



**Programme des Nations Unies
pour l'environnement**



UNEP

**Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et
l'agriculture**



Distr.
GENERALE

UNEP/FAO/PIC/INC.1/6
19 décembre 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE DE NEGOCIATION INTERGOUVERNEMENTAL
CHARGE D'ELABORER UN INSTRUMENT INTERNATIONAL
JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT PROPRE A ASSURER
L'APPLICATION DE LA PROCEDURE DE CONSENTEMENT
PREALABLE EN CONNAISSANCE DE CAUSE DANS LE CAS
DE CERTAINS PRODUITS CHIMIQUES ET PESTICIDES
DANGEREUX QUI FONT L'OBJET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Première réunion
Bruxelles, 11-15 mars 1996

EXPERIENCE ACQUISE EN CE QUI CONCERNE L'APPLICATION
DE LA PROCEDURE DE CONSENTEMENT PREALABLE
EN CONNAISSANCE DE CAUSE

Note du Secrétariat

1. Le présent document décrit l'expérience acquise en ce qui concerne l'application de la procédure volontaire PIC du consentement préalable donné en connaissance de cause définie dans la version modifiée des Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international et dans le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

**I. CONTACTS ENTRE LA FAO/LE PNUE ET LES AUTORITES NATIONALES
DESIGNEES/LES ETATS APPLIQUANT LA PROCEDURE PIC**

2. La FAO et le PNUE ont tous deux, aux termes du Code de conduite de la FAO et des Directives de Londres du PNUE, reçu de leurs organes directeurs le mandat d'appliquer la procédure PIC pour les pesticides et les produits chimiques respectivement. Dans le cadre de ses travaux sur la mise en oeuvre de la procédure PIC, le Secrétariat FAO/PNUE a noué des contacts approfondis avec les

pays participants. En septembre 1991, il a lancé la procédure en adressant les six premiers documents d'orientation des décisions sur les pesticides à tous les Etats participants. Cette activité et d'autres sont décrites plus en détail dans un document séparé qui décrit l'application de la procédure PIC et la procédure d'échange d'informations.

3. Le groupe mixte FAO/PNUE d'experts sur la procédure PIC a tenu huit réunions depuis sa création en décembre 1989. Au cours de ces réunions, il a recensé de nombreux problèmes et en a débattus à la lumière de l'expérience acquise au fur et à mesure de la mise en oeuvre de la procédure. Les associations du secteur industriel et les organisations non-gouvernementales, qui disposent de leur propre réseau de contact tant avec le secteur industriel qu'avec les pouvoirs publics, ont aussi fourni des données utiles.

4. Lors des séminaires de formation qui ont eu lieu avec les autorités nationales désignées (AND) et d'autres organismes publics, la FAO et le PNUE ont obtenu des renseignements concernant l'expérience acquise par les pays en ce qui concerne l'application de la procédure PIC ainsi que des recommandations à cet égard. Les rapports de plusieurs de ces ateliers sont disponibles.

5. La procédure PIC est appliquée à titre volontaire depuis 1991. A ce jour, un mode de fonctionnement unique a été utilisé pour un large éventail de produits chimiques, de mélanges et de préparations soumis à des degrés et types de contrôle très divers au niveau national. Il est admis qu'il faut maintenant préciser les critères en fonction desquels un produit chimique doit être soumis à la procédure (interprétation des termes "interdit" et "strictement réglementé", par exemple), les définitions des trois catégories d'utilisation (pesticides, produits chimiques industriels et produits chimiques de grande consommation), ce qu'il faut entendre par utilisation principale et accessoire, etc, de manière à assurer une application plus efficace. Ces questions sont examinées dans un document séparé qui traite des problèmes liés à l'application de l'actuelle procédure PIC de type volontaire (voir UNEP/FAO/PIC/INC.1/5).

II. EXPERIENCE ACQUISE PAR LES PAYS EN CE QUI CONCERNE L'APPLICATION DE LA PROCEDURE PIC

6. On trouvera ci-après un certain nombre de questions fréquemment soulevées par les AND et d'autres organismes publics dans le cadre de la mise en oeuvre de l'actuelle procédure PIC.

Autorités nationales désignées (AND)

7. La procédure PIC a été conçue pour aider les pays dotés de ressources limitées à prendre des décisions concernant l'importation de certains produits chimiques. Les ADN ont des difficultés à assumer les responsabilités qui leur incombent aux termes de la procédure PIC dans la mesure où les pays considérés ne disposent pas des capacités institutionnelles et financières voulues, et qu'ils n'ont pas accès aux

/...

compétences techniques et aux informations nécessaires pour adopter les décisions que suppose la procédure. De plus, les activités liées à l'application de la procédure PIC représentent souvent un surcroît de travail excessif pour les AND, déjà surchargées par leur programme de travail ordinaire.

Appui fourni par le Secrétariat FAO/PNU

8. On attend beaucoup du Secrétariat FAO/PNU et du rôle qu'il peut jouer dans un système d'échange de renseignements. Or, le Secrétariat peut, dans le meilleur des cas, servir de catalyseur en mettant en place des mécanismes qui facilitent les échanges d'informations entre les pays eux-mêmes ou entre les pays et les organisations internationales concernées. Si l'on admet que les pays importateurs ont souvent besoin d'informations et d'une assistance supplémentaire et si l'on considère les ressources limitées dont dispose le Secrétariat, il faut améliorer les systèmes permettant aux pays importateurs d'obtenir directement à la source des renseignements complémentaires. En outre, il faut favoriser l'assistance bilatérale pour soulager le Secrétariat.

Processus de décision au niveau national

9. Dans maints pays, les données locales indispensables pour prendre les décisions concernant les conditions nationales d'utilisation, (effets concrets des produits sur la santé et l'environnement dans le pays, types et quantités de produit chimique utilisés, potentiel d'exposition, etc.) font défaut.

10. Il importe de bien organiser et coordonner les activités des organismes publics et autres organismes concernés, et d'établir les mécanismes interinstitutions voulus pour assurer une coordination et un suivi.

11. La procédure PIC a été conçue pour aider les pays dotés de ressources limitées à prendre des décisions concernant l'importation de certains produits chimiques, en aucun cas pour servir de cadre juridique au processus de décisions. C'est à chaque pays qu'il incombe de créer le cadre juridique ou réglementaire nécessaire pour adopter puis faire appliquer les divers types de décisions requis aux termes de la procédure PIC. La procédure vise à renforcer le processus national de décision, non à s'y substituer. C'est à chaque pays qu'il appartient d'adopter des décisions concernant l'utilisation de produits chimiques particuliers en considérant les éventuels effets de ces produits sur la santé et l'environnement, ainsi que sur d'autres facteurs applicables aux conditions nationales.

12. Le processus de décision lié à la procédure PIC est parfois considéré comme une activité séparée liée aux échanges davantage que comme un aspect de la responsabilité qu'a l'Etat de protéger la santé et l'environnement, et de veiller à la sécurité. L'Etat doit, après avoir procédé à une analyse risques/avantages, prendre sa décision en se demandant s'il faut autoriser la

/...

commercialisation et l'utilisation du produit considéré sur son territoire. Les aspects liés aux échanges - informer les exportateurs potentiels des décisions des pays importateurs et s'y conformer par exemple - sont destinés à donner effet aux décisions touchant à la protection de la santé et de l'environnement.

Documentation et communications

13. Beaucoup de pays participants manquent de sources d'informations fiables. Bien qu'une liste de source d'informations soit fournie dans les documents d'orientation des décisions, maints pays en développement se plaignent de n'avoir pas aussi aisément accès aux publications que les pays développés. Les documents en provenance d'organisations et de programmes internationaux sont considérés comme des sources d'information d'une grande importance et il faudrait encourager l'accès le plus large possible à ces documents.

14. Les documents justificatifs utilisés dans le cadre de la procédure PIC ne sont disponibles qu'en trois langues (anglais, espagnol et français) de sorte que de nombreux pays doivent travailler dans une langue étrangère.

15. La nécessité de pouvoir procéder à des communications rapides a été soulignée en maintes occasions. Ordinateurs, télécopieurs et photocopieuses facilitent l'application efficace de la procédure mais tous les pays n'en disposent pas toujours.

16. Il faut aider les AND à établir des communications directes, échanger des informations et, le cas échéant, partager le maximum de connaissances spécialisées, notamment grâce à la création de réseaux régionaux et sous-régionaux.

Réponses des pays importateurs

17. A la date du 10 décembre 1995, 73 pays et l'ensemble des pays de l'Union européenne avaient fourni des réponses concernant les importations pour la première série de six pesticides et 68 pays ainsi que tous les pays de l'Union européenne pour la deuxième série de pesticides. Au total, 43 pays ont fourni des réponses pour les produits chimiques industriels. Seul un petit nombre de pays a adressé des formulaires complets de réponses des pays importateurs complets dans le délai de 90 jours imparti. Dans la plupart des cas, un long échange de correspondance est requis pour obtenir un formulaire convenablement rempli, signé et daté, reflétant la position officielle du pays importateur.

18. La période de 90 jours stipulée pour le renvoi du formulaire concernant les importations est apparemment trop limitée. En raison des contraintes juridiques, administratives et techniques, il est difficile - voire impossible - de prendre les décisions voulues dans un délai aussi court. Bien qu'une "décision provisoire" soit possible, l'utilisation systématique par les pays de cette option irait à l'encontre du but même de la procédure.

19. Dans le cas des pesticides, nombre des décisions en matière d'importation relevant de la procédure sont examinées par les organes de contrôle des pesticides et d'autres organismes désignés par la loi qui ont été mis en place conformément aux recommandations du Code de conduite. Le processus de décision relatif aux produits chimiques autres que les pesticides est souvent moins bien défini au niveau national et peut expliquer en partie le faible nombre de réponses. Dans certains cas, les pays ont pris des mesures pour interdire l'utilisation d'un produit chimique avant le lancement de la procédure PIC et n'en ont pas informé le Secrétariat.

Contrôle des importations

20. La procédure PIC est conçue de manière à faciliter la mise en oeuvre des décisions des pays importateurs grâce à un mécanisme permettant d'obtenir et de communiquer officiellement les décisions de ces pays concernant l'expédition de certains produits chimiques. Elle ne dispense pas de la nécessité de contrôler les importations par un contrôle douanier, des systèmes de surveillance, l'éducation et l'information par exemple). Les pays importateurs doivent admettre qu'on ne peut attendre de la procédure PIC qu'elle permette d'éliminer les sources de produits chimiques interdits étant donné que certains pays exportateurs ne l'appliquent pas et que les produits chimiques peuvent être transbordés.

21. Il subsiste un doute quant à l'interprétation des réponses concernant les importations. Très souvent, les informations sur les conditions d'importation semblent porter sur la réglementation nationale ou les conditions d'utilisation qui s'appliquent dans le pays considéré après que l'importation a eu lieu. Or, le but de la procédure devrait être d'indiquer aux exportateurs si l'exportation peut avoir lieu et, dans l'affirmative, quelles conditions l'exportateur doit respecter.

22. Il n'existe pas de mécanisme pour obtenir des informations sur l'importateur dans le pays d'importation. De nombreux pays ont reçu des renseignements concernant les exportations en provenance d'autres pays mais n'ont pas été en mesure de suivre l'importation et l'utilisation faite sur place du produit chimique faute de connaître le point d'entrée sur le territoire et les modalités de commercialisation du produit, entre autres.

23. Le manque, voire l'absence, de contrôle sur l'importation de produits chimiques toxiques au point d'entrée sur le territoire peut supprimer une grande partie des avantages liés à l'application de la procédure PIC. Il est donc impératif de renforcer ces contrôles pour assurer le succès de la procédure.

Infrastructures

24. Dans de nombreux cas, les pays disposent d'un cadre réglementaire minimum pour assurer le contrôle des pesticides mais il n'existe souvent pas de système comparable pour les autres produits chimiques. Quand de tels cadres existent, ils sont souvent sans liens les uns avec les autres et ne couvrent qu'un type limité de produits chimiques ou d'activités liées à de tels produits. Cette absence de structure de réglementations se double souvent d'un manque de communication et de coopération entre ministères.

/...

Etant donné qu'une gestion efficace des produits chimiques requiert la participation de toute une série de ministères ou d'organismes dans un pays donné, ces difficultés constituent un obstacle certain à l'application effective de la procédure PIC dans maints pays.

25. Plus de 140 pays appliquent actuellement la procédure PIC. Leurs capacités à adopter et appliquer des décisions dans ce domaine diffèrent considérablement. La procédure PIC a été conçue en tenant compte des différents niveaux de développement des pays participants : situation économique, cadre législatif, présence de responsables qualifiés, connaissances des informations et accès aux données, etc. La procédure PIC ne permet cependant pas de faire l'économie de systèmes de contrôle des importations (contrôle douanier, systèmes de surveillance, éducation et information).

Assistance technique pour la mise en oeuvre de la procédure

26. Les AND de nombreux pays en développement ont souvent évoqué et souligné la nécessité de renforcer la recherche en ce qui concerne les conséquences pour l'environnement de l'utilisation de produits chimiques dans les écosystèmes tropicaux.

27. La sélection de solutions de remplacement économiques, moins dangereuse et aisément disponibles pour les produits chimiques interdits ou strictement réglementés pose à de nombreux pays un grave problème que la plupart des AND ont du mal à résoudre. Aussi, chaque fois que cela est possible, il convient de recenser dans les documents d'orientation des décisions des solutions de rechange aux produits figurant sur la liste de la procédure PIC, d'en déterminer le coût en recherchant si elles sont appropriées.

28. Maints pays ont mis l'accent sur la nécessité d'assurer une formation concernant la procédure PIC et la gestion des produits chimiques en général. Ils ont également souligné que les ADN mais aussi des représentants des autres secteurs concernés et les décideurs devaient aussi être informés et formés.

III. RESULTATS D'UNE ENQUETE SUR L'APPLICATION DU CODE DE CONDUITE RELEVANT DE LA PROCEDURE PIC

29. Les premiers résultats d'une enquête réalisée par la FAO en 1993-1994 pour évaluer le degré d'application du Code de conduite donnent quelques indications sur la mise en oeuvre actuelle de la procédure PIC au niveau national, en tout cas pour ce qui concerne la gestion des pesticides. Les réponses suivantes soulignent les difficultés résultant d'un manque d'infrastructures et de communications entre ministères :

- 34 % des pays en développement ayant répondu au questionnaire de la FAO ont indiqué qu'ils n'avaient pas notifié à la FAO les mesures prises pour interdire ou réglementer strictement l'utilisation ou la manutention de pesticides pour des raisons de santé ou de protection de l'environnement;

/...

- . 27 % (16 sur 60) des pays importateurs de pesticides appliquant la procédure n'ont pas encore défini de dispositif pour recevoir et traiter les informations relatives à la procédure PIC;
- . 56 % (5 sur 9) des pays développés exportateurs de pesticides ont indiqué qu'ils n'étaient pas parvenus à utiliser la procédure de façon efficace - fût-ce en partie seulement - pour informer leurs exportateurs et leur industrie des pesticides des décisions des pays importateurs appliquant la procédure PIC;
- . 50 % (4 sur 8) des pays développés exportateurs de pesticides ont indiqué qu'en 1993-94, époque à laquelle ils ont répondu au questionnaire, les mesures qu'ils avaient prises pour empêcher les exportations vers des pays ne souhaitant pas importer un certain pesticide n'ont été efficaces qu'en partie, dans le meilleur des cas.

IV. AUTRES PROBLEMES D'ORDRE GENERAL LIES A LA GESTION DES PRODUITS CHIMIQUES

30. Beaucoup d'autres problèmes liés à la gestion des produits chimiques ont également été soulevés et examinés en liaison avec les AND et les Etats. L'application de la procédure PIC ne peut être qu'un premier pas utile vers la mise en place de dispositifs efficaces pour la gestion des pesticides et autres produits chimiques. Quelques-uns des autres problèmes d'ordre plus général soulevés ont été les suivants :

a) Il faut harmoniser sur le plan régional les législations nationales pour faciliter l'établissement de normes similaires et réduire les obstacles commerciaux;

b) Certains Etats ne disposent pas d'une liste des produits chimiques fabriqués, importés ou utilisés sur leur territoire. Les pays qui possèdent déjà plusieurs listes de produits chimiques devraient envisager de les refondre si possible ou en tout cas d'en clarifier les relations;

c) Les AND manquent de la formation et des autres ressources nécessaires pour assurer l'application de la procédure PIC avec succès, et notamment prendre des décisions appropriées en temps opportun;

d) Il faut créer des centres régionaux de formation et d'assistance pour offrir des services concernant l'efficacité biologique, les effets sur l'environnement dans les écosystèmes tropicaux ou en haute altitude, l'inventaire des solutions de remplacement, etc;

e) Des programmes sont nécessaires pour répertorier les principales installations potentiellement dangereuses ainsi que les émissions toxiques pour assurer la préparation nécessaire aux accidents mettant en cause des substances chimiques, les prévenir et y faire face;

f) L'industrie n'est pas suffisamment consciente du rôle important qu'elle joue dans l'application efficace de la procédure PIC et la gestion rationnelle des produits chimiques;

/...

g) Les liens avec les aspects de la procédure PIC relatifs aux douanes, au transport et aux échanges doivent être davantage soulignés. Des mesures appropriées sont à envisager pour assurer la différenciation voulue et permettre ainsi aux responsables des douanes et des services commerciaux des pays importateurs d'identifier aisément les produits chimiques relevant de la procédure PIC. Les organisations internationales concernées doivent coopérer pour s'assurer que les dispositions applicables aux aspects commerciaux de la procédure (classification, conditionnement et étiquetage, documents d'expédition, etc .) sont bien intégrées aux procédures administratives liées aux formalités douanières, au transport et aux échanges internationaux;

h) Une coopération et une coordination renforcées doivent s'instaurer entre les autres organisations internationales concernées dans le domaine de la gestion des produits chimiques et notamment en ce qui concerne l'évaluation des risques, la prévention et les mesures de contrôle ainsi que les plans d'intervention d'urgence.

V. CONCLUSIONS

31. L'expérience acquise en ce qui concerne l'application de la procédure PIC a fourni des indications utiles sur les points forts et les faiblesses de ladite procédure telle qu'elle est décrite dans les Directives de Londres et le Code de conduite. Lorsqu'on examine la forme et le contenu de l'instrument juridiquement contraignant, il faut accorder l'attention voulue aux points susmentionnés. Il faut s'attaquer à bon nombre des problèmes soulevés pour que cet instrument puisse avoir les effets escomptés.
