



## **Au-delà de 2020: Le financement pour la sécurité des produits chimiques**

IPEN

Janvier 2017

### **Introduction**

L'Approche Stratégique de la Gestion Internationale des Produits Chimiques (SAICM) aborde le problème des dommages considérables causés par l'exposition aux produits chimiques sur la santé et l'environnement et prend un engagement politique global pour changer la façon dont les produits chimiques sont produits et utilisés afin de réduire ces dommages. Les Chefs d'État présents au Sommet Mondial sur le Développement Durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002 se sont accordés pour l'élaboration de la SAICM. Bien que la SAICM ne soit pas un traité juridiquement contraignant, ses textes fondamentaux ont été approuvés par consensus des Ministres de l'Environnement, les Ministres de la Santé et les autres Représentants de plus de cent gouvernements ayant pris part à la première Conférence Internationale sur la Gestion des Produits Chimiques (CIGPC1), qui s'est tenue à Dubaï, en février 2006.

La Stratégie Politique Globale de la SAICM qui avait été adoptée en 2006 a reconnu que l'accès aux ressources financières importantes et aux autres ressources seront nécessaires pour réaliser la gestion rationnelle des produits chimiques.<sup>1</sup> Cependant, ces fonds ne se sont jamais matérialisés à une échelle proportionnelle aux besoins.

L'on aura besoin de nouveaux fonds et des fonds supplémentaires importants pour la mise en œuvre de la SAICM dans le cadre d'un effort mondial sincère visant à atteindre les objectifs de la SAICM, et des ODD pertinents, dans les pays en développement et en transition du monde. L'objectif principal est de s'assurer que les coûts liés à la gestion rationnelle des produits chimiques sont internalisés par les industries qui les fabriquent mais ceci va nécessiter des efforts importants dans la réforme des mécanismes de législation et de gouvernance et les mesures à mettre en œuvre doivent être maintenues sur une base continue. Les flux de revenus pour soutenir les programmes nationaux de la gestion des produits chimiques et les infrastructures doivent également être sur le long terme et durables. Une approche réaliste pour mobiliser des ressources durables et prévisibles à l'échelle nécessaire pour une mise en œuvre robuste de la SAICM doit être mise au point.

### **Le manque de financement pour la mise en œuvre de la SAICM**

Dans l'ensemble, le financement de la SAICM n'a pas été suffisant ou prévisible:

- Les représentants des gouvernements donateurs aux réunions préparatoires de la SAICM ont suscité les espoirs que les agences internationales d'aide au développement fourniraient des

---

<sup>1</sup> PNUE (2006), Approche Stratégique de la Gestion Internationale des Produits Chimiques : Texte de la SAICM et résolutions de la Conférence Internationale sur la Gestion des Produits Chimiques, p21 : [http://www.saicm.org/images/saicm\\_documents/saicm%20texts/SAICM\\_publication\\_ENG.pdf](http://www.saicm.org/images/saicm_documents/saicm%20texts/SAICM_publication_ENG.pdf)

fonds considérables pour la mise en œuvre de la SAICM. Cela ne s'est pas encore réalisé à une échelle importante et doit être poursuivi.

- Malgré le fait qu'un programme modeste et limité de Financement de Démarrage Rapide de la SAICM avait été mis en place et a été un succès, le programme était limité dans le temps et était axé sur les activités habilitantes. Il n'a été suivi d'aucun programme substantiel et durable pour mobiliser les ressources nécessaires pour sa mise en œuvre.
- Certains fonds destinés à la mise en œuvre de la SAICM ont été inclus dans le portefeuille du Fonds pour l'Environnement Mondial au cours de ses cinquièmes et sixièmes reconstitutions. Ceci est acceptable.<sup>2</sup> Toutefois, le montant alloué était très petit par rapport aux besoins.<sup>3</sup>
- Le PNUE a mis au point une approche intégrée pour la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets qui comporte certains éléments qui pourraient être davantage développés. Cependant, cela n'a pas encore apporté un afflux important d'aide financière pour la mise en œuvre de la SAICM.
- Un Programme Spécial destiné à soutenir le renforcement institutionnel au niveau national a été mis en place, mais il est limité dans le temps et l'étendue et s'écarte spécifiquement de l'approche multipartite de la SAICM en étant ouvert uniquement aux parties prenantes gouvernementales.

## **L'approche intégrée**

En 2013, le Conseil d'administration du PNUE a approuvé une approche intégrée pour régler le problème lié au financement de la gestion des produits chimiques.<sup>4</sup> L'approche intégrée comprend trois composantes: l'intégration de la sécurité des produits chimiques dans la planification du développement, l'engagement des industries (du secteur privé) et un financement externe dédié.

### **L'inclusion**

La composante inclusion vise à intégrer la gestion rationnelle des produits chimiques dans les budgets nationaux, les plans de développement par secteur pour l'agriculture, la santé, l'environnement, l'eau, le transport, l'industrie, le commerce, l'énergie, les mines et les autres secteurs. En fin de compte, l'objectif est d'articuler les priorités de la gestion des produits chimiques et des déchets dans les plans d'aide et les stratégies des pays. De façon idéale, cela permettrait que les financements nationaux et internationaux soient dirigés dans la gestion rationnelle des produits chimiques.

### **La participation de l'industrie (secteur privé)**

Cette composante est vaguement définie dans l'approche intégrée, mais plusieurs aspects sont notés, y compris les amendes, le coût des mesures de relance, et les remboursements des taxes comme incitations. L'un des objectifs est de transférer les coûts de gestion des produits chimiques du gouvernement aux producteurs et aux importateurs qui bénéficient de ces services offerts par le gouvernement. Trois aspects essentiels relevés dans l'approche intégrée sont: la commande et le contrôle, les instruments économiques (tels que le recouvrement des coûts), et les accords volontaires.

### **Le financement externe dédié**

---

<sup>2</sup> \$4,43 milliards US pour la période de FEM-6 dont 554 millions US est programmé pour le domaine d'intervention des produits chimiques et déchets (12,5 %) ; \$ 1,35 milliards US pour le climat (28 %) et \$ 1,2 milliards pour la biodiversité (29 %)

<sup>3</sup> Les allocations sont réparties comme suit: les POP \$375 millions US ; le Mercure \$141 millions US ; la SAICM \$13 millions US ; et les Substances Appauvrissant la Couche d'Ozone \$25 millions

<sup>4</sup> PNUE (2013) VIII. Processus de consultation sur les options de financement des produits chimiques et déchets, Actes du Conseil d'Administration/Forum mondial ministériel de l'environnement à sa première session universelle, UNEP/GC.27/17

L'approche intégrée répertorie les trois volets du financement externe dédié qui sont: le renforcement institutionnel, le financement du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) dans le domaine d'intervention intégré des produits chimiques et des déchets et le Fonds du Programme Spécial pour les produits chimiques et les déchets. Une source additionnelle de financement serait les agences de l'aide internationale au développement.

Le renforcement institutionnel signifie le renforcement ou la création de structures institutionnelles pour aborder la question de la mise en œuvre de la sécurité des produits chimiques. L'Approche Intégrée fait remarquer que ceci pourrait inclure le financement des Unités Produits Chimiques.

Le financement du FEM renvoie à la portée élargie du domaine d'intervention intégré des produits chimiques et des déchets. Cependant, le financement externe des produits chimiques à travers le FEM est sous-approvisionné. Sous le FEM6, les produits chimiques et les déchets ne représentent que 12,5 % du portefeuille.<sup>5</sup> Un total de \$ 554 millions US est programmé pour les domaines d'intervention des produits chimiques et des déchets avec des allocations réparties comme suit: les POP \$375 millions US ; le Mercure \$141 millions US ; la SAICM \$13 millions US ; et les Substances Appauvrissant la Couche d'Ozone \$25 millions US.<sup>6</sup> L'augmentation du financement par rapport au FEM5 est principalement consacrée au mercure. La SAICM, dont le mandat (spectre) est le plus large bénéficie de la plus petite allocation.

Le Fonds du Programme Spécial n'était pas clairement précisé dans l'Approche Intégrée, mais il a connu une évolution depuis.<sup>7</sup> Ce Programme est limitée dans le temps et s'applique uniquement aux activités qui ne relèvent pas du mandat du FEM. À la différence du FEM, le Programme Spécial ne soutient que les activités des gouvernements.

Les agences d'aide au développement d'un gouvernement donateur devraient financer la gestion rationnelle des produits chimiques en particulier, du aux liens inhérents qui existent entre gestion rationnelle des produits chimiques et développement durable. Comme le note le PNUE, «l'agenda de l'aide économique au développement n'a pas nécessairement gardé la vitesse de ces changements dans la répartition globale des activités intensive liées aux produits chimiques. La gestion des produits chimiques est d'habitude absente dans les enveloppes d'aide au développement, ou bien dans la liste des besoins d'aide exprimés par le pays qui en demandent. Les résultats des consultations des pays donateurs effectuées par le PNUE révèlent ces derniers préfèrent un modèle du traitement des produits chimiques au cas par cas, plutôt que de les intégrer dans un agenda global sur l'environnemental et le développement. Les facteurs contribuant à ce modèle comportent un manque de conscience sur les risques posés par les produits chimiques et déchets mal gérés, et le manque de coordination parmi les institutions nationales de régulation de l'utilisation et élimination des produits chimiques.»

## **Exemples des coûts externalisés par les industries chimiques**

Les préjudices liés aux produits chimiques toxiques représentent les coûts qui sont externalisés par l'industrie au public et à l'environnement. Comme le note le PNUE, «*La grande majorité des coûts de sante humaine liés à la production, consommation et élimination des produits chimiques ne sont pas supportés par les fabricants de produits chimiques, ni repartis dans la chaîne de valeur. Les dommages*

---

<sup>5</sup> \$4,43 milliards US pour la période de FEM-6 dont 554 millions US est programmé pour le domaine d'intervention des produits chimiques et déchets (12,5 %) ; \$ 1,35 milliards US pour le climat (28 %) et \$ 1,2 milliards pour la biodiversité (29 %)

<sup>6</sup> Les instructions sur la programmation du GEF6 ; [https://www.thegef.org/gef/replenishment\\_docs/1043/40](https://www.thegef.org/gef/replenishment_docs/1043/40)

<sup>7</sup> <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/SpecialProgramme>

non indemnisés à la santé humaine et à l'environnement sont des défaillances du marché qui ont besoin d'être corrigés. »<sup>8</sup>. Le montant des coûts externalisés par l'industrie chimique est énorme.

Les estimations prudentes de certains de ces coûts externalisés comprennent:

- \$ 90 milliards US pour les coûts liés aux problèmes sanitaires causés par les pesticides en Afrique subsaharienne entre 2005-2020. Comme moyen de comparaison, l'ensemble de l'Aide au Développement Etranger en 2009 destinée au secteur de la santé en Afrique s'élevait à \$ 4,8 milliards US – une fraction des coûts liés à la santé causés par les seuls pesticides.<sup>9</sup>
- € 157 milliards comme coût moyen annuel de santé pour les maladies associées aux produits chimiques perturbateurs endocriniens dans l'Union Européenne. Ces maladies incluent la perte du QI et la déficience intellectuelle liée à la baisse du QI, l'autisme, le trouble d'hyperactivité avec déficit de l'attention, l'obésité infantile, l'obésité chez les adultes, le diabète chez les adultes, la cryptorchidie, l'infertilité masculine et la mortalité liée à la réduction de la testostérone. Les auteurs ont noté que cette estimation était modeste puisqu'elle représentait seulement ces perturbateurs endocriniens ayant la plus grande probabilité de causalité et une analyse plus large produirait de plus grandes estimations du fardeau des maladies et leurs coûts d'accompagnement.<sup>10</sup>
- \$ 236 milliards US de coûts annuels pour la pollution associée à la production et à l'utilisation des composés organiques volatils. Ce coût est sous-estimé puisqu'il exclut la plupart des ressources naturelles ainsi que la pollution des eaux et le changement de l'utilisation des terres et les déchets dans les pays non OCDE.<sup>11</sup>
- \$ 977 milliards US de coûts annuels liés à l'exposition au plomb chez les enfants dans les pays à revenus faibles et intermédiaires. Ce chiffre représente 1,20 % du PIB mondial en 2011. Les auteurs notent que le plus grand fardeau de l'exposition au plomb est maintenant supporté par les pays à revenus faibles et intermédiaires.<sup>12</sup>

Aucun parmi ces coûts ne représente le montant complet des souffrances chez l'homme ou des dommages sur les écosystèmes.

## L'internalisation des coûts

Le montant de nouveaux fonds et des fonds supplémentaires dont les gouvernements des pays en développement et en transition auront besoin s'ils veulent établir avec succès et faire marcher les politiques efficaces liées à la sécurité des produits chimiques compatibles pour atteindre l'objectif de la SAICM, est à une échelle considérablement supérieur au montant que les gouvernements donateurs ont jusqu'à présent été disposés et aptes à fournir. De nouvelles sources de financement sont donc nécessaires pour permettre aux gouvernements des pays en développement et en transition de protéger la santé de leurs populations et leur environnement national des dommages associés aux expositions aux produits chimiques toxiques et aux déchets.

---

<sup>8</sup>

<sup>9</sup> PNUE (2012) *Perspectives Mondiales en matière de Produits Chimiques: Vers une gestion rationnelle des produits chimiques*, p 99, ISBN 978-92-807-3320-4

<sup>10</sup> Trasande L, RT Zoeller, Hass U, A Kortenkamp, Grandjean P, Myers JP, DiGangi J, M Bellanger, Hauser R, Legler J, Skakkebaek NE, Heindel JJ (2015) *estimation des charges et frais d'exposition aux maladies à des produits chimiques perturbant le système endocrinien dans l'union européenne*, J ClinEndocrinolMetab 100 : 1245-1255 doi : 10.1210/jc.2014-4324

<sup>11</sup> PNUE (2013) Coûts de l'inaction sur la gestion rationnelle des produits chimiques ; p 11, Job numbe DTI/1551/G

<sup>12</sup> Attina TM, Trasande L (2013) *Coûts économiques de l'enfance exposition dans les pays à revenu faible et intermédiaire de plomb*, Environ Health Perspect 121 : 1097-1102 doi : [10.1289/ehp.1206424](https://doi.org/10.1289/ehp.1206424)

La clé pour assurer la sécurisation d'un financement durable pour la sécurité des produits chimiques est l'internalisation des coûts au sein des industries qui fabriquent les produits chimiques. Le point de départ pour la SAICM est la reconnaissance du fait que les affects préjudiciables ("dommage") liés à la production et à l'utilisation des produits chimiques existent effectivement et ont besoin d'être adressés. Les industries produisant des substances chimiques—simplement en produisant des substances chimiques—créent les conditions fondamentales d'entraîner de tels dommages. Par conséquent, une approche pratique serait de désigner des industries produisant des substances chimiques comme des « pollueurs », basé sur l'argument que c'est le choix plus économiquement et administrativement efficace tel que décrit par l'UE dans un rapport de l'OCDE de 2002.

## **Les coûts que les gouvernements supportent dans la gestion des produits chimiques sont des externalités**

Lorsque les produits chimiques sont produits ou utilisés dans un pays, c'est une obligation de la part du gouvernement de s'assurer que la santé des populations et l'environnement ne soient pas endommagés par suite d'exposition aux produits chimiques ou d'accidents causés par les produits chimiques. Les coûts que les gouvernements supportent pour s'acquitter de cette obligation sont les externalités économiques qui surviennent à la suite des décisions économiques prises par l'industrie de fabriquer et d'utiliser des produits chimiques. Selon le Principe du Pollueur Payeur,<sup>13]</sup> et selon une politique économique saine, ces coûts externes ne doivent pas être supportés par les contribuables, par la trésorerie générale nationale ou par toute autre tierce partie. Au contraire, des instruments économiques appropriés devraient être développés qui internalisent effectivement ces coûts dans les industries concernées de manière à ne pas perturber le commerce international et l'investissement. Tel que noté par le PNUE, « *la grande majorité des coûts pour assurer la santé humaine liés à la production des produits chimiques, à leur consommation et à leur élimination ne sont pas supportés par les producteurs des produits chimiques, ou partagés tout au long de la chaîne de valeur. Des préjudices non indemnisés pour la santé humaine et l'environnement sont les défaillances du marché qui ont besoin de correction.* »<sup>14</sup>

De nombreux pays commencent avec d'importants problèmes hérités. Ils subissent le poids des stocks des produits chimiques périmés et des pesticides obsolètes; des sols, des sédiments et des sites contaminés; et d'autres héritages coûteux pour lesquels aucune partie responsable disposant des moyens de remédiation suffisants ou des biens qu'on peut saisir n'a été ou ne peut être identifiée. La protection de la santé des populations et l'environnement doit être incluse dans un plan dans lequel ces problèmes hérités sont convenablement abordés.

Les gouvernements nécessitent des capacités considérables pour la gestion des produits chimiques et des infrastructures afin de mettre en œuvre efficacement, de promouvoir et de faire respecter les réglementations, les politiques et les lois sur la gestion rationnelle des produits chimiques. En outre, les gouvernements ont besoin de beaucoup plus de capacités pour leur permettre de promouvoir efficacement le transfert des technologies non polluantes, une production moins polluante, des pratiques agricoles saines et durables, des alternatives plus sûres (y compris des alternatives non chimiques) pour remplacer la production et l'utilisation des produits chimiques dangereux et des matériaux et d'autres réformes similaires. Avec l'existence effective de ces capacités du gouvernement, les dommages peuvent

---

<sup>13</sup> Voir la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, Principe 16, adoptée par la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'Environnement et le Développement  
<http://www.unep.org/documents/default.asp?documentID=78&ArticleID=1163>

<sup>14</sup> PNUE (2012) *Perspectives Mondiales en matière de Produits Chimiques: Vers une gestion rationnelle des produits chimiques*, p 118, ISBN 978-92-807-3320-4

être prévenus et les héritages futurs des produits chimiques toxiques peuvent être évités. En leur absence, en particulier dans de nombreux pays en développement et en transition, il y a une forte probabilité de continuer avec des pratiques qui empoisonnent les enfants, les ouvriers et les paysans, qui polluent les communautés et perturbent les écosystèmes à cause des expositions aux produits chimiques et des accidents causés par les produits chimiques, ces pratiques qui entravent davantage le développement de ces pays qui sont le plus dans le besoin.

## **Un petit prélèvement sur l'industrie chimique produirait un niveau approprié de financement**

Les industries produisant les produits chimiques reconnaissent qu'ils portent la responsabilité pour les coûts associés à leurs activités normales : les procédures de sécurité opérationnelle, la gestion de la responsabilité des produits, le développement des alternatives plus sûres et ainsi de suite. Les industries utilisatrices qui se trouvent en aval assument (ou devraient assumer) des coûts similaires. Toutefois, les mesures purement volontaires ne seront pas suffisantes pour atteindre les objectifs de la SAICM.

L'industrie chimique mondiale a un chiffre d'affaire annuel qui s'élève à environ \$ 4,1 trillions US par an (un milliard = 1000 milliards).<sup>15</sup> Si, par exemple, un système global de recouvrement des coûts récupère \$ 4,1 milliards US par an,<sup>16</sup> la charge totale qui reviendrait à l'industrie qui fabrique le produit chimique s'élèverait à 0,1 % du chiffre d'affaires de l'industrie – un centime (USD \$. 01) pour chaque dix dollars (USD \$10,00) dans les ventes.

Ce coût est tellement faible par rapport au chiffre d'affaires de l'industrie des produits chimiques, qu'il ne devrait pas se refléter sur le prix des produits destinés à l'utilisateur final. Les coûts globaux des flux quotidiens du prix du pétrole et d'autres matières premières sont énormes par rapport au montant qu'un producteur devrait payer annuellement dans ce genre de régime de recouvrement des coûts.

En revanche, \$ 4,1 milliards US par an est supérieur au montant que les gouvernements donateurs pourraient rendre disponibles comme aide au soutien des efforts dans la gestion des produits chimiques. Cette somme est aussi bien au-delà de ce dont ont besoin les gouvernements des pays en développement et en transition peuvent mobiliser dans les conditions actuelles.

### **Approche globale de l'internalisation des coûts**

Une approche globale de l'internalisation des coûts présente plusieurs avantages. Étant donné la nature transnationale de l'industrie des produits chimiques et ses marchés, des approches purement nationales au recouvrement des coûts pourraient être difficiles, même pour les grands pays très industrialisés. La plupart des pays en développement et en transition trouveront que le fardeau pour établir une approche purement nationale serait écrasant. Une approche purement nationale pourrait également conduire à des représailles économiques et/ou à des distorsions dans le commerce international et l'investissement.

En plus de contribuer à l'efficacité et à la cohérence, une approche globale peut présenter d'autres avantages. Certains coûts substantiels supportés par les gouvernements dans la gestion rationnelle des produits chimiques sont associés à des produits chimiques qui ne sont pas produits dans le pays et qui ne sont pas directement importés. Au lieu de cela, le produit chimique peut être présent dans les produits importés et sera rejeté dans l'environnement lorsque le produit est utilisé et/ou après qu'il soit devenu un déchet. Ces produits chimiques peuvent être d'un volume important et des mesures pour s'assurer qu'ils

---

<sup>15</sup> Programme des Nations Unies pour l'Environnement (2012) Perspectives Mondiales en matière de Produits Chimiques

<sup>16</sup> Voir [http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/env\\_outlook](http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/env_outlook)

ne nuisent pas à la santé et à l'environnement peuvent être coûteuses. Cependant, un système purement national de recouvrement des coûts serait probablement incapable de recouvrer ces coûts.

Enfin, certains Pays les Moins Avancés (PMA) peuvent avoir des besoins importants, mais l'on n'attendra pas raisonnablement que le recouvrement national puisse générer des revenus suffisants. Pour ces raisons et d'autres, une approche globale serait préférable.

Dans l'ensemble, la clé pour assurer un financement durable pour la sécurité des produits chimiques est l'internalisation des coûts au sein des industries concernées. La raison étant que l'argent nécessaire pour s'assurer que les produits chimiques sont gérés en toute sécurité est, en fin de compte, de la responsabilité des industries qui fabriquent les produits chimiques, conformément au Principe 16 de Rio.

## **> Les résultats pour le financement de la sécurité des produits chimiques**

1. La CIGPC conçoit et met en œuvre un mécanisme de financement spécifique pour la mise en œuvre de la SAICM grâce à des fonds suffisants et prévisibles qui sont accessibles à toutes les parties prenantes pertinentes de la SAICM.
2. La CIGPC complète le Programme Spécial pour permettre l'accès à toutes les parties prenantes pertinentes de la SAICM.
3. Les organismes d'aide au développement des gouvernements donateurs augmentent considérablement la visibilité et le soutien financier pour la sécurité des produits chimiques d'ici 2022, en particulier puisque la SAICM relie la gestion rationnelle des produits chimiques au développement durable et définira des objectifs mesurables comme soutien à l'Agenda 2030.
4. Le mécanisme d'échange d'informations de la SAICM retrace publiquement la portion de l'aide au développement destinée à la gestion rationnelle des produits chimiques d'ici 2022.
5. L'ONU Environnement exécute une étude d'ici 2023 sur la façon de mettre en œuvre des instruments de marché pour internaliser au sein des industries concernées, les coûts supportés par les gouvernements pour mettre en œuvre des programmes robustes pour la gestion rationnelle des produits chimiques, avec une part appropriée des fonds générés orientés pour aider les activités de la sécurité des produits chimiques dans les pays en développement et les pays à économie en transition. L'étude devrait inclure des contributions et des critiques apportées par les experts venant des gouvernements et des parties prenantes et accorder une grande considération aux approches globales ou régionales communes ou aux instruments qui évitent les distorsions dans le commerce international et l'investissement, compatible avec le Principe 16 de Rio.
6. Le secrétariat de la SAICM utilise le rapport de l'ONU Environnement sur l'internalisation des coûts et d'autres documents pertinents pour fournir la formation juridique et politique sur les approches d'internalisation des coûts globaux et régionaux au même moment que lors des réunions régionales de la SAICM, qui comprend la participation des cadres gouvernementaux compétents venant des pays responsables de l'élaboration et de l'application de ces types de lois.
7. L'ONU environnement utilise le rapport sur l'internalisation des coûts et d'autres documents pertinents pour amorcer un processus multipartite afin d'élaborer un programme global d'internalisation de coût dans le processus de la SAICM, qui sera finalisé d'ici 2028.

