



ORIENTATIONS DU PNUE

SUR LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES
JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES ET DE
MESURES DE RECOUVREMENT DES COÛTS
RELATIFS À L'ADMINISTRATION NATIONALE
POUR LA GESTION RATIONNELLE DES
PRODUITS CHIMIQUES

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

ORIENTATIONS DU PNUE

SUR LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES
JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES ET DE
MESURES DE RECOUVREMENT DES COÛTS
RELATIFS À L'ADMINISTRATION NATIONALE
POUR LA GESTION RATIONNELLE DES
PRODUITS CHIMIQUES

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

Droits d'auteur © Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2014

Directeur de la publication:

Naysán Sabha

Coodinator:

Angeline Djampou

Équipe de rédaction:

Service Substances chimiques et Déchets, Division Technologie, Industrie et Économie, Kaj Madsen.

Conception et mise en page:

William Orlale

Photos:

Robertharding Photo Library/ Rwandan Government & World Bank Photo Collection - © Flickr

Numéro ISBN:

978-92-807-3480-5

Numéro de travail:

DTI/1869/GE

Déni de responsabilité

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme des Nations Unies pour l'environnement aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Par ailleurs, les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement la décision ou la politique officielle du Programme des Nations Unies pour l'environnement, et le fait de citer des noms ou des procédés commerciaux ne saurait valoir approbation de ces noms ou procédés.

Le présent document a été établi grâce à un apport financier octroyé par l'Agence suédoise pour le développement international (ASDI), par l'entremise de l'Agence suédoise des produits chimiques (KEML). Les opinions qui y sont exprimées ne correspondent pas nécessairement aux points de vue officiels de l'ASDI ou de la KEML.

Cette publication a été élaborée dans le cadre de l'IOMC. Son contenu ne reflète pas nécessairement les vues ou les politiques formulées par les organisations participant à l'IOMC.

Le Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques (IOMC) a été créé en 1995 les recommandations suivantes formulées par la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement pour renforcer la coopération et améliorer la coordination internationale dans le domaine de la sécurité chimique. Les organisations participantes sont la FAO, l'OIT, le PNUD, le PNUE, l'ONUDI, l'UNITAR, l'OMS, la Banque mondiale et de l'OCDE. L'objectif de l'IOMC est de promouvoir la coordination des politiques et des activités menées par les organisations participantes, conjointement ou séparément, pour assurer la gestion rationnelle des produits chimiques sur la santé humaine et l'environnement.



Le PNUE s'efforce de promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement dans le monde entier comme dans ses propres activités. La présente publication a été imprimée à l'encre végétale sur papier recyclé, par des procédés respectueux de l'environnement. Notre politique en matière de distribution vise à réduire l'empreinte écologique du PNUE.



REMERCIEMENTS

Les Orientations du PNUE sur la mise en place de structures juridiques et institutionnelles pour la gestion rationnelle des produits chimiques et de mesures de recouvrement des coûts relatifs à l'administration nationale (les Orientations) ont été élaborées par le Service des produits chimiques de la Division Technologie, Industrie et Économie du PNUE en appui de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques.

Les Orientations ont été élaborées de manière collaborative par M. Armand Racine et Mme Louise Gallagher (Ph. D.), et en coopération avec les gouvernements de pays développés et de pays en développement, avec le Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques (IOMC) et d'autres organisations, avec le secteur industriel et la société civile et avec la contribution de M. Kaj Madsen et M. Pierre Quiblier de l'équipe du Service des produits chimiques du PNUE chargée de l'intégration de la gestion des produits chimiques. Une version test a été employée dans certains pays avant la révision et la finalisation des Orientations par M. David Azoulay du Center for International Environmental Law (CIEL). Un groupe composé d'experts, de gouvernements, d'organisations intergouvernementales, des milieux académiques, de la société civile et du secteur privé, a contribué à l'élaboration des Orientations.

Participants à une ou plusieurs des réunions du groupe d'experts

Gouvernement

- Mme Abiola Olanipekun, Directrice adjointe, Ministère fédéral de l'environnement, Nigéria
- M. Bengt Bucht, Consultant, Agence des produits chimiques (KEML), Suède
- M. David Kapindula, Inspecteur principal, Environmental Management Agency, Zambie
- Mme Gabriela Medina Amarante, Directrice, Centre de coordination de la Convention de Bâle, Uruguay
- M. Hoai Long Phan, Administrateur, Agence des produits chimiques, Viet Nam
- Mme Inga Beer, Conseillère juridique, Office fédéral de l'environnement, Allemagne
- Mme Ingela Anderson, Directrice, Secrétariat international, Agence des produits chimiques (KEML), Suède
- M. Jerzy Majka, Inspecteur, Bureau des substances et préparations chimiques, Pologne
- Mme Karen Thiele, Spécialiste des questions scientifiques, Office fédéral de l'environnement, Allemagne
- Mme Maria Delvin, Conseillère principale, Agence des produits chimiques (KEML)
- M. Lars Drake, Économiste, Agence des produits chimiques (KEML), Suède
- M. Long Rhitirak, Directeur général adjoint, Département général des Affaires techniques, Cambodge
- Mme Oluwaytoyin Aderonke Ajala, Principale scientifique environnementale, Ministère fédéral de l'environnement, Nigéria
- M. Rafal Brykowski, Spécialiste principal, Bureau des substances et préparations chimiques, Pologne
- M. Szymon Domagalski, Spécialiste, Bureau des substances et préparations chimiques, Pologne
- M. Victor Alegria, Directeur de projet de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, Département de l'environnement, Belize

Organisations intergouvernementales

Mme Amélie M. Taoufiq-Cailliau, Juriste, Secrétariat commun des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm (PNUE)

Mme Carmen Bullon, Juriste, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

M. Dadan Wardhanna HASNUDDIN, Administrateur de programme, Secrétariat commun des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm (PNUE)

M. Heinz Leuenberger, Directeur, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)

M. Mark Davis, Haut responsable, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Mme Mijke Hertoghs, Point focal des accords multilatéraux sur l'environnement, Bureau régional pour l'Europe (PNUE)

Milieux académiques

Mme Andrea Rother, Spécialiste principal de recherche et responsable de programme, Centre for Occupational and Environmental Health, Research School of Public Health and Family Medicine, Afrique du Sud

M. Babajide Alo Directeur, Centre for Human Resources Development, University of Lagos

M. Jamidu Katima, Professeur, College of Engineering and Technology, University of Dar es Salaam, Tanzanie

M. Kenneth Geiser, Directeur, Lowell Center for Sustainable Production, University of Massachusetts, Lowell

M. Makana Moïse, Conseiller juridique, Université de Genève

Société civile

M. Joseph Digangi, Conseiller scientifique et technique principal, Réseau international pour l'élimination des polluants organiques persistants

Mme Angela Mwandia, Coordinatrice de programme, Fonds mondial pour la nature (WWF)

Secteur privé

Mme Birgit Engelhardt, Représentante du Conseil international pour l'arbitrage commercial auprès de l'ONU

Mme Leena Perenius, Directrice exécutive, Cefic

ABRÉVIATIONS

ACA	Analyse coûts-avantages
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
DTIE	Division Technologie, Industrie et Économie
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GC	Conseil de direction
GCO	Global Chemicals Outlook
HELI	Health and Environment Linkages Initiative (Initiative sur les liens entre la santé et l'environnement)
HESA	Alliance stratégique entre la santé et l'environnement
IIDD	Institut international du développement durable
IOMC	Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques
IP	Initiative de partenariat pour l'intégration d'une gestion rationnelle des produits chimiques dans les processus de planification du développement
ISO	Organisation internationale de normalisation
KEML	Agence suédoise des produits chimiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OTC	Obstacles techniques au commerce
PISSC	Programme international sur la sécurité des substances chimiques
PME	Petite et moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SGH	Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques
SPS	Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
TEEB	Économie des écosystèmes et de la biodiversité
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

PRÉFACE

L'établissement et la mise en œuvre de cadres juridiques globaux et cohérents ainsi que de mécanismes institutionnels connexes en matière de gestion des produits chimiques, notamment d'options de financement durable, sont la clé de la réalisation des objectifs du Sommet mondial pour le développement durable de 2002 et ont réaffirmé lors de la Conférence Rio +20, organisée au Brésil en 2012, que d'ici à 2020, les modes d'utilisation et de fabrication des produits chimiques ne devront pas avoir d'effets nocifs significatifs sur la santé des hommes et sur l'environnement.

L'une des pierres angulaires de la réalisation de l'objectif de 2020 susmentionné sera l'établissement de cadres juridiques globaux et cohérents ainsi que d'une infrastructure institutionnelle connexe, notamment d'options de financement durable.

Afin d'aider les pays dans ce processus, le PNUÉ, avec l'appui financier du Gouvernement suédois, a élaboré un Document d'orientation sur l'élaboration d'infrastructures juridiques et institutionnelles pour la gestion rationnelle des produits chimiques et de mesures de recouvrement des coûts des administrations nationales.

Les Orientations visent à fournir un appui pratique et progressif aux décideurs pour renforcer la législation nationale et les structures institutionnelles afin de parvenir à une gestion rationnelle des produits chimiques, notamment par des propositions de mesures de financement des activités d'administration connexes nécessaires.

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	11
1.1	Avantages d'une gestion rationnelle des substances chimiques	11
1.2	Défis pour parvenir à une gestion rationnelle des produits chimiques	11
1.3	À propos des présentes Orientations	12
1.3.1	<i>Les Orientations au sein du programme d'intégration du Service des produits chimiques du PNUE</i>	12
1.3.2	<i>Gestion du placement des produits chimiques sur le marché en vue de la gestion rationnelle des produits chimiques</i>	13
1.3.3	<i>Principes clés sous-tendant les présentes Orientations</i>	14
1.3.4	<i>Objectifs</i>	14
2.	Examen des structures juridiques et institutionnelles	15
2.1	Contextes nationaux pour entreprendre un examen des structures juridiques et institutionnelles	15
2.2	Principales phases du processus d'examen	16
2.2.1	<i>Phase de mobilisation</i>	16
2.2.2	<i>État des lieux et évaluation des solutions</i>	17
2.2.3	<i>Conception des possibilités d'action</i>	18
2.2.4	<i>Élaboration d'un plan d'activités</i>	19
2.2.5	<i>Approbation et financement du plan</i>	19
2.3	Éléments pour renforcer les structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché 19	
3.	Organisation des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché... 21	
3.1	Organisation des exigences légales régissant le placement des produits chimiques sur le marché	21
3.1.1	<i>Lois</i>	21
3.1.2	<i>Règlements</i>	22
3.2	Avantages et inconvénients d'une loi-cadre	22
3.2.1	<i>Avantages d'une loi-cadre</i>	22
3.2.2	<i>Inconvénients d'une loi-cadre</i>	23
3.3	Organisation de l'administration nationale.....	24
3.3.1	<i>Mandats des organes publics</i>	24
3.3.2	<i>Organisation de la mobilisation des ressources</i>	25
3.3.3	<i>Besoins en informations et échange</i>	25
3.4	La dimension internationale du placement des produits chimiques sur le marché.....	27
3.4.1	<i>Prévention et contrôle du trafic international illicite des produits chimiques</i>	27
3.4.2	<i>Conformité avec les accords commerciaux</i>	28
3.4.3	<i>Harmonisation avec les règles et normes internationales</i>	29
3.4.4	<i>Intégration coordonnée des accords environnementaux multilatéraux relatifs aux produits chimiques dans les lois nationales</i>	29
3.4.5	<i>Harmonisation et coopération régionales</i>	29
4.	Principales considérations en matière de législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché	31
4.1	Généralités	31
4.1.1	<i>But et objectifs</i>	31
4.1.2	<i>Portée</i>	31
4.1.3	<i>Principes juridiques fondamentaux</i>	33
4.1.4	<i>Définitions</i>	34

TABLE DES MATIÈRES

4.2	Responsabilités des secteurs public et industriel.....	34
4.2.1	<i>Responsabilités des fabricants et des importateurs</i>	35
4.2.2	Responsabilités des autorités publiques.....	36
4.3	Administration.....	37
4.3.1	<i>Désignation de l'autorité principale</i>	37
4.3.2	<i>Mécanismes de coordination</i>	38
4.3.3	Délégation.....	39
4.4	Moyens d'action régissant le placement des produits chimiques sur le marché.....	39
4.4.1	<i>Élaboration d'inventaires</i>	39
4.4.2	<i>Classification et étiquetage</i>	40
4.4.3	<i>Interdictions et restrictions</i>	42
4.4.4	Homologation.....	43
4.4.5	<i>Octroi de licences</i>	45
4.4.6	<i>Importation et exportation</i>	47
4.4.7	<i>Assistance, mesures incitatives et dissuasives</i>	48
4.5	Inspections.....	48
4.5.1	Accréditation et utilisation de laboratoires.....	49
4.6	Tenue d'un registre et déclaration.....	50
4.6.1	<i>Tenue d'un registre</i>	50
4.6.2	<i>Déclaration</i>	50
4.7	Application de la loi.....	51
4.7.1	<i>Infractions</i>	51
4.7.2	<i>Sanctions</i>	51
4.8	Confidentialité.....	52
4.9	Appels	52
5	Outils de promotion de la conformité	53
5.1	Transparence et communication.....	53
5.2	Éducation et formation.....	53
5.3	Sensibilisation générale.....	55
6	Coût de l'élaboration ou de la réforme de la structure juridique et institutionnelle régissant le placement des produits chimiques sur le marché	57
7	Financement durable au moyen de systèmes de recouvrement des coûts	61
7.1	Avantages pour l'industrie d'une meilleure réglementation des produits chimiques actuellement mis sur le marché.....	61
7.1.1	<i>Garantie et promotion des exportations par le respect des normes internationales relatives aux produits</i>	62
7.1.2	<i>Normes harmonisées et coûts de la conformité</i>	62
7.1.3	<i>Bien-être et productivité accrus</i>	62
7.1.4	<i>Avantages pour les services écosystémiques et les secteurs économiques connexes</i>	63
7.1.5	<i>Commentaires positifs sur la réduction des coûts liés au risque durant tout le cycle de vie des produits chimiques</i>	63
7.1.6	<i>Amélioration de la réputation d'un pays comme lieu où « faire des affaires »</i>	63
7.1.7	<i>Possibilités de mise en œuvre du recouvrement des coûts</i>	63

TABLE DES MATIÈRES

7.2	Base légale	64
7.3	Organisation institutionnelle des systèmes de recouvrement des coûts	64
7.4	Cibles des systèmes de recouvrement des coûts	65
7.5	Surveillance et application de la conformité	65
7.6	Prestation de services dans le cadre de la surveillance de la commercialisation des produits chimiques : options des systèmes de recouvrement des coûts	65
7.6.1	<i>Frais d'administration des systèmes d'homologation, d'autorisation et d'octroi de licences</i>	65
7.6.2	<i>Frais afférents aux activités de formation aux règlements sur le placement des produits chimiques sur le marché</i>	66
7.6.3	<i>Frais afférents aux activités d'inspection</i>	66
7.6.4	<i>Frais afférents aux activités de vérification</i>	66
7.7	Affectation des recettes gagnées au moyen du recouvrement des coûts	67
8.	Conclusions et recommandations	69
8.1	Structures juridiques et institutionnelles	69
8.2	Financement durable	71
9.	Références	72
	Annexe 1 : Modèle de loi-cadre régissant le placement des produits chimiques sur le marché	75
	Annexe 2 : Organes publics sectoriels généralement impliqués dans certains aspects de la gestion des produits chimiques	81
	Annexe 3 : Sources d'information en matière de gestion des produits chimiques	82
	Notes de fin	83



INTRODUCTION

1.1 Avantages d'une gestion rationnelle des substances chimiques

Les substances chimiques composent notre monde physique; essentielles à la vie, ce sont les éléments constitutifs de nos produits. Avec plus de 100 000 substances différentes utilisées dans un large éventail de produits sur lesquels repose l'économie mondiale, les produits chimiques font partie intégrante de la vie moderne.

Cependant, alors que les produits chimiques peuvent être des contributeurs majeurs de notre économie mondiale, ils risquent également de provoquer des dommages considérables s'ils sont mal gérés. Un nombre croissant d'études font état des nombreux effets négatifs que les produits chimiques nocifs peuvent avoir sur l'environnement et sur la santé humaine. De tels effets négatifs engendrent des coûts économiques considérables pour le développement économique aux niveaux sous-national, national, régional et mondial¹.

Il existe une corrélation très nette entre l'adoption du principe de précaution à l'égard de la gestion des substances chimiques et le développement économique. Par une approche fondée sur la connaissance et préventive de la gestion des produits chimiques tout au long de leur cycle de vie, il est possible d'éviter les risques graves pour la santé humaine et les écosystèmes, ainsi que les coûts économiques associés pour les personnes, les entreprises et la société tout entière. En outre, une gestion améliorée des substances chimiques ouvre des possibilités commerciales liées directement ou non à leur production et à leur emploi.

1.2 Défis pour parvenir à une gestion rationnelle des produits chimiques

Le Sommet mondial pour le développement durable de 2002 a demandé que, d'ici à 2020, les modes de production et d'utilisation des produits chimiques entraînent une réduction des effets néfastes graves qu'ils ont sur la santé humaine et l'environnement. Au cours des dernières décennies, des progrès considérables ont été accomplis en matière de gestion des substances chimiques aux niveaux national et international. Si des instruments et des processus essentiels ont été établis afin de dissiper les principales inquiétudes relatives à la gestion des produits chimiques, ces efforts n'ont pas été suffisants pour protéger l'environnement et la santé des populations contre les risques chimiques.

À cet égard, il est particulièrement important de souligner que, selon les tendances récemment observées, on note une évolution de la production et du commerce mondiaux de produits chimiques, avec un glissement progressif des parts de leur production et des marchés des pays de l'OCDE vers les pays en développement et des pays à économie en transition. D'ici à 2020, les pays en développement et les pays à économie en transition devraient représenter environ un tiers de la production et de la consommation mondiales de substances chimiques². Alors qu'ils attirent une plus grande production et importent des quantités de plus en plus importantes tant de substances chimiques que de biens de consommation en contenant, il manque en général aux pays en développement et aux pays à économie en transition les capacités techniques et financières requises pour gérer les produits chimiques de manière rationnelle.

CHAPITRE

1

Constatant la nécessité d'accélérer les progrès en matière de gestion des produits chimiques, les pays participant à la première Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (ICCM1) de 2006, qui a instauré l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, ont déclaré que « des changements fondamentaux sont nécessaires dans la manière dont les sociétés gèrent les produits chimiques » (Déclaration de Dubaï sur la gestion internationale des produits chimiques, par. 7). L'Approche stratégique préconise par conséquent de mettre davantage l'accent sur une gouvernance intersectorielle améliorée en vue de l'élaboration d'approches préventives cohérentes en matière de gestion des produits chimiques durant tout leur cycle de vie aux niveaux international, régional, national et local. La gestion des produits chimiques constitue un sujet de préoccupation pour de nombreux départements ministériels. Les législations peuvent avoir des champs d'application complémentaires, tout en différant sur la manière dont le problème est traité et sur la définition de « produits chimiques » (transport de marchandises dangereuses, santé et sécurité du personnel; accidents chimiques majeurs, etc.).

En particulier, l'Approche stratégique souligne la nécessité de renforcer la cohérence, la constance et la coopération pour résoudre les lacunes, les chevauchements et les doubles emplois dans les activités de gestion nationale des produits chimiques. Cependant, elle reconnaît également que « la disponibilité des ressources financières [sûres et prévisibles] allouées par le secteur privé et les organismes ou donateurs bilatéraux, multilatéraux et internationaux » (Stratégie politique globale, section V.19) est cruciale pour améliorer les régimes de gestion des produits chimiques des pays en développement et des pays à économie en transition. Ainsi, si le financement des activités de gestion des produits chimiques doit être durable, il est impératif d'envisager sérieusement les options de financement national³.

Outre un budget national et un financement international, l'appui à la participation technique et financière du secteur privé pour faire face aux coûts d'une mise en œuvre et d'une application complètes des lois nationales relatives aux produits chimiques est considéré comme essentiel pour générer un financement durable. Les instruments économiques, en particulier les mécanismes de récupération des coûts administratifs, constituent une série de dispositifs qu'il est temps d'appliquer au financement de la gestion des produits chimiques.

1.3 À propos des présentes Orientations

1.3.1 Les Orientations au sein du programme d'intégration du Service des produits chimiques du PNUE

Soucieux de s'attaquer à ces problèmes imbriqués dans le cadre de la mise en œuvre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, le PNUE a élaboré un programme s'articulant autour de cinq initiatives complémentaires:

- L'Initiative de partenariat PNUD/PNUE pour l'intégration d'une gestion rationnelle des produits chimiques dans les processus de développement national (IP PNUD-PNUE)
- L'Alliance stratégique PNUE-OMS pour la santé et l'environnement (HESA PNUE-OMS)
- L'initiative relative au coût de l'inaction du PNUE
- Le projet Global Chemicals Outlook du PNUE (GCO PNUE)
- Les Orientations du PNUE sur la mise en place de structures juridiques et institutionnelles et de mesures de recouvrement des coûts relatifs à l'administration nationale

L'approche sous-tendant le programme d'intégration du Service des produits chimiques du PNUE vise à sensibiliser à la nécessité d'une plus grande intégration de la gestion des produits chimiques au calendrier du développement, à renforcer les capacités à cet effet, et finalement à mobiliser un financement durable de la gestion rationnelle des produits chimiques⁴.

Le fait de s'orienter de plus en plus vers une approche programmatique du développement économique et social guidée par les pays constitue une bonne raison d'intégrer les priorités d'une gestion rationnelle des produits chimiques dans les processus de planification du développement national. Dans ce contexte, il faut une collaboration intersectorielle renforcée parmi la diversité des institutions nationales qui réglementent les produits chimiques pour voir l'émergence de stratégies de réduction des risques cohérentes. Cela nécessite également une meilleure démonstration des coûts économiques d'une mauvaise gestion des produits chimiques afin de convaincre les décideurs financiers d'investir dans la gestion rationnelle des produits chimiques aux niveaux national et international. Finalement, l'élaboration de propositions complètes, notamment une prise en compte réaliste du budget, est requise pour pouvoir mobiliser réellement les ressources

financières dans les limites du processus d'allocation du budget pour les priorités générales.

Dans le cadre de cette approche, les présentes Orientations traitent de l'élaboration de telles propositions eu égard aux structures juridiques et institutionnelles⁵ en vue de la gestion rationnelle des substances chimiques. Conformément à l'Approche stratégique, les Orientations portent notamment sur les « produits chimiques agricoles et industriels, le but étant la promotion du développement durable et le suivi des produits chimiques sur toute la durée de leur cycle de vie, y compris dans les produits en contenant »⁶.

Comme elles servent de cadre à la mise en œuvre d'une politique de gestion des produits chimiques, ces structures peuvent être considérées comme étant au cœur des efforts nationaux déployés en vue d'une gestion rationnelle des produits chimiques. Les législations définissent les objectifs spécifiques à atteindre; les rôles et responsabilités des parties prenantes concernées; les instruments et outils qui peuvent être utilisés et par conséquent la répartition des coûts entre les parties prenantes. Les mécanismes institutionnels donnent une réalité opérationnelle à la politique en organisant les ressources disponibles (humaines, techniques et financières) aux fins de prise de décisions, de mise en œuvre, d'application et de conformité.

1.3.2 Gestion du placement des produits chimiques sur le marché en vue de la gestion rationnelle des produits chimiques

Des dispositifs de gestion intégrée des produits chimiques incluent des mesures visant à les gérer à chaque stade de leur cycle de vie, de leur production à leur élimination, ainsi que la promotion d'approches novatrices en la matière à adopter par chacune des parties prenantes. Cela suppose un vaste corpus de législations nationales et de cadres institutionnels. Jusqu'à présent, la plupart des pays, et surtout les pays en développement et les pays à économie en transition, n'ont pas pu apporter un appui complet à la gestion rationnelle des produits chimiques. En général, la gestion des risques liés à ces derniers est partiellement traitée (voire pas du tout) par plusieurs textes législatifs (environnement, déchets, milieu de travail, sécurité des consommateurs, services de secours, transport, agriculture, commerce, industrie, etc.). Ses diverses activités dépendent de différents ministères. La législation sur les produits chimiques apporte des connaissances sur les dangers et le mode de gestion général des risques avant leur diffusion et leur utilisation. Qui plus est, en restreignant l'accès aux substances jugées dangereuses, elle sert les autres domaines de la gestion des produits chimiques.

Après leur dispersion et durant leur utilisation, il est en effet généralement bien plus difficile de prévenir les dommages.

Plusieurs documents d'orientation portant sur les politiques et programmes nationaux complets de gestion rationnelle des produits chimiques ont été élaborés⁷.

Comblant les lacunes et résolvant les contradictions dans l'ensemble du cadre juridique de gestion des produits chimiques simultanément s'avérerait certainement contraignant, surtout dans le contexte de capacités et de ressources limitées propre à la plupart des pays en développement. Il est donc urgent de procéder à une hiérarchisation.

La classification et l'étiquetage figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer une gestion efficace et rentable des produits chimiques au cours de leur cycle de vie. En effet, cela garantit la génération et la diffusion des informations tout au long de la chaîne d'approvisionnement et aide à sensibiliser à la gestion des produits chimiques et à développer les capacités en la matière.

Une première mesure logique pour faciliter le contrôle des produits chimiques sur l'ensemble des chaînes d'approvisionnement consiste à mettre en place des structures juridiques et institutionnelles cohérentes qui régissent leur placement sur le marché. Placer un produit chimique sur le marché signifie le mettre à disposition d'une tierce partie, prêt à l'emploi dans la chaîne d'approvisionnement. Une telle législation servira d'autres domaines du droit où les produits chimiques suscitent des inquiétudes, bien qu'elle ne soit pas conçue pour les remplacer.

L'entité responsable du placement des produits chimiques sur le marché est le producteur national ainsi que l'importateur. Toutes les dispositions relatives à la classification, à l'étiquetage, aux Fiches de données sur la sécurité et aux restrictions imposées au placement des produits chimiques sur le marché doivent par conséquent entrer en vigueur dès la phase d'importation. En outre, les importateurs de produits chimiques destinés à leur propre usage doivent se conformer à ces règlements, par exemple, en fournissant une fiche de données sur la sécurité sur leur lieu de travail.

La réglementation du placement des produits chimiques sur le marché est en conformité avec l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques en ce qui a trait à leur gestion rationnelle, puisque :

- Les principes de gestion de la commercialisation des produits chimiques s'appliquent en général à la totalité des produits chimiques et impliquent

des évolutions juridiques et institutionnelles relativement similaires pour toutes les catégories de substances/flux chimiques;

- Une gestion des produits chimiques en amont rend possible l'adoption de mesures de prévention visant à gérer leurs impacts négatifs;
- La priorité accordée à la clarification des mandats, des pouvoirs, des rôles et des responsabilités des principales parties prenantes, aux exigences relatives à la génération, la diffusion et la gestion intégrée des informations et aux interdictions et restrictions clefs permet et facilite la gestion des étapes ultérieures des cycles de vie des produits chimiques;
- Sachant qu'elle concerne peu d'entités réglementées (importateurs, distributeurs, producteurs/fabricants) et influe sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, la mise en place de structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché constitue une solution rentable pour renforcer les systèmes nationaux de gestion des produits chimiques;
- La classification et l'étiquetage constituent l'une des plus importantes mesures de gestion de la commercialisation des produits chimiques.

1.3.3 Principes clés sous-tendant les présentes Orientations

Conformément à l'approche d'intégration du Service des produits chimiques du PNUE, il faut garder à l'esprit les principes clés suivants lors de la mise en place et/ou du renforcement des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché dans les pays en développement et les pays à économie en transition :

- La révision des structures juridiques et institutionnelles doit s'**inscrire dans une stratégie de gestion intégrée des produits chimiques au cours de leur cycle de vie**. En l'absence de politique de gestion rationnelle des produits chimiques, la révision des structures juridiques et institutionnelles de gestion des produits chimiques doit constituer la première étape de la mise en place d'une telle stratégie.
- La législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché et les dispositions institutionnelles aux fins de prise de décisions, de mise en œuvre et d'application doivent fournir la **capacité fondamentale**⁸ de gestion des produits chimiques durant leur cycle de vie.
- De **solides mécanismes de collaboration intersectoriels et multipartites** en vue de la gestion

rationnelle des produits chimiques doivent être instaurés.

- L'examen doit faire suite à un **processus de planification rationnelle** afin de garantir l'élaboration de plans d'action cohérents, complets et réalistes, ainsi qu'un financement durable des évolutions proposées, notamment une description de l'attribution des rôles et des responsabilités pour les tâches concernées.

1.3.4 Objectifs

Les présentes Orientations visent à fournir un appui pratique et progressif aux décideurs pour renforcer la législation nationale et les structures institutionnelles afin de parvenir à une gestion rationnelle des produits chimiques, notamment par des propositions de mesures de financement des activités d'administration connexes nécessaires.

Les présentes Orientations comprennent une réflexion sur les structures généralement indispensables aux pays et sur celles qui sont utiles aux pays s'employant actuellement à améliorer leur système existant afin de mieux servir les objectifs de gestion des produits chimiques. Malgré leur caractère général nécessaire à la prise en compte des divers contextes nationaux, les discussions qui y figurent sont adaptées aux conditions spécifiques des pays en développement et des pays à économie en transition.

Le présent document d'orientation a tout particulièrement pour objectifs :

- D'aider les pays à examiner leurs structures juridiques et institutionnelles et à établir un cadre juridique et institutionnel durable pour la gestion rationnelle des produits chimiques.
- De proposer des options pour organiser les structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché, notamment une législation et des dispositions institutionnelles au vu du contexte national, y compris un modèle de loi-cadre.
- De déterminer les principaux éléments à prendre en compte lors de l'élaboration ou du renforcement de la législation régissant le placement de produits chimiques sur le marché et de discuter des moyens d'y remédier conformément à la situation nationale.
- De fournir des outils pour garantir un financement durable, notamment des mesures de recouvrement des coûts et un accès aux processus d'allocation du budget national.

EXAMEN DES STRUCTURES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES

Les Orientations visent à appuyer la mise en place d'un plan d'action en faveur du renforcement des structures juridiques et institutionnelles qui régissent le placement des produits chimiques sur le marché dans le cadre d'une politique de gestion des produits chimiques durant leur cycle de vie.

S'agissant d'un processus guidé par l'action publique, l'examen doit être fondé sur une planification rationnelle. Trois éléments sont par conséquent essentiels pour parvenir à renforcer les structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché :

- **Participatif** : la participation des parties prenantes clés tout au long du processus est cruciale. Cela permet de collecter toutes les informations disponibles et assure un large appui politique aux évolutions proposées. En outre, le processus d'examen étant un exercice pluridisciplinaire, l'inclusion d'experts des divers domaines concernés (santé, droit, chimie, économie, etc.) est requise.
- **Fondé sur la connaissance des faits** : lors de l'élaboration d'un plan d'action visant à concrétiser le programme de gestion nationale des produits chimiques, il est primordial que les juristes du pays fondent leur travail sur une analyse rationnelle de la situation nationale. Celle-ci sert de base à la sélection et à l'élaboration des possibilités d'action pertinentes. À ce titre, elle justifie également pleinement le financement des évolutions proposées.
- **Ciblé** : afin de garantir l'accord et l'appui des évolutions proposées, le processus doit être transparent et conforme aux procédures nationales. En outre, les résultats doivent être

exprimés dans des formats et des styles adaptés aux décideurs en matière de gestion rationnelle des produits chimiques. Cela comprend en particulier la formulation d'arguments économiques.

2.1 Contextes nationaux pour entreprendre un examen des structures juridiques et institutionnelles

L'examen de la situation nationale concernant les structures juridiques et institutionnelles aux fins de gestion rationnelle des produits chimiques doit s'appuyer dans la mesure du possible sur les structures existantes et les informations. Cela garantira le bon emploi des ressources limitées et la continuité. En particulier, le processus proposé dans les présentes Orientations compte s'appuyer sur le travail effectué dans le cadre de l'élaboration du Profil national sur la gestion des produits chimiques de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) et l'Initiative de partenariat PNUD/PNUE.

Pour les besoins des présentes directives, les trois types suivants de contextes nationaux préexistants sont par conséquent envisagés.

a) Pays dans lesquels :

- il n'existe aucun mécanisme de coordination intersectorielle;
- aucune analyse de la situation nationale en matière de gestion rationnelle des produits chimiques n'a été effectuée.

Ces pays entameront le processus en instaurant un mécanisme de coordination intersectorielle. De

CHAPITRE

2

plus, conformément à l'approche des Orientations, des recherches préliminaires portant sur l'état de la gestion des produits chimiques dans le contexte de développement national devront être menées. C'est essentiel pour le positionnement du renforcement des structures juridiques et institutionnelles qui régissent le placement des produits chimiques sur le marché dans le programme de développement national, comme base à l'élaboration d'une politique de gestion intégrée des produits chimiques durant leur cycle de vie.

b) Pays dans lesquels :

- des mécanismes de coordination intersectorielle ont déjà été créés;
- une analyse des principaux problèmes (et besoins) en matière de gestion rationnelle des produits chimiques a été menée.

Cela s'applique en général aux pays ayant élaboré un Profil national sur la gestion des produits chimiques de l'UNITAR. À l'issue du projet, les mécanismes créés dans son cadre ont parfois été exclus des décisions; il convient de revitaliser ces mécanismes et de prolonger leur mandat. De plus, ces pays ont déjà mené une analyse de leur situation concernant la gestion rationnelle des produits chimiques et de leurs principaux besoins en la matière. Une telle analyse sert de base précieuse à l'évaluation approfondie proposée dans les présentes directives. Cette évaluation peut donc se concentrer spécifiquement sur le positionnement du travail dans le programme de développement national et sur l'évaluation détaillée des besoins et des solutions visant à renforcer les structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché.

c) Pays dans lesquels :

- un Centre international de promotion des technologies des matériaux et un atelier multipartite fonctionnels sont en place;
- une analyse de la situation et des besoins en matière de gestion rationnelle des produits chimiques a été menée;
- les priorités en matière de gestion rationnelle des produits chimiques ont été généralisées dans le programme de développement national.

Les projets par pays dans le cadre de l'Initiative de partenariat PNUD/PNUÉ jettent les bases du renforcement des systèmes nationaux de gestion rationnelle des produits chimiques. Les pays ayant entrepris de tels projets disposent de mécanismes de collaboration intersectorielle à des fins de gestion rationnelle des produits chimiques et ont clairement identifié les priorités en la matière dans le contexte du

développement national. Ces pays disposent d'un solide cadre pour positionner le renforcement des structures juridiques et institutionnelles qui régissent le placement des produits chimiques sur le marché dans une politique de gestion intégrée des produits chimiques durant leur cycle de vie. Ils peuvent donc commencer directement par une évaluation axée sur les solutions.

2.2 Principales phases du processus d'examen

Le processus d'examen proposé dans les présentes directives s'articule autour de cinq phases principales. Afin d'axer les présentes Orientations sur les aspects juridiques et institutionnels, celles-ci sont décrites de façon détaillée à l'annexe X. Elles sont conçues pour permettre aux pays des trois contextes décrits ci-dessus de procéder à un tel examen des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché afin de renforcer les systèmes nationaux de gestion rationnelle des produits chimiques. Les pays des contextes b) et c) de la section A peuvent se concentrer sur les phases non encore réalisées.

2.2.1 Phase de mobilisation

2.2.1.1 Instauration d'une structure institutionnelle

Tout d'abord, il convient d'établir une structure institutionnelle pour le projet. Celle-ci doit comprendre au moins un directeur de projet et un coordonnateur de projet. Il faut également instaurer des mécanismes de coordination intersectorielle impliquant l'ensemble des principales parties prenantes.

Ceux-ci comprennent un Centre international de promotion des technologies des matériaux avec la participation des organismes publics clefs (une liste des ministères/organismes participant en général à la gestion des produits chimiques est présentée à l'annexe 2). Le Centre international de promotion des technologies des matériaux doit également compter des représentants des autorités locales et des personnes référentes/Autorités nationales désignées des conventions sur les produits chimiques. Un atelier multipartite consultatif doit également rendre possible la participation de parties prenantes non gouvernementales au processus.

En fonction des capacités et des ressources disponibles pour le projet, des équipes pluridisciplinaires en charge des tâches techniques peuvent également être formées pour effectuer le travail technique.

2.2.1.2 Examen initial

L'examen des structures juridiques et institutionnelles qui régissent le placement des produits chimiques sur le marché comme fondement d'une gestion rationnelle des produits chimiques nécessite l'analyse de l'état de ces infrastructures s'inscrivant dans le cadre national plus large de la gestion des produits chimiques durant leur cycle de vie. Conformément à l'approche du programme d'intégration du Service des produits chimiques du PNUE, cela implique également la prise en compte de l'intégration de la politique de gestion des produits chimiques dans la planification du développement national et la connaissance du processus d'allocation budgétaire, afin de garantir le financement durable des évolutions proposées.

Les principales questions à aborder à cet égard sont les suivantes :

- Quel est l'état actuel des connaissances en matière de production, d'importations et d'emplois des produits chimiques ainsi que de risques associés dans le pays?
- Comment la gestion des produits chimiques est-elle intégrée au programme de développement national?
- Quelle est l'attention voulue accordée aux questions relatives à la gestion des produits chimiques?
- Quel est le cycle budgétaire (et les autres cycles de formulation des politiques)?
- Qui sont les principales parties prenantes en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques relatives aux produits chimiques?
- Quelles sont les expériences des processus similaires dans d'autres pays de la région?
- Comment est la coordination entre les Ministères de l'environnement et de la santé?

2.2.2 État des lieux et évaluation des solutions

L'objectif de cette phase consiste à évaluer les lacunes et les besoins du pays eu égard aux structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché et à examiner les solutions possibles pour les renforcer. Elle fournit un corpus de données factuelles permettant d'élaborer des solutions efficaces et rentables et de formuler des arguments convaincants en faveur de la mobilisation du financement nécessaire.

La phase comporte deux parties :

- a) Collecte et analyse des informations sur la situation du pays
- b) Évaluation des solutions possibles

2.2.2.1 Base de l'évaluation de la situation nationale

L'état des lieux des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché doit prendre en compte au moins :

- Le cadre juridique existant en matière de gestion des produits chimiques, notamment l'ensemble de la législation relative aux produits chimiques et aux déchets, afin de déterminer si celle qui régit le placement des produits chimiques sur le marché présente des lacunes et des incohérences.
- L'analyse du cadre juridique doit comprendre un examen :
 - De la loi fondamentale (*par exemple la constitution du pays*) qui donne l'autorité d'élaborer une législation dans le domaine de la gestion rationnelle des produits chimiques. La portée de la loi fondamentale est donc essentielle pour l'examen, puisqu'elle clarifie normalement des éléments clés comme : la définition des pouvoirs ministériels, la répartition des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement, l'extension des protections de la propriété privée, le degré de protection des droits de l'homme, la définition des groupes ayant des droits uniques, la propriété des ressources naturelles, etc.
 - Des lois (*droit primaire*) relatives à la gestion des produits chimiques. Les lois doivent définir clairement les principes sur lesquels repose une politique spécifique, ainsi que les rôles, responsabilités et obligations des organes gouvernementaux, de l'industrie, des forces de l'ordre et de tout autre groupe ou individu auquel la loi s'applique. L'analyse des lois existantes doit inclure toutes celles qui portent sur la gestion des produits chimiques, y compris les déchets. Elle doit également comprendre une analyse des principales lacunes en matière de mise en œuvre présentes dans les lois existantes.
 - Des règlements (*droit secondaire*). Comme les règlements sont souvent requis pour donner une réalité opérationnelle aux lois, l'examen doit porter principalement sur l'évaluation

de la présence de lacunes majeures dans les règlements régissant le placement des produits chimiques sur le marché. En cas de lacunes dans les règlements, il convient d'évaluer si l'autorité législative est en mesure de les combler.

- **Des règles de procédure.** Ces règles jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la loi relative aux produits chimiques, car elles fournissent la procédure standard à suivre pour son application et permettent aux tribunaux d'imposer la politique gouvernementale en matière de produits chimiques. C'est une exigence distincte à prendre en compte, car les règles de procédure doivent respecter bien plus que la législation relative aux produits chimiques, en étant cohérentes avec les autres aspects du droit constitutionnel, du droit civil, de la défense dans les procédures pénales, etc. Cet aspect est bien souvent oublié lors de l'examen/l'élaboration d'une nouvelle législation, avec pour conséquence des difficultés à garantir l'application des exigences.
- La structure administrative et les dispositions institutionnelles en place pour la gestion des produits chimiques aux trois niveaux de l'administration nationale (politique, gestion, application) pour évaluer les possibles lacunes, chevauchements et inefficacités dans l'organisation de l'administration nationale. Cette analyse doit en particulier se concentrer sur :
 - Les autorités existantes aux trois niveaux
 - Les mécanismes de coordination et de coopération
 - Les capacités et les connaissances spécialisées disponibles
 - Les systèmes de gestion de l'information
 - Les systèmes de suivi et de surveillance
- La situation actuelle en matière de financement des structures, notamment les mesures existantes de recouvrement des coûts. Cela rendra possible l'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources pour les évolutions proposées. Il conviendra de veiller :
 - Aux sources de financement actuelles (nationales et internationales)
 - Aux mesures de recouvrement des coûts existantes

- À la base juridique des mécanismes de financement
- À l'organisation de l'administration nationale en vue de la mobilisation des ressources
- Aux mécanismes de collecte et d'allocation des revenus

2.2.2.2 Évaluation des solutions possibles

La carte des lacunes du système en place qui régit le placement des produits chimiques sur le marché servirait alors de base à la seconde partie de l'État des lieux et de l'évaluation des solutions, à savoir l'évaluation des solutions (et des possibilités). Cette partie comprend trois actions distinctes :

- Premièrement, les lacunes et les besoins principaux doivent être déterminés d'après les résultats de l'état des lieux.
- Deuxièmement, il faut identifier les solutions possibles grâce à un énoncé de problème clair et à l'objectif du processus de renforcement des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché, notamment aux possibilités d'élaboration de systèmes de recouvrement des coûts.
- Troisièmement, une évaluation des solutions possibles doit être effectuée. Plusieurs outils peuvent être employés à cet effet. Il y a lieu de prendre en compte le public ciblé afin de déterminer quels outils sont envisageables. En particulier, une analyse économique peut s'avérer très utile pour démontrer aux décideurs financiers le bien-fondé de l'investissement dans les évolutions proposées.

2.2.3 Conception des possibilités d'action

L'évaluation détaillée permettra de sélectionner les solutions les plus adaptées dans la situation du pays et peut-être de les hiérarchiser en vue d'une mise en œuvre échelonnée. La hiérarchisation doit être aussi transparente que possible et reposer sur des arguments pertinents. D'après les conclusions de la phase 2, il convient de concevoir les possibilités d'action sélectionnées, notamment par l'élaboration de :

- a) Propositions législatives
- b) Propositions de mécanismes institutionnels
- c) Mesures de recouvrement des coûts, le cas échéant

2.2.3.1 Élaboration de propositions législatives

L'élaboration de propositions législatives doit s'articuler autour de trois éléments principaux :

- La consolidation dans une nouvelle loi/
l'harmonisation des lois existantes régissant le placement des produits chimiques sur le marché
- L'élaboration de règlements clés
- L'amendement de la législation sectorielle associée

2.2.3.2 Élaboration de propositions de mécanismes institutionnels

L'élaboration de propositions de mécanismes institutionnels peut comporter :

- La réorganisation de l'administration/des mécanismes existants
- La création de nouveaux organes/mécanismes
- La mise en œuvre/réforme d'un système de gestion de l'information
- La réorganisation des capacités humaines et techniques

2.2.3.3 Conception de mesures de recouvrement des coûts

La conception de mesures de recouvrement des coûts d'administration nationale doit inclure :

- Les phases législatives nécessaires pour que la gestion des produits chimiques puisse utiliser les mesures de recouvrement des coûts
- Les principaux éléments de conception des mesures de recouvrement des coûts

2.2.4 Élaboration d'un plan d'activités

Il convient alors d'élaborer un plan d'activités aux fins de mise en œuvre et d'application des évolutions proposées, notamment :

- Une analyse du coût des infrastructures proposées (incrémental et opérationnel)
- Une analyse des sources de financement possibles, y compris le moment réaliste où les financements provenant de différentes sources seront disponibles
- L'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources

L'analyse des coûts des évolutions proposées et des sources de financement est essentielle pour assurer le financement durable de l'infrastructure. Elle sert également de base pour convaincre les décideurs

financiers de la viabilité des propositions et des avantages que représente l'investissement dans la gestion des produits chimiques pour le développement du pays. À cette fin, l'utilisation des résultats des outils d'évaluation ciblée doit être envisagée.

2.2.5 Approbation et financement du plan

L'adoption au niveau politique du plan est essentielle pour la réussite du financement et de la mise en œuvre des évolutions proposées. En particulier, les propositions législatives pourraient nécessiter une approbation parlementaire. Il est par conséquent crucial d'informer les parlementaires du bien-fondé et de la valeur des évolutions proposées. En outre, le plan doit être présenté aux décideurs financiers dans le cadre du processus d'allocation du budget national afin d'assurer le financement requis pour les propositions.

Vu la spécificité des cultures, des institutions et des processus politiques, les activités de cette phase peuvent certainement différer d'un pays à l'autre. L'information et la sensibilisation des décideurs étant primordiales pour garantir l'approbation et le financement du plan, l'élaboration de documents d'information ciblés doit être envisagée.

2.3 Éléments pour renforcer les structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché

Le placement des produits chimiques sur le marché répond à quatre objectifs principaux⁹ :

- 1) Générer/Obtenir des connaissances sur les propriétés, les dangers et les risques chimiques; de telles connaissances sont généralement élaborées et approuvées dans le cadre de la coopération internationale et la législation nationale se réfère normalement à ces accords.
- 2) Diffuser des informations sur les propriétés dangereuses des produits chimiques et sur les procédures de manipulation sans danger.

Cet objectif tient compte des règlements sur l'étiquetage des dangers et d'autres types d'informations sur les dangers et les risques tels que les fiches de données sur la sécurité.
- 3) Prendre des décisions en connaissance de cause sur les produits chimiques afin d'éviter les dangers.

Dans la plupart des cas, les entreprises auraient à faire les bons choix quand il s'agit de placer les produits chimiques sur le marché. Pour les pesticides et autres produits chimiques particulièrement préoccupants, le choix serait fait dans le cadre des systèmes d'homologation et, pour les produits chimiques très préoccupants, sous forme d'interdictions et de restrictions.

4) Organiser l'utilisation sans danger des produits chimiques.

La réalisation de ces quatre objectifs s'articule autour de cinq phases dont plusieurs activités présentées dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1. Principales phases et activités de gestion du placement des produits chimiques sur le marché

Principales phases	Activités clés
Identification et évaluation des propriétés dangereuses et des risques des produits chimiques	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte d'informations sur les substances chimiques produites/employées dans le pays • Définition des exigences en matière de test et de classification • Élaboration de critères et de protocoles pour le test et la classification • Organisation et élaboration de capacités à des fins de test, d'évaluation et de classification • Test préalable à la mise sur le marché • Classification de la toxicité
Diffusion des informations relatives aux dangers, aux risques et à la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'inventaires • Définition des exigences en matière d'étiquetage • Organisation et développement de capacités pour l'étiquetage et les fiches de données sur la sécurité • Étiquetage, transmission des fiches de données sur la sécurité • Activités de formation et de sensibilisation des fournisseurs
Choix faits en connaissance de cause concernant les produits chimiques à placer sur le marché	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation et élaboration de capacités à des fins d'approvisionnement sûr • Décisions sur les produits chimiques placés sur le marché pour les substances suscitant peu d'inquiétude • Adoption d'interdictions et de restrictions • Homologation des substances pour les produits chimiques très préoccupants • Octroi de licences aux principaux fournisseurs (pour les produits chimiques très préoccupants) • Prise en compte des conditions d'utilisation
Organisation des travailleurs et de la sécurité publique	<ul style="list-style-type: none"> • Définition de conditions d'utilisation/critères de bon emploi (en particulier pour les produits chimiques très préoccupants) • Décisions sur les produits chimiques à employer pour les substances peu préoccupantes • Élaboration de mesures et procédures concernant les travailleurs et la sécurité publique • Organisation et élaboration de capacités de sécurité
Surveillance de la conformité	<ul style="list-style-type: none"> • Inspections • Vérification des tests • Vérification de l'étiquetage • Test des résidus présents dans les produits • Surveillance alimentaire • Surveillance de la santé et de l'environnement

Les responsabilités et rôles généraux concernant ces activités qui relèvent de l'administration nationale et de l'industrie dans le cadre de la gestion du placement des produits chimiques sur le marché doivent être prévus dans une loi. Les rôles et responsabilités

liés à certaines mesures qui sont définies dans des règlements spécifiques peuvent y être précisés.

Pour obtenir des indications sur la manière de définir la responsabilité concernant ces activités, voir la section 4.2.

ORGANISATION DES STRUCTURES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES RÉGISSANT LE PLACEMENT DES PRODUITS CHIMIQUES SUR LE MARCHÉ



3.1 Organisation des exigences légalles régissant le placement des produits chimiques sur le marché

Selon la tradition et le système juridiques du pays, une législation spécifique comprend divers documents (lois, actes, décrets, règlements, projets de loi, notifications, ordonnances, lignes directrices, règles de procédure, etc.). Si chacun présente ses spécificités, ils appartiennent en général à deux grandes catégories : textes législatifs édictés par l'organe législatif national (lois) et règlements (toutes les dispositions du droit dérivé).

Il convient de décider des éléments à inclure au niveau de la loi et de ceux à faire figurer dans le droit dérivé en fonction de la tradition et de la structure juridiques nationales. Cependant, le principe général veut que la loi doive rester aussi basique que possible, afin de faciliter l'approbation parlementaire et de laisser de la souplesse à l'autorité responsable pour son application. Les détails techniques et les exigences susceptibles d'être modifiés doivent être relégués aux règlements. La législation doit à la fois présenter le cadre d'un règlement horizontal et en poser les bases quand il s'agit des règles d'application détaillées.

Sachant qu'il s'agit d'un domaine assez nouveau pour la plupart des pays, il est conseillé que la gestion des produits chimiques placés sur le marché soit régie par une loi horizontale, ce qui permet à un seul ministère

d'être le principal régulateur, en charge de promulguer une législation dérivée telle que des règlements.

3.1.1 Lois

Pour les besoins des présentes Orientations, la loi est définie comme la législation au niveau parlementaire – une loi promulguée par l'organe législatif national (le Parlement). La loi sur la gestion des produits chimiques définira clairement les principes sur lesquels repose une politique spécifique, ainsi que les rôles, responsabilités et obligations des organes gouvernementaux, de l'industrie, des forces de l'ordre et de tout autre groupe ou individu auquel la loi s'applique.

Comme les lois doivent être adoptées par une législature ou un autre organe législatif national, il peut être difficile de les amender au fil du temps. Vu la haute technicité de plusieurs éléments de la gestion du placement des produits chimiques sur le marché et la nécessité de les mettre à jour régulièrement, les inclure dans une loi peut s'avérer irréalisable. Par conséquent, le plus souvent, les objectifs spécifiques de la législation sont introduits et les responsabilités sont définies de manière générale, les détails étant inclus dans les textes législatifs annexes tels que les règlements. L'encadré 1 énumère certaines des composantes essentielles de la loi régissant le placement des produits chimiques sur le marché.

CHAPITRE

3

Encadré 1. Principales composantes structurelles de la loi régissant le placement des produits chimiques sur le marché.

- Indication claire des **objectifs** et de la **portée** de la loi et **définitions** des termes clés employés dans la loi
- **Une structure organisationnelle** qui délimite clairement les rôles et les responsabilités des principales parties prenantes, indique une approche multisectorielle et multipartite et institue l'autorité et la capacité à contrôler les produits chimiques et coordonne les efforts de gestion connexes.
- **Une base de connaissances** destinée à collecter, interpréter et diffuser les informations utilisées en appui des décisions sur les produits chimiques qui sont acceptables à des fins d'importation et d'emploi, les conditions qui régiront cela et la modalité de gestion des questions de fin de vie.
- **L'instauration de mesures préventives et correctives** destinées à assurer l'importation, la production et l'emploi corrects de produits chimiques
- Un **système de conformité** destiné à surveiller, appliquer et promouvoir le respect des dispositions législatives
- Une indication claire de la **date d'entrée en vigueur**.

Adapté de : PISSC-IOMC (août 1998), p 41.

3.1.2 Règlements

En ce qui a trait au régime juridique à mettre en œuvre, il ne peut y avoir de zones d'obligation grises ou mal définies. Les règlements servent à apporter des détails qui clarifient les responsabilités, les exigences et les obligations prévues dans la loi et, par conséquent, lui donnent un effet opérationnel.

Comme les règlements ne doivent pas normalement être approuvés par le Parlement, mais reposent sur l'autorité attribuée aux ministères et/ou organismes dans la loi, ils peuvent être plus facilement révisés. C'est particulièrement adapté à la définition des spécificités des problèmes, outils et instruments hautement scientifiques et techniques, car ceux-ci varient en général considérablement en fonction de la ou des substance(s) chimique(s) considérée(s) et avec l'évolution des connaissances. Inclure de telles exigences dans les règlements offre davantage de souplesse.

Les règlements doivent dans tous les cas être élaborés sur la base de la ou des loi(s) générale(s) (c'est-à-dire en employant les mêmes définitions) et les exigences énoncées dans les règlements doivent être cohérentes

avec celles de la loi. Les exigences qui ne s'appuient pas sur la loi peuvent facilement être remises en question. En outre, les règlements doivent être élaborés dans l'optique de traiter globalement du problème, afin que le système institué demeure en place si la loi est abrogée¹⁰.

3.2 Avantages et inconvénients d'une loi-cadre

Selon la situation du pays (tradition juridique, structure juridique existante, etc.), deux options majeures peuvent être envisagées lorsqu'il s'agit d'étudier la meilleure manière de remédier à la fragmentation des régimes réglementaires. Une approche consiste à consolider la législation qui régit le placement des produits chimiques sur le marché en rassemblant les exigences générales en une seule loi – en définissant une structure et des principes institutionnels et en laissant les détails à développer dans des instruments subsidiaires spécifiques. Une deuxième option consiste à harmoniser les diverses exigences qui régissent le placement des produits chimiques sur le marché en amendant les lois et les règlements existants.

3.2.1 Avantages d'une loi-cadre

Certains pays qui cherchent à mieux encadrer le placement des produits chimiques sur le marché ont privilégié la création d'une loi-cadre unique distincte d'une autre loi apparentée, tout en lui étant liée (c'est-à-dire la protection de l'environnement, la protection des travailleurs, etc.).

Plusieurs arguments peuvent être invoqués en faveur de cette approche :

- L'organisation des principes généraux, des rôles, des responsabilités et des obligations relatifs à la gestion du placement des produits chimiques sur le marché est relativement similaire pour tous les produits chimiques et relativement invariable dans le temps, ne nécessitant donc pas d'amendements ni de mises à jour fréquentes. Organiser ces exigences générales en une seule loi qui régit le placement des produits chimiques sur le marché donne la possibilité d'améliorer la cohérence et la concentration de la législation à ce sujet.
- Alternativement, des exigences générales cohérentes concernant le placement des produits chimiques sur le marché faciliteront la mise en œuvre et l'application de la loi, et par conséquent

en réduiront les coûts d'application et en amélioreront l'efficacité. Il est ainsi plus simple pour les autorités et les entreprises d'exécuter les obligations et de s'y conformer.

- En outre, comme ces exigences légales ciblent surtout les principaux fournisseurs, la concentration en une seule loi facilitera l'accès des parties prenantes concernées à la loi et par là même son respect.
- Principalement axée sur le marché et le commerce, la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché requiert un niveau élevé d'harmonisation internationale (c'est-à-dire de conformité avec les accords commerciaux internationaux que le pays a ratifiés). Il est par conséquent pratique qu'une telle loi soit distincte des autres législations en matière de gestion des produits chimiques.
- Plusieurs aspects importants des accords environnementaux multilatéraux concernant les produits chimiques (c'est-à-dire les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, la Convention no 170 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative à la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, etc.) concernent l'accès des produits chimiques au marché national. Inclure ces aspects dans une seule loi-cadre régissant le placement des produits chimiques sur le marché concourt donc à une mise en œuvre mieux coordonnée de ces conventions.

3.2.2 Inconvénients d'une loi-cadre

Toutefois, la concentration des exigences en une seule loi-cadre régissant le placement des produits chimiques sur le marché peut également présenter plusieurs problèmes :

- Rassembler les éléments pour encadrer le placement des produits chimiques sur le marché peut mener à la concentration des pouvoirs en un seul ministère/organisme particulier, qui peut avoir à renforcer ses capacités pour assumer ses responsabilités.
- De manière plus générale, la concentration de mesures régissant le placement des produits chimiques sur le marché pourrait impliquer la redéfinition des mandats sur lesquels les ministères fondent leurs actions. Cela peut

provoquer la résistance des ministères qui « perdent » potentiellement des parts de leur mandat actuel. Cependant, pour la plupart des pays, cela ne posera pas de problèmes, car il n'existe pas de législation dans le domaine.

- Comme la réunion des exigences régissant le placement des produits chimiques sur le marché en une seule loi-cadre, avec les règlements joints, peut également nécessiter une révision et une modification de nombreuses lois différentes, cela pourrait entraîner une hausse temporaire de la charge de travail et des coûts.
- La mise en œuvre de mesures de recouvrement des coûts/d'affectation de crédit étant en général réglementée dans d'autres lois fiscales ou budgétaires, il n'est souvent pas possible d'introduire ces exigences dans une loi générale sur les produits chimiques.
- Dans certains pays, une loi-cadre peut être peu répandue et donc difficile à mettre en œuvre, ce qui détourne les ressources de leurs objectifs plus importants¹¹.

Quelle que soit l'option choisie, la structure de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché doit être cohérente et adaptée au contexte national.

Il est toutefois primordial que les mesures en la matière s'appuient sur une stratégie cohérente afin d'éviter les lacunes et les contradictions. Celle-ci devra de préférence s'inscrire dans une politique générale de gestion des produits chimiques au cours de leur cycle de vie. En plus de garantir la cohérence et la complétude d'une législation en la matière, cela facilitera l'adhésion politique de haut niveau et la mobilisation du financement nécessaire aux fins de mise en œuvre et d'application (voir section I.C.3).

Afin qu'elles soient facilement accessibles aux entités réglementées et au public, il est conseillé de rassembler les exigences légales régissant le placement des produits chimiques sur le marché dans un seul document. Une présentation structurée de ces dernières doit être mise à disposition du public, par exemple, sous forme de brochure, ou sur un site Web ou un CD-ROM, selon les moyens techniques des entités réglementées¹². En général, ces recueils d'exigences légales concernant un sujet spécifique existent en plusieurs formats et sont ainsi facilement disponibles pour l'usage des entités réglementées.

3.3 Organisation de l'administration nationale

3.3.1 Mandats des organes publics

En règle générale, de nombreux organes publics participent aux diverses activités concernées par la gestion du placement des produits chimiques sur le marché. Les activités de gestion comprennent :

- Prise de règlements spécifiques
- Appui technique à la prise de décisions
- Coordination et gestion quotidiennes des programmes de gestion des produits chimiques
- Vérification des informations sur les propriétés, les dangers et les risques chimiques
- Prise de décisions sur l'homologation des produits et la délivrance de licences
- Maintien et mise à jour des stocks
- Réalisation d'inspections
- Surveillance
- Prise d'injonctions
- Préparation de rapports concernant la déclaration publique

Toutes ces activités représentent des coûts administratifs qui pourraient être pris en compte pour les mesures de recouvrement des coûts (voir section 7 des présentes Orientations). Une liste des ministères sectoriels généralement impliqués dans certains aspects de la gestion des produits chimiques figure à l'annexe 2.

La clarté et la cohérence dans l'attribution des mandats entre les organismes publics sont essentielles pour l'efficacité et la rentabilité du dispositif. Des mandats juridiques clairs servent de fondement à l'organisation globale des mécanismes institutionnels relatifs à la gestion des produits chimiques, alors que l'attribution des pouvoirs et des ressources adéquats aux autorités responsables garantit leur capacité à remplir leur mandat.

Les mandats pour ces activités doivent être clarifiés aux trois principaux niveaux : le niveau de la politique, celui de la gestion et de la mise en œuvre ainsi que celui de l'application. D'après l'opinion partagée par divers ministères sur les dangers des produits chimiques en général et sur leur mode de gestion, la clarté des mandats au niveau politique fait que chaque ministère concerné a un rôle spécifique à jouer dans les activités de gestion

et d'application auxquelles il va coopérer. Au niveau de la gestion, la clarté des mandats et des pouvoirs garantit que la gestion quotidienne de la législation (y compris la coordination des activités de mise en œuvre et la délivrance de règlements) est organisée de manière efficace et rentable entre les organismes participants. Des mandats clairs au niveau de l'application font qu'il n'y a pas de lacunes, de doublons ni de chevauchements dans les inspections et les activités de surveillance, de sorte que la conformité puisse être assurée de manière rentable.

Une approche de la révision de l'attribution des mandats des organismes publics consisterait à les concentrer dans le moins d'organismes publics possible. La concentration évite les doublons et les conflits sur les mandats, est rentable et facile d'accès. Afin d'éviter les problèmes tels que le manque de moyens pour entreprendre la gamme étendue de tâches impliquées par la tenue d'un large mandat en vue de la mise en œuvre d'une politique de gestion des produits chimiques, il convient d'assurer une attribution et une utilisation efficaces des ressources. En outre, lorsqu'une réforme juridique implique de retirer des mandats à des institutions pour les placer dans un seul organe, cela peut susciter une résistance interne aux politiques de gestion des produits chimiques proposées.

Une autre approche consiste à identifier des domaines de responsabilité où des doublons, des lacunes ou un manque de clarté sont observés dans les organismes publics existants et d'envisager les possibilités d'amélioration des synergies. Selon la situation, les solutions pour améliorer l'attribution des mandats des organismes publics peuvent être :

- La réattribution des mandats vers des organismes plus qualifiés
- Des activités menées conjointement (c'est-à-dire des inspections conjointes)
- Le partage des ressources (finance, moyens technologiques, informations, connaissances spécialisées)
- L'harmonisation des méthodes et des procédures

Il convient cependant de noter que plus les mandats sont partagés entre des organismes publics, plus il faut de ressources pour en assurer la coordination. La première condition est que l'attribution des mandats confiés aux organismes et leur association à des pouvoirs soient claires. Faute de clarté, la coordination ministérielle ne peut fonctionner efficacement. Une évaluation soigneuse des avantages et des inconvénients des différentes approches (notamment des coûts et des avantages) doit être menée dans le contexte du pays.

Tableau 2. Une présentation des avantages et des inconvénients de structures administratives concentrées et coordonnées

Structure administrative	Avantages	Inconvénients
Concentrée	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter les chevauchements/lacunes dans les mandats et les activités • Clarté et transparence • Rentabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque d'être difficile à instaurer en raison de la réorganisation nécessaire des mandats politiques • Risque de devoir renforcer les capacités pour mener à bien les tâches
Coordonnée	<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande facilité à parvenir à un consensus • Partage des connaissances spécialisées existantes • Responsabilité spécifique attribuée à l'organisme qui a les capacités 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite davantage de coordination et de coopération pour éviter les lacunes/chevauchements • Pourrait s'avérer plus onéreuse • Risque d'être moins transparente et claire • Risque de devoir renforcer les capacités pour mener à bien les tâches

3.3.2 Organisation de la mobilisation des ressources

Un élément clé, quoique souvent négligé, pour garantir la disponibilité des ressources requises est la création de mécanismes institutionnels qui donnent accès à l'administration nationale de gestion des produits chimiques au processus d'allocation du budget national.

L'élaboration et la généralisation d'une politique intégrée et intersectorielle de gestion des produits chimiques, la démonstration des avantages de l'investissement dans des mesures préventives et la conception de mesures de recouvrement des coûts assorties de procédures appropriées de collecte et d'allocation des revenus, sont autant d'éléments qui facilitent la mobilisation des finances pour le dispositif. Néanmoins, à terme, ces arguments doivent être incorporés dans le processus budgétaire national sous la bonne forme et en temps opportun afin de convaincre les décideurs en matière d'allocation budgétaire d'allouer de manière efficace le montant de financement requis pour les évolutions proposées.

Il est donc crucial de consacrer des ressources administratives et des efforts à une participation réelle du budget national, en comprenant bien le fonctionnement des processus de planification et d'allocation budgétaires.

3.3.3 Besoins en informations et échange

L'utilisation des informations est essentielle pour la mise en place et le maintien de systèmes de gestion des produits chimiques fondés sur la connaissance. Le manque d'informations fonctionnelles provenant des producteurs et des importateurs de produits chimiques peut être considéré comme la cause principale des problèmes dus aux produits chimiques. C'est sur les informations que se fonde la conception d'une politique réaliste de gestion des produits chimiques,

leur classification et la hiérarchisation des actions réglementaires, la prise de décisions en connaissance de cause sur les produits chimiques qui peuvent être fournis et dans quelles conditions ils peuvent l'être, aux fins de mise en œuvre et d'application efficaces de la législation, ainsi que de sensibilisation des gouvernements et du public.

Vu le nombre de produits chimiques en circulation, l'étendue et la diversité des données nécessaires ainsi que les ressources et les capacités requises pour l'analyse et l'interprétation, la disponibilité des informations est souvent considérée comme un problème important pour les pays en développement où ces informations manquent cruellement.

Dans un premier temps, les informations validées émanant d'autres pays ou d'organismes internationaux doivent servir de base à la gestion nationale des produits chimiques. Ensuite, il faut réfléchir aux conditions spécifiques d'utilisation dans le pays. En outre, la mise en place de mécanismes d'échange intersectoriel d'informations peut également aider à dévoiler une quantité considérable de données. De tels mécanismes peuvent constituer le socle de la mise en place de systèmes intégrés de gestion de l'information nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause sur ces questions. Dans le cadre de la mise en place d'un système de collecte et de gestion de l'information, les pays doivent également se référer aux *Directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement* de 2010 (SS. XI/5 A) du Conseil d'administration du PNUE.

3.3.3.1 Principaux types d'informations

Divers types d'informations sont requis tout au long de la prise de décisions, de la gestion et de l'application de la législation. Parmi les principaux types d'informations figurent :

- **Les flux de produits chimiques dans le pays** (y compris les importations, les exportations, les ventes, la fabrication et les déchets). De telles informations donnent des connaissances sur la situation du pays concernant l'approvisionnement principal en produits chimiques (importations, fabrication). De telles connaissances sont essentielles pour prendre des décisions en connaissance de cause sur les produits chimiques à réglementer, ainsi que sur le type et la conception des mesures de contrôle.
- **Les propriétés et les dangers des produits chimiques placés sur le marché.** La connaissance des propriétés inhérentes des produits chimiques placés sur le marché est requise pour leur classification, sur laquelle repose la hiérarchisation de l'action réglementaire. L'étiquetage du produit se fonde souvent sur les dangers des produits chimiques.
- **Les risques des produits chimiques pour la santé humaine et l'environnement** (y compris la surveillance de l'exposition, le signalement de problème, etc.). Alors que les propriétés inhérentes et les dangers des produits chimiques peuvent suffire pour la prise de décisions, il faut également prendre en compte les risques pratiques des produits chimiques qui incluent les conditions d'utilisation et l'exposition. Les mesures de contrôle telles que l'homologation dépendent en général des évaluations de risques localisées

3.3.3.2 Utilisation des sources internationales

Une quantité importante d'informations peut être recueillie auprès de sources internationales. Cela concerne surtout les informations sur les évaluations scientifiques des propriétés et dangers des produits chimiques effectuées dans des pays développés ou par des organisations internationales, mais aussi celles sur les systèmes existants aux fins de réglementation du flux de produits chimiques, ainsi que sur l'expérience en la matière, sur les directives et méthodologies internationales, etc.

De telles informations existantes doivent être utilisées le plus possible, car cela évite la duplication des tâches et permet d'effectuer des économies. Outre l'aide qu'elles apportent aux activités nationales, les informations collectées à l'échelle internationale constituent une base solide pour comparer les conditions d'utilisation locales aux directives, normes, limites et options de contrôle internationales¹³.

Seules les sources validées doivent être évaluées, car les informations téléchargées sur Internet ne sont pas toujours fiables. L'évaluation des risques des produits chimiques dépend à la fois de leurs dangers intrinsèques et des conditions locales spécifiques (c'est-à-dire des schémas d'utilisation, des types d'écosystèmes, etc.).

Les pays où de telles informations localisées sur les conditions d'utilisation manquent peuvent faire usage des données générées dans ceux ayant des conditions relativement similaires. En particulier, il convient d'étudier les possibilités d'utilisation des informations produites dans la région, notamment en cas de conditions et/ou d'écosystèmes partagés. La coopération régionale ou sous-régionale en matière de partage d'informations peut également s'avérer précieuse (voir la section D.5 ci-dessous). Outre la réduction des coûts de génération des données pour le secteur industriel, cela contribue à enrichir l'expérience.

Dans la plupart des cas, comme des informations internationales objectives sont disponibles pour la majorité des produits chimiques, leur évaluation nationale n'est donc pas nécessaire sur la base d'un pays. Les informations générées dans d'autres pays (c'est-à-dire les évaluations des dangers par des pays ayant des systèmes de gestion des produits chimiques avancés, une évaluation des risques par des pays ayant des conditions relativement similaires) peuvent réduire considérablement les coûts nationaux.

Une liste des sources d'informations internationales, régionales, nationales et locales figure à l'annexe 3.

3.3.3.3 Échange d'informations

Une meilleure utilisation des informations existantes peut s'avérer très utile. Divers organismes et parties prenantes recueillent les informations liées à l'approvisionnement en produits chimiques, à leur utilisation, caractéristiques et impacts. Cependant, comme la gestion des produits chimiques est en général éparpillée entre divers organismes publics et parties prenantes non gouvernementales, les informations tendent à l'être également. Cela entrave l'analyse rationnelle de ce qui se produit dans le pays et la prise de mesures efficaces.

Une évaluation et une analyse intersectorielles attentives des informations existantes relatives aux produits chimiques (y compris les fiches de données sur la sécurité ou l'expérience passée du pays) aident souvent à dévoiler des informations précieuses pour la gestion des produits chimiques. Par conséquent, il est absolument indispensable de mettre en place et

d'utiliser en permanence des mécanismes d'échange de l'information pour une gestion des produits chimiques efficace, fondée sur les connaissances et intégrée. Plusieurs mécanismes peuvent être employés ou mis en place à cet égard, à savoir¹⁴:

- Des réunions et des forums
- La désignation de personnes référentes pour les produits chimiques
- Des centres documentaires sur les produits chimiques/un centre d'informations sur les produits chimiques
- Des bases de données partagées (par exemple celle du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, de l'Autorité européenne de sécurité des aliments...)
- Un site Web/inventaire des informations sur les produits chimiques
- Des lettres d'information, des bulletins, etc. (à la fois une version imprimée et électronique)

3.3.3.4 Surveillance de la santé et de l'environnement

Une politique de gestion rationnelle des substances chimiques vise deux grands objectifs étroitement liés : la protection de la santé humaine et de l'environnement. À ce titre, les informations localisées sur les impacts des produits chimiques sur les écosystèmes et la santé humaine sont cruciales pour prendre des décisions en connaissance de cause en matière de gestion des produits chimiques, assurer sa mise en œuvre et son évaluation. Néanmoins, le manque d'informations de ce type est souvent considéré comme un problème majeur pour les pays en développement ayant des budgets et des capacités très limités.

Une expérience récente dans le cadre de l'Alliance stratégique PNUE-OMS pour la santé et l'environnement (HESA)¹⁵ a montré qu'un volume appréciable d'informations sur les dégradations de l'environnement et les questions de santé est déjà collecté régulièrement dans les pays. Cependant, une meilleure coordination intersectorielle de la collecte et de la gestion de l'information pourrait améliorer considérablement l'analyse stratégique des déterminants environnementaux des maladies, ce qui rend possible la conception d'actions intégrées sur la santé et l'environnement.

Les activités de surveillance de la santé humaine et de l'environnement ne font pas partie au sens strict des structures juridiques et institutionnelles régissant

le placement des produits chimiques sur le marché. Néanmoins, l'examen de ces structures offre l'occasion d'améliorer les systèmes de surveillance de la santé et de l'environnement comme base de la prise de décisions en matière de gestion des produits chimiques en renforçant la collaboration intersectorielle ainsi que les systèmes de collecte et de gestion de l'information.

3.4 La dimension internationale du placement des produits chimiques sur le marché

L'approche commerciale sur laquelle repose l'intérêt pour une législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché nécessite de porter une attention particulière aux liens entre ces exigences et la dimension internationale/régionale de la gestion des produits chimiques.

3.4.1 Prévention et contrôle du trafic international illicite des produits chimiques

L'un des objectifs prioritaires de la législation régissant le placement des produits chimiques concerne les interdictions et les restrictions. La conception d'une législation ayant force exécutoire revêt une importance critique à cet égard afin d'empêcher et de contrôler le trafic international illicite de ces substances¹⁶.

Alors que cette question est traitée dans de nombreux projets spécifiques et n'est donc pas la priorité des Orientations, il convient de veiller à s'occuper des éléments du trafic illicite en rapport avec les structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché. La première mesure consiste à inclure les parties prenantes du commerce et des douanes dans les discussions intersectorielles.

Le trafic illicite est en général traité dans une législation spécifique. Cependant, étant donné l'importance stratégique de ce problème dans une approche commerciale de la gestion rationnelle des produits chimiques, il faut tout particulièrement veiller à rattacher de manière adéquate la loi régissant le placement des produits chimiques à la législation nationale en matière de prévention et de contrôle du trafic illicite de produits chimiques.

La prévention et le contrôle du trafic illicite sont également une composante importante de la mise en œuvre nationale des accords environnementaux multilatéraux relatifs aux produits chimiques (voir section 3.4.5 ci-dessous). Si des pays sont Parties à ces



Accords, il convient donc de traiter le trafic illicite dans le cadre de leur mise en œuvre nationale coordonnée, conformément aux exigences internationales.

3.4.2 Conformité avec les accords commerciaux

En règle générale, les pays qui procèdent à un examen de leur législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché feront partie d'au moins un accord commercial supranational. Parmi ces nombreux accords figurent l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres accords de commerce internationaux, ainsi que des accords de commerce régionaux/sous-régionaux et des processus d'intégration (c'est-à-dire unions douanières, processus d'intégration politique dans une région, etc.).

En prenant le système du commerce international comme exemple, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) institue les principes juridiques fondamentaux de l'OMC auxquels toutes les Parties doivent s'efforcer de se conformer. L'article I présente la règle de la « nation la plus favorisée » selon laquelle il existe un tarif et des Obstacles techniques au commerce (OTC) et toutes les nations sont soumises au même traitement. L'article III instaure la règle du traitement national selon laquelle les¹⁷ biens et services « similaires » des autres pays sont tenus d'être traités en vertu des régimes tarifaires et non tarifaires de la même manière que les biens et services domestiques. L'article XI proscrit en particulier l'utilisation d'interdictions ou de quotas d'importation ou d'exportation, bien qu'à ce jour, aucun différend n'ait éclaté au sujet des accords

environnementaux multilatéraux. Les exceptions environnementales définies à l'Article XX permettent aux Parties d'adopter des mesures nécessaires à la protection « de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux » et des ressources naturelles épuisables, sous réserve de certaines conditions¹⁸ et à condition que les mesures ne constituent pas de discrimination arbitraire ni injustifiable entre les pays ni d'entraves déguisées au commerce international¹⁹.

Parmi les autres accords intéressants, on peut citer l'Accord sur les Obstacles techniques au commerce (OTC), l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Parmi les liens avec la gestion internationale des produits chimiques, on peut mentionner les exigences d'étiquetage, les normes relatives à la santé humaine et à l'environnement (en particulier au titre du SPS qui traite des normes « nécessaires » de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et de la préservation des végétaux contre les dangers associés au commerce international des plantes, des animaux et des denrées alimentaires) et les mesures de protection des droits de propriété intellectuelle dans le cadre des processus d'homologation des substances chimiques²⁰.

L'examen de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché (et toutes les redevances de recouvrement des coûts associées qui, si seulement elles s'appliquent aux frontières nationales, pourraient être considérées comme des mesures discriminatoires) doit être mené en prêtant attention

aux liens de ces exigences avec les accords de commerce internationaux/régionaux/sous-régionaux. Cela revêt une importance particulière au stade de la sélection et de la conception des mesures politiques qui seront appliquées afin qu'elles soient en conformité avec les accords commerciaux auxquels le pays est partie.

3.4.3 Harmonisation avec les règles et normes internationales

Diverses règles et normes en matière de gestion des produits chimiques ont été adoptées au niveau international. Citons notamment le Code de conduite de la FAO pour la distribution et l'utilisation des pesticides et les directives de mise en œuvre, les normes sur la classification et l'étiquetage telles que le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage (SGH), les normes sur le transport des matériaux dangereux, sur les limites maximales de résidus des produits agricoles, etc.²¹ Ces règles et normes permettent une harmonisation internationale des exigences nationales et facilitent le commerce international. Elles fournissent également des directives utiles pour l'élaboration de mesures nationales.

La classification, l'étiquetage et l'utilisation de fiches de données sur la sécurité sont les mesures juridiques les plus importantes en vue de la gestion sûre des produits chimiques. Ce doit être l'une des premières mesures à mettre en place dans le cadre d'une législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché. Le SGH bénéficie d'un appui international et son introduction est encouragée dans tous les pays.

Le SGH garantit la génération et la diffusion des informations sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et aide à sensibiliser à la gestion des produits chimiques et à développer les capacités en la matière. Il satisfait les besoins en informations sur les dangers et les risques des produits chimiques dans tous les domaines où leur sécurité est une source de préoccupation.

L'étude de leur applicabilité et de leur introduction dans la législation nationale doit par conséquent être menée comme un élément clé de l'examen des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché.

En général, il est conseillé de ne pas adapter de manière notable les normes internationales aux conditions nationales, car cela réduirait leur utilité en matière d'harmonisation internationale et de facilitation du commerce. Néanmoins, un certain niveau d'adaptation

aux circonstances nationales pourrait s'avérer plus pertinent qu'un simple rejet de la règle.

3.4.4 Intégration coordonnée des accords environnementaux multilatéraux relatifs aux produits chimiques dans les lois nationales

Divers accords environnementaux multilatéraux traitent des composantes de la gestion rationnelle des produits chimiques. Si, par bien des aspects, ces accords nécessitent des interventions relativement similaires, la mise en œuvre nationale est souvent gérée par différentes autorités et a donc subi un morcellement.

Plusieurs aspects importants des accords environnementaux multilatéraux concernant les produits chimiques (c'est-à-dire les conventions de Rotterdam et de Stockholm, le Protocole de Montréal, la Convention no 170 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, etc.) sont liés au commerce et au placement des produits chimiques sur le marché national. Leurs exigences sont similaires: l'étiquetage et la classification, des dispositions relatives à la commercialisation, des interdictions et des restrictions d'usage, des critères de contrôle de l'importation/l'exportation, la prévention et le contrôle du trafic illicite international, etc.

Lors de l'examen des options d'harmonisation/de consolidation des exigences légales régissant le placement des produits chimiques sur le marché, il convient d'envisager l'incorporation des exigences des accords environnementaux multilatéraux en matière de produits chimiques dans cette législation²². En outre, il est crucial d'inclure les personnes référentes des accords environnementaux multilatéraux ou les autorités nationales désignées dans les mécanismes intersectoriels. Cela garantira la coordination des activités de gestion nationale des produits chimiques, notamment la mise en œuvre des conventions en la matière et la cohérence avec les exigences de gestion internationale des produits chimiques.

3.4.5 Harmonisation et coopération régionales

L'harmonisation régionale/sous-régionale peut avoir des retombées bénéfiques sur les relations commerciales avec les partenaires commerciaux régionaux/sous-régionaux. En outre, s'engager dans un processus de coopération avec les pays voisins peut donner des occasions de partager des connaissances et des ressour-

Encadré 2. Éléments internationaux à prendre en compte dans l'examen de la législation nationale régissant le placement des produits chimiques sur le marché

Lors du renforcement de leur législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché, les pays doivent :

- Prendre en compte la prévention et le contrôle du trafic international illicite des produits chimiques, en particulier en tissant des liens appropriés avec la législation sur le trafic illicite, notamment par des engagements internationaux.
- Veiller à ce que la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché n'entre pas en conflit avec les obligations du pays concernant les accords commerciaux internationaux.
- Envisager d'harmoniser les mesures nationales avec les règles et les normes internationales, surtout le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH).
- Intégrer de manière cohérente les exigences commerciales des accords environnementaux multilatéraux relatifs aux produits chimiques dans la législation régissant leur placement sur le marché en vue d'une intégration plus coordonnée de ceux-ci dans les lois nationales.
- Envisager les possibilités d'harmonisation et de coopération régionales/sous-régionales.



nces (c'est-à-dire en regroupant les activités au niveau régional, en partageant les connaissances spécialisées, les ressources humaines, etc.).

Les possibilités d'harmonisation et de coopération régionale/sous-régionale doivent être évaluées tout au long du processus d'examen des structures juridiques et institutionnelles nationales régissant le placement des produits chimiques sur le marché. La coopération

régionale peut être instaurée par un accord régional préalable, lorsqu'un tel accord est exigé. En outre, il est possible de mettre en place une telle coopération progressivement; en commençant par une coopération sur des questions spécifiques (c'est-à-dire des critères communs pour l'inscription et la reconnaissance mutuelle de décisions à ce sujet, le partage d'informations sur les risques et flux relatifs aux produits chimiques, la création d'un réseau de laboratoires partagés, etc.).

PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS EN MATIÈRE DE LÉGISLATION RÉGISSANT LE PLACEMENT DES PRODUITS CHIMIQUES SUR LE MARCHÉ

4.1 Généralités

4.1.1 But et objectifs

Il faut que la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché démontre un haut niveau de transparence si elle doit jouer un rôle clef pour garantir la cohérence politique. C'est la raison pour laquelle le but et les objectifs de la législation doivent être clairement définis.

Le but de la législation est en général indiqué en introduction à une loi (soit dans un préambule juridiquement non contraignant, soit dans le premier article). Au cas où l'harmonisation serait préférée à la consolidation et qu'aucune loi spécifique ne serait élaborée pour régir le placement des produits chimiques sur le marché, les objectifs et la portée doivent au moins être indiqués dans un document stratégique sous-jacent. Il faut veiller particulièrement à ce que les mesures proposées traitent de manière uniforme des mêmes objectifs.

Parmi les objectifs caractéristiques figurent la protection de la santé humaine et de l'environnement et le respect des engagements internationaux du pays. Des principes essentiels tels que la précaution peuvent former le fondement de la loi. Cependant, il faut envisager des objectifs plus directement en rapport avec les objectifs de développement du pays, tels que la promotion d'alternatives plus sûres, la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, etc. Le but ultime d'une gestion rationnelle des produits chimiques consiste à atténuer leurs effets négatifs sur la santé et l'environnement afin de tirer pleinement parti de leurs impacts positifs en termes de développement. L'intégration d'une politique de gestion de produits

chimiques dans la politique de développement national est donc essentielle à l'amélioration de l'efficacité des activités nationales.

4.1.2 Portée

La législation conférant une réalité officielle à une politique, sa portée doit être définie avec précision. Une définition précise de la portée de la législation comprend la clarification de sa couverture en ce qui a trait aux substances, risques et activités. Cela doit se faire conformément au but et à l'objectif de la politique et en tenant compte des liens avec les autres législations existantes relatives à la gestion des produits chimiques, lesquels doivent être clarifiés.

4.1.2.1 Couverture des substances

La valeur ajoutée de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché réside principalement dans sa large couverture en matière de substances et de mélanges, de façon à fournir un cadre harmonisé au traitement des aspects commerciaux de la gestion des produits chimiques. En ce sens, la portée d'une telle législation doit de préférence inclure autant de substances qu'il est raisonnablement possible de le faire²³.

En général, la gestion des pesticides est réglementée séparément des autres produits chimiques. Cela se justifie par la nature voulue hautement dangereuse de ces substances, et par la forte probabilité d'exposition. Cependant, vu les similarités entre les principes généraux et les processus réglementant la commercialisation de ces substances chimiques ainsi que d'autres (produits chimiques industriels, de consommation), il semble approprié de mentionner

ces exigences dans la portée de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché.

Il convient de se prononcer ou non sur l'inclusion des pesticides dans la portée de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché en fonction du contexte national. S'il est décidé d'inclure la gestion du placement des pesticides sur le marché, on devra inclure des dispositions appropriées indiquant clairement que les exigences régissant ces substances relèveront de la responsabilité des autorités compétentes (c'est-à-dire du ministère en charge de l'agriculture) (voir la section 4.3 ci-dessous).

Si l'on choisit de laisser la gestion des pesticides à part, il faudra veiller à éviter les doubles emplois et les chevauchements dans les tâches et responsabilités, tels que l'élaboration de doubles systèmes de gestion des pesticides (c'est-à-dire l'homologation) utilisés dans l'agriculture et ceux prévus pour d'autres usages (industriels, domestiques, protection de la santé, etc.). Il est conseillé d'aligner la législation relative aux produits chimiques industriels sur le Code de conduite de la FAO et les directives qui l'accompagnent et de garantir la cohérence dans la mise en œuvre des deux domaines.

Comme les produits chimiques pénètrent essentiellement sur les marchés nationaux par le biais de produits et d'articles, les risques pour l'environnement et la santé sont dans ce cas provoqués par la fuite des substances contenues dans ces articles. C'est la raison pour laquelle les politiques et mesures de gestion des risques doivent remédier aux risques causés par les produits chimiques qu'ils contiennent. Ce n'est que récemment que ce problème a trouvé un écho international. Néanmoins, plusieurs mesures ont été prises²⁴ et cet aspect devrait revêtir une plus grande importance dans un avenir proche. Il faut donc au moins que la législation indique si les dangers des produits chimiques contenus dans les produits sont couverts et de quelle façon.

4.1.2.2 Couverture des dangers et des risques

La portée de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché doit couvrir les dangers et les risques en matière d'environnement, de santé et de propriété.

Cette large couverture des dangers et des risques est importante puisque les mesures et les exigences régissant la première mesure préventive de gestion des risques des produits chimiques influenceront sur la gestion à d'autres stades de la chaîne d'approvisionnement. Des pratiques de mauvaise gestion dans les phases ultérieures du cycle de vie peuvent nuire à la santé

humaine, à l'environnement ainsi qu'à la propriété. Il est donc crucial que la législation sur la gestion du placement des produits chimiques sur le marché reconnaisse ces nuisances et serve de base juridique à la gestion des produits chimiques après leur placement sur le marché.

En ce qui concerne la protection de la santé humaine, il y a lieu d'inclure les risques des produits chimiques pour les travailleurs, les populations vulnérables, les consommateurs et le grand public, ces groupes étant tous soumis aux impacts négatifs des produits chimiques.

4.1.2.3 Couverture des activités

La priorité accordée par la législation au placement des produits chimiques sur le marché eu égard aux activités couvertes doit également être clarifiée.

La législation discutée dans les présentes Orientations porte spécifiquement sur les exigences en matière de génération, de collecte et de diffusion de l'information sur les propriétés, les dangers et les risques des produits chimiques ainsi que sur les interdictions et restrictions les concernant. Comme ces mesures ciblent en particulier l'approvisionnement primaire en produits chimiques (fabrication et importation), elles peuvent, dans une certaine mesure, inclure les utilisations (c'est-à-dire les mesures générales visant une manipulation sans danger).

4.1.2.4 Liens avec d'autres législations relatives à la gestion des produits chimiques

La gestion rationnelle des produits chimiques consiste en la gestion de tous les produits chimiques à chaque stade de leur cycle de vie, de leur production à leur élimination. La législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché viendra donc toujours en complément d'autres législations relatives à la gestion des produits chimiques (santé et sécurité au travail, protection de l'environnement, qualité et sécurité alimentaires, trafic illicite, pesticides, produits pharmaceutiques, etc.).

La prise en compte de la législation préexistante est essentielle pour la définition de la portée de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché. Une délimitation soignée de la portée de cette dernière en ce qui a trait aux autres législations existantes relatives aux produits chimiques permettra d'éviter les lacunes, chevauchements et doubles emplois dans le cadre juridique global de la gestion des produits chimiques au cours de leur cycle de vie.

Lorsque des substances chimiques spécifiques sont régies par des lois spécifiques (substances radioactives, produits pharmaceutiques, etc.), y compris la gestion de leur commercialisation, il faut indiquer clairement dans la définition de la portée dans quelle mesure celles-ci sont exemptées (ou non) de l'application de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché (en faisant référence aux autres législations, le cas échéant).

Il est toutefois important de tenir compte du fait que la portée de telles lois est souvent limitée et pourrait ne pas englober tous les problèmes importants relatifs à la gestion de la commercialisation des substances couvertes (c'est-à-dire que les matières premières et/ou les impacts sur l'environnement sont souvent exclus). De telles lacunes doivent être comblées soit en révisant les lois spécifiques, soit en incluant les aspects omis dans la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché.

En outre, cette législation s'appliquera dans tous les cas parallèlement à la législation portant sur des problèmes spécifiques (c'est-à-dire la protection générale de l'environnement, la sécurité des travailleurs, le transport des produits chimiques, etc.). Il convient de préciser la relation entre les exigences légales régissant le placement des produits chimiques sur le marché et les autres législations relatives aux produits chimiques, en particulier celle qui prévaut en cas d'exigences contradictoires.

Encadré 3. Principales considérations sur la portée de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché

La portée de la législation régissant le placement des produits chimiques doit :

- Définir la couverture en matière de substances, et en cas de responsabilités partagées, spécifier quelle autorité sera responsable de quel groupe de produits chimiques
- Remédier aux dangers et risques des produits chimiques pour la santé (*y compris celle des travailleurs, des consommateurs et du public*), l'environnement et la propriété
- Indiquer les activités couvertes (*c'est-à-dire le placement sur le marché, en ciblant en particulier la fabrication et l'importation*)
- Clarifier les rapports avec d'autres lois sur la gestion des produits chimiques, notamment des exemptions, avec un accent particulier mis sur la cohérence des exigences régissant la gestion des produits chimiques.

4.1.3 Principes juridiques fondamentaux

Adoptés dans la législation, souvent intégrés dans une loi, les grands principes juridiques sous-jacents peuvent servir de point de départ à l'interprétation des exigences légales dans les affaires spécifiques portées devant le tribunal et aux fins de formulation de la jurisprudence. Parmi les grands principes juridiques intégrés dans l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques figurent :

- **La prévention** : pour plus d'efficacité et de rentabilité, les produits chimiques doivent être gérés avant que leurs impacts négatifs sur la santé et l'environnement ne soient observés.
- **La précaution** : en cas de menaces de dommages graves ou irréversibles pour la santé et/ou l'environnement, il convient d'adopter des mesures rentables, même si certaines relations de cause à effet ne sont pas entièrement établies scientifiquement.
- **Le principe de pollueur-payeur** : le pollueur doit assumer les coûts des mesures de prévention et de contrôle de la pollution.
- **Le droit à l'information** : les citoyens et les travailleurs doivent avoir le droit de savoir à quels produits chimiques ils risquent d'être exposés dans leur vie quotidienne et quels sont les risques apparentés pour leur santé et l'environnement.
- **La gestion fondée sur les connaissances** : les décisions en matière de gestion des produits chimiques doivent se fonder sur les tout derniers éléments de compréhension scientifique des propriétés, des dangers et des risques des produits chimiques, communiqués efficacement par les médias appropriés, c'est-à-dire les étiquettes, les fiches de données sur la sécurité, etc.
- **Transparence** : les autorités publiques doivent rendre publiques les règles et les mesures.

Il faudrait étudier attentivement l'adoption de ces principes juridiques, entre autres, dans les lois nouvelles ou révisées régissant le placement des produits chimiques sur le marché. Une évaluation de leur applicabilité à la situation des pays, et conformément aux objectifs des modifications proposées, doit servir de base pour se prononcer sur les principes juridiques à intégrer dans la législation régissant cet aspect.

4.1.4 Définitions

Une attention particulière doit être accordée à l'élaboration de définitions claires, précises et actuelles des termes et expressions employés. Lever l'ambiguïté dans l'interprétation des définitions contribuera à l'application efficace de la législation.

Seuls les termes techniques employés dans la législation (loi, règlement) et potentiellement sujets à interprétation doivent être définis dès le départ. Plusieurs accords internationaux donnent des définitions des termes et expressions les plus courants employés dans le cadre de la gestion des produits chimiques. L'emploi de ces définitions approuvées par la communauté internationale faciliterait la définition des principaux termes, permettrait une harmonisation internationale et un partage de l'information accrus et serait donc bénéfique aux relations commerciales. Afin d'éviter la confusion et les perturbations sur les marchés dues à des définitions peu claires, les clarifications élaborées dans le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH) sont recommandées comme point de départ à la formulation de ces définitions.

En outre, il faudrait introduire de la flexibilité pour modifier les définitions si besoin est, car il est possible que de nouveaux problèmes soient identifiés, que de nouveaux termes et expressions soient introduits et qu'il faille les modifier en conséquence. Pour la même raison, de la flexibilité devrait être conférée aux organes directeurs pour qu'ils puissent définir les substances comme « toxiques » ou « dangereuses », et ce, malgré leur classement en vertu des définitions actuelles.

Il faut particulièrement veiller à ce que tous les termes soient définis de manière uniforme, afin que la liste des définitions soit cohérente. De plus, il est essentiel que tous les documents juridiques (lois, règlements, ordonnances, etc.) régissant le placement des produits chimiques sur le marché emploient la même définition pour désigner les mêmes termes. L'emploi de définitions approuvées par la communauté internationale faciliterait également une telle harmonisation.



Encadré 4. Considérations essentielles relatives à la définition des termes clés

Les définitions des termes clés associés à la gestion du placement des produits chimiques sur le marché doivent :

- Être claires, précises et spécifiques
- Englober tous les termes pertinents dans les instruments internationaux applicables
- Être à jour et flexibles pour permettre l'inclusion future de nouveaux termes (*par exemple nanomatériaux*)
- Être suffisamment larges pour inclure toutes les substances et tous les emplois qui relèvent du champ d'application
- Être cohérentes au plan interne
- N'inclure que les termes qui figurent dans la législation (*lois, règlements*)

Adapté de : FAO (2007), Designing National Pesticide Legislation, p. 34.

4.2 Responsabilités des secteurs public et industriel

La gestion du placement des produits chimiques sur le marché est une responsabilité partagée entre les diverses parties prenantes concernées, en particulier entre les autorités publiques et le secteur industriel. L'attribution des rôles et des responsabilités pour les tâches impliquées par une telle législation aide à définir la répartition des coûts qu'elles engendrent. Une attribution équitable des rôles et responsabilités est donc essentielle pour que les coûts de la gestion du placement des produits chimiques sur le marché soient partagés entre l'administration nationale et les secteurs industriels²⁵.

La législation régleme essentiellement la responsabilité de ceux qui fabriquent, importent et placent les produits chimiques sur le marché, et non les substances/produits chimiques. Au stade du placement des produits chimiques sur le marché, ce sont les fabricants et les importateurs qui doivent acquérir certaines capacités et connaissances nécessaires en matière de gestion des risques relatifs aux produits chimiques. L'affectation des principales responsabilités inhérentes à la gestion des risques à l'industrie revient à demander aux entreprises privées d'internaliser les coûts de leurs activités, les autorités publiques assumant sinon les coûts de certains impacts négatifs (activités de remédiation, soins de santé, etc.).

En outre, il faut veiller à la capacité respective de l'administration nationale et du secteur industriel à mener à bien les tâches dont ils sont responsables. Ce sera en effet déterminant pour la réussite de la mise en œuvre et le respect des exigences. En particulier, les autorités publiques ayant des capacités et des ressources très serrées ne devraient pas assumer la responsabilité d'activités qu'elles ne peuvent effectuer.

Les responsabilités et rôles généraux de l'administration nationale et de l'industrie dans la gestion du placement des produits chimiques sur le marché doivent être énoncés dans une loi. Les rôles et responsabilités liés à certaines mesures qui sont définies dans des règlements spécifiques peuvent y être précisés.

La structure actuelle du marché mondial des produits chimiques, dans lequel l'industrie en assure en général la production, la manutention et l'utilisation, justifie pleinement l'attribution à ces acteurs de la principale responsabilité d'une utilisation sans danger des produits chimiques pour les raisons suivantes :

- Étant donné la complexité des processus et des utilisations des produits chimiques, l'État souvent n'a pas la capacité de contrôler tous leurs flux sur le marché national.
- Au contraire, les producteurs, les importateurs, les manutentionnaires et les utilisateurs, les acteurs privés et surtout les industries des produits chimiques sont les mieux placés pour gérer les produits chimiques qu'ils produisent/utilisent. En particulier, les producteurs possèdent les connaissances spécialisées requises pour évaluer les propriétés, les dangers et probablement les risques des produits chimiques qu'ils fabriquent.
- Les coûts sont internalisés par l'industrie.
- Il est en général également envisagé de demander que les évaluations des risques soient menées par le secteur industriel pour l'encourager à rechercher des alternatives moins dangereuses.

Conformément à cette prise de position, de nombreux pays développés ont en général transféré une part importante des tâches en jeu dans une gestion rationnelle des produits chimiques au secteur industriel et les ont retirées aux services gouvernementaux. Cette approche nécessite une capacité gouvernementale à assurer l'application de la loi et son respect. Les entreprises privées ont la responsabilité de mener les principales tâches requises par la gestion des risques liés aux produits chimiques et les autorités publiques ont celles d'assurer qu'elles soient menées correctement.

4.2.1 Responsabilités des fabricants et des importateurs

Que l'on choisisse d'affecter les tâches à l'administration nationale ou au secteur industriel en fonction de la situation des pays, les responsabilités des entités qui placent les produits chimiques sur le marché doivent être clairement définies dans la loi.

Le transfert des obligations vers le secteur industriel conseillé par de nombreux pays développés exige que l'industrie mène les tâches principales en jeu dans la gestion du placement des produits chimiques sur le marché (voir encadré 3 ci-dessus). Le plus important peut-être est que la génération et la diffusion de l'information sur les propriétés, les dangers et les risques des produits chimiques ainsi que les procédures de manipulations constituent l'obligation de priorité²⁶.

Cela peut également signifier prendre la responsabilité de sur prononcer en connaissance de cause sur la commercialisation de produits chimiques pour lesquels il n'existe pas de processus d'homologation, d'interdictions ni de restrictions de l'usage ou ceux-ci sont non pertinents (autrement dit, le principe de précaution). Pour aller plus loin, le secteur industriel est obligé d'organiser l'utilisation sans danger des produits chimiques lorsque la législation n'exige que l'adoption de mesures de précaution, en laissant le choix de la mesure concrète aux industries.

Les principaux fournisseurs (notamment les producteurs/fabricants et les importateurs/distributeurs) étant les acteurs industriels particulièrement ciblés, ils doivent, dans le cadre de cette approche, en porter l'essentiel des responsabilités²⁷.

En règle générale, les producteurs/fabricants et les importateurs sont au moins tenus responsables :

- Des tests préalables à la commercialisation et de la classification
- De l'étiquetage et de l'élaboration des fiches de données sur la sécurité
- De la mise à jour de la base d'informations, si nécessaire

Les distributeurs sont en général au moins responsables :

- De la transmission des informations fournies par les producteurs/fabricants et importateurs aux acteurs en aval
- De l'information des acteurs en aval s'ils ont identifié de nouvelles informations concernant les dangers et les risques des produits chimiques

Les utilisateurs ont la responsabilité minimale d'obtenir des données et de prendre en compte les dangers et les mesures de sécurité permettant de décider des produits chimiques à utiliser et de la modalité.

D'autres tâches que les parties prenantes industrielles pourraient être encouragées à exécuter (sans que cela soit rendu obligatoire par la loi) concernant la commercialisation des produits chimiques sont présentées dans l'encadré 5 ci-dessous.

Encadré 5. Autres tâches possibles que les entreprises pourraient être encouragées à exécuter (sans que cela soit rendu obligatoire par la loi) concernant la commercialisation des produits chimiques

- Dans les pays où elles exercent leurs activités, soutenir les efforts des autorités gouvernementales pour garantir une utilisation sans danger des produits chimiques tout au long du cycle de vie.
- Élaborer des programmes reconnaissant le droit à l'information de la collectivité sur la base de principes directeurs internationaux.
- Respecter les engagements pris à la CNUED et incorporés dans les initiatives de gestion responsable des produits, pour assumer la responsabilité des produits chimiques qu'elles produisent durant la totalité de leur cycle de vie.
- Mettre en œuvre le Code d'éthique du PNUE sur le commerce international de produits chimiques et les dispositions associées au secteur industriel dans le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides de la FAO.
- Dans le cas de sociétés transnationales, faire preuve de leur engagement envers l'adoption de normes d'opération qui sont au moins aussi strictes que celles existant dans leur pays d'origine, quel que soit l'endroit où elles exercent leurs activités.
- Travailler avec le secteur industriel des pays développés pour encourager et appuyer le développement et l'adoption des méthodes appropriées de réduction des risques.

Adapté du PISSC-IOMC (août 1998); p. 65.

Lors de l'attribution des responsabilités aux parties prenantes du secteur industriel, il faut veiller à la capacité des groupes ciblés à assumer les tâches dont ils ont la responsabilité. Les petites et moyennes entreprises (PME), qui dans certains pays représentent une part significative des principaux fournisseurs et sont les acteurs clés de l'emploi et du développement

économique, risquent de ne pas avoir la capacité de mener les évaluations hautement techniques. En outre, comme elles opèrent souvent sur les marges financières, elles pourraient ne pas être en mesure d'assumer le coût de la mise en conformité.

Afin de les aider, il est possible d'élaborer des programmes de promotion de la conformité et de formation (voir chapitre V). Ceux-ci doivent toutefois être conçus à la lumière de la répartition des responsabilités entre les secteurs public et privé. En effet, lorsque les principales responsabilités en matière de gestion des produits chimiques sont allouées aux parties prenantes du secteur privé, celles-ci devraient en principe prendre les dispositions nécessaires pour se conformer aux exigences légales sans l'aide des autorités publiques.

4.2.2 Responsabilités des autorités publiques

Les responsabilités et les obligations imposées aux organes directeurs doivent également être énoncées clairement dans la législation. Pour la fonction de la législation à proprement parler, non seulement il est impératif que le secteur industriel soit obligé de mener des activités spécifiques, mais les organes directeurs doivent également rendre compte de l'exécution de leurs fonctions.

Dans l'approche adoptée par la plupart des pays développés, les instances gouvernementales concernées s'efforcent de maintenir un rôle de surveillance, en supervisant les risques et les activités de gestion menées, en adoptant des lois, en fournissant des informations générales sur les risques chimiques et les responsabilités des entreprises et en mettant en œuvre les lois et surveillant leur respect.

Plus précisément, il est de la responsabilité des autorités publiques²⁸:

- D'appliquer les exigences légales et de prendre les mesures requises pour assurer la conformité
- De veiller à ce qu'elles s'appuient sur des informations à jour concernant les risques causés par les substances chimiques
- De participer à la coopération internationale
- De surveiller le respect de la loi et de présenter des rapports à ce sujet

4.3 Administration

4.3.1 Désignation de l'autorité principale

En règle générale, les lois identifient une autorité principale responsable de la supervision et de la gestion de la législation. Cela facilite la coordination des activités et évite les chevauchements et doubles emplois dans le travail des divers organes publics concernés.

L'autorité principale est le plus souvent un ministère (agriculture, environnement, santé, etc.) ou une agence distincte (par exemple l'Agence de protection de l'environnement). Néanmoins, étant donné la dimension hautement intersectorielle de la gestion des produits chimiques, cela peut créer des problèmes concernant la capacité de mener la grande diversité de tâches en jeu pour assumer pleinement la responsabilité des exigences légales régissant le placement des produits chimiques sur le marché. Par conséquent, les pays pourraient juger plus pertinent d'accorder à plusieurs ministères/agences une autorité partagée en matière de prise de décisions. Il est possible d'y parvenir en créant un organe interministériel exécutif comme autorité principale pour la législation (voir la section 4.3.2.1 ci-dessous).

Une approche relativement nouvelle qui bénéficie du soutien de l'OMS et du PNUE cherche à créer une alliance stratégique entre le Ministère de la santé et le Ministère de l'environnement²⁹. Celle-ci agit alors en tant que présidente d'un mécanisme interministériel qui réunit des représentants des autres ministères ayant un intérêt dans les liens entre la santé et l'environnement. Voilà qui est particulièrement pertinent pour la gestion des produits chimiques, étant donné les liens étroits entre la santé et l'environnement associés aux substances chimiques. Cette approche s'est en effet avérée très utile et efficace, car de nombreuses complémentarités entre les secteurs de la santé et de l'environnement peuvent être exploitées en vue d'une meilleure coordination et d'un plus grand impact sur la prise de décisions et en particulier l'allocation budgétaire.

Dans certaines situations, il pourrait être pertinent que des groupes spécifiques de produits chimiques soient gérés par différentes autorités. En particulier, dans la plupart des pays, des systèmes de gestion des produits chimiques agricoles sont déjà en place sous l'autorité du ministère en charge de l'agriculture, bien que celui-ci ne soit pas le plus approprié pour superviser la gestion des produits chimiques industriels.

Si les responsabilités des divers aspects de la législation sont allouées à différents organes publics, cela doit être

énoncé clairement. La loi peut simplement indiquer que certaines parties de la législation peuvent être déléguées à des autorités autres que l'autorité principale, ou peut signifier quel organe public a l'autorité pour quel groupe de produits chimiques (c'est-à-dire le Ministère de l'agriculture pour la gestion de la commercialisation des pesticides).

En tout cas, les pouvoirs adéquats doivent être fournis à l'autorité principale pour mener à bien son mandat. Parmi les pouvoirs clés figurent :

- Prendre des règlements en application de la loi (règlements, règles, directives)
- Collecter et conserver les informations sur les produits chimiques réglementés dans la loi, notamment le pouvoir de demander des informations aux entités réglementées
- Restreindre et contrôler la production, l'importation et les utilisations des produits chimiques, entre autres activités
- Veiller au respect de la loi (c'est-à-dire mener des inspections)
- Faire appel à d'autres autorités publiques (y compris des autorités provinciales/locales) pour l'aide à la mise en œuvre et au respect de la loi
- Garantir la communication et la coopération internationales
- Facturer des frais pour les services fournis

En général, le pouvoir régissant la prise de règlements d'application n'est pas limité dans la loi et l'autorité principale est autorisée à prendre tous les règlements requis pour atteindre les objectifs de la loi. Dans certains cas, une liste des domaines dans lesquels les règlements sont possibles est incluse dans une annexe à la loi.

Il est également possible de donner le pouvoir à l'autorité principale de retenir les frais collectés. Cependant, cette possibilité dépend de la législation fiscale/budgétaire nationale, qui pourrait définir la procédure de perception et d'allocation des recettes perçues. De plus, il pourrait ne pas être souhaitable pour des raisons de transparence et de responsabilité que l'autorité principale retienne directement les frais en dehors du processus budgétaire national. Plusieurs systèmes de perception et d'allocation des recettes peuvent être envisagés, selon la situation des pays et les mécanismes existants³⁰.

4.3.2 Mécanismes de coordination

Différents types de mécanismes intersectoriels peuvent être créés pour éviter les conflits sur la répartition des pouvoirs et des mandats et pour promouvoir la coopération. Il faut de préférence créer une base juridique claire pour ces organes, notamment leur mandat, leurs fonctions et leurs pouvoirs. Placer la fonction de l'autorité principale au plus haut niveau de l'administration (Cabinet du Premier Ministre) peut également permettre d'éviter, ou du moins de contourner, les conflits ministériels sur les mandats.

4.3.2.1 Intersectoriels

Vu la dimension transversale du placement des produits chimiques sur le marché, l'autorité principale devra de toute façon collaborer avec d'autres instances gouvernementales pour garantir une gestion efficace et efficiente. Il s'agit notamment d'autres autorités sectorielles, des ministères des finances et de la planification du développement, des forces de police, des autorités provinciales/locales, des personnes référentes ou des autorités nationales désignées pour les conventions concernant les produits chimiques, etc.

Par conséquent, les mécanismes de coordination de la gestion des produits chimiques sont souvent créés par les pays qui souhaitent améliorer la collaboration intersectorielle dans ce domaine. Cependant, ces mécanismes n'ont pas toujours été très efficaces, en raison de facteurs tels que le manque d'engagement des ministères impliqués, de clarté du mandat et des pouvoirs, de ressources, etc.

À cet égard, établir une base juridique claire pour de tels mécanismes peut aider. L'élaboration/Le renforcement des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché offre en outre une bonne occasion de créer des mécanismes de coordination de la gestion des produits chimiques au

cours de leur cycle de vie ou peuvent formaliser ceux en place. En général, dans le cadre de l'approche sous-tendant les présentes Orientations (voir section 1.3), il est donc au minimum conseillé de mettre en place un mécanisme de coordination interministériel consultatif en vue de la gestion rationnelle des produits chimiques.

Différents types d'organes de coordination peuvent être créés, selon leurs pouvoirs, leur mandat et leurs fonctions. En substance, les mécanismes de coordination intersectoriels peuvent être soit consultatifs, soit avoir des pouvoirs exécutifs. Ils peuvent avoir de larges mandats politiques ou prendre la forme de comités techniques. Des équipes spéciales ou des groupes de travail peuvent être mis en place pour traiter des questions techniques spécifiques.

Encadré 6. Base juridique des mécanismes de coordination intersectoriels

Parmi les dispositions principales à incorporer dans la législation concernant la mise en place de mécanismes de coordination figurent :

- La clarification des pouvoirs, du mandat et des fonctions du mécanisme
- La désignation de l'autorité visant à nommer les membres
- La définition de la qualité de membre, en particulier concernant les qualifications des membres
- La définition des conditions de nomination et de retrait
- La délimitation du règlement intérieur
- L'autorité et les dispositions visant à établir des procédures détaillées
- La permission de créer des groupes de travail/ équipes spéciales/ sous-comités

Adapté de la FAO (2007); p. 39.

4.3.2.2. Multipartites

De plus, la participation de parties prenantes non gouvernementales à la prise de décisions constituera une contribution des plus utiles au processus et facilitera la compréhension et le respect des exigences. Par conséquent, des mécanismes doivent être mis en place afin de permettre leur participation. D'autre part, les autorités publiques doivent garantir leur indépendance en matière de prise de décisions et, de ce fait, la participation de parties prenantes non gouvernementales doit se limiter à un rôle consultatif.



4.3.3 Délégation

La nature des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché fournit une bonne raison de permettre une délégation de pouvoirs. En premier lieu, le caractère hautement scientifique et technique d'une gestion préventive et fondée sur les connaissances nécessite la disponibilité des capacités et des ressources adéquates généralement réparties entre les divers organes publics en charge de la gestion des produits chimiques. En second lieu, du fait de la nécessité de mettre souvent à jour les exigences techniques, des modifications rapides peuvent s'avérer nécessaires, sans avoir à légiférer. Par conséquent, la législation doit comporter une disposition autorisant l'autorité principale à déléguer ses pouvoirs à des instances subordonnées.

De plus, si l'autorité de supervision et de gestion de certains aspects de la législation est attribuée à différentes instances publiques (Ministère de l'agriculture pour la gestion des pesticides), on devra inclure les dispositions appropriées indiquant clairement que la gestion de ces aspects sera déléguée aux autorités compétentes.

De surcroît, dans les pays fédéraux ou ceux engagés dans un processus de décentralisation, il faudra inclure la délégation aux autorités provinciales/locales. En général, les autorités nationales sont responsables de questions de politique, de normalisation et d'harmonisation, alors que les autorités provinciales/locales ont la responsabilité de certains aspects des activités pratiques de la mise en œuvre, du suivi et de l'application. Néanmoins, de telles dispositions dépendront probablement de la répartition des pouvoirs figurant dans la loi fondamentale (c'est-à-dire la constitution) ou dans une politique de décentralisation nationale.

4.4 Moyens d'action régissant le placement des produits chimiques sur le marché

Les législateurs peuvent utiliser un large éventail de moyens d'action permettant d'assurer l'application d'une législation efficace régissant le placement des produits chimiques sur le marché. Les instruments les plus fréquemment employés en politique environnementale sont réglementaires (également appelés « instruments d'injonction et de contrôle de l'exécution »), mais de nombreux autres sont utilisés, notamment des instruments économiques.

Les moyens d'action peuvent avoir une composante réglementaire, économique ou informative, ou bien plus souvent, une combinaison de ces trois composantes, selon le type et leur conception, notamment des mécanismes d'application et des sanctions en cas de non-respect.

Les interdictions et les restrictions, la classification et l'étiquetage, ainsi que les systèmes d'homologation et d'octroi de licences constituent les instruments de politique réglementaire standard appliqués par la législation régissant la commercialisation des produits chimiques, et, à ce titre, les présentes Orientations leur sont essentiellement consacrées.

4.4.1 Élaboration d'inventaires

L'établissement d'inventaires (listes ou registres) permet aux autorités publiques de conserver une trace du flux de produits chimiques (les substances chimiques qui sont importées, produites et/ou utilisées) dans le pays. De telles informations sont essentielles pour la prise de décisions, ainsi que pour la mise en œuvre de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause prévue par la Convention de Rotterdam qui exige que les gouvernements sachent quels produits chimiques sont utilisés dans le pays.

Différents types d'inventaires peuvent être établis; des plus simples, où ne figure que le nom des substances ou celui des entreprises avec leur adresse et les substances chimiques qu'elles manipulent, aux inventaires informatisés les plus complexes qui contiennent un large éventail de données. Cependant, maintenir un inventaire est une activité relativement onéreuse pour les autorités publiques, et plus le système est complexe, plus le coût devrait être élevé. Par conséquent, l'établissement d'inventaires complexes pour tous les produits chimiques pourrait ne pas constituer la meilleure option pour les pays ayant de très rares ressources à investir dans la gestion des produits chimiques et des conceptions plus simples pourraient donner de meilleurs résultats.

Les systèmes d'homologation des pesticides imposent en général à l'autorité responsable la tenue d'un registre et, par conséquent, l'élaboration d'un inventaire contenant des informations relativement détaillées³¹. Pour les autres produits chimiques, l'établissement d'un simple inventaire des principaux fournisseurs (y compris les importateurs et les producteurs/fabricants) pourrait être considéré comme la première étape du travail de planification et d'inspection. En fonction de la disponibilité des ressources, l'inventaire peut être

approfondi en ajoutant des informations sur les types, les utilisations et le contenu des produits chimiques placés sur le marché par les principaux fournisseurs inventoriés. Cela permettrait de générer un aperçu général des flux de produits chimiques sur le marché national et de fournir des informations utiles aux fins de prise de décisions et de mise en œuvre.

Il convient de noter qu'un inventaire n'est utile que s'il est correctement tenu et mis à jour. Par conséquent, des procédures adéquates doivent être élaborées et des ressources allouées. En outre, plusieurs instances publiques pourraient avoir à accéder aux informations recueillies dans les inventaires aux fins de mise en œuvre et d'application. Pour cette raison, il convient de mettre en place des mécanismes adéquats en vue d'un accès partagé aux inventaires, notamment par exemple par l'établissement de bases de données partagées.

Si un inventaire peut être mis en place seul, il est souvent utilisé en complément d'une homologation ou d'un octroi de licence, selon les capacités des autorités publiques et du secteur industriel à gérer les tâches impliquées par le système. L'accès au marché pourrait être conditionné par l'apport d'informations à l'inventaire. Les pays ayant établi des inventaires des pesticides devraient tirer parti de ces structures existantes et des données disponibles.

Encadré 7. Une approche par étapes en vue de la création d'un inventaire dans un contexte de ressources rares :

- Inventaire des principaux fournisseurs de produits chimiques du pays (importateurs et fabricants)
- Inventaire des données sur l'importation et la fabrication de substances pures (qualité technique) revêtant un intérêt particulier pour un pays (y compris peut-être les données de volume/la classification)
- Inventaire de l'importation et la fabrication de mélanges dans certains groupes de produits chimiques (lubrifiants, peintures, colles, etc.) revêtant un intérêt particulier pour un pays (y compris peut-être les données de volume/la classification)
- Inventaire des composants dangereux dans des mélanges classifiés (dans certains groupes, groupe par groupe, peut-être pourcentages des composants, etc.)

Adapté de Bucht (2008); p. 17.

4.4.1.1 Systèmes de notification

De nombreux pays ayant des systèmes de gestion avancée des produits chimiques ont introduit des systèmes de notification générale pour tous les « nouveaux » produits chimiques (qui n'étaient pas en utilisation dans le pays avant une date spécifiée). Extrêmement exigeants en termes de ressources et de savoir-faire, de tels systèmes sont employés pour générer des informations et faciliter les décisions réglementaires sur les produits chimiques non produits et utilisés ailleurs.

Dans la plupart des pays en développement, les produits chimiques utilisés ont essentiellement été préparés dans d'autres pays. Les informations sur leurs propriétés et leurs dangers doivent déjà avoir été générées dans le pays producteur et peuvent servir de base à la prise de décisions (voir section 4.2.1). Pour ces raisons, l'établissement d'un système de notification n'est recommandé que dans les pays où les produits chimiques sont préparés. Mobilisant de nombreuses ressources, ces systèmes peuvent être réservés aux catégories de nouvelles substances chimiques produites ou importées dans le pays et qui ne sont pas déjà homologuées/autorisées dans un pays déjà doté d'un système fiable.

4.4.2 Classification et étiquetage

La classification et l'étiquetage constituent l'une des plus importantes mesures de gestion de la commercialisation des produits chimiques. La classification, l'étiquetage et les fiches de données sur la sécurité fournissent l'un des principaux outils de communication des risques. Cela permet que des informations sur les propriétés, dangers, risques et procédures d'utilisation sans danger des produits chimiques soient produites et diffusées dans toute la chaîne d'approvisionnement et garantit par là même la possibilité de prendre des décisions en connaissance de cause en matière de gestion des produits chimiques. En outre, la conception et l'application des systèmes de classification et d'étiquetage se sont avérées être une expérience domestique précieuse sur plusieurs aspects de la gestion des produits chimiques. Par conséquent, la classification et l'étiquetage doivent constituer l'une des premières mesures à mettre en place dans le cadre d'une législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché.

Les mesures nationales doivent à ce stade être harmonisées avec les règles et normes internationales, surtout avec le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH) dans la mesure du possible.

Par l'introduction d'obligations de classification, d'étiquetage et de fiches de données sur la sécurité conformément au SGH aux fabricants et importateurs de produits chimiques, le système sera dirigé par le secteur industriel en ce qui concerne la gestion de la majorité des produits chimiques sur le marché, ce qui est la raison d'être du Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH).

Par conséquent, l'administration pourra se concentrer sur des mesures réglementaires concernant les substances très préoccupantes et les forces d'exécution sur le respect des obligations en vertu du SGH.

4.4.2.1 Évaluation et classification

La législation doit indiquer quelle norme il faut utiliser pour l'évaluation et la classification des dangers. L'utilisation du SGH est vivement conseillée à cet égard. La liste des critères à évaluer et les protocoles détaillés peuvent être inclus dans des règlements spécifiques. Les critères d'évaluation et de classification forment la base de la création et de la mise en œuvre de systèmes d'homologation et d'octroi de licences. Il faut donc veiller à ce que les exigences et les critères de prise de décisions sur l'homologation des produits chimiques et sur l'octroi de licences aux fournisseurs concordent avec les critères d'évaluation et de classification.

4.4.2.2 Étiquetage

L'étiquetage des produits chimiques garantit que les informations sur leurs propriétés dangereuses sont transmises dans toute la chaîne d'approvisionnement jusqu'à l'utilisateur final. Il est essentiel que les informations figurant sur les étiquettes soient compréhensibles par tous les utilisateurs. Les exigences en matière d'étiquetage doivent donc être adaptées au public visé, tout en utilisant des pictogrammes reconnus internationalement.

4.4.2.3 Systèmes de classification et d'étiquetage

Les évaluations des dangers, la classification et l'étiquetage devront idéalement être menés conformément au SGH et aux fiches de données sur la sécurité apparentées³², et ce, pour les raisons suivantes:

- Le SGH est la norme la plus reconnue et utilisée internationalement et son emploi garantit l'harmonisation internationale de la classification et de l'étiquetage de tous les types de produits chimiques.



- Il facilite le commerce international des substances chimiques et des produits en contenant, notamment en simplifiant l'accès aux marchés des pays développés pour les produits des pays en développement (c'est-à-dire l'alimentation, les textiles, etc.) par le respect des exigences des importateurs.
- Le SGH met à la portée les connaissances sur les dangers des produits chimiques déjà générés dans d'autres pays et réduit donc les coûts de l'évaluation de toutes les substances chimiques entrant dans le pays.
- Le SGH est une façon d'améliorer la mise en œuvre nationale des accords environnementaux multilatéraux liés au commerce³³.

Si le SGH associé aux fiches de données sur la sécurité est sélectionné comme instruments à utiliser dans le pays à des fins de classification et d'étiquetage des produits chimiques, il est proposé d'apporter le moins de modifications possible afin que ses bénéfices en termes d'harmonisation internationale de la classification et de l'étiquetage soient conservés. Dans ce cas, la législation doit indiquer clairement l'obligation pour les producteurs/importateurs/utilisateurs/distributeurs de suivre les protocoles standard figurant dans les fiches de données sur la sécurité et le SGH pour le stockage et le transport. Cela comprendra des exigences en matière de signalisation correcte sur les véhicules de transport et les récipients de stockage, de documents de transport et d'utilisation d'équipement de sécurité et de véhicules spécifiques.

Au cas où d'autres instruments de classification et d'étiquetage sont sélectionnés, des protocoles cohérents

doivent être suivis et décrits clairement. Le SGH et les fiches de données sur la sécurité ainsi que les documents d'orientation associés peuvent encore servir de sources d'informations et d'inspiration pour la conception de nouveaux systèmes.

Les exigences en matière de classification et d'étiquetage doivent en principe être similaires pour tous les types de produits chimiques, importés et fabriqués. À cet égard, il convient de noter que l'évaluation et la classification des pesticides sont en général effectuées en se fondant sur la classification des dangers de l'OMS, comme recommandé dans le Code de conduite de la FAO (article 7.2)³⁴. La classification de l'OMS n'est pas entièrement compatible avec le SGH, surtout parce qu'elle ne prend pas en compte l'effet chronique des pesticides. Des efforts sont toutefois en cours pour harmoniser les deux systèmes et les Classes de dangers de l'OMS ont récemment été alignées sur les catégories de danger de toxicité aiguë du SGH.

Sans doute faudrait-il envisager la mise en œuvre du SGH, mais elle pourrait actuellement être difficile à exécuter dans l'immédiat dans certains pays qui ont des ressources et des capacités limitées, car les informations sur les effets chroniques des produits chimiques risqueraient de ne pas être facilement disponibles. Par conséquent, certains pays peuvent souhaiter adopter une approche échelonnée, en commençant par l'obligation de classer les substances comme première mesure nécessaire avant de rendre la classification des mélanges obligatoire. Les mêmes mesures pourraient être choisies pour rendre les fiches de données sur la sécurité obligatoires.

Encadré 8. Principaux éléments de la base juridique de la classification et de l'étiquetage

En ce qui concerne la classification, la législation doit :

- Indiquer la norme à utiliser pour l'évaluation et la classification des dangers
- Répertoire les critères à évaluer et les protocoles de l'évaluation
- Veiller à ce que les exigences et les critères de prise de décisions sur l'homologation/l'autorisation des produits chimiques et l'octroi de licence aux fournisseurs concordent avec les critères d'évaluation et de classification

En ce qui concerne l'étiquetage, la législation doit :

- Être compatible avec les directives internationales du SGH

- Indiquer la ou les langue(s) et des représentations picturales à utiliser conformément à la situation des pays
- Clarifier les informations qui doivent figurer dans les étiquettes, notamment le code des douanes approprié de l'Organisation mondiale des douanes afin de se conformer à la Convention de Rotterdam
- Caractériser la manière dont les informations doivent être communiquées (c'est-à-dire la taille de l'étiquette, le système de mesure à employer, la traduction en langues locales, les règles de fixation des étiquettes sur l'emballage, etc.)

En ce qui concerne les fiches de données sur la sécurité, la législation doit :

- Indiquer les informations qui doivent figurer dans les fiches de données sur la sécurité
- Préciser la forme et la langue à employer
- Demander qu'une fiche de données sur la sécurité soit envoyée à chaque utilisateur

Adapté de FAO (2007); p. 64 à 68.

4.4.3 Interdictions et restrictions

Les interdictions et restrictions constituent le type d'instruments réglementaires le plus strict en matière de gestion des produits chimiques. Elles présentent un programme, ou une liste, de composés spécifiques qui sont considérés comme causant des risques inacceptables pour la santé humaine et pour l'environnement. Alors que les interdictions bannissent formellement la production, la vente et/ou l'utilisation de la substance, les restrictions limitent la disponibilité des produits chimiques à des utilisations/conditions spécifiques.

Dans le cadre de l'approche adoptée par la plupart des pays développés, la responsabilité du choix des produits chimiques à placer sur le marché revient en général au secteur industriel. Cependant, les interdictions et restrictions sur la fourniture des produits chimiques peuvent être décidées par le législateur sur les substances qui sont considérées comme causant un risque inacceptable pour la santé des populations, l'environnement et/ou la propriété³⁵. Les décisions relatives aux interdictions et aux restrictions sont en général fondées sur l'évaluation localisée des risques inhérents à la substance ainsi que sur les besoins du pays. Les interdictions et les restrictions en vigueur dans les pays voisins ou dans des situations similaires peuvent aider à prendre des décisions en connaissance de cause.

Le pouvoir de l'autorité principale à imposer une interdiction ou à restreindre la vente ou l'utilisation de substances chimiques doit de préférence être adopté dans une loi. Cependant, les spécifications (c'est-à-dire la liste des substances faisant l'objet d'une interdiction ou d'une restriction, le programme d'interdiction/de restriction de la vente, etc.) peuvent figurer dans les règlements.

Plusieurs accords environnementaux multilatéraux liés aux produits chimiques, qui constituent également une bonne base à l'établissement des fondements juridiques des systèmes nationaux de gestion des produits chimiques, comprennent des interdictions et restrictions imposées à certains produits chimiques. L'intégration de ces exigences dans les lois nationales doit de préférence s'effectuer au sein de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché (voir la section 3.4.4).

La Convention de Stockholm comprend des listes de polluants organiques persistants dont la production et l'emploi doivent être interdits (Annexe A) ou réglementés (Annexe B). Le Protocole de Montréal fait obligation aux Parties d'éliminer la production et la consommation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. De même, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause impose que les Parties qui n'approuvent pas l'importation d'une substance chimique répertoriée à l'Annexe III interdisent également sa production nationale. Si la Partie approuve l'importation sous conditions, les mêmes doivent être imposées à la production. En outre, les Parties qui interdisent ou réglementent l'importation/la production d'un produit chimique doivent notifier le secrétariat de la Convention par écrit dans les 90 jours.

De plus, le code de conduite de la FAO sur la distribution et l'utilisation des pesticides recommande que les pays interdisent le placement des pesticides très dangereux (c'est-à-dire les classes Ia et Ib de l'OMS) sur le marché lorsque les mesures de contrôle suffisantes ou les bonnes pratiques commerciales permettant que le produit soit utilisé sans danger ne peuvent être garanties³⁶. Comme cette approche de précaution est particulièrement pertinente pour la situation des pays ayant des capacités d'application très limitées, il faudrait envisager l'adoption d'une approche similaire pour les produits chimiques industriels.

4.4.4 Homologation

Une troisième catégorie de moyens d'action qui peuvent servir dans la gestion du placement des produits chimiques sur le marché est l'homologation, notamment l'approbation par l'autorité nationale. Des directives

précises sur la mise en place de systèmes d'homologation liés aux pesticides, y compris la législation, sont fournies dans les directives d'application du Code de conduite de la FAO³⁷. Seuls les principaux éléments sont donc traités dans la présente section.

4.4.4.1 Processus d'homologation/d'autorisation

L'homologation/L'autorisation consiste essentiellement en l'évaluation par les autorités publiques de l'information sur les produits chimiques que les entreprises souhaitent placer sur le marché³⁸. Il est conseillé ici de s'en servir uniquement en relation avec les pesticides. La FAO a défini l'homologation « comme le processus par lequel les autorités nationales ou régionales compétentes approuvent la vente et l'utilisation d'un pesticide après examen de données scientifiques complètes montrant que le produit contribue efficacement aux objectifs fixés et qu'il ne présente pas de risques inacceptables pour la santé humaine et animale ou pour l'environnement. »

Les entreprises ou les individus souhaitant placer un pesticide sur le marché soumettent un dossier de candidature contenant des informations sur le produit chimique à l'autorité compétente, conformément aux conditions et au format spécifié. L'autorité compétente examine le dossier en fonction de critères définis (de préférence à l'aide de lignes directrices internationalement reconnues et en prenant en compte les conditions d'utilisation locales) et décide a) d'approuver, b) d'approuver avec des conditions ou c) de refuser l'homologation. Au cas où une décision ne peut pas être prise d'après les données fournies, l'autorité compétente peut en général demander au candidat des informations complémentaires.

L'approbation après homologation permet au candidat de mener une activité spécifique (importation, fabrication, emballage, étiquetage, stockage, vente et/ou distribution) avec une substance, un mélange ou un produit particulier pour une période de temps limitée. Le refus d'homologation interdit au candidat de mener l'activité prévue, mais, à la différence d'une interdiction, ne l'empêche pas de soumettre une nouvelle candidature pour le même produit. Les décisions de refuser l'homologation d'un produit chimique peuvent toutefois conduire les autorités à interdire ou réglementer sa production et son utilisation (voir la section 4.3 ci-dessus pour plus d'informations sur les interdictions et les restrictions).

L'homologation/Les décisions peut/peuvent en général être examinée(s) en cas de nouvelles informations sur les risques chimiques à partir du pesticide. Cela étant, l'autorité compétente peut imposer de nouvelles

conditions ou annuler l'homologation/l'autorisation.

Les systèmes d'homologation/d'autorisation en vue de l'approbation préalable à la mise sur le marché de produits, substances ou mélanges particuliers sont en général associés à l'établissement d'inventaires (voir la section 4.4.1

ci-dessus). Cela permet de conserver une trace des produits chimiques homologués et contribue à la création d'une base d'informations sur les risques chimiques. Il faut accorder une attention particulière pour garantir la confidentialité des informations fournies en veillant à ce que celles relatives à la santé et sécurité ne puissent être considérées comme confidentielles en toutes circonstances (voir la section H ci-dessous).

Encadré 9. Principales exigences légales en matière d'homologation des pesticides

Parmi les éléments à inclure dans la législation figurent :

- Identification de l'organe responsable et clarification de ses pouvoirs et sa fonction
- Indication des substances/activités incluses dans l'autorisation/homologation
- Procédure de demande, notamment :
 - Indication de qui doit faire une demande
 - Procédure si le produit chimique est déjà homologué/ sous approbation conditionnelle
 - Liste des informations à inclure et formulaire de demande à utiliser
 - Exemption des importations de petites quantités à des fins scientifiques, notamment avec des critères
- Procédure de prise de décisions, notamment :
 - Clarification des critères de prise de décisions
 - Délai pour que les autorités rendent leur décision
 - Procédure de refus d'homologation et appel
 - Indication de la validité de l'autorisation/l'homologation
- Conditions d'examen, de nouvelle homologation, de révocation
 - Dispositions concernant l'examen et le changement de conditions à la lumière des nouvelles informations
 - Dispositions possibles concernant la réhomologation périodique
 - Pouvoir de l'autorité compétente pour révoquer l'autorisation/l'homologation
- Responsabilité de la tenue de registres et leur contenu
- Disposition relative à la confidentialité de l'information

Adapté de : FAO (2007); p 42 à 49.

4.4.4.2 Utilisation de l'homologation

L'homologation peut être un instrument permettant aux autorités de prendre des décisions en connaissance de cause sur les produits chimiques à utiliser dans le pays et de produire des connaissances complètes sur les propriétés, les dangers et les risques des produits chimiques. Cependant, cela exige également beaucoup de savoir-faire, de financement et de temps pour les autorités publiques et les entreprises. L'homologation/L'autorisation nécessite un grand nombre d'éléments juridiques (voir l'encadré 9) et la mise en place d'un processus long et onéreux d'élaboration, d'examen et de vérification des données sur les propriétés, dangers et risques spécifiques des produits chimiques dans les conditions locales.

Par conséquent, l'homologation n'est généralement pas conseillée pour la gestion des produits chimiques industriels, surtout pour les pays qui ne disposent souvent que de très peu de ressources, comme les autorités publiques des pays en développement. Elle est bien plus souvent utilisée pour ceux dont l'utilisation présente un niveau particulièrement élevé de risque, comme les pesticides et les biocides. Pour la majorité des produits chimiques, il appartient au secteur industriel de faire les bons choix concernant leur placement sur le marché. Pour ceux dont l'utilisation présente un niveau particulièrement élevé de risque, comme les pesticides, la décision de leur placement sur le marché peut se prendre dans le cadre de systèmes d'autorisation.

D'autres produits chimiques figurent également parfois dans de tels systèmes d'homologation en fonction de leurs impacts sur la santé et l'environnement, notamment les substances chimiques cancérigènes, mutagènes, persistantes, susceptibles de bioaccumulation et les produits chimiques reprotoxiques. Comme les systèmes d'homologation sont exigeants et quand des capacités



limitées de mise en œuvre et d'application sont disponibles pour assurer le contrôle efficace du produit chimique étudié, il vaut mieux envisager une interdiction ou des restrictions (voir section 4.4.3 ci-dessus).

La plupart des pays disposent déjà d'un système d'homologation, comme recommandé dans le Code de conduite de la FAO. Pour les produits chimiques industriels/ménagers, ces systèmes sont généralement moins développés. Si le choix se porte sur l'exigence d'une homologation de certains produits chimiques industriels/ménagers préoccupants, les systèmes d'homologation existants doivent, dans la mesure du possible, être utilisés afin d'éviter la création de deux systèmes parallèles. Cela permet de tirer le meilleur parti des ressources humaines et financières limitées disponibles, encourage la collaboration et l'utilisation d'un savoir-faire combiné, réduit les coûts du système et évite les décisions incohérentes relatives aux produits chimiques utilisés dans l'agriculture, entre autres secteurs.

En outre, les exigences en matière d'homologation peuvent être hiérarchisées en fonction des risques probables, ainsi que du degré d'utilisation et/ou de production des substances, afin de promouvoir le recours à des alternatives plus sûres. En particulier, au moins deux types de dispositions peuvent être inclus à cet égard³⁹:

- Déshomologation des pesticides pour lesquels il existe une alternative plus sûre
- Définition d'une durée plus courte pour les produits chimiques à haut risque homologués, ce qui implique par conséquent un renouvellement plus fréquent

4.4.5 Octroi de licences

L'octroi de licences est un moyen d'action qui s'applique à une entreprise/personne avant d'autoriser certaines activités.

4.4.5.1 Caractéristiques des systèmes d'octroi de licences

Dans le contexte des présentes Orientations, l'octroi de licences s'applique en particulier aux entreprises ou aux personnes qui ont l'intention de placer des produits chimiques sur le marché (les principaux fournisseurs-importateurs et les fabricants).

L'octroi de licences se définit en général comme le processus par lequel les autorités publiques fournissent une permission limitée dans le temps (une licence) à des parties prenantes privées avant que certaines

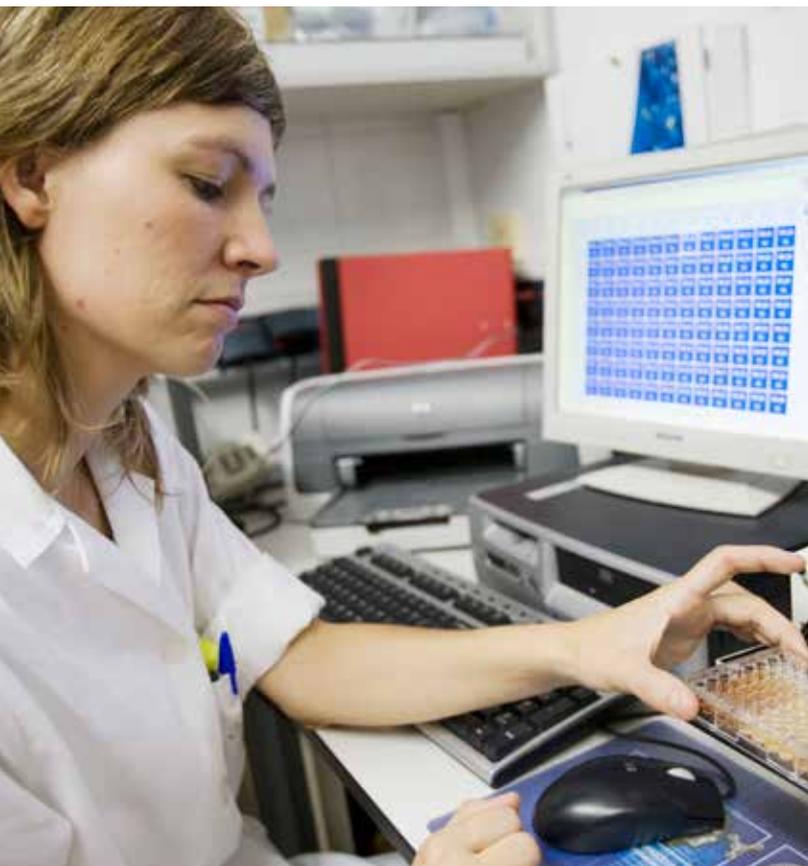
activités (importation, fabrication, emballage, reconditionnement, étiquetage, vente, stockage ou distribution) ne puissent être entreprises⁴⁰. Il est possible d'adapter les systèmes d'octroi de licences aux circonstances et aux besoins.

L'octroi de licences étant orienté vers les parties prenantes, l'examen porte principalement sur le lieu, l'activité, les connaissances spécialisées et la capacité des importateurs ou des fabricants à se prémunir contre les risques connus. Afin que ce type de système d'octroi de licences soit efficace, les conditions d'attribution des licences doivent donc souligner la nécessité pour les entreprises d'avoir les qualifications adéquates pour manipuler les classes de produits chimiques spécifiées de manière appropriée. Il est également important de prendre en compte la formation requise en vue de l'obtention d'une licence. Différents critères de licences peuvent être définis pour les fabricants et les importateurs, les licences de fabrication étant plus axées sur la qualité du produit et les mesures de sécurité dans l'unité de production. Cependant, comme la plupart des pays en développement importent les produits chimiques utilisés à l'échelle nationale, les dispositions en matière de fabrication peuvent en général être plus élémentaires que dans les pays qui les produisent.

Les exigences générales à faire figurer dans la législation relative aux systèmes d'octroi de licences s'apparentent fortement à celles de l'homologation. La principale différence concerne les critères d'évaluation et les informations à fournir dans une demande. De plus, la formulation d'exigences légales concernant la mise en place de systèmes d'octroi de licences pour les principaux fournisseurs de produits chimiques nécessitera probablement de s'intéresser à la législation sur l'octroi de licences commerciales. Il faut par ailleurs veiller aux interdictions et restrictions des Conventions sur les produits chimiques. Outre les dispositions présentées à la section 4.4 ci-dessus, la Convention de l'OIT s'appliquant à la sécurité des travailleurs devrait peut-être être reflétée dans les critères d'octroi de licences de fabrication si le pays en est partie.

4.4.5.2 Système d'octroi de licences aux fournisseurs

Il convient d'évaluer attentivement à l'échelon national la pertinence d'un instrument d'octroi de licences destiné aux fournisseurs de produits chimiques dans le contexte d'un pays. En particulier, le type de principaux fournisseurs et la fréquence de l'approvisionnement sont des facteurs déterminants pour sa conception et sa réussite. Dans quelle mesure le gouvernement aurait-il



à s'impliquer? L'obtention du niveau de qualifications requis pourrait constituer un défi majeur pour les petits fournisseurs (c'est-à-dire les PME) qui, dans certains cas, se verraient contraints de cesser cette activité. De même, il est probable qu'un tel système d'octroi de licences soit moins pertinent et plus difficile à maintenir en cas d'approvisionnement et de manutention occasionnels.

La mise en place d'un système d'octroi de licences destiné aux fournisseurs de certaines catégories de produits chimiques bien définis (c'est-à-dire les produits chimiques présentant une forte toxicité aiguë, une forte corrosivité, une forte inflammabilité, les produits chimiques explosifs, cancérigènes, mutagènes etc.) réduira les coûts et les connaissances spécialisées nécessaires à l'administration pour sa gestion. Celui-ci peut être associé à un système d'octroi de licences destiné aux utilisateurs des mêmes catégories de produits chimiques en vue d'un contrôle renforcé de leurs flux. Ce dernier système ne faisant pas vraiment partie de la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché, il devrait de préférence être régi par une réglementation dans le cadre d'autres lois

(sécurité du personnel, protection de l'environnement, etc.). Alliés à l'élaboration d'un inventaire, les systèmes d'octroi de licences aux principaux fournisseurs peuvent remplir une importante fonction de collecte d'informations.

Un tel système présente plusieurs avantages pour la création de la base d'informations nécessaire à la prise de décisions en connaissance de cause sur la gestion des produits chimiques :

- Comme les importateurs ou les principaux fournisseurs sont très probablement bien moins nombreux que les substances chimiques qu'ils commercialisent, leur octroyer une licence plutôt que d'instaurer un système général d'homologation/d'autorisation des substances demande bien moins de connaissances spécialisées et de ressources.
- De plus, en collectant des informations de base sur les principaux fournisseurs et les produits chimiques qu'ils fournissent au moyen de l'octroi de licences, les autorités disposent d'une connaissance raisonnable des flux de produits chimiques dans le pays et, dans une certaine mesure, peuvent contrôler les utilisateurs pour lesquels l'administration de systèmes de ce type est bien plus complexe et nécessite davantage de ressources.
- Finalement, l'octroi de licences aux fournisseurs laisse le soin aux entreprises de décider des produits chimiques qui peuvent être/seront commercialisés (dans les limites des conditions d'attribution de licences), ce qui correspond mieux à l'approche adoptée par de nombreux pays ayant une législation avancée en matière de gestion des produits chimiques.

Comme ils remplissent plusieurs fonctions, les systèmes d'octroi de licences et d'homologation peuvent également être superposés. Par exemple, le Code de conduite de la FAO recommande aux gouvernements d'« élaborer des règlements et [d']appliquer des procédures d'accréditation en matière de vente des pesticides » (article 8.1.1), en plus de la mise en place d'un système d'homologation des pesticides. Le lien pratique entre les deux systèmes est que les produits chimiques doivent être homologués avant que l'entité qui les fournit ne puisse faire une demande de licence. Cela nécessite des connaissances spécialisées et des ressources importantes, par conséquent de tels systèmes superposés ne doivent être mis en place que pour les produits chimiques très préoccupants.

Encadré 10. Exigences légales relatives aux systèmes d'octroi de licences

En cas de mise en place d'un système d'octroi de licences, la législation doit :

- Requérir des licences pour toutes les personnes qui importent/fabriquent le groupe de produits chimiques ciblé
- Permettre d'associer l'octroi de licences à certaines conditions (par exemple l'éducation et la déclaration)
- Charger l'autorité compétente de recevoir, d'évaluer, d'approuver ou de refuser les demandes
- Mettre en place un système d'évaluation des demandes
- Définir clairement les critères d'octroi ou de refus des licences, ainsi que les conditions d'imposition de conditions, de suspension et de révocations
- Charger l'autorité d'informer des motifs du refus
- Établir la durée de validité et la procédure de renouvellement
- Appuyer le système d'octroi de licences par des inspections
- Permettre à l'autorité de facturer des frais pour les services associés à l'octroi de licences
- Définir une procédure d'appel

Adapté de : FAO (2007), p 55 et 56.

4.4.6 Importation et exportation

De nombreux pays en développement ayant des capacités de fabrication des produits chimiques limitées, ils importent la majorité de ceux utilisés à l'échelle nationale. Après avoir franchi la frontière, les marchandises importées conserveront ce statut toute la durée de leur cycle. L'importateur est donc une partie prenante clé de la gestion des produits chimiques qui pourrait se trouver n'importe où dans le pays. Une mesure efficace pour un pays consiste à inspecter un importateur, mais seules les douanes peuvent s'en charger. Dans le cadre de la gestion des produits chimiques, il faut donc renforcer la capacité nationale à inspecter les importateurs. Le rôle joué par les contrôles douaniers des produits chimiques doit par conséquent se limiter aux contrôles aux frontières, surtout en ce qui a trait à la prévention du trafic illicite des substances chimiques et à la mise en œuvre de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause de la Convention de Rotterdam.

De tels contrôles sont généralement effectués par la

mise en place d'un système d'autorisation d'importation. Quant aux systèmes d'homologation/d'autorisation et d'octroi de licences, une procédure de demande est fournie et des critères sont spécifiés eu égard à l'examen par l'autorité compétente, afin que seuls les produits chimiques souhaités soient importés.

En outre, les agents des douanes peuvent procéder aux inspections du produit chimique importé. Alors que les inspections des douanes nécessitent des connaissances spécialisées qui risquent de ne pas être disponibles, elles peuvent se limiter à assurer que les produits chimiques importés dans le pays sont assortis des informations pertinentes et sont correctement emballés et étiquetés. Les contrôles douaniers des différents groupes de produits chimiques pourraient nécessiter différentes connaissances spécialisées. Les pays ayant des capacités financières et techniques limitées peuvent avoir des difficultés à mobiliser un tel savoir-faire aux différents points d'entrée sur le territoire. Un moyen de surmonter cette contrainte consiste à attribuer des points d'entrée sur le territoire spécifiques à différents groupes de produits chimiques nécessitant des connaissances spécialisées et/ou des procédures de vérification similaires.

Les systèmes d'autorisation d'importation sont souvent opérés parallèlement à des systèmes d'homologation/d'autorisation, en particulier pour les pesticides. Dans ce cas, les produits chimiques pour lesquels une autorisation d'importation est demandée doivent déjà avoir été homologués/autorisés. En outre, il est possible d'associer le système d'autorisation d'importation à un système d'octroi de licences pour les importateurs (voir section 4.4.5. ci-dessus). Les importateurs homologués auraient toujours à faire une demande d'autorisation d'importation, mais son processus d'obtention serait plus rapide, car ils sont déjà reconnus comme principaux fournisseurs.

Les systèmes d'autorisation d'importation doivent également refléter les obligations internationales du pays. En particulier, au titre de la Convention de Rotterdam, les importations des produits chimiques figurant à l'Annexe III devraient être interdites, à moins qu'un accord écrit n'ait été envoyé au Secrétariat de la Convention par l'autorité compétente. Les codes douaniers du Système harmonisé élaborés par l'Organisation mondiale des douanes doivent être employés sur les documents d'expédition. De même, la Convention de Stockholm demande aux Parties de limiter l'importation des produits chimiques figurant à l'Annexe A et B à deux cas : a) l'élimination écologiquement rationnelle et b) l'usage autorisé (le pays a obtenu une exemption).

Les exigences en matière d'importation doivent être reliées à celles relatives à l'exportation. En particulier, au titre de la Convention de Stockholm, les mêmes conditions s'appliquent à l'exportation et l'importation des produits chimiques mentionnés à l'Annexe A et B. La Convention de Rotterdam exige que les Parties veillent au respect par les exportateurs des décisions prises par les pays importateurs au plus tard six mois après en avoir été informés par le secrétariat. En outre, les mêmes conditions devraient être imposées d'une façon générale à la production domestique ainsi qu'aux importations et exportations⁴¹. Cela éviterait les conflits concernant les règles de l'OMC et empêcherait la mise en décharge des produits chimiques non appropriés dans d'autres pays.

4.4.7 Assistance, mesures incitatives et dissuasives

L'assistance ainsi que les mesures incitatives et dissuasives peuvent avoir un effet similaire aux sanctions. Ces dernières⁴² pénalisent les entités en cas de non-conformité ou imposent des mesures de mise en conformité. D'une part, l'assistance vise à réduire le coût de la conformité en aidant l'entité non conforme à adopter les mesures nécessaires pour se conformer. De même, les mesures incitatives encouragent la conformité en récompensant les « bons » comportements, alors que les mesures dissuasives visent à décourager les comportements « mauvais » ou « moins bons ».

4.4.7.1 Assistance

L'ultime objectif d'une sanction est l'amélioration du comportement des entités réglementées par rapport à l'objectif de la politique et au profit de l'ensemble de la société. En ce sens, les sanctions ne sont pas parvenues, dans certaines situations, à atteindre leurs objectifs, c'est-à-dire qu'elles ont provoqué la fin de l'activité productive sous-jacente et ont généré d'autres problèmes (perte de travail et de moyens de subsistance, fin de certaines activités importantes pour le développement économique, génération de comportements qui causent plus de dommages sur la santé humaine et/ou l'environnement, etc.). Dans ce cas, un examen des conditions juridiques existantes pourrait être recommandé.

Dans les cas où les entreprises fautives sont des PME ayant des capacités limitées et des ressources rares, une alternative consiste à leur fournir des informations sur la façon de respecter les exigences légales, réduisant

par là même les coûts associés au changement de comportement.

Cependant, il y a lieu d'envisager l'adoption de telles mesures au cas par cas et de les examiner dans la perspective de la répartition des responsabilités entre le secteur public et l'industrie. Dans le cas de figure où les responsabilités en matière de gestion du placement des produits chimiques sur le marché sont principalement allouées au secteur industriel, il faut veiller à ce que les autorités publiques ne les lui retirent pas. Cela aurait tendance à dissuader les entités réglementées de changer d'attitude par elles-mêmes, car les coûts de telles mesures peuvent au moins en partie être transférés aux autorités publiques.

4.4.7.2 Mesures incitatives et dissuasives

Un autre moyen de garantir qu'un objectif stratégique est atteint consiste à récompenser les « bons » comportements par des mesures incitatives et/ou à décourager les comportements « mauvais » ou « moins bons » par des mesures dissuasives. Les mesures incitatives et dissuasives peuvent prendre de nombreuses formes différentes, selon leur type (économique, symbolique, etc.). Les récompenses les plus connues sont toutefois les mesures économiques telles qu'un allègement d'impôt, une subvention, etc. qui constituent une catégorie spécifique d'instruments économiques.

En outre, il est possible d'utiliser des mesures incitatives/dissuasives pour le marché, par exemple l'image publique d'une entreprise et les impacts sur la réputation associés à un changement de perception publique de la performance environnementale de l'entreprise. Ces instruments peuvent être utilisés en complément de la réglementation, en encourageant les entités à se conformer aux normes, ou à aller au-delà des exigences réglementaires et à encourager une culture de l'innovation. Ils sont parfois également instaurés comme des mesures volontaires d'autodéclaration. Toutefois, l'expérience a montré que la plupart des mesures incitatives/dissuasives efficaces sont appuyées par des mesures réglementaires.

4.5 Inspections

Les activités d'inspection sont une composante cruciale de toute législation, car, alliées à des sanctions dissuasives, c'est l'un des principaux outils pour garantir le respect de la législation par les entités réglementées (contrôle de la conformité). Les inspections visent à s'assurer

que les producteurs et les importateurs disposent des compétences et des processus requis pour assumer leurs responsabilités au titre de la loi sur la gestion des produits chimiques. Les inspections et la supervision doivent donc porter principalement, non seulement sur l'étiquetage des produits et les fiches de données sur la sécurité, mais également sur les compétences des entreprises.

En outre, les systèmes d'inspection peuvent fournir des informations précieuses à l'autorité compétente (c'est-à-dire à des fins d'évaluation des demandes de licences). Par conséquent, la législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché doit instaurer un système complet d'inspection.

Selon les pays, la responsabilité de nommer des agents d'inspection peut être attribuée à l'autorité responsable de l'administration de la législation ou à un organisme public central en charge de la nomination des représentants de l'État et des agents de la fonction publique.

Dans leurs fonctions, les inspecteurs devraient être autorisés à :

- Pénétrer dans les locaux ou les installations de stockage et les inspecter
- Fouiller les véhicules, les personnes et les conteneurs
- Prélever des échantillons et saisir l'équipement
- Prendre des photographies
- Demander des informations et des preuves
- Émettre des mandats et/ou appliquer des sanctions en cas de non-conformité

En outre, ils peuvent souvent demander l'aide de la police, le cas échéant. Ces droits doivent être établis clairement dans la loi.

Les pouvoirs des inspecteurs étant étendus, ils doivent être clairement définis. Ces définitions doivent être effectuées conformément au cadre légal national qui définit les pouvoirs des agents publics et doivent inclure des limitations et des obligations. Les inspecteurs ont une obligation de rendre compte. Leurs droits et leurs devoirs peuvent être définis dans une loi et détaillés dans des règlements (c'est-à-dire une présentation générale des procédures d'inspections, de prélèvement, de marquage et de soumission des échantillons à des fins d'analyse).

L'efficacité des inspections dépend essentiellement de la capacité des inspecteurs à exercer leurs fonctions. Par conséquent, la législation doit clarifier les qualifications requises pour les inspecteurs. Les responsabilités

en matière d'inspection doivent être allouées sur la base des trois principaux points d'intervention : l'approvisionnement principal (ciblant les producteurs et importateurs), les ventes au détail et les utilisations. En outre, le système d'inspection devrait être conçu pour permettre une couverture des grandes entreprises, comme des PME.

Comme les inspections aux trois points d'intervention et dans différents secteurs pourraient nécessiter des compétences spécialisées, il peut être avantageux d'installer les groupes d'inspection pour certains secteurs/points d'intervention dans des organes gouvernementaux qui en connaissent déjà bien le fonctionnement afin de faciliter les procédures d'application, ou d'utiliser leurs capacités existantes. Par conséquent, la loi peut contenir des dispositions prévoyant que l'autorité compétente fasse appel à des agents de diverses autorités (douaniers, inspecteurs de l'agriculture, collectivités locales) pour les activités d'application de la loi.

Si différents organes publics sont responsables des activités d'inspection spécifiques, il convient de veiller à leur bonne coordination. Cela évitera que la même entité soit inspectée par plusieurs corps d'inspecteurs pour le même problème.

Les inspections peuvent être menées de manière programmée ou sans prévenir, les contrôles ponctuels étant les plus efficaces pour assurer la conformité. Elles peuvent également être effectuées en réponse aux problèmes signalés par les autorités publiques, des entreprises privées, des personnes ou des organisations de la société civile. Cela constitue une solution rentable pour concevoir un système d'inspection dans des situations de ressources limitées. Une autre façon d'économiser des ressources rares consiste à cibler les produits chimiques/activités à haut risque pour les inspections.

4.5.1 Accréditation et utilisation de laboratoires

Une composante des activités d'application de la loi et d'inspection est l'accès à des laboratoires qualifiés et leur utilisation. Cela revêt une grande importance pour mener des inspections lorsque le contrôle et d'autres tests sont nécessaires pour assurer la conformité. Les autorités nationales doivent instaurer un système permettant de rechercher les laboratoires adaptés et de bénéficier de leurs services.

L'acceptation et l'utilisation d'informations internationales ou générées dans d'autres pays (c'est-à-dire les évaluations des dangers de pays disposant de systèmes de gestion avancée des produits chimiques, les évalu-

ations des risques de pays présentant des conditions relativement similaires) peuvent réduire considérablement la nécessité de systèmes de laboratoires complexes pour les évaluations des risques. Les pays doivent disposer d'un laboratoire de référence nationale capable de procéder à une analyse qualitative des produits chimiques très préoccupants aux fins de vérification et de contrôle.

Une autre option pour réduire les coûts d'infrastructure de laboratoire consiste à instaurer une coopération régionale/sous-régionale. La mise en place d'une infrastructure de laboratoire commun avec des pays qui partagent des écosystèmes et/ou des problèmes similaires en matière de produits chimiques peut être une façon rentable et efficace de développer les capacités d'analyse dans une région (voir section 3.4.5).

Encadré 11. Base juridique des systèmes d'inspections

Lors de la mise en place d'un système d'inspection, la législation doit :

- Fournir l'autorité de nommer des inspecteurs
- Clarifier les pouvoirs et les obligations des inspecteurs, ainsi que les procédures de travail
- Assurer la cohérence avec la législation sur les pouvoirs des agents publics
- Indiquer où trouver les qualifications requises pour les inspecteurs
- Assurer la couverture complète du système d'inspection (*secteurs/points d'intervention*)

Adapté de : FAO (2007), p. 39 à 41.

4.6 Tenue d'un registre et déclaration

Outre les inspections, la tenue de registres et la déclaration peuvent faciliter le contrôle de formalité des entités réglementées. Elles peuvent également permettre aux organismes de réglementation de collecter des données de manière uniforme au fil du temps, ce qui peut être un grand atout pour étoffer la législation relative à la gestion des produits chimiques.

4.6.1 Tenue d'un registre

L'examen des registres conservés par les entités réglementées peut aider considérablement les inspecteurs dans leur travail. Les exigences en matière de tenue de registres précisent en général

le type d'informations à conserver, le format du registre et la durée de la tenue du registre. De telles exigences peuvent inclure l'obligation pour les entités réglementées de tenir des registres des : 1) évaluations des produits chimiques; 2) échantillons; 3) types/quantités de produits chimiques gérés; 4) problèmes relatifs aux produits chimiques non traités ou signalés; et 5) communications concernant la manipulation des produits chimiques⁴³.

4.6.2 Déclaration

Les exigences en matière de déclaration peuvent être liées aux systèmes d'homologation et d'octroi de licences lors de la sélection de tels instruments. Cela constitue la base pour que les décisions d'autoriser/d'homologuer une substance chimique ou d'octroyer une licence à une entreprise pour la fourniture d'un type de produit chimique soient mises à jour en fonction des connaissances scientifiques les plus récentes.

Les exigences en matière de déclaration sont un moyen utile de s'assurer que la communication entre le gouvernement et le secteur industriel est bonne et que le gouvernement est en phase avec les activités liées aux produits chimiques dans le pays. En plus de collecter des données sur les paramètres liés à leur utilisation, production ou distribution, la déclaration peut comporter l'obligation de signaler les plans de gestion des urgences et de sécurité. Cela encouragerait et appliquerait une culture de l'évaluation du risque de rejet de substances chimiques, tout en fournissant un protocole à suivre en cas d'urgence.

Afin que les organes directeurs soient informés des dernières informations sur les risques liés aux produits chimiques, une déclaration sur demande peut être incluse. Par exemple, la Partie responsable des évaluations des risques et les autres Parties peuvent être



obligées de déclarer toute nouvelle information qu'elles découvrent en lien avec le risque inhérent aux produits chimiques.

En outre, la ou les autorité(s) compétente(s) doit/doivent être autorisée(s) à demander des informations sur les produits chimiques eu égard aux risques sanitaires et environnementaux. Les cas où il est justifié que le gouvernement demande des informations doivent être clairement définis (par exemple lorsque de nouvelles preuves concourent à modifier les risques associés à un produit chimique).

Afin de faciliter l'analyse, la consolidation et le traitement des informations collectées au titre de la déclaration, il est important de veiller à ce qu'elles soient fournies au gouvernement dans un format uniforme. Par conséquent, il est nécessaire de fournir des modèles de formulaires. Cela permet également aux organes directeurs de définir clairement les informations qu'ils souhaitent collecter auprès des entités réglementées. La structure de ces modèles doit être décrite brièvement dans la loi et/ou clarifiée dans les instruments subsidiaires.

Bien qu'utiles pour la surveillance de la conformité, les systèmes de déclaration peuvent également s'avérer très astreignants, car ils nécessitent un examen des rapports par des agents de la fonction publique qualifiés. Leur efficacité, en outre, dépend de la capacité à évaluer et utiliser les informations déclarées aux fins de prise de décisions et de mise en œuvre. L'élaboration de tels systèmes doit donc être envisagée en fonction des capacités et des ressources disponibles. Dans les situations où elles sont rares, il convient donc de privilégier la déclaration sur demande à une déclaration régulière ou annuelle.

En outre, la déclaration ne peut être efficace que si elle est appuyée par des sanctions crédibles en cas de non-conformité, notamment de déclaration incomplète ou mensongère.

4.7 Application de la loi

Un élément essentiel de l'application de la loi est un partage législatif clair des responsabilités au sein de l'administration ainsi qu'une répartition sans ambiguïté des pouvoirs répressifs aux autorités adéquates chargées de l'application de la loi. Les gouvernements disposent de plusieurs outils d'application de la loi pour garantir le respect de la législation. Complémentaires, ces outils sont généralement utilisés ensemble. Toutefois, l'application

efficace de la loi dépend toujours essentiellement de la disponibilité de sanctions crédibles en cas de non-respect. Des systèmes d'inspection efficaces et des exigences en matière de déclaration sont nécessaires pour que les entités réglementées assument leurs responsabilités, alors qu'une surveillance sanitaire et environnementale permet d'assurer le suivi des impacts des produits chimiques. En outre, l'application correcte de la réglementation sur les produits chimiques générera des informations précieuses destinées aux importateurs et aux producteurs de produits chimiques, avec des répercussions positives sur l'ensemble de la société.

4.7.1 Infractions

Les sanctions (ou pénalités) se définissent en général d'après une liste d'infractions à la loi énumérées. Les infractions indiquées par les entités réglementées ainsi que par les agents des autorités publiques doivent y figurer. Il faut alors distinguer les infractions criminelles des infractions administratives. Selon le cas, une telle distinction pourrait déjà être établie dans la constitution du pays. En outre, la distinction pourrait également être orientée par les engagements internationaux du pays⁴⁴.

Dans d'autres cas, il est possible de faire un choix. Comme les sanctions administratives ne sont pas imposées au sein de la procédure judiciaire (en n'appliquant pas de poursuites pénales et en ayant des exigences plus faibles en matière de preuve), elles peuvent être plus rentables et pratiques à exécuter que des sanctions pénales. Elles peuvent également s'avérer plus efficaces dans les cas où le système judiciaire est faible.

4.7.2 Sanctions

Les sanctions (ou pénalités) s'appliquent en général en cas de non-respect des exigences légales (intentionnel ou non). Les sanctions sont a) des punitions monétaires; b) l'imposition de l'exécution de mesures correctives; c) des restrictions/une cessation des activités de l'entité (par l'annulation du permis, ou par la fermeture temporaire/permanente de l'unité), ou même, pour les infractions graves; d) l'incarcération.

Afin que le comportement des entités réglementées évolue bien dans la direction souhaitée, les sanctions doivent être conçues avec soin. En effet, il est peu probable que des pénalités faibles (surtout financières) qui sont jugées moins onéreuses qu'un changement de comportement atteignent leur objectif, d'autant plus si le non-respect continu ne mène pas à des pénalités plus lourdes ou si la répression est faible⁴⁵.

Les sanctions en cas de non-respect de la loi environnementale dépendent en général du système pénal du pays et sont parfois incluses dans la principale loi criminelle. Dans d'autres cas, elles peuvent directement être mentionnées dans la loi sur l'environnement, ou, en cas de pénalités liées aux exigences légales régissant le placement des produits chimiques sur le marché, dans la loi associée. Le principe général veut toutefois que les sanctions soient fondées sur la législation de niveau supérieur (c'est-à-dire la loi).

En outre, des sanctions peuvent également inclure des mesures relatives à la responsabilité qui prévoient l'indemnisation des dommages environnementaux à leurs victimes ou qui imposent à l'entité ayant causé les dégâts de restaurer le site/l'écosystème endommagé. De tels systèmes se sont parfois avérés délicats à mettre en œuvre du fait des difficultés à prouver la relation causale entre une activité et des dommages. À cet égard, on pourrait consulter les *Directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement* de 2010 du Conseil de direction du PNUÉ.

La possibilité d'appliquer des sanctions dépend de la clarté des exigences contenues dans la loi. Ces exigences doivent par conséquent être exprimées très clairement pour que des sanctions soient applicables dans des cas réels.

4.8 Confidentialité

Certaines des informations fournies par les entreprises aux autorités publiques en vue de l'homologation des pesticides, de l'octroi de licences, ou à d'autres fins, peuvent être considérées comme confidentielles par les entreprises. Celles-ci, ainsi que d'autres entités qui sont tenues de fournir des informations, peuvent demander que certaines informations ne soient pas rendues publiques.

Ce besoin de confidentialité doit être équilibré par les droits de la population à être informée sur l'identité de la substance et sur les risques pour la santé et l'environnement. De telles informations ne doivent donc pas entrer dans les exigences de confidentialité et il convient de délimiter clairement et de restreindre le type d'informations pouvant être

gardées confidentielles afin d'éviter les abus. En outre, les autorités publiques doivent avoir accès à toutes les informations.

Les règles et les exigences de confidentialité sont en général définies dans une législation spécifique, souvent en conformité avec les règles établies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En général, il est important de clarifier quelles informations doivent être tenues confidentielles et lesquelles sont d'intérêt public, comment les registres confidentiels doivent être conservés et stockés et qui doit y avoir accès.

4.9 Appels

Afin de garantir la transparence et le droit à une procédure régulière, la législation doit permettre de faire appel des décisions des ou de l'autorité(s) compétente(s).

Les appels doivent être autorisés pour différents types de décisions, notamment pour celles relatives à l'homologation, à l'octroi de licences, aux sanctions imposées, etc. Selon la tradition juridique du pays, une procédure d'appel spéciale peut être définie pour la législation sur la gestion des produits chimiques ou les appels peuvent se faire par le biais du processus judiciaire normal.

Seuls des groupes spécifiques ont en général droit de faire appel aux tribunaux pour une affaire de non-respect constaté. Cela comprend d'ordinaire les personnes directement affectées par la décision. Toutefois, ce n'est pas suffisant dans le cas de la protection de l'environnement et le droit de faire appel doit être étendu aux groupes qui sont réputés représenter l'intérêt public (c'est-à-dire les organisations non gouvernementales [ONG], l'action de groupe, les poursuites intentées en tant que citoyen, etc.).

Définir correctement qui a le droit de saisir les tribunaux est crucial pour l'efficacité de la législation, car c'est aussi en portant une affaire devant les tribunaux (ou en menaçant de le faire) que les exigences légales seront respectées. Cela aide à faire progresser les missions de prévention des risques chimiques menées par les autorités administratives pertinentes.

OUTILS DE PROMOTION DE LA CONFORMITÉ

Les activités d'application de la loi ne sont traditionnellement qu'envisagées dans leur dimension négative – en punition du non-respect. Bien que nécessaire, cette approche est très exigeante quant aux ressources, et même parfois inefficace pour faire évoluer le comportement des entités réglementées de la manière souhaitée.

Les activités de promotion de la conformité peuvent constituer une façon rentable d'assurer la conformité par rapport à l'application de la réglementation. Cependant, pour être efficaces, elles doivent reposer sur un système crédible d'application de la législation, y compris sur des sanctions. Par conséquent, elles ne doivent pas être élaborées comme substitut à des systèmes d'application de la loi clairs et efficaces, mais plutôt en complément de ceux-ci.

5.1 Transparence et communication

Afin de pouvoir se conformer aux exigences légales, les entités réglementées doivent d'abord être conscientes de l'objectif de la politique ainsi que de leurs responsabilités et obligations. Elles ont encore plus de chances de prendre les mesures de conformité nécessaires si elles comprennent et acceptent les exigences. Assurer la transparence et la communication tout au long du processus offre donc un moyen économique de promouvoir la conformité. Cependant, les autorités ne doivent pas être tenues responsables d'informer les entités de ce qui est nécessaire dans la législation existante.

La première option, et probablement la plus efficace pour garantir la prise de conscience et la compréhension des exigences légales par les entités réglementées, consiste à les impliquer dans le processus de prise de

décisions par la mise en place de mécanismes consultatifs multipartites (voir les sections 2.2.2.1 et 4.3.2) ou d'autres moyens (c'est-à-dire la demande de commentaires sur les projets de documents, etc.). La création de sites web et l'élaboration de directives et d'autres types de documents d'information peuvent également permettre la consultation des exigences par les entités réglementées et, par conséquent, promouvoir la conformité.

5.2 Éducation et formation

Plusieurs exigences régissant le placement des produits chimiques sur le marché nécessitent probablement la formation des diverses parties prenantes.

Pour l'industrie, il s'agit des exigences portant, entre autres, sur :

- L'évaluation des propriétés, des dangers et des risques chimiques
- La classification et l'étiquetage des produits chimiques
- La manipulation et l'utilisation adéquates des produits chimiques

Pour les autorités, il s'agit des exigences portant, entre autres, sur :

- La définition de critères et de normes techniques
- La vérification et l'approbation des dossiers soumis
- La réalisation d'inspections

Le personnel des autorités publiques aux différents niveaux (par exemple, parlement, ministères, institutions, inspectorats, etc.) doit posséder les compétences requises pour la formulation et l'exécution

de l'orientation, notamment pour les activités de surveillance et d'inspection. En outre, le personnel des entreprises privées (principaux fournisseurs) doit posséder les connaissances techniques requises pour une bonne gestion, y compris l'étiquetage approprié, la manipulation sans danger et la prise des bonnes décisions sur les produits chimiques à commercialiser, etc. De même, les utilisateurs des produits chimiques doivent être capables de comprendre les étiquettes et les fiches de données sur la sécurité remises par les fournisseurs afin de choisir les produits chimiques à employer et de les utiliser sans danger. Une éducation de base aux risques inhérents aux produits chimiques et aux mesures appropriées (préventives et curatives) peut également contribuer à l'application effective de l'orientation.

Il est donc possible d'élaborer des programmes de formation théorique et pratique. Par exemple, dans le cadre d'un processus d'octroi de licences destiné aux principaux fournisseurs de produits chimiques, il pourrait être exigé du demandeur un niveau adéquat pour manipuler sans danger les produits chimiques qu'il compte placer sur le marché. Autrement dit, les entreprises qui ne possèdent pas ces connaissances techniques doivent les développer par la formation théorique et pratique.

Ces composantes de formation théorique et pratique peuvent être incluses sous la forme de conditions à remplir par les entités réglementées ou de programmes que les autorités mettent en place pour renforcer les capacités des entités réglementées, ou les deux. Là où l'industrie est tenue responsable des principales tâches impliquées par la gestion du placement des produits chimiques sur le marché, les autorités publiques ne devraient pas normalement fournir de programmes de formation pratique et théorique aux entreprises qui auraient à élaborer des stratégies de renforcement des capacités requises (en interne ou par le biais d'entreprises de conseil).

Dans d'autres cas où le groupe industriel ciblé est composé de petites entreprises, il pourrait s'avérer plus efficace pour les autorités publiques de fournir des programmes de formation pratique et théorique pour aider à renforcer les capacités de ces petites et moyennes entreprises (PME).

Selon le public ciblé, le savoir-faire nécessaire et le contexte national, il est possible d'adopter différentes approches en matière de programmes de formation pratique et théorique :

- La participation des parties prenantes au processus de formulation de politiques peut être un moyen efficace pour renforcer leurs capacités, en plus de les associer au processus de prise de décisions⁴⁶.
- L'élaboration et la diffusion de directives expliquant les procédures et les options concernant les activités sélectionnées (accès aux systèmes internationaux sur l'évaluation des risques des produits chimiques, pratique des laboratoires en matière de test et d'évaluation, manipulation sans danger, etc.) peuvent également aider la communauté réglementée à renforcer ses capacités.
- L'élaboration de programmes spécialisés dans des universités et écoles pertinentes peut également, mais à plus long terme, renforcer les capacités nationales pour les activités nécessitant des compétences hautement spécialisées telles que les évaluations scientifiques. Il faut noter que l'élaboration de programmes pourrait ne pas suffire pour garantir le bon emploi des capacités renforcées. Les programmes pourraient par conséquent inclure des activités visant à utiliser ces capacités.
- Une autre façon pour que les autorités publiques les aident à renforcer leurs capacités consiste à



organiser des ateliers et des formations ciblées à l'intention des parties prenantes sélectionnées.

- L'instauration de partenariats avec des organisations de la société civile et des ONG peut également s'avérer être un moyen efficace et rentable pour que les autorités publiques renforcent les capacités des parties prenantes, car certaines de ces organisations mènent déjà de telles activités dans le cadre de leur mandat et ont directement leurs entrées dans les collectivités locales.
- La formation des entreprises (par les fédérations, les programmes de formation interne des sociétés destinés aux employés, les programmes de mentorat des plus grandes entreprises, la promotion des marchés du conseil) peut également être encouragée par divers moyens. Des sanctions efficaces en cas de non-respect peuvent déjà agir comme une incitation à renforcer les capacités requises, à condition que les entreprises ciblées possèdent les ressources nécessaires.
- Une collaboration avec des organisations internationales spécialisées qui viennent en aide de la sorte peut également s'avérer utile pour organiser des programmes de formation pratique et théorique.

5.3 Sensibilisation générale

De plus, il est également important de sensibiliser un plus large public aux risques chimiques et aux mesures de sécurité aux fins de gestion rationnelle des produits chimiques. L'élaboration et le maintien d'un étiquetage et de fiches de données sur la sécurité jouent un rôle essentiel pour sensibiliser la société aux dangers et aux mesures de sécurité liés aux produits chimiques. Il est en outre possible de mener des campagnes de sensibilisation.

Il convient de veiller à la sélection du groupe cible pour l'activité de sensibilisation, car c'est essentiel pour la réussite de la campagne. Une attention particulière doit également être accordée à la communication des informations adéquates et à leur niveau de détails. Celles-ci doivent être exprimées dans une langue appropriée pour le public cible. En outre, il faut s'efforcer autant que possible de coordonner la communication des différents groupes (industrie, ONG, autorités publiques) afin d'éviter que le groupe cible ne dispose d'informations contradictoires.



Parmi les activités de sensibilisation possibles, citons :

- La participation des parties prenantes à un processus de formulation de politique
- Des ateliers d'information
- Des campagnes de sensibilisation du public (dans les médias, par les ONG)
- L'organisation de formations destinées aux journalistes
- La mise en consultation publique de l'information
- L'organisation de visites de sites (industries, laboratoires) et d'autres événements
- L'organisation de sessions d'information dans les écoles

Le choix de l'une ou de plusieurs de ces options dépendra en général du public ciblé, du type d'informations à communiquer, du contexte national, etc. Il convient d'évaluer le choix de la meilleure stratégie de communication au cas par cas. Voir l'encadré 12. ci-dessous pour une discussion sur les stratégies de communication efficaces.



Encadré 12. Cinq principes directeurs pour une communication efficace

- **Choisir avec soin le public cible** : il convient de veiller tout particulièrement à la sélection et à l'identification du groupe cible. Les caractéristiques de ce groupe (type d'impacts sur/depuis la politique, culture, perception du problème, implantation géographique, accès aux médias, etc.) contribuent de manière cruciale à l'élaboration du programme de communication.
- **Satisfaire les besoins du public cible** : le programme de communication doit être adapté aux besoins, aux perceptions et aux préoccupations du public cible. Un processus de communication à double sens depuis le début peut améliorer considérablement la compréhension. Le format et le style de l'information présentée doivent être adaptés aux besoins, aux perceptions et aux préoccupations du public cible ainsi qu'à la situation.
- **Fournir des informations complètes, équilibrées et compréhensibles** : la langue dans laquelle l'information est communiquée doit être adaptée au public. Cela comprend le niveau de technicité, l'emploi des dialectes, des expressions, des pictogrammes et des symboles appropriés, etc.
- **Garantir la fiabilité, la crédibilité et la responsabilité effective du fournisseur d'information** : un soin particulier doit être pris pour choisir le fournisseur d'information. Le choix dépendra en général du public cible, ainsi que de la situation.
- **Évaluer l'efficacité du programme de communication** : les efforts de communication doivent être fondés sur les enseignements tirés des précédents programmes. Pour ce faire, une surveillance et une évaluation efficaces des programmes de communication sont nécessaires.

Adapté de PISSC-IOMC (août 1998), p. 53.

COÛT DE L'ÉLABORATION OU DE LA RÉFORME DE LA STRUCTURE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNELLE RÉGISSANT LE PLACEMENT DES PRODUITS CHIMIQUES SUR LE MARCHÉ

Il est largement admis que les ressources disponibles pour résoudre les problèmes relatifs à la gestion des produits chimiques aux niveaux national, régional et mondial sont inadéquates. Le coût des structures juridiques et institutionnelles est donc considéré comme un obstacle majeur à l'élaboration et au maintien de cadres adéquats pour la gestion des produits chimiques par les pays ayant des budgets très limités.

Le coût⁴⁷ pour toutes les parties prenantes (entreprises, gouvernement et la société tout entière) d'une meilleure gouvernance des produits chimiques introduits sur les marchés domestiques dépendra en partie des « ambitions » en matière d'information, de surveillance et d'application concernant les instruments juridiques. Le nombre de produits chimiques soumis aux systèmes d'homologation, d'octroi de licences et de permis qui sont les composantes centrales des efforts de gestion du placement des produits chimiques sur le marché au niveau national, détermine la complexité des structures juridiques et institutionnelles, et par conséquent le coût de leur mise en œuvre. Il faut trouver un équilibre entre la simplicité, ou de faibles besoins en ressources, et l'efficacité des divers systèmes afin d'atteindre l'objectif de gestion du placement des produits chimiques sur le marché. Une attention particulière doit être accordée au fait que si des mesures peu coûteuses peuvent économiser des ressources à court terme, elles imposent des coûts plus élevés à long terme.

La nécessité pour l'industrie de mener à bien la plupart des tâches principales en jeu dans la gestion du placement des produits chimiques sur le marché, en réalité, transfère certains coûts du gouvernement à l'industrie. Les systèmes d'homologation ou d'octroi de licences peuvent être conçus pour homologuer

les produits chimiques, les mélanges chimiques, les produits particuliers contenant des substances chimiques ou des entreprises individuelles engagées dans leur importation ou leur production. Par conséquent, plus le nombre de produits chimiques nécessitant une homologation ou une autorisation est élevé ou plus les produits chimiques sont complexes et difficiles à déceler dans des produits ou des mélanges, plus cela revient cher aux entreprises de générer des demandes complètes d'homologation, d'autorisation, de licences et d'évaluation des demandes, des activités de vérification, de surveillance et d'application de la loi pour les fonctionnaires. Selon les rôles et les responsabilités définis au titre de la nouvelle législation ou précisés au titre de la législation existante, l'industrie peut avoir à assumer les coûts :

- De la production de connaissances et de la préparation d'un dossier complet pour la demande d'homologation, d'autorisation, de licence ou les procédures de permis, y compris la description du produit, la conduite d'évaluations indépendantes des risques, la rédaction d'étiquettes à inclure sur le produit, etc.
- De la diffusion d'informations, par l'instauration et le maintien de systèmes de classification et d'étiquetage (classifications et étiquetages; fiches de données sur la sécurité)
- Des frais administratifs associés aux demandes d'homologation/d'autorisation, notamment les demandes régulières et rapides
- Des frais annuels pour le maintien de l'homologation/l'autorisation
- Des frais administratifs associés aux demandes d'octroi de licences et de permis

CHAPITRE

6

- Du travail d'analyse en laboratoire requis, en particulier en rapport aux procédures de supervision et d'appel
- Des amendes relatives au non-respect du règlement sur les produits chimiques ainsi qu'aux procédures de déclaration et d'inspection qui leur sont associées
- Du nettoyage et de la remédiation provoqués par des catastrophes associées à un ou des produit(s) chimique(s) placé(s) sur le marché, où l'entreprise s'est avérée négligente
- Des paiements d'indemnités aux victimes, au moins pour couvrir le coût des traitements médicaux, du manque à gagner, de la destruction de propriété, etc.

Étant donné que les présentes Orientations portent principalement sur le recouvrement des coûts des services publics, ce sont les dépenses publiques qui sont prises en compte ici et non les coûts de l'industrie en tant que tels. Selon les besoins nationaux, les coûts publics afférents à l'instauration de nouvelles structures juridiques et institutionnelles ou au renforcement de structures existantes de gestion du placement des produits chimiques sur le marché peuvent comprendre les dépenses d'équipement et les charges de fonctionnement des activités permettant l'exécution des quatre mesures principales.

Pour les besoins des présentes Orientations, on suppose que les gouvernements nationaux disposent de leurs méthodes d'estimation des coûts individuels établies dans le cadre des procédures standard d'élaboration des politiques. Cependant, les éléments clés suivants décrivent les facteurs qui déterminent l'ampleur des coûts du renforcement des structures juridiques et institutionnelles aux fins de gestion du placement des produits chimiques sur le marché susceptibles de contribuer aux processus d'établissement des coûts :

- Le nombre d'entreprises/d'entités commerciales susceptibles d'être soumises aux processus d'homologation/d'octroi de licences
- La durée de validité d'une homologation, d'un permis, d'une licence (c'est-à-dire à quelle fréquence accomplir le processus d'administration pour maintenir l'homologation/l'octroi de licences)
- Les calendriers de révision des registres et des bases de données de permis/licences et la durée de cette activité pour les agents de l'État



- La charge administrative de la déclaration des évaluations déterminée par les calendriers des exigences en matière de déclaration incombant aux entreprises (importateurs et producteurs)
- La fréquence des inspections, dictant le nombre d'inspecteurs requis

Comme dans toute élaboration de politiques, les coûts de ces efforts législatifs et institutionnels visant à régir le placement des produits chimiques sur le marché doivent être appréciés au regard des avantages que cette politique procure à la société afin d'établir comment investir au mieux des ressources publiques rares. Le choix des solutions doit se fonder sur les coûts nets pour toutes les parties prenantes compensés par les impacts positifs d'une meilleure gestion rationnelle des produits chimiques résultant de l'élaboration ou de la réforme des systèmes régissant le placement des produits chimiques sur le marché.

La coordination efficace des ministères concernant les fonctions existantes et nouvelles revêt de l'importance pour la rentabilité des instruments juridiques et des structures institutionnelles. Il s'agit de savoir comment les ressources existantes peuvent être mieux organisées pour donner des résultats avant le rassemblement

des nouvelles ressources (humaines et financières), notamment par l'identification des possibilités d'offrir des services conjoints.

À l'heure actuelle, de nombreux pays en développement s'appuient massivement sur le financement externe venant du Fonds d'affectation spéciale du Programme de démarrage rapide et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), ainsi que d'autres mécanismes bilatéraux et multilatéraux pour financer les activités de gestion publique nationale des produits chimiques qui ont lieu dans divers ministères nationaux⁴⁸. Toutefois, les fonds des Programmes de démarrage rapide sont limités à deux ans et cherchent en général à répartir le financement sur plusieurs pays. Les guichets de financement du FEM, quant à eux, se cantonnent à des thèmes et des problèmes spécifiques ne couvrant pas la totalité des craintes que pourrait susciter la gestion des produits chimiques chez les pays en développement et « en transition ». Par conséquent, il est proposé que si le financement des activités de gestion des produits chimiques doit être durable, il soit impératif d'envisager sérieusement un financement à l'échelle nationale⁴⁹.

Dans les limites des cycles budgétaires nationaux, en théorie, les ministères d'exécution liés aux produits chimiques doivent simplement demander un appui pour leurs activités. Pour de nombreuses raisons, toutefois, un financement prévisible, fiable et suffisant ne se concrétise pas toujours. Dans le contexte de l'évolution des modalités d'aide (de l'aide au financement du budget au projet, selon le principe de l'appropriation du programme par le pays), le financement du développement par un partenariat pourrait bien être l'une des plus importantes sources de capacités financières et techniques pour une gestion nationale des produits chimiques seulement si des liens sont établis entre la gestion des produits chimiques et les processus centraux de prise de décisions.

En prônant un investissement supplémentaire dans les activités publiques de gestion des produits chimiques, les décideurs en la matière doivent prouver aux parlementaires en quoi l'investissement dans une gouvernance plus stricte des produits chimiques actuellement commercialisés sur les marchés nationaux profite aux autres ministères d'exécution (par exemple santé, développement économique, développement industriel), ainsi qu'à toute la société. En effet, cela réduit ou évite les coûts typiques de l'inaction dans le domaine sanitaire, environnemental et économique dus à une mauvaise gestion des produits chimiques. Il existe des preuves médicales bien établies pour trouver une corrélation entre expositions aux produits chimiques et maladie, perte des fonctions cognitives et mort.

Cependant, le lien entre une gestion rationnelle des produits chimiques et un développement économique durable n'est en général pas suffisamment ancré dans l'esprit des principaux décideurs financiers, au détriment du soutien au financement national des activités de gestion des produits chimiques. Traduire les arguments en faveur de la gestion rationnelle des produits chimiques en arguments économiques est donc essentiel pour garantir le succès de l'instauration d'une structure juridique et institutionnelle durable en la matière et pour assurer un financement prévisible et adéquat à partir des budgets nationaux en appui des activités de mise en œuvre.

Outre le budget national et le financement international, une composante clé d'un financement durable, défini ici comme des sources de financement fiables, sûres et prévisibles, est l'appui à la participation financière et technique du secteur privé pour faire face aux coûts de développement/renforcement de la législation relative à la gestion rationnelle des produits chimiques au niveau national, ainsi qu'à la mise en œuvre et l'application complètes des lois relatives aux produits chimiques au moyen d'institutions disposant des ressources nécessaires.

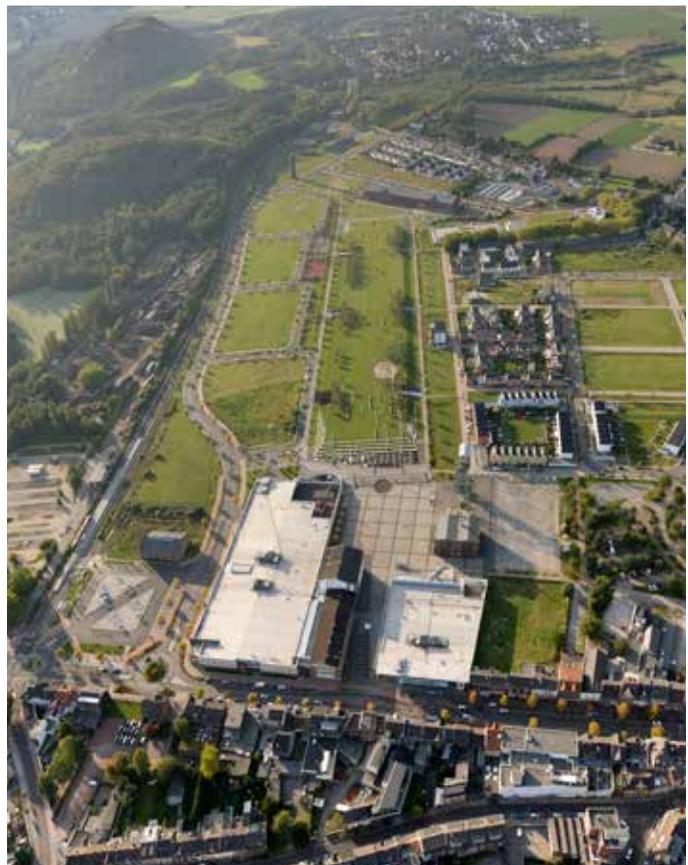


Tableau 3. Les catégories de coûts pour toutes les parties prenantes de l'élaboration ou de la réforme de structures juridiques et institutionnelles régissant la vente de produits chimiques

Producteurs et importateurs Entités commerciales produisant ou important des produits chimiques qu'elles comptent vendre ou utiliser	Secteur public Entités gouvernementales fournissant des services qui contribuent à régir le placement des produits chimiques sur le marché	Société
<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de renseignements nécessaires dans le cadre des procédures d'homologation/d'autorisation/d'octroi de licences, notamment des informations crédibles relatives aux dangers et risques ainsi qu'un étiquetage • Transfert des informations sur la sécurité dans la chaîne d'approvisionnement • Durée d'attente pour l'homologation/l'autorisation/les licences/permis • Durée de validité d'une homologation, d'un permis, d'une licence, etc. déterminant à quelle fréquence les entreprises doivent se soumettre aux procédures d'homologation/d'autorisation/d'octroi de licences • Obligations de déclaration • Programmes de contrôle pour la surveillance de l'environnement • Modifications des processus de productions en raison de restrictions 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement dans les systèmes d'homologation/autorisation/octroi de licences aux fins de gestion de l'accès au marché pour les produits chimiques • Activités de sensibilisation destinées aux importateurs et autres principaux fournisseurs • Vérification des tests • Vérification de l'étiquetage • Test des résidus présents dans les produits • Surveillance alimentaire • Surveillance de la santé et de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Effets de distorsion sur l'économie dus à la hausse des coûts pour l'entreprise • Bienfaits pour la santé et l'environnement, y compris la hausse de la productivité de la main-d'œuvre

FINANCEMENT DURABLE AU MOYEN DE SYSTÈMES DE RECouvreMENT DES COÛTS

La présente section étudiera les options de financement durable des activités de gestion rationnelle des produits chimiques, et en particulier les mécanismes de recouvrement des coûts (redevances et frais)⁵⁰ liés à certains services publics, l'objectif étant de recouvrer les coûts imputés aux ministères et organismes gouvernementaux pour la prestation de ces services. Cette question du mécanisme de recouvrement des coûts est au cœur des Orientations afin d'aider les pays à instaurer un cadre juridique et institutionnel durable pour la gestion rationnelle des produits chimiques. En effet, ce n'est que par le financement pérenne et intégré des activités dans ce domaine que les pays pourront instaurer une structure juridique et institutionnelle durable et opérationnelle en vue de la gestion rationnelle des produits chimiques.

Dans le contexte de la gestion du placement des produits chimiques sur le marché, les mesures de recouvrement des coûts transfèrent essentiellement les coûts publics masqués de la gestion de la vente des produits chimiques (coûts administratifs, dépenses d'investissement et de fonctionnement des activités programmatiques, telles que la fourniture et le maintien des systèmes d'homologation/d'autorisation/d'octroi de licences pour les produits chimiques) des budgets publics vers les sources privées. Elles permettent un meilleur partage de la charge financière entre les autorités publiques et l'industrie pour les services de gestion des produits chimiques.

En outre, lorsque les autorités fournissent des services spécifiques, selon un principe juste et largement admis, le recouvrement des coûts pour un tel service doit être proportionnel à son coût réel. Le coût exact dudit service doit toutefois être évalué en détail afin d'intégrer les frais généraux d'administration du service, tels que l'utilisation de l'espace de travail, les coûts de direction,

les coûts informatiques, etc. Ces frais généraux peuvent être intégrés dans le coût des services en supplément des charges salariales, entre autres, du personnel exécutant le service.

La nature et la structure particulières de ces mécanismes dépendront, dans une large mesure, des conditions nationales, notamment du type de structure institutionnelle mise en place (centralisée contre coordonnée). De même, la perception des recettes ainsi que la forme d'allocation de ces recettes seront surtout fonction des cycles et des règles budgétaires nationales.

Dans tous les cas, l'instauration de ces mécanismes de recouvrement des coûts demande un effort préliminaire pour éduquer tous les secteurs du gouvernement quant aux bienfaits de la gestion rationnelle des produits chimiques. À cet égard, avancer des arguments économiques relatifs au coût de l'inaction dans ce domaine est essentiel pour prouver combien il est important et appréciable d'instaurer un cadre juridique et institutionnel durable pour la gestion rationnelle des produits chimiques dans l'optique du développement du pays. De même, expliquer sa valeur et ses bienfaits pour les agents économiques constitue une activité préliminaire essentielle pour garantir un appui général de l'initiative.

7.1 Avantages pour l'industrie d'une meilleure réglementation des produits chimiques actuellement mis sur le marché

Une meilleure réglementation des produits chimiques profite à l'industrie. Il existe des liens très clairs entre une approche de précaution en matière de gestion du placement des produits chimiques sur le marché et la

croissance économique; en particulier, la réduction des coûts et la création de possibilités pour l'entreprise à la fois directement et indirectement liées à la production et à l'utilisation des produits chimiques. Le commerce est un aspect particulièrement important.

7.1.1 Garantie et promotion des exportations par le respect des normes internationales relatives aux produits

De nouvelles structures juridiques et institutionnelles pour le placement des produits chimiques sur le marché peuvent jouer un rôle dans la préparation des importateurs, producteurs et utilisateurs de produits chimiques à la concurrence sur les marchés internationaux pour leurs produits et services particuliers.

Les réglementations gouvernementales appliquant les normes relatives à la sécurité des produits et des aliments représentent une solide mesure de sauvegarde qui, dans le monde entier, bloque l'arrivée sur le marché de produits chimiques ou de produits en contenant des niveaux dangereux ou des résidus. L'exemple le plus fréquemment mentionné actuellement est peut-être la Directive de l'Union européenne concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), mais il existe de nombreux autres exemples de test des résidus de pesticides pour les produits agricoles⁵¹, de test des résidus chimiques pour les produits de l'aquaculture⁵² et de normes relatives à la sécurité des textiles, des jouets et des aliments, etc. actuellement mis en œuvre ou prévus dans un avenir proche sur d'autres marchés⁵³.

Ne pas satisfaire aux normes relatives à la sécurité des produits et des aliments en raison de mauvaises politiques de gestion des produits chimiques a des impacts très réels pour la balance nationale des paiements⁵⁴.

En outre, sur les marchés industrialisés, la demande des consommateurs en produits et services certifiés et étiquetés comme étant produits de manière durable enregistre une forte hausse.

Comme l'État fournit des systèmes de gestion du placement des produits chimiques sur le marché, une aide est apportée aux entreprises désireuses de développer la production agricole biologique à plus grande valeur ajoutée ou simplement de garantir l'acceptation des exportations agricoles. Des normes plus élevées ne signifient pas forcément une menace sur

la viabilité des industries – au contraire, cela peut aider à améliorer le potentiel d'expansion commerciale sur les marchés étrangers.

7.1.2 Normes harmonisées et coûts de la conformité

Les coûts liés au respect des normes exigées de l'utilisateur final sur les marchés étrangers peuvent être élevés, en particulier tout en haut du marché. Par la mise en place d'un système qui nécessite que tous les acteurs nationaux de cette industrie intensifient le jeu, des conditions équitables sont créées permettant d'éliminer les avantages déloyaux du placement de produits chimiques non réglementés sur le marché.

7.1.3 Bien-être et productivité accrus

Même lorsque les marchés d'exportation internationaux ne sont pas la cible principale des industries qui utilisent les produits chimiques et des produits contenant des substances chimiques préoccupantes, une meilleure gestion de ceux actuellement mis sur le marché présente des avantages considérables en matière de santé, bien-être et productivité des travailleurs.

En dehors des économies industrialisées, le travail consistant à traduire en coûts économiques les impacts sur la santé d'une mauvaise gestion des produits chimiques n'est pas très avancé. Néanmoins, on observe dans le monde entier une corrélation entre l'exposition aux produits chimiques et la capacité à travailler ou la productivité de la main-d'œuvre.

Pour ne citer qu'un exemple, la FAO/le PNUE estime qu'entre un million et cinq millions de décès sont causés chaque année par intoxication par les pesticides, bien que les chiffres officiels sur les intoxications aiguës comme sur les décès soient sans doute largement sous-estimés en raison d'une sous-déclaration⁵⁵. De même, les coûts économiques de ces intoxications non mortelles sont jugés considérables. À Sri Lanka, les coûts de productivité estimés de l'exposition des paysans aux pesticides correspondent, en moyenne, à leurs revenus mensuels⁵⁶. Des rapprochements similaires avec les pertes de productivité ont été recensés pour le plomb⁵⁷ et le mercure⁵⁸.

Qui plus est, comme les enfants présentent une vulnérabilité unique face aux effets asymptotiques et neurotoxiques sur le développement des expositions aux pesticides, au mercure et au plomb, les coûts connexes sur la productivité dans toute l'économie ne se cantonnent

pas à un seul groupe économique ni à une seule génération. Les expositions pendant l'enfance peuvent compromettre le rendement scolaire et la productivité économique tout au long de la vie, affectant de là les possibilités économiques des générations futures.

En conséquence, éviter les expositions par la gestion du placement des produits chimiques sur le marché (et les risques aux autres stades du cycle de vie des produits chimiques) devrait garantir un plus grand bien-être de la population d'une nation et par là même, une productivité nationale accrue.

7.1.4 Avantages pour les services écosystémiques et les secteurs économiques connexes

Les services écosystémiques sont les avantages que les personnes tirent des écosystèmes⁵⁹. La plupart des services fournis par l'environnement naturel ne sont pas reflétés dans les indicateurs macroéconomiques traditionnels, car ils ne sont pas commercialisés sur les marchés. Toutefois, étant donné leur contribution essentielle à la performance économique à long terme⁶⁰, leur omission dans une évaluation des avantages de la gestion du placement des produits chimiques sur le marché rend celle-ci incomplète. Si d'autres travaux restent nécessaires pour établir une corrélation entre la gestion des produits chimiques et les services écosystémiques, certains bienfaits d'une gestion améliorée des produits chimiques ont toutefois été observés dans les exemples suivants :

- L'emploi réduit de pesticides et de nitrates dans la production agricole améliore les services de pollinisation des récoltes à partir des abeilles et d'autres insectes pollinisateurs⁶¹
- Une meilleure qualité de l'eau découlant de la réduction de l'usage intensif de pesticides et d'autres produits agrochimiques réduit les frais de traitement et sécurise la marque Vittel (désormais une marque de Nestlé Waters)⁶²
- Baisse du coût de traitement de l'eau potable à New York par la réduction des impacts des pesticides et d'autres produits agrochimiques dans la gestion du bassin versant de Catskills⁶³

7.1.5 Commentaires positifs sur la réduction des coûts liés au risque durant tout le cycle de vie des produits chimiques

L'instauration d'un nouvel examen des risques chimiques au stade où le produit est mis sur le marché

renforcera sans doute la gestion anticipée ou en amont des risques. Les incitations pour réduire au minimum les risques liés aux produits chimiques sont faibles, car elles n'incombent pas entièrement aux parties prenantes qui profitent de leur échange sur le marché. Sans compter les coûts sur la santé humaine et l'environnement, les avantages nets perçus à partir de la vente et de l'utilisation de produits chimiques risquent d'être artificiellement élevés et de ne pas être partagés équitablement entre ceux qui prennent des risques avec leur santé et celle de leurs communautés et écosystèmes et ceux qui, sans prendre de risques, en tirent profit néanmoins. Rééquilibrer la charge de l'investissement dans une gestion rationnelle des produits chimiques en amont indique clairement aux importateurs et aux producteurs qu'ils doivent tenir davantage compte des risques liés aux produits chimiques durant leur cycle de vie et de leur gestion lors du choix de ceux à mettre sur le marché.

7.1.6 Amélioration de la réputation d'un pays comme lieu où « faire des affaires »

Le rapport 2007 d'AccountAbility⁶⁴ sur la Concurrence responsable, qui couvre 108 pays et 96 % de l'activité économique mondiale, suggère que les nations qui ne traitent pas les problèmes liés à la responsabilité de l'entreprise, notamment ceux relatifs à la performance environnementale, portent préjudice aux industries situées dans l'État en matière de concurrence économique internationale et de croissance dans tous les secteurs. Une « mauvaise presse » systématique nuit à l'attractivité des nations aux performances médiocres et ne donne pas envie d'y vivre et y travailler ni à des investisseurs responsables d'y investir leur capital. Autrement dit, la gestion des risques inhérents aux produits chimiques a des répercussions positives pour les autres industries indirectement liées à leur production ou à leur utilisation dans des activités commerciales secondaires et de service.

7.1.7 Possibilités de mise en œuvre du recouvrement des coûts

La mise en place de mécanismes de recouvrement des coûts nécessite une bonne coordination entre plusieurs secteurs du gouvernement ainsi qu'une large mobilisation des parties prenantes. En particulier, l'inclusion des parties prenantes industrielles, notamment les producteurs, importateurs et distributeurs, dans la fixation de niveaux de charges pour les instruments de recouvrement des coûts

sera sans doute essentielle à leur acceptabilité et par conséquent à leur réussite.

La conception du système et des activités nécessaires à chacun des aspects de son fonctionnement influera grandement sur le coût, sur les capacités de mise en œuvre et d'application du système, y compris sur le montant du financement qui doit être obtenu en appui de la mise en œuvre. Dans l'ensemble, il convient de trouver un équilibre entre simplicité de la conception du système, autrement dit de faibles besoins en ressources, et efficacité des divers systèmes pour atteindre l'objectif de gestion rationnelle des produits chimiques.

Passer d'une mise en œuvre pilote localisée (en termes géographiques ou sectoriels) à une mise en œuvre plus large peut offrir un « délai de grâce » aux décideurs et aux autres parties prenantes sans prise de risque politique d'un degré inacceptable. De plus, étant donné les incertitudes entourant la performance réelle, une phase pilote à petite échelle peut donner une indication moins coûteuse des résultats probables, avant de passer à une mise en œuvre à plus grande échelle⁶⁵.

7.2 Base légale

Les mesures de recouvrement des coûts nécessitent une base légale servant de fondement solide à ces instruments et offrant une organisation institutionnelle qui supervise une mise en œuvre efficace.

Dans le cadre de la législation globale, parmi les éléments nécessaires sous-tendant les instruments de recouvrement des coûts figurent :

- L'habilitation du ministre, agissant en consultation avec les parties prenantes concernées, pour promulguer les frais ou redevances au titre de la législation respective relative aux activités de gestion du placement des produits chimiques sur le marché (autrement dit, les exigences d'homologation, d'autorisation et d'octroi de licences)
- La répartition des responsabilités concernant les activités de vérification de l'analyse des dangers et des risques, stipulant essentiellement si l'industrie doit payer la réalisation d'analyses de vérification ou si cela incombe au gouvernement, avec les coûts que cela implique
- Le montant des frais réels à régler pour recourir pour la première fois à des services d'homologation, d'autorisation et d'octroi de licences, y compris pour les demandes rapides

- Des frais annuels pour le maintien de l'homologation/l'autorisation
- L'intervalle auquel effectuer les renouvellements/demandes répétées pour ce qui précède et les frais à régler eu égard à ce service, y compris pour les demandes rapides
- L'intervalle auquel les inspections et la surveillance du respect des conditions d'homologation/d'autorisation/de licences peuvent être effectuées et les frais à régler concernant l'inspection, la surveillance ou la vérification menée par l'autorité publique
- Les dispositions à prendre pour le paiement des frais en cas de substances chimiques « orphelines⁶⁶ » ou de produits contenant des substances chimiques dont l'importation, la production et la manipulation nécessitent des licences ou qui doivent être incluses dans des inventaires nationaux
- Une exonération des frais payables pour les services répertoriés ci-dessus
- Les frais requis pour une analyse plus poussée en laboratoire, en particulier par rapport aux procédures d'appel
- L'utilisation des recettes générées par les frais devra être énoncée de manière explicite
- L'habilitation du ministre pour promulguer les règlements requis pour une meilleure mise en œuvre du système de recouvrement des coûts
- La date de début et la durée de validité du système de recouvrement des coûts

7.3 Organisation institutionnelle des systèmes de recouvrement des coûts

Sur le plan institutionnel, la clarification des responsabilités de la mise en œuvre est fondamentale et doit être cartographiée avec soin afin d'attribuer aussi efficacement que possible les rôles des opérations de recouvrement. Elle doit être prévue dans la législation sous-tendant les systèmes de charges, laquelle détaille la désignation des autorités.

Le niveau auquel le système fiscal est organisé de manière centralisée ou décentralisée aux fins de mise en œuvre des redevances aura des implications sur les mécanismes de recouvrement des coûts. En particulier, leurs concepteurs doivent cerner quel ministère ou organisme est le mieux adapté pour :

- Concevoir la législation nécessaire qui sous-tend le système de redevances
- Collecter les recettes provenant du maintien de registres des substances ou produits chimiques produits dans le pays ou importés, délivrer des licences ou autorisations, effectuer des tests et mener des formations (soit interorganisations, soit pour les entreprises privées)
- Lancer des consultations entre les parties prenantes sur les systèmes de redevances
- Surveiller la conformité avec les systèmes de redevances
- Appliquer la conformité avec les systèmes de redevances

7.4 Cibles des systèmes de recouvrement des coûts

Les bénéficiaires des services publics assurant la gestion du placement des produits chimiques sur le marché sont soumis à des redevances ou droits de recouvrement des coûts, qu'il s'agisse de producteurs nationaux, de sociétés étrangères ou d'importateurs⁶⁷. Les redevances prélevées pour le recouvrement des coûts doivent être non discriminatoires, les entreprises internationales étant logées à la même enseigne que les sociétés nationales et les mêmes frais s'appliquant aux entreprises publiques qu'aux entreprises privées.

7.5 Surveillance et application de la conformité

Les services d'inspection doivent être en mesure de repérer les entreprises qui n'ont pas accompli les procédures d'homologation/d'autorisation mandatées et/ou ne se sont pas acquittées des frais administratifs liés à ces types de systèmes de gestion du placement des produits chimiques sur le marché avec une certaine régularité.

Qui plus est, même si les « fraudeurs » courent un risque raisonnable d'être repérés, mais qu'il est peu probable qu'ils soient poursuivis, alors les mesures de recouvrement des coûts s'avéreront peu efficaces. La faiblesse des lois, la corruption ou le manque de capacité à lancer une action judiciaire ou à la poursuivre peuvent poser des problèmes. Dans le cas des instruments générateurs de recettes, les mécanismes d'application peuvent tirer profit des lois fiscales existantes et de leur application; et si les frais, redevances et taxes liés à l'environnement sont traités

par la même branche du droit, les résultats obtenus par d'autres structures de financement public indiqueront les chances de succès de ces instruments.

Il est également possible d'envisager le recours à des sanctions et pénalités pour retards de paiement ou non-paiement des frais afin d'encourager la conformité avec le système de recouvrement des coûts.

7.6 Prestation de services dans le cadre de la surveillance de la commercialisation des produits chimiques : options des systèmes de recouvrement des coûts

Les systèmes de prélèvement de charges pour le recouvrement des coûts sont en général liés à des systèmes réglementaires qui fournissent un cadre juridique et institutionnel à leur mise en œuvre et leur application. Il convient de noter que, si les amendes et sanctions environnementales génèrent une aide financière pour de nombreux organismes publics engagés dans la gestion des produits chimiques au niveau national, le recouvrement durable des coûts n'est pas associé à de telles mesures. Au lieu de cela, le recouvrement des coûts crée le maillon manquant entre la fourniture d'un service public qui permet une meilleure réglementation des produits chimiques actuellement placés sur le marché et ses bénéficiaires.

On trouvera ci-après une liste des services publics spécifiques assurant la gestion du placement des produits chimiques sur le marché auxquels des frais de recouvrement des coûts peuvent être rattachés. Cela ne veut pas dire que des frais doivent être rattachés à chacun des services : un seul système de prélèvement de charges est dans bien des cas plus efficace, pour les administrateurs comme pour les entreprises.

7.6.1 Frais d'administration des systèmes d'homologation, d'autorisation et d'octroi de licences

Les frais de recouvrement des coûts peuvent être fixés de façon à financer le processus administratif de la fourniture et du maintien de systèmes de surveillance du placement des produits chimiques sur le marché, notamment le personnel, l'équipement technique et les systèmes informatiques nécessaires à cette activité.

Les frais et redevances prélevés pour le recouvrement des coûts peuvent être liés à l'enchaînement, au

calendrier et à la durée des tâches ou activités de gestion du placement des produits chimiques sur le marché. Il peut être demandé de verser des frais ponctuels pour l'homologation initiale d'une nouvelle substance, ainsi que des redevances ou frais de maintien annuels continus pour son renouvellement périodique. Les autorisations et licences auront également une durée de validité définie au terme de laquelle elles doivent être renouvelées, moyennant le versement de frais administratifs pour ce processus de renouvellement.

7.6.2 Frais afférents aux activités de formation aux règlements sur le placement des produits chimiques sur le marché

L'introduction de nouvelles exigences relatives aux procédures d'analyse des risques et d'approbation préalables à la mise sur le marché national nécessitera des activités de sensibilisation destinées aux importateurs, producteurs et distributeurs pour les informer de l'objectif des règlements et des conditions que les diverses parties prenantes devront respecter. Pour les formations (avec ou sans certification), il est possible d'imposer des frais qui couvriront les coûts de préparation et de tenue d'ateliers destinés au secteur privé.

7.6.3 Frais afférents aux activités d'inspection

Au titre de la surveillance de la conformité, des frais peuvent être mandatés pour les activités d'inspection et les procédures de vérification de suivi apparentées.

7.6.4 Frais afférents aux activités de vérification

Alors que les approches actuelles de la gestion des produits chimiques exigent que les entreprises privées produisant ou plaçant sur le marché des substances chimiques et des produits en contenant mènent le test des dangers préalable à la mise sur le marché, le travail des institutions publiques peut nécessiter des capacités de test chimique, analytique, biochimique, biologique et légiste afin de vérifier les demandes d'homologation/d'autorisation et/ou de licences dans certains cas. Afin d'assurer le financement des tests en laboratoire, une option consiste à appliquer des redevances pour les procédures de test de vérification concernant les appels des décisions de rejeter l'inclusion dans des inventaires, l'homologation/l'autorisation et les licences en raison des inquiétudes quant aux risques que présente en aval la substance ou le produit.

Lorsqu'il existe peu d'options à l'échelle nationale pour mener l'analyse initiale des risques sur une substance ou un produit pour une demande d'homologation, d'autorisation et/ou de licences, les demandeurs pourraient vraisemblablement faire appel à un laboratoire public pour réaliser ce travail. Il est important de noter que là où des laboratoires nationaux sont directement dépendants de frais de test de vérification pour le financement, ces structures ne doivent pas mener à la fois le travail analytique initial et l'appel ou le test de vérification concernant la même demande pour des raisons de danger moral/conflit d'intérêts.

Tableau 4. Mesures de recouvrement des coûts pour la gestion du placement des produits chimiques sur le marché

Principales phases de la gestion du placement des produits chimiques sur le marché	Exemples de services publics	Possibles mesures de recouvrement des coûts
1. Identification et évaluation des propriétés dangereuses et des risques des produits chimiques	<i>La responsabilité des tâches menées dans le cadre de cette étape incombe à l'industrie. Voir p. 18.</i>	
2. Diffusion des informations relatives aux dangers, aux risques et à la sécurité	<i>La responsabilité des tâches menées dans le cadre de cette étape incombe à l'industrie. Voir p. 18.</i> <ul style="list-style-type: none"> • Activités de formation et de sensibilisation des fournisseurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Frais afférents aux activités de formation
3. Interdictions, restrictions et limitation de la vente et de l'utilisation de certains produits chimiques	<ul style="list-style-type: none"> • Homologation/Fourniture mandatée et maintenance d'un inventaire • Contrôles de l'approvisionnement, notamment des importations • Autorisation des substances • Octroi de licences aux distributeurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Frais d'homologation • Frais d'autorisation • Frais de licence
4. Surveillance de la conformité	<ul style="list-style-type: none"> • Inspections des licences/autorisations • Vérification des tests • Vérification de l'étiquetage • Test des résidus présents dans les produits • Surveillance alimentaire • Surveillance de la santé et de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Frais d'inspection • Redevances afférentes aux procédures de vérification

7.7 Affectation des recettes gagnées au moyen du recouvrement des coûts

Un mécanisme de recouvrement des coûts, comme son nom l'indique, ne devrait pas être considéré comme une nouvelle source de recettes pour le gouvernement, mais plutôt comme un moyen de couvrir les coûts d'un service donné (dans le cas présent, le coût de la gestion rationnelle des produits chimiques). Il faut garder cela à l'esprit tant pour la conception du système que pour la répartition des recettes qu'il génère.

Les cinq options généralisées de gestion des recettes sont les suivantes :

- Contribution directe aux recettes publiques générales sans affectation des crédits correspondant aux coûts recouverts
- Affectation de crédits liée aux procédures d'approbation du budget national par lesquelles les recettes sont allouées à l'appui des activités de gestion des produits chimiques sur l'ensemble des ministères conformément à l'attention qui leur est accordée au plan national dans les processus de planification du développement
- Affectation de crédits liée aux procédures d'approbation du budget national par lesquelles les fonds sont retournés au ministère imposant les redevances de recouvrement des coûts via le processus d'allocation budgétaire national
- Affectation de crédits au moyen de fonds pour l'environnement externes au budget national et à ceux des ministères d'exécution
- Appropriation directe par le ministère imposant les redevances de recouvrement des coûts

Les options disponibles dépendront souvent de la situation nationale spécifique et des règles procédurales internes.

Souvent, les règlements intérieurs régissant la gestion des recettes publiques prévoient que les fonds collectés vont dans les rendements généraux du gouvernement. Du point de vue de la gouvernance, l'affectation de crédits ou le nantissement peut être considéré comme l'imposition de limitations coûteuses à la gestion des taxes et des dépenses. L'argument est qu'un contrôle budgétaire efficace n'est pas possible lorsque les recettes publiques sont gérées dans des fonds opaques autres que le budget national; et que l'affectation de crédits risque d'entraîner une mauvaise affectation des ressources, trop de fonds étant accordés aux activités financées au moyen de fonds préaffectés et pas assez aux priorités



sociales. En outre, la mise de côté de recettes porte atteinte aux pouvoirs discrétionnaires des branches législatives et exécutives du gouvernement de décider en quoi les dépenses publiques correspondent le mieux aux intérêts nationaux.

Les critiques de l'affectation de crédits reposent essentiellement sur l'hypothèse que le gouvernement central « sait mieux que quiconque » et qu'il s'agit d'une entité unique ayant une seule volonté qui reflètera les préférences et les souhaits de la population, comprenant bien les priorités pour la nation, et qui fonctionne avec une inefficacité quasi nulle. Toutefois, les inefficacités du gouvernement central existent bien. En outre, dans le cas de la gestion des produits chimiques, la réduction des risques chimiques n'est pas une priorité dans la plupart des pays où elle devrait peut-être l'être; et ce, pour de multiples raisons. Alors, comment peut-on être assuré que la gestion des produits chimiques reçoit les niveaux de financement appropriés du gouvernement central tout en maintenant l'efficacité de la gouvernance des budgets nationaux ?

De même, il peut être approprié d'allouer certaines recettes à un fonds national distinct (ou à un autre instrument) pour répondre aux accidents et incidents liés aux produits chimiques, pourvu que celui-ci soit géré



de manière transparente et inclus dans la comptabilité budgétaire nationale.

Étant donné la nature intersectorielle de la gestion des produits chimiques, on constate généralement que les activités de gestion des produits chimiques ont lieu au titre des programmes et projets de différents ministères d'exécution. Pour régir le placement des produits chimiques sur le marché, il se peut toutefois que le Ministère de l'environnement soit responsable des systèmes d'homologation et de permis des produits chimiques, lesquels assurent leur gestion en amont et réduisent par là même les coûts en aval pour les autres ministères (par exemple, santé, agriculture). Là où l'on observe les bienfaits sur les budgets des ministères d'exécution d'une gestion des produits chimiques mis sur le marché qui est conforme au principe de « gestion rationnelle », il y a de bonnes raisons de veiller d'une manière ou d'une autre à ce que le coût de l'investissement dans la législation et les institutions

nécessaires pour y parvenir ne repose pas entièrement sur un seul ministère d'exécution déjà insuffisamment financé. En essence, cela peut signifier autoriser les situations dans lesquelles les fonds provenant de taxes ou de mesures de recouvrement des coûts dans une seule institution soient affectés en appui des activités de mise en œuvre des produits chimiques dans une autre.

Il convient d'établir le bien-fondé ou non de l'affectation de crédits au stade de la formulation de la loi et de l'y faire figurer. Par conséquent, il faut donner la possibilité d'envisager et d'effectuer une évaluation équilibrée des diverses recettes récoltées dans le cadre de la gestion rationnelle des produits chimiques : mécanismes de recouvrement des coûts, pénalités pour non-respect et taxation environnementale associée au placement des produits chimiques sur le marché. Le choix entre les diverses options doit se faire au niveau national, en fonction des objectifs stratégiques ainsi que des forces et limitations juridiques/institutionnelles du pays.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Structures juridiques et institutionnelles

1. La législation doit être adaptée au cadre juridique national et être conforme aux engagements internationaux du pays.

Le choix des éléments à inclure au niveau de la loi et des instruments subsidiaires doit se faire conformément à la tradition juridique. En général, il faut que la loi demeure simple et que les exigences techniques soient incluses dans les règlements. La loi doit également conférer les pouvoirs adéquats permettant de garantir que les organes publics disposent des moyens nécessaires à l'exécution de leur mandat. Vu la dimension commerciale du placement sur le marché, il faut veiller en particulier aux accords, normes et règles internationaux/régionaux et à la lutte contre le trafic international illicite. L'harmonisation internationale/régionale offre également des possibilités commerciales.

2. L'amélioration de l'échange intersectoriel d'informations est essentielle pour une utilisation efficace des informations existantes.

Comprendre les flux, les dangers et les risques chimiques fait partie intégrante d'une gestion correcte des produits chimiques. Les décisions proactives et informées visant à protéger la santé humaine et l'environnement peuvent être prises de concert avec l'expansion du corpus des connaissances sur les risques liés aux produits chimiques. La mise en place de systèmes intersectoriels de gestion de l'information peut aider à révéler de précieuses informations existantes, à renforcer la planification stratégique et à faciliter la mise en place de solutions intégrées. L'utilisation prudente des informations

générées internationalement et dans les pays ayant des conditions similaires peut également s'avérer précieuse lorsqu'il manque des données localisées.

3. La législation régissant le placement des produits chimiques sur le marché doit être exhaustive, cohérente et transparente.

Afin d'offrir un cadre propice à la gestion rationnelle des produits chimiques, la portée de la législation en la matière doit présenter une couverture suffisamment large des substances et des risques. Elle doit clarifier les liens avec les autres législations en matière de gestion des produits chimiques (gestion de la production, de l'utilisation, du transport des produits chimiques, des pesticides, etc.) et les politiques nationales relatives à l'environnement et au développement dans une perspective de cycle de vie. La législation doit aborder le principe de transparence dans la prise de décisions, le droit à l'information, la participation des parties prenantes, la publicité et le droit des communautés à l'information sur la présence et les émissions de produits chimiques toxiques.

4. Il doit y avoir une délimitation très claire des obligations et des responsabilités des parties prenantes clés affectées par la gestion des produits chimiques.

Il faut affecter des responsabilités précises aux autorités administratives et à l'industrie, en prenant en compte les capacités et les ressources respectives. De nombreux pays ont transféré les principales responsabilités en matière de gestion sans danger des produits chimiques aux entreprises. Au minimum, les producteurs et les importateurs doivent avoir la responsabilité de générer et de fournir des informations sur les propriétés, les dangers et les risques des produits chimiques ainsi que

les mesures de sécurité y afférentes dans toute la chaîne d'approvisionnement. Il convient de traiter la nécessité pour l'ensemble des parties prenantes de renforcer les capacités requises en matière de gestion rationnelle des produits chimiques et d'envisager l'éducation et la formation, en particulier dans ce domaine.

5. Une meilleure utilisation des ressources et une forte coordination sont essentielles pour l'organisation efficace de l'administration nationale.

Les mandats des autorités publiques doivent être clairs et spécifiques aux trois niveaux (prise de décisions, réglementation et application) et la coordination intersectorielle doit être renforcée et officialisée. Les règles sur le conflit de mandats peuvent aider à améliorer la coordination et à résoudre les conflits potentiels. Il faut rechercher la cohérence dans les activités des autorités publiques, par la concentration et/ou le partage des connaissances spécialisées et des ressources. Des dispositions en vue de la mobilisation des ressources doivent être garanties.

6. La sélection et la conception d'instruments et de mesures politiques peuvent être adaptées aux circonstances ainsi qu'aux capacités de mise en œuvre et d'application nationales.

La classification et l'étiquetage figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer une gestion

efficace et rentable des produits chimiques au cours de leur cycle de vie. Ils garantissent la génération et la diffusion des informations sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et aident à sensibiliser à la gestion des produits chimiques et à développer les capacités dans ce domaine. Les informations inventoriées au moyen de systèmes d'octroi de licences destinés aux principaux fournisseurs et par le biais de l'homologation des produits chimiques très préoccupants contribuent également à la création de la base de connaissances essentielle à la gestion des produits chimiques au cours de leur cycle de vie. En outre, les interdictions et restrictions, ainsi que les permis d'importation et d'exportation constituent des instruments essentiels pour la prévention des impacts négatifs des produits chimiques.

7. Des systèmes complets de contrôle du respect et crédibles président à une mise en œuvre et une application efficaces.

Les systèmes d'inspection doivent être conçus pour garantir le pouvoir et les capacités adéquats des inspecteurs. La coordination cohérente et efficace des activités d'inspection doit se produire aux trois points d'intervention (douanes, approvisionnement primaire, utilisation). L'accès aux capacités de laboratoire de base doit être garanti. Si les exigences en matière de déclaration peuvent s'avérer utiles aux fins de surveillance de la conformité et de collecte de l'information, elles ne doivent toutefois être élaborées que dans la mesure nécessaire, car elles sont contraignantes pour les autorités publiques et les entreprises. Il faut établir avec soin les délits et les sanctions en cas de non-conformité afin d'assurer une dissuasion efficace des pratiques illicites.

8. La coopération régionale et internationale peut fournir des moyens efficaces et rentables de renforcer la gestion des produits chimiques.

La coopération des pays de la même région peut offrir des possibilités de partage des connaissances et des ressources. Il faut toujours envisager l'acceptation mutuelle des informations et/ou des décisions disponibles à l'échelle régionale ou internationale dans le cadre de systèmes d'homologation/d'autorisation. La mise en place d'infrastructures de laboratoire partagé peut aider à optimiser l'utilisation de ressources limitées. La mise en commun de l'expérience de la gestion des produits chimiques peut également s'avérer précieuse.



8.2 Financement durable

1. Les conditions politiques ne doivent pas être parfaites pour parvenir à un financement durable.

Ce qui compte pour l'application efficace de ces mesures, ce n'est pas que les conditions politiques soient idéales, mais que les buts de la politique relative aux produits chimiques concordent avec les objectifs économiques, environnementaux et sociaux apparentés, qu'un contexte juridique et institutionnel approprié ait été créé et que la conception de systèmes de redevances pour le recouvrement des coûts tienne compte des forces et des limites du cadre institutionnel dans lequel ils s'exécutent.

2. Il faut démontrer les avantages nets du renforcement des structures juridiques et institutionnelles régissant le placement des produits chimiques sur le marché pour l'ensemble des ministères, pour l'industrie et la société, ainsi que le coût de l'inaction.

Montrer que des structures juridiques et institutionnelles présentent des avantages nets clairs qui doivent être partagés entre tous les secteurs de la société et du gouvernement. Montrer les avantages pour tous les secteurs est une condition préalable au partage efficace des coûts.

3. Il faut garantir des structures juridiques et institutionnelles efficaces.

Les coûts de nouvelles structures juridiques et institutionnelles dépendront du partage adéquat des responsabilités entre les autorités publiques et l'industrie plus que de la conception de systèmes d'homologation, d'octroi de licences et de permis. Le principe d'uniformité de traitement doit être respecté par des exigences égales pour tous les acteurs industriels. Cependant, il revient à l'administration publique de garantir une réduction des coûts au minimum dès le départ par la conception d'un système rentable et raisonnable et d'évaluer précisément les coûts afin de récupérer la totalité de ceux du système.

4. Il faut renforcer la crédibilité auprès de l'industrie.

En payant au moins une partie du coût de la gestion du placement des produits chimiques sur le marché pour réduire les risques sur l'ensemble de leur cycle de vie, l'industrie a le « droit » d'attendre un service adéquat en retour. C'est-à-dire que les inventaires seront correctement tenus et que les interdictions et restrictions et le délai d'application des systèmes



d'homologation/d'autorisation et d'octroi de licences seront respectés de sorte que toute entreprise non conforme subira des conséquences coûteuses. De cette façon, le principe de conditions équitables est appliqué, ceux qui ne respectent pas les règles du jeu ne profitant pas d'un avantage concurrentiel déloyal.

5. Il faut énoncer clairement ce pour quoi l'on paie.

En rattachant étroitement les mécanismes de recouvrement des coûts à la prestation de services (y compris les coûts de test, d'inspection, etc.), il peut être possible de surmonter la résistance au sein de l'industrie ou de la société face aux systèmes de recouvrement des coûts.

6. Il faut rechercher une conjoncture propice.

La recherche d'une « conjoncture propice » ou de moments opportuns dans la formulation de politiques plus larges ou de changements législatifs augmentera les chances de parvenir à financer la gestion du placement des produits chimiques sur le marché.

7. La consultation d'une vaste gamme de parties prenantes signifie la conception d'un système juridique et de recouvrement des coûts plus réfléchi.

L'identification et la participation d'une vaste gamme de parties prenantes sont un moyen de résoudre les problèmes importants de conception et de parvenir à l'acceptabilité politique des mesures.

8. Il faut une mise en œuvre échelonnée.

Passer d'une mise en œuvre pilote localisée (en termes géographiques ou sectoriels) à une mise en œuvre plus large peut offrir un « délai de grâce » aux décideurs et aux parties prenantes investies, sans prise de risque politique d'un degré inacceptable.

RÉFÉRENCES

- Bucht B. (2008), *Legislation for risk management at marketing of chemicals – the first step of the supply chain*, Agence suédoise des produits chimiques, KemI PM 4/08.
- Bucht B. (2010), *Capacity Building for Sound Management of Chemicals. Organisation, responsibilities and tasks of governmental and institutions and enterprises*, Agence suédoise des produits chimiques, KemI PM 1/10.
- Ellenbecker M., Geiser K. (2011), “At the source: the origins of the Massachusetts toxics use reduction program and an overview of this special issue”, *Journal of Cleaner Production*, n° 19, p. 389 à 396.
- Examen du projet UNITAR/PNUD/FEM sur l'élaboration de plans d'action (avril 2005) *Guide d'orientation sur l'élaboration de plans d'action pour la gestion rationnelle des produits chimiques Document d'orientation*, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Genève.
- FAO (2007), *Designing National Pesticide Legislation*, Service droit et développement, Bureau juridique de la FAO, Rome.
- FAO (avril 2002) *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- FAO (avril 2010) *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides. Directives pour l'homologation des pesticides*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- FAO (janvier 1989) *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides. Directives pour la législation concernant la gestion des pesticides*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Griffith B. (janvier 2011), “Elements of Inspiration”, *Chemistry World*, Royal Society of Chemistry, Royaume-Uni.
- Grosse S.D., Matte T.D., Schwartz J., Jackson R.J. (2002), “Economic gains resulting from the reduction in children's exposure to lead in the United States”, *Environ Health Perspect*, 110:563-569.
- Hylander, L.D. et Goodsite, M.E. (2006) “Environmental costs of mercury pollution”, *Science of the Total Environment* 368 (2006) : 352-370.
- IISD/PNUE (2005), *Guide l'environnement et du commerce* (2^{de} Édition), Institut international du développement durable, Manitoba.
- Landrigan P.J., Schecter C.B., Lipton J.M., Fahs M.C., Schwartz J. (2002), “Environmental pollutants and diseases in American children: estimates of morbidity, mortality, and costs for lead poisoning, asthma, cancer, and developmental disabilities”, *Environ Health Perspect*, 110:721-728.
- O'Connor D. (1998), “Applying Economic Instruments in Developing Countries: From Theory to Implementation”, *Environment and Development Economics* 4, 91-110.
- OCDE (2001), *Les perspectives de l'environnement pour l'industrie chimique*, Direction de l'Environnement, Paris.
- OCDE (2005), *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, Direction de l'Environnement, Paris.
- OMS-PNUE (2008) *Health and Environment: Managing Linkages for Sustainable Development – A Toolkit for Decision-Makers*, Initiative administrée conjointement par le PNUE et l'OMS sur les liens entre la santé et l'environnement, http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563727_eng.pdf, récupéré le 12 juillet 2009.
- Perrot-Maître, D. (2006) *The Vittel payments for ecosystem services: a “perfect” PES case?* International Institute for Environment and Development, Londres, Royaume-Uni. <http://www.ibeperu.org/doc/isis/8085.pdf>, consulté la dernière fois le 30 mars 2011.

PISSC-IOMC (août 1998), *Key elements of a national programme for chemicals management and safety*, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Genève.

PNUD (2010), *Technical Guide for the Integration of the Sound Management of Chemicals into MDG-based Development Planning*, Groupe de l'énergie et de l'environnement, New York.

PNUE (1995), *Guidance on Chemicals Legislation: Overview*, Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques.

PNUE (2004), *The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Genève.

PNUE (nov 2009), *Global Chemicals Outlook: Scoping Paper and Research Proposal*, Service des produits chimiques, Genève.

PNUE-CIEL (2007), *Elements of Good Practice in Legal Frameworks for the Implementation of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs) in Latin America. A Toolkit for Decision-Makers and Interested Stakeholders*, Center for International Environmental Law.

PNUE-OMS (2007), *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi.

SAICM (mars 2009), *Financement à long terme de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques* (SAICM/ICCM.2/12).

Salkever D.S. 1995. "Updated estimates of earnings benefits from reduced exposure of children to environmental lead", *Environ Res*, 70(1):1-6.

Schwarz J. (1994), "Societal benefits of reducing lead exposure", *Environ Res*, 66:105-124.

Sterner (2002), *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, Resources For the Future (RFF), Washington DC.

TEEB (2009), *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité pour les décideurs nationaux et internationaux – Résumé : Prendre en compte la valeur de la nature*, <http://www.teebweb.org/LinkClick.aspx?fileticket=I4Y2nqqIiCg%3d&tabid=1021&language=en-US>, consulté la dernière fois le 30 mars 2011.

TEEB (2010), *L'Économie des écosystèmes et de la biodiversité : Intégration de l'Économie de la nature. Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB*, http://www.teebweb.org/LinkClick.aspx?fileticket=bYhDohL_TuM%3d&tabid=1278&mid=2357, consulté la dernière fois le 30 mars 2011.

Trasande L., Cortes J.E., Landrigan P.J., Abercrombie MI, Bopp RF et Cifuentes E. (2010) "Methylmercury exposure in a subsistence fishing community in Lake Chapala, Mexico: an ecological approach." *Environmental Health*. 2010 Jan 11 9:1.

Trasande L., Landrigan P.J., Schechter C. (mai 2005), "Public health and economic consequences of methylmercury toxicity to the developing brain", *Environmental Health Perspectives*; 113(5): 590-596. Disponible à l'adresse <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=1257552>.

UNITAR (août 2001), *Échange de renseignements pour la gestion rationnelle des produits chimiques. Note d'orientation*, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Genève.

UNITAR (juin 2010), *Comprendre le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH). Guide d'accompagnement du SGH*, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Genève.

UNITAR-IOMC (août 1998), *Élaboration et renforcement des lois et politiques nationales pour assurer la gestion rationnelle des produits chimiques. Observations et conclusions d'une réunion d'experts internationaux. Rapport final*, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Genève.

UNITAR-IOMC (janvier 2004) *Développer et soutenir un Programme national intégré de gestion des produits chimiques et des déchets. Document d'orientation*, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Genève.

Wallsten TS, Whitfield RG. (1986), *Assessing the risks to young children of three effects associated with elevated blood-lead levels*, ANL/AA-32, Argonne, IL:Argonne National Laboratory.

Wilson, C. (2002), "Private costs and the relation between pesticide exposure and ill-health: evidence from Sri Lanka", *Environmental Economics and Policy Studies*, Vol. 5, p. 213 à 227.

Wilson, C. et Tisdell, C. (2001), "Why farmers continue to use pesticides despite environmental, health and Sustainability costs", *Ecological Economics*, v. 39, p. 449 à 462.

ANNEXE 1 : MODÈLE DE LOI-CADRE RÉGISSANT LE PLACEMENT DES PRODUITS CHIMIQUES SUR LE MARCHÉ

1. Généralités

1.1. Objectif de la législation, portée et application générale

Le présent article définit clairement l'objectif de la législation.

1.2. Portée

La portée doit clarifier la couverture des substances/utilisations, dangers et risques ainsi que des activités. La portée doit également déterminer l'existence d'autres législations préexistantes et spécialisées relatives à la gestion des produits chimiques et énoncer les exemptions.

1.3. Définitions

Le présent article propose une liste des définitions employées dans la législation. Lors de leur rédaction, il convient d'utiliser des sources approuvées par la communauté internationale telles que le Code de conduite de la FAO, ainsi que d'autres législations nationales portant sur des sujets connexes, le cas échéant.

Parmi les termes possibles à définir figurent :

- Produit chimique :
- Substance :
- Mélange :
- Produit chimique toxique :
- Utilisation :
- Importation/exportation :
- Fournisseur :
- Utilisateur :
- Distributeur :
- Utilisateur/distributeur/fournisseur qualifié (par exemple : Quelles qualifications sont nécessaires pour manipuler le produit chimique?) :
- Pictogramme :
- Symbole :
- Étiquette :
- Danger :
- Emballage :
- Étiquette de stockage :
- Risque :
- Substance active :
- Laboratoire certifié :

- Importateur :
- Exportateur :
- Déchets :

1.4. Discernement dans les définitions

Le présent article offre de la flexibilité pour modifier les définitions lorsque des problèmes sont identifiés ou que des politiques plus rigoureuses sont mises en place. Il est également possible d'y inclure les dispositions permettant à l'organe ou aux organes directeur(s) de définir les substances comme « toxiques » ou « dangereuses » malgré leur classement en vertu de leurs définitions actuelles.

2. Responsabilités générales

2.1. Organes directeurs

Le présent article doit présenter, en détail, les responsabilités et les obligations imposées aux organes directeurs. Cela comprend des activités comme l'octroi de licences, l'application de la loi, l'examen de l'évaluation des risques, la préparation des rapports de synthèse annuels à des fins de déclaration publique, etc.

2.2. Entreprises et autres entités manipulant des produits chimiques et des déchets

Le présent article doit présenter, en détail, les responsabilités des entités qui manipulent des produits chimiques sous quelque forme que ce soit. Parmi les obligations pourraient figurer la déclaration des informations relatives aux dangers et aux risques aux utilisateurs et l'obligation de veiller à ce que tous les produits chimiques détenus et distribués soient conformes aux normes du Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH).

3. Administration

Le présent article permet d'énoncer clairement les pouvoirs et les mandats des autorités publiques. Les mécanismes de coordination intersectoriels et multipartites peuvent également être formalisés dans cet article.

3.1 Pouvoir de la principale autorité compétente

Le présent article décrit les pouvoirs de la Principale autorité responsable. Les pouvoirs adéquats doivent être fournis à l'autorité principale pour qu'elle mène à bien son mandat.

3.2 Pouvoir de prendre des dispositions détaillées

Le présent article apporte de la souplesse à la législation, en permettant de prendre ultérieurement des règlements plus détaillés.

En général, le pouvoir de prendre des règlements d'application n'est pas limité dans la loi et l'autorité principale est autorisée à prendre tous les règlements requis pour atteindre les objectifs de la loi. Dans certains cas, une liste des domaines dans lesquels les règlements sont possibles est incluse dans une annexe à la loi.

3.3 Mécanismes de coordination

Le présent article décrit sommairement le mandat, les fonctions et les pouvoirs des mécanismes de coordination. Il doit désigner l'autorité chargée de la nomination des membres et les conditions de nomination et de renouvellement, définir la composition (notamment pour ce qui concerne les qualifications) et délimiter le règlement intérieur.

3.4 Délégation

Le présent article confère davantage de souplesse à la législation, par des dispositions autorisant le gouvernement à déléguer et à attribuer des pouvoirs sur des sujets spécifiques. Il pourrait s'agir de sources externes d'informations sur l'évaluation des risques chimiques telles que le SGH.

4. Interdictions et restrictions

Le présent article confère le pouvoir au gouvernement d'interdire ou de restreindre l'importation, la commercialisation, l'utilisation, l'exportation ou autre manipulation d'un produit chimique dangereux, notamment son utilisation dans des articles, dans le pays. La liste des substances interdites ou réglementées pourra être présentée comme règlement.

5. Homologation/Autorisation

Le présent article doit déterminer l'autorité responsable de l'homologation/l'autorisation et clarifier son pouvoir et ses fonctions. Les pouvoirs de l'autorité compétente

comprendront en général le droit de demander un complément d'information à tout moment, de modifier, de suspendre ou d'annuler l'homologation si de nouvelles informations le justifient et de facturer des frais.

Une procédure de demande doit être établie, notamment celle à suivre en cas de demande pour des produits chimiques déjà approuvés ou sous approbation conditionnelle.

La législation doit également définir des critères transparents à utiliser par l'autorité compétente aux fins de prise de décisions. Ces critères doivent de préférence reposer sur des directives reconnues internationalement. En général, une période limitée est accordée aux autorités pour prendre une décision et la communiquer au demandeur. En plus des facteurs de risque, l'étiquette est en général également examinée dans le cadre du processus d'homologation/d'autorisation. S'il est décidé de refuser l'homologation/l'autorisation, les autorités sont en général tenues de fournir une explication par écrit des motifs du refus. Une procédure doit être établie pour que les demandeurs fassent appel de la décision.

Il faut également indiquer les éventuelles décisions de l'autorité compétente. En général, trois types de décisions sont incluses : approbation, approbation conditionnelle/provisoire et refus. L'homologation/L'autorisation doit être limitée dans le temps en raison de la nécessité de prendre en compte l'évolution des



connaissances scientifiques sur les risques chimiques.

Il faut également inclure des dispositions autorisant l'autorité compétente à examiner l'homologation/l'autorisation à la lumière des nouvelles connaissances ainsi que les pouvoirs d'imposer de nouvelles conditions, ou de révoquer l'homologation/l'autorisation a) si l'utilisation du produit chimique n'est pas jugée souhaitable et b) comme pénalité pour non-conformité. Pour faciliter l'application, les tierces parties présentant de nouvelles informations pertinentes peuvent également avoir droit de demander une réévaluation de la demande par l'autorité compétente.

Il attribuer le pouvoir responsable de la tenue des registres et définir leur contenu. Une attention particulière devra être accordée à la confidentialité des informations fournies par les entreprises en veillant à ce que les informations en matière de santé et de sécurité ne puissent être considérées comme confidentielles.

5.1. Obligations d'homologuer les produits chimiques

Le présent article doit définir clairement qui est tenu d'homologuer les produits chimiques (c'est-à-dire déterminer à quel stade de la chaîne d'approvisionnement cela doit intervenir, quels types/catégories de produits chimiques doivent être homologués, quelles informations sont nécessaires).

5.1.1. Sources externes valables

Afin de lever certaines inquiétudes quant aux ressources, la législation peut déterminer les sources externes qui servent de sources d'information « valables » concernant les données relatives aux dangers et aux risques ou toute autre information présentée dans le formulaire d'homologation.

5.2. Exemptions, cas spéciaux

Afin de rendre la législation plus souple, une exemption peut être accordée pour des substances spécifiques. Cela pourrait revêtir la forme d'une « préautorisation » ou d'une homologation inhérente. Elle pourrait ne s'appliquer qu'à des produits chimiques à faible risque ou qui présentent un faible risque lorsqu'ils sont employés en petites quantités.

6. Octroi de licences

Des données similaires à l'homologation seront requises, par exemple quand l'octroi de licences est nécessaire, quelles entreprises ou quels produits chimiques nécessitent une licence, sa période de

renouvellement, les informations requises pour en faire la demande, etc.

La loi sur les produits chimiques devra charger l'autorité compétente de la réception, de l'évaluation, de l'approbation ou du refus des demandes de licences, spécifier la forme et la procédure de demande, indiquer les critères d'octroi d'une licence, répertorier les types de licences, définir leur durée de validité et les procédures de renouvellement. La loi devra exiger que les produits soient conformes aux normes pertinentes. Elle devra également définir une procédure d'appel liée au système d'octroi de licences.

7. Évaluation

7.1. Objectif de l'évaluation

Dans la plupart des cas, l'évaluation nationale des produits chimiques n'est pas nécessaire à l'échelle d'un pays, car, pour la plupart des produits chimiques, des informations internationales objectives sont disponibles. Les informations générées dans d'autres pays peuvent réduire considérablement les coûts nationaux d'évaluation.

Afin de garantir la qualité lorsque dans des cas peu courants les évaluations nationales sont nécessaires, la législation devra définir quels sont les résultats attendus pour une évaluation.

7.2. Responsabilité de l'évaluation

Le présent article définit à qui revient la responsabilité d'évaluer le risque du produit chimique, quand, pour des raisons nationales, ladite évaluation est jugée nécessaire. Les évaluations disponibles devront être utilisées dans la mesure du possible, voir section 3.3.3.2.

7.3. Méthode d'évaluation

Afin de réduire au minimum les ressources nécessaires, le présent article permet l'utilisation d'évaluations effectuées dans d'autres juridictions tant qu'elles respectent certaines normes (c'est-à-dire les Principes directeurs de l'OCDE ou le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques [SGH]). Très largement, la législation pourrait accepter toutes les évaluations effectuées au titre de l'Enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques (REACH) ou de programmes similaires.

Afin de faciliter le processus d'évaluation des risques et de garantir l'exhaustivité des études, un protocole et/

ou des principes directeurs standard visant à évaluer le risque d'une substance peuvent être fournis dans cet article. Selon la catégorie de produit chimique, plusieurs protocoles uniques seraient probablement nécessaires. Il est possible d'adopter le protocole et un système de classification provenant d'un autre programme (c'est-à-dire le SGH). Il est proposé que des protocoles détaillés soient inclus en tant que règlement ou annexes à la législation.

8. Importation et exportation

Le présent article précise l'autorité en charge des systèmes de permis d'importation et d'exportation. La procédure de demande pour les permis d'importation et d'exportation devra être présentée dans les grandes lignes, tout comme la procédure et les critères de décisions.

Les dons ou les importations effectuées par des entités publiques pour des besoins spécifiques identifiés peuvent être exonérées.

9. Conditionnement et reconditionnement

La loi devra contenir des dispositions relatives au conditionnement et au reconditionnement des produits chimiques, prenant en compte la Convention de Rotterdam.

10. Exigences en matière de classification, d'étiquetage, de stockage/transport

10.1. Classification et étiquetage

Il s'agit d'une mention indiquant expressément que les évaluations des dangers, la classification et l'étiquetage devront idéalement être menés conformément à la classification sélectionnée et au système d'étiquetage (c'est-à-dire le SGH). Elle doit préciser à quels produits chimiques, substances, mélanges et produits intermédiaires cela s'applique.

Dans le cas du SGH, cet article doit également mentionner l'obligation pour le fournisseur de mettre à disposition de l'utilisateur les fiches de données sur la sécurité.

10.2. Exigences en matière de stockage/transport

La législation devra indiquer clairement la nécessité pour les producteurs/importateurs/utilisateurs/

distributeurs de suivre les protocoles standard de classification et le système d'étiquetage appliqué (c'est-à-dire dans le SGH et les fiches de données sur la sécurité) pour le stockage et le transport. Cela comprendra des exigences en matière de signalisation correcte sur les véhicules de transport et les récipients de stockage, de documents de transport et d'utilisation d'équipement de sécurité et de véhicules spécifiques.

11. Exigences en matière de déclaration

11.1. Pouvoir de demander des informations

Le présent article devra contenir des dispositions qui autorisent les organes directeurs à demander des informations sur les produits chimiques liés au risque sanitaire et environnemental. Il définira clairement quand il est justifié pour le gouvernement de demander des informations (par exemple lorsque de nouvelles preuves concourent à modifier le risque associé à un produit chimique). Il est également possible de lier les exigences en matière de déclaration à l'homologation, l'autorisation et l'octroi de licences.

11.2. Obligation de déclarer de nouvelles informations

Afin que les organes directeurs disposent toujours des tout derniers renseignements sur les risques liés aux produits chimiques, il faut inclure une disposition qui oblige l'industrie (et les autres Parties) à déclarer toute nouvelle information qu'elle découvre en lien avec l'évaluation des risques des produits chimiques.

11.3. Obligation de donner des informations sur les activités menées avec les produits chimiques homologués

En plus de collecter des données sur les paramètres liés à l'utilisation, la production ou la distribution de produits chimiques, parmi les exigences en matière de déclaration peut figurer la mise à disposition d'informations sur demande (c'est-à-dire signaler les plans de gestion des urgences et de sécurité). Cela encouragerait et appliquerait une culture de l'évaluation du risque de rejet de substances chimiques, tout en fournissant un protocole à suivre en cas d'urgence.

11.3.1. Forme des rapports

Le présent alinéa indique la forme des rapports à soumettre dans le cadre des exigences en matière de déclaration. Des modèles peuvent y figurer, afin d'optimiser la normalisation de l'information déclarée.

12. Inspections

12.1. Autorité d'inspection

Le présent article délimite l'autorité/les autorités à qui revient la responsabilité des inspections. Des inspecteurs peuvent être nommés par un organe directeur pour mener à bien ces activités.

La loi devra permettre à cette autorité d'utiliser non seulement ses employés, mais également ceux des autres ministères ou organismes ou même des contractants privés pour mener à bien les mesures d'inspection. Cette possibilité peut être donnée en précisant que, dans la loi, les inspecteurs sont les agents nommés ou « désignés » comme tels.

La loi devra exiger qu'un système soit mis en place pour identifier et certifier les analystes et les laboratoires officiels qui effectueront l'analyse requise des échantillons prélevés en vertu de la loi.

12.1.1. Obligations de l'autorité d'application de la loi

Le présent alinéa décrit les obligations et les activités qui doivent être menées par l'autorité d'application de la loi. Il peut inclure l'obligation d'une annexe relative aux inspections à élaborer par l'autorité concernant certains produits chimiques extrêmement dangereux ou d'une déclaration générale sur les inspections quand c'est jugé nécessaire (par l'autorité).

12.1.2. Pouvoir de l'autorité d'application de la loi

Le présent alinéa décrit très précisément le pouvoir qu'à l'autorité d'application de la loi de demander des informations, d'inspecter les locaux ou l'entreposage ou de demander des preuves dans le cadre de l'application de cette législation. Il est possible d'y adapter la législation existante contenant des dispositions relatives à l'inspection et à l'application de la loi.

12.2. Ordonnances

Le présent article prévoit qu'une ordonnance soit imposée par un agent d'exécution à une entité en vertu de cette législation. L'ordonnance fournit un bilan de non-respect et doit indiquer un délai de mise en conformité pour l'entité. Cela permet de durcir encore les activités d'application de la loi et les pénalités. Cet article délimite clairement ce qui peut être demandé dans une ordonnance (de ne pas faire, par exemple)

12.2.1. Appel des ordonnances et des mesures d'application de la loi

Cet alinéa prévoit l'appel des ordonnances et des mesures d'application de la loi. Il délimite clairement quel groupe

ou instance serait en charge de la supervision de l'appel et se verrait accorder la responsabilité de rendre le jugement final.

13. Publicité

Les dispositions relatives au contrôle de la publicité doivent être incluses dans la loi. L'autorité en charge de l'application des exigences publicitaires doit être désignée.

Il faut interdire la publicité de tout produit chimique non homologué ou illicite; la publicité trompeuse ou ambiguë ou délibérément mensongère; et la publicité menée d'une façon contraire aux conditions d'homologation du produit chimique ou contraire à son étiquette approuvée.

14. Infractions

Les infractions doivent être définies dans la loi, servant de base pour déterminer les pénalités qui peuvent être imposées. Elles doivent également comprendre les mesures que doivent prendre les personnes agissant officiellement pour le compte de l'autorité compétente. Il faut les considérer comme des infractions criminelles ou administratives en observant les engagements internationaux du pays tels que la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

15. Pénalités, sanctions

15.1. Pénalités

Le présent article établit que des pénalités (en général fiscales) peuvent être appliquées pour le non-respect d'une quelconque partie de la législation (et des règlements) ainsi que de n'importe quelle ordonnance prise par l'autorité d'application de la loi en vertu de 4.70. Le barème des droits pour les divers types de manquements serait en général défini dans les règlements.

15.2. Sanctions

En cas de non-respect continu des ordonnances, cet article prévoit que l'organe ou les organes directeur(s), dans leur jugement, appliquent des sanctions et restreignent les activités des entités non conformes.

15.3. Procédure

Après avoir déterminé les pénalités applicables, la loi doit ensuite décrire les procédures applicables dès qu'une infraction a été commise (à moins que ce ne soit régi par un code de procédure criminelle ou administrative). Ces règles de procédure sont importantes, car elles protègent les droits fondamentaux des individus en définissant, entre autres, l'obligation de notification, le droit à une audience et le droit de faire appel d'une décision négative.

16. Confidentialité

La confidentialité des informations fournies par les entreprises au cours du processus d'homologation est un sujet sensible pour l'industrie de la production et nécessite des dispositions détaillées. Il est donc recommandé de ne pas inclure de dispositions régissant la confidentialité dans la loi sur les produits chimiques ou les pesticides, mais de renvoyer aux dispositions et directives concernant spécifiquement la confidentialité de la propriété intellectuelle sur les produits composés. Toutefois, la loi doit prévoir que les informations sanitaires et sécuritaires ne peuvent pas être considérées comme confidentielles.

16.1. Demande de confidentialité

Le présent article énonce les conditions permettant aux informations soumises aux autorités publiques par les entreprises et d'autres entités tenues de les fournir de rester confidentielles et de ne pas être diffusées au public.

16.2.1. Informations commerciales confidentielles

Le présent alinéa définit les types d'informations qui peuvent être tenues confidentielles et les types de justification acceptables.

16.2.2. Forme de la demande

Le présent alinéa établit clairement ce qui doit être fourni par l'entreprise dans une demande de confidentialité.

16.2.3. Dérogation à la confidentialité

Le présent alinéa autorise l'organe directeur à diffuser n'importe quelle information au public, si c'est dans l'intérêt de la santé ou la sécurité publique, quelles que soient les réclamations ou demandes concernant la confidentialité.

17. Appel

Le présent article fixe les procédures d'appel des décisions administratives négatives. Les appels doivent être autorisés pour les décisions relatives à l'homologation, à l'octroi de licences et aux permis, ainsi que dans le cas des pénalités et des sanctions.

Le présent article délimite clairement quel groupe ou instance serait en charge de la supervision de l'appel et examinerait l'appel. Dans certains pays, les appels peuvent ou doivent être communiqués par le système judiciaire normal.

18. Dispositions diverses

Le présent article dispose que la loi peut contenir d'autres problèmes qui n'entrent pas dans les catégories déjà traitées, mais qu'un pays peut souhaiter traiter dans la loi. Il s'agit de dispositions relatives à la responsabilité des inspecteurs ou des fonctionnaires, aux présomptions légales, aux appels des décisions administratives négatives en vertu de la loi sur les produits chimiques et aux nombreux sujets que le ministère ou une autre personne compétente peut traiter par les règlements afin de réaliser les objectifs de la loi.

19. Entrée en vigueur et demande. Provisoire

19.1. Calendrier d'entrée en vigueur

Le présent article établit clairement quand la législation (ou textes de loi) entre en vigueur et doit être respectée. Si une déclaration périodique est nécessaire, veille à ce que la date de début de la déclaration et l'échéance de la présentation du premier rapport soient clairement définies.

19.2. Provisoire

Le présent article définit clairement comment les précédentes activités comportant des substances désormais réglementées seront gérées. Si d'autres règlements sont en cours lorsque la présente législation entrera en vigueur, il assure que la transition entre les législations est clairement définie. Cela peut s'effectuer au moyen d'un règlement.

Il est important de faire explicitement référence à toutes les lois ou dispositions légales existantes qui sont remplacées par la nouvelle loi. Si une précédente loi sur les pesticides est remplacée, alors la nouvelle loi disposera que l'ancienne loi est abrogée dans son intégralité, ou pourra dresser la liste des dispositions spécifiques qui ont été abrogées.

ANNEXE 2 : ORGANES PUBLICS SECTORIELS GÉNÉRALEMENT IMPLIQUÉS DANS CERTAINS ASPECTS DE LA GESTION DES PRODUITS CHIMIQUES⁶⁸

Les intitulés des ministères sont génériques et les pays peuvent en utiliser des différents pour leurs autorités :

- Les ministères de *l'agriculture* sont généralement concernés par l'utilisation de produits agricoles chimiques
- Les *Autorités douanières* ont généralement la responsabilité d'assurer que les produits chimiques et les déchets, contrairement aux règlements ainsi qu'aux tarifs et droits en vigueur, ne puissent ni entrer ni sortir du pays
- Les ministères de *l'environnement* sont généralement concernés par les effets directs et indirects des émissions de produits chimiques ou des déchets dans l'environnement : l'air, l'eau et le sol
- Les ministères des *finances* ont un rôle central dans l'allocation des ressources financières pour les activités liées aux produits chimiques
- Les ministères des *affaires étrangères* coordonnent habituellement tous les aspects internationaux de la gestion des produits chimiques, tels que la participation aux conventions et aux accords internationaux et parfois aux programmes d'aide internationaux,
- Les *imprimeries et bureaux de publication du gouvernement* sont généralement concernés par la publication et la distribution de textes de lois, de règlements et d'autres documents gouvernementaux et ils peuvent jouer un rôle de sensibilisation du public
- Les ministères de la *santé* sont surtout concernés par les effets à court et à long terme liés à l'utilisation des produits chimiques (y compris les urgences et les empoisonnements) sur le grand public ou sur des groupes spécifiques de la population
- Les ministères de *l'industrie* sont souvent concernés par la production de produits chimiques et de produits dérivés de la chimie et par l'introduction de technologies de production plus propres
- Les ministères de la *justice* ou des *affaires juridiques* sont généralement concernés par l'élaboration et la mise en application des lois et des règlements et ils s'occupent souvent de problématiques concernant l'accès du public à l'information, la protection d'informations confidentielles, les sujets criminels et judiciaires ainsi que les accidents, les incidents et le terrorisme
- Les ministères du *travail* sont généralement concernés par les problèmes de santé et de sécurité professionnelle liés à l'utilisation et à la manutention de produits chimiques au travail
- Les ministères de la *planification* s'occupent principalement de la planification de l'économie (y compris l'utilisation des terres et le développement régional). Ils s'occupent aussi souvent des offres et des dons faits dans le cadre d'assistance au développement, qui peuvent inclure des produits chimiques pour l'agriculture, une assistance technique ou financière pour le développement d'industries chimiques ou une assistance technique pour la gestion de produits chimiques
- Les ministères de la *science et de la recherche* jouent un rôle important dans les décisions quant aux futures directions et allocations de ressources pour la recherche et, au moins indirectement, sur les actions à entreprendre concernant les produits chimiques
- Les ministères du *commerce* sont généralement responsables de la réglementation de l'importation et de l'exportation des substances chimiques et ont souvent le pouvoir de délivrer les autorisations de commerce s'y rapportant
- Les ministères du *transport* sont généralement concernés par la sécurité du transport et du stockage des produits chimiques pendant la phase de distribution

ANNEXE 3 : SOURCES D'INFORMATION EN MATIÈRE DE GESTION DES PRODUITS CHIMIQUES

Les sources d'information internationales sont :

- *Global Information Network for Chemicals (GINC) de l'IOMC.*
- *Global Health and Environment Library Network (GELNET) de l'OMS.*
- *Site web de l'Initiative administrée conjointement par le PNUE et l'OMS sur les liens entre la santé et l'environnement.*
<http://www.who.int/heli>
- *INCHEM du PISSC.*
<http://www.inchem.org/>
- *Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) de l'OMS.*
<http://monographs.iarc.fr/>
- *INFOTERRA.*
<http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=71&ArticleID=972&l=en> UNEP Réseau d'Échange d'Information sur les produits Chimiques. <http://jp1.estis.net/communities/cien/>
- *eChemPortal de l'OCDE*
http://www.echemportal.org/echemportal/index?pageID=0&request_locale=en
- *Différents types de publications :*
 - *Documents sur les critères d'hygiène de l'environnement*
 - *Résumés succincts internationaux sur l'évaluation des risques chimiques*
 - *Directives sur la santé et la sécurité*
 - *Fiches internationales de sécurité chimique*
 - *Monographies d'information sur les poisons*
 - *Monographies du Comité mixte d'experts des additifs alimentaires (JECFA) et de la Réunion conjointe sur les résidus de pesticides (JMPPR)*
 - *Rapports d'évaluation de l'information des ensembles de données de dépistage (EDD) de l'OCDE*
 - *Inventory des examens critiques sur les produits chimiques du PNUE et Centre d'écologie et de toxicologie de l'industrie chimique européenne (ECETOC)*
 - *Lignes directrices de l'OCDE pour les essais de produits chimiques et Les Principes de l'OCDE de Bonnes pratiques de laboratoire*

Les sources d'information régionales, nationales et locales sont :

- Les organismes publics impliqués dans un ou l'autre aspect de la gestion des produits chimiques (transport, industrie, agriculture, mines, santé, environnement, etc.). Un partage intersectoriel et à plusieurs niveaux des informations disponibles peut être bénéfique pour tous, car il permet le développement de nouvelles connaissances sur la satisfaction des besoins nationaux et de solutions en la matière et réduit considérablement les coûts de l'information.
- Évaluations nationales générales telles que les recensements, les données démographiques, les statistiques sur la santé, les résultats de surveillance de la santé/l'environnement, etc.
- Publications et travaux de recherche des instituts de recherche et des universités ainsi que des organismes professionnels
- Données et publications émanant des organisations d'importation du secteur privé
- Données et publications émanant des syndicats
- Données et publications émanant des organisations de base
- Informations conservées par les organismes de services de secours (par exemple, police et pompiers), hôpitaux et conseils d'aménagement local/de zonage
- Informations sur les expositions toxiques aux produits chimiques et sur les incidents chimiques recueillies par les centres antipoison
- Informations générales et complètes mises à disposition par l'Agence européenne des produits chimiques en application de l'Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques (REACH)

NOTES DE FIN

1. Pour une présentation préliminaire des informations existantes relatives aux effets sur l'environnement et la santé des produits chimiques, voir PNUÉ (nov 2009).
2. OCDE (2001) : 35, OCDE (2008): 381.
3. SAICM/ICCM.2/12, par. 29.
4. La gestion rationnelle des produits chimiques se définit comme : l'application de « meilleures pratiques managériales aux produits chimiques durant tout leur cycle de vie pour empêcher et, lorsque ce n'est pas possible, réduire ou minimiser le potentiel d'exposition des personnes et de l'environnement aux produits chimiques toxiques et dangereux. » PNUD (2010); p. 5.
5. Pour les besoins des présentes directives, l'expression « structures juridiques et institutionnelles » comprend la législation et les mécanismes institutionnels. La législation comprend l'ensemble des textes législatifs et des textes législatifs annexes réglementant un problème spécifique (c'est-à-dire le placement des produits chimiques sur le marché). Les mécanismes institutionnels consistent en l'organisation des ressources humaines, financières et techniques de l'administration nationale en vue de la prise de décisions, de la mise en œuvre et de l'application d'une politique nationale de gestion des produits chimiques.
6. Remarque : « L'Approche stratégique ne s'applique pas aux produits si les aspects liés à la sécurité des substances et produits chimiques pour la santé et l'environnement sont déjà réglementés par une instance ou une disposition nationale de contrôle alimentaire ou pharmaceutique. », *Stratégie politique globale*, section II Portée, p. 12.
7. Voir par exemple : PNUÉ (1995), PISSC-IOMC (août 1998), examen du Projet UNITAR/PNUD/FEM sur l'élaboration de plans d'action (avril 2005) et UNITAR-IOMC (janvier 2004).
8. Définie comme : « le cadre de gouvernance élémentaire – tel que les capacités juridiques, techniques, administratives, institutionnelles, civiques et politiques – dont un pays a besoin pour assurer efficacement la gestion des produits chimiques pendant toute la durée de leur cycle de vie. » Voir : PNUÉ-CIEL (2007); p. 6.
9. Ces catégories sont adaptées à partir de : Bucht (2010); p. 18.
10. FAO (2007); p. 86 à 88.
11. Voir UNITAR-IOMC (août 1998); p. 19.
12. Il se pourrait en effet que certaines Petites et Moyennes Entreprises (PME) n'aient pas accès à Internet.
13. UNITAR-IOMC, 1998, p. 33.
14. Pour plus de détails sur les mécanismes d'échange d'information et sur l'utilisation des informations disponibles électroniquement, voir : UNITAR (août 2001); et PISSC-IOMC (août 1998).
15. Pour de plus amples informations, voir : <http://www.unep.org/roa/hesa/>
16. Ce problème revêt une importance primordiale dans l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et constitue l'une des cinq catégories principales de besoins pour sa mise en œuvre. Voir *Stratégie politique globale de la SAICM*, par. 11, p. 15.
17. En vertu des règles de l'OMC, « similaire » ne se définit pas en fonction des propriétés physiques ou chimiques d'un produit; si deux produits ont la même utilisation finale, répondent à la même norme, sont considérés comme des substituts et ne nécessitent pas de traitement différent pour leur utilisation, leur manipulation ni leur élimination, ils sont considérés comme des produits « similaires ». Voir IISD/PNUÉ (2005 : 37-43) pour une discussion approfondie sur les interprétations des produits « similaires ». Allant bien au-delà de la portée des présentes Orientations, une analyse plus poussée de la façon dont le principe de substitution dans une gestion rationnelle des produits chimiques concorde avec ce concept serait néanmoins intéressante.
18. La justification doit être scientifiquement fondée et la nécessité de mesures commerciales clairement démontrée. En outre, le texte introductif de l'article XX déclare que les pays ne peuvent pas exiger qu'un autre État adopte une certaine technologie; il doit y être indiqué que les différences de conditions rencontrées dans d'autres pays ont été prises en compte; des négociations doivent précéder les mesures unilatérales; il faut laisser aux pays étrangers le temps de s'adapter; et, une procédure régulière doit être suivie.
19. Voir http://www.wto.org/english/tratop_e/gatt_e/gatt_e.htm, consulté pour la dernière fois le 30 mars 2011.
20. Voir http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm1_e.htm, consulté pour la dernière fois le 30 mars 2011.
21. Des informations sur un grand nombre de normes peuvent être consultées sur le site Web de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), à l'adresse : www.iso.org
22. Bucht (2008); p. 6.
23. Dans les présentes Orientations, une large couverture des substances chimiques est définie conformément à la portée de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques. Voir section I.C.1.
24. Voir un exemple du projet Substances chimiques incorporées dans les produits du PNUÉ : <http://www.chem.unep.ch/unepsaicm/cip/default.htm>
25. Une telle allocation de partage des coûts doit s'effectuer à la lumière a) des coûts publics masqués de la gestion de la commercialisation des produits chimiques et b) des avantages privés d'une meilleure réglementation. Voir chapitre VII, Financement durable au moyen de systèmes de recouvrement des coûts.
26. Comme c'est indiqué dans la Déclaration de Dubaï sur la gestion internationale des produits chimiques de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, 2006, paragraphe 20 : « Nous soulignons qu'il incombe à l'industrie de mettre à la disposition des parties concernées les données et les informations relatives aux effets des produits chimiques sur la santé et l'environnement qui sont nécessaires pour utiliser en toute sécurité les substances chimiques et leurs produits dérivés » (p. 9).
27. Bucht (2008); p. 27.
28. Adapté de Bucht (2008); p. 28.
29. Pour de plus amples informations sur la raison d'être et la valeur

- de cette approche, voir : www.who.int/heli et www.unep.org/roa/hesa/
30. Voir le chapitre « Financement durable au moyen de systèmes de recouvrement des coûts » des présentes Orientations et en particulier les sections G et I.
 31. Voir FAO (2007); p. 49.
 32. Pour de plus amples informations sur le SGH, voir : <http://www.unitar.org/cwm/ghs> et les publications sur la même question.
 33. Plusieurs conventions relatives aux produits chimiques soit font référence au SGH, soit utilisent ses critères dans leurs exigences. Pour de plus amples informations, voir : UNITAR (juin 2010); p. 9.
 34. Voir : http://www.who.int/ipcs/publications/pesticides_hazard/en/
 35. Il convient de noter que les Parties à l'OMC doivent notifier le secrétariat de leurs décisions en matière d'interdictions et de restrictions.
 36. FAO (2002); article 7.5, p. 23.
 37. Voir en particulier : FAO (avril 2010), FAO (janvier 1989). Pour d'autres directives pertinentes, voir : <http://www.fao.org/agriculture/crops/core-themes/theme/pests/pm/code/list-guide/en/> et FAO (2007); p. 42 à 49.
 38. Pour les définitions de « l'homologation », voir : PISSC-IOMC (août 1998); annexe 2, p. 75, ainsi que FAO (novembre 2002); p. 5.
 39. Voir par exemple : FAO (2007); p.43.
 40. Voir par exemple : OIT, Encyclopédie de sécurité et de santé au travail, Partie VII. « L'environnement », art. Lois et règlements, http://www.ilo.org/safework/info/databases/lang--en/WCMS_113329/index.htm
 41. L'article 8.2 du Code de conduite de la FAO recommande spécifiquement que les fabricants garantissent que les pesticides exportés respectent les mêmes normes de qualité que des produits domestiques comparables.
 42. Une sanction est définie en général comme « le préjudice, la perte de récompense ou l'intervention coercitive annexée à une violation d'une loi comme moyen d'appliquer la loi ». Adaptée du dictionnaire électronique Merriam Webster, disponible à l'adresse suivante : <http://www.merriam-webster.com/dictionary/sanction>. Dans cette approche, une « pénalité » est définie comme une sanction négative.
 43. PNUE (1995); p. 40.
 44. En vertu de la Convention de Bâle par exemple, les Parties sont tenues de considérer le trafic illicite de déchets dangereux comme une activité criminelle (article 9).
 45. Voir par exemple : Organisation internationale du Travail (OIT), Encyclopédie de sécurité et de santé au travail, « Partie VII. L'environnement, art. Lois et règlements », disponible à l'adresse : http://www.ilo.org/safework/info/databases/lang--en/WCMS_113329/index.htm
 46. Pour de plus amples informations sur les bénéfices découlant de la participation des parties prenantes au processus de formulation de politiques, voir par exemple : PISSC-IOMC (août 1998), examen du Projet UNITAR/PNUD/FEM sur l'élaboration de plans d'action (avril 2005) et UNITAR-IOMC (janvier 2004).
 47. La discussion suivante n'expose pas en détail tous les cas nationaux individuels et la totalité des catégories et facteurs de coûts ne conviennent pas en toutes circonstances. L'objectif est au contraire de donner un aperçu des différentes catégories de coûts généralement prévues en vue de l'élaboration, de la mise en place et de l'application d'une nouvelle législation relative aux produits chimiques et des facteurs influant sur l'ampleur de ces coûts.
 48. SAICM/ICCM.2/12 : 7 à 9 et par. 28 à 31.
 49. SAICM/ICCM.2/12, par. 29.
 50. Les redevances désignent les tarifs en général imposés à une source de pollution pour financer la prestation de service, l'administration et l'application de la législation concernant cette pollution donnée. Les frais sont versés en rémunération de services administratifs.
 51. FAO (2004) : 56 à 57.
 52. Voir SEAFDEC (2000) Use of Chemicals in Aquaculture in Asia, http://www.seafdec.org.ph/pdf/Use_of_Chemicals_in_Aquaculture_in_Asia.PDF, consulté le 16 juin 2010.
 53. Voir par exemple, l'Australie et la Nouvelle-Zélande : <http://www.daff.gov.au/aqis/import/food>, consulté le 15 juin 2010.
 54. OMS/PNUE (2008) : 66-67.
 55. OMS/PNUE (2004).
 56. Wilson et Tiddsell (2001), Wilson (2002).
 57. Voir Wallsten et Whitfield (1986); Schwarz (1994); Salkever (1995); Grosse et al. (2002), Landrigan et al. (2002); Tsai et Hatfield (2010), <http://www.csun.edu/~vchsc006/lead.pdf>, consulté la dernière fois le 30 mars 2011.
 58. Voir Hylander et Goodsite (2006); Trasande et al. (2005, 2010).
 59. PNUE (2009) Ecosystem Management Programme: A New Approach to Sustainability, <http://www.unep.org/ecosystemmanagement/LinkClick.aspx?fileticket=gbPVsoUCp-E%3D&tabid=293&language=en-US>, consulté le 16 juin 2010.
 60. TEEB (2009), L'économie des écosystèmes et de la biodiversité pour les décideurs nationaux et internationaux – Résumé : Prendre en compte la valeur de la nature, <http://www.teebweb.org/LinkClick.aspx?fileticket=I4Y2nqqliCg%3d&tabid=1021&language=en-US>, consulté la dernière fois le 16 juin 2010.
 61. TEEB (2010:8).
 62. Voir Perrot-Maitre (2006), <http://www.ibcperu.org/doc/isis/8085.pdf> consulté la dernière fois le 30 mars 2011.
 63. Voir New York City Watershed Programme, Department of Environmental Conservation, New York State, <http://www.dec.ny.gov/lands/25599.html>, consulté le 16 juin 2010.
 64. AccountAbility (2007) <http://www.accountability21.net/default2.aspx?id=982>, consulté la dernière fois le 14 juin 2008.
 65. O'Connor (1998):107.
 66. Une substance orpheline est une substance disponible sur le marché, pour laquelle on ne peut pas retrouver de producteur ni d'importateur spécifique.
 67. Voir ci-dessus la discussion sur le respect des règles de commerce international page 28.
 68. Adapté de : UNITAR (janvier 2004), Développer et soutenir un Programme national intégré de gestion des produits chimiques et des déchets, p. 30 à 31.

www.unep.org

Programme des Nations Unies pour l'environnement
P.O. Box 30552 Nairobi, 00100 Kenya
Tel: (254 20) 7621234
Fax: (254 20) 7623927
E-mail: publications@unep.org
web: www.unep.org



Les Orientations visent à fournir un appui pratique et progressif aux décideurs pour renforcer la législation nationale et les structures institutionnelles afin de parvenir à une gestion rationnelle des produits chimiques, notamment par des propositions de mesures de financement des activités d'administration nécessaires en la matière.