact, l'évaluation s'est concentrée uniquement sur les incidences supplémentaires des autres options par rapport au scénario de référence. Des données quantitatives figurent dans le tableau ci-après.
16. Du point de vue de l'environnement, les différents scénarios, à l'exclusion de l'option E1<sup>2</sup>, auront les mêmes incidences sur la production de déchets dangereux et non dangereux et sur les émissions de CO<sub>2</sub>. Les diverses options auraient toutefois des incidences différentes sur le pourcentage de déchets dangereux qui feraient l'objet d'un traitement écologiquement rationnel. Les options C et E1 ont une incidence négative, les options D et E2 une incidence positive, et l'option B aurait la même incidence que le scénario de référence.
17. L'option B aurait des incidences sociales<sup>3</sup> semblables à celles du scénario de référence. L'option C aurait des incidences négatives (coûts sociaux plus élevés) à moyen et court termes. L'option E1 aurait des incidences négatives à court, moyen et long termes. L'option D n'aurait des incidences positives qu'à court terme, alors que l'option E2 aurait des incidences positives considérables à court, moyen et long termes.
18. Sur le plan économique, la mise en œuvre de la convention de Hong Kong entraînera des coûts supplémentaires pour les propriétaires de navires (prix moins élevé pour la vente de leurs navires aux installations de recyclage modernisées, et coûts administratifs) et pour les États membres (coûts administratifs). Dans les options B, D et E2, la convention de Hong Kong serait mise en œuvre plus rapidement que dans le scénario de référence, ce qui entraînerait des coûts supplémentaires pour les propriétaires de navires de l'UE et les États membres à court et moyen termes. À partir de 2025, toutefois, ces options n'auraient pas

---

<sup>2</sup> Dans l'option E1, les navires d'État (y compris ceux de la marine) qui sont actuellement recyclés dans l'OCDE pourraient être envoyés pour recyclage en Asie, et ce dernier voyage entraînerait une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub>.

<sup>3</sup> Accidents, mortels ou non, pour les travailleurs adultes et les enfants.

d'incidences supplémentaires par rapport au scénario de référence. En outre, l'option B entraînerait pour les États membres à court, moyen et long termes des coûts administratifs supplémentaires liés aux mesures de contrôle, d'inspection et d'exécution. Par rapport au scénario de référence, l'option C aurait des incidences positives pour les propriétaires de navires et les États membres à court et moyen termes. L'option E1 aurait des incidences positives à court, moyen et long termes.

19. Des problèmes de respect de la législation sont à prévoir avec l'option B, qui ne résout pas la question de la pénurie de capacités de recyclage légalement accessibles et associe deux séries d'exigences (celles de la convention de Bâle et celles de la convention de Hong Kong), d'où une certaine confusion. L'option C, en revanche, ne devrait pas soulever de problème de respect de la législation (toutes les installations seraient légalement accessibles), pas plus que l'option E1. L'option D aurait une incidence positive dans la mesure où l'acte législatif proposé serait adapté aux spécificités des navires et où des capacités de recyclage suffisantes seraient légalement accessibles à un prix légèrement inférieur. En outre, des sanctions spécifiques seraient introduites afin de remédier aux éventuels défauts de conformité. Pour les mêmes raisons, l'option E2 devrait entraîner un meilleur respect des règles que le scénario de référence. Il se peut toutefois que les défauts de conformité soient plus fréquents que dans l'option D, étant donné que la diminution des revenus des propriétaires sera plus marquée et que l'imposition d'exigences plus rigoureuses aux installations pourrait entraîner une réduction des capacités de recyclage disponibles. L'option E3 prévoit un outil permettant de vérifier que les installations vers lesquelles sont envoyés les navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE satisfont aux normes et règles applicables en matière de recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires. Le niveau de conformité serait cependant inférieur à celui obtenu avec l'option D car les questions de souveraineté soulevées par l'option E3 pourraient susciter certaines réticences de la part des pays tiers.
20. Plusieurs parties intéressées ont fait remarquer que la coexistence de deux séries d'exigences légales (celles de la convention de Bâle et celles de la convention de Hong Kong) serait très déroutante et entraînerait une charge administrative supplémentaire. L'option B aurait dès lors des incidences négatives sur la simplification de la législation existante. Dans l'option C, les grands navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE ne relèveraient plus de la législation européenne, ce qui aurait à court terme une incidence positive sur la simplification de la législation. Il se peut toutefois que cette incidence soit moins marquée à long terme si les dispositions nationales adoptées par les États membres de l'UE pour mettre en œuvre la convention de Hong Kong ne sont pas harmonisées. Les options D, E2 et E3 auraient une incidence positive, étant donné que la législation actuelle serait remplacée par un nouvel instrument mieux adapté aux spécificités des navires.
21. Aucune des options examinées ne devrait influencer outre mesure sur les petites et moyennes entreprises, étant donné que les principales entreprises concernées (les propriétaires de navires de l'UE) sont rarement des petites et moyennes entreprises.
22. Les coûts liés à la mise en œuvre de la convention de Hong Kong (coûts administratifs pendant la durée de vie opérationnelle des navires et prix de vente réduits au moment du recyclage) sont négligeables à l'échelle de la durée de vie des navires, de sorte qu'aucune incidence sur les consommateurs n'est attendue, que ce soit dans le scénario de référence ou dans les autres scénarios.

23. En principe, aucune des options envisagées dans l'analyse d'impact n'a d'incidence directe sur le budget de l'Union européenne.

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des incidences supplémentaires quantifiées des différents scénarios par rapport au scénario de référence.

Incidences		Sur le plan environnemental	Sur le plan social							Sur le plan économique			
		Déchets dangereux faisant l'objet d'un traitement écologiquement rationnel (TER) <sup>4</sup>	Charge de travail UE <sup>5</sup>	Charge de travail (travailleurs bénéficiaires d'une protection) <sup>5</sup>	Charge de travail (travailleurs ne bénéficiant d'aucune protection) <sup>5</sup>	Charge de travail (main-d'œuvre enfantine ne bénéficiant d'aucune protection) <sup>5</sup>	Accidents mortels (adultes) <sup>6</sup>	Accidents non mortels (adultes) <sup>6</sup>	Accidents mortels (enfants) <sup>6</sup>	Accidents non mortels (enfants) <sup>6</sup>	Coûts sociaux <sup>7</sup>	Revenus des propriétaires de navires <sup>7</sup>	Coûts administratifs (États membres) <sup>7</sup>
À court terme (2015)	B	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1 952 011	378 604
	C	-6%	-5	189	468	159	1	184	0	29	969 792	12 540 267	0
	D	23%	0	1 423	-2 246	-764	-2	-473	-1	-133	-3 372 237	-22 019 545	356 430
	E2	30%	0	-938	-2 385	-811	-4	-1 105	-1	-148	-5 401 791	-66 349 943	356 430
	E3	23%	0	1 423	-2 246	-764	-2	-473	-1	-133	-3 372 237	-22 221 755	356 430
À moyen terme (2020)	B	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 036 486	640 117
	C	-20%	-6	-2 497	3 244	1 103	1 103	3	633	1	5 993 494	31 192 613	-436 341
	D	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 036 486	617 943
	E2	16%	0	-3 778	0	0	0	-2	-833	0	-2 820 429	-189 916 941	617 943
	E3	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 266 395	617 943
À long terme (2025)	B	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	149 062 972	22 174
	C	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	159 369 991	-879 612
	D	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	149 062 972	0
	E2	16%	0	-3 428	0	0	-2	-756	0	0	-3 114 124	63 072 738	0
	E3	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	148 854 325	0

<sup>4</sup> Pourcentage des déchets résultant du recyclage qui font l'objet d'un traitement écologiquement rationnel (TER) pour chaque option, en comparaison avec l'option de référence.

<sup>5</sup> Exprimée en hommes/années.

<sup>6</sup> Nombre de personnes.

<sup>7</sup> Exprimés en EUR.



## 5. COMPARAISON DES OPTIONS

24. Les combinaisons de mesures ont été évaluées au regard des critères d'efficacité, d'efficience et de cohérence.
25. Du point de vue de l'efficacité, ce sont les options D, E2 et E3 qui semblent les plus intéressantes. En effet, ce sont elles qui offrent les meilleures perspectives de réalisation de l'ensemble des objectifs spécifiques. Les options B et E1 auraient une efficacité globalement négative et l'option C n'aurait une efficacité positive que pour les objectifs spécifiques 2 et 3.
26. L'option B aurait une efficience globalement négative dans la mesure où elle réduirait les revenus des propriétaires de navires, augmenterait les coûts administratifs pour les États membres de l'UE et ne résoudrait pas les problèmes actuels de respect de la législation. L'option C aurait elle aussi une efficience négative: ses incidences positives sur les revenus des propriétaires de navires et sur les coûts administratifs supportés par les États membres de l'UE seront neutralisées par d'importantes répercussions négatives à court et moyen termes sur les plans environnemental et social. L'option E1 aurait une efficacité globalement négative, car ses incidences économiques positives sur les États membres de l'UE s'accompagneraient d'incidences environnementales et sociales négatives. Grâce à leurs coûts de mise en œuvre et leurs coûts administratifs limités, les mesures efficaces prévues dans les options D et E3 contribueraient de manière appréciable à la réalisation de tous les objectifs spécifiques. L'efficience de l'option D2 serait globalement positive.
27. Les options D, E2 et E3 auraient une efficience positive. Toutefois, l'option E2 entraînerait pour les propriétaires de navires des coûts très importants qui ne seraient compensés que partiellement par les avantages sur le plan de l'environnement et de la santé.
28. L'option D semble être l'option la plus intéressante sur le plan de l'efficacité. C'est elle, en effet, qui offre les meilleures perspectives de réalisation de tous les objectifs spécifiques, en même temps qu'un niveau de respect de la législation plus élevé que l'option E3.
29. En outre, comme l'indique l'analyse sur le plan de la cohérence, même si l'option D exige certains compromis entre les incidences environnementales et sociales positives et les incidences économiques négatives, ces compromis sont plus limités que dans l'option E2. La perte de revenus pour les propriétaires de navires prévue dans l'option D (due aux prix moins élevés offerts par les installations modernisées) serait en effet compensée par les gains obtenus sur le plan de la protection de l'environnement et au niveau social. Cette option aborde tous les problèmes actuels et introduit de nouvelles exigences à respecter avant le recyclage (obligation d'informer par écrit l'État du pavillon) et après ce dernier (imposition de sanctions dans le cas où les navires ne sont pas démantelés dans des installations autorisées). Elle améliorera donc le respect de la législation. Du point de vue de la cohérence, c'est l'option D qui arrive en tête. Compte tenu des considérations qui précèdent, l'option recommandée est l'option D.

30. Le tableau ci-dessous fait la synthèse de la comparaison entre les différentes options sur les plans de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence.

Option	B	C	D	E1	E2	E3
Efficacité						
• OS1	négative	négative	positive à court terme et neutre à long terme	négative	positive	positive
• OS1	négative	très positive	très positive	neutre	positive	très positive
• OS3	négative	positive	positive	légèrement négative	positive	positive
Efficience	négative	négative	très positive	négative	positive	très positive
Cohérence	aucune	aucune	oui – compromis limités	aucune	oui, mais compromis importants et risque de non-respect	oui, compromis limités mais risques de non-respect
Conclusion			Option recommandée			

## 6. SUIVI ET EVALUATION

31. Compte tenu des problèmes actuels de respect de la législation, il convient de surveiller les progrès réalisés afin de contrôler la mise en œuvre et l'efficacité de la législation de l'UE et sa contribution à la réalisation des objectifs. Il est proposé de comparer chaque année la liste des navires dont on avait jugé, l'année précédente, qu'ils étaient susceptibles d'être envoyés au recyclage à la liste des navires effectivement recyclés dans des installations contrôlées et certifiées par l'UE.

32. Les indicateurs des progrès réalisés dans ce contexte pourraient être notamment:

- le nombre des installations de recyclage de navires qui remplissent les critères définis par le règlement;
- le nombre et le pourcentage des navires battant le pavillon d'un État membre de l'UE qui sont démantelés dans des installations de ce type, par rapport au nombre et au pourcentage correspondants au niveau mondial;

- l'état de ratification de la convention de Hong Kong par les principaux États du pavillon et pays recycleurs;
  - des informations concernant le type d'emploi offert dans les installations de recyclage de navires (typologie de l'emploi, des accidents, des maladies professionnelles), ainsi que des informations sur la pollution de l'environnement causée par le recyclage des navires, si ces données sont disponibles.
33. Il est nécessaire de réexaminer périodiquement la politique de l'UE en matière de recyclage des navires à la lumière de ces indicateurs et de soumettre régulièrement au Parlement européen et au Conseil des rapports sur la mise en œuvre/l'avancement.
34. Si les problèmes de respect de la législation perdurent, l'UE pourrait prendre de nouvelles mesures consistant par exemple à créer un Fonds de l'UE pour le démantèlement des navires.