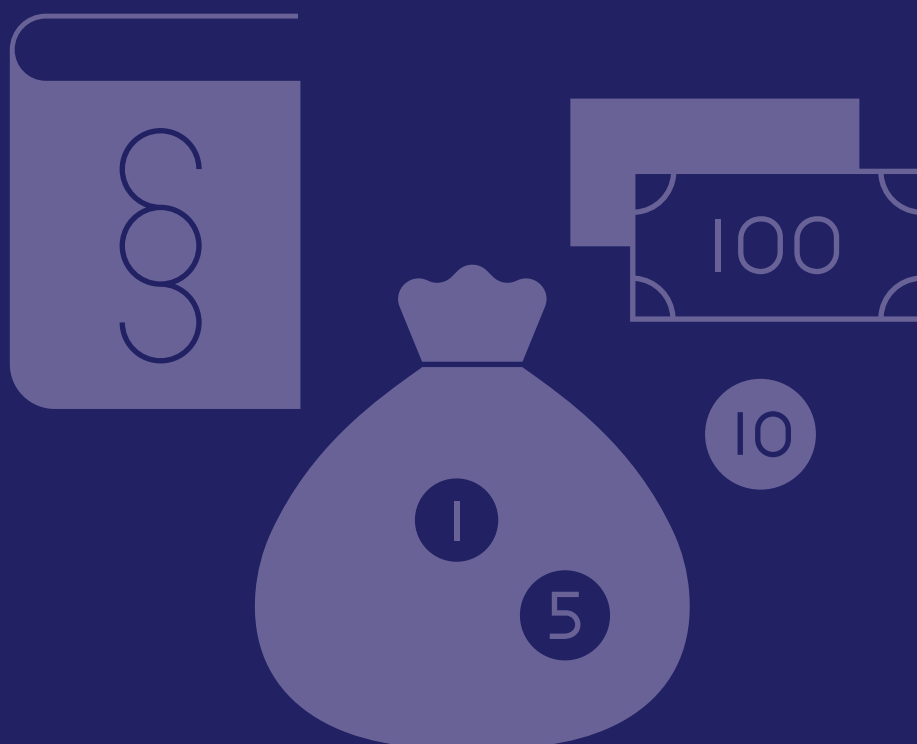


Orientation sur le contrôle national des produits chimiques

Financement durable des capacités institutionnelles pour le contrôle des produits chimiques

GUIDE 1



La série de guides de l'Agence suédoise des produits chimiques

Ce guide fait partie d'une série visant à contrôler la commercialisation des produits chimiques. La série couvre un large éventail de questions importantes afin d'établir un système préventif pour contrôler les risques posés par les produits chimiques.



Contrôle de la mise sur le marché des produits chimiques (brochure)



1. Financement durable des capacités institutionnelles pour le contrôle des produits chimiques



2. Réduction des risques des produits chimiques



3. Législation sur la mise des produits chimiques sur le marché



4. Inspections selon la législation sur la mise des produits chimiques sur le marché



5. Accès aux informations sur les importateurs, les fabricants et les produits chimiques sur le marché



6. Évaluation des dangers et des risques et réduction des risques des pesticides



7. Évaluation des dangers et des risques des substances chimiques – une introduction

Lien vers des guides et d'autres orientations sur le contrôle national de la commercialisation des produits chimiques:

www.kemi.se/en/guidance-on-national-chemicals-control



KEMI

L'Agence suédoise des produits chimiques

L'Agence suédoise des produits chimiques est une autorité de surveillance du gouvernement. Nous travaillons en Suède, dans l'UE et au niveau international pour développer une législation et d'autres incitations pour promouvoir une bonne santé et un environnement amélioré. Nous surveillons le respect des règles pour éliminer les effets nocifs des produits chimiques, des pesticides et des substances dans les articles, et effectuons des inspections dans des entreprises responsables. Nous examinons les produits pesticides et décidons s'ils peuvent être vendus et utilisés. Notre objectif de qualité environnementale est de promouvoir un environnement non toxique.

© L'Agence suédoise des produits chimiques, 2020. Numéro d'article: 511 388.

Les illustrations de la couverture sont réalisées par Maja Modén

Historique du document

Version 1.0

Première édition

Décembre 2020

Préface

Le financement à long terme de la réglementation et du contrôle de la commercialisation des produits chimiques est une pierre angulaire de la gestion rationnelle et du développement durable.

Ce guide est un supplément aux orientations du Programme des Nations Unies pour l'environnement PNUE relatives au développement des infrastructures juridiques et institutionnelles et des mesures de recouvrement des coûts de l'administration nationale pour une gestion rationnelle des produits chimiques, souvent appelées Le Guide LIRA¹.

Il fait partie d'une série de guides couvrant différents aspects de la gestion des produits chimiques tels que l'évaluation des risques, l'enregistrement des produits chimiques et les inspections des importateurs et des fabricants.

L'Agence suédoise des produits chimiques a élaboré cette série avec l'aide financière de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Sida). Les opinions exprimées ici ne doivent pas être prises pour refléter l'opinion officielle de Sida.

¹La version française peut être téléchargée sur <https://www.unenvironment.org/resources/report/lira-guidance>

Le contenu

Sommaire	5
1 Introduction et portée	6
2 Que faut-il financer?	7
2.1 Rôles et responsabilités définis	8
2.2 Comment répartir les activités et les coûts associés	9
2.3 Efficacité au sein de l'administration nationale	11
2.4 L'utilisation des données existantes réduit les coûts	12
3 Options de financement des administrations nationales	13
3.1 Allocation du budget national	15
3.1.1 <i>Ressources nationales</i>	16
3.1.2 <i>Financement externe</i>	16
3.1.3 <i>Allocation du budget</i>	17
3.2 Recouvrement des coûts	17
3.2.1 <i>Taxes annuelles</i>	18
3.2.2 <i>Redevances</i>	21
3.3 Comparaison des options de financement.....	22
4 Arguments économiques	25
5 Concevoir un système de financement	27
5.1 La base juridique	27
5.2 Niveaux des taxes et redevances	28
5.3 Surveillance et inspections.....	28
6 Littérature supplémentaire	29

Sommaire

L'établissement d'un financement durable des cadres juridiques nationaux et des capacités institutionnelles connexes pour la gestion des produits chimiques est l'une des pierres angulaires de la gestion rationnelle des produits chimiques et de la réalisation du développement durable.

Lors de l'examen du financement, il est important de garder à l'esprit les effets positifs du développement et du maintien d'une gestion rationnelle des produits chimiques à l'échelle nationale. Les pays et la population tirent normalement beaucoup plus d'une bonne gestion que des coûts de mise en place et d'entretien.

Conformément aux principes clés des orientations LIRA, les recommandations générales contenues dans nos présentes orientations ici sont que les conditions de gestion des produits chimiques, notamment leur mise sur le marché, doivent être définies dans la législation.

Les entreprises qui tirent leurs revenus de la production, de l'importation et / ou de la vente de produits chimiques ont des responsabilités importantes. L'obligation pour les entreprises de mener la plupart des activités principales pour garantir une manipulation sûre des produits chimiques peut réduire considérablement les coûts pour l'administration nationale.

Cependant, les administrations nationales ont un rôle important à jouer dans l'élaboration d'une nouvelle législation et assurer le respect de cette législation. Il doit y avoir un financement durable pour les tâches exécutées par les administrations nationales, avec les des sources de financement fiables, sûres et prévisibles.

Différents modèles de financement sont présentés par ce guide. Les modèles vont d'un financement entièrement fiscal à un financement partiellement payant. Les coûts des travaux gouvernementaux visant à organiser un contrôle efficace des produits chimiques sont dus aux activités des importateurs et des fabricants de produits chimiques. Il pourrait donc être une solution d'appliquer des taxes spéciales à ces entreprises sur une base annuelle ou de facturer des redevances pour des services spécifiques. Les avantages et les inconvénients des différentes options sont abordés dans le document.

1 Introduction et portée

Afin d'atteindre l'objectif 2020 et bon nombre des objectifs de développement durable adoptés par les Nations Unies en 2015, la mise en place de cadres juridiques nationaux et des infrastructures institutionnelles connexes pour la gestion rationnelle des produits chimiques est essentielle. Il existe de nombreux produits chimiques produits, vendus et utilisés dans tous les pays, et ceux-ci doivent être manipulés de la manière la plus sûre possible afin d'éviter les dommages aux humains et à l'environnement et de réaliser le développement durable du pays. Les effets positifs pour la société d'une meilleure gestion des produits chimiques sont importants pour parvenir à une production et une consommation durable et pour mettre fin à la pauvreté et à la faim. Comme indiqué dans le rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement PNUE relatif aux Coûts de l'inaction², les coûts dus à la mauvaise gestion des produits chimiques peuvent être très importants.

Le but de ce document d'orientation est d'aider les gouvernements des pays en développement à établir un financement durable de la capacité institutionnelle et d'autres tâches directement liées à la gestion des produits chimiques mis sur le marché. Il s'agit d'un complément aux orientations du LIRA³ sur le développement des infrastructures juridiques et institutionnelles et des mesures de recouvrement des coûts associés à l'administration nationale pour une gestion rationnelle des produits chimiques. Le guide identifie les questions clés qui nécessitent l'attention du gouvernement lorsqu'il assure le financement de l'administration nationale de la gestion des produits chimiques, et il discute les avantages et les inconvénients des différentes manières de financer la gestion des produits chimiques.

La portée de ces orientations n'inclut pas le financement des coûts globaux pour la société que les produits chimiques peuvent entraîner, par exemple, les coûts liés aux soins de santé, au nettoyage, à l'assainissement, à la gestion des déchets dangereux, etc., et il ne considère pas les instruments économiques comme des instruments de gestion des risques.

Boîte A. Quelques objectifs et stratégies internationaux importants

Objectif 2020

En 2002, lors du Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable, les gouvernements et toutes les autres organisations concernées ont convenu de renouveler l'engagement, tel qu'avancé dans l'Agenda 21, de gérer rationnellement les substances chimiques tout au long de leur cycle de vie et les déchets dangereux pour le développement durable ainsi que pour la protection de la santé humaine et de l'environnement, entre autres visant à réaliser :

« que d'ici 2020, les produits chimiques soient utilisés et produits de manière à minimiser les effets négatifs importants sur la santé humaine et l'environnement ».

Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, SAICM⁴

La SAICM est un cadre de politique multipartite et multisectoriel adopté en 2006 par la première Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, l'ICCM, pour atteindre l'objectif de 2020.

² <https://www.unenvironment.org/resources/report/costs-inaction-initiative>

³ http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/12224/LIRA_Guidance_Report_Fr.pdf?sequence=2&isAllowed=y

⁴ <http://www.saicm.org/Home/tabid/5410/language/en-US/Default.aspx>

Orientations générales et directives pour atteindre l'objectif d'une gestion rationnelle des produits chimiques fixée pour 2020, OOG⁵

Afin de définir une gestion rationnelle des produits chimiques avec des éléments concrets, le quatrième ICCM en 2015 dans le cadre de la SAICM a approuvé l'OOG, avec six domaines d'activité principaux ; et 11 éléments de base reconnus comme essentiels à une gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets. Il s'agit notamment des cadres juridiques et institutionnels, de la participation de l'industrie et des responsabilités définies tout au long du cycle de vie du produit, ainsi que des politiques et des systèmes de recouvrement des coûts.

Objectifs de développement durable, ODD⁶

Dix-sept objectifs de développement durable et 169 cibles associées ont été adoptés par les chefs d'État et de gouvernement et les hauts représentants, réunis au siège des Nations Unies en 2015. La cible 12.4 reflète en principe l'objectif de 2020 : « D'ici 2020, atteindre la gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques et de tous les déchets tout au long de leur cycle de vie, conformément aux cadres internationaux agréés et réduire de façon significative leur rejet dans l'air, dans l'eau et sur le sol afin de minimiser leurs effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement. »

2 Que faut-il financer?

Il existe des liens entre une approche systématique de la gestion de la mise des produits chimiques sur le marché et la croissance économique. Tous les pays souhaitent, pour des raisons économiques et autres, participer à l'augmentation du commerce international des produits chimiques et autres produits. Les chances d'y parvenir dépendent de plus en plus de la performance des institutions gouvernementales et du commerce national ainsi que de l'industrie, tant en ce qui concerne la gestion des risques liés aux produits chimiques en général que la mise en œuvre des accords internationaux sur les produits chimiques en particulier. Des lacunes réglementaires et une législation peu claire pourraient être un obstacle pour les entreprises et pour le développement national souhaité.

Les principales tâches impliquées dans l'établissement et le maintien d'un système de contrôle des produits chimiques mis sur le marché s'appliquent à tous les pays. Ces tâches sont présentées dans le Guide LIRA.

Ce guide discute les moyens de fournir un financement stable et sûr pour un système de gestion des produits chimiques tel qu'il est présenté dans le guide LIRA. Un tel système devrait, en principe, comprendre les éléments suivants :

- Collecte de données sur les effets sur la santé et l'environnement des propriétés intrinsèques des substances et mélanges chimiques - Diffusion de ces informations
- Limiter l'utilisation de substances chimiques extrêmement préoccupantes
- Assurer l'utilisation sûre des produits chimiques en général

Étroitement lié à cela est le développement des exigences légales nécessaires et des activités d'inspection connexes.

Chaque pays a la responsabilité principale de son propre développement économique, environnemental et social et également de sa gestion des produits chimiques. Pour être

⁵ <http://www.saicm.org/Portals/12/documents/meetings/ICCM4/doc/K1501996%20SAICM-ICCM4-6-f.pdf>

⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

acceptés en tant que nation digne de confiance dans le commerce international, les pays doivent disposer d'un système adapté de gestion des produits chimiques. Pour certains pays, une assistance internationale appropriée pour compléter les ressources intérieures peut être importante. Cependant, le financement externe ne peut financer que les activités de démarrage ou d'autres activités à court terme. Afin d'obtenir un fonctionnement sûr à long terme et une gestion stable des produits chimiques dans un pays, il faut trouver d'autres moyens de financement.

L'approche intégrée élaborée au niveau international pour le financement à long terme de la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets, voir Boîte B ci-dessous, reconnaît que l'inclusion de la gestion des produits chimiques dans les budgets nationaux, les responsabilités définies de l'industrie et le financement extérieur dédié se renforcent mutuellement pour le financement à long terme.

Boîte B. Approche intégrée du financement à long terme

Les trois éléments d'une approche intégrée du financement de la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets adoptés par le Conseil d'administration du PNUE dans sa décision 27/12 en 2013 sont les suivants :

- *l'intégration dans les budgets nationaux et les plans d'aide au développement,*
- *la participation de l'industrie, y compris la désignation des responsabilités de l'industrie et du monde des affaires au sens large, et*
- *un financement extérieur dédié tel que le soutien du Fonds pour l'environnement mondial*

Ces composantes se renforcent mutuellement et sont toutes cruciales pour le financement de la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets à tous les niveaux (comme indiqué à l'annexe I de la résolution 1/5 de l'UNEA1).

Dans les chapitres 3 et 4, deux aspects essentiels du financement de la gestion des produits chimiques sont décrits. Le chapitre 3 traite de l'importance de répartir les rôles et les responsabilités pour les tâches impliquées entre le commerce et l'industrie d'une part et le gouvernement d'autre part. Si cela n'est pas défini dans la législation, par défaut, toutes les responsabilités incomberont normalement au gouvernement. Le chapitre 4 traite des différentes manières d'assurer un financement stable de l'administration nationale. Différentes options pour ce financement et leurs combinaisons sont présentées et analysées. Le chapitre 5 examine les arguments pour impliquer le commerce et l'industrie dans le financement. Enfin, le chapitre 6 décrit les questions à considérer lors de la conception d'un système de financement.

2.1 Rôles et responsabilités définis

Une législation nationale est nécessaire pour assurer une gestion rationnelle des produits chimiques, et cette législation devra définir un certain nombre de tâches à accomplir. Il est donc important que la législation clarifie la répartition des responsabilités entre le commerce et l'industrie d'une part et l'administration nationale d'autre part. Lors de la répartition des responsabilités, les coûts associés aux tâches seront également répartis. La première mesure pour gérer les coûts liés à la gestion des produits chimiques est donc d'assurer une répartition claire des rôles et des responsabilités pour les tâches impliquées.

Il est raisonnable que les responsabilités incombent aux importateurs et fabricants de produits chimiques pour les risques qui pourraient découler des produits chimiques qu'ils produisent et importent. Il est donc important d'élaborer une législation qui impose des responsabilités aux entreprises afin d'internaliser la plupart des coûts de la gestion des produits chimiques.

Si une répartition des rôles et des responsabilités n'est pas définie dans la législation, par défaut, toutes les responsabilités incomberont souvent au gouvernement. Avec l'utilisation généralisée des nombreux produits chimiques qui existent dans la plupart des pays, le gouvernement n'aura certainement pas les ressources suffisantes pour toutes ces tâches. L'obligation faite à l'industrie de réaliser la plupart des principales activités réduit considérablement les coûts de l'administration nationale. Cela rend alors beaucoup plus possible le financement durable et à long terme de l'administration nationale.

2.2 Comment répartir les activités et les coûts associés

Il est raisonnable que les importateurs et les fabricants assument les responsabilités pour un certain nombre de tâches en ce qui concerne les produits chimiques qu'ils mettent sur le marché dans un pays.

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, l'administration nationale devrait être responsable de l'élaboration d'une nouvelle législation et de la mise à jour continue de la législation existante, et cela devrait être décidé conformément aux procédures législatives du pays. Une telle législation pourrait inclure des éléments tels que les exigences légales sur la classification et l'étiquetage, les interdictions et les restrictions sur certaines substances dangereuses, et les autorisations en cas de préoccupation très élevée, telles que la mise sur le marché et l'utilisation de pesticides. Une autre tâche centrale de l'administration consiste à effectuer des inspections pour garantir le respect de la législation. Il existe également un certain nombre d'autres tâches que les administrations accomplissent normalement car elles soutiennent ces tâches principales. Parmi ceux-ci figurent la tenue de registres des importateurs et des fabricants, le dialogue / la consultation avec l'industrie, la coopération entre les différentes parties de l'administration (entre les ministères et / ou les autorités), la coopération régionale et internationale, et la fourniture d'informations à diverses parties prenantes, y compris le grand public.

Tableau 1. Exemples de répartition des activités de gestion entre importateurs / fabricants, utilisateurs en aval et administrations nationales liées à la commercialisation des produits chimiques

Entreprises produisant ou important des produits chimiques	Utilisateurs en aval de produits chimiques	Administration Nationale concernant les produits chimiques mis sur le marché
<p>Ajuster la production et /ou l'importation pour se conformer aux interdictions et restrictions</p> <p>Collecte de données sur les dangers</p> <p>Tests de pré-commercialisation (si les données ne sont pas déjà disponibles)</p> <p>Évaluer les risques et prendre des mesures pour les réduire si nécessaire</p> <p>Mise à jour de la base d'informations si nécessaire</p> <p>Classification et étiquetage conformément à la législation applicable, de préférence SGH</p> <p>Transfert des informations de sécurité dans la chaîne d'approvisionnement, y compris l'étiquetage et les fiches de données de sécurité</p> <p>Rapporter conformément aux obligations existantes, par exemple, au registre national des produits chimiques ou notifier la production ou l'importation</p>	<p>Ajuster l'utilisation et la production pour se conformer aux interdictions et restrictions</p> <p>Prendre en compte les informations reçues et autrement obtenues sur les dangers et les mesures de sécurité des produits chimiques fournis pour décider quels produits chimiques utiliser et comment ils seront utilisés</p> <p>Transfert des informations de sécurité dans la chaîne d'approvisionnement pour l'ensemble du cycle de vie du produit chimique, y compris l'étiquetage et les fiches de données de sécurité pour les mélanges chimiques</p> <p>Rapporter conformément aux obligations existantes, par exemple, au registre national des produits chimiques ou notifier la production ou l'importation</p>	<p>Obtention et conservation d'informations sur les importateurs / fabricants de produits chimiques</p> <p>Exiger des informations sur les produits chimiques produits / utilisés dans le pays.</p> <p>Hiérarchiser les substances et évaluer les informations provenant de l'industrie et d'autres sources de dangers et de risques de ces substances</p> <p>Émettre des règlements et des lignes directrices, notamment :</p> <p>a) exigences légales en matière de classification et d'étiquetage</p> <p>b) interdictions et restrictions de certaines substances dangereuses</p> <p>c) et les autorisations en cas de préoccupation très élevée, telles que la mise sur le marché et l'utilisation de pesticides.</p> <p>Faire respecter les exigences légales et prendre des mesures pour garantir la conformité</p> <p>Avoir un dialogue avec l'industrie</p> <p>Fournir des informations générales aux différents acteurs de la société</p> <p>Participer à la communication et à la coopération internationale et régionale</p> <p>Coopération avec d'autres autorités</p> <p>Facturation des services fournis</p>

Les coûts pour les gouvernements de mettre en place l'infrastructure institutionnelle nécessaire sont liés au besoin de capacités adéquates en nombre et en qualification du personnel. D'autres exemples de coûts comprennent les coûts pour les bureaux, les déplacements, les technologies de l'information et de la communication ainsi que les coûts liés à l'inspection, y compris la vérification en laboratoire du contenu chimique.

Pour les importateurs, les fabricants et les utilisateurs en aval, les coûts sont liés aux responsabilités qui leur sont attribuées dans la législation, ce qui comprend généralement la collecte et l'évaluation des données et la diffusion d'informations, y compris l'étiquetage et les fiches de données de sécurité (FDS), les rapports, etc. les coûts pour tester et évaluer les substances chimiques concernant les propriétés dangereuses varieront. Pour les importateurs, le moyen d'obtenir ces informations sera principalement de les demander à leurs fournisseurs dans d'autres pays. L'utilisation de données déjà existantes est importante pour toutes les entreprises, voir chapitre 3.2.

Les utilisateurs des produits chimiques ont la responsabilité de prendre en compte les informations qu'ils obtiennent sur les dangers et les mesures de sécurité dans leurs décisions concernant les produits chimiques à utiliser et comment ils sont utilisés.

Les coûts pour les importateurs, les fabricants et les utilisateurs en aval sont également étroitement liés au besoin de capacités adéquates en termes de nombre et de qualifications du personnel. D'autres exemples de coûts comprennent les coûts pour les bureaux, les frais de voyage, les technologies de l'information et de la communication ainsi que les coûts liés à la collecte de données, y compris les tests de laboratoire, lorsqu'il n'existe pas de données adéquates. Les services nécessaires pourraient être achetés en partie auprès de consultants, ce qui pourrait réduire les coûts, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

2.3 Efficacité au sein de l'administration nationale

Une condition fondamentale avant d'envisager toute forme de financement est de s'assurer que l'administration nationale fonctionne efficacement et ne générera donc pas de besoins de financements inutiles. Une bonne règle est que le financement doit être maintenu aussi bas que possible tout en couvrant les coûts des services fournis par les administrations nationales, et les services auxquels ils sont rattachés doivent démontrer un « rapport qualité-prix » clair. L'administration devrait avoir des processus aussi efficaces que possible pour minimiser la charge administrative.

Des façons de résoudre différentes fonctions doivent être envisagées, en particulier en ce qui concerne les fonctions et les experts qui ne sont nécessaires que de temps en temps. En concentrant les responsabilités, ou, en améliorant la coordination et la coopération, il peut être possible d'obtenir une utilisation plus rentable des ressources et de réduire ainsi le besoin de nouvelles ressources. Une coopération régionale avec d'autres pays pourrait être envisagée pour réduire le travail national et les coûts associés.

Parfois, il est plus rentable pour l'administration nationale d'engager des experts dans des domaines spéciaux, par exemple, pour effectuer des évaluations des risques sur les substances extrêmement préoccupantes, telles que les substances actives dans les formulations de pesticides, plutôt que d'avoir tous les experts en interne.

Un autre exemple est la capacité de laboratoire. Diriger des laboratoires auprès des autorités pour la gestion et / ou les inspections des produits chimiques est un fardeau en termes d'équipement et de personnel. Les autorités nationales devraient mettre en place un système pour faciliter l'accès à des laboratoires de référence appropriés capables d'effectuer une

analyse du contenu chimique à des fins de vérification. C'est ainsi que la plupart des pays structurent leur besoin de services de laboratoire. Investir dans des laboratoires permanents pourrait entraîner une augmentation substantielle des coûts de gestion des produits chimiques, et de nombreux gouvernements ont donc recours à des laboratoires certifiés du secteur privé. La mise en place d'une infrastructure de laboratoire commune avec des pays partageant des problèmes chimiques similaires peut également être un moyen rentable et efficace de développer l'accès à la capacité d'analyse dans une région.

2.4 L'utilisation des données existantes réduit les coûts

L'utilisation de données existantes facilement disponibles réduit les coûts principalement pour les importateurs et les fabricants, mais aussi pour l'administration nationale. L'essai des produits chimiques sur les effets toxicologiques et écotoxicologiques fait appel à une forte intensité de main-œuvre et coûte cher. Les propriétés écotoxicologiques et toxicologiques d'une substance sont les mêmes dans tous les pays et, par conséquent, les essais de la même substance dans plusieurs pays doivent être évités. L'acceptation mutuelle des données (MAD) à des fins d'évaluation des dangers dans la gestion des produits chimiques minimise les coûts des tests de laboratoire.

Les pays devraient autoriser l'utilisation des données obtenues et des évaluations réalisées dans d'autres juridictions tant qu'elles respectent certaines normes, par exemple les directives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les données sur les propriétés de diverses substances chimiques sont partagées aujourd'hui ouvertement et efficacement par le biais de diverses plateformes, par exemple le Portail eChem de l'OCDE⁷.

En particulier, il est utile pour les pays de tirer pleinement parti du Système Général Harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH) et des fiches de données de sécurité connexes et de mettre en œuvre les exigences légales en matière de classification et d'étiquetage de la manière la plus similaire possible de ce que font les autres pays et régions.

Les évaluations des dangers, la classification et l'étiquetage peuvent de préférence être effectués conformément au SGH car le SGH est reconnu internationalement et est la norme la plus couramment utilisée. Il assure l'harmonisation internationale de la classification et de l'étiquetage de tous types de produits chimiques. Ainsi, il facilite le commerce international de produits chimiques, le commerce de produits / articles contenant certaines substances dangereuses et l'accès aux marchés d'autres pays.

De plus, les évaluations des risques de pays ayant des conditions relativement similaires peuvent être utilisées comme point de départ. Les informations sur l'utilisation nationale et l'exposition peuvent ensuite être utilisées avec ces informations afin d'affiner les évaluations pour répondre aux conditions du pays concerné. Cela peut réduire considérablement le coût des évaluations des risques. Pour plus d'informations voir le guide de l'Agence suédoise des produits chimiques sur l'évaluation des risques.⁸

⁷ <http://www.oecd.org/fr/env/ess/risques/echemportalglobalportaltoinformationonchemicalsubstances.htm>

⁸ *Évaluation des dangers et des risques des substances chimiques – une introduction*, Agence suédoise des produits chimiques, 2020, www.kemi.se/en/guidance-on-national-chemicals-control

Boîte C. Systèmes importants pour générer, partager et diffuser des informations sur les dangers des substances et mélanges chimiques

Les lignes directrices de l'OCDE pour les essais de produits chimiques⁹ sont un outil pour évaluer les effets potentiels des produits chimiques sur la santé humaine et l'environnement. Acceptées au niveau international comme méthodes standard pour les tests de sécurité, les lignes directrices sont utilisées par les professionnels de l'industrie, du monde universitaire et par les gouvernements impliqués dans les essais et l'évaluation des dangers (des substances chimiques, des pesticides, des cosmétiques, etc.).

BPL¹⁰ - Les principes de l'OCDE de Bonnes pratiques de laboratoire garantissent la génération de données d'essai fiables et de haute qualité concernant la sécurité des substances et mélanges chimiques. Les principes ont été créés dans le cadre de l'harmonisation des procédures d'essai pour l'Acceptation mutuelle des données (MAD)

MAD¹¹ - L'Acceptation mutuelle des données est la décision du Conseil de l'OCDE de 1981 stipulant que les données d'essai générées dans tout pays membre conformément aux lignes directrices de l'OCDE et aux BPL seront acceptées dans d'autres pays membres à des fins d'évaluation et à d'autres fins liées à la protection de la santé des êtres humains ainsi que la protection de l'environnement.

SGH¹² - Le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques est un système internationalement reconnu établi en 2002. Il a été conçu pour remplacer les normes utilisées dans différents pays en utilisant des critères cohérents au niveau mondial.

CLP¹³ - Classification, étiquetage et emballage des substances et des mélanges. Le règlement CLP (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges mis sur le marché de l'UE, basé sur le SGH.

REACH¹⁴ - Enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques (CE 1907/2006). Ce règlement de l'UE confie à l'industrie la responsabilité principale de gérer les risques liés aux substances chimiques et de fournir certaines informations à l'Agence européenne des produits chimiques, l'ECHA. Les informations sont disponibles sur le site Web de l'ECHA.

3 Options de financement des administrations nationales

Les modalités de financement des travaux des institutions publiques sur la gestion des produits chimiques sont un enjeu de délibération nationale. Dans cette section, les options de financement pour les administrations nationales seront discutées. Les options couvertes comprennent le financement par les redevances et le budget de l'État, où les recettes principales sont diverses taxes, mais peuvent inclure les bénéfices des sociétés d'État et des financements externes. Les options ne sont pas entièrement interchangeables. Le budget de

⁹ <http://www.oecd.org/fr/securitechimique/essais/lignesdirectricesdelocdepourlesessaisdeproduitschimiques.htm>

¹⁰ <http://www.oecd.org/fr/securitechimique/essais/bonnespratiquesdelaboratoire.htm>

¹¹ <http://www.oecd.org/fr/env/ess/acceptationmutuelledesdonneesamd.htm>

¹² http://www.unece.org/fr/trans/danger/publi/ghs/ghs_welcome_f.html

¹³ <https://www.echa.europa.eu/fr/web/guest/regulations/clp/legislation>

¹⁴ <https://www.echa.europa.eu/fr/regulations/reach/legislation>

l'État pourrait être utilisé pour toutes les tâches de l'administration, tandis que les redevances ne peuvent financer que les tâches qui peuvent être définies comme des services à ceux qui les paient. La comparaison n'est donc valable que pour les parties de l'administration où un choix est possible.

La différence entre les taxes et les redevances, selon l'histoire législative, est qu'une taxe est une contribution forcée à l'État sans service direct en retour, tandis qu'une redevance est assortie d'un service spécifique en retour de l'État. Les recettes fiscales peuvent être utilisées pour la défense, les écoles et les hôpitaux, ainsi que pour le contrôle des produits chimiques, quel que soit le payeur, mais les revenus sous forme de redevances, perçus pour financer le contrôle des produits chimiques, ne sont destinés qu'à cette fin. Pour les redevances liées aux activités d'inspection, il devrait y avoir une relation entre les activités de l'État et le groupe d'entreprises concernées, mais pas nécessairement avec chaque entreprise individuelle.

En ce qui concerne les activités d'inspection, la plupart des pays ont également le pouvoir d'appliquer des sanctions et d'imposer des amendes. Il est important de noter que si les amendes et les sanctions environnementales peuvent générer des fonds, le but principal des sanctions est d'obtenir des corrections et le respect de la législation. Le recouvrement durable des coûts n'est pas associé à de telles mesures.

Dans ce chapitre, les critères suivants seront utilisés pour comparer les différentes manières de financer les administrations nationales pour la gestion des produits chimiques

1. **Degré de financement sûr**, c'est-à-dire à quel point le flux de financement est stable et à quel point il peut être tributaire d'influences telles que l'établissement de priorités politiques qui peuvent varier dans le temps.
2. **Faisabilité administrative et simplicité**, ce qui signifie à quel point il est possible ou facile de mettre en œuvre le système.
3. **Équité**, qui décrit à quel point les paiements d'une entreprise sont proches des coûts administratifs réels de la gestion des produits chimiques générés par cette entreprise. Il pourrait également s'agir de veiller à ce que les taxes et redevances ne soient pas discriminatoires, les entreprises internationales étant traitées de la même manière que les entreprises nationales et les entreprises d'État étant soumises aux mêmes redevances que les entreprises privées.

En ce qui concerne les incitations possibles, chaque type d'instrument de financement a un impact sur le comportement, c'est-à-dire sur l'utilisation de produits chimiques. Le niveau de ces impacts varie considérablement et ils peuvent être à la fois positifs et négatifs. Les efforts de gestion des risques décidés par le gouvernement au moyen d'instruments économiques ayant pour principal objectif d'influer sur le comportement ne sont courants dans la gestion des produits chimiques d'aucun pays. Pour le bon fonctionnement de ces systèmes, il est nécessaire de mettre en place un système efficace de collecte des taxes destinées aux entreprises individuelles.

Si l'objectif est d'affecter le comportement, différentes mesures sont possibles, notamment des mesures administratives, économiques et informatives. Celles-ci doivent être comparées entre elles et la mesure la plus efficace doit être choisie dans chaque cas. Les instruments économiques dont l'objectif principal est d'influencer le comportement afin de réduire les risques sont traités dans un autre guide de l'Agence suédoise des produits chimiques.¹⁵

¹⁵ *Réduction des risques des produits chimiques*, Agence suédoise des produits chimiques, 2020, www.kemi.se/en/guidance-on-national-chemicals-control

Boîte D. Définitions relatives aux taxes et redevances

Les législateurs décident à la fois des impôts et des taxes. C'est normalement le Parlement qui prend les décisions fiscales, tandis que les décisions sur règles de redevances peuvent être déléguées au gouvernement ou à une autorité.

Les impôts et taxes se réfèrent aux paiements statutaires déterminés par la loi et imposés aux particuliers, aux groupes ou aux entreprises afin de fournir des revenus à l'État et aux municipalités. Des exemples sont l'impôt sur le revenu des États et des municipalités ; la taxe sur la valeur ajoutée ; la taxe foncière ; les droits d'accise sur l'alcool, le tabac et l'énergie ; la taxe sur les émissions ; et les cotisations à l'assurance sociale.

Les redevances sont versées à titre de compensation pour couvrir les coûts des services administratifs publics généraux ou spécifiques. Dans les cas où il existe une activité définie des autorités envers les entreprises, il sera possible de quantifier et de chiffrer les efforts des autorités.

3.1 Allocation du budget national

Le financement des administrations nationales pour la gestion des produits chimiques pourrait provenir du budget de l'État, en tout ou en partie. Cependant, certaines activités importantes des administrations nationales devraient être couvertes par le budget de l'État. Cela se produit lorsque le lien entre une activité et le service en retour de l'État aux entreprises peut être considéré comme trop faible pour couvrir les coûts par le biais de redevances ou lorsque le collectif d'entreprises concernées ne peut pas être suffisamment défini pour facturer des redevances.

Ces activités pourraient comprendre des actes tels que :

- Établir, maintenir et développer davantage les cadres juridiques.
- Assurer un dialogue avec les parties prenantes, en dehors du domaine des entreprises payant des redevances
- Efforts nationaux liés aux substances ou mélanges chimiques présents dans les articles, où le collectif d'entreprises concernées ne peut être suffisamment défini pour facturer des redevances
- La collaboration régionale ou internationale.

Une allocation budgétaire nationale dépend d'année en année des décisions politiques. Si ces décisions tendent à être assez stables dans le temps, l'allocation du budget national fonctionne bien pour les deux premiers critères de financement sûr et de faisabilité et simplicité administratives.

L'utilisation des recettes publiques est probablement le moyen le plus simple pour financer le contrôle des produits chimiques. En termes d'équité, on peut dire que l'ensemble de la population bénéficierait d'une utilisation sûre et d'une meilleure gestion des produits chimiques. Cependant, les coûts du contrôle seront partagés par la société dans son ensemble, et les coûts du contrôle des entreprises qui mettent des produits chimiques sur le marché ne seront pas supportés spécifiquement par ces entreprises.

3.1.1 Ressources nationales

Les ressources nationales seront essentielles si l'administration nationale de la gestion des produits chimiques doit être financée par le budget de l'État. Différents pays ont différentes sources de revenus dans le budget de l'État. Des ressources supplémentaires peuvent généralement être acquises par le biais, par exemple, d'une politique fiscale améliorée, de systèmes fiscaux et d'une collecte plus efficace des taxes. L'application de taxes sur les produits chimiques produits ou importés est également un moyen d'augmenter les recettes du budget national. Si cela est fait, il est important de s'assurer que toutes les entreprises qui les produisent ou les importent, y compris les entreprises multinationales, paient des taxes aux gouvernements des pays où l'activité économique s'effectue. Cependant, ces taxes feront également partie du budget national et seront soumises au processus d'allocation du budget national. Rien ne garantit que ces recettes soient affectées au renforcement de l'administration nationale de la gestion des produits chimiques.

3.1.2 Financement externe

Pour certains pays, une assistance internationale appropriée pour compléter les ressources nationales peut être importante. Les fonds internationaux et la coopération au développement peuvent être affectés à des activités spéciales ou prendre la forme d'un soutien au budget général. Dans ce dernier cas, le financement fera partie du budget global et sera soumis au processus d'allocation du budget national.

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a pour rôle de fournir des subventions et des ressources concessionnelles pour soutenir des projets dans le domaine de la gestion des produits chimiques. Au fil du temps, le FEM est passé à une approche intégrée des produits chimiques et des déchets qui combine des polluants organiques persistants, des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, du mercure et l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM) dans un seul domaine d'intervention. Cette approche maximise les avantages environnementaux globaux et transversaux tout en continuant à soutenir les conventions chimiques individuelles¹⁶.

Les pays pourraient également demander un financement extérieur du Programme spécial des Nations Unies pour des projets de développement¹⁷ Le programme a été créé en 2015 pour renforcer l'infrastructure nationale (législation et institutions) pour la gestion des risques liés aux produits chimiques, voir Boîte B. Le programme spécial vise à soutenir le renforcement institutionnel impulsé par les pays au niveau national. Le résultat escompté des activités soutenues par le programme spécial est que les institutions nationales renforcées dans le domaine des produits chimiques et des déchets auront la capacité de :

- Développer et suivre la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales,
- Élaborer des programmes et une législation pour une gestion rationnelle des produits - chimiques et des déchets,
- Promouvoir l'adoption, le suivi et l'application de la législation et des cadres réglementaires, et
- Promouvoir l'intégration de la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets dans les plans de développement nationaux, les budgets nationaux, les politiques, la législation et les cadres de mise en œuvre à tous les niveaux.

¹⁶ <https://www.thegef.org/topics/chemicals-and-waste>

¹⁷ <https://www.unenvironment.org/fr/parcourir-les-sujets/produits-chimiques-et-dechets>

Les pays pourraient également rechercher des financements auprès de pays offrant un soutien bilatéral. Cet appui pourrait prendre la forme soit d'un soutien au budget général, soit d'un soutien à un programme spécifique dans le domaine de la sécurité chimique. Dans les deux cas, les possibilités d'obtenir un soutien seront améliorées si la gestion des produits chimiques est intégrée dans les plans nationaux de développement, ce qui pourrait dans le premier cas conduire à une allocation dans ce domaine à partir du budget général, et dans le second cas, cela pourrait donner un signal aux pays fournissant un soutien bilatéral que la sécurité des produits chimiques est une priorité pour le pays. Ces processus sont décrits plus en détail dans les orientations de PNUD pour l'intégration d'une gestion rationnelle des produits chimiques dans la planification du développement¹⁸ où des conseils pratiques à ce sujet sont donnés.

Cependant, le financement externe ne peut financer que les activités de démarrage ou d'autres activités à court terme. Afin d'avoir un fonctionnement à long terme et une gestion stable des produits chimiques dans un pays, il faut trouver d'autres moyens de financer l'administration nationale.

3.1.3 Allocation du budget

Un élément clé pour garantir la disponibilité des ressources nécessaires est la mise en place de mécanismes permettant aux institutions nationales de gestion des produits chimiques d'accéder au processus national d'allocation du budget. Dans le cadre des cycles budgétaires nationaux, les ministères demandent annuellement un financement pour leurs activités. Pour de nombreuses raisons, cependant, un financement prévisible, fiable et suffisant pour la gestion rationnelle des produits chimiques n'est pas toujours disponible. Le lien entre leur gestion rationnelle et le développement durable pourrait devoir être mieux compris par les décideurs financiers. Ce développement exige la démonstration des avantages d'investir dans des mesures préventives. Ces arguments doivent ensuite être introduits dans le processus budgétaire national sous la forme appropriée et dans un délai convenable afin que les décideurs de l'allocation budgétaire et les départements de financement puissent prendre des décisions pour allouer le financement requis pour les activités proposées.

3.2 Recouvrement des coûts

Le recouvrement des coûts peut être réalisé par le paiement des services. Il peut, par exemple, couvrir les coûts des inspections et fournir et maintenir des systèmes d'enregistrement, de licence et d'autorisation. Cela pourrait se faire au moyen de taxes annuelles ou de redevances. Pour les taxes annuelles, il devrait y avoir une relation entre les activités de l'État et le groupe d'entreprises qui les paie, bien que les services que chaque entreprise reçoit puissent varier d'une année à l'autre. Ainsi, les redevances pour un service spécifique ont un lien plus direct entre l'entreprise qui paie et le service qu'elle reçoit.

En ce qui concerne le critère de financement sûr pour de nombreuses activités des administrations nationales, les redevances ont l'avantage d'être réservés à la gestion des produits chimiques, c'est-à-dire que le financement ne dépend pas des décisions politiques d'année en année.

¹⁸ https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/chemicals_management/Guide_for_integrating_SMC_into_development_planning.html

3.2.1 Taxes annuelles

Dans un système de taxes annuelles, toutes les entreprises qui mettent des produits chimiques sur le marché, à la fois celles qui les produisent dans le pays et celles qui les importent, les paient. Le pays doit publier une législation pour définir ces frais.

Une taxe annuelle peut être utilisée pour couvrir différentes tâches gouvernementales pendant une année complète, par exemple :

- Tenir des registres des importateurs et des fabricants et des produits qu'ils mettent sur le marché
- Effectuer un certain nombre d'inspections des importateurs y fabricants de produits chimiques
- Réalisation d'un certain nombre d'évaluations pour l'approbation de produits chimiques spécifiques, comme par exemple les pesticides
- Maintenir un processus d'octroi d'exemptions
- Fournir un service d'assistance et d'autres documents d'orientation et de soutien aux entreprises
- Délivrance de licences

Le niveau des taxes doit être calculé en fonction du niveau que le pays choisit pour les tâches susmentionnées, du coût de l'administration pour maintenir ce niveau et du nombre d'entreprises qui les paient. Le choix du niveau est un processus à l'intérieur du pays. Par exemple, un pays peut avoir 1 000 entreprises qui produisent ou importent des produits chimiques. Si le pays décide qu'il suffit d'inspecter ces entreprises tous les cinq ans en moyenne, cela entraînera un niveau de coûts pour l'administration. Si le pays décide qu'il suffira d'inspecter ces entreprises tous les dix ans en moyenne, cela conduira à un autre niveau. Il en va de même pour la tenue d'un registre, plus le registre est détaillé, plus le coût sera élevé, et c'est la même chose pour toutes les autres tâches qui devraient être couvertes par les taxes.

Des taxes annuelles peuvent être établies sous la forme forfaitaire où toutes les entreprises paient le même montant. Il y a aussi la possibilité de différencier les taxes. Cela pourrait être fait, par exemple, en fonction du nombre de produits, des quantités, de la toxicité ou d'une combinaison de ceux-ci. Il est également possible de combiner des taxes forfaitaires et des taxes différenciées. Cependant, toute différenciation nécessite des données supplémentaires. Cela nécessitera à son tour des capacités supplémentaires de la part des autorités nationales, tant pour la gestion de ces données que pour la vérification de l'exactitude des informations fournies par les entreprises. À mesure que les besoins et les capacités nationales se développent avec le temps, la conception des systèmes de recouvrement des coûts peut également évoluer.

Tant que la structure de production et d'importation dans le pays est assez stable, des taxes forfaitaires peuvent générer un niveau de revenu garanti à des coûts relativement bas pour l'administration du système de recouvrement des coûts avec lequel les organismes publics peuvent financer les activités de gestion des produits chimiques.

La taxe forfaitaire fonctionne bien pour le premier critère de financement sûr des coûts à couvrir. Cela est dû au lien étroit entre la collecte et l'utilisation des taxes, c'est-à-dire l'affectation des revenus. Les taxes forfaitaires fonctionnent également bien pour le deuxième critère, à savoir la faisabilité administrative et la simplicité. En ce qui concerne l'équité par rapport aux coûts réels des autorités pour les services de gestion des produits chimiques, il n'y a pas de construction simple d'une taxe forfaitaire qui reflète les coûts de manière très satisfaisante. Les coûts administratifs pour les autorités nationales sont étroitement liés au

nombre d'entreprises et au nombre et au volume de produits chimiques par entreprise. Il peut être considéré comme injuste que les importateurs et les fabricants d'un petit nombre de produits chimiques en petits volumes ou connus pour causer peu de dommages devraient payer les mêmes frais que ceux qui ont un grand nombre de produits chimiques, en gros volumes ou connus pour causer des dommages, car il est probable que cette dernière catégorie générera plus de travail pour les autorités.

Il est possible d'avoir des taxes basées sur une combinaison, par exemple, du nombre des produits chimiques et de leurs volumes par an, ce qui peut être considéré comme un peu plus juste, mais cela augmente également la complexité et la charge administrative.

Des taxes différenciées en ce qui concerne les dangers des produits chimiques pourraient être considérées comme plus équitables. Cependant, un tel système fiscal nécessite beaucoup plus de travail de la part des autorités lorsqu'il s'agit de définir les critères sur lesquels la différenciation devrait être fondée, d'examiner les données et de les évaluer. Il est donc moins efficace par rapport au deuxième critère de faisabilité administrative. En outre, en raison du manque de données pour de nombreuses substances, il n'est pas facile de créer un système équitable basé sur les dangers. Si les propriétés toxicologiques et éco-toxicologiques ne sont pas connues, il n'est pas possible de déterminer la taxe à payer. S'il est constaté par la suite que le danger du produit chimique est plus élevé, le niveau de taxe a été fixé trop bas. En fait, un système de taxes basé sur les dangers pourrait donner des incitations négatives pour présenter les informations appropriées sur ces dangers.

Ainsi, les redevances, qui se rapportent aux coûts réels de l'administration nationale, répondent à un degré plus élevé au critère d'équité. Comme mentionné ci-dessus, les entreprises qui produisent ou importent des produits chimiques très dangereux peuvent entraîner plus de travail pour les autorités que les autres.

Tableau 2. Structures de financement, avec des taxes, les données supplémentaires requises et les capacités nécessaires au niveau des autorités nationales

Une taxe basée sur	Exige que l'autorité ait accès à	Qu'est-ce qui doit être établie et maintenu dans le pays ?	Degré de ressources nécessaires
Un niveau pour tous les importateurs et fabricants	Coordonnées des importateurs et des fabricants	Registre des importateurs et fabricants de produits chimiques qui est mis à jour annuellement.	Limité, un registre des entreprises est également souvent central à d'autres fins.
Taille des importateurs et des fabricants (par exemple, le nombre d'employés ou le chiffre d'affaires annuel)	Informations sur le nombre d'employés et le chiffre d'affaires annuel par entreprise	Registre plus détaillé des importateurs et fabricants de produits chimiques qui est mis à jour annuellement. Compétence pour récupérer, stocker et analyser les informations sur les importateurs et les fabricants.	Faible
Volume de produits chimiques importés / produits par entreprise et par an	Informations détaillées sur les volumes importés ou produits par entreprise	Registre des fabricants, importateurs et de leurs produits chimiques. Compétence pour récupérer, stocker et analyser chaque année des informations sur les importateurs et fabricants et le volume de divers produits chimiques.	Moyen
Nombre de produits chimiques importés / produits par entreprise et par an	Informations détaillées sur le nombre de produits chimiques importés ou produits par entreprise	Registre des fabricants, importateurs et de leurs produits chimiques. Compétence pour récupérer, stocker et analyser des informations sur les importateurs et les fabricants et le nombre de divers produits chimiques.	Moyen
Une combinaison de volume et de nombre de produits chimiques par entreprise et par an	Informations détaillées sur les volumes et le nombre de produits chimiques importés ou produits	Registre des fabricants, importateurs et de leurs produits chimiques. Compétence pour récupérer, stocker et analyser des informations sur les importateurs et les fabricants, le volume de divers produits chimiques et le nombre de produits.	Moyen-élevé
Les propriétés dangereuses des produits chimiques importés / produits par entreprise et par an	Données sur les propriétés dangereuses	Registre des importateurs et des fabricants et de leurs produits chimiques. Compétence pour récupérer des données sur les propriétés dangereuses et les évaluer par rapport aux critères des produits chimiques importés ou produits.	Très haut

3.2.2 Redevances

Des redevances peuvent être facturés lorsque les coûts d'un service spécifique sont faciles à définir. Des exemples de services pour lesquels des redevances pourraient être envisagés comprennent les inspections des entreprises et le traitement des demandes des entreprises.

Comme les taxes annuelles, les redevances par unité peuvent également être construites par différenciation. Elles pourraient être fixes au même niveau pour toutes les entreprises ou elles pourraient être facturées à un taux horaire fixe. Une redevance au même niveau pour toutes les entreprises signifie qu'il faudra un excédent de paiement supérieur au recouvrement des coûts du service dans certains cas et un sous-paiement dans d'autres. Dans le cas des redevances à l'heure, la complexité de chaque cas entraînera des frais plus ou moins élevés pour l'entreprise concernée.

3.2.2.1 Redevances d'autorisation (par unité/heure)

Les systèmes d'autorisation sont généralement utilisés pour les substances chimiques extrêmement préoccupantes. La plupart des pays ont des systèmes d'autorisation pour les pesticides car ils ont des propriétés dangereuses et sont destinés à se répandre dans l'environnement. De nombreux pays ont introduit un certain niveau de redevances pour couvrir le coût de l'autorisation.

Dans le cas du règlement européen REACH, des autorisations sont également requises pour les substances chimiques extrêmement préoccupantes. Une fois qu'une substance a été définie comme une substance nécessitant une autorisation, les entreprises ou les groupes d'entreprises doivent demander une telle autorisation. Les procédures d'évaluation des substances avant l'autorisation sont coûteuses et des redevances doivent être fixées pour couvrir la charge de travail de l'autorité.

Pour chaque demande, le critère de financement sécurisé peut être facilement rempli car il est dans l'intérêt d'un demandeur de payer la redevance pour obtenir une autorisation. Cependant, le nombre de demandes peut varier d'une année à l'autre. Donc, il pourrait devenir problématique pour une autorité d'avoir toujours du personnel pour cette chose. Si le système est construit avec une seule taxe pour toutes les demandes, calculée en fonction du temps moyen pour évaluer une demande, le système sera plus facile à administrer mais moins juste, car ceux qui ont des demandes moins complexes paieront autant que ceux qui ont des demandes plus complexes. Le système peut également être conçu de manière que les demandeurs paient les coûts exacts encourus par l'application spécifique. Dans ce cas, l'administration du système augmente. Le personnel travaillant avec l'évaluation doit enregistrer son temps, et tous les autres coûts doivent être enregistrés avec un niveau de détail suffisant pour pouvoir répartir les coûts pour chaque demande. L'équité augmente simultanément.

3.2.2.2 Redevances d'inspection (par unité/heure)

Les systèmes d'inspection des entreprises qui mettent des produits chimiques sur le marché national peuvent être organisés de différentes manières. Les deux principaux modèles sont la surveillance du marché et le contrôle aux frontières ou une combinaison des deux. Nous décrivons ici la surveillance du marché. Le contrôle aux frontières et les licences d'importation connexes sont traités dans la section suivante.

Les inspections, y compris la vérification ou l'essai des produits chimiques, sont une tâche importante des administrations nationales et pourraient convenir à un financement payant. Cela pourrait être fait par des taxes annuelles, comme décrit précédemment, ou des redevances par inspection. Les redevances par inspection peuvent être construites sous la

forme d'une redevance unique pour toutes les inspections ou sous forme de redevances différentes liées à différentes activités d'inspection, car les coûts de l'inspection varient en fonction du type d'inspection et de la taille de l'entreprise. Cela pourrait être fait en facturant des coûts horaires pour le temps de l'inspection proprement dite et des travaux connexes avant et après l'inspection, ainsi que des coûts de voyage, etc.

Par rapport aux taxes annuelles, un problème à considérer est que la plupart des importateurs et fabricants bénéficient de l'application de la loi. Ainsi, si seulement quelques importateurs et fabricants sont sélectionnés chaque année pour des activités d'inspection, ceux-ci devront couvrir les coûts de l'ensemble de la capacité nationale d'application, ce qui peut être perçu comme injuste. Cependant, sur une plus longue période, cela le rendra probablement égal.

Un élément des activités d'application et d'inspection consiste à vérifier la qualité des informations fournies par les importateurs ou les fabricants, ce qui peut inclure des analyses en laboratoire. L'accès à des laboratoires qualifiés est important pour mener des inspections où des analyses peuvent être nécessaires pour garantir la conformité. Les autorités nationales d'inspection devraient donc établir un système pour faciliter l'accès à des laboratoires appropriés. De nombreux gouvernements utilisent des laboratoires certifiés du secteur privé, et il est important que les frais couvrent tous les coûts de telles analyses (voir chapitre 2.3).

3.2.2.3 Redevances pour les licences d'importation

Les licences peuvent couvrir toutes sortes de produits, y compris les produits chimiques. De nombreux pays ont des systèmes avec des licences d'importation, c'est-à-dire le droit d'importer et de mettre des produits chimiques sur le marché national. Les pays facturent des redevances pour des licences. Les redevances sont normalement payées pour chaque livraison à la frontière. Les importateurs sont facturés à la tonne ou paient une taxe administrative sur chaque importation. Les redevances pour les licences d'importation couvrent normalement les coûts de traitement des licences, mais aucune des autres activités des autorités dans le pays. Si un revenu est créé qui est supérieur au coût d'administration du processus d'octroi de licences, il n'est normalement pas affecté, rendant ces licences d'importation comparables aux taxes.

Les redevances de licence d'importation ne sont payées que par les importateurs et non par ceux qui produisent des produits chimiques dans le pays. De plus, les coûts de licence pour l'importateur pourraient être élevés pour ceux qui ont plusieurs expéditions pour chaque produit chimique par an. L'équité peut être mise en doute car les redevances liées aux licences d'importation favorisent les fabricants nationaux.

En ce qui concerne la faisabilité administrative, les coûts sont relativement élevés avec un système de licences d'importation reposant sur de nombreux points de contrôle aux frontières.

3.3 Comparaison des options de financement

Les options de financement présentées pourraient être utilisées pour différentes situations et être combinées de différentes manières en fonction de la situation dans le pays. Certains éléments de la politique sur les produits chimiques, tels que le processus d'élaboration et de mise à jour de la politique et les efforts de sensibilisation générale, devraient être financés par le budget de l'État. En outre, des choix entre différentes options de financement pourraient être faits pour répondre aux attentes d'un système administratif gouvernemental efficace. Les options de financement peuvent être mélangées de différentes manières, et certains exemples sont donnés dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3. Quatre modèles alternatifs de financement mixte pour la gestion national des produits chimiques

Activités / Modèles	Développement de nouvelles législations, négociations internationales, etc.	Enregistrement des entreprises. Service d'assistance	Système de contrôles officiels	Autorisation, approbations, permis, etc.
Modèle 1	Recettes fiscales générales par le budget de l'État			
Modèle 2	Recettes fiscales générales	Taxes annuelles		
Modèle 3	Recettes fiscales générales	Taxes annuelles		Redevances
Modèle 4	Recettes fiscales générales	Taxes annuelles	Redevances	Redevances

Compte tenu de toutes les différentes options disponibles, les gouvernements doivent discuter de la meilleure façon de considérer les systèmes budgétaires et les activités industrielles déjà existants. Un aperçu des avantages et des inconvénients des différentes options de financement est présenté ci-dessous dans le tableau 4.

Tableau 4 : Différentes options de financement des capacités institutionnelles de gestion des produits chimiques.

Différentes option	Degré de sécurité de financement / stabilité	Faisabilité administrative et simplicité	Équité
Budget de l'État	Avantages : Peut-être stable lorsque le contrôle des produits chimiques est priorisé par le pays.	Avantages : Systèmes déjà établis. Coût supplémentaire faible pour l'administration. Simple à utiliser. Peut être utilisé pour toutes les activités du gouvernement.	Avantages : Tout le monde profite de la manipulation sûre des produits chimiques.
	Inconvénients : Concourt avec d'autres besoins. Peut changer rapidement.	Inconvénients : Aucun identifié.	Inconvénients : Les entreprises profitent de l'importation et de la production de produits chimiques, mais tout le monde doit payer pour le contrôle des produits chimiques.
Les taxes annuelles – forfaitaires ou différenciés	Avantages : Si la structure de l'industrie est stable, les revenus tirés des redevances seront également stables.	Avantages : Le groupe concerné est normalement identifié et enregistré. Une seule facture par an. Le taux forfaitaire est relativement facile à calculer.	Avantages : Les entreprises dont les activités sont soumises à des tâches d'administration nationale paient également les coûts des travaux administratifs.

			Le plus différencié, le plus juste sont les frais.
	Inconvénients : Les revenus totaux peuvent varier en fonction des fluctuations du nombre d'entreprises ou des ventes de produits chimiques.	Inconvénients : Un système distinct doit être établi. Plus il y a de différenciation, plus il faut d'administration. Ne peut être utilisé pour toutes les activités et doit donc être complété par d'autres financements.	Inconvénients : Dépend de la différenciation. Un taux forfaitaire sera un fardeau plus lourd pour les petites entreprises.
Les redevances - forfaitaire ou différencié	Avantages : Le niveau d'activités générera et garantira toujours des frais équivalents.	Avantages : Le groupe concerné est normalement identifié et enregistré.	Avantages : Les entreprises dont les activités sont soumises à des tâches d'administration nationale paient également les coûts des travaux administratifs. Le plus différencié, le plus juste sont les frais.
	Inconvénients : Si les redevances sont basées sur les demandes de l'industrie, ceux-ci peuvent varier en nombre et entraîner ainsi des fluctuations des revenus totaux.	Inconvénients : Un système distinct doit être établi. Plus il y a de différenciation, plus il faut d'administration. Ne peut être utilisé pour toutes les activités et doit donc être complété par d'autres financements.	Inconvénients : Dans le cas des inspections, seules les entreprises inspectées couvriront les coûts de la partie pertinente de la capacité nationale de contrôle.

Une comparaison des critères des options de financement ci-dessus donnerait les éléments suivants :

- Pour un financement sûr, les revenus provenant des redevances (affectés au contrôle des produits chimiques) seraient préférables.
- Pour l'administration, il est préférable qu'il y ait une allocation du budget de l'État ou une construction de taxes forfaitaires en ce qui concerne qui devra payer quoi et quand.
- Pour l'équité, les entreprises devraient financer le travail administratif que leurs activités impliquent pour les autorités. Cela signifierait un financement par des redevances qui, dans une certaine mesure au moins, devraient dépendre, par exemple, du nombre et de la quantité de produits chimiques importés ou produits

Les soldes exacts des options de financement doivent être déterminés dans chaque pays en fonction des conditions nationales.

Boîte E. Le financement de l'Agence suédoise des produits chimiques et de l'Agence européenne des produits chimiques.

L'Agence suédoise des produits chimiques a été créée en 1986 et a été financée dès le départ en partie par les redevances sur les produits chimiques et les pesticides. La redevance sur les produits chimiques est annuelle. Il prend en considération le nombre et la quantité de produits chimiques que les entreprises produisent, importent et déclarent annuellement au Registre suédois des produits, situé à l'Agence. Pour l'autorisation des pesticides, y compris les biocides, il y a à la fois des redevances de demande et des redevances annuelles liées à la valeur des quantités vendues. Ces redevances génèrent des revenus qui sont alloués chaque année par le budget de l'État à l'autorité. L'UE finance directement les tâches d'évaluation de l'Agence en vertu de la législation de l'UE concernant les biocides et les ingrédients actifs dans les pesticides. En 2017, les redevances sur les produits chimiques ont financé environ 50% des coûts de fonctionnement de l'Agence.

Les entreprises qui produisent ou importent des produits chimiques depuis 2007 doivent également payer des redevances à l'Agence européenne des produits chimiques, l'ECHA. Selon le règlement REACH, les substances chimiques ne peuvent être utilisées que si elles sont enregistrées, et l'enregistrement est payant. Le but de la redevance est de couvrir le traitement nécessaire par l'ECHA et les États membres. Les substances inscrites sur une liste spéciale (la liste de l'annexe XIV) ne peuvent être utilisées sans autorisation. Les entreprises peuvent demander des autorisations individuelles permettant au demandeur d'utiliser une certaine substance de cette liste à sa manière. Les redevances pour une demande d'autorisation étaient de 54,100 € en 2017 pour chaque demande pour les grandes entreprises et un dixième de cela pour les micro-entreprises (celles de moins de 10 salariés et de moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel). Les demandeurs, les substances ou les utilisations supplémentaires sont soumis à des redevances supplémentaires (Règlement (CE) n° 340/2008 de la Commission). Les redevances sont destinées à couvrir les coûts supportés par l'ECHA pour traiter la demande, mais les coûts beaucoup plus bas pour les micro-entreprises sont destinés à soutenir leur capacité à innover et à créer des emplois. (Recommandation de la Commission 2003/361/CE)

4 Arguments économiques

Si une gestion rationnelle des produits chimiques n'est pas introduite, il existe un risque de coûts très élevés pour la société¹⁹. Si toutes les tâches de cette gestion doivent être exécutées par le gouvernement, l'administration nationale sera très étendue et coûteuse aux dépens des autres domaines prioritaires. Les chapitres 3 et 5 décrivent des systèmes possibles où les coûts de la gestion sont au moins en partie payés par le commerce et l'industrie. Il y a de bons arguments expliquant pourquoi ce serait raisonnable.

Il existe d'importants flux de divers produits chimiques sur les marchés nationaux. D'un point de vue opérationnel, il est raisonnable de confier la responsabilité de la sécurité de ces produits aux importateurs et aux fabricants qui les connaissent bien et qui ont aussi la connaissance la plus détaillée sur les dangers et sur les risques possibles. Les coûts des efforts du gouvernement pour organiser un contrôle efficace des produits chimiques sont dus aux activités des importateurs et des fabricants de ces produits. Il est donc également logique d'envisager d'appliquer des taxes spéciales aux entreprises pour payer certains des services de l'administration nationale. Ces coûts sont normalement très limités par rapport au chiffre

¹⁹<https://www.unenvironment.org/resources/report/costs-inaction-initiative>

d'affaires des entreprises. Pour donner un exemple, le paiement par les entreprises à l'État suédois à titre de redevances pour le contrôle des produits chimiques, représente selon les statistiques, environ 0,2% de leur chiffre d'affaires²⁰.

Un cadre réglementaire clair et prévisible avec des responsabilités définies pour le contrôle des produits chimiques ainsi que des inspections fiables pour la conformité réglementaire ont des effets positifs car il crée des conditions de concurrence équitables pour le commerce et l'industrie. Une partie des coûts pour l'industrie peut être compensée par des réductions de coûts de production grâce à une meilleure gestion des produits chimiques. Les investissements dans l'utilisation de produits chimiques moins dangereux ou d'autres techniques et l'amélioration des informations sur les risques et l'utilisation sûre permettront un retour sur investissement sous la forme d'un besoin réduit de mesures techniques coûteuses de réduction des risques pour l'exposition et le contrôle des émissions. Une meilleure gestion des produits chimiques se traduit souvent par des processus plus rentables avec une utilisation globale réduite de produits chimiques et moins de déchets. Selon un rapport de l'Agence suédoise des produits chimiques²¹, les coûts des investissements initiaux seront dans bien des cas récupérés en un ou quelques années. Les investissements dans l'amélioration de la gestion devraient également porter des fruits sous la forme de meilleures opportunités commerciales.

Dans le rapport 1/13²² de l'Agence suédoise des produits chimiques *Influence of Legislation on the Location of Chemicals Industries (Influence de la législation sur l'emplacement des industries chimiques)*, l'importance relative de la législation sur les produits chimiques avec des responsabilités définies, comme recommandé dans Le Guide LIRA, par rapport à d'autres facteurs influençant la relocalisation et l'établissement, a été étudiée. La conclusion, appuyée par une revue de la littérature et une série d'entretiens, était que la législation sur la gestion des produits chimiques est d'une importance mineure pour les décisions sur l'emplacement des entreprises dans l'industrie chimique. Les représentants des associations de l'industrie interrogés ont tous déclaré que l'accès aux marchés et aux ressources était le facteur le plus important affectant la relocalisation et le nouvel établissement.

En outre, toutes les personnes interrogées ont affirmé qu'un cadre réglementaire clair et prévisible pour la gestion des produits chimiques est un atout pour les entreprises dans n'importe quel endroit et n'est pas un facteur d'incitation à la délocalisation. Les raisons suggérées de la mobilité relative de l'industrie chimique incluent le fait que le secteur se compose en grande partie de entreprises multinationales qui déplacent leurs opérations pour accéder à de nouveaux marchés ou matières premières dans d'autres pays. Pour les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre, la réduction des coûts en délocalisant une partie de leur production dans des pays où les salaires sont moins élevés est l'un des principaux moteurs de la délocalisation.

²⁰ <https://www.kemi.se/en/publications/reports/2013/rapport-1-13-nar-kan-ekonomiska-styrmedel-komplettera-regleringar-inom-kemikalieomradet> (Summary in English)

²¹ <https://www.kemi.se/en/publications/reports/2005/report-2-05-building-a-healthy-economy-chemicals-risk-management-as-a-driver-of-development>

²² <https://www.kemi.se/en/publications/pms/2013/pm-1-13-the-influence-of-legislation-on-the-location-of-chemical-industries>

5 Concevoir un système de financement

5.1 La base juridique

Comme décrit au chapitre 3, il est très important d'avoir des rôles et des responsabilités pour des tâches telles que l'évaluation des dangers et des risques, la classification et l'étiquetage, etc., clairement définis dans la législation. Normalement, cela se fait dans la législation sur les produits chimiques.

En outre, il est raisonnable que les importateurs et fabricants de produits chimiques paient des frais pour les tâches confiées à l'administration nationale.

Les taxes et redevances pour couvrir des coûts administratifs doivent avoir une base légale et une organisation institutionnelle qui supervise une mise en œuvre efficace. Les entreprises qui peuvent être soumises à des redevances ou taxes sont principalement celles qui produisent ou importent des substances chimiques, des mélanges ou des articles contenant des substances ou mélanges chimiques. Un certain nombre d'aspects doivent être inclus dans les documents juridiques concernant le financement durable de l'administration nationale.

Dans la législation nationale relative au financement des activités publiques de gestion des produits chimiques, les réponses aux questions suivantes doivent être incluses :

- Quelles entreprises et activités sont concernées par la législation de telle manière qu'elles paient des frais ou sont imposées ?
- Sur quelles exigences et obligations les redevances devraient-elles être perçues ?
- Devrait-il y avoir différents niveaux selon le volume, le nombre de produits chimiques, etc. ?
- Les frais devraient-ils être payés sur une base annuelle ou par service ?
- Devrait-il y avoir des exceptions aux obligations et aux redevances concernant certaines manipulations ou manipulations de certains groupes de substances ou mélanges ?

La législation pourrait être développée progressivement. Les règlements peuvent être inclus dans une ou plusieurs lois distinctes. En termes de dispositions institutionnelles, une clarification des responsabilités dans la mise en œuvre du système de financement est nécessaire. La législation qui sous-tend les systèmes de redevances doit également inclure des détails sur la désignation des autorités. Plus précisément, les concepteurs de systèmes de financement doivent identifier le ministère ou l'autorité qui convient le mieux pour :

- concevoir la législation nécessaire qui sous-tend le système de financement, avec habilitation légale des ministres et des ministères à promulguer des réglementations plus détaillées requises pour la mise en œuvre du système de financement
- percevoir les redevances
- surveiller et faire respecter les systèmes de financement.

La possibilité d'atteindre les coûts de fonctionnement les plus bas pour le système de collecte doit être envisagée, et l'identification des mécanismes qui existent déjà pour la perception des redevances est importante. Les nouvelles exigences pourraient s'appuyer sur les taxes ou redevances existantes afin d'éviter des coûts administratifs supplémentaires inutiles. Par exemple, s'il existe un système d'imposition de taxes générales sur les importateurs et les fabricants, le même système administratif peut être utilisé pour facturer d'éventuelles taxes générales sur les importateurs et les fabricants de produits chimiques.

Les redevances et taxes ainsi collectées devraient être réparties entre les autorités délivrant les services afin de couvrir les coûts pour lesquels elles sont émises. Pour plus de transparence et

pour éviter la corruption, il est recommandé que les redevances, par exemple pour les inspections, ne soient pas perçus directement par les inspecteurs, mais soient payés par les entreprises à l'État. Les taxes annuelles doivent également être perçus par une entité centrale de l'État et remis aux autorités concernées.

Il pourrait également y avoir un conflit d'intérêts dans la conception du système si les institutions dépendent directement des revenus pour les services rendus, car elles pourraient alors être encouragées à « sur-approvisionner » leur service et donc à réduire l'optimisation des ressources. Pour éviter ce risque, il est important de définir clairement les tâches et les normes requises pour remplir la mission de l'institution.

5.2 Niveaux des taxes et redevances

Le processus de financement, connu sous le nom de valorisation, se caractérise par l'identification des activités souhaitables et la levée de fonds pour les mettre en œuvre. Dans le cas d'un financement durable de l'administration nationale, les redevances sont fixées en fonction des coûts de l'administration nationale pour les activités de contrôle des produits chimiques. Comme décrit au chapitre 2.3, une bonne règle est que les redevances doivent être maintenues aussi basses que possible tout en couvrant les coûts des services fournis par les administrations nationales. Pour décider du niveau des redevances, il est conseillé d'inclure également les coûts indirects, tels que les coûts pour les bureaux et l'administration générale dans l'autorité compétente.

Lier clairement le recouvrement des coûts au service fourni pourrait aider à surmonter la résistance au sein d'une industrie ou de la société. Une communication claire sur la boucle du paiement des frais et des avantages du service dans le cadre d'un problème particulier de gestion des produits chimiques aide généralement à faire accepter le système par rapport à une situation où l'argent est perçu comme « disparaissant » dans les recettes publiques générales. Il est important de souligner que le but des redevances est de couvrir les coûts des tâches de l'administration nationale, et non de générer des revenus pour le gouvernement en général.

5.3 Surveillance et inspections

Les services d'inspection doivent être en mesure d'identifier les entreprises qui n'ont pas payé les frais attachés aux systèmes de financement des coûts de la administrations nationale.

Si les lois sont faibles, la corruption existe ou il y a un manque de capacité pour engager et mener une action en justice, cela créera des problèmes. Dans le cas des instruments générateurs de revenus, les mécanismes d'inspection peuvent tirer parti des lois fiscales existantes et de leur application. Si les redevances et taxes liées à l'environnement sont couvertes par la même branche de droit, la coordination avec d'autres structures de financement public augmentera les chances de succès de ces instruments.

Le recours à des sanctions et pénalités pour retard ou non-paiement des redevances devrait également être envisagé pour garantir le respect du système de financement.

6 Littérature supplémentaire

Ackerman, F. et Massey, R. (2005). Les véritables coûts de REACH. Conseil des ministres nordique, TemaNord 2005:525

<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:700848/FULLTEXT01.pdf>

v. Bahr, J. (2004). Cost of Late Action - the Case of PCB, Copenhagen, Nordic Council of Ministers, texte en anglais. TemaNord 2004:556.

CEFIC (2019). European Chemicals Industry. Facts & Figures 2020, texte en anglais. Publication récupérée 2020-08-25

<http://www.cefic.org/Facts-and-Figures/>

Department of Agriculture and Water resources, Australia, texte en anglais (2020) Charging Guidelines 2020. Publication récupérée 2020-08-26

<https://www.agriculture.gov.au/fees/charging-guidelines>

ECHA (2018). Application for Authorisation under REACH – Fee Calculator. Publication récupérée 2020-08-25

https://echa.europa.eu/documents/10162/13566/authorisation_fee_calculator_en.xls

ECSIP Consortium (2016). Impacts of REACH and corresponding legislation governing the conditions for marketing and use of chemicals in different countries/regions on international competitiveness of the EU industry, texte en anglais. EU Publications. Final Report.

Recommandation de la Commission (2003/361/CE) concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises

Swedish Chemicals Agency (2005). Report 2/05: Building a Healthy Economy: Chemicals Risk Management as a Driver of Development. Sundbyberg, texte en anglais, Swedish Chemicals Agency.

Swedish Chemicals Agency (2013). Report 1/13: Influence of Legislation on the Location of Chemicals Industries, texte en anglais. Sundbyberg, Swedish Chemicals Agency.

PNUE (2015), Orientations du PNUE relatives au développement des infrastructures juridiques et institutionnelles et des mesures de recouvrement des coûts de l'administration nationale pour une gestion rationnelle des produits chimiques.

http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/12224/LIRA_Guidance_Report_Fr.pdf?sequence=2&isAllowed=y

PNUE (2020), Orientations de PNUE, Autorité nationale chargée du contrôle des produits chimiques : Structure et financement, ONU environnement, 2020.

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28403/ChemContAut_FR.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Prüss-Ustün, A., et al (2011). Knowns and unknowns on the burden of disease due to chemicals: a systematic review, texte en anglais. Environmental Health 2011, 10:9.

Witmond, Groot and OptenKamp Adviesgroep, Ecorys (2004). The impact of REACH. EU2004REACH, the Netherlands, texte en anglais. Publication récupérée 2020-08-25.

https://www.chemicalspolicy.org/downloads/Comprehensive_Overview.pdf



KEMI
L'Agence suédoise des produits chimiques

Box 2, SE-172 13 Sundbyberg
+46 8 519 41 100

Adresse des visiteurs et de livraison
Esplanaden 3A, Sundbyberg

E-mail: kemi@kemi.se
www.kemikalieinspektionen.se