



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1994/6
18 avril 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Deuxième session
16-27 mai 1994
Point 6 b) de l'ordre du jour provisoire*

ÉTUDE DES GROUPES D'ÉLÉMENTS SECTORIELS : PREMIÈRE PHASE :
SUBSTANCES CHIMIQUES TOXIQUES ET DÉCHETS DANGEREUX

Substances chimiques toxiques

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	2
I. APERÇU GÉNÉRAL	3 - 8	2
II. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS EN CE QUI CONCERNE LES DOMAINES D'ACTIVITÉ MENTIONNÉS AU CHAPITRE 19 D'ACTION 21	9 - 77	3
A. Coopération internationale	9 - 51	3
B. Résultats obtenus par divers pays	52 - 61	15
C. Technologie et financement	62 - 77	18
III. CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES	78 - 109	21
A. Conclusions	81 - 88	21
B. Propositions concernant les mesures à prendre	89 - 109	23

* E/CN.17/1994/1.

INTRODUCTION

1. Dans sa décision 1993/314 du 29 juillet 1993, le Conseil économique et social a approuvé l'ordre du jour provisoire de la deuxième session de la Commission du développement durable, lequel prévoit, en son point 6 b), une étude des groupes d'éléments sectoriels : première phase : substances chimiques toxiques et déchets dangereux.

2. La Commission a prié le Secrétaire général d'inclure dans des rapports thématiques comme le rapport à l'examen, qui correspondent aux groupes d'éléments sectoriels d'Action 21, des informations sur les principales activités que les pays entreprennent ou envisagent d'entreprendre dans le domaine considéré. Pour que le Secrétariat dispose de suffisamment de temps pour analyser les informations qui lui auraient été communiquées, la Commission a prié instamment les gouvernements de présenter leur rapport au moins six mois avant la tenue des sessions de la Commission (E/1993/24, Add.1). Malheureusement, le Secrétariat n'ayant, lors de l'établissement du présent rapport, reçu qu'un petit nombre de rapports nationaux, il n'a pu exploiter, pour l'essentiel, que les informations provenant des organismes des Nations Unies.

I. APERÇU GÉNÉRAL

3. Près de 11 millions de substances chimiques naturelles ou artificielles ont été identifiées¹. Cent mille environ font actuellement l'objet d'une production commerciale, dont 1 500 représentent à elles seules 95 % de la production mondiale de substances chimiques. Un millier environ de nouvelles substances sont commercialisées chaque année.

4. Depuis quatre décennies, la croissance de l'industrie chimique mondiale est phénoménale. Le chiffre des ventes de produits chimiques a atteint 1 milliard 206 millions de dollars en 1991, la part la plus importante étant revenue aux produits pétrochimiques avec environ 40 % des ventes. Cette année-là, l'industrie chimique a représenté 7 % du PIB mondial et 9 % du commerce international. Les principaux marchés et bases de production sont l'Europe occidentale, les États-Unis et le Japon, qui concentrent 90 % de la production et des ventes mondiales².

5. La mise au point de produits chimiques et autres substances, principalement dans les pays industriels, s'oriente de plus en plus vers des produits plus complexes tels que les alliages frittés, les matériaux composites, les céramiques et les matériaux hybrides. On peut s'attendre à voir utiliser de plus en plus les produits chimiques dans les industries alimentaires et pharmaceutique, l'ingénierie et le secteur du bâtiment et des travaux publics.

6. Toutefois, dans les secteurs des peintures et des colles, du génie chimique, de la fabrication de produits métalliques, et de la blanchisserie et du nettoyage à sec, on enregistre déjà une tendance à la simplicité de fabrication et à une utilisation accrue des systèmes à base d'eau, tendance due souvent à une prise en compte de l'environnement, du moins dans certaines régions³. On prévoit une spécialisation accrue de cette branche d'activité

devant déboucher sur un développement des échanges internationaux, et une croissance de la fabrication de produits chimiques dans les pays en développement.

7. L'utilisation de plus en plus répandue et importante des produits chimiques dans tous les secteurs est allée de pair avec une accumulation d'éléments établissant les effets néfastes de ces produits, à savoir la pollution des terres, des cours d'eau, des mers et de l'atmosphère. L'industrie chimique s'est développée sans que ses promoteurs en connaissent bien l'impact sur la santé et l'environnement et en tiennent suffisamment compte, en particulier en ce qui concerne les risques à long terme. Des événements spectaculaires comme le déversement industriel de mercure à Minamata (Japon), qui a empoisonné des milliers de personnes, et les fuites qui se sont produites dans une usine de fabrication de pesticides à Bhopal (Inde), lesquelles ont tué plus de 2 000 personnes et en ont rendu aveugles ou blessé 200 000 autres, ont rendu les risques de plus en plus manifestes. Les mesures de lutte contre la pollution ne sont souvent mises en oeuvre qu'une fois l'accident survenu. En règle générale, on n'applique pas le principe de précaution : les substances chimiques que l'on se propose de fabriquer ne font pas l'objet d'études d'impact sur la santé et l'environnement avant de passer par les cycles de fabrication, de consommation et d'évacuation des déchets. Lorsque l'on procède à une évaluation des risques, c'est essentiellement du point de vue du risque pour la santé. Ce n'est qu'assez récemment que l'on a ajouté la prise en compte de l'environnement, et les méthodes d'analyse du risque pour l'environnement sont encore balbutiantes⁴.

8. La tendance à la complexification des produits fabriqués par l'industrie chimique mondiale accroît inévitablement l'exposition aux polluants et les risques associés à tous les stades de la fabrication, du transport, du stockage et de l'utilisation, particulièrement dans le cas des pesticides et des engrais employés dans l'agriculture, secteur qui dispose de fort peu de moyens garantissant une utilisation sans danger de ces produits. De par leur nature toxique, les pesticides posent les problèmes les plus graves.

II. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS EN CE QUI CONCERNE LES DOMAINES D'ACTIVITÉ MENTIONNÉS AU CHAPITRE 19 D'ACTION 21

A. Coopération internationale

9. Au chapitre 19 d'Action 21, intitulé "Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux", la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a souligné qu'une utilisation importante des produits chimiques est indispensable pour atteindre les objectifs sociaux et économiques de la communauté internationale et que les meilleures techniques actuelles montrent que ces produits peuvent être utilisés partout suivant des modalités présentant un bon rapport coût-efficacité et très sûres. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour garantir une gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques toxiques basée sur les principes du développement durable et de l'amélioration de la qualité de la vie de l'humanité. Dans cet ordre d'idées, celle-ci est confrontée, surtout dans les pays en développement, à deux problèmes principaux : elle ne dispose pas de suffisamment d'informations scientifiques pour évaluer les risques associés à

/...

l'utilisation d'un grand nombre de produits chimiques, et manque de ressources pour évaluer les risques concernant les substances chimiques pour lesquelles elle dispose de données. Par ailleurs, la CNUED a fait valoir que la contamination brute par les agents chimiques, qui a des effets délétères sur la santé, la structure génétique, la reproduction et l'environnement, perdure dans certaines des plus importantes régions industrielles du monde. La régénération requerra des investissements massifs et la mise au point de nouvelles techniques. On commence seulement à comprendre la nature et l'importance des incidences à long terme de la pollution sur les processus chimiques et physiques fondamentaux de l'atmosphère et du climat terrestres eux-mêmes. La CNUED a constaté qu'un grand nombre d'organismes internationaux oeuvrent dans le domaine de la sécurité des substances chimiques. De nombreux pays ont lancé des programmes de travail pour promouvoir la prévention des risques chimiques. Ces travaux ont une résonance internationale dans la mesure où les risques chimiques ne connaissent pas les frontières. Cependant, il est nécessaire de renforcer sensiblement les actions entreprises aux niveaux national et international pour parvenir à une gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques.

10. Dans ce contexte, la CNUED a approuvé six domaines d'activité aux niveaux national et international : a) développement et accélération de l'évaluation internationale des risques chimiques; b) harmonisation de la classification et de l'étiquetage des substances chimiques; c) échange d'informations sur les substances chimiques toxiques et les risques chimiques; d) mise en place de programmes de réduction des risques; e) renforcement des moyens et du potentiel dont dispose chaque pays pour gérer les substances chimiques; f) prévention du trafic international illicite de produits toxiques et dangereux.

11. Malheureusement, seul un petit nombre de rapports ont été soumis par des gouvernements sur les progrès accomplis dans l'exécution des programmes correspondant aux six domaines d'activité précités. Il s'ensuit que la portée du présent rapport est limitée; il ne sera possible de procéder à une évaluation mûrement pesée des progrès réalisés que lorsque l'on disposera d'informations beaucoup plus fournies sur les expériences nationales en la matière. Toutefois, en sa qualité de chef de projet, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), a présenté un rapport détaillé sur les activités des organismes des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales. Les développements qui suivent sont donc principalement axés sur la façon dont le système des Nations Unies exécute les programmes en question et s'achèvent sur un aperçu des nouvelles initiatives à prendre pour en accélérer l'exécution.

1. Développement et accélération de l'évaluation internationale des risques chimiques

12. Une évaluation du risque chimique ne peut être réalisée que si l'on dispose de données sur les propriétés de la substance considérée et sur l'exposition à cette substance. Ces données sont essentiellement fournies par les entreprises privées, le secteur public et les établissements de recherche privés. L'homologation internationale est subordonnée à la qualité des données et aux méthodes d'essai. On citera en particulier les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du Programme international sur la sécurité des substances chimiques (PISSC), programme géré conjointement par l'Organisation internationale du Travail (OIT), le PNUE et l'Organisation

mondiale de la santé (OMS), et du Comité d'experts en matière de transport des marchandises dangereuses (ONU). L'OCDE et l'Union européenne (UE) ont pris des mesures importantes pour encourager le secteur privé à produire et fournir des données de bonne qualité sur lesquelles on puisse réaliser des évaluations du risque chimique.

13. Des organisations internationales s'emploient depuis de longues années à évaluer les dangers et les risques chimiques et à élaborer des directives concernant les limites d'exposition. Il existe plusieurs types d'évaluations internationales, mais les documents relatifs aux critères d'hygiène du milieu de l'IPCS représentent les évaluations toxicologiques des substances chimiques les plus fines et les plus fiables. L'établissement de telles évaluations exige beaucoup de ressources. Actuellement, l'IPCS publie en moyenne 14 documents par an. Les délais de production sont d'eau moins deux ans.

14. Un document sur les principes scientifiques de l'évaluation et de la caractérisation du risque pour la santé lié à l'exposition aux substances chimiques et sur la formulation de critères applicables aux limites d'exposition doit être publié en 1994. Dans le cadre d'une autre initiative, l'IPCS s'emploie à rationaliser la production et l'homologabilité internationales de documents-critères décrivant les dangers et les risques liés à la toxicité. Dans cet ordre d'idées, le Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques (RISCPT) et le Centre d'écologie et de toxicologie de l'industrie chimique européenne (ECETOC) ont entrepris de dresser un inventaire de tous les documents-critères envisagés, en préparation ou publiés. De plus, l'IPCS vient de lancer, en coopération avec l'OCDE, un projet d'harmonisation des méthodes suivies par des pays ou groupes de pays en matière d'évaluation du risque toxicologique. Avec le PNUE, l'OCDE est principalement chargée de la mise au point de la méthodologie de l'évaluation des risques pour l'environnement et de l'exposition de l'environnement, tandis que l'IPCS se charge de la méthodologie d'évaluation des effets sur la santé.

15. Par ailleurs, la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR) a procédé à des évaluations toxicologiques des résidus de pesticides dans les aliments, et le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA) l'a fait pour les additifs alimentaires, les contaminants et les résidus de médicaments utilisés en médecine vétérinaire. Ce comité produit également des évaluations sur lesquelles s'appuie la Commission du Codex alimentarius pour formuler ses recommandations. Le mandat du JMPR, qui s'appellera désormais Réunion conjointe sur les pesticides (JMP), sera élargi en 1994 à l'étude de la santé publique, de l'hygiène du travail et des problèmes d'environnement. Certaines organisations ont lancé de nouvelles initiatives en matière d'évaluation du risque lié aux pesticides. L'OCDE vient de mettre en route une activité relative aux pesticides, dans le cadre de laquelle un important atelier est prévu pour faire le bilan des progrès accomplis dans le domaine de l'évaluation écologique. Une directive de l'Union européenne concernant la mise sur le marché de produits de protection phytosanitaire est entrée en vigueur en 1993. Elle s'appuie sur des directives et des critères relatifs à l'évaluation des pesticides.

16. Par ailleurs, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), l'OCDE, avec ses évaluations toxicologiques des substances chimiques fabriquées en grandes quantités, le Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la pollution des mers (GESAMP) et l'OMS sont très actifs dans le domaine de l'évaluation du risque et établissent des directives concernant l'exposition aux substances chimiques qu'ils étudient plus particulièrement. Les normes de qualité de l'air sont actualisées par le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe et seront réévaluées au regard des normes mondiales en collaboration avec l'IPCS et l'UE.

17. Plusieurs organisations, comme l'OCDE, l'OIT et l'IPCS, publient des méthodologies concernant l'évaluation du risque. Il est souvent nécessaire d'établir des priorités concernant les substances à évaluer, ce qui a été fait, par exemple, par l'IPCS, le PNUE, l'OCDE et l'UE en fonction du potentiel de risque et/ou d'exposition.

18. En 1993, l'UE a adopté une directive contenant les principes généraux de l'évaluation des risques que présentent les nouvelles substances pour les travailleurs, les consommateurs, le grand public et l'environnement, et la réglementation de l'UE régissant l'évaluation et la maîtrise des risques associés aux substances existantes est entrée en vigueur. Elle prévoit la collecte de données, selon une formule électronique harmonisée, concernant plus de 10 000 substances pendant la période allant de 1994 à 1998 et le stockage de ces données sur la base de données EUCLIDE. Des évaluations détaillées des risques seront réalisées sur des substances jugées prioritaires.

2. Harmonisation de la classification et de l'étiquetage des substances chimiques

19. Les premières initiatives internationales dans le domaine de l'harmonisation de la classification et de l'étiquetage des substances chimiques sont antérieures de quelques années à la CNUED. À la suite d'une résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1989, l'OIT a, en consultation avec plusieurs organismes internationaux, régionaux et nationaux concernés par la classification et l'étiquetage des substances chimiques, pris des mesures en vue d'établir un système harmonisé mondialement et publié un rapport contenant une évaluation de l'ampleur de la tâche. D'après le rapport (1992), quatre grands systèmes actuels devraient être utilisés pour établir un système de classification et d'étiquetage harmonisé sur le plan mondial. Ces systèmes sont : les Recommandations de l'ONU relatives au transport des marchandises dangereuses; la directive 92/32/CEE portant septième modification de la directive 67/548/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses; la loi intitulée Toxic Substances Control (réglementation des substances toxiques), complétée par le règlement relatif à la communication de renseignements sur les risques (États-Unis); et le système d'information concernant les matières dangereuses sur le lieu de travail, complété par la loi intitulée Environmental Protection (protection de l'environnement) (Canada).

20. Les Recommandations de l'ONU ont été élaborées par le Comité d'experts en matière de transport des marchandises dangereuses (ONU), dont la Commission économique pour l'Europe assure le secrétariat. Elles ont servi à établir des instruments nationaux et internationaux de réglementation de divers modes de transport. Les organisations internationales s'occupant des transports collaborent étroitement dans ce domaine.

21. En 1991/92, un centre d'information de l'OCDE, dirigé par les États-Unis, la Suède et l'Union européenne, a été établi pour harmoniser les critères de classification applicables à la toxicité aiguë par ingestion, par absorption cutanée ou par inhalation, et aux risques pour l'environnement. Il semble que l'on s'accorde à penser que ces propositions sont une base acceptable pour la poursuite des négociations et que les conséquences des changements prévus dans les différents systèmes, dont les Recommandations de l'ONU, sans être négligeables, pourraient ne pas présenter de problèmes insolubles. Le centre d'information de l'OCDE a également élaboré des propositions concernant des critères harmonisés applicables à la toxicité en milieu aquatique, en s'inspirant des critères mis au point dans l'Union européenne et les pays nordiques. Il a également procédé à des préparatifs pour élaborer des critères relatifs au sol et au milieu terrestre. L'OCDE établit en ce moment des plans de travail pour étudier l'harmonisation des critères applicables aux substances toxiques à long terme, irritants, sensibilisateurs, cancérigènes, mutagènes ou gamétotoxiques. Les experts nationaux ont commencé les travaux préliminaires en ce qui concerne les substances cancérigènes et les substances gamétotoxiques.

22. En 1992, le groupe de coordination pour l'harmonisation des systèmes de classification des substances chimiques du PISSC a été créé, avec l'OIT faisant office de secrétariat. Le groupe est une tribune informelle pour les organisations et organismes nationaux, régionaux et internationaux intéressés, dont ceux qui représentent les intérêts des travailleurs, des employeurs et des industries, et les organes concernés par la protection des consommateurs et de l'environnement. Il a accepté que l'OCDE soit l'agent de coordination pour l'harmonisation de tous les effets sur la santé et l'environnement. L'OIT sera l'agent de coordination pour l'harmonisation des risques physiques que présentent les substances chimiques et pour la communication des renseignements dans ce domaine – c'est-à-dire l'étiquetage et les notes d'information sur la sécurité des substances chimiques.

23. D'autres activités internationales ont été entreprises dans ce domaine, qu'il s'agisse de la mise en oeuvre de la Convention de l'OIT concernant les produits chimiques (1990) sur le plan national, des directives de la FAO relatives à l'étiquetage rationnel des pesticides, de l'examen par des pairs des Fiches internationales sur la sécurité en matière de produits chimiques du PISSC, ou de l'élaboration de méthodes d'essai par l'OCDE et le Comité d'experts de l'ONU. Le Centre international d'informations de sécurité et d'hygiène du travail de l'OIT (CIS/OIT) a commencé à établir des plans de travail pour l'harmonisation des renseignements communiqués au sujet des risques. En outre, le PISSC et le CIS/OIT ont procédé à une analyse préliminaire du libellé des notes d'information sur la sécurité des substances chimiques.

3. Échange d'informations sur les substances chimiques toxiques et les risques chimiques

24. L'échange d'informations sur les substances chimiques toxiques et les risques chimiques incombe à la plupart des organisations et programmes internationaux engagés dans la promotion de la sécurité des substances chimiques. Des organismes et programmes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, dont certaines sont mentionnées plus haut, fournissent divers types d'informations. Le PISSC produit des monographies sur les poisons ainsi qu'un dossier d'informations informatisé, appelé INTOX, destiné aux centres d'information sur les poisons. Le CIS/OIT a réuni et diffusé, avec l'aide de près de 70 centres nationaux, des renseignements techniques et juridiques sur la sécurité et l'hygiène du travail. L'ONUDI se prépare à créer un réseau mondial d'information sur la sécurité des substances chimiques, consacré à la production des substances chimiques et des pesticides dans les pays en développement et destiné en particulier aux petites et moyennes entreprises.

25. Le RISCPT/PNUÉ dispose de profils de données se rapportant à l'évaluation des dangers et des risques que les substances chimiques font courir à la santé et à l'environnement, à la gestion des déchets et aux renseignements juridiques sur les mesures de réglementation nationales et internationales. Le RISCPT gère également une banque de données pour l'application des Directives de Londres et du mécanisme du consentement préalable donné en connaissance de cause (PIC). Il s'emploie actuellement à ce que d'autres systèmes d'information participent de manière plus active à son réseau. Il entend également réviser sa stratégie de sélection des données et des plans afin d'établir, en coopération avec le PISSC, des comités d'experts chargés de valider la qualité des renseignements figurant dans son système. Les ensembles de données validées qui en résulteront constitueront une source de données de base d'une qualité universellement reconnue et seront nécessaires pour évaluer les risques que les substances chimiques présentent sur les plans national et international. On s'attend à ce que ces ensembles de données facilitent l'acceptation mutuelle des évaluations de risques parmi les organisations et groupes concernés.

26. Le RISCPT multiplie ses fiches relatives aux substances chimiques pour aider les pays en développement à dresser leurs propres inventaires nationaux des substances chimiques fabriquées et importées. Le RISCPT s'apprête également à devenir le dépositaire des dossiers de l'OCDE consacrés aux ensembles de données de dépistage en vue de leur distribution aux pays non membres de l'OCDE. Le PISSC, le CIS/OIT et le RISCPT/PNUÉ préparent actuellement une mémoire CD-ROM de l'ONU comprenant plusieurs bases de données sur la sécurité des substances chimiques. L'Organisation des Nations Unies a, en collaboration avec le RISCPT/PNUÉ et l'OMS, établi la Liste récapitulative des produits dont la consommation ou la vente ont été interdites ou rigoureusement réglementées, ou qui ont été retirés du marché ou n'ont pas été approuvés. La Liste, dont l'établissement a été demandé par l'Assemblée générale et qu'elle passe en revue, regroupe tous les renseignements utiles réunis et diffusés par le système des Nations Unies.

27. Plusieurs mécanismes de diffusion de renseignements ont été mis au point, tels que les Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international, adoptées par le PNUE en 1987. Ces directives, qui sont facultatives, permettent aux gouvernements de mettre en commun des renseignements scientifiques, techniques, économiques et juridiques et d'accroître ainsi la sécurité des substances chimiques. Elles ont été amendées en 1989 pour y incorporer la procédure PIC, qui a également été incorporée dans le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides de la FAO. Le PNUE et la FAO ont établi un programme commun pour aider les gouvernements, en particulier ceux des pays en développement, à appliquer cette procédure. Des activités de formation et d'assistance technique sont organisées conjointement avec l'UNITAR. Le PNUE a créé une équipe spéciale chargée d'examiner les modalités d'établissement d'un instrument juridiquement contraignant prévoyant l'application obligatoire de la procédure PIC. Un ensemble d'éléments qui pourraient figurer dans un tel instrument ont été définis et ils seront développés en 1994.

4. Mise en place de programmes de réduction des risques

28. Les programmes de réduction des risques chimiques prévoient notamment la mise en place de mécanismes de base destinés à assurer l'application d'une législation relative à la sécurité des substances chimiques et à leur étiquetage approprié, ainsi qu'à inciter l'industrie à agir de manière responsable et rationnelle. La mise en place et l'application de la procédure PIC permettent immédiatement de réduire les risques que présentent des produits chimiques interdits ou rigoureusement réglementés dans un ou plusieurs pays.

29. La réduction des risques liés à la présence de substances chimiques dans les aliments est une question abordée dans les recommandations de la Commission du Codex Alimentarius relatives aux doses journalières acceptables dans les aliments et aux limites maximales de résidus dans les produits agricoles. Ces recommandations servent à orienter les activités de réglementation de nombreux pays en matière de sécurité alimentaire. Dans le domaine de la réduction des risques liés aux pesticides, la FAO a fait adopter un code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides, fruit d'un large consensus auquel sont parvenus les gouvernements, l'industrie et les organisations non gouvernementales dans le domaine de la lutte contre les pesticides. La FAO s'apprête à en évaluer l'application. Elle a, avec le PNUE, aidé les pays en développement dans la lutte intégrée qu'ils mènent contre les ravageurs et organisé la réunion du Groupe d'experts pour la lutte intégrée contre les ravageurs dans l'agriculture. La FAO, le PNUE et l'OMS collaborent à un projet relatif à l'établissement de directives concernant le traitement et l'évacuation de quantités massives ou faibles de résidus de pesticides, particulièrement à l'intention des pays en développement. L'OCDE entend s'appuyer sur les résultats d'une récente enquête sur les activités de réduction des risques liés aux pesticides dans les États membres pour dégager des priorités en vue de travaux futurs. La directive que l'Union européenne se propose d'élaborer sur les biocides se traduira par l'établissement d'une liste d'ingrédients actifs approuvés pour les pesticides non agricoles et viendra renforcer une directive déjà en place sur les produits de protection

phytosanitaire. Certains pays ont découvert qu'en rendant onéreux un second enregistrement de pesticides anciens, ils ont éliminé du marché les substances chimiques présentant les risques les plus élevés.

30. L'OMS favorise actuellement par le biais de ses bureaux régionaux, l'application de valeurs indicatives à visée sanitaire des substances chimiques présentes dans l'air et dans l'eau. L'OIT formule des politiques et programmes pour aider à améliorer les conditions de travail en réduisant les risques d'accidents dus aux substances chimiques et fixe des normes internationales de travail dont les autorités nationales doivent s'inspirer pour appliquer ces politiques de réduction des risques.

31. Un bon moyen de réduire les risques consiste à adopter des méthodes de production moins polluantes et à évaluer et manipuler les substances chimiques compte tenu de leur cycle de vie. Le PNUE exploite une base de données fournissant des informations sur les techniques de production et les produits moins polluants. L'ONUDI et le PNUE comptent fournir davantage de données sur des méthodes de production moins polluantes, le PNUE créant des centres régionaux pour l'application de techniques moins polluantes. Les recommandations de la CEE sur la réduction, le remplacement, la récupération, le recyclage et la réutilisation de produits, résidus ou déchets industriels (1992) tiennent dûment compte du remplacement de substances dangereuses par des substances moins dangereuses ou non dangereuses en vue d'atténuer leurs effets éventuels sur la santé et l'environnement à toutes les étapes de la vie commerciale d'une substance chimique.

32. Les recommandations de l'ONU relatives au transport des marchandises dangereuses portent non seulement sur la classification et l'étiquetage, mais également sur les critères d'emballage, de transport multimodal par citernes et les méthodes d'expédition. Nombre de réglementations nationales et bien des instruments internationaux s'en inspirent, notamment le Code maritime international des marchandises dangereuses (sous les auspices de l'OMI) et l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (sous les auspices de la CEE). Elles inspirent également les méthodes d'action d'urgence.

33. L'élimination graduelle des chlorofluorocarbones (CFC) est visée par la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone sous sa forme modifiée. Il s'agit là d'un exemple concret du programme mondial de réduction des risques, lancé par le PNUE.

34. L'OCDE a mis au point un programme international de coopération en matière de réduction des risques. Quelques substances (plomb, cadmium, mercure, dichlorométhane et produits ignifugeants bromés) ont été choisies par des pays membres de l'OCDE dans le cadre d'un projet pilote sur la réduction des risques. Le programme a été élargi pour couvrir la prévention des risques en étroite coopération avec le programme de prévention et de lutte contre la pollution. Un certain nombre de nouvelles formules seront envisagées comme l'utilisation de registres relatifs au rejet et au transfert de polluants. Il s'agira par

ailleurs de déterminer des méthodes pratiques applicables aux substances ayant la même structure, le même usage et les mêmes propriétés dangereuses, ou fabriquées suivant les mêmes procédés.

35. Les organisations internationales se sont employées sans relâche à trouver les moyens leur permettant de prévenir les accidents chimiques majeurs dans des installations fixes ou d'y faire face. La directive de l'Union européenne sur les risques d'accidents majeurs liés à certaines activités industrielles constituait une initiative clef. Cette directive, communément appelée "Directive Seveso", a été adoptée en 1982. L'Union européenne envisage de la faire remanier profondément sous peu et d'en étendre le champ d'application.

36. L'OIT a publié en 1988 un manuel sur la lutte contre les risques majeurs et, en 1991, un recueil de directives pratiques pour la prévention des accidents industriels majeurs. La Convention et les Recommandations de l'OIT sur la prévention des accidents industriels majeurs ont été adoptées en 1993.

37. Une autre initiative clef du PNUE, le programme APELL (sensibilisation et préparation aux accidents industriels au niveau local), a été lancée en 1988 en coopération avec les gouvernements et le secteur privé. Son principal objectif vise à empêcher les accidents techniques et à atténuer les effets de ceux qui surviennent en aidant les responsables politiques et le personnel technique à sensibiliser les collectivités aux dangers que présentent certaines installations et à établir des plans d'intervention en cas d'événements imprévus. Le PNUE travaille actuellement avec l'OMI à l'élaboration d'activités spécifiques destinées à prévenir les accidents portuaires. Le PNUE a également dans le cadre du programme APELL et en coopération avec le PISSC, le bureau européen de l'OMS et l'OCDE, établi des directives sur le rôle du secteur de la santé dans le domaine de la planification préalable et de l'intervention en cas d'accidents chimiques. Le PISSC et les bureaux régionaux de l'OMS s'en serviront dans le cadre d'activités de formation. Des études de cas sur des programmes APELL réussis seront publiées en 1994.

38. Parmi les récentes initiatives menées dans le domaine de la prévention des accidents chimiques, on peut citer la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels adoptée par la CEE en 1992 dans le but de favoriser la coopération régionale en matière de recherche-développement, l'échange de données d'information et la mise en commun de techniques sans danger et l'ensemble des principes directeurs de l'OCDE intitulé "Accidents chimiques. Principes directeurs pour la prévention, la préparation et l'intervention" publié en 1993. L'OCDE travaille actuellement à l'élargissement du champ d'application de ses principes directeurs, y compris à l'interface des installations fixes et des divers modes de transport.

39. Le PISSC dispose de quatre principaux projets d'appui aux programmes nationaux de lutte contre les substances toxiques qui, par le biais d'un réseau mondial de centres d'informations sur les substances toxiques et d'installations médicales et de toxicologie analytique connexes, fournissent des informations 24 heures sur 24. Le PISSC envisage d'étudier l'épidémiologie des intoxications par les pesticides dans diverses parties du monde, en vue de les réduire. Un centre sur les aspects sanitaires des accidents chimiques va être créé aux Pays-Bas en coopération avec l'OMS. Le PISSC étend son projet INTOX pour

intervenir de façon plus efficace et établir de meilleurs rapports en cas d'accidents chimiques, et renforcer la surveillance continue de l'hygiène du milieu. Dans le cadre d'un projet exécuté par le bureau régional de l'OMS pour l'Europe en collaboration avec le PISSC, on procède actuellement à l'interconnexion des centres d'alerte toxique.

40. La CNUED a recommandé au secteur privé d'établir un code international relatif aux principes applicables à la gestion du commerce des produits chimiques, surtout pour ce qui est de leur élimination. Le PNUE a été invité par son organe directeur à établir un cadre international en vue de consultations avec des éléments du secteur privé sur l'élaboration d'un code de conduite sur le commerce international des substances chimiques. Au cours de la période 1992-1993, le PNUE a organisé des réunions avec les entreprises concernées et d'autres éléments du secteur privé, ainsi qu'avec des organisations internationales et des experts gouvernementaux. Le texte définitif du code de conduite devrait être établi en avril 1994.

41. Avec l'assistance d'organisations nationales et internationales comme l'OCDE et l'UNITAR, le PISSC coordonne des activités destinées à faciliter l'établissement de registres de rejet et de transfert de polluants (appelés "inventaires de rejet" dans le programme Action 21) en tant que mécanismes de réduction des risques. D'un autre côté, mais dans le même ordre d'idées, un guide de la CEE sur les inventaires de rejet de polluants atmosphériques sera établi en 1995 en collaboration avec l'Union européenne. Les inventaires de rejet de substances toxiques obligeant l'industrie à rendre compte de leurs rejets de substances toxiques dans l'environnement au titre des programmes intitulés "Droits des collectivités de savoir" ont conduit à des opérations de nettoyage volontaire dans certains pays comme les États-Unis d'Amérique.

5. Renforcement des moyens et du potentiel dont dispose chaque pays pour gérer les substances chimiques

42. La plupart des pays développés ont mis en place au moins quelques systèmes de gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques. Dans nombre de pays en développement et de pays en transition, ils sont très peu nombreux ou font défaut. Il importe donc de créer ou renforcer ces systèmes et institutions à l'échelon national et régional dans les pays en développement.

43. Préoccupé par l'insuffisance de la réglementation des substances chimiques, le PNUE a adopté en 1987 les Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international (voir plus haut). Il a mis au point, en coopération avec d'autres organismes internationaux, des programmes de formation et d'assistance technique pour l'utilisation de ses documents directifs sur la gestion des substances chimiques dans les pays en développement. Les Recommandations de l'ONU relatives aux transports des marchandises dangereuses constituent un bon cadre pour l'élaboration d'une législation nationale relative au transport des substances chimiques dangereuses. L'OIT définit les politiques et les normes internationales concernant l'innocuité des substances chimiques sur le lieu de travail. Des conventions et recommandations fixent des normes dont s'inspirent les États Membres pour élaborer une législation nationale et la mettre en pratique. L'OIT aide les pays en développement à créer ou à renforcer des

cadres nationaux devant leur permettre de ratifier les instruments qu'elle publie. Dans le cadre de sa nouvelle politique de partenariat actif, elle crée dans les principales régions des équipes multidisciplinaires d'experts chargées d'aider les autorités à évaluer les besoins nationaux en matière de sécurité et d'hygiène du travail, notamment de règles concernant l'innocuité des substances chimiques.

44. Un des objectifs du PISSC est d'améliorer les moyens dont disposent les autorités pour réaliser leur propre évaluation des risques que présentent les substances chimiques pour la santé et l'environnement. Des stages de formation sont organisés à l'intention des principaux décideurs et de certains cadres. Cependant, l'insuffisance des ressources empêche de réaliser un programme de formation de grandes dimensions. Le PISSC fournit aux pays toutes sortes d'instruments permettant d'améliorer les moyens dont ils disposent pour régler le problème de l'intoxication, notamment des directives relatives à la création et au fonctionnement de centres antipoison et un manuel sur les symptômes de l'intoxication et les premiers secours à administrer. Il élabore actuellement des directives sur les structures administratives et autres mécanismes nécessaires au renforcement des programmes nationaux relatifs à l'innocuité des substances chimiques.

45. Les bureaux régionaux de l'OMS et le RISCPT organisent également des stages de formation sur l'évaluation des dangers et des risques et le RISCPT aide en outre les pays à créer des centres nationaux d'information sur les substances chimiques. La CEE encourage les pays de la CEE non membres de l'OCDE à appliquer les règles d'évaluation des risques de cette dernière. Quelques pays en transition ont signalé qu'il fallait absolument moderniser leurs laboratoires pour leur permettre de se conformer aux directives. On serait parvenu dans un pays en transition à mettre en place progressivement ces directives, en demandant d'abord au secteur des produits pharmaceutiques de les appliquer.

46. Les organismes et programmes des Nations Unies tels que l'OIT, l'OMI, le PNUE, l'OMS, l'ONUDI, le PISSC et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) organisent des stages sur l'innocuité des substances chimiques à l'intention des pays en développement. C'est ainsi que l'ONUDI s'intéresse particulièrement à la formation, à la formulation et à l'utilisation des pesticides, et a publié des directives en matière de sécurité. Le PISSC et l'OIT s'emploient à former des instructeurs au niveau national. Cette dernière assure une formation spécifique en matière de sécurité à l'intention des inspecteurs du travail.

47. Le Centre des Nations Unies pour l'assistance environnementale d'urgence, programme expérimental du PNUE, étudie les moyens d'améliorer les mécanismes internationaux actuels chargés de faire face aux situations d'urgence ayant des conséquences sur l'environnement. Dans certains pays en développement tels que Sri Lanka, on a, avec le concours des organisations internationales, fait l'inventaire des industries dangereuses et leur état de préparation aux situations d'urgence en élaborant des programmes de renforcement institutionnel.

48. La CEE aide les pays en transition à nettoyer les décharges de déchets chimiques. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a récemment adopté un certain nombre de directives sur l'aide et l'environnement, notamment des

conseils sur la gestion des substances chimiques. L'UNITAR, en coopération avec le PISSC et les organismes qui coopèrent avec lui, a commencé à faire l'inventaire des activités d'aide à la formation organisées par les organisations internationales dans le domaine de l'innocuité des substances chimiques.

6. Prévention du trafic international illicite de produits toxiques et dangereux

49. Les principales activités de l'Organisation des Nations Unies ayant trait à la prévention du trafic international illicite de produits toxiques et dangereux concernent l'application des Directives de Londres, et notamment de la procédure du PIC, qui figurent également dans le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation sans danger des pesticides et la Liste récapitulative des produits dont la consommation ou la vente ont été interdites ou rigoureusement réglementées, ou qui ont été retirés du marché ou n'ont pas été approuvés par les gouvernements. Les activités visant à renforcer les moyens dont dispose chaque pays pour gérer les substances chimiques contribuent à la réduction et/ou à la prévention de ce trafic.

50. La Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) procède actuellement à une évaluation préliminaire du trafic illicite de produits et déchets toxiques et dangereux. La CESAP et la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) se proposent d'élaborer une législation appropriée.

7. Nouvelles initiatives

51. À la suite de la CNUED, le système des Nations Unies et les organismes multilatéraux ont pris les initiatives ci-après, essentielles à la gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques et à l'application des dispositions du chapitre 19 d'Action 21 :

a) La communauté internationale élabore un PISSC renforcé et amélioré pour promouvoir la coordination et la coopération entre les organismes internationaux, notamment avec l'OCDE, dans le domaine de l'innocuité des substances chimiques, conformément aux recommandations précédemment formulées par un groupe d'experts désignés par les gouvernements;

b) Les participants à la Conférence internationale sur l'innocuité des substances chimiques, qui aura lieu à Stockholm (Suède) du 25 au 29 avril 1994, étudieront la création d'une instance intergouvernementale sur ce thème, que les États pourront utiliser pour arrêter des stratégies, faire mieux comprendre les questions liées à la gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques et fournir des avis en matière de politiques au niveau intergouvernemental;

c) La CEE lance un programme relatif au développement économique et écologique durable dans le secteur des substances chimiques dans les pays en transition;

d) Le PNUÉ a évalué les besoins concernant l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant au niveau international relatif à la procédure du PIC et les éléments qui pourraient y figurer.

B. Résultats obtenus par divers pays

52. Parmi les pays développés, les pays nordiques ont de longue date établi des mécanismes de coopération pour réglementer les produits chimiques et des négociations sont en cours en vue d'harmoniser leurs dispositions législatives et leurs directives avec celles des pays de l'Union européenne. Dans plusieurs cas, ils ont déjà modifié leur législation pour la rendre conforme aux directives de l'Union européenne. À l'OCDE, les pays nordiques participent activement au programme de répartition rationnelle des travaux entre les membres pour éviter les doubles emplois dans l'évaluation des risques présentés par les produits chimiques. La Finlande et la Norvège se sont chacune chargées d'évaluer deux produits dans le cadre du programme de l'OCDE portant sur les substances produites en grande quantité. Les exportateurs de produits interdits ou strictement réglementés doivent non seulement informer les autorités du pays importateur mais aussi celles de leur propre pays avant de procéder à une exportation (en Finlande, par exemple). L'industrie chimique des pays nordiques a adopté le principe dit d'"obligation de prudence" et, en Norvège tout au moins, elle s'est montrée disposée à observer les lois et règlements de l'Union européenne avant même qu'ils n'aient été incorporés à la législation nationale.

53. La multiplicité des départements et ministères ayant compétence en la matière et la nécessité de coordonner la politique suivie à l'échelon national sont une préoccupation souvent exprimée. Plusieurs pays nordiques ont joué un rôle très actif dans l'harmonisation des travaux faits en matière de classification et d'étiquetage au plan international; la Suède, de concert avec les États-Unis et l'Union européenne, dirige les travaux consacrés par l'OCDE aux effets aigus des produits sur la santé et à leur impact sur l'environnement, tandis que la Norvège et les Pays-Bas servent de centre pour l'harmonisation de ceux touchant à la classification des cancérigènes.

54. Le Canada conduit une bonne partie de ses efforts en matière de recherche, d'échange d'informations et de réduction des risques des produits chimiques toxiques dans le cadre des programmes multilatéraux de l'OCDE et de la CEE. Sa politique est davantage orientée vers la prévention que vers l'intervention et les remèdes à appliquer en cas d'accident. Cette approche se manifeste sous forme de programmes adoptés à titre volontaire par l'industrie, de promulgation de lois et règlements par les pouvoirs publics et d'incitations économiques. La loi fédérale canadienne relative à la protection de l'environnement est l'instrument qui permet aux pouvoirs publics de gérer les produits chimiques à chaque stade de leur cycle de vie. Le Gouvernement fédéral a dressé une liste nationale des substances comprenant les substances utilisées au Canada entre 1984 et 1986. Toute substance dont le nom ne figure pas sur la liste doit être évaluée avant d'être fabriquée ou importée dans le pays. Des efforts considérables sont déployés au niveau fédéral afin d'évaluer sur le plan de l'environnement et de la santé jusqu'à 100 produits considérés comme prioritaires d'ici à l'an 2000. Le Canada a également dressé un inventaire national des rejets polluants, aux termes duquel les sociétés sont tenues de rassembler des informations sur les rejets de substances déterminées dans l'air,

/...

dans l'eau et sur terre. Ces renseignements sont mis à la disposition du public. Des programmes de réduction des risques ont été établis dans le cadre d'un "plan vert" qui prévoit notamment que les émissions de dioxyde de soufre au Canada oriental diminueront de moitié d'ici à 1994.

55. L'industrie canadienne a élaboré ses propres directives et codes de conduite pour les produits chimiques toxiques. Elle a lancé un plan directeur national de réduction volontaire des émissions pour rassembler des renseignements sur les rejets. Le Conseil canadien des accidents du travail élabore des directives sur la prévention, la planification préalable et l'intervention en cas d'urgence chimique. Des formules associant l'industrie, les gouvernements et d'autres groupements importants ont été mises au point pour essayer d'éliminer sans délai ou progressivement les substances toxiques bio-accumulatives rémanentes au moyen d'actions volontaires.

56. Les États-Unis d'Amérique, qui sont l'un des plus gros producteurs et consommateurs de produits chimiques, disposent de toute une gamme de programmes, fondés pour partie sur deux lois, le Toxic Substances Control Act et le Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act, pour en réglementer la production et l'utilisation. Pour les pesticides, ils ont choisi de procéder au coup par coup et d'exiger de chaque producteur qu'il prouve de façon concluante que le pesticide considéré n'entraînera pas de risques inadmissibles pour la santé ou l'environnement avant d'en autoriser l'utilisation. Cette méthode n'ayant toutefois pas réussi à réduire les risques pour d'autres produits chimiques, les États-Unis cherchent une solution autre que celle de la réglementation contraignante. D'après les renseignements qu'ils ont fournis, les progrès les plus importants en matière de gestion des produits chimiques au cours des 10 dernières années ont été accomplis grâce à l'Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (loi sur la planification préalable aux urgences et le droit à l'information des collectivités). En vertu de cette loi, des comités constitués à l'échelon local ou à celui de l'État élaborent des plans pour prévenir les accidents chimiques, prévoir la riposte éventuelle et intervenir en cas d'urgence. Cette loi a également permis de dresser l'inventaire des émissions annuelles de 300 produits chimiques toxiques. Les sociétés devant désormais rendre compte de leurs émissions et porter ces renseignements à la connaissance du public, la loi a constitué un moyen de pression pour les amener à réduire leur niveau d'émission et identifier les procédés peu économiques. En utilisant les données fournies par l'inventaire à titre de référence, 2 000 sociétés environ se sont engagées, à titre volontaire, à réduire les rejets de 17 produits prioritaires de 33 % en 1993 et de 55 % en 1995 (la réduction prévue de 33 % a été réalisée en 1992). Les États-Unis sont parvenus à la conclusion que, même si des mesures volontaires ne sauraient tenir lieu entièrement de cadre réglementaire, l'obligation de rendre compte au public, des mesures de prévention de la pollution, des programmes volontaires et des incitations économiques produisent d'heureux résultats en raison de leur souplesse, de l'absence de délais rigides et de leur efficacité. L'industrie américaine attend également des sociétés qui veulent adhérer aux associations professionnelles qu'elles souscrivent au principe de l'"obligation de prudence". L'étiquetage des produits à l'intention des consommateurs est lui aussi un moyen de faire pression sur les producteurs et de les amener à fabriquer des produits chimiques ne présentant pas de dangers pour l'environnement et la santé. Les États-Unis ont également adopté des méthodes novatrices de réduction des

risques, telles que l'évaluation des solutions possibles de remplacement à l'utilisation de produits chimiques dans certaines industries, telles que l'impression et le nettoyage à sec. Ces méthodes consistent à prendre en compte l'impact des produits et des procédés sur les travailleurs, le public et l'environnement, et à adopter ensuite, au stade de la conception du cycle de production, une approche intégrée pour réduire les risques au minimum compatible avec les considérations économiques. Les États-Unis sont à la pointe de nombre d'activités internationales dans ce domaine, en matière notamment d'harmonisation, de planification pour les cas d'urgence et d'échange d'informations. Ils pensent que des contrôles appropriés à l'importation sont un moyen extrêmement efficace d'empêcher le trafic illégal des produits chimiques toxiques.

57. Les Pays-bas se sont fixés pour objectif d'interdire tout dépassement du niveau maximal admissible de risques chimiques pour le public et l'environnement d'ici à l'an 2000. Ils ont apporté une contribution marquante aux travaux de l'Union européenne et de l'OCDE dans ce domaine en se chargeant d'évaluer les risques présentés par sept produits.

58. Les pays en transition d'Europe centrale et orientale ont tenté d'aligner leurs législations et leurs directives en matière de produits chimiques sur celles de l'Union européenne et de l'OCDE. Ce travail exigeant de considérables ressources financières et un nombreux personnel dûment formé, il était indispensable d'établir des priorités. La Hongrie a choisi de mettre l'accent sur la sécurité des produits chimiques et les méthodes d'essai pratiquées dans l'industrie pharmaceutique et de faire place à la question de l'impact des produits chimiques sur l'environnement dans son nouveau régime juridique. La capacité du pays à évaluer ces impacts et ces risques est toutefois limitée. La République tchèque a créé un réseau de laboratoires spécialisés, dont certains sont équipés d'appareils modernes permettant d'effectuer les analyses chimiques en usant de méthodes agréées sur le plan international. Le transport des produits toxiques chimiques est, dans bien des cas, insuffisamment réglementé et contrôlé.

59. La plupart des pays en développement n'ont dans ce domaine que des capacités limitées, si tant est qu'ils en aient. Quelques-uns ont toutefois enregistré des progrès à cet égard. Certains sont en mesure de participer efficacement au mécanisme du "consentement préalable en connaissance de cause" ainsi qu'aux autres programmes de réduction et d'évaluation des risques, et ont établi des centres dotés d'un personnel ayant reçu une formation appropriée. Sri Lanka possède désormais un inventaire complet des produits chimiques utilisés sur son territoire et a informatisé les données relatives aux risques que présente leur utilisation, en se fondant notamment sur les sources d'information du système des Nations Unies. Ce pays a également introduit un programme de réduction des risques en commençant par une étude sur le degré de préparation des industries utilisant des procédés potentiellement dangereux et sur les mesures prévues pour renforcer les institutions chargées de la planification préalable et de l'intervention en cas d'urgence. La République de Corée a promulgué une loi relative aux produits chimiques toxiques qui prévoit une évaluation des risques et l'enregistrement annuel de certains produits chimiques avant qu'ils ne soient fabriqués et importés.

60. L'élaboration de mesures de contrôle, de prévention et de réduction des risques n'a pas été de pair avec l'industrialisation accélérée qui s'est produite dans nombre de pays en développement. Certaines des industries chimiques de pays en développement rejettent des quantités considérables de polluants dans la mer et dans l'atmosphère et les petites industries déversent souvent des liquides non traités dans d'importantes voies d'eau. En Tunisie, par exemple, des usines situées à proximité de lieux résidentiels ont dû être fermées à cause des effets de la pollution. Dans d'autres cas, on a choisi de donner la priorité en matière de réglementation à des industries importantes telles que l'industrie pétrolière au Myanmar et l'industrie minière et métallurgique en Bolivie.

61. Certains pays en développement ont signalé que le coût des travaux à faire pour nettoyer les procédés actuels de production était souvent prohibitif. Cela étant, le recours à des procédés plus propres de production dans les nouvelles installations est souvent considéré comme le moyen le plus économique d'assurer un avenir moins pollué.

C. Technologie et financement

1. Technologie

62. Comme le souligne le chapitre 19 du rapport de la CNUED, l'ampleur des effets nocifs des substances chimiques toxiques sur la santé humaine et l'environnement justifie le recours aux techniques non polluantes qui privilégient la protection de l'environnement en amont, c'est-à-dire au niveau de la production, en particulier dans les pays en développement qui n'ont ni les capacités nécessaires pour maîtriser efficacement les effets des produits chimiques toxiques ni les moyens de réagir efficacement en cas d'accident grave et de gérer les effets à long terme sur l'environnement. C'est pourquoi ces pays doivent mettre l'accent sur la prévention afin d'éviter d'avoir recours à de coûteuses opérations de nettoyage. Pour ce faire, il faut mettre au point des normes techniques appropriées afin de faciliter les investissements nationaux et étrangers, notamment ceux des sociétés transnationales.

63. Selon l'ONUDI, les innovations en matière de techniques non polluantes sont très avantageuses pour les pays en développement en ce sens qu'elles leur permettraient de développer leur patrimoine national. D'ici 10 ans, plus de la moitié de la production industrielle des pays en développement sera assurée par des installations et équipements nouveaux. Pour l'heure, dans nombre de ces pays, le patrimoine, tous secteurs confondus, comporte encore une proportion démesurée d'équipements anciens, inefficaces et polluants. Cette situation s'explique en partie par la faible croissance enregistrée au cours des années 80 qui s'est traduite par un ralentissement du rythme de renouvellement des équipements. C'est pourquoi la mise en place de nouvelles unités industrielles dotées d'équipements neufs permettra de développer considérablement le patrimoine existant tout en accélérant la croissance. En outre, chaque nouvel investissement est une occasion d'intégrer des techniques économiquement rentables et moins polluantes.

64. Par ailleurs, pour atteindre les objectifs fixés au chapitre 19 d'Action 21, il faut renforcer les capacités techniques nationales, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition. À titre d'exemple, l'échange d'informations en temps voulu exige actuellement des techniques modernes de communication onéreuses mais efficaces, particulièrement dans les situations d'urgence où elles permettent de sauver de nombreuses vies humaines. Il en va de même pour les analyses qui ne peuvent se faire qu'avec un équipement et des appareils modernes ainsi que des techniques de laboratoire éprouvées. De même, les procédés industriels permettant de réduire les risques pour les travailleurs nécessitent également des techniques modernes. C'est pourquoi le transfert de ces techniques est essentiel pour les pays en développement. Les autorités nationales responsables de la maîtrise des effets des produits chimiques doivent disposer du matériel nécessaire pour effectuer les analyses et réaliser d'autres tâches importantes. En outre, les pays en développement devraient promulguer une législation dans les domaines de la sécurité du travail et des normes d'émission afin d'encourager l'industrie à utiliser les meilleures techniques disponibles pour le traitement des substances chimiques toxiques.

2. Financement

65. Il faut consacrer une plus grande part des recettes provenant de la fabrication, du commerce et de l'utilisation des produits chimiques au financement de la gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques. Une partie de ces recettes est déjà utilisée à cet effet, mais il faudra envisager des mesures budgétaires supplémentaires pour renforcer cette activité aux niveaux national et international.

66. Selon une évaluation des besoins de financement effectuée avant la tenue de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le coût de la gestion rationnelle des produits chimiques dans les pays industrialisés a été estimé à 0,15 % de la valeur des produits chimiques fabriqués ou importés. On a supposé que le même taux serait applicable aux pays en développement, ce qui représenterait un montant de 500 à 600 millions de dollars. On a proposé que 20 % de cette somme, soit 100 à 150 millions de dollars, soient fournis par la communauté internationale aux pays en développement, à des conditions concessionnelles.

67. Les coûts et les dépenses mentionnés ci-après correspondent aux activités menées par différents organes et programmes de l'Organisation des Nations Unies dans divers domaines, à l'exclusion des dépenses de recherche. Il y a lieu de signaler que l'absence d'un modèle harmonisé de présentation des données financières rend très difficile l'analyse de la situation actuelle en matière de financement.

68. Selon Action 21, il faudrait environ 30 millions de dollars par an pour atteindre l'objectif fixé pour l'an 2000, à savoir l'évaluation des risques présentés par quelque 500 produits chimiques et la diffusion des données obtenues. Le système des Nations Unies dépense actuellement un total de quelque 10 millions de dollars pour toutes les activités d'évaluation internationale des risques chimiques. Ce chiffre ne concerne pas les activités de recherche et de production de données.

69. Toujours selon Action 21, il faudrait en moyenne 3 millions de dollars par an pour renforcer les capacités des organisations internationales afin de leur permettre de coordonner le travail d'harmonisation. Actuellement, l'OIT, qui est la seule organisation à fournir des données chiffrées, dépense moins de 500 000 dollars par an pour cette activité.

70. Action 21 évalue à 10 millions de dollars par an les ressources nécessaires pour mener à bien un programme dans le domaine de l'échange d'informations. Les dépenses actuellement consacrées à cette activité par les organismes des Nations Unies sont estimées à 4 millions de dollars.

71. La CNUED n'a pas procédé à une d'estimation globale des dépenses pour l'activité liée à la réduction des risques et les organismes des Nations Unies n'ont fourni que des chiffres incomplets. On estime qu'il faudrait consacrer environ 4 millions de dollars par an à la formation du personnel des centres de secours d'urgence et de lutte antipoison et au renforcement desdits centres. Le niveau actuel de financement des activités internationales dans ce domaine est d'environ 1 800 000 dollars par an.

72. Le chiffre concernant le renforcement des capacités de gestion mentionné ci-dessus (par. 66) correspond à 0,15 % de la valeur des produits chimiques manufacturés ou importés. Le PNUE a indiqué que les dépenses de son programme pour cette activité s'élevaient à environ un million de dollars par an.

73. Action 21 ne fournit pas d'estimation pour l'exécution du programme sur la prévention du trafic illicite des substances toxiques dangereuses. Le budget prévu par le système des Nations Unies pour cette activité durant l'exercice biennal 1994-1995 s'élève à environ 750 000 dollars par an au minimum.

74. Les dépenses nécessaires à l'infrastructure de base pour assurer la coordination dans le cadre d'un programme international sur la sécurité des substances chimiques (PISSC) renforcé et élargi sont estimées à environ 600 000 dollars par an pour l'exercice biennal 1994-1995 et seront réparties entre les organisations ayant accepté de participer à cette activité.

75. Le PISSC a été chargé de préparer la Conférence internationale sur la sécurité chimique qui doit mettre en place le premier forum intergouvernemental sur la sécurité chimique. Le coût de la préparation et de la tenue de cette conférence a été évalué à environ un million de dollars, dont un tiers a été fourni par le système des Nations Unies. On estime que la mise en place d'un secrétariat opérationnel pour le forum et ses organes subsidiaires reviendrait à environ un million de dollars par an en fonction, notamment, des activités proposées par le forum.

76. Il ressort des estimations ci-dessus que les activités prévues par l'ONU et d'autres organisations multilatérales nécessiteront des ressources supplémentaires pour financer les divers domaines d'activité prévus au chapitre 19. Ces organisations cherchent à limiter les dépenses en renforçant la collaboration et la coopération et en faisant participer plus activement les autorités nationales et le secteur privé.

77. Bien que très important, le financement de la mise en place de capacités et du transfert des techniques, activités réalisées notamment par le biais de la formation et de l'enseignement, n'a fait l'objet jusqu'à présent d'aucune estimation. De même, il n'existe pas d'estimations concernant la réduction des émissions toxiques.

III. CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES

78. Chacun sait que les produits chimiques jouent un rôle essentiel dans le développement aux niveaux national, régional et mondial. On a également conscience dans le monde entier qu'ils doivent être produits et utilisés en pensant à l'avenir, c'est-à-dire de façon à ne pas nuire à la santé et à l'environnement et à éviter la détérioration de ressources naturelles. Il importe que les pouvoirs publics évaluent les risques liés à l'utilisation des produits chimiques et élaborent des stratégies de gestion des risques adaptées aux conditions locales, y compris des mesures suffisamment larges tenant compte du cycle de vie complet des produits toxiques afin de réduire les risques. Dans la plupart des pays, il faut renforcer les moyens et les capacités de promouvoir la sécurité des substances chimiques. Les pays en développement devront être largement aidés, par la communauté internationale en particulier.

79. Les organismes, programmes et autres institutions des Nations Unies ont déjà beaucoup fait aux niveaux mondial, régional et national pour promouvoir une gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques. Leur action a été déterminante pour évaluer les risques potentiels et aider les pays à les gérer.

80. Pour ce qui est de l'utilisation plus rationnelle de ressources limitées, on estime que les activités de coopération et de coordination internationales sont indispensables pour mener à bien les activités énoncées au chapitre 19 d'Action 21. En conséquence, il est notamment recommandé d'améliorer la coopération internationale en renforçant le Programme international sur la sécurité des substances chimiques, auquel participeraient non seulement l'OMS, l'OIT et le PNUE mais aussi la FAO, l'ONUUDI, l'OCDE et l'Union européenne, et d'organiser une réunion intergouvernementale sur la sécurité des substances chimiques qui recommanderait des stratégies internationales concertées et permettrait aux gouvernements de mieux comprendre les questions relatives à l'application des mesures énoncées au chapitre 19.

A. Conclusions

81. Il convient de mettre au point des méthodes nouvelles et novatrices pour produire des évaluations internationalement reconnues d'un nombre important de produits chimiques afin de mieux utiliser les ressources nationales et internationales. Il est essentiel d'harmoniser les mesures prises au niveau international pour effectuer les évaluations des risques et en faire connaître les résultats. Pour prendre des décisions relatives à la gestion des risques liés aux produits chimiques, les pouvoirs publics auront besoin de conseils afin de fixer, au plan national, les niveaux tolérables d'exposition aux produits chimiques dans différents milieux, ainsi que de directives élaborées sur la base d'évaluations internationalement reconnues.

82. Si des progrès importants ont été réalisés dans l'harmonisation mondiale du système de classification des produits chimiques, il faut cependant renforcer davantage la coordination en y associant toutes les organisations internationales concernées. Il importe de mettre au point, au moyen de consultations internationales appropriées, le cadre d'action voulu pour transformer les résultats des travaux d'harmonisation en instruments ou recommandations juridiques applicables au niveau national.

83. Les activités visant à renforcer les réseaux internationaux d'échange de données doivent être poursuivies afin de promouvoir la création de centres nationaux ou régionaux d'information sur les produits chimiques, et d'inciter les pays développés et en développement à y participer davantage. Les organismes et programmes des Nations Unies et les autres organisations internationales doivent redoubler d'efforts pour garantir que les données disponibles, ainsi que les moyens d'y accéder, répondent aux besoins des usagers dans le monde entier. Des efforts particuliers devraient être déployés en matière d'évaluation des risques, d'élaboration de techniques plus propres et plus sûres et de mise en place de dispositifs de planification préalable des accidents et d'intervention en cas d'urgence.

84. Afin de protéger la santé et l'environnement contre les expositions aux substances chimiques dangereuses, les organes et programmes des Nations Unies devraient continuer d'aider les pays à utiliser et renforcer les mécanismes de consentement préalable en connaissance de cause concernant les produits chimiques et les substances dont l'utilisation est strictement réglementée, et promouvoir l'application des conventions de l'OIT relatives aux produits chimiques et aux accidents industriels majeurs. Si les activités de réduction des risques ont avant tout une dimension nationale, il n'en reste pas moins que tous les organismes et programmes des Nations Unies, ainsi que les organismes intergouvernementaux et le secteur privé, devraient contribuer activement aux mécanismes de consentement préalable par l'échange d'informations et le renforcement des capacités. Par ailleurs, il faut aider davantage les pays à appliquer les conventions et recommandations pertinentes des organismes des Nations Unies. Ceux-ci, ainsi que les autres organisations internationales, devraient aider les pays en développement à prendre des mesures immédiates afin de réduire des risques spécifiques, facilement identifiables et contrôlables à la fois, en particulier dans les domaines où l'on pourra obtenir des résultats importants pour un moindre coût. Les divers organismes devraient continuer à appuyer certaines activités de réduction des risques, en particulier la tenue de registres concernant l'émission et le transfert de produits polluants, la sécurité en matière de pesticides et l'élaboration de produits de substitution plus sûrs. Ils doivent également aider à appliquer, au niveau national, les systèmes internationalement reconnus concernant la prévention des accidents industriels majeurs et les capacités d'intervention en cas d'accident, ainsi que la création de centres antipoison.

85. Les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales, appuyés par les pays disposant de systèmes perfectionnés, devraient privilégier le renforcement des capacités nationales de gestion des produits chimiques, en organisant par exemple des activités nationales et régionales de formation. Ils devraient également aider les pays à établir des monographies indiquant les capacités et moyens dont ils disposent, et à élaborer

des stratégies appropriées concernant l'application et le renforcement des mesures relatives à la gestion des risques. Il apparaît clairement que les organisations internationales, les gouvernements et les organisations non gouvernementales devraient améliorer la coordination de leurs activités d'éducation, de formation et d'assistance technique.

86. Il est urgent d'accroître le nombre des activités internationales visant à aider les pays à élaborer et appliquer des législations relatives à la surveillance des mouvements illicites de produits toxiques. Il faut en outre élaborer, en vue de leur adoption, des instruments juridiques internationaux appropriés, dont un instrument contraignant sur l'application des mécanismes de consentement préalable.

87. Il convient d'encourager les organisations non gouvernementales, dont les instituts et les centres de recherche, à participer aux activités internationales et à les appuyer, afin d'utiliser au mieux les ressources humaines pour résoudre les problèmes essentiels.

88. Par ailleurs, afin d'utiliser de façon plus rationnelle les ressources limitées, on considère qu'il est essentiel d'améliorer la coordination et la coopération internationales pour mener à bien les activités énoncées au chapitre 19 d'Action 21.

B. Propositions concernant les mesures à prendre

89. Les propositions suivantes tiennent compte de la nécessité d'intensifier et d'appuyer les efforts déployés pour réaliser les objectifs définis au chapitre 19. Elles mettent particulièrement l'accent sur les moyens de renforcer le rôle joué par le système des Nations Unies.

1. Impératifs du développement durable

90. Pour parvenir à un développement durable, les gouvernements doivent faire en sorte que les substances chimiques soient utilisées et gérées de façon à ne porter préjudice ni à la santé ni à l'environnement et dans un souci de sauvegarde des ressources naturelles, compte dûment tenu de la situation locale.

91. Il faudrait insister auprès des différents pays pour qu'en vue de financer une gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques, ils se dotent d'instruments économiques – taxes ou redevances par exemple – propres à renforcer la gestion de ces produits chimiques tout au long de leur cycle de vie. S'ils disposaient de ressources financières accrues, prélevées au niveau national, ils pourraient contribuer davantage aux activités internationales et renforcer la coopération entre les différents pays dans ce domaine. Les gouvernements devraient, en outre, prendre des mesures d'ordre économique pour encourager les entreprises de ce secteur à gérer les substances chimiques de façon écologiquement rationnelle.

2. Renforcement des capacités

92. Les organisations internationales et nationales devraient donner un rang de priorité plus élevé au renforcement des capacités et améliorer la coordination entre les différents programmes et institutions, afin d'appliquer avec succès au niveau national les recommandations contenues dans le chapitre 19.

93. Avec l'aide des organisations et programmes internationaux compétents, les gouvernements devraient mettre au point des profils nationaux qui préciseraient, pour chaque pays, ses moyens et capacités actuelles de gérer les substances chimiques, ses besoins en matière de législation relative à ces produits et d'application effective de cette législation, ainsi qu'en matière d'éducation, de formation et d'assistance technique. Les pays où il existe un système de gestion des substances chimiques plus perfectionné devraient aider les autres, en leur fournissant les informations, la formation et l'assistance technique nécessaires, à développer leur infrastructure et à se doter des moyens de gérer ces produits en toute sécurité.

94. Dans un premier temps, il faudrait immédiatement inciter les gouvernements à prendre des mesures en vue de réduire les risques qui sont à la fois faciles à identifier et à contrôler.

95. Les pays disposant d'un système de gestion des substances chimiques plus perfectionné devraient prendre en considération le fait qu'en raison de leurs ressources limitées, les pays moins développés ont du mal à se procurer des techniques plus propres et plus sûres, et examiner par quels moyens ils pourraient faciliter le transfert de telles techniques aux pays en question.

3. Coordination et coopération

96. Il faudrait renforcer la coordination entre les organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales participant à l'évaluation et à la gestion des produits chimiques, en vue d'améliorer et de renforcer la coopération internationale et d'éviter les doubles emplois. Afin de mieux répartir les tâches, toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour que puissent participer activement au Programme international renforcé sur la sécurité des substances chimiques (PISSC) tous ceux qui, dans ce domaine, ont un rôle important à jouer sur le plan international.

97. Il est urgent d'élaborer plus avant et de mettre en oeuvre des stratégies internationales concertées dans le domaine de l'évaluation et de la gestion des substances chimiques dans tous les pays. Les gouvernements devraient donc appuyer énergiquement tous les efforts déployés en vue de renforcer la coopération internationale dans ce domaine et de créer une instance intergouvernementale chargée de la sécurité de ces produits.

98. Il faudrait prier instamment les organisations internationales d'harmoniser davantage les procédures et les méthodes d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que celles qui président à l'échange d'informations, notamment la terminologie.

99. Il importe de redoubler d'efforts aux niveaux national et international pour garantir la compatibilité et la comparabilité des méthodes utilisées en matière de collecte, de traitement et d'échange des données car la validité des évaluations est fonction de la qualité des informations utilisées.

100. L'évaluation des risques nécessite d'importants moyens scientifiques et pour que les objectifs énoncés au chapitre 19 soient atteints, les différents pays devront unir leurs efforts et mettre plus largement leurs compétences scientifiques à la disposition de la communauté en vue d'une évaluation plus rapide des risques et d'une meilleure interprétation des données. Il est également indispensable de mieux comprendre comment agissent les substances chimiques toxiques, de mettre au point et valider des tests de toxicité permettant de réduire l'utilisation d'animaux vertébrés utilisés à des fins d'expérimentation.

101. La réalisation des objectifs définis au chapitre 19 exige que les différents pays appuient davantage les efforts coordonnés par le système des Nations Unies déployés sur le plan technique en vue d'harmoniser la classification et l'étiquetage et d'assurer leur compatibilité.

102. Dans le domaine de l'échange d'informations, il est indispensable que des bases de données internationales telles que le Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques (RISCPT) du PNUE, bénéficient d'un apport accru de données nationales.

103. En vue de réduire les risques à plus long terme, il faudrait promouvoir, tant au niveau national qu'au niveau international, la mise au point de techniques et de procédés plus sûrs ainsi que de produits moins dangereux susceptibles de remplacer des substances chimiques nocives.

104. Étant donné que l'industrie chimique joue un grand rôle dans la réalisation des objectifs définis au chapitre 19, en particulier en ce qui concerne l'évaluation des risques (production et diffusion de données; adoption et application de mesures tendant à réduire les risques), il faudrait l'inciter à adopter une déontologie du commerce international des substances chimiques semblable à celle qui a été élaborée sous les auspices du PNUE.

4. Sensibilisation du grand public

105. Des efforts devraient être déployés aux niveaux national et international pour que le grand public, et notamment les travailleurs, comprennent la signification des étiquettes et le pourquoi des autres méthodes de mise en garde et mesures prises pour gérer les risques.

106. Les organisations internationales devraient exploiter au mieux les initiatives prises par les organisations non gouvernementales – notamment les syndicats et les associations de consommateurs – conscientes des risques que les produits chimiques présentent pour la santé et l'environnement. Ces ONG pourraient contribuer à l'échange d'informations et aider l'opinion à mieux comprendre le système harmonisé de classification et d'étiquetage.

5. Élaboration d'une législation nationale et application des instruments du système des Nations Unies

107. Afin de contrôler plus efficacement les risques chimiques, les pays devraient s'employer à renforcer leur législation nationale. Tous doivent consentir un effort en ce sens, particulièrement les pays en développement qui s'industrialisent rapidement et ont un urgent besoin de conseils juridiques.

108. Pour que les instruments élaborés sous les auspices du système des Nations Unies, notamment les instruments juridiques, aient davantage de poids, il faudrait qu'ils soient plus largement ratifiés au niveau national, ou lorsqu'ils le sont déjà, appliqués de façon plus systématique. Il importe notamment que les initiatives de gestion et de réduction des risques et la procédure du consentement préalable en connaissance de cause soient plus couramment appliquées. Afin de prévenir le trafic illicite des substances toxiques et dangereuses, on aurait intérêt à élaborer et adopter des instruments juridiques internationaux, notamment un instrument qui impose le recours à cette procédure.

6. Indicateurs d'efficacité

109. Il est important que la communauté internationale fixe des objectifs qui permettent de mesurer les progrès réalisés dans les différents domaines d'activité. Lorsque l'on se prépare à définir un objectif à plus long terme, il importe également de réfléchir aux moyens d'évaluer le coût-utilité de sa réalisation dans les différents domaines d'activité ainsi que les méthodes spécifiquement utilisées pour gérer les risques et de se demander si les initiatives prises répondent aux besoins des usagers.

Notes

¹ Rune Lonngren, International Approaches to Chemicals Control: A Historical Overview (Stockholm, Inspection nationale des produits chimiques, 1992).

² Industrie et développement dans le monde, Rapport 1993/94 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.III.E.4).

³ Suède, Ministère de l'environnement et des ressources naturelles, Hazardous Goods, Stockholm, 1992.

⁴ Report of Conference on Industry, the Environment and Human Health: In Search of a Harmonious Relationship, Minamata, Japon, 13-16 novembre 1991 (Tokyo, Université des Nations Unies, 1992).
