

# Les mesures commerciales dans les accords multilatéraux sur l'environnement



OCDE

© OCDE, 1999

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

**LES MESURES COMMERCIALES  
DANS LES ACCORDS  
MULTILATÉRAUX  
SUR L'ENVIRONNEMENT**

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

TRADE MEASURES IN MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS

© OCDE 1999

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

Bon nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME) utilisent des mesures commerciales conjointement avec d'autres instruments pour faire face à un large éventail de contextes environnementaux. Lorsqu'on examine ces dispositions en détail, on constate qu'il existe une multitude de *mesures commerciales* et que celles-ci visent toutes sortes d'objectifs.

Parmi les nombreux sujets abordés dans le cadre du débat sur les échanges et l'environnement, les effets de l'utilisation des mesures commerciales dans le contexte des AME occupent le devant de la scène, certains craignant qu'elles soient insuffisantes pour répondre aux défis environnementaux qui se posent à l'échelle mondiale, d'autres entrevoyant dans leur utilisation la fin du système commercial mondial, etc. Au milieu de l'année 1996, la Session conjointe des experts des échanges et de l'environnement a souhaité mieux comprendre ces questions cruciales relatives aux échanges et à l'environnement en réalisant des études de cas, et examiner ainsi l'expérience effectivement acquise en matière de mesures commerciales dans le cadre de trois accords multilatéraux sur l'environnement (AME) : la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ; le Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone ; et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination. La première section de cet ouvrage récapitule les enseignements tirés de l'utilisation de mesures commerciales dans ces trois AME très différents.

Les facteurs environnementaux et économiques caractérisant un AME donné étant uniques, les instruments adéquats en matière d'action gouvernementale sont, eux aussi, uniques. Cependant, on peut dégager de ces AME des démarches similaires telles que le principe de précaution, les responsabilités différenciées, le recours à des mécanismes coopératifs en cas de non-respect, ou encore le consentement préalable donné en connaissance de cause. Parmi les points communs, il faut également signaler certaines difficultés d'application -- notamment dues à des ressources insuffisantes pour assurer une mise en œuvre et un contrôle efficaces ainsi qu'à des problèmes de commerce illicite -- et des problèmes communs liés au système d'échanges multilatéraux. C'est pourquoi la Session conjointe des experts des échanges et de l'environnement de l'OCDE a décidé d'établir un rapport de synthèse qui récapitule les principales questions soulevées, regroupe les principaux thèmes abordés et tire des enseignements des études de cas. Le rapport de synthèse contenu dans ce volume porte sur les questions que soulèvent ces trois études de cas, sur les thèmes qui s'en dégagent ainsi que sur les enseignements à en tirer .

L'étude de cas portant sur la CITES a été préparée par Dale Andrew de la Direction des échanges, qui a été assisté dans ses recherches par Karsten Steinfatt. Les études sur le Protocole de Montréal et la Convention de Bâle ont été réalisées par Jan Adams de la Direction de l'environnement. Le rapport de synthèse a également été rédigé par Jan Adams, avec la collaboration de Dale Andrew. Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

<i>Sigles et abréviations</i> .....	9
<i>Chapitre 1. EXPÉRIENCE RELATIVE À L'UTILISATION DE MESURES COMMERCIALES DANS LA CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPÈCES DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACÉES D'EXTINCTION (CITES) ..</i>	11
Contexte écologique .....	11
Les mesures commerciales .....	16
Objectifs des mesures commerciales .....	31
Lutte contre le non-respect de la Convention et le commerce illicite.....	34
Réponses aux préoccupations des pays en développement .....	40
Évaluation de l'efficacité des dispositions commerciales .....	45
La CITES et le système commercial multilatéral .....	56
Pour conclure.....	60
Notes.....	63
<i>Chapitre 2. EXPÉRIENCE RELATIVE À L'UTILISATION DES MESURES COMMERCIALES DANS LE CONTEXTE DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL SUR DES SUBSTANCES QUI APPAUVRISSENT LA COUCHE D'OZONE.....</i>	69
Introduction .....	69
Contexte environnemental et industriel.....	70
Présentation du Protocole de Montréal.....	72
Objet et efficacité des mesures commerciales .....	83
Questions de respect .....	93
Relation entre le Protocole de Montréal et le système commercial multilatéral .....	96
Aspects concernant les pays en développement .....	101
Conclusions .....	103
Notes.....	105
<i>Chapitre 3. MESURES COMMERCIALES DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE BÂLE SUR LE CONTRÔLE DES MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES DE DÉCHETS DANGEREUX ET DE LEUR ÉLIMINATION .....</i>	107
Introduction .....	107
Contexte environnemental.....	108
Principales dispositions de la Convention de Bâle .....	114
Objectif et efficacité des mesures commerciales.....	126
Respect des obligations .....	139
Relations entre la Convention de Bâle et le système commercial multilatéral.....	141
Aspects concernant les pays en développement .....	147
Conclusions .....	149

Annexe 1. Quelques décisions prises à la quatrième Conférence des parties.....	152
Annexe 2. Tableaux.....	171
Notes.....	179

<b>Chapitre 4. UTILISATION DE MESURES COMMERCIALES DANS LE CONTEXTE DES ACCORDS MULTILATÉRAUX SUR L'ENVIRONNEMENT : RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR TROIS ÉTUDES DE CAS</b> .....	183
Résumé .....	183
Introduction .....	188
Rappel : contextes et objectifs environnementaux des accords.....	188
La nature des mesures commerciales et leur rôle dans la réalisation des objectifs des AME ...	192
Efficacité des mesures commerciales en termes de contribution à la réalisation des objectifs .	201
Les AME et le système commercial multilatéral.....	214
Conclusion.....	221
Annexe. Adhésion aux trois AME et à l'OMC.....	225
Notes.....	230
<i>Références</i> .....	232

**Liste des figures :**

1.1 Structure de la CITES.....	14
1.2 Spécimens vivants d'espèces inscrites à l'Annexe I : détermination du caractère licite ou illicite du commerce .....	29
1.3 Commerce de végétaux inscrites à la CITES : distinction entre spécimens sauvages, reproduits artificiellement et hybrides .....	30
1.4 Adhésions à la CITES et participation aux réunions de la Conférence des Parties .....	48
2.1 Profil de la teneur en chlore jusqu'en 2100 .....	89

**Liste des tableaux :**

1.1 Commerce d'espèces sauvages faisant l'objet d'échanges importants .....	15
1.2 Opérations d'élevage en captivité à but commercial (espèces inscrites à l'Annexe I) .....	19
1.3 Mécanismes de flexibilité de la CITES : contingents, élevage intensif et inscriptions différenciées.....	23
1.4 Valeur sur le marché noir de diverses espèces sauvages .....	39
1.5 Séminaires de formation du Secrétariat de la CITES .....	41
1.6 Les pays non Parties à la CITES et leur statut vis-à-vis de l'OMC.....	47
1.7 Transferts de taxes entre les Annexes I et II Suppressions de taxes dans les Annexes I et II .....	52
1.8 Efficacité environnementale de la CITES : conclusions des spécialistes .....	54
2.1 Résumé des mesures prévues par le Protocole de Montréal.....	74
2.2 Consommation de chlorofluorocarbones et de halons dans certains pays, 1986 et 1994.....	86
2.3 Substituts des substances appauvrissant l'ozone .....	87
3.1 Exportations de déchets dangereux au sein de la zone OCDE.....	128
4.1 Nature et objectifs des principales mesures commerciales utilisées par les AME étudiés.....	200

**Liste des encadrés :**

1.1 Typologie des mesures commerciales liées à la CITES .....	20
1.2 Abus des mesures commerciales de la CITES : falsification, contrebande et blanchiment .....	36
1.3 Abus des mesures commerciales de la CITES : ruses, saisies et condamnations.....	38
1.4 Coopération multilatérale dans le cadre de la CITES .....	43
2.1 Résumé des mesures commerciales adoptées à ce jour dans le cadre du Protocole de Montréal.....	77
2.2 Action Ozone.....	83
3.1 Décision III/1 - Amendement à la Convention de Bâle.....	120
3.2 Analyse statistique de certaines sous-catégories de déchets et résidus métalliques .....	130
4.1 La CITES et l'utilisation durable.....	204

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACP	États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AME	Accord multilatéral sur l’environnement
CFC	Chlorofluorocarbones
CDB	Convention sur la diversité biologique
CE	Communauté européenne
CIJ	Cour internationale de justice
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction (sigle anglais)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CP	Conférence des Parties
ERM	<i>Environmental Resources Management</i>
FEM	Fonds pour l’environnement mondial
HBFC	Hydrocarbures bromofluorés
HCFC	Hydrocarbures chlorofluorés
HFC	Hydrofluorocarbones
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (sigle anglais)
GTT	Groupe de travail technique
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
NEI	Nouveaux états indépendants
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
PFC	Hydrocarbures perfluorés (sigle anglais)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l’environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SAO	Substances appauvrissant l’ozone
SCB	Secrétariat de la Convention de Bâle
TEAP	Groupe d’évaluation technique et économique (sigle anglais)
TRAFFIC	<i>Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce</i>
UE	Union européenne
UICN/CSE	Union internationale pour la conservation de la nature/Commission de la sauvegarde des espèces
UV-B	Rayons ultraviolets de type B
WCMC	Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature (sigle anglais)
WWF	Fonds mondial pour la nature (sigle anglais)

## *Chapitre 1*

# **EXPÉRIENCE RELATIVE À L'UTILISATION DE MESURES COMMERCIALES DANS LA CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPÈCES DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACÉES D'EXTINCTION (CITES)<sup>1</sup>**

### **Contexte écologique**

On définit la diversité biologique comme le nombre, la variété et la variabilité de tous les organismes vivant dans les écosystèmes terrestres, marins et aquatiques, ainsi que des complexes écologiques auxquels ils appartiennent. Les avantages de la diversité biologique pour l'humanité, bien que difficiles à quantifier, sont considérables. Ainsi, c'est grâce à la biodiversité que les écosystèmes peuvent remplir certaines fonctions vitales : cycle du carbone, écoulement des eaux de surface et souterraines à l'intérieur des bassins versants, protection et enrichissement des sols, régulation de la température à la surface et des microclimats, etc. Par ailleurs, la diversité biologique est à l'origine d'un grand nombre des produits de la planète, dont les aliments, les fibres, les produits pharmaceutiques et chimiques. A la base de l'amélioration des variétés de cultures et de bétail, elle constitue également un composant fondamental de la biotechnologie. Enfin, on accorde généralement à la biodiversité une valeur "intangibile" ou non marchande, qu'elle soit esthétique, culturelle ou scientifique.

Le recul de la diversité biologique et les conséquences de cette évolution sur la pérennité de l'habitabilité de la planète sont aujourd'hui presque unanimement reconnus. L'évaluation du rythme des disparitions d'espèces est une entreprise difficile, en raison principalement des incertitudes quant au nombre effectif d'espèces vivantes.<sup>2</sup> Parallèlement, on ne manque pas de rappeler que ces extinctions sont un phénomène naturel et qu'elles ne constituent pas en elles-mêmes un motif d'inquiétude. Composantes essentielles de la diversité biologique, les espèces végétales et animales sauvages sont soumises à différentes pressions :

- la disparition des habitats naturels, généralement liée à la transformation en terres agricoles de zones présentant une forte diversité, par exemple les forêts naturelles ;
- l'introduction de nouvelles espèces dans les écosystèmes naturels, qui peut entraîner l'apparition de maladies et de parasites nouveaux, ainsi qu'une concurrence accrue entre les espèces nouvelles et indigènes ;
- la surexploitation d'espèces, que ce soit pour assurer la subsistance des populations ou dans le cadre du commerce national ou international ; et
- la pollution et la modification de l'environnement mondial.

Du fait des interactions complexes entre ces facteurs et d'autres, moins évidents, tels que l'homogénéisation des systèmes agricoles autour d'un petit nombre d'espèces, les causes des phénomènes d'extinction sont extrêmement diversifiées et difficiles à cerner. On estime cependant que la disparition des habitats joue un rôle prédominant dans l'extinction des espèces sauvages. Selon une étude, 68 pour cent des mammifères menacés et presque 80 pour cent des espèces de reptiles et de poissons menacés le sont à cause de la destruction ou de la modification de leurs habitats. Par rapport à d'autres facteurs, notamment la disparition des habitats, l'introduction d'espèces allogènes dans les écosystèmes et l'exploitation commerciale intérieure, le commerce international joue un rôle direct généralement moins significatif dans les extinctions.<sup>3</sup>

Ainsi que l'a souligné une précédente étude<sup>4</sup> de l'OCDE, il faut garder à l'esprit certaines caractéristiques du commerce des espèces sauvages lorsque l'on considère les pressions exercées par les échanges internationaux sur la faune et la flore sauvages. Tout d'abord, pour une grande majorité d'espèces sauvages, l'exploitation commerciale internationale est beaucoup moins importante que les échanges nationaux. Ensuite, le commerce international n'absorbe qu'une faible part des espèces "prélevées" de la nature. De plus, bien qu'ils mettent en jeu une multitude d'espèces, les échanges sont fortement concentrés sur un petit nombre d'entre elles. Enfin, même s'il occupe une part relativement modeste dans le total des échanges, y compris dans les pays où il est très développé, le commerce d'espèces sauvages peut revêtir une certaine importance pour certains segments de l'économie et pour une poignée d'espèces.

Par conséquent, même si les échanges internationaux d'espèces sauvages à l'échelle mondiale ne constituent pas la première cause du recul de la biodiversité, la pression de la demande internationale, telle qu'elle est traduite dans les échanges, prend une importance vitale pour un certain nombre d'espèces ; c'est précisément pour répondre à cette situation que les mécanismes de la CITES ont été conçus. Il peut s'agir par exemple du braconnage et du commerce de parties et produits dérivés de rhinocéros et de tigres de Sibérie, et du prélèvement et du commerce illégaux de nombreuses espèces de perroquets et d'aras. En dehors des échanges internationaux, d'autres facteurs, tels que les subventions accordées à l'élevage intensif et au défrichement, ont été des causes majeures du déboisement dans de nombreux pays.<sup>5</sup> Toutefois, pour certaines espèces de bois d'œuvre précieux, le prélèvement et le commerce sont les causes principales. Ainsi, on a longtemps utilisé le bois de rose (*Dalbergia nigra*) pour la marqueterie des instruments de musique. Au vu des risques de disparition, il a été inscrit à l'Annexe I de la CITES en 1992. De même, au regard de sa situation, le *Pterocarpus santalinus*, endémique en Inde et exploité en grande partie pour les instruments de musique japonais, a été inscrit à l'Annexe II au cours de la neuvième session de la CP.

En théorie, le commerce international (légal) peut avoir un effet positif sur la préservation de la faune et de la flore sauvages. En maximisant leur valeur économique, il peut créer des incitations en faveur d'une bonne gestion de ces ressources. Cela suppose cependant l'existence d'une définition claire des droits de propriété ou, lorsqu'il s'agit d'un patrimoine naturel commun, d'un bon système de gestion. Dans les faits, ces conditions ne sont pas toujours remplies.

La valeur du commerce mondial (licite et illicite) d'espèces sauvages varie selon les estimations<sup>6</sup> entre cinq et huit milliards de dollars US, mais ces chiffres sont difficiles<sup>7</sup> à établir et à étayer. Globalement, ce sont les poissons et le bois d'œuvre qui présentent la plus forte valeur dans les échanges mondiaux, et s'ils étaient inclus dans ce commerce, les chiffres seraient de six à dix fois plus élevés. Toutefois, seul un petit nombre de poissons et d'espèces de bois d'œuvre sont inscrits aux Annexes de la CITES, même si l'on envisage de plus en plus d'y inscrire davantage de ces espèces commercialisées. Des espèces sauvages inscrites à la CITES, celles qui font l'objet du commerce le plus important sont notamment les primates, les perroquets et les reptiles vivants, ainsi que les peaux de reptiles et les orchidées. Les données sur le volume du commerce (c'est-à-dire, le plus grand

nombre d'exportations ou d'importations moins l'autre) pour les groupes de spécimens qui font l'objet du commerce le plus important effectué par trois ou quatre des principaux exportateurs ou importateurs sont présentées dans les tableaux ci-après. Mais comme les rapports annuels ne sont disponibles que tardivement et que, dans certains pays, les statistiques ne couvrent qu'un champ limité, ces données doivent être considérées comme des minimums. Elles reposent sur les informations communiquées par les Parties à la CITES et traitées par le Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature à Cambridge (Royaume-Uni). Pour certains produits, on observe d'une année sur l'autre des variations importantes qui correspondent parfois à l'application de nouvelles mesures. Ainsi, les échanges de perroquets vivants ont chuté de plus de moitié depuis le milieu des années 80 en raison des mesures de restriction des exportations prises par l'Argentine et l'Indonésie et de la décision prise par les États-Unis et l'Union européenne de limiter les importations. En outre, une certaine saturation du marché et le développement au plan national des élevages en captivité, notamment aux États-Unis, ont contribué au recul des échanges de perroquets vivants.

## ***CITES***

Signée à Washington le 3 mars 1973 et regroupant aujourd'hui 138 Parties, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) représente une tentative de concilier commerce international et protection des espèces. La CITES appartient à la catégorie des accords multilatéraux ayant trait à l'environnement, qui en compte plus de 170. Elle établit un cadre juridique international pour la réglementation et la restriction des échanges de spécimens d'animaux ou de végétaux sauvages.

Le bon fonctionnement de la CITES repose sur l'évaluation des incidences du commerce international sur l'état présent et futur des espèces faisant l'objet d'échanges. Cette évaluation exige, quant à elle, des informations scientifiques détaillées portant entre autres sur la résistance des espèces entrant dans les échanges, aussi bien localement qu'à l'échelle de la planète, sur leur importance écologique et leurs effets sur les autres espèces, ainsi que sur l'ampleur de leur exploitation et sur les incidences des techniques de récolte ou de capture employées.

La CITES régleme le commerce international des espèces dont la situation est préoccupante par le biais d'un système de permis et de certificats qui sont exigés pour l'exportation, la réexportation et l'importation des espèces sauvages ou des produits dérivés. L'ampleur de la réglementation applicable dépend de l'Annexe à laquelle l'espèce animale ou végétale concernée est inscrite.

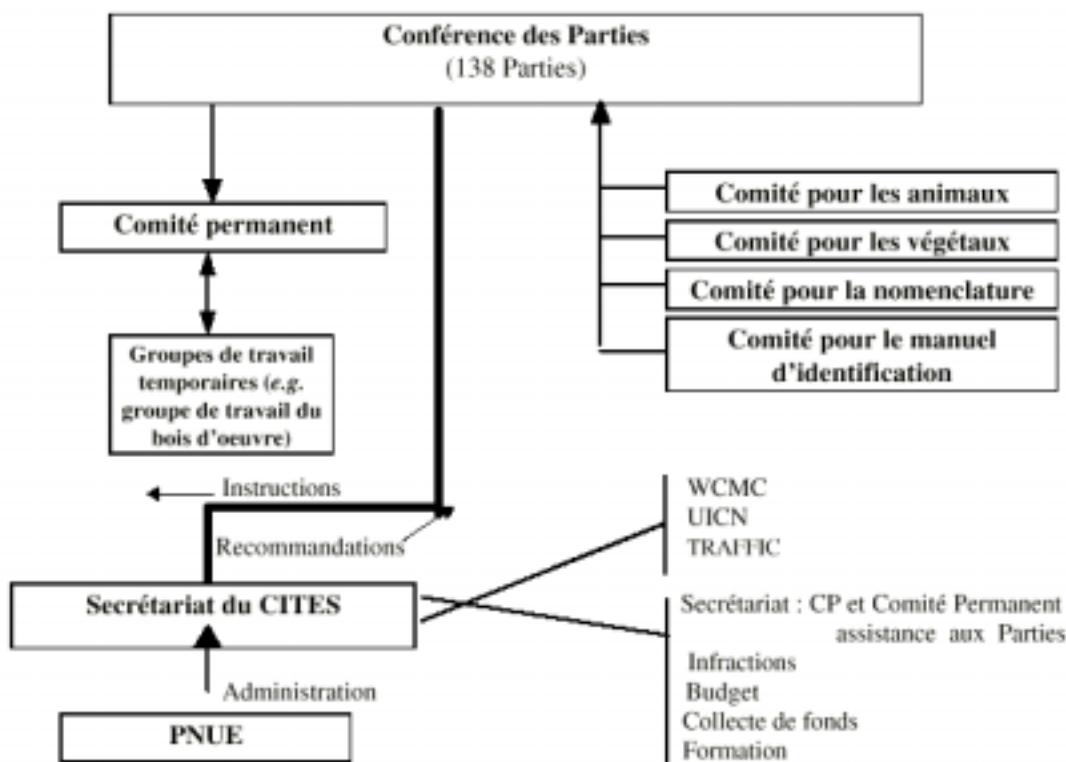
La structure institutionnelle de la CITES a considérablement évolué au fil des ans. La CP, qui se réunit tous les deux ans environ, a le pouvoir d'apporter des amendements aux Annexes. Elle est en outre chargée d'examiner les progrès réalisés en matière de restauration et de préservation des espèces inscrites aux Annexes, et de formuler des recommandations pour accroître l'efficacité globale de la Convention par le biais de Recommandations. Plusieurs organismes subsidiaires ont été créés pour poursuivre les travaux entre les sessions bisannuelles de la CP. Il s'agit du Comité permanent et de quatre comités fonctionnels : pour les animaux, pour les végétaux, pour le manuel d'identification et pour la nomenclature. (Voir l'organigramme présenté dans la figure 1.1.)

Le Comité permanent est un organe consultatif créé en 1979 pour suggérer les grandes orientations d'action au Secrétariat entre les sessions de la CP. Il est entre-temps devenu le principal instrument de formulation des propositions d'action à l'encontre des pays qui ne respectent pas les dispositions de la Convention<sup>8</sup>. Pour leur part, les Comités pour les animaux et pour les végétaux sont chargés, entre autres choses, d'évaluer si les espèces sont inscrites de façon appropriée aux différentes

Annexes de la CITES. Concrètement, ces deux comités ont pour tâche le suivi des espèces inscrites à l'Annexe II qui sont considérées comme fortement affectées par le commerce ; il leur incombe également d'évaluer l'ensemble des informations biologiques et commerciales, afin d'exclure certaines espèces de l'Annexe, ou de formuler des recommandations concernant les espèces tenues pour menacées par le commerce. En outre, ces deux comités sont chargés d'examiner périodiquement les espèces figurant dans l'ensemble des Annexes et d'alerter les Parties en cas de problème potentiel concernant la situation biologique de l'une d'entre elles.

Étant donné que la CITES est un traité qui n'a pas force exécutoire, son application dépend entièrement de l'adoption d'une législation appropriée dans chacun des pays signataires. Afin de faire respecter les dispositions de la Convention, les Parties sont tenues de prendre une série de mesures adaptées interdisant notamment le commerce des espèces inscrites à l'Annexe, ainsi que de se doter de lois prévoyant des peines en cas de violation de cette interdiction et la confiscation des animaux ou végétaux échangés illégalement. Les Parties sont par ailleurs tenues de créer un ou plusieurs Organes de gestion chargés de délivrer les permis et certificats servant à réglementer le commerce dans le cadre de la CITES. Étant donné l'absence d'une autorité scientifique internationale, les questions concernant les effets du commerce sur la situation d'une espèce particulière sont tranchées par des organes scientifiques nationaux. C'est pourquoi la Convention exige également la nomination d'une ou plusieurs Autorités scientifiques exerçant une double fonction : premièrement, décider ou non de limiter les exportations d'une espèce donnée, afin de s'assurer qu'elle est suffisamment représentée pour remplir son rôle dans les écosystèmes et que la population correspondante est bien supérieure au seuil en deçà duquel elle pourrait être inscrite à l'Annexe I ; et deuxièmement, conseiller l'Organe de gestion en lui indiquant si les échanges envisagés d'espèces répertoriées dans la CITES seront ou non préjudiciables à la survie de ces espèces.

Figure 1.1 Structure de la CITES



Source : CITES/C&M International Magazine, mai 1994.

**Tableau 1.1 Commerce d'espèces sauvages faisant l'objet d'échanges importants**

<b>Commerce mondial de reptiles vivants, 1986-1994</b>									
(en milliers)									
Pays	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Importations nettes									
États-Unis	125	130	226	267	414	438	686	1 193	672
Union européenne	48	66	77	124	70	125	87	118	101
Japon	12	4	7	31	29	64	63	78	77
Hong Kong	18	-	-	-	278	210	141	31	4
Exportations nettes									
Colombie	-	-	1	8	189	161	283	410	446
Togo	24	33	64	75	98	111	98	100	70
Surinam	5	20	22	27	31	28	27	43	45
Tanzanie	7	13	10	4	5	15	7	25	42
<b>Total des échanges</b>	<b>216</b>	<b>220</b>	<b>350</b>	<b>439</b>	<b>824</b>	<b>879</b>	<b>1 013</b>	<b>1 527</b>	<b>870</b>
<b>Commerce mondial de peaux de reptiles, 1986-1994</b>									
(en milliers)									
Pays	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Importations nettes									
Japon	641	869	950	1 327	1 514	955	1 158	599	813
Mexique	76	129	106	135	206	244	552	427	643
États-Unis	884	1 184	1 641	1 996	1 415	466	759	897	265
Suisse	144	110	158	162	193	85	148	80	171
Espagne	881	768	627	270	316	232	88	216	159
Exportations nettes									
Indonésie	3 081	2 008	3 032	3 466	1 306	1 320	1 972	1 036	853
Colombie	-	4	74	5	105	116	206	473	668
Malaisie	-	92	240	223	440	238	407	292	421
Argentine	1 152	1 420	1 773	2 464	1 919	771	887	758	138
Thaïlande	1 650	1 232	260	258	1 038	294	8	-	77
<b>Total des échanges</b>	<b>7 193</b>	<b>6 053</b>	<b>6 726</b>	<b>7 625</b>	<b>9 383</b>	<b>5 883</b>	<b>5 022</b>	<b>3 971</b>	<b>3 274</b>
<b>Commerce mondial de primates, 1986-1994</b>									
(en milliers)									
Pays	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Importations nettes									
États-Unis	15.9	16.6	13.8	19.3	9.0	16.1	7.2	10.9	10.3
Union européenne	9.0	9.1	11.8	12.1	8.0	6.7	7.8	6.6	7.2
Japon	4.8	3.8	7.1	4.2	6.0	6.3	8.0	5.7	5.4
URSS/Fédération de Russie (1993-1994)	2.9	1.8	1.7	1.6	1.6	1.7	0.4	0.5	1.4
Exportations nettes									
Philippines	12.5	13.7	11.4	9.0	3.5	8.9	5.5	5.8	8.9
Maurice	0.4	1.0	1.4	3.2	3.3	5.1	2.3	4.2	4.6
Indonésie	10.6	10.9	11.9	16.5	10.9	10.7	6.3	7.5	3.0
Chine	0.9	1.4	2.2	1.3	1.5	0.6	1.6	2.8	2.9
Tanzanie	0.2	0.5	2.2	2.4	1.5	1.4	0.4	1.1	1.5
<b>Total des échanges</b>	<b>39.9</b>	<b>38.5</b>	<b>41.6</b>	<b>42.3</b>	<b>28.6</b>	<b>34.8</b>	<b>26.0</b>	<b>26.4</b>	<b>25.0</b>

Tableau 1.1 (suite)

<b>Commerce mondial de perroquets vivants, 1986-1994</b>									
(en milliers)									
Pays	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Importations nettes</b>									
UE	172.5	199.2	199.5	226.0	200.4	201.7	129.6	120.7	141.6
Japon	27.9	36.6	35.1	12.7	38.5	41.1	50.9	67.0	74.3
États-Unis	304.8	264.6	277.4	226.1	128.4	139.7	80.1	39.5	0.9
<b>Exportations nettes</b>									
Taiwan	8.2	26.3	21.5	1.4	13.6	13.9	24.7	42.4	58.2
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	0.7	4.3	24.2	33.9
Sénégal	34.7	36.7	33.7	60.1	30.5	72.5	25.4	23.8	32.4
Indonésie	58.7	77.8	87.8	98.4	58.0	79.8	66.5	38.6	5.6
Argentine	178.0	151.0	179.8	171.5	77.1	70.2	37.6	17.8	5.1
<b>Total des échanges</b>	<b>588.9</b>	<b>624.5</b>	<b>625.8</b>	<b>578.7</b>	<b>444.2</b>	<b>455.6</b>	<b>359.0</b>	<b>289.5</b>	<b>272.0</b>

<b>Commerce mondial d'orchidées, 1990-1994</b>					
(en milliers)					
Pays	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Importations nettes</b>					
République de Corée	548	808	140	273	344
États-Unis	350	569	1 402	2 436	3 719
Japon	8 000	9 145	10 500	11 066	2 164
<b>Exportations nettes</b>					
Taipei chinois	1 505	1 984	2 861	3 854	15 438
Thaïlande	7 969	10 221	9 003	9 447	13 779
Chine	671	1 839	703	580	1 651
<b>Total des échanges</b>	<b>10 665</b>	<b>14 544</b>	<b>13 268</b>	<b>14 368</b>	<b>34 316</b>

Source : Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, Cambridge, Royaume-Uni

## Les mesures commerciales

### *Mesures figurant dans la Convention*

La CITES régleme et limite le commerce international de la faune et la flore sauvages par un ensemble de mesures de contrôle applicables aux échanges d'espèces répertoriées dans trois Annexes. Chacune d'elles se caractérise par des règles spécifiques et des degrés de sévérité variables, proportionnels au danger que fait courir la surexploitation liée au commerce international. Les mesures de contrôle des échanges passent par un système de permis d'exportation et d'importation et d'autres certificats de commerce. En l'occurrence :

- l'Annexe I comprend les espèces menacées d'extinction et qui sont ou peuvent être affectées par les échanges commerciaux internationaux. Le commerce international de spécimens de ces espèces est soumis à une réglementation particulièrement stricte et n'est autorisé que dans des circonstances exceptionnelles ;
- l'Annexe II répertorie les espèces qui ne sont pas forcément menacées d'extinction à l'heure actuelle, mais qui peuvent le devenir si leur commerce ne fait pas l'objet d'une réglementation stricte. Cette Annexe comporte également les espèces "ressemblantes", pour empêcher que les espèces menacées figurant dans cette Annexe ne soient commercialisées au niveau international comme des espèces non menacées d'aspect semblable ;
- l'Annexe III comprend les espèces dont le commerce n'est réglementé que sur le territoire d'une seule Partie et dont le contrôle nécessite la coopération des autres Parties.

L'Annexe I recense environ<sup>9</sup> 600 espèces animales et 300 espèces végétales menacées de disparition. A titre d'exemple, on y trouve des *mammifères* (primates, tels que les grands singes, grandes baleines, chats tachetés, éléphants d'Asie et d'Afrique, rhinocéros), des *oiseaux* (oiseaux de proie, perroquets et cacatoès), des *reptiles* (tortues terrestres et marines, crocodiles, boas et pythons), des *poissons* (esturgeons, ostéoglossidés) et des *mollusques* (moules). Les espèces végétales englobent certains cactus et orchidées, ainsi que le bois de rose du Brésil.

Les échanges d'espèces inscrites à l'Annexe I à des fins commerciales sont interdits. Cette interdiction, qui ne tolère que peu d'exceptions, constitue en fait une approche à deux niveaux de sécurité, puisque toute transaction nécessite à la fois un permis d'exportation et un permis d'importation délivrés dans le cadre de la CITES, chacun d'eux étant soumis à des conditions particulières. Les vérifications et contrôles intervenant dans cette procédure sont détaillés dans les figures 1.2 et 1.3, qui portent respectivement sur les animaux vivants et les végétaux. En vertu de la Convention, aussi bien les importateurs que les exportateurs doivent déterminer si l'échange commercial est préjudiciable à la survie de l'espèce. Il s'agit là sans doute de la question la plus fondamentale. Pour toute transaction portant sur une espèce inscrite à l'Annexe I, on part du principe, conformément à la définition de cette même Annexe, que l'échange sera effectivement préjudiciable à la survie de l'espèce, et il incombe donc aux importateurs et aux exportateurs de démontrer qu'il n'en est pas ainsi.

C'est seulement lorsque le permis d'exportation a été accordé que l'Organe de gestion de l'état (ré)exportateur peut délivrer le permis d'exportation (ou le certificat de réexportation pour les animaux vivants). A ce stade, les autorités nationales doivent elles aussi déterminer que la transaction n'est pas préjudiciable à la survie de l'espèce, que l'exemplaire concerné a été obtenu dans le respect des lois et, s'il s'agit d'un animal vivant, qu'il sera transporté dans des conditions décentes.

L'Article VII de la Convention prévoit certaines dérogations et dispositions particulières concernant, par exemple, l'acquisition d'exemplaires antérieure à l'entrée en vigueur de la Convention pour l'espèce concernée, les objets personnels, certains exemplaires élevés en captivité ou reproduits artificiellement, les animaux ou végétaux destinés à des institutions scientifiques, etc. Pour bénéficier des dispositions applicables aux exemplaires élevés en captivité, l'entreprise commerciale doit, conformément à une décision ultérieure des Parties, être inscrite auprès du Secrétariat de la CITES. Cette dérogation a le plus souvent été demandée pour les crocodiles, les faucons et les scléropages d'Asie. On trouvera au tableau 1.2 les opérations d'élevage en captivité à but commercial enregistrées par le Secrétariat de la CITES.

L'Annexe II répertorie quelque <sup>9</sup> 4 000 animaux et plus de 25 000 espèces végétales qui ne sont pas forcément menacés d'extinction à l'heure actuelle, mais qui peuvent le devenir si leur commerce n'est pas soumis à une réglementation stricte empêchant une exploitation incompatible avec leur survie ; on trouve également dans cette Annexe des espèces "ressemblantes" qu'il est nécessaire de contrôler pour protéger efficacement les espèces du premier groupe. L'Annexe II englobe par exemple les cétacés, ours, félins et hippopotames ; les oiseaux de proie diurnes, perroquets et oiseaux apparentés ; les crocodiles et les varans ; les cobras d'Asie ; les bénitiers (*tridacna gigas*) ; les cactus, orchidées et plantes carnivores (tous sauf les taxons explicitement inscrits à l'Annexe I).

Le commerce des espèces de l'Annexe II requiert un permis d'exportation (ou un certificat de réexportation) dont la délivrance nécessite que l'on établisse le caractère non préjudiciable de la transaction et l'acquisition légale de l'exemplaire. Selon les dispositions de la CITES, le permis d'importation n'est pas nécessaire au commerce des espèces de l'Annexe II.

A l'heure actuelle, l'Annexe III regroupe plus de <sup>9</sup> 200 animaux et six végétaux protégés dans un pays particulier qui a demandé l'aide des autres Parties à la CITES pour en contrôler le commerce. Il s'agit par exemple de certaines espèces de gazelles de Tunisie, de l'ibis sacré du Ghana et du *Swietenia macrophylla* (acajou d'Amérique) du Costa Rica. La procédure de délivrance des permis n'est pas la même selon que les exportations ont pour origine le pays qui a demandé l'inscription ou un autre État abritant l'espèce. Dans le premier cas, un permis d'exportation doit être délivré par l'Organe de gestion une fois établi le caractère légal de l'acquisition du spécimen. Cependant, pour faire respecter ces mesures de contrôle, il faut que les exemplaires de la même espèce provenant d'autres pays exportateurs soient reconnaissables. C'est pourquoi les règlements de la CITES exigent de tout autre pays exportateur d'une espèce inscrite à l'Annexe III qu'il fasse établir par l'Organe de gestion national un certificat d'origine.

Toute modification des inscriptions aux Annexes I et II doit être approuvée par une majorité des deux tiers lors d'un vote organisé dans le cadre de la session de la CP (ou, plus rarement, par correspondance). En revanche, dans la mesure où les décisions concernant l'Annexe III revêtent un caractère purement national et ne nécessitent pas l'accord de la CP, elles ne sont pas nécessairement abordées lors des sessions de cette dernière, d'autant qu'elles n'impliquent pas de vote.

Toute Partie peut émettre une *réserve* à propos de toute inscription (qu'elle concerne les Annexes I, II ou III), auquel cas cette Partie est considérée comme non Partie à la Convention pour ce qui concerne le commerce de l'espèce concernée. En l'occurrence, le commerce avec une non Partie est autorisé à condition que celle-ci présente des documents comparables aux permis et certificats de la CITES. Les Parties à la CITES en sont venues à définir cette condition comme l'obligation de désigner formellement une autorité scientifique et de gestion compétente dans les domaines touchant à la CITES, et de déclarer cette autorité auprès du Secrétariat de la CITES. Depuis la huitième réunion de la CP, le commerce avec des non Parties des espèces inscrites à l'Annexe I doit se limiter à des cas particuliers qui favorisent leur préservation.

**Tableau 1.2 Opérations d'élevage en captivité à but commercial (espèces inscrites à l'Annexe I)**

<b>Espèces</b>	<b>Année d'inscription à l'Annexe I</b>	<b>Nombre d'opérations enregistrées et exemples de pays</b>
<i>Anas laysanensis</i>	1975	1 opération d'élevage en captivité à but commercial (DE)
<i>Branta sandvicensis</i>	1975	1 opération d'élevage en captivité à but commercial (DE)
<i>Falco rusticolus</i>	1979	10 opérations d'élevage en captivité à but commercial (principalement CA, DE)
<i>Falco jugger</i>	1985	2 opérations d'élevage en captivité à but commercial (DE)
<i>Falco peregrinus</i>	1977	15 opérations d'élevage en captivité à but commercial (principalement CA, DE)
<i>Tragopan caboti</i>	1975	1 opération d'élevage en captivité à but commercial (CA)
<i>Crocodylys niloticus</i>	1975	3 opérations d'élevage en captivité à but commercial (MG, MU, NA)
<i>Aratinga guarouba</i>	1975	2 opérations d'élevage en captivité à but commercial (GB, PH)
<i>Psephotus chrysopterygius dissimilis</i>	1975	1 opération d'élevage en captivité à but commercial (GB)
<i>Aligator sinensis</i>	1975	1 opération d'élevage en captivité à but commercial (CN)
<i>Crocodylus moreletii</i>	1975	1 opération d'élevage en captivité à but commercial (MX)
<i>Crocodylus porosus</i>	1979	10 opérations d'élevage en captivité à but commercial (principalement SG, TH, MY)
<i>Crocodylus rhombifer</i>	1975	1 opération d'élevage en captivité à but commercial (CU)
<i>Crocodylus siamensis</i>	1975	7 opérations d'élevage en captivité à but commercial (principalement TH)
<i>Scleropages formosus</i>	1975	12 opérations d'élevage en captivité à but commercial (principalement ID)

Source : Supports de formation du Secrétariat de la CITES et la Notification CITES 940. (Voir le tableau 1.3 pour la liste des codes de pays).

## Encadré 1.1 Typologie des mesures commerciales liées à la CITES

### Mesures générales :

#### Restrictions quantitatives

##### a) Interdiction

Les échanges de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I sont interdits lorsqu'ils sont à des fins commerciales.

- **Corne de rhinocéros et parties de tigre**

#### Autres mesures non tarifaires

##### b) Permis d'exportation/importation

Des permis d'importation et d'exportation (et des certificats de réexportation) sont exigés pour le commerce d'espèces inscrites à l'Annexe I. Pour les espèces de l'Annexe II, la CITES impose un permis d'exportation uniquement, mais la plupart des pays de l'OCDE exigent également un permis d'importation.

##### c) Enregistrement

Les permis peuvent être remplacés en totalité ou en partie par des documents certifiant que les spécimens proviennent d'une organisation agréée d'élevage en captivité (un permis d'exportation reste néanmoins nécessaire pour les spécimens, nés en captivité, d'espèces inscrites à l'Annexe I).

- **Faucons et orchidées**

##### d) Marquage

L'identification des produits est exigée pour distinguer les spécimens commercialisés issus d'une reproduction artificielle et d'élevages en captivité ou intensifs agréés, de ceux prélevés dans la nature.

- **Système de marquage universel** des peaux de crocodiles ; **implantation de puces informatiques** dans des animaux vivants.

### Mesures spécifiques à certains pays :

#### a) Interdiction

i) Population nationale d'une espèce inscrite à l'Annexe I de la CP sur la base de sa démécologie

- **Mexique** : *Antilocarpa americana* (antilope d'Amérique)

ii) Pays non Parties

Le commerce avec les pays non Parties est autorisé uniquement sur présentation d'une documentation comparable aux permis et si des autorités scientifiques ou de gestion sont dûment inscrites auprès du Secrétariat de la CITES

- **Burundi et Émirats Arabes Unis** : plaques tournantes du trafic illégal d'ivoire dans les années 80

iii) Parties

Une Partie qui ne met pas en œuvre les recommandations du Comité pour les animaux, sur la base d'un examen approfondi des échanges d'espèces de l'Annexe II, peut s'exposer à un appel à la suspension du commerce des espèces en question (Res. Conf. 8.9).

- Les exportations de **16 pays** ont été touchées en 1993 ; le gel des exportations en provenance de **9 pays** a été levé entre avril 1993 et février 1996.

#### b) Contingents

i) Rétrogradation d'une espèce de l'Annexe I à l'Annexe II lorsque les populations sont gérées de façon adéquate ou que des contingents d'exportation déterminés scientifiquement sont fixés à l'échelle nationale et approuvés ensuite par la CP, ce qui autorise *de facto* le commerce d'espèces normalement interdit.

- Populations de crocodiles du Nil des **pays d'Afrique australe et orientale**

ii) Contingents volontaires d'exportation décidés par les pays abritant l'espèce et notifiés par le Secrétariat aux Parties.

- Contingents décidés par l'**Argentine et le Paraguay** sur le *Tupinambus*

#### c) Sanctions à l'encontre des Parties en cas de non-respect

A plusieurs occasions, le Comité permanent a recommandé l'interdiction du commerce d'une ou plusieurs espèces inscrites à la CITES, et cette interdiction a été mise en œuvre à l'échelle nationale sous forme de "mesures internes plus strictes".

- **Thaïlande** : en 1991, le Comité permanent a recommandé une interdiction totale du commerce d'espèces inscrites à la CITES, en raison de l'absence d'une législation nationale appropriée ; cette interdiction a été levée l'année suivante.

- **Italie** : l'absence d'une législation nationale appropriée, l'insuffisance des inspections douanières et la délivrance de documents contraires aux dispositions de la Convention ont conduit le Comité permanent à recommander une interdiction de tous les échanges ayant trait à la CITES avec l'Italie en 1992 ; cette recommandation a été suspendue en 1993 et levée en 1995.

Parmi les pays Membres de l'OCDE, le Japon et la Norvège ont émis des réserves à propos des cétacés. La Suisse a pour sa part émis des réserves sur un grand nombre de carnivores, d'oiseaux, d'amphibies et de cactus de l'Annexe I. La Suisse est également le pays qui a déposé le plus de réserves à propos d'espèces inscrites à l'Annexe II ; elles portent principalement sur les psittacidés (perroquets et apparentés). Enfin, concernant les espèces de l'Annexe III, plusieurs pays de l'UE et la Suisse ont émis des réserves sur l'inscription par l'Inde de certains renards et belettes, et de l'hermine.

Une distinction peut être faite entre les réserves émises à titre de contestation de l'inscription d'une espèce pour des motifs biologiques ou juridiques (c'est d'ailleurs le cas de plupart de celles émises pour des espèces aux Annexes II et III) et les réserves concernant une espèce de l'Annexe I, émise pour permettre la poursuite du commerce des produits de cette espèce menacée ou, dans certains cas, parce que la Partie estime que la liste n'est pas utile à la conservation des espèces ou que l'interdiction du commerce n'est pas applicable. Sachant que le commerce des espèces inscrites aux Annexes II et III reste autorisé, ces réserves sont essentiellement émises pour le principe, et l'on peut s'interroger sur leur signification pratique. En revanche, le fait d'émettre une réserve pour une espèce de l'Annexe I peut avoir pour conséquence d'en autoriser le commerce.

### *Mesures apparues au fil du temps*

Tel qu'il a été élaboré par les négociateurs, le texte de la CITES définit une séparation relativement linéaire des différents degrés de contrôle en fonction de l'importance de la menace. Toutefois, il a fallu rapidement procéder à une adaptation, sachant notamment que certaines espèces étaient probablement surprotégées par leur inscription à l'Annexe I.<sup>10</sup> Les Parties ont eu recours à une série de techniques novatrices, pour introduire une certaine flexibilité dans la procédure d'inscription et dans les mesures correspondantes de contrôle des échanges.

L'une des ces techniques est un système de *contingents* propres aux populations d'une espèce. A l'origine, l'emploi de contingents pour contrôler le commerce d'espèces inscrites n'avait pas été prévu dans la Convention. L'*élevage intensif* est un autre concept nouveau totalement absent de la CITES. Dans d'autres cas, on a innové sur la base des dispositions de la Convention, par exemple celle de l'inscription différenciée rendue possible grâce à la définition de l'espèce figurant dans la Convention et celles distinguant les animaux ou végétaux sauvages de ceux *nés en captivité* ou *reproduits artificiellement*.

Ainsi, face à l'amélioration sensible de la situation du léopard dès 1983, on a fixé des contingents nationaux pour les trophées et les peaux à usage personnel. De 460 en 1983, ces contingents sont passés à plus de 2 000 en 1994 dans les 11 pays concernés abritant cette espèce. A l'heure actuelle, trois pays africains prévoient des contingents d'exportation annuels pour le guépard vivant ou sous forme de trophée de chasse. Cela n'empêche pas le léopard et le guépard de rester inscrits à l'Annexe I, ce qui interdit toutes les importations à titre commercial.

Le système de contingents a été partiellement élargi en 1985 avec l'adoption de dispositions générales concernant la rétrogradation de taxons à l'Annexe II. Elles prévoyaient notamment l'emploi, comme moyen de gestion des espèces sauvages, de contingents calculés à partir d'enquêtes sur les populations et nécessitant l'accord des Parties pour chaque espèce et chaque pays. Cette possibilité excluait toutefois les espèces qui avaient été inscrites à l'Annexe I sur la base des critères d'origine de Berne.

Bien qu'il ne s'agisse pas à strictement parler d'une mesure de la Convention, l'utilisation des *contingents nationaux d'exportation* s'est considérablement développée du fait de l'introduction

de l'examen en profondeur des échanges et du recours aux recommandations principales et secondaires applicables aux espèces de l'Annexe II, prévues par la Résolution 8.9 (voir ci-après sous la section *Mesures appliquées au fil du temps*). Ces contingents nationaux peuvent être adoptés à titre purement volontaire ou pour faire suite à des recommandations du Comité pour les animaux. Le Secrétariat joue un rôle majeur de centre d'informations puisqu'il avise les autres Parties des contingents adoptés par des autorités nationales concernant l'exportation d'espèces inscrites aux Annexes de la CITES. En cas d'augmentation des contingents d'une année sur l'autre, le Secrétariat est autorisé à demander aux Organes de gestion du pays concerné de les justifier. Il convient également de noter que le niveau des contingents peut être fixé à zéro, ce qui revient à en faire une interdiction. Les notifications du Secrétariat des contingents d'exportation précisent aussi les interdictions nationales d'exportation de certaines espèces communiquées par les Parties.

Le statut d'exception accordé à l'*élevage intensif* à l'occasion de la troisième CP, en 1981, prévoyait l'élaboration de procédures pour permettre l'exploitation commerciale d'espèces de l'Annexe I prélevées dans la nature. En effet, la définition par trop restrictive de l'élevage en "captive" donnée dans la Convention excluait le commerce de spécimens qui, bien que prélevés dans la nature, avaient été élevés dans un environnement contrôlé. A l'image du système de contingent développé pour le léopard, cette solution a été considérée comme un compromis entre la protection totale de toutes les populations d'une espèce, par une inscription à l'Annexe I, et la rétrogradation de certaines populations lorsque des programmes de préservation efficaces permettent le commerce de l'espèce concernée sans effet préjudiciable sur la survie des populations sauvages.

Pour l'heure, ce sont essentiellement les crocodiles qui ont bénéficié de l'élevage intensif. Des propositions pour appliquer cette méthode à d'autres espèces, telles que les tortues de mer, ont été soumises en diverses occasions au cours des sessions de la CP sans être toutefois adoptées. Lors de leur dernière session, la neuvième, les Parties ont néanmoins adopté des directives pour l'évaluation des propositions d'élevage intensif de tortues de mer.<sup>11</sup> Par leur plus grande précision, ces nouvelles dispositions pourraient permettre d'éliminer les questions qui se posaient auparavant concernant la mise en œuvre de ces mesures innovantes. Actuellement, le Secrétariat de la CITES examine les possibilités d'appliquer le mécanisme de l'élevage intensif aux espèces de bois d'œuvre, celles-ci ayant été récemment prises en compte dans la Convention.

Dans chacun des cas mentionnés ci-dessus, on a jugé nécessaire d'identifier les spécimens comme appartenant au contingent autorisé au commerce international. Pour les peaux de léopards et de crocodiles, on a instauré un système d'étiquettes à verrouillage automatique et qui mentionnent l'état exportateur, l'espèce, l'année de production, un numéro d'identification unique et, le cas échéant, le nombre de spécimens. Concernant les populations provenant d'élevages intensifs, les réglementations ont été renforcées au fil des ans pour marquer la nécessité d'*uniformiser* le marquage des produits destinés au commerce, afin d'éviter les méprises et augmenter les chances de voir les mesures appliquées efficacement.

Sur la base de la définition des "espèces" telle qu'elle figure dans l'Article I (a), "une de leurs populations géographiquement isolée", on a interprété les propositions d'inscription d'une espèce à l'Annexe I ou II de la manière suivante : certaines populations de cette espèce sont inscrites à une Annexe et d'autres populations de cette même espèce à l'autre Annexe. C'est ce que l'on appelle les "*inscriptions différenciées*". Ce dispositif a également incité à une gestion active des populations, dont le commerce aurait autrement été purement et simplement interdit. Comme le fait apparaître le tableau 1.3 ci-après, ce mécanisme de flexibilité permet également le passage à un statut plus protecteur (par exemple, le passage de l'Annexe II à l'Annexe I du *Scleropages formosus* ou du *Falco rusticolus*).

**Tableau 1.3 Mécanismes de flexibilité de la CITES :  
contingents, élevage intensif et inscriptions différenciées**

<b>Espèces/taxons</b>	<b>Annexe de la CITES et année d'inscription</b>	<b>"Dérogation" spécifique à une population (année d'introduction , Annexe de la CITES et populations)</b>
<b>CONTINGENTS</b>		
<i>Acinonyx jubatus</i>	I (1975)	1992 : BW, NA, ZW (tous contingents prévus à l'Annexe I)
<i>Panthera Pardus</i>	I (1975)	1983 : contingent prévu par résolution de la CP au BW, MW, MZ, TZ, ZM, ZW ; comprend désormais NA, ZA (tous contingents prévus à l'Annexe I)
<i>Crocodylus niloticus</i>	I (1975)	1983 (Annexe II) : CG, CM, KE, MG, MW ; 1987 (Annexe II) : BW, MZ, SD (réinscrit à l'Annexe I en 1992) 1990 (Annexe II) : ET, SO (réinscrit à l'Annexe I en 1994) 1992 (Annexe II) : UG, ZA
<b>ÉLEVAGE INTENSIF</b> (toutes espèces de l'Annexe II)		
<i>Crocodylus niloticus</i>	I (1975)	1983 : ZW 1987 : ZM 1990 : BW, MW, MZ 1992 : ET, KE, TZ 1994 : ZA
<b>INSCRIPTIONS DIFFÉRENCIÉES</b>		
<b>FAUNE</b>		
<i>Balaenoptera acutorostrata</i>	I (1986)	1986 (Annexe II) : population à l'ouest du Groënland
<i>Balaenoptera physalus</i>	I (1977)	1977 (Annexe II) : Stocks dans l'Atlantique nord au large de l'Islande et de Terre-Neuve ; stock dans la zone située de 40° sud au continent Antarctique et de 120° ouest à 60° ouest ; toutes populations promues à l'Annexe I en 1981
<i>Prionailurus bengalensis</i> <i>Bengalensis</i>	I (1975)	1985 (Annexe II) : CN 1995 (Annexe II) : toutes populations excepté BD, IN, TH
<i>Ceratoherium simum simum</i>	I (1977)	1995 (Annexe II) : ZA (animaux vivants et trophées de chasse uniquement jusqu'à la dixième CP)
<i>Vicugna vicugna</i>	(I) (1975)	1987 (Annexe II) : Parties de populations du CL et du PE 1995 (Annexe II) : autres populations du Pérou
<i>Ovis canadensis</i>	II (1975)	1983 (supprimée) : CA et US
<i>Falco rusticolus</i>	I (1979)	1981 (Annexe II) : population Amérique du Nord 1985 : toutes populations réinscrites à l'Annexe I
<i>Cyrtonyx montezumae</i> <i>mearnsi</i>	II (1975)	1979 (supprimée) : US 1992 : toutes populations radiées de l'Annexe II

Tableau 1.3 (suite)

Espèces/taxons	Annexe de la CITES et année d'inscription	"Dérogation" spécifique à une population (année d'introduction , Annexe de la CITES et populations)
<i>Melanosuchus niger</i>	I (1975)	1995 (Annexe II) : EC (contingent à partir de 1997)
<i>Struthio camelus</i>	I (1983)	Populations de l'Afrique du Nord et de l'Ouest; inscrites à l'Annexe I Autres populations non inscrites
<i>Cervus elaphus</i>	I (1975)	Sous-espèce <i>hanglu</i> , inscrite à l'Annexe I
	II (1975)	<i>Bactrianus</i> , inscrite à l'Annexe II
	III (1976)	<i>barbarus</i> , inscrite à l'Annexe III Autres sous-espèces non inscrites
<i>Crocodylus cataphractus</i>	I (1975)	1987 (Annexe II) : CG 1992 : toutes populations réinscrites à l'Annexe I
<i>Crocodylus porosus</i>	I (1979)	1979 (Annexe II) : PG 1985 (Annexe II) : AU, ID
<i>Crocodylus niloticus</i>	I (1975)	1983 (Annexe II) : population du ZW 1985 (Annexe II) : CG, CM, KE, MW, MZ, SD, TZ, ZM 1992 (Annexe II) : ZA populations de CG, CM, SD promues à l'Annexe I
<i>Osteolaemus tetraspis</i>	I (1975)	1987 (Annexe II) : CG 1992 : toutes populations réinscrites à l'Annexe I
<i>Scleropages formosus</i>	I (1975)	1990 (Annexe II) : ID 1995 : toutes populations réinscrites à l'Annexe I
FLORE		
<i>Fitzroya cupressoides</i>	I (1975)	1983 (Annexe II) : population côtière de CL 1987 : toutes populations réinscrites à l'Annexe I (avec réserve du CL)

Source : Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, *Annexes et réserves annotées de la CITES* (version préliminaire pour examen), janvier 1997

#### Codes pays ISO

AU	Australie	DE	Allemagne	MY	Malaisie	SG	Singapour
BD	Bangladesh	EC	Équateur	MU	Maurice	SO	Somalie
BW	Botswana	ET	Éthiopie	MX	Mexique	TH	Thaïlande
CA	Canada	GB	Royaume-Uni	MZ	Mozambique	TZ	Tanzanie
CG	Congo	ID	Indonésie	NA	Namibie	UG	Ouganda
CL	Chili	IN	Inde	PE	Pérou	US	États-Unis
CM	Cameroun	KE	Kenya	PG	Papouasie-Nouvelle-Guinée	ZA	Afrique du Sud
CN	Chine	MG	Madagascar	PH	Philippines	ZM	Zambie
CU	Cuba	MW	Malawi	SD	Soudan	ZW	Zimbabwe

## *Mesures mises en œuvre dans les pays*

Dans les deux premières parties de la section précédente, on a décrit les règles fondamentales de la Convention et celles apparues au fil des ans en matière de commerce des espèces inscrites. Il convient de rappeler qu'il s'agit en l'occurrence de règles minimales. L'Article XIV de la Convention stipule qu'aucune disposition de la Convention ne limite le droit des Parties à appliquer des mesures internes plus strictes ou une interdiction totale au commerce, à la prise de possession ou au transport de spécimens appartenant aux espèces inscrites aux Annexes I, II et III [Article XIV 1(a)], ou d'appliquer des mesures à des espèces non répertoriées dans les Annexes de la CITES [Article XIV 1(b)]. Par exemple, ainsi que mentionné ci-dessus, la Convention n'exige pas de permis d'importation pour le commerce des espèces inscrites à l'Annexe II. Néanmoins, nombre de pays de l'OCDE ont instauré un système de permis d'importation pour certaines espèces de l'Annexe II, voire, parfois, de l'Annexe III. C'est le cas notamment de l'Australie, de l'Union européenne, du Japon et des États-Unis. Par ailleurs, des mesures internes plus strictes peuvent également être appliquées aux exportations. Par exemple, certains pays interdisent l'exportation des espèces indigènes, y compris celles inscrites à l'Annexe II de la CITES. A ce stade, il est intéressant d'examiner le très large éventail de mécanismes employés par certains pays pour renforcer les dispositions de la Convention par des "mesures internes plus strictes". Des exemples tirés de quelques pays Membres de l'OCDE sont présentés ci-après.

### *Australie*

La législation australienne est plus stricte que la Convention à deux points de vue : elle interdit toute exportation de spécimens vivants d'espèces sauvages indigènes, et elle impose un permis d'importation pour le commerce de toute espèce inscrite dans l'une des trois Annexes de la CITES. Cette deuxième disposition, qui s'appliquait récemment encore à toutes les entrées d'espèces sur le territoire australien, se limite aujourd'hui aux seules importations à but commercial. En l'occurrence, le permis d'importation est accordé uniquement si le spécimen en question ou ses géniteurs ont été prélevés dans le cadre d'un programme de gestion agréé par l'Organe de gestion australien. L'agrément des programmes de gestion dépend en partie de critères scientifiques, avec notamment des informations sur le rôle de l'espèce au sein des écosystèmes où elle évolue naturellement. Aucune dérogation n'est prévue pour les spécimens acquis avant l'entrée en vigueur de la Convention. Par ailleurs, les importations de spécimens nés en captivité et reproduits artificiellement ne sont pas soumises à l'obligation de "programme de gestion". Dans ces deux cas, le permis d'importation est délivré seulement si l'Organe de gestion australien a suffisamment d'éléments probants pour juger que le spécimen a été reproduit artificiellement ou élevé en captivité.

### *Canada*

Après la signature de la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial (WAPPRIITA) par le gouverneur général, en 1992, des consultations ont été menées auprès de diverses parties concernées, notamment les provinces, au sujet de questions de mise en œuvre telles que les modalités de contrôle du commerce et d'interdiction du trafic d'espèces menacées. La Loi est entrée en vigueur en mai 1996 avec la publication de la Réglementation du commerce des espèces animales et végétales sauvages et a remplacé les réglementations de la CITES appliquées depuis la Loi de juillet 1975 sur les permis d'exportation et d'importation. Plusieurs autres réglementations consacrées aux questions de mise en œuvre (délivrance des permis et dispenses, cas d'exemptions pour les interdictions contenues dans la

Loi, marquage des spécimens, droits et taxes, etc.) sont en cours d'élaboration. La nouvelle législation et les réglementations correspondantes consolident les mesures de contrôle du commerce en vigueur au plan fédéral ; le Canada n'a pas instauré de permis nouveaux ou supplémentaires pour le commerce d'espèces sauvages.

Outre la mise en œuvre de mesures de contrôle des espèces de la CITES, la loi WAPPRIITA et les réglementations correspondantes visent à : a) préserver les animaux et végétaux sauvages du Canada, dont le transport inter-provinces est soumis à des lois provinciales, et b) coopérer à la prévention du commerce illicite de toutes les espèces à partir d'autres pays, qu'elles figurent ou non dans les listes de la CITES, en interdisant l'importation au Canada de toute plante ou de tout animal, ou de toute partie ou dérivé de toute plante ou de tout animal, qui a été pris, possédé, distribué, ou transporté en contravention des lois d'un état étranger ; et c) protéger les écosystèmes du Canada des espèces sauvages allogènes dont l'importation porterait préjudice aux espèces indigènes. On peut considérer que ces trois dispositions constituent des "mesures internes plus strictes" au sens de l'Article XIV 1 b) de la CITES.

Toutefois, il apparaît que la première réglementation entrée en vigueur dans le cadre de la mise en œuvre de la loi WAPPRIITA n'impose pas de mesures internes plus strictes au sens de l'Article XIV 1 a), notamment sous forme de permis d'importation pour les espèces inscrites à l'Annexe II. En fait, *Environnement Canada* mène actuellement des consultations qui visent à examiner la charge administrative liée à la CITES et les possibilités de dispense de permis dans le respect des objectifs de protection de la Convention. Actuellement, le Canada n'applique pas les dérogations prévues pour les spécimens datant d'avant la Convention, ni sur ceux élevés en captivité ou artificiellement, ni sur ceux représentant des effets personnels, à l'exception des spécimens élevés en captivité et exportés par des éleveurs canadiens commerciaux inscrits sur le registre (selon l'Article VII-4, *pour exportation uniquement*), et pour les sculpteurs de fanon de baleine (selon l'Article VII-2, *pour exportation uniquement*). En attendant, les importateurs canadiens peuvent bénéficier d'une approche simple pour obtenir des permis d'importation pour des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I, notamment ceux qui sont élevés en captivité, reproduits artificiellement ou existant avant la Convention. Toutefois, la délivrance des permis d'exportation de la CITES est décentralisée, car la plupart de la faune et de la flore sauvages dépend de la juridiction territoriale ou provinciale. Les populations autochtones ont identifié un problème spécifique à propos de la circulation des objets nécessaires à la célébration des rites et des cérémonies appartenant aux espèces inscrites dans les listes de la CITES ; ces questions sont traitées en fonction des politiques qui ont été développées en accord avec les populations autochtones.

### *Union européenne*

En 1984 est entré en vigueur le Règlement européen 3626/82 imposant des mesures internes plus strictes que la CITES. Ainsi, les États membres de l'UE sont tenus d'exiger un permis ou certificat d'importation pour toute espèce inscrite à l'une des Annexes de la CITES. Par ailleurs, ce règlement prévoit une protection comparable à celle de l'Annexe I de la CITES pour les espèces figurant dans son Annexe C1, cette dernière regroupant certaines espèces des Annexes I, II et III de la CITES. Des critères renforcés s'appliquent également au commerce des espèces figurant dans l'Annexe C2, qui comprend des espèces inscrites aux Annexes II et III. En l'occurrence, la délivrance d'un permis d'importation est possible uniquement si les conditions suivantes sont remplies :

- il doit être manifeste, ou le demandeur doit démontrer de façon probante, que la capture ou le prélèvement du spécimen dans son milieu naturel n'a pas d'effet préjudiciable sur la préservation de l'espèce ou sur l'étendue de territoire occupée par ses populations ;

- le demandeur doit attester, au moyen de documents délivrés par les autorités compétentes du pays d'origine, que le spécimen a été obtenu dans le respect des dispositions légales protégeant l'espèce en question ;
- en cas d'importation d'un animal vivant, le demandeur doit prouver que le destinataire prévu dispose d'installations adaptées à l'accueil et compatibles avec le comportement de l'espèce et que l'animal fera l'objet de tous les soins voulus ;
- aucune autre disposition ayant trait à la protection de l'espèce ne doit s'opposer à la délivrance du permis d'importation.

Enfin, les réglementations interdisent la vente à l'intérieur de l'UE de toute espèce inscrite à l'Annexe I ou l'Annexe C1, et elles définissent les conditions de transit, de séjour temporaire et de déplacement dans l'Union européenne des espèces répertoriées.

Au-delà de ces dispositions, le Groupe de travail spécial de l'UE, compétent en la matière, a formulé des recommandations particulières contre les importations de certaines espèces ou en provenance de certains pays.

Bien qu'il définisse des mesures plus strictes que la Convention, le Règlement 3626/82 "n'a pas fixé certains aspects concernant la mise en œuvre et l'application qui sont essentiels à son entrée en vigueur à l'échelle de l'UE",<sup>12</sup> permettant ainsi le développement de mesures nationales disparates qui ont considérablement entravé la mise en application de la CITES dans l'Union européenne. D'ailleurs, la mise en œuvre de la CITES par l'UE a été, à plusieurs reprises, la cible de résolutions de la CP. Pour répondre à cette situation, plusieurs organes communautaires ont étudié, à partir de la fin des années 80, une nouvelle réglementation dans le but d'harmoniser et de préciser les moyens de contrôle du commerce des espèces sauvages dans les États membres de l'UE, tout en conservant nombre des mesures renforcées fixées par le cadre précédent. Adoptée par le Conseil de l'environnement le 9 décembre 1996, la nouvelle réglementation de la CITES doit entrer en vigueur le 1er juin 1997. En l'occurrence, ce nouveau cadre réglementaire fixe un certain nombre de critères qui auront pour effet de mieux contrôler les expéditions et la documentation exigée par la CITES aux frontières extérieures de l'Union, et d'imposer des sanctions aux États membres qui refuseront de s'y conformer.

### *Japon*

Alors que le Japon ne possède pas de législation spécifique pour faire appliquer les obligations découlant de la Convention, la Loi de 1949 sur le contrôle des changes et du commerce extérieur (FEFTCL) confère au MITI le pouvoir de réglementer l'exportation et l'importation des espèces inscrites à la CITES par le biais d'un système de licences ou d'autorisations ; en outre, en vertu de la Loi sur les droits de douane (CTL), toute personne important ou exportant des biens est tenue d'obtenir les autorisations nécessaires et de se plier aux inspections et à d'autres obligations de procédure. En plus de cette législation, le Japon a adopté en 1993 la Loi sur la protection des espèces animales et végétales sauvages menacées (LCES). Elle vise à l'application de mesures plus strictes que les dispositions de la CITES puisqu'elle limite la distribution intérieure des espèces inscrites à l'Annexe I. Le Japon applique en outre des "mesures internes plus strictes" dans le sens où l'importation d'espèces inscrites aux Annexes II et III nécessite soit une licence, soit l'autorisation du MITI.

## États-Unis

Aux États-Unis, la mise en application de la CITES est assurée par la loi sur les espèces menacées (*Endangered Species Act - ESA*), adoptée en 1973, puis modifiée par la suite. L'ESA interdit l'importation, l'exportation, l'expédition, la vente à l'échelle nationale et internationale, la possession et le transport d'espèces sauvages menacées ou en péril dans le cadre d'une activité commerciale, à l'exception des cas où un permis a été délivré au préalable. Les États-Unis n'exigent pas automatiquement un permis d'importation pour les animaux ou végétaux inscrits à l'Annexe II de la CITES, mais ils l'imposent pour l'importation d'espèces non inscrites à l'Annexe I de la CITES et concernées par l'ESA, la Loi sur la protection des oiseaux sauvages (*Wild Bird Conservation Act - WBCA*), la Loi relative au Traité sur les oiseaux migrateurs (*Migratory Bird Treaty Act*). Dans tous ces cas, un permis d'importation est nécessaire quel que soit le pays d'origine, sauf pour les espèces figurant dans les listes d'autorisation de la WBCA. Ces dernières regroupent des espèces provenant d'installations agréées d'élevage en captivité situées à l'étranger, ainsi que certaines espèces prélevées en milieu naturel dans des pays appliquant un plan de gestion agréé. De plus, selon la Loi Lacey, l'importation aux États-Unis de toute espèce prélevée ou exportée en infraction des dispositions légales de tout autre pays, quel que soit son régime de protection au regard de la CITES ou de tout autre traité ou loi, est considérée comme une infraction à la législation des États-Unis. La Loi sur la protection des mammifères marins est également pertinente car elle décrit les conditions d'importation, de transport et la manière dont eux-mêmes et leurs produits dérivés doivent être traités.

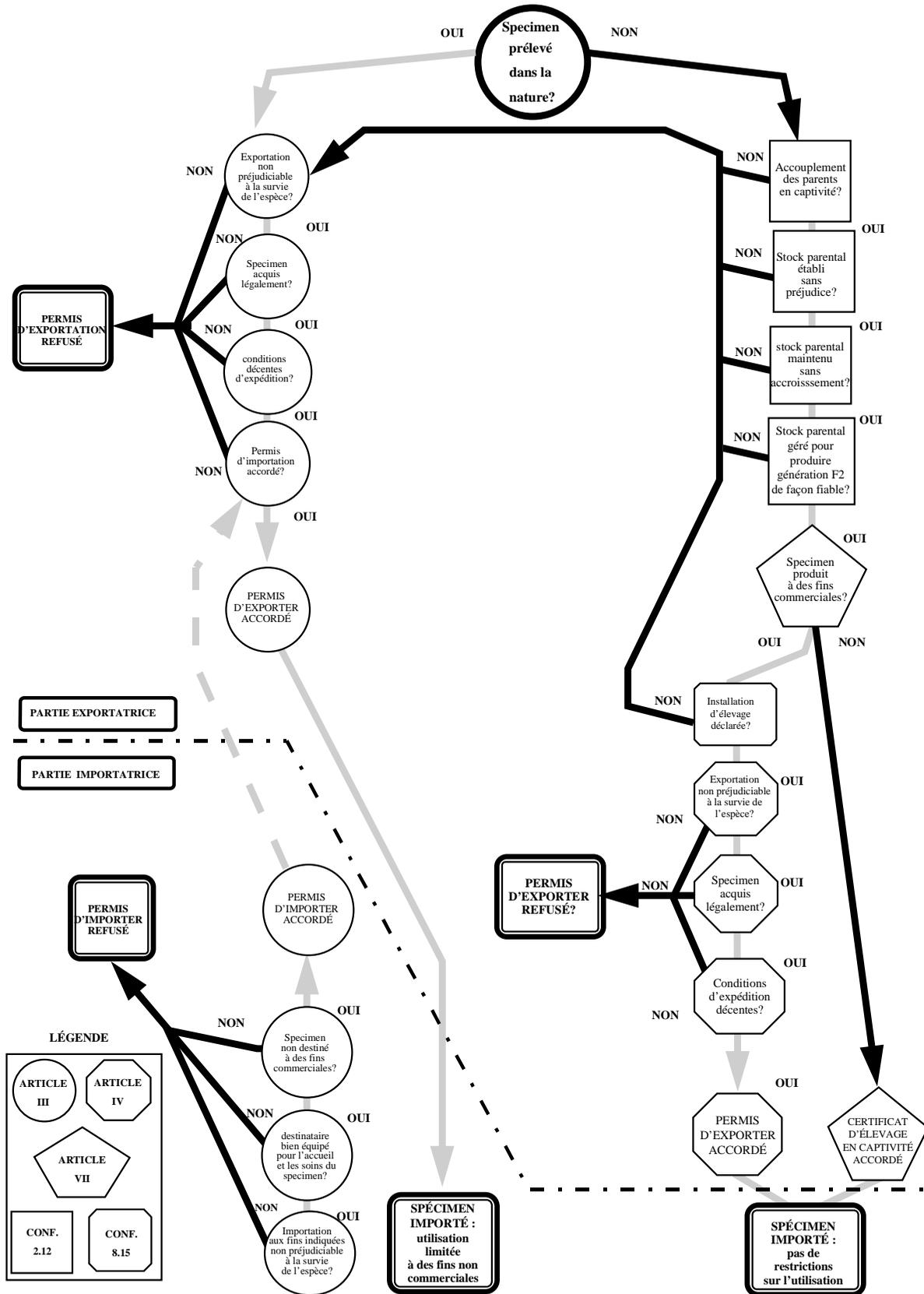
Pour l'inscription d'oiseaux prélevés dans la nature, inscrits à la CITES et figurant sur les listes d'autorisation de la WBCA, le *Fish and Wildlife Service* des États-Unis doit établir :

- que la CITES est efficacement mise en œuvre pour cette espèce dans chaque pays d'origine en provenance duquel on prévoit d'autoriser les importations ;
- que les mesures recommandées par la CITES sont mises en application ;
- que l'espèce fait l'objet d'un plan de gestion scientifique répondant à plusieurs conditions : garantir la préservation de l'espèce et de son habitat ; intégrer des mesures d'incitation à la protection ; assurer que l'exploitation de l'espèce est biologiquement durable et que les populations sont maintenues sur toute l'aire de distribution à un niveau compatible avec leur rôle au sein de l'écosystème ; et prévoir des mesures pour gérer différents facteurs tels que le commerce illicite, le commerce à l'intérieur du pays, l'utilisation aux fins de subsistance, les maladies et la destruction des habitats ; et
- que les moyens de capture, de transport et d'entretien des espèces minimisent les risques de blessure et pour la santé.

Les conditions suivantes doivent être réunies pour autoriser l'importation d'espèces élevées en captivité :

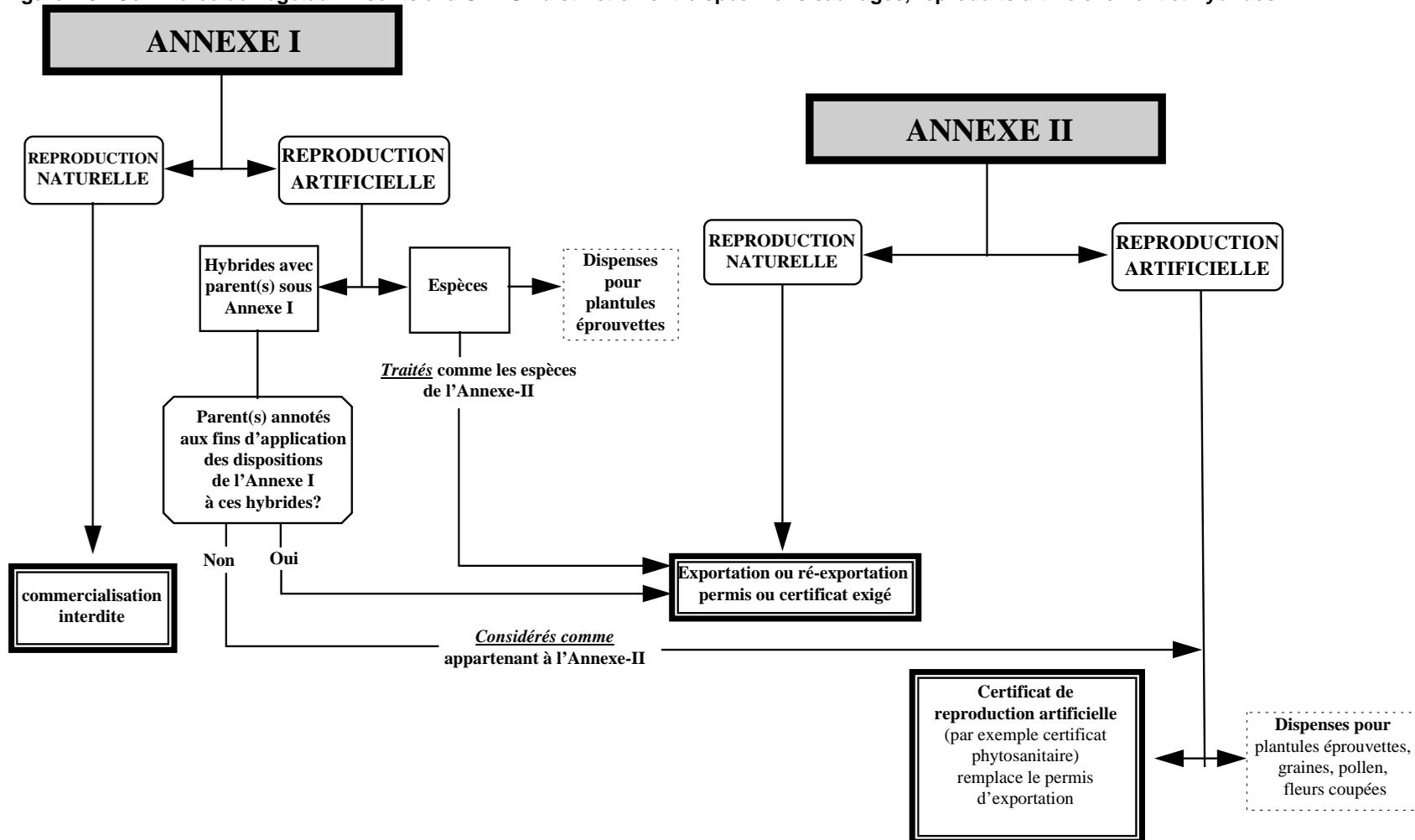
- tous les spécimens commercialisés de l'espèce doivent avoir été élevés en captivité ;
- aucun spécimen de l'espèce ne doit avoir été prélevé dans la nature à des fins commerciales ; aucune importation de spécimens de l'espèce ne doit être préjudiciable à la survie de cette espèce à l'état sauvage ; et
- des mesures d'application adéquates doivent être en vigueur dans le pays d'origine pour garantir le respect des conditions qui précèdent.

**Figure 1.2** Spécimens vivants d'espèces inscrites à l'Annexe I :  
Détermination du caractère licite ou illicite du commerce



Source : Autorité scientifique du Canada

Figure 1.3 Commerce de végétaux inscrits à la CITES : distinction entre spécimens sauvages, reproduits artificiellement et hybrides



Source : sur la base des supports de formation du Secrétariat de la CITES

## Objectifs des mesures commerciales

### *Objectif principal*

La Convention ne définit pas explicitement d'objectifs.<sup>13</sup> Dans le cadre de cette étude, les objectifs principaux et secondaires seront définis à partir du préambule à la Convention, des déclarations d'autorités reconnues de la CITES et des résolutions des Parties.

En préambule à la Convention, on peut lire :

*“RECONNAISSANT que la faune et la flore sauvages constituent de par leur beauté et leur variété un élément irremplaçable des systèmes naturels, qui doit être protégé par les générations présentes et futures ;  
CONSCIENTS de la valeur toujours croissante, du point de vue esthétique, scientifique, culturel, récréatif, et économique, de la faune et de la flore sauvages ;  
RECONNAISSANT que les peuples et les états sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages ;  
RECONNAISSANT, en outre, que la coopération internationale est essentielle à la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international ;  
CONVAINCUS que des mesures doivent être prises d'urgence à cet effet”*

Aux trois premiers alinéas succède ainsi l'introduction des concepts de surexploitation, de commerce international et d'urgence. Puis, le préambule est immédiatement suivi des cinq premiers articles qui présentent définitions, principes fondamentaux et réglementation du commerce des espèces inscrites.

En se basant sur les analyses des observateurs et les fiches d'information élaborées par les Parties et le Secrétariat, l'on part du principe que l'objectif principal de la CITES est de :

*“garantir la coopération internationale des Parties pour empêcher que le commerce international de spécimens d'espèces animales et végétales sauvages ne mette en péril leur survie”.*<sup>14</sup>

Par conséquent, les trois concepts clés de l'objectif implicite mais relativement clair de la CITES sont a) le recours à la coopération internationale et b) l'adoption de mesures de contrôle du commerce aux fins de l'objectif général qui est ; c) la survie des espèces.

Les autres points essentiels permettent une définition négative, puisqu'ils définissent ce que la CITES n'est pas. Ainsi, elle n'a pas pour objet de traiter de la disparition de la diversité biologique en soi. Bien évidemment, la CITES a trait à la biodiversité, mais il est clair qu'elle n'a pas été élaborée pour traiter les autres causes de son recul : destruction et fragmentation des habitats, commerce à l'intérieur de chaque pays, invasions de prédateurs et d'espèces allogènes, pollution, etc.

## **Objectifs secondaires**

*Encourager les pays non Parties à rejoindre la Convention, ou au moins à coopérer étroitement à sa réalisation, peut également être considéré comme un objectif des mesures commerciales.* Ainsi, l'Article X autorise le commerce avec les pays non Parties sur présentation d'une "documentation comparable ... conforme pour l'essentiel" aux permis institués par la Convention. Toutefois, rien dans la Convention n'oblige les Parties à accepter ces documents. Les problèmes liés au commerce avec les pays non Parties ont été abordés à l'occasion de plusieurs sessions de la CP. Pour éviter que ces pays ne soient utilisés pour des transactions illicites, plusieurs conditions générales ont été ajoutées au fil du temps à l'Article X, dont l'obligation pour les pays non Parties de déclarer auprès du Secrétariat au moins une autorité compétente pour la délivrance d'une documentation comparable et une institution scientifique capable de donner à l'autorité compétente un avis attestant que l'exportation d'un spécimen d'une espèce inscrite à la CITES n'est pas préjudiciable à la survie de cette espèce. La résolution actuellement en vigueur (Résolution 9.5) renforce encore ces conditions en détaillant avec précision certains impératifs à respecter (cachet, signature ; numéros de permis ; déclaration détaillée auprès du Secrétariat de la CITES - à intervalles de moins de deux ans - des autorités compétentes ; avis favorable du Secrétariat nécessaire pour l'importation de spécimens élevés en captivité ou reproduits artificiellement appartenant à des espèces inscrites à l'Annexe I).

Ce renforcement progressif des conditions a fait suite à des cas de commerce illicite, notamment d'espèces inscrites à l'Annexe I transitant par des pays non Parties. En rendant le commerce avec ces pays plus difficile, il s'agissait en l'occurrence de lutter contre la tendance des trafiquants à se servir d'eux comme origine, destination ou lieu de transit de transactions illicites.

*Le suivi du commerce* est un autre objectif secondaire de la Convention. Il y apparaît sous la forme de l'obligation faite aux Parties de soumettre annuellement un état des échanges indiquant le nombre et le type de permis et de certificats délivrés, les pays avec lesquels des transactions ont eu lieu, ainsi que de nombreux détails sur les spécimens échangés (Articles VIII 6(b) et 7). Ainsi qu'évoqué ci-après, ces données agrégées sur le commerce sont de plus en plus utilisées pour analyser la situation des espèces. Elles sont ainsi devenues l'un des paramètres les plus importants pour le renforcement de la gestion des espèces et la définition de nouveaux objectifs de protection.

Au vu de l'Article IV, qui régit le commerce des espèces inscrites à l'Annexe II, on peut considérer le *maintien du rôle d'une espèce dans son écosystème* comme un autre objectif secondaire. Une Autorité scientifique doit aviser l'Organe de gestion lorsqu'elle estime qu'il y a lieu de limiter les exportations d'espèces inscrites à l'Annexe II "pour maintenir, sur l'ensemble de leur aire de distribution, les populations correspondantes à un niveau compatible avec leur rôle au sein de l'écosystème qui les abrite" (Article IV. 3.).

## **Autres objectifs apparus au fil du temps**

*Les échanges significatifs et les recommandations d'action publique.* Le commerce de spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II est autorisé uniquement lorsqu'il ne nuit pas à la survie de l'espèce (Article IV.2) ; et, comme indiqué ci-avant, lorsqu'il n'y a pas lieu de le limiter pour maintenir, sur l'ensemble de leur aire de distribution, les populations correspondantes à un niveau compatible avec leur rôle au sein de l'écosystème qui les abrite et bien supérieur au seuil en-deçà duquel les espèces devraient être inscrites à l'Annexe I (Article IV.3). En raison de l'absence des

données biologiques nécessaires pour remplir ces deux objectifs, un mécanisme contrôlant le commerce de certaines espèces et l'identification des besoins de recherche concernant l'étude des populations et la gestion durable de quelques espèces clés s'est peu à peu développé, au-delà de la simple obligation de communiquer des données.

Dans un premier temps, les Parties à la CITES ont demandé au Comité technique d'identifier les espèces de l'Annexe II faisant l'objet d'un volume de transactions significatif. Sur la base des états annuels, le Comité technique a procédé à un Examen des échanges significatifs pour la période de 1980 à 1982. En 1990, le Comité pour les animaux a été invité à renouveler cet exercice et a donc réalisé un deuxième examen des échanges intervenus entre 1983 et 1988 pour une nouvelle liste d'espèces inscrites à l'Annexe II. Cependant, le Comité pour les animaux a surtout développé un mécanisme qui fait le lien entre l'Examen des échanges significatifs et l'objectif d'établissement du caractère non préjudiciable, en faisant respecter les dispositions de l'Article IV de la Convention. Cette procédure a été adoptée à la huitième session de la CP dans la Résolution 8.9 qui s'intitule "Les échanges de spécimens d'animaux sauvages".

En vertu de cette résolution, le Comité pour les animaux peut formuler deux types de recommandation, principale et secondaire. La recommandation principale englobe des mesures commerciales, telles qu'un contingent particulier ou zéro, ou encore l'application de restrictions provisoires aux exportations d'une espèce animale identifiée dans l'Examen des échanges significatifs. A l'opposé, la recommandation secondaire ne peut que recommander des études sur le terrain ou l'évaluation des autres menaces ou facteurs pesant sur les populations : commerce illicite, destruction de l'habitat, utilisation à l'intérieur du pays. Ensuite, le Secrétariat détermine si les recommandations primaires et/ou secondaires formulées par le Comité pour les animaux ont été respectées. Lorsque le Secrétariat estime qu'une Partie n'a pas respecté les recommandations de manière satisfaisante, il a le pouvoir de recommander au Comité permanent l'adoption par toutes les Parties de mesures strictes - y compris, le cas échéant, la suspension du commerce de l'espèce concernée - à l'encontre de la Partie concernée.

*Utilisation durable.* Fait sans doute révélateur, le début des années 90 a marqué un tournant pour la CITES. Ainsi, en 1992, au cours de la même Conférence de Kyoto qui a vu un examen politique minutieux des processus d'échanges, la CP a également reconnu, dans sa Résolution 8.3, que "*les échanges commerciaux peuvent avoir des effets positifs sur la préservation des espèces et écosystèmes et/ou sur le développement des populations locales lorsqu'ils portent sur des niveaux qui ne sont pas préjudiciables à la sauvegarde de ces espèces*". En outre, la Résolution 8.20 a également reconnu que les échanges commerciaux de produits de la faune et de la flore sauvages pouvaient avoir des effets positifs sur la préservation, traduisant ainsi une prise de conscience du fait que si les programmes de préservation ne prennent pas en compte les besoins des populations locales et n'offrent aucune incitation à une utilisation durable de la faune et de la flore sauvages, les risques sont grands d'une conversion à d'autres formes d'utilisation des terres.<sup>15</sup>

Cela signifie-t-il que la CITES a évolué pour intégrer comme objectif l'utilisation durable ? Tel n'est probablement pas le cas. La CITES n'est pas en soi un traité conclu pour promouvoir le commerce et l'utilisation des espèces sauvages. Son principal objectif a toujours été de veiller à ce que les échanges internationaux n'entraînent pas la disparition d'espèces. Toutefois, d'aucuns ont estimé que la CITES, par ses efforts pour lutter contre la surexploitation des espèces inscrites, partageait indirectement l'objectif de l'utilisation durable des espèces sauvages. En particulier, certains mécanismes de la CITES, notamment les obligations d'établissement du caractère non préjudiciable imposées aux pays abritant les espèces (Articles III et IV) et, plus récemment, l'Examen des échanges significatifs et la Résolution 8.9, permettent de donner un caractère commercial aux échanges d'espèces sauvages. De ce point de vue, on peut donc considérer que la CITES est maintenant dotée

des mécanismes voulus pour qu'il soit de son ressort d'autoriser l'utilisation durable des espèces. Dans ce sens, l'utilisation durable d'une espèce capable de supporter des prélèvements paraît plus être une conséquence qu'un objectif des mécanismes de la Convention.

Pourtant, l'auteur du principal guide de références sur la CITES estime que "l'une des principales difficultés dans le cadre de la CITES est de trouver le bon équilibre entre le principe d'utilisation durable et le principe de précaution".<sup>16</sup> L'analyse par l'*Environmental Resources Management* (ERM)<sup>17</sup> du questionnaire sur l'amélioration de l'efficacité de la CITES estime que la question de l'utilisation durable est un domaine majeur de discussion entre les Parties et recommande qu'elles entreprennent, en priorité, l'élaboration d'une résolution interprétative et des directives connexes sur cette question. Le gouffre qui sépare apparemment les tenants de l'utilisation durable de ceux qui estiment que la Convention et les Résolutions adoptées par la CP offrent les mécanismes appropriés pour étendre cet objectif s'explique sans doute en partie par les interprétations différentes qu'ils font de leur mise en œuvre effective : certaines Parties ne se satisfont pas de la nature et du rythme de l'ouverture du commerce, tandis que d'autres estiment que les objectifs de préservation imposent de maintenir la prédominance du principe de précaution.

## **Lutte contre le non-respect de la Convention et le commerce illicite**

### ***Non-respect de la Convention***

Étant donné que la CITES est un traité qui n'a pas force exécutoire, son application nécessite l'adoption d'une législation spécifique par chaque Partie. Toutefois, une majorité de Parties n'ont pas su se conformer à cette obligation élémentaire prévue à l'Article VIII de la Convention. Selon un rapport de l'UICN<sup>18</sup> datant de 1993, dans 85 pour cent environ des États signataires de la CITES, la législation censée assurer la mise en application de la CITES est incomplète ou inadaptée. A cet égard, les lacunes les plus courantes des lois nationales sont notamment l'absence de peines appropriées pour dissuader les contrevenants et l'omission d'espèces inscrites aux Annexes de la Convention.

Toute Partie qui omet d'adopter des mesures législatives et réglementaires se voit du même coup privée de la possibilité d'utiliser les instruments d'action prévus pour la mise en œuvre de la CITES. Autrement dit, en l'absence d'une législation conforme, les pays ne disposent d'un cadre ni pour vérifier la validité des permis d'importation, d'exportation et des certificats de réexportation, pourtant essentiels pour réguler le commerce des espèces inscrites à la CITES, ni pour interdire ou saisir les expéditions illégales, ni pour poursuivre les contrevenants. Cette situation donne lieu à plusieurs cas de non-respect de la Convention qui ont été identifiés dans un rapport<sup>19</sup> récent :

- délivrance d'un permis d'exportation pour une espèce inscrite à l'Annexe I avant l'obtention d'un permis d'importation ;
- délivrance d'un permis portant sur une espèce sauvage inscrite à l'Annexe I à des fins commerciales ;
- délivrance d'un permis portant sur une espèce dont l'exportation est interdite par la législation nationale ;

- délivrance d'un permis d'exportation portant sur une espèce soumise à un contingent zéro ;
- délivrance d'un certificat de réexportation pour des spécimens obtenus de façon illégale ;
- délivrance d'un permis à effet rétroactif ; et
- délivrance d'un certificat d'antériorité à la Convention sans date d'acquisition ni pays d'origine.

L'absence d'un cadre juridique pour la mise en œuvre de la CITES se répercute également sur la capacité de nombreuses Parties à surveiller efficacement les échanges. D'ailleurs, on a établi que le non-respect des dispositions de l'Article VIII.7 - qui font obligation aux Parties de communiquer au Secrétariat un état annuel récapitulant toutes les transactions commerciales impliquant des spécimens d'espèces inscrites aux Annexes - constitue l'un des principaux problèmes entravant l'application de la Convention. Ainsi, entre 1986 et 1991, à peine 40 pour cent des Parties ont soumis ce rapport en temps voulu.

Les états annuels remplissent deux fonctions essentielles. Tout d'abord, ils représentent la principale source d'informations pour la base de données sur les échanges gérée par le Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, et constituent de ce fait la base de la surveillance du commerce. Ensuite, en soulignant les incohérences entre les importations et les exportations déclarées, les états annuels permettent de détecter plus facilement des transactions potentiellement illégales. C'est pourquoi, lors de la huitième CP, le Secrétariat a recommandé la possibilité de sanctions par le Comité permanent en cas de non-présentation de l'état dans les délais prévus. Même si cette proposition n'a jamais fait l'objet d'une résolution, le pourcentage des Parties respectant cette obligation n'a cessé de progresser au cours des dernières années : ainsi, en 1992, 50 pour cent des Parties ont communiqué leur état annuel dans les délais. La qualité des états a connu une évolution analogue. Selon un rapport du Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, "le rapprochement des importations déclarées et des exportations/réexportations correspondantes déclarées montre que la notification des échanges commerciaux devient progressivement plus précise, particulièrement en ce qui concerne les taxons animaux".<sup>20</sup> Ainsi, le degré de corrélation parfaite entre les importations déclarées et les exportations/réexportations correspondantes de peaux de crocodiles est passé de moins de 10 pour cent en 1981 à presque 40 pour cent en 1991. De même, les cas de corrélation parfaite dans le domaine des végétaux sont passés de 6 pour cent en 1989 à 12.9 pour cent en 1991.

Parallèlement, concernant certains groupes d'animaux, la part des échanges déclarés par l'importateur mais pas par l'exportateur est toutefois passée de 53 pour cent en 1990 à 66 pour cent en 1991. Cette évolution rappelle la persistance de graves problèmes d'application de la Convention. En outre, elle empêche aussi la base de données de la CITES de jouer efficacement le rôle qui pourrait être le sien dans l'évaluation de la situation des espèces et la détection des flux commerciaux illicites.

**Encadré 1.2 Abus des mesures commerciales de la CITES :  
falsification, contrebande et blanchiment**

a) *Falsification de documents de la CITES* : En novembre 1991, le Secrétariat de la CITES a été informé que des permis CITES malaysiens avaient été falsifiés en Thaïlande. A l'époque, bon nombre de ces documents avaient déjà été acceptés par d'autres Parties pour l'expédition d'espèces sauvages. De même, en 1992, on a découvert que diverses entreprises de Tanzanie falsifiaient des permis authentiques ou employaient des faux pour exporter des spécimens d'espèces répertoriées dans la CITES, notamment des reptiles.

b) *Contrebande (absence de permis CITES)* : Une enquête menée en coopération par les services de police allemands, français et danois a permis de démanteler un gang international de trafiquants d'oiseaux de proie qui était dirigé depuis l'Espagne et qui opérait entre l'Europe, l'Amérique du Nord et certains pays méditerranéens. A titre d'exemple, ce gang était à l'origine de la capture au Groenland en 1991 et de l'importation illégale en France et en Allemagne de quatre faucons gerfaux sauvages (espèce inscrite à l'Annexe I) d'une valeur de 200 000 \$US. Le trafic de perroquets entre le Mexique et les États-Unis constitue un autre exemple de commerce illicite d'espèces sauvages. Dans un rapport récent de TRAFFIC États-Unis, on estime qu'entre 20 000 et 25 000 perroquets sont chaque année introduits frauduleusement aux États-Unis depuis le Mexique par la seule vallée du Rio Grande.

c) *Blanchiment* : Dans le cadre de la CITES, on parle de blanchiment lorsqu'un certificat de réexportation ne repose pas sur le document qui accompagnait un spécimen de l'Annexe II au moment de son expédition dans le pays réexportateur. On a largement démontré que la Thaïlande était une plaque tournante du blanchiment d'espèces sauvages dans les années 80. Profitant des carences de la législation et des contrôles aux frontières de ce pays, les trafiquants ont pu y introduire frauduleusement et réexporter vers le monde entier un grand nombre d'espèces répertoriées dans la CITES, dont des crocodiles, des primates, des oiseaux et des végétaux. Ainsi, dans le cas des orchidées, l'Organe de gestion de la Thaïlande a, à plusieurs reprises, délivré des certificats et permis CITES vierges à des exportateurs, ce qui a stimulé le commerce des espèces protégées par la CITES. Plus récemment, un rapport de TRAFFIC signale qu'avec l'augmentation spectaculaire des exportations légales d'oiseaux exotiques depuis son territoire, la Nouvelle-Zélande est peut-être devenue une plaque tournante du blanchiment des perroquets et cacatoès importés illégalement d'Australie. Ces espèces sont non seulement soumises aux mesures de contrôle de la CITES, mais également interdites à l'exportation par la loi australienne.

*Source* : Rapport sur les infractions présumées, présenté à la neuvième CP (1994), et différents numéros du Bulletin TRAFFIC.

## *Commerce illicite*

Du point de vue économique, l'interdiction d'un certain type d'échanges favorise l'apparition d'un marché noir ; autrement dit, s'il existe ne serait-ce qu'une demande et/ou offre minimale, le fait de réduire les mouvements internationaux d'un bien donné risque fort de favoriser l'émergence d'un commerce illicite.<sup>21</sup> S'agissant de la faune et de la flore sauvages, les dispositions de la CITES restreignent le commerce de certaines espèces et affectent ainsi l'offre et la demande qui sous-tendent ce négoce. Du côté de l'offre, la pénalisation des échanges prohibés entraîne une augmentation des prix avec l'apparition d'une prime de risque pour les "producteurs" capables et prêts à braver l'interdiction en fournissant des espèces inscrites à la CITES. A l'autre extrémité, le volume global de la demande baisse avec la disparition du commerce légal, mais certains consommateurs restent capables et disposés à payer au fournisseur le prix de cette prime de risque consécutive au commerce illicite. Ainsi, l'interaction entre des fournisseurs courant le risque d'être pris à vendre des espèces sauvages inscrites à la CITES et des consommateurs prêts à payer plus et à s'impliquer dans des transactions illicites donne naissance à un marché beaucoup plus étroit. Le prix qui en résulte dépend du recul relatif des quantités offertes (disparition de l'offre légale) et de la réduction des quantités demandées. Ainsi depuis l'inscription des rhinocéros et des tigres à l'Annexe I, les prix des parties et produits dérivés de ces animaux ont augmenté. De même, au cours des années 80, lorsque des contingents étaient appliqués, le prix de l'ivoire progressait lentement, avant d'enregistrer une hausse fulgurante, liée à une demande spéculative avant l'application de l'interdiction, puis de retomber au niveau du milieu des années 80.<sup>22</sup>

Face au commerce illicite, la réponse des pouvoirs publics consiste donc à intervenir au niveau de l'offre et de la demande. L'interdiction et la saisie des marchandises interdites aux points de transferts internationaux est une possibilité, mais ce n'est pas la seule. En effet, outre le contrôle à ces points d'échange, d'autres interventions peuvent être envisagées : réduire la demande, en modifiant les goûts des consommateurs par l'éducation ou en augmentant les risques de détection de la "consommation" illicite, et réduire l'offre en augmentant les risques de détection de l'offre illicite et la crainte des sanctions.<sup>23</sup>

Pour crédibiliser le contrôle des échanges prévu par la CITES, il est nécessaire de lutter contre ce commerce illicite. Aussi, les sessions dans le cadre de la CITES mettent l'accent sur le renforcement des mesures d'application. Au plan national, cela passe généralement par l'institution de relations de travail étroites entre l'Organe de gestion et les administrations chargées de l'application, c'est-à-dire les services des douanes, les inspecteurs spécialement chargés des espèces sauvages, les forces de police. A l'échelle internationale, la coopération a été renforcée. Même si les appels en faveur de la création d'un comité de la CITES chargé de la mise en application n'ont jamais abouti, certains Membres ont détaché du personnel auprès du Secrétariat pour l'aider dans ses efforts visant à faire appliquer la Convention. Le réseau des antennes TRAFFIC (Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce), fonctionnant en parallèle, coopère également avec les autorités nationales chargées de l'application et le Secrétariat. L'information provenant de sources non gouvernementales, ainsi que les pressions qu'elles peuvent exercer, permettent souvent de faire agir les autorités compétentes malgré le manque de ressources et le fait que la répression des infractions aux lois sur l'environnement n'est pas prioritaire. Compte tenu de l'ampleur du commerce illicite d'espèces sauvages - qui constitue, avec les stupéfiants et les armes, le principal domaine du commerce illicite -, l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) a récemment créé un sous-comité spécialisé dans la criminalité en matière de faune et de flore sauvages. INTERPOL a également organisé en septembre dernier à Lyon la première conférence internationale sur la délinquance écologique. Le Secrétariat de la CITES et l'Organisation mondiale des douanes (ou Conseil de

coopération douanière) ont récemment signé un protocole d'accord prévoyant, entre autres choses, l'élaboration conjointe de mesures pour détecter les envois de spécimens sauvages dont le commerce est réglementé, la création d'une base de données des infractions à la CITES, l'édition de publications conjointes et la participation mutuelle aux sessions de formation de ces deux organisations.

L'accent mis sur la répression du commerce illicite et la criminalisation de cette activité s'est le plus souvent révélé insuffisant pour dissuader les acteurs des marchés noirs, producteurs et consommateurs. L'encadré 1.3 présente quelques exemples de saisies spectaculaires opérées récemment. Par ailleurs, les discussions menées dans le cadre de la CITES sur les réponses à apporter à ce problème se sont orientées vers une meilleure prise en compte des spécificités des marchés de produits liés aux espèces sauvages et des conséquences de cette économie. Actuellement, les appels se multiplient en faveur d'actions complémentaires.

### **Encadré 1.3 Application de la CITES : ruses, saisies et condamnations**

En août 1995, des douaniers travaillant en étroite collaboration avec les services de police ont découvert quelque 500 spécimens morts au domicile gallois d'un taxidermiste néerlandais, N.P. Peters, ce qui constitue la plus importante saisie de ce type au Royaume-Uni. Parmi les spécimens, dont la plupart avaient été exportés illégalement des Philippines, on a trouvé le crâne d'un aigle des Philippines (inscrit à l'Annexe I), dont il ne subsiste selon les estimations que 50 à 200 spécimens sauvages. Les douaniers ont également saisi chez Peters un chimpanzé empaillé, un tamarin à pinces blanches et deux tamarins lions, un lémur à collerette et cinq catta, des peaux et des crânes de tigres, de jaguars et de chats de Geoffroy, deux petits pandas congelés, et la peau d'un varan de Komodo. Toutes ces espèces sont inscrites à l'Annexe I de la CITES. Peters a été mis en examen pour avoir importé depuis les Philippines des spécimens contrôlés sans la documentation requise. En outre, des enquêtes ont été ouvertes aux Pays-Bas et en Belgique après la découverte d'autres spécimens sauvages dans des maisons appartenant à Peters dans ces deux pays.

En novembre 1996, un tribunal fédéral de Chicago aux États-Unis a condamné Tony Silva, ornithologue reconnu au plan international et défenseur proclamé des oiseaux exotiques, à près de sept ans de prison et à 100 000 \$US d'amende pour avoir organisé un trafic international de perroquets et pour fraude fiscale dans le cadre de ces activités. Silva avait fait ou tenté de faire entrer illégalement aux États-Unis certains des oiseaux les plus menacés de la planète, dont des aras hyacinthes, une espèce inscrite à l'Annexe I de la CITES dont on ne dénombre que 2 000 à 5 000 spécimens sauvages. La valeur totale des espèces importées illégalement par Silva est estimée à plus de un million de \$US. La condamnation a été prononcée après une enquête internationale de trois ans menée par la *Branch of Special Operations*, dépendant de la *Division of Law Enforcement du Fish and Wildlife Service* des États-Unis, pour mettre fin au commerce illicite d'oiseaux sauvages.

Au Bengale Occidental, la police indienne a interpellé cinq membres importants d'un gang international de braconniers qui avaient proposé de vendre 62 cornes de rhinocéros de l'Inde (espèce inscrite à l'Annexe I) à des enquêteurs de TRAFFIC. L'arrestation du chef du gang a permis aux enquêteurs de démanteler un réseau international de trafiquants entre l'Inde, le Népal, le Bhoutan et l'Asie orientale. Ce groupe est suspecté d'avoir fourni 22 cornes de rhinocéros à un membre de la famille royale du Bhoutan récemment incarcéré à Taiwan. L'enquête a par ailleurs démontré que le gang était impliqué dans des transactions illicites portant sur des vésicules biliaires d'ours, des glandes abdominales de porte-muscs, ainsi que des peaux de léopard et de tigre.

En avril 1995, les forces de l'ordre de Lilongwe au Malawi ont mis la main sur 22 défenses d'éléphant, soit plus de 120 kg d'ivoire, qui étaient proposées à la vente dans un hôtel de la ville.

En Zambie, en février 1995, deux individus dont un chef de village ont été appréhendés alors qu'ils détenaient illégalement neuf défenses d'éléphant d'Afrique (inscrit à l'Annexe I) et une peau de léopard (inscrit à l'Annexe I). Les deux hommes ont été incarcérés et condamnés à cinq ans de travaux forcés à la suite d'une opération menée conjointement par le Service de protection des espèces et les forces de police chargées de la faune et la flore sauvages.

*Source* : Bulletin TRAFFIC et communiqué de presse du US FWS

**Tableau 1.4 Valeur sur le marché noir de diverses espèces sauvages**

Article	Quantité	Prix	Source
<b>MAMMIFÈRES</b>			
Corne de rhinocéros	Kilogramme	£10 000	(Asie, 1995)
	corne de 46 cm	£15 000	(Saisie par la police du R-U, 1996)
	kilogramme	£6 500	(Hong Kong, 1993)
	kilogramme	£10 500	(Hong Kong, 1994)
	kilogramme	£7 250	(Japon, 1994) en tranches de 1 g
Vésicule biliaire d'ours	kilogramme	£11 600	(Japon, 1994) en tranches de 0,5 g
	Pièce	£700	(R-U, 1996)
Fausse vésicule biliaire	Gramme	£4	(Russie, 1993)
	Pièce	£400	(R-U, 1994)
Musc en poudre	Gramme	> à l'or \$50	(Marchés en Chine, 1996)
Peau de tigre	unité (descente)	£2 500	(R-U, 1996)
Os de tigre	Kilogramme	£2 000	(Pays consommateurs, 1994)
Shahtoosh cachemire	Unité	£4 000	(R-U, 1995)
	Blanc	\$2-35 000	
Orang-outan	Empaillé	£16 000	(R-U, 1992)
<b>OISEAUX</b>			
Ara hyacinthe	Unité	£2 500	(R-U, 1994)
Cacatoès noir	Unité	£8 000	(R-U, 1995) noir à queue jaune
Pygargue de Steller	Unité	£2 000	(R-U, 1995)
Aigle des Philippines	Crâne	£2 000	(R-U, 1995)
<b>REPTILES</b>			
Tuatara	Unité	£10 000	(R-U, 1995)
Tortue angonoka	Unité	£1 000	(Europe, 1996)
Tortue araignée	Unité	£3 000	(États-Unis, 1996)
Python royal	Unité	£2 000	(États-Unis, 1995)
<b>AMPHIBIENS</b>			
Phyllobate	Unité	£300	(R-U, 1996) chromatisme rare
Grenouille tomate	Unité	£400	(R-U, 1994)
<b>POISSONS</b>			
Arowana d'Asie	Unité	£2 500/ \$3-5 000	(R-U, 1994) (Japon)
<b>INVERTÉBRÉS</b>			
Tarantule	Unité	£200	(R-U, 1996)
Tridacna gigas	Unité	£300	
Grand porte-queue	sous verre	£200	Rare
<b>PLANTES</b>			
Orchidées sauvages rares	Unité	£1 500	(Japon, 1995)
		\$2 000	
Cactus	Unité	£?	Cactus candelabra
		\$7 000	
Cycadales	Unité	£?	

Source : Prix en £: entretien personnel avec C. Allan, TRAFFIC International  
 Prix en \$: Secrétariat de la CITES

Plusieurs études ont établi une corrélation entre la demande accrue d'espèces sauvages et de produits dérivés et l'augmentation des niveaux de revenus. Ainsi, une analyse économique sur la demande d'ivoire brut en Asie de l'est<sup>24</sup> a conclu que l'ivoire présente une élasticité par rapport au revenu équivalente à celle d'autres articles de luxe. Par conséquent, on peut s'attendre à ce qu'une croissance plus forte du PIB s'accompagne dans ces deux pays d'une demande accrue de produits en ivoire. Si l'on extrapole les résultats de cette étude à d'autres économies dont on connaît la demande et qui bénéficient d'une croissance élevée, il faut tabler sur une poursuite des pressions qui s'exercent sur les espèces sauvages et les produits dérivés, principalement l'ivoire d'éléphant, la corne de rhinocéros et les os de tigre. C'est pourquoi des voix se sont élevées à l'occasion des dernières sessions de la CP pour demander davantage d'efforts d'éducation pour favoriser la prise de conscience du public.

Si l'on peut influencer les préférences des consommateurs en matière de produits de luxe par des campagnes de sensibilisation, il n'en va pas forcément de même en ce qui concerne certains produits tels que les os de tigre et les cornes de rhinocéros, qui sont traditionnellement employés depuis des siècles dans certains pays d'Asie. Aussi, la réussite des campagnes de sensibilisation visant à réduire la demande risque fort de se limiter aux marchés d'Europe et des États-Unis. Il en va de même des efforts entrepris pour promouvoir l'utilisation de produits de substitution (par exemple, la corne du saïga ou du buffle d'Inde, qui possède des vertus antipyrétiques comparables à celle du rhinocéros), confrontés à une certaine résistance. Plus récemment, des campagnes d'éducation menées au Taipei chinois se sont révélées efficaces et des efforts actuellement menés en Chine semblent faire évoluer les pratiques de consommation, par le biais de programmes de coopération avec les médecins pratiquant la médecine traditionnelle. Les Résolutions 9.13 (sur la préservation et le commerce des tigres) et 9.14 (sur la préservation des rhinocéros d'Asie et d'Afrique) ouvraient la voie à un travail en collaboration avec la communauté pratiquant la médecine traditionnelle. Lors de la dixième session de la CP consacrée au lien entre la CITES et la médecine traditionnelle en Asie de l'Est, le Royaume-Uni et les États-Unis ont soumis des documents de travail. La note du Royaume-Uni souligne le caractère essentiel d'une meilleure compréhension, de la part des utilisateurs d'espèces dont la situation est préoccupante et de l'Occident, des facteurs médicaux impliqués, si l'on veut garantir la durabilité des prélèvements à caractère médical d'espèces sauvages. Autrement dit, la réglementation des échanges n'est pas le seul facteur d'importance. Les États-Unis mettent un accent particulier sur le besoin de travailler en coopération avec les communautés qui utilisent des médicaments traditionnels contenant des produits issus de la faune ou de la flore et avec les médecins pratiquant la médecine traditionnelle. Côté offre, le commerce international d'espèces sauvages et de produits dérivés mobilise d'importants réseaux d'approvisionnement dans lesquels on trouve des braconniers, des chasseurs et des pêcheurs, des intermédiaires et des contrebandiers, ainsi que des distributeurs dans les pays importateurs. Même avec l'élargissement des efforts de répression aux différents maillons de cette chaîne, le faible coût du braconnage et de la chasse, auquel il faut ajouter le manque d'autres sources (légales) de revenus dans bon nombre de pays en développement, constitue une importante incitation en faveur des activités illicites.

## **Réponses aux préoccupations des pays en développement**

Lors de l'élaboration des sept projets successifs de la Convention, le souci premier des négociateurs présents à Washington en 1973 n'était pas le développement : le texte final de la CITES ne mentionne pas le terme "développement" ou "pays en développement"; ni *a fortiori* la notion plus récente d'"utilisation durable". Même les "États appartenant à l'aire de distribution", la notion employée aujourd'hui dans le langage de la CITES, ne figurent pas dans le texte de la Convention. Ces

omissions illustrent bien l'état de la réflexion à l'époque : dans les années 60, au moment où avait commencé à circuler l'idée d'une Convention sur les espèces menacées, la dynamique des discussions internationales menées dans le cadre de l'UICN et d'autres groupes se fondait sur la protection et la préservation.

Toutefois, même si le développement n'est pas explicitement pris en compte dans le texte du traité, le système de contrôles de la CITES, basé sur des permis d'importation et d'exportation, des certificats de réexportation et d'autres documents régissant les échanges, s'est vite heurté aux réalités du sous-développement, à savoir la capacité institutionnelle insuffisante de nombreux pays en développement pour administrer un traité complexe. Cette situation n'est pas restée sans conséquences. En premier lieu, on a eu des difficultés à faire fonctionner le système d'échanges en raison du manque d'infrastructures élémentaires pour administrer les mesures de contrôle. Dans certains cas, les pays exportateurs ne disposaient pas des capacités requises pour imprimer les permis officiels, dans d'autres, aucun organe administratif n'avait été désigné pour délivrer les permis d'exportation, etc.

Ensuite, les états importateurs se sont aperçus que les permis délivrés par les états exportateurs, principalement des pays en développement, ne reposaient pas toujours sur une évaluation bien rationnelle du caractère non préjudiciable de la transaction, établie par une autorité scientifique compétente. Plusieurs pays ont de ce fait imposé des permis d'importation - qui sont venus s'ajouter aux permis d'exportation obligatoires - pour l'entrée des espèces inscrites à l'Annexe II.

La nécessité d'un renforcement des capacités a été identifiée en 1981. Cette année-là, la troisième CP de New Delhi a reconnu que les deux tiers des parties de la CITES, en tant que pays en développement, rencontraient des difficultés particulières pour mettre en œuvre la CITES, et elle a appelé les Parties à intégrer un volet d'assistance technique dans les programmes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement.

**Tableau 1.5 Séminaires de formation du Secrétariat de la CITES**

Année	Nombre de séminaires	Nombre de personnes	Nombre de jours-personne
1989	2	39	117
1990	4	300	1 040
1991	6	350	1 073
1992	10	310	1 975
1993	6	385	1 043
1994	5	388	1 350
1995	16	990	3 048
1996	20	1 119	4 647
<b>Total (89-96)</b>	<b>69</b>	<b>3 781</b>	<b>14 293</b>

Source : CITES/C&M Magazine ; mis à jour par le Secrétariat de la CITES

On a commencé à répondre aux demandes de formation en faisant organiser par le Secrétariat des séminaires *ad hoc* financés par l'aide bilatérale officielle et quelques ONG, mais également par le biais des séminaires de formation bilatéraux offerts par des pays donateurs. Par exemple, les États-Unis financent des programmes de formation du Secrétariat et d'autres ateliers de formation bilatéraux. Les séminaires n'ont certes jamais été réservés aux pays en développement, mais ils se sont révélés des outils indispensables pour aider les pays appartenant aux aires de distribution

dans la mise en œuvre de la Convention. Dans le domaine de la mise en application et du développement de la capacité, on a proposé les activités suivantes : séminaires de mise en application, assistance technique pour le développement d'une législation nationale visant à la mise en œuvre de la Convention, création de sessions de formation dans le domaine douanier, et création et traduction de manuels d'identification. Le tableau 1.5 résume les séminaires organisés par le Secrétariat depuis 1989. Entre 1994 et 1996, près de la moitié des quatre millions de \$US reçus par le Secrétariat au titre des contributions extérieures ont été affectés à des activités portant sur la mise en application et le développement de la capacité. Leur financement a été assuré en grande partie par la Commission européenne et plusieurs Membres de l'UE à titre individuel, les États-Unis, Hong Kong, le Japon et l'Australie, plus plusieurs ONG.

L'autre moitié des contributions extérieures reçues par le Secrétariat entre 1994 et 1996 a été consacrée à des études sur les espèces, dont un certain nombre visant à collecter des informations sur l'état de préservation de populations données dans le but d'élaborer des programmes de gestion durable. Les taxons ainsi couverts sont les félins, les perroquets, les pythons, les crocodiles, les lézards, les coraux et les orchidées. Pour ces projets, un des principaux donateurs a été la Belgique qui a créé en Tanzanie un fonds pour la protection des éléphants à l'aide des fonds provenant de la vente aux enchères de 9.6 tonnes d'ivoire (d'éléphants d'Afrique) saisies en 1986. D'autres donateurs contribuent également, notamment la Commission européenne, plusieurs pays de l'UE, le Japon, la Suisse, les États-Unis, ainsi qu'un certain nombre d'ONG.

L'aide bilatérale accordée directement<sup>25</sup> pour la mise en œuvre de la CITES est particulièrement modeste. L'aide des fonds multilatéraux est restée jusqu'à présent quasiment inexistante. L'encadré 1.4 donne un aperçu de l'unique projet de préservation de la biodiversité financé par l'intermédiaire du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), comprenant un volet relatif à la gestion du commerce des espèces sauvages. Ce projet très intéressant, qui bénéficie d'une assistance technique du Secrétariat de la CITES, s'appuie sur l'attribution d'une valeur économique aux espèces sauvages endémiques - procédé que l'on peut considérer comme une tentative novatrice de concilier le système de contrôle des échanges avec le concept plus récent et plus positif d'utilisation durable. A part pour un ou deux projets, la CITES n'a pas bénéficié d'une aide technique et financière internationale, en dépit des appels en faveur d'un soutien aux activités liées à la Convention lancés par la CP aux agences d'aide internationale en général (Résolution 9.13 sur les tigres), ou au FEM en particulier (Résolution 9.14 sur la préservation des rhinocéros d'Asie et d'Afrique). Concernant l'accès aux financements du FEM, l'une des difficultés réside dans les critères, établis par les organes de gestion du FEM, qui déterminent l'allocation des fonds du FEM réservée à des projets sur la diversité biologique. Ces travaux privilégient les projets axés sur les écosystèmes plutôt qu'une approche fondée sur les espèces qui serait en phase avec le mode de fonctionnement de la CITES.

Plusieurs questions affectant les intérêts des pays (en développement) appartenant à l'aire de distribution ont été identifiées dans le questionnaire analysé par l'ERM : i) accès au FEM et relations avec les autres conventions concernant la biodiversité, en particulier la Convention sur la diversité biologique ; ii) utilisation durable ; et iii) recours à des mesures nationales plus strictes.

Il apparaît que 95 pour cent des réponses au questionnaire de l'ERM réclament une plus large utilisation du FEM pour les activités liées à la CITES. Toutefois, comme le souligne l'ERM, cela implique de développer une relation de travail plus étroite avec la Convention sur la diversité biologique. Il ajoute qu'il paraît difficile de réaliser efficacement cet objectif sans subordonner au moins en partie la CITES à la Convention sur la diversité biologique, puisque cette dernière est l'une des Conventions de Rio qui a éclipsé dans l'ensemble les conventions antérieures en matière de conservation, tant du point de vue de l'importance politique que de la notoriété internationale. Après l'appel en faveur de relations plus étroites avec les autres conventions concernant la biodiversité, lancé

#### **Encadré 1.4 Coopération multilatérale dans le cadre de la CITES**

Comme indiqué dans le texte qui précède, les projets CITES n'ont généralement pas bénéficié de l'aide multilatérale. Le projet sur trois ans actuellement mené au Gabon et financé par le programme du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) constitue ainsi une exception notable. Le FEM, qui aide les pays en développement à faire face aux coûts croissants imposés par les problèmes d'environnement transfrontaliers, s'est vu attribuer le rôle de mécanisme transitoire de financement des Conventions sur la diversité biologique et sur le changement climatique. Le projet du FEM au Gabon vise à faire participer les communautés locales à la surveillance des populations d'espèces sauvages et à l'évaluation de l'impact du commerce de ces espèces, dans le but de développer et mettre en œuvre des stratégies durables garantissant la survie à long terme des espèces sauvages. La priorité donnée aux questions de l'utilisation et du commerce des espèces sauvages s'explique par le rôle clé de ces deux facteurs dans les économies de l'Afrique occidentale, sachant que les animaux de la brousse y représentent une source importante de protéines et de revenus. Au cours de ces dernières années, la croissance démographique rapide de la région a contribué à accroître les pressions exercées sur les espèces sauvages. Soutenu par des agences publiques locales spécialisées dans la conservation des espèces sauvages mais également par des organisations telles que TRAFFIC, le WWF et le Secrétariat de la CITES, le projet du FEM au Gabon comprendra des séminaires de formation à l'intention des agents chargés de la surveillance et de la conservation des espèces sauvages, la rédaction d'un manuel pratique pour l'identification des espèces régionales, ainsi que la révision de la législation nationale en matière de conservation dans le but d'améliorer la mise en application des obligations du pays aux termes de la CITES. Parallèlement, le projet prévoit le développement de méthodes simples (telles que la fréquence d'observation des animaux) permettant aux communautés locales de suivre l'évolution des populations d'espèces sauvages et de gérer leurs ressources dans une perspective davantage axée sur la durabilité. Enfin, un certain nombre d'études, telles que celle sur les populations de perroquets sauvages, estimeront les taux supportables de commercialisation des espèces, ainsi que la faisabilité de programmes d'élevage en captivité, dans l'optique d'une évaluation économique des espèces sauvages.

Actuellement, des discussions sont menées sur un autre projet, qui porte sur un écosystème couvrant plusieurs pays du cône sud de l'Amérique latine, et dans le cadre duquel la CITES pourrait collaborer avec d'autres conventions relatives à la biodiversité, telles que la Convention de Ramsar (sur les zones humides) et la Convention sur la conservation des espèces migratrices.

au cours de la deuxième CP à la Convention sur la diversité biologique (et de l'incitation formulée ensuite par le Secrétariat, à l'intention des Organes de gestion de la CITES, en faveur de l'établissement de contacts avec les ministères chargés de la CDB dans la préparation des propositions de projets pour le FEM<sup>26</sup>), la troisième CP à la CDB, qui s'est tenue en novembre 1996 à Buenos Aires, a réitéré cet appel sans préciser plus avant sa nature opérationnelle<sup>27</sup>. Des accords de coopération ont certes été signés, mais on les considère généralement par trop généraux et dépourvus de tout dispositif opérationnel clairement défini, tel qu'une priorité donnée à l'échange d'informations sur les activités et la participation réciproque aux assemblées. Au cours de la troisième CP à la CDB de Buenos Aires, on a par ailleurs pu noter une crainte latente de perte d'indépendance vis-à-vis de la Convention sur la diversité biologique. Si l'on s'est déclaré favorable à une coopération entre les conventions ayant trait à la biodiversité, la résolution de la CP à la CDB a en fait appelé à un nouveau rapport pour la quatrième CP (en 1998) et demandé aux autres conventions de partager leurs expériences avec la Convention sur la diversité biologique. Sur la question du FEM, les termes sont également peu affirmés puisqu'ils invitent les parties à étudier les possibilités d'accéder à un financement par l'intermédiaire du FEM, sans faire référence spécifiquement au soutien de travaux liés

à la CITES. En revanche, plusieurs dispositions spécifiques de la résolution font référence à deux autres conventions relatives à la biodiversité - Ramsar et la Convention sur la conservation des espèces migratrices. Il est particulièrement ironique que la CITES, alors qu'elle est la plus ancienne, la plus expérimentée et la mieux connue des conventions sur la biodiversité, semble avoir plus de difficultés de financement que les autres.

C'est en partie dans le but de surmonter ces difficultés que le septième Forum mondial sur la biodiversité, parrainé conjointement par plusieurs organisations proches des cercles de la CITES, accueillera juste avant la dixième réunion de la CP de la CITES, en juin 1997, une série d'ateliers où seront explorées les synergies entre la CITES et la CDB. A cet égard, les idées avancées concernent la création de liens entre mesures commerciales et mesures d'incitation, le rapprochement entre l'approche fondée sur les espèces de la CITES et celle, axée sur les écosystèmes, de la CDB, la relation entre l'utilisation durable et l'obligation d'établir le caractère non préjudiciable, etc.

Un autre aspect important, qui témoigne de la manière dont la CITES aborde les intérêts des pays en développement, concerne le caractère de plus en plus visible de l'*utilisation durable*. Comme indiqué ci-avant dans la section sur les objectifs, la CP a reconnu dans sa résolution 8.3 que le commerce peut avoir des effets bénéfiques sur la sauvegarde des espèces et écosystèmes et/ou sur le développement des populations locales. Sachant que diverses dispositions de la Convention imposent d'établir préalablement à toute transaction commerciale son caractère non préjudiciable, on a fait valoir que les mécanismes de la CITES suffisaient à assurer une utilisation durable. Pourtant, l'ERM a constaté dans les réponses au questionnaire une grande divergence des points de vue entre les Parties de la CITES sur la question de l'utilisation durable et identifié cet aspect comme l'une des grandes questions auxquelles la CITES est confrontée<sup>28</sup>. Le rapport de l'ERM, qui sera examiné à la dixième réunion de la CP au Zimbabwe, en juin 1997, recommande l'élaboration d'une Résolution interprétative de la CP sur ce sujet. L'ERM propose d'analyser les expériences nationales de mise en œuvre du concept d'utilisation durable, de préférence en coopération avec une organisation partenaire - telle que l'UICN, qui procède actuellement à des études de cas sur l'utilisation durable - et avec la Convention sur la diversité biologique. La recommandation de l'ERM prévoit donc d'entreprendre au cours de la période 1997-99 des efforts de recherche, de formation et d'élaboration des directives pour répondre aux craintes concernant l'équité qui ont été formulées par les pays appartenant à l'aire de distribution.

Par l'intermédiaire du questionnaire de l'ERM, les pays appartenant à une aire de distribution ont exprimé deux autres inquiétudes : l'Article XIV de la Convention soulève des questions sur la compatibilité avec le GATT/OMC et le recours à des "mesures internes plus strictes" provoque une certaine confusion et un sentiment de malaise. Cependant, sachant qu'il appartient aux Parties d'adopter une législation nationale pour la mise en œuvre de la CITES (Article VIII) et qu'elles peuvent adopter d'autres mesures "plus strictes" (Article XIV), l'effet et l'application potentiellement discriminatoires de ces dispositions nationales dépendent de la forme et de la transparence des mesures réglementaires et des dispositions légales "plus strictes" adoptées dans chaque pays Membre. Il a également été rappelé que certaines "mesures internes plus strictes" s'appliquent non seulement pour contrôler les importations mais également les exportations, ce qui pourrait éventuellement soulever des questions d'accès aux ressources.

## Évaluation de l'efficacité des dispositions commerciales

Évaluer l'efficacité des dispositions commerciales figurant dans les accords sur l'environnement est davantage un art qu'une science exacte. Les méthodes d'évaluation ont fait l'objet d'un nombre considérable de publications, notamment avec l'intensification, ces cinq dernières années, du débat opposant commerce et environnement<sup>29</sup>. Pour la plupart, ces travaux se concentrent sur la contribution *relative* des mesures commerciales et non commerciales ou "positives" (délais de grâce durant la période de transition ; fonds spéciaux ; prêts assortis de conditions favorables ; transfert de technologies préférables pour l'environnement ; création de capacités et autres efforts d'assistance technique, etc.) à la réalisation des objectifs d'environnement. Dans le cas de la CITES, évaluer l'efficacité de l'utilisation des mesures commerciales, pour quelque but pratique que ce soit, revient à évaluer l'efficacité de la Convention elle-même, puisque la CITES prend en compte les espèces dont la situation est préoccupante uniquement *au moment où elles entrent dans les échanges internationaux* et traite ces problèmes *par le biais de mesures commerciales*.

Pour évaluer l'efficacité de la CITES, nous emploierons ici une approche mixte en examinant une série de considérations soulevées dans les études sur l'efficacité des accords environnementaux multilatéraux. Fondés sur ces considérations, les indicateurs sont groupés en considérations principales et considérations secondaires ou autres. Les *considérations principales* comprennent l'évaluation de l'évolution vers la réalisation de l'objectif principal, mais également une évaluation du caractère adéquat des conditions institutionnelles ou formelles prévues pour rendre efficaces les différentes mesures. Plus particulièrement : a) La Convention comprend-elle les dispositions de participation formelle, notamment les obligations de suivi initial, imposées par le traité ? b) Est-ce que les Parties respectent leurs obligations fondamentales définies dans la Convention et appliquent des mesures commerciales arrêtées pour promouvoir les objectifs du traité ? c) Quels sont les résultats au regard des objectifs environnementaux ? Pour l'évaluation de l'efficacité, les *autres considérations* découlent de l'interrogation suivante : d) Les questions d'équité sont-elles réglées de façon à encourager la mise en œuvre complète de l'accord multilatéral sur l'environnement ?

Pour la CITES, les *considérations principales* suivantes sont examinées :

- a) efficacité formelle/institutionnelle :
  - i) nombre et rythme des adhésions et participation aux réunions de la Conférence des Parties ;
  - ii) respect des obligations fondamentales (Articles VIII/IX) *via* une législation nationale favorisant la mise en œuvre ;
- b) respect des obligations d'application et de notification
  - i) caractère adéquat des états concernant le commerce des espèces ;
  - ii) mécanismes pour surveiller et améliorer la mise en œuvre des mesures de contrôle des échanges ;
- c) environnement : évolution de la situation des espèces dont le commerce est réglementé. Les autres considérations examinées sont les suivantes :
- d) coopération internationale :
  - i) sensibilité des organes de décision à l'égard de l'intérêt des espèces sauvages pour les pays en développement ;
  - ii) coopération technique et financière, notamment par les fonds multilatéraux, pour aider les pays en développement dans des projets liés à la CITES ;

## *Considérations principales*

### *Efficacité formelle et institutionnelle*

#### Nombre et rythme des adhésions et participation aux réunions de la Conférence des Parties

La CITES compte aujourd'hui 138 Membres<sup>30</sup>. Si ces effectifs sont inférieurs à ceux du Protocole de Montréal, fort de 154 Membres, ils sont en revanche légèrement supérieurs à ceux de l'OMC (131 Membres). Il est intéressant de noter que le rythme des ratifications et adhésions à la Convention est resté régulier au cours de ces 21 dernières années, depuis son entrée en vigueur (voir Figure 1.1). Contrairement à ce que l'on pouvait attendre, il n'y a pas eu, dans un premier temps, de ruée des parties intéressées, suivie d'une longue période de stabilisation. On pourrait en déduire que les pays non Parties ont régulièrement pris conscience, au cours des années 80, du sérieux des Parties dans l'application des dispositions du traité, à savoir la lutte contre le commerce illicite des pays Membres comme des autres pays. Cette évolution est en soi un important facteur positif pour juger de l'efficacité.

A l'exception d'un pays de l'Union européenne, les non Parties (voir tableau 1.6) sont essentiellement des pays du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Est, les Nouveaux États indépendants (NEI) et des îles. Outre certains des NEI (tels que le Kazakhstan) et des pays du Moyen-Orient importateurs d'oiseaux de proie pour la fauconnerie, les pays non Parties pratiquant à une échelle significative le commerce d'au moins une espèce inscrite à la CITES sont notamment : l'Angola, les Îles Fidji, Haïti, les Antilles néerlandaises, les Îles Salomon, les Îles Turks et Caicos et le Taïpei chinois<sup>31</sup>.

La participation aux réunions de la CP a toujours été exceptionnellement élevée, avec un taux de participation supérieur à 90 pour cent lors des quatre dernières sessions.

#### Respect des obligations fondamentales via une législation nationale favorisant la mise en œuvre

En revanche, les membres ont beaucoup moins progressé pour ce qui est de satisfaire aux quatre conditions minimales définies aux Articles VIII et IX de la Convention, à savoir : i) désigner au moins un organe de gestion et au moins une autorité scientifique ; ii) interdire le commerce de spécimens en violation des dispositions de la Convention ; iii) appliquer des sanctions pénales ; et iv) confisquer les spécimens illégalement détenus ou commercialisés. Après analyse de la législation nationale de quelque 80 Parties (plus six territoires dépendants), TRAFFIC et l'UICN ont divisé les pays étudiés en trois groupes : i) 15 pays (dont 14 Membres de l'OCDE) s'étaient dotés d'une législation répondant à toutes les obligations pour la mise en œuvre de la CITES ; ii) 41 pays (dont quatre Membres de l'OCDE et une dépendance) possédaient une législation dont on jugeait qu'elle ne satisfaisait pas à toutes les obligations ; et iii) 28 pays (dont deux Membres de l'OCDE) présentaient une législation dont on estimait qu'elle ne répondait pas dans l'ensemble aux conditions voulues pour la mise en œuvre de la CITES. Sachant que le critère de sélection de ces pays était leur importance au regard du commerce des espèces sauvages, il ne paraît pas exagéré de dire que la législation de 80 pour cent des parties à la CITES ne remplit pas toutes les conditions pour la mise en œuvre de la Convention. Une autre étude portant sur un nouveau groupe de pays sera réalisée avant la dixième CP.

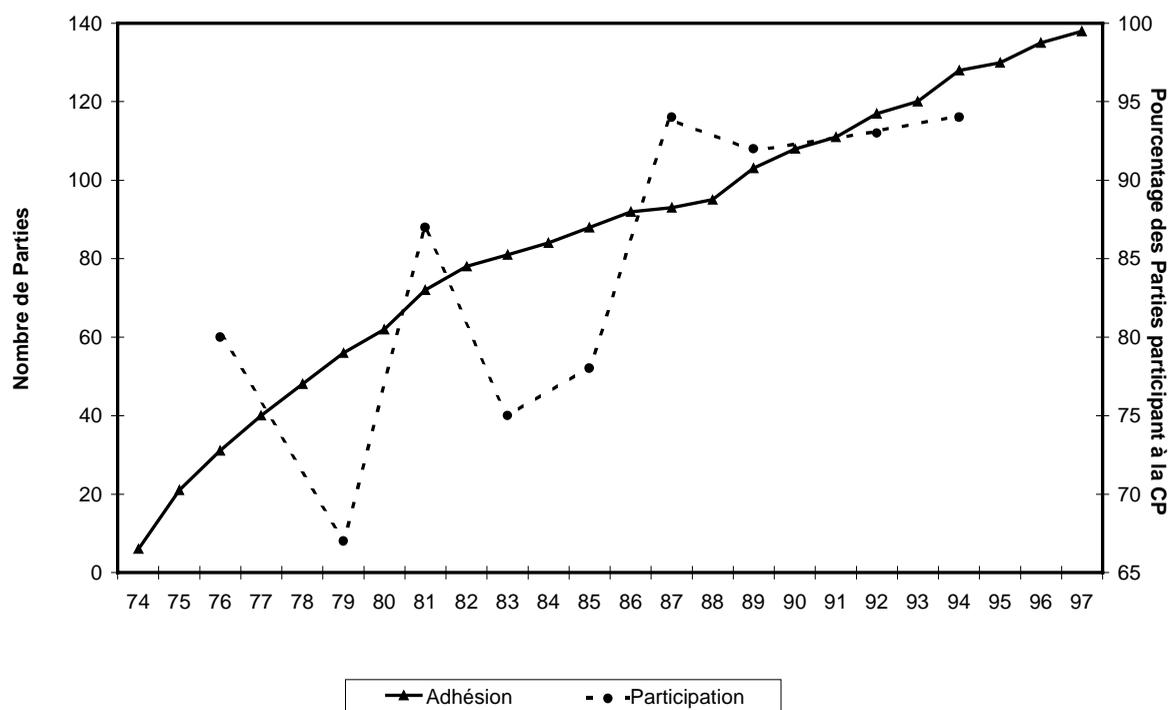
**Tableau 1.6 Les pays non Parties à la CITES et leur statut vis-à-vis de l'OMC**

Pays	Adhésion à l'OMC	Pays	Adhésion à l'OMC
Albanie*	Non	Libye	Non
Andorre	Non	Lituanie	Non
Angola*	Non	Maldives	Oui
Antigua et Barbuda*	Oui	Îles Marshall	Non
Arménie	Non	Mauritanie	Oui
Azerbaïdjan	Non	Myanmar*	Oui
Bahreïn*	Oui	Antilles néerlandaises	Oui
Bhoutan	Non	Île Niue	Non
Bosnie-Herzégovine	Non	Oman*	Non
Cambodge	Non	Palau	Non
Cap Vert	Non	Qatar	Oui
Croatie*	Non	République de Moldavie	Non
Rép. Populaire dém. De Corée*	Non	Samoa	Non
Îles Féroé*	Non	Saint Marin	Non
États fédérés de Micronésie	Non	Sao Tomé et Príncipe	Non
Fidji*	Oui	Slovénie*	Oui
Grenade	Oui	Îles Salomon*	Oui
Haïti*	Oui	Syrie	Non
Islande*	Oui	Tadjikistan	Non
Irak	Non	Tonga*	Non
Irlande*	Oui	Turkménistan	Non
Kazakstan	Non	Îles Turks et Caicos *	Non
Kiribati*	Non	Tuvalu*	Non
Koweït	Oui	Macédoine	Non
Kirghizistan	Non	Ukraine	Non
République dém. du Laos	Non	Ouzbékistan	Non
Liban*	Non	Taipei chinois**	Non**
Lesotho	Oui		

\* Pays non Parties ayant néanmoins fourni les informations demandées par la Résolution de la Conférence 8.8.

\*\* En tant qu'émanation des Nations Unies, le Secrétariat de la CITES considère le Taipei chinois (qui comprend l'île de Taiwan) comme une province de la Chine ; compte tenu des termes de l'Article I de la CITES, qui définissent les Parties comme devant être des États, le Taipei chinois ne peut pas devenir Partie. Toutefois, sur ce cas précis, les recommandations du Comité permanent de la CITES ont relevé des infractions. A l'heure actuelle, des négociations pour l'adhésion de la Chine, ainsi que --pour l'adhésion séparée du Taipei chinois, sont en cours au sein de l'OMC.

Figure 1.4 Adhésions à la CITES et participation aux réunions de la Conférence des Parties



#### *Respect des obligations de notification et d'application*

*Notification.* En général, le respect des accords multilatéraux sur l'environnement est contrôlé dans le cadre des réunions, des travaux des commissions, de l'aide apportée par le Secrétariat et des comptes rendus produits par les Membres. Dans le cas de la CITES, les rapports annuels sont particulièrement importants. L'Article VIII.7 stipule en effet que les Parties doivent établir un état annuel indiquant, pour chaque espèce inscrite aux Annexes de la CITES, les quantités ayant fait l'objet d'un commerce. Ces états permettent de suivre la mise en œuvre de la Convention et d'identifier les activités pouvant relever du commerce illicite. Comme indiqué dans la section sur les objectifs, les données de la CITES sur le commerce ont également permis l'examen approfondi des échanges. Grâce à leur analyse, le Comité pour les animaux, et de plus en plus souvent le Comité pour les végétaux, ont pu identifier des flux commerciaux potentiellement dommageables et formuler ainsi des recommandations pour l'adoption de mesures appropriées. L'analyse conduite par le Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature pour la récente session de la CP, précise que si leur qualité est en progression, les états annuels ne sont toutefois pas très satisfaisants. La section sur le non-respect ci-avant a présenté précisément certaines de ses conclusions.

En outre, l'Article VIII impose aux Membres de soumettre un rapport bisannuel sur les mesures législatives, réglementaires et administratives adoptées pour faire respecter les dispositions de la Convention. Cependant, le Secrétariat signale que peu de Parties respectent cette obligation ; le rapport de l'ERM confirme effectivement que "très peu" de rapports sont remis.

*Application.* Du fait qu'elle n'a pas force exécutoire, la CITES dépend de la mise en œuvre au niveau national. Au-delà des quatre obligations fondamentales, les organes de gestion et autorités scientifiques, ainsi que les instances responsables de l'application des dispositions, telles que les douanes ou les services de police chargés de la protection des espèces sauvages, doivent être dotés des

capacités techniques et financières voulues pour faire respecter les lois et réglementations nationales élaborées pour mettre en application les obligations de la CITES. Les conclusions de la récente étude de l'ERM sur les possibilités d'améliorer l'efficacité de la CITES donnent une bonne idée des problèmes rencontrés dans la mise en application. Cette étude indique ainsi qu'il est en règle générale "difficile d'appliquer et de faire respecter les dispositions de la CITES, même dans les pays les plus riches, compte tenu des obligations complexes fixées par la Convention".<sup>32</sup> Questionnées sur l'efficacité de la mise en œuvre de la CITES au plan national, 85 pour cent des autorités interrogées estiment que les efforts sont à peine plus que "raisonnablement" fructueux. A cet égard, il est intéressant de noter que les parties se montrent plus circonspectes lorsqu'on leur demande d'estimer l'efficacité de la mise en œuvre dans *d'autres* pays. Les réponses identifient deux obstacles majeurs à l'efficacité de la CITES : les contraintes financières nationales et les difficultés de la mise en application.

La section *Lutte contre le non-respect de la Convention et le commerce illicite* a abordé la question des difficultés liées à l'application de la CITES. De manière générale, la gravité et le nombre des problèmes nous donnent un double enseignement : premièrement, le dispositif de contrôle, formel et informel, semble relativement bien fonctionner puisque les obstacles à l'application de la CITES sont parfaitement recensés. Deuxièmement, l'application du mécanisme complexe de contrôle des échanges qui fait la CITES est une lutte de tous les instants.

Concernant le premier point, la CITES a indubitablement bénéficié de l'apport du réseau d'organisations non gouvernementales qui se consacrent à la sauvegarde des espèces sauvages. En effet, le gros du Rapport sur les infractions présumées, ainsi que d'autres "renseignements" moins médiatisés communiqués au Secrétariat et aux organes nationaux chargés de l'application des dispositions, proviennent des contacts au sein des ONG, la revue TRAFFIC étant la plus importante en la matière. Bien évidemment, les autorités de nombreux pays Parties, tels que les ministères de l'environnement et de la nature, les douanes et les services de police, ne cessent de saisir et confisquer des spécimens échangés illégalement et de poursuivre les responsables, et ces événements ne sont pas forcément relayés par les médias ni signalés au Secrétariat de la CITES. Toutefois, il apparaît que, sans le soutien des ONG, la CITES serait bien plus faible et moins efficace.

Concernant le second, les multiples appels lancés en faveur d'une meilleure application, qui ont fait l'objet de plusieurs résolutions des Parties et qui seront de nouveau à l'ordre du jour de la neuvième réunion de la CP en juin 1997, suggèrent que des progrès restent à accomplir. Dans l'ensemble, il semblerait que l'application soit en progrès, et ce pour toutes les Parties, riches ou pauvres, exportatrices ou importatrices. Son amélioration se heurte aux difficultés inhérentes à la lutte contre cette forme de fraude (détecter les plantes dans les valises des touristes, les reptiles dans les petits colis envoyés par la poste, etc.), et le niveau de compétences techniques requis pour distinguer les espèces réglementées des espèces proches dont le commerce est autorisé font que les besoins en équipements et en formation sont considérables. Cette situation est particulièrement vraie dans les pays en développement, d'où proviennent la plupart des espèces protégées et où les obstacles techniques et administratifs à l'application de la CITES sont relativement plus importants.

#### *Environnement : évolution de la situation des espèces dont le commerce est réglementé*

De l'avis tant des spécialistes des espèces consultés par l'ERM que de la plupart des Parties ayant répondu au questionnaire, la CITES a efficacement favorisé la sauvegarde de certaines espèces, mais cela n'a pas été le cas pour d'autres.

Cette évaluation relève toutefois de l'affirmation et n'est pas appuyée par des preuves. En effet, des difficultés apparaissent dès lors qu'il s'agit d'évaluer sur la base de données concrètes dans quelle mesure le commerce international a entraîné une amélioration ou une dégradation de la situation des espèces inscrites à la CITES ; ne serait-ce qu'en raison du nombre énorme d'espèces, que l'on estime entre 30 000 et 35 000, dont 25 000 à 30 000 végétaux (parmi lesquels on trouve un très grand nombre d'orchidées). Puisqu'il est hors de question d'évaluer pour chacune d'elles la situation biologique et les flux d'échanges, comment peut-on procéder à une évaluation à l'échelle globale ?

Pour certains, le fait que "aucune espèce inscrite à la CITES n'a disparu du fait de son commerce depuis l'entrée en vigueur de l'accord en 1975" illustre l'efficacité des contrôles commerciaux de la Convention.<sup>33</sup> Bien évidemment, en soi, cette situation ne prouve pas qu'il existe un lien de cause à effet entre l'emploi d'un instrument (les mesures commerciales) et le changement observé au niveau d'un effet externe environnemental (la disparition d'espèces), et elle permet encore moins d'établir la nature et l'importance d'un tel lien. Néanmoins, elle attire l'attention sur les faits, et il ne serait pas plausible de prétendre qu'il s'agit d'une coïncidence sans relation avec la CITES. Au contraire, il est plus raisonnable de supposer que, globalement, la situation des espèces est meilleure qu'elle ne l'aurait été si la CITES n'avait pas existé (comme le souligne le fait que la CITES continue d'attirer de nouveaux membres et qu'elle a clairement et efficacement diminué les échanges dans certains cas).

Bien entendu, une telle approche ne permet pas de clore le débat de façon empirique ni de répondre aux questions concernant les espèces particulières. On peut toutefois s'attacher à analyser la situation depuis l'entrée en vigueur de la CITES en examinant un éventail d'espèces représentatives. Par exemple, pour deux espèces emblématiques (le rhinocéros et le tigre) dont certains organes ou produits dérivés font l'objet d'un important commerce (pourtant illégal entre les Parties depuis leur inscription à l'Annexe I), les échanges se sont poursuivis massivement depuis l'inscription à la CITES - si bien que, en extrapolant à partir des pertes passées, on pourrait prévoir leur disparition à l'état sauvage dans certaines régions. Néanmoins, même dans ce cas, on ne peut pas nécessairement en conclure que les mesures de contrôle commerciales de la CITES sont "inefficaces". En fait, concernant ces deux espèces, les experts estiment que l'inscription à l'Annexe I et le statut d'espèce "menacée" ont contribué au lancement de campagnes visant à lutter contre des facteurs autres que le commerce responsables de leur dégradation. D'ailleurs, la dernière série de mesures recommandées à la neuvième Conférence des Parties (voir ci-dessus) montre que les Parties ont pris conscience du fait que les mesures commerciales seules ne peuvent pas stopper le déclin du tigre et du rhinocéros, et qu'il faut également se pencher sur d'autres facteurs, notamment la demande. Et il convient de souligner que, malgré leur importance et leur caractère emblématique pour la communauté internationale, ces deux espèces ne représentent qu'une minuscule fraction des quelque 35 000 espèces (dont environ 5 000 animaux) inscrites à la CITES.

Il faut également noter que la CITES a quelques belles réussites à son actif, notamment en ce qui concerne les crocodiliens. Grâce aux mesures novatrices d'élevage intensif, de contingents, etc. et aux travaux techniques poussés de marquage des peaux provenant des sources correspondantes, le commerce illicite des peaux d'alligators et de crocodiles a quasiment disparu (certains problèmes subsistant pour les peaux des caïmans de petite taille).<sup>34</sup> Aujourd'hui, 70 pour cent des crocodiliens ont échappé à la menace d'extinction, et le commerce de peaux de crocodiliens devrait selon les prévisions passer de 1.3 million d'unités en 1993 à plus de 2 millions d'unités en l'an 2000.

La reproduction de ces exemples devrait se faire d'une manière permettant de parvenir à une représentation valable d'un point de vue statistique. De fait, la CP est chargée "d'examiner les progrès accomplis dans la voie de la restauration et de la conservation des espèces figurant aux Annexes I, II et III" (Article XI.3.c). Toutefois, on n'a jusqu'à présent prêté que peu d'attention à cette tâche. "Aucun

examen [de ce type] n'est encore intervenu autrement que dans le cadre des amendements aux Annexes. Cela s'explique par le caractère très limité des connaissances actuelles sur la situation de la plupart des espèces figurant aux Annexes et sur les effets de leur exploitation".<sup>35</sup>

Dans la décision finale de la neuvième réunion de la CP, qui prévoyait la réalisation d'une étude sur les possibilités d'améliorer l'efficacité de la Convention, la conduite d'examen par espèces était implicite<sup>36</sup>. Du fait du manque de temps et de ressources, on s'est contenté d'un petit échantillon pour examiner les effets de la CITES sur la situation des espèces. En l'occurrence, douze espèces ont été sélectionnées en respectant un certain équilibre (entre régions géographiques, Annexes d'inscription, faune et flore, spécimens vivants et parties/produits dérivés). En revanche, les examinateurs ont concentré leur étude sur d'autres aspects de leur mission, dont la formulation de recommandations pour résoudre les problèmes de mise en œuvre de la Convention. L'ERM a d'ailleurs admis que ces examens par espèces n'avaient aucun caractère d'exhaustivité et préconisé la réalisation d'une étude plus complète.

Néanmoins, il est intéressant d'analyser les résultats de la "sélection représentative" de l'ERM. Ils sont résumés avec l'avis des experts dans le tableau 1.8. Pour deux des douze espèces examinées [*Eretmochelys imbricata* et *Crocodylus niloticus*], les experts ont estimé que la CITES avait été efficace ; pour quatre autres [*Ariocarpus agavoides*, *Scleropages formosus*, *Tridacnidae spp.* et *Pericopsis elata*], elle a été jugée "moyennement efficace". Pour les six espèces restantes, la CITES n'a eu qu'un effet minime (par exemple, *Panthera tigris*), ou bien les résultats ne sont selon les experts pas suffisamment concluants (par exemple, *Cypripedium californicum*). La CITES n'a en revanche été jugée "inefficace" pour aucune des espèces.

La grande diversité des effets induits par l'inscription à la CITES apparaît même au travers des quelques commentaires présentés dans le tableau 1.8. A cet égard, plusieurs commentaires analytiques formulés par l'ERM sur la base de cette étude limitée sont particulièrement instructifs. Ainsi, l'inefficacité de la CITES (abstraction faite des carences en matière d'application) a été attribuée à l'existence de marchés anciens ancrés dans la culture, aux échanges entre non Parties et à l'existence de grandes menaces induites par des facteurs autres que le commerce, tels que la destruction et la fragmentation des habitats. A l'opposé, les effets positifs ont été mis à l'actif des programmes d'élevage intensif et en captivité, des inscriptions différenciées et de la notoriété accrue des espèces du fait de leur inscription, qui a entraîné une amélioration des législations nationales et une sensibilisation du public. Les experts ont estimé que le contrôle du commerce constituait une mesure de sauvegarde à court terme. A plus longue échéance, "les informations disponibles laissent à penser que l'inscription à l'Annexe I doit s'accompagner d'une flexibilité suffisante pour permettre le développement de programmes d'élevage intensif et en captivité ou les inscriptions différenciées... pour créer vis-à-vis des communautés locales des incitations suffisantes en faveur de la conservation".<sup>37</sup> Il ressort implicitement des conclusions des experts qu'il existe un décalage entre les dispositions permettant une plus grande flexibilité, qui ont été convenues entre les Parties et intégrées aux mécanismes de contrôle de la CITES, et leur application aux espèces particulières.

Inévitablement, cette approche parcellaire (tant horizontalement que verticalement) adoptée par l'ERM pour l'étude par espèces a suscité des critiques. Il ne faut cependant pas oublier que le traité lui-même donne pour mission aux Parties d'examiner la situation des espèces inscrites<sup>38</sup>. En tout état de cause, le caractère approximatif de l'étude de l'ERM - menée sur la base d'entretiens avec les groupes spécialistes des espèces de l'UICN et les principales Autorités scientifiques - et les critiques formulées à son encontre peuvent être utiles dans l'élaboration d'une méthodologie pour les examens futurs.

En principe, l'un des mécanismes prévus par les procédures d'inscription à la CITES devrait être en mesure de renvoyer un aperçu global du sens dans lequel évolue la situation des espèces entrant dans le commerce international. Toutefois, le fait que l'on n'ait cessé d'affiner ces mécanismes au fil du temps pour surmonter les difficultés initiales pose un problème. Ainsi, lors de l'élaboration de la première série de listes pour les Annexes I et II, on s'accorde à reconnaître que les Parties ont opté pour une approche pour le moins prudente, en inscrivant des taxons entiers comportant une espèce menacée sans disposer d'informations probantes sur les autres espèces ainsi incorporées dans la CITES. En outre, dans un premier temps, la disposition prévoyant l'inscription des espèces dites "semblables" (Article II 2 b) a été interprétée comme impliquant l'application de la Convention à un grand nombre d'espèces (par exemple de cactus et d'orchidées). Plus récemment, des tentatives ont été entreprises pour renverser cette tendance à la "sur-inscription". On peut donc considérer que la plupart des espèces rayées des listes, notamment de l'Annexe I, l'ont été dans ce souci d'intendance administrative.

En dépit de ces problèmes, les mouvements d'espèces entre les Annexes I et II enregistrés au fil du temps donnent un aperçu du fonctionnement de la Convention, même s'il n'est pas suffisamment précis pour permettre des conclusions définitives. Une approche de ce type a été présentée dans une étude sur l'efficacité de divers accords internationaux sur l'environnement (dont la CITES), qui a été réalisée à l'intention du Comité préparatoire de la CNUCED et coordonnée par un ancien Secrétaire général de la CITES.<sup>39</sup> Selon cette approche, pour obtenir une mesure approximative de l'évolution relative des pressions exercées sur les espèces inscrites à la CITES, il convient de compter le nombre d'espèces passant de l'Annexe I à l'Annexe II et vice versa. Étant donné que l'objectif essentiel de la CITES est d'empêcher que le commerce ne menace la survie des espèces, un transfert visant à interdire le commerce (la "promotion" d'une espèce à l'Annexe I) indiquerait un accroissement des pressions, tandis qu'une "rétrogradation" en Annexe II signalerait une baisse des pressions exercées par le commerce et/ou d'autres facteurs.

Si l'on applique cette approche de comptage des transferts entre Annexes, on obtient les chiffres suivants :

**Tableau 1.7a Transferts de taxons entre les Annexes I et II**

	<b>De l'Annexe I à l'Annexe II</b>	<b>De l'Annexe II à l'Annexe I</b>
Faune	16 espèces + 5 sous-espèces + 27 populations	4 regroupements d'espèces dans un taxon supérieur + 73 espèces + 5 sous-espèces + 17 populations
Flore	17 espèces + 1 sous-espèce + 1 population	9 regroupements d'espèces dans un taxon supérieur + 77 espèces + 2 populations
<b>Total des taxons</b>	<b>67</b>	<b>187</b>

**Tableau 1.7b Suppressions de taxons dans les Annexes I et II**

	<b>Annexe I: suppressions</b>	<b>Annexe II: suppressions</b>
Faune	10 espèces + 9 sous-espèces + 1 population	1 regroupement d'espèces dans un taxon supérieur + 46 espèces + 19 sous-espèces + 4 populations
Flore	13 espèces	9 regroupements d'espèces dans un taxon supérieur + 19 espèces + 2 sous-espèces
<b>Total des taxons</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

L'auteur du guide de référence sur la CITES signale : "Bien évidemment, la rétrogradation d'une espèce ou sa suppression de la liste peut être une confirmation du fait que sa situation s'améliore. Toutefois, cela peut aussi signifier qu'il n'y avait pas lieu, au départ, d'inscrire l'espèce dans une annexe particulière ou que cette espèce ne fait pas l'objet d'un commerce".<sup>40</sup> Ailleurs, il indique que "tout transfert d'une espèce de l'Annexe II à l'Annexe I peut par conséquent être considéré comme un exemple de manquement des Parties à leurs obligations en vertu de la Conférence"<sup>41</sup> : autrement dit, la Partie en question n'a pas rempli son obligation d'établir le caractère non préjudiciable des exportations d'une espèce inscrite à l'Annexe II, entraînant une surexploitation qui a rendu nécessaire la protection correspondant à l'Annexe I.

Ces chiffres montrent que, faune et flore confondues, deux à trois fois plus d'espèces sont passées du statut de potentiellement menacées par le commerce (Annexe II) à celui de menacées par le commerce (Annexe I) que l'inverse.

Le tableau 1.7b ci-avant illustre les suppressions de 133 taxons des Annexes I et II qui, comme indiqué ci-dessus pourraient représenter des améliorations dans l'état de conservation des taxons. En fait, un grand nombre de ces taxons ont été supprimés pour avoir été mal désignés au départ. Par exemple, 29 espèces ont été supprimées de l'Annexe II en 1987 pour cette raison<sup>42</sup>.

Ces chiffres sont à interpréter avec prudence. En fait, certaines réserves semblent s'imposer avant toute tentative dans ce sens. En particulier, il serait vivement souhaitable de pouvoir éliminer les mouvements d'espèces qui traduisent l'épuration des listes dans le cadre de "l'intendance administrative". De plus, il faut reconnaître qu'un grand nombre de facteurs autres que le commerce menacent la survie des espèces, y compris de celles qui ont été inscrites dans les Annexes de la CITES suite au sentiment des Parties que ces espèces risquaient de disparaître en l'absence d'une réglementation stricte du commerce (Article II.2.a). La faiblesse numérique des populations et leur isolement géographique ont également été retenus dans les critères d'inscription des espèces.<sup>43</sup> Dans plusieurs cas, le "manquement" des Parties à leurs obligations en vertu de la CITES, évoqué par Wijnstekers, correspond à une attitude laxiste ou à un manque de capacités techniques (notamment pour établir le caractère non préjudiciable) de l'une des Parties, dans la mesure où l'espèce concernée qui a été transférée à l'Annexe I est endémique à un seul pays. Parfois, l'inscription d'une espèce à l'Annexe II a permis de recueillir des données qui ont amélioré les connaissances à partir desquelles on détermine l'Annexe appropriée. Si l'on parvient à limiter ces facteurs "parasites" dans les informations sur les transferts ou les suppressions fondées sur (les décisions des Parties concernant) la situation des espèces, on peut obtenir une représentation globale, basée sur un échantillon d'une taille raisonnable sur 20 ans, des décisions des Parties traduisant leur souhait d'ajuster la sévérité des mesures de contrôle de la CITES (à la hausse ou à la baisse).

Compte tenu du caractère incorrect de leur point de départ actuel, on peut raisonnablement avancer que ces indicateurs ne constituent pas une mesure fiable de l'efficacité. En revanche, ils peuvent fournir des indications approximatives sur les problèmes potentiels.

Tableau 1.8 Efficacité environnementale de la CITES : conclusions des spécialistes

Espèces	Distribution	Produits commercialisés	Annexe CITES	Effet de l'inscription	Commentaires	Recherche nécessaire ?
<i>Ariocarpus agavoides</i>	Amérique	Lv	I	E	La CITES a considérablement contribué à la notoriété de l'espèce, mais elle a peut-être gêné le développement de la reproduction artificielle.	Oui
<i>Panthera tigris</i>	Asie	Lv, Sk, Tr, Bo	I	M	Le commerce illicite se poursuit à un rythme élevé, compte tenu de la demande et de la valeur marchande du produit.	Non
<i>Eretmochelys imbricata</i>	Monde	Lv, Mt, Sh	I	E	La CITES a permis d'accroître la notoriété de l'espèce et a incité les principaux pays consommateurs à en limiter puis stopper le commerce.	Non
<i>Scleropages formosus</i>	Asie/ Océanie	Lv	I	E	L'incitation au commerce illicite est faible, en partie grâce au succès des programmes d'élevage en captivité.	Non
<i>Crocodylus niloticus</i>	Afrique	Sk, Bo, Sh, Lv, Mt	I/II	E	La CITES a offert un mécanisme flexible de réglementation et de contrôle du commerce des espèces inscrites aux <i>Annexes I et II</i> .	Non
<i>Moschus Moschiferus</i>	Asie	Dr, Mt, Lv	I/II	I	Malgré l'insuffisance des informations, on estime que le commerce illicite se poursuit à un rythme important.	Oui
<i>Python regius</i>	Afrique	Lv, Sk, Sh	II	I	Le commerce illicite a enregistré une croissance régulière en raison de l'application inefficace de l'Article IV par les pays exportateurs.	Oui
<i>Amazona aestiva</i>	Amérique	Lv	II	M	Malgré le statut de l'espèce, la CITES n'a eu qu'une incidence mineure sur son commerce ; il convient donc d'agir ailleurs.	Oui
<i>Tridacnidae spp.</i>	Asie/ Océanie	Lv, Mt, Sh	II	E	Dans les principaux pays exportateurs, la législation s'est améliorée, mais l'application reste médiocre.	Non
<i>Cypridium californicum</i>	Amérique	Lv	II	I	Le commerce des spécimens artificiels est bien réglementé, mais le ramassage illégal des spécimens sauvages se poursuit.	Oui
<i>Pericopsis elata</i>	Afrique	Dr	II	E	La CITES a permis d'accroître la notoriété de l'espèce, mais l'application des dispositions reste médiocre.	Oui
<i>Odobenus rosmarus</i>	Atlantique Nord	Bo, Mt, Lv	III	M	La CITES n'a aucun effet sur le commerce international, et il y a probablement surexploitation sur une partie de l'aire de distribution.	Oui

Source : ERM (1996)

Abréviations : Effet de l'inscription : E = efficace ; e = moyennement efficace ; m = effet minime ; i = conclusion impossible.

Produits commercialisés : Lv = spécimens vivants ; Tr = trophée ; Sk = peaux ; Bo = os, dents, griffes, défenses ; Mt = viande ; Sh = carapaces, écailles, œufs ; Dr = produits dérivés

## *Autres considérations sur l'efficacité*

### *Coopération internationale*

Sensibilité des organes de décision à l'égard de l'intérêt des espèces sauvages pour les pays en développement

Comme nous l'avons noté dans la section consacrée aux pays en développement, le texte de la Convention n'aborde pas le développement, et la question des besoins en aide technique a été traitée dans une résolution de la troisième CP. La huitième CP, qui s'est tenue à Kyoto en 1992, constitue un tournant pour la CITES, dans le sens où elle a explicitement abordé les besoins des populations locales et la nécessité d'incitations en faveur de l'utilisation durable pour écarter les risques de conversion des terres à d'autres types d'utilisation. C'est également à la Conférence de Kyoto que, dans la résolution 8.3, les parties ont reconnu que "les échanges commerciaux peuvent s'avérer favorables à la conservation des espèces et des écosystèmes et/ou au développement des populations locales, lorsqu'ils sont menés à des niveaux qui ne mettent pas en péril la survie des espèces concernées".

Coopération technique et financière, notamment par les fonds multilatéraux, pour aider les pays en développement dans des projets liés à la CITES

Dans la section traitant des *Réponses aux préoccupations des pays en développement*, nous avons évoqué la pénurie des fonds multilatéraux et l'accès quasi impossible au FEM, par comparaison avec les Conventions de Rio pour lesquelles cet organisme tient le rôle de mécanisme transitoire de financement ou d'organe gestionnaire. Au questionnaire de l'ERM, respectivement 86 et 82 pour cent des personnes interrogées ont estimé que les efforts de financement devaient aller en priorité à la "formation et autres activités" et aux "projets spéciaux". En outre, 88 pour cent des personnes interrogées estiment qu'il faudrait établir un plan international pour rechercher et mobiliser des recettes supplémentaires. Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué dans la section précédente, près de 95 pour cent se déclarent favorables à un recours plus systématique au FEM pour les activités liées à la CITES.

Néanmoins, plusieurs donateurs ont accordé d'importantes sommes au titre de l'assistance bilatérale à des projets consacrés à la faune et la flore sauvages dans les pays de l'aire de distribution. Parfois, ces aides étaient liées directement à des espèces inscrites à la CITES - visant à soutenir la lutte contre le braconnage, l'éducation et la sensibilisation du public, l'étude des populations - ou plus généralement au commerce d'espèces sauvages. En revanche, relativement peu de fonds versés dans le cadre de l'aide bilatérale ont été consacrés directement à la création des capacités de mise en œuvre de la Convention et, abstraction faite de quelques rares donateurs, cette aide financière a été coordonnée par le Secrétariat. De façon moins directe, les nombreuses ONG dont l'activité étaye en partie les travaux de la CITES bénéficient d'un soutien officiel et de l'appui financier d'importants mécènes privés ; ce soutien pourrait même atteindre dix fois le budget du Secrétariat de la CITES.

On s'est interrogé sur les possibilités de compléter les mesures commerciales par d'autres mesures dans le cadre de la CITES afin de la rendre plus efficace. Dans une certaine mesure, les projets CITES bénéficiant d'un financement externe et ayant un but autre que la formation ou la mise en œuvre de la Convention constituent d'ores et déjà un pas important dans ce sens : on peut citer en exemple la réalisation d'une étude sur les populations destinée à permettre à un pays appartenant à une aire de distribution de profiter de certains des mécanismes de flexibilité (contingents, élevage intensif, etc.). Pour l'heure, les Parties à la CITES se sont cependant montrées plutôt prudentes lorsqu'il s'agissait d'élargir ces activités périphériques, et elles se sont abstenues d'entreprendre certains efforts

qui n'étaient pas étroitement liés à la mise en œuvre de la Convention. Compte tenu de cette situation, les contacts noués entre la CITES et la CDB dans l'optique d'identifier les synergies possibles entre les deux Conventions sont encourageants. Alors que la CITES est un traité fondé sur les taxons, la CDB a plutôt tendance à se concentrer sur les écosystèmes. On peut envisager divers domaines de coopération entre les deux, d'autant que la CITES joue un rôle indirect au niveau des écosystèmes, puisque l'autorisation des exportations d'une espèce figurant à l'Annexe II doit être guidée par le souci de "conserver [l'espèce] dans toute son aire de distribution, à un niveau qui soit conforme à son rôle dans les écosystèmes" (Article IV.3).

## **La CITES et le système commercial multilatéral**

### ***Introduction***

Conformément aux termes de l'étude<sup>44</sup>, cette section se propose de décrire brièvement les aspects déterminants des liens entre les dispositions commerciales de la CITES et les principales clauses potentiellement pertinentes du GATT/OMC. Pour commencer, elle décrit brièvement l'éventail des mesures de la CITES qui peuvent être considérées comme pertinentes. Ensuite, elle examine certaines dispositions essentielles de l'Accord du GATT de 1994 en s'attardant sur les Articles XI, I et XIII, ainsi que XX. Puis, d'autres considérations utiles sont examinées. Enfin, la section se termine par une rapide conclusion.

Avant toute chose, il convient de noter qu'au cours des 21 dernières années, depuis l'entrée en vigueur de la CITES, aucune de ses dispositions, ni aucune des mesures adoptées par les pays pour son application, n'a jamais été portée directement<sup>45</sup> devant l'organe de règlement des différends du GATT/OMC. Compte tenu de la large adhésion à la CITES (138 Parties à ce jour), adhésion d'ailleurs toujours en progression, rien ne laisse aujourd'hui à penser que cette situation pourrait évoluer.

Cette section s'efforce donc de se concentrer sur les obligations de l'OMC que l'on peut considérer comme les plus pertinentes au regard des mesures prises dans le cadre de la CITES<sup>46</sup>. Bien évidemment, quand on examine le lien entre les dispositions ayant trait au commerce de la CITES et de l'OMC, on ne juge pas *a priori* si l'un de ces traités possède une supériorité inhérente par rapport à l'autre. Il s'agit plutôt d'attirer l'attention sur les domaines où il existe des risques de conflit, afin d'aider à répondre à un défi qui est posé dans bon nombre de débats opposant l'environnement au commerce : comment concevoir et adapter les mesures et les stratégies relevant de domaines d'action différents pour qu'elles soient plus sensibles à leurs grands objectifs mutuels. La réponse passe nécessairement d'abord par l'analyse.

Il s'agit d'une question d'analyse bien plus que de réglementation, comme le souligne le fait que, concernant les Parties à la Convention, la CITES prévoit ses propres mécanismes de résolution des différends. En effet, l'Article XVIII de la CITES, qui est consacré au Règlement des différends, stipule :

- "Tout différend survenant (...) relativement à l'interprétation ou l'application des dispositions de ladite Convention fera l'objet de négociations entre les Parties concernées".
- "Si le différend ne peut être réglé (...) les Parties peuvent, d'un commun accord, soumettre le différend à l'arbitrage, notamment à celui de la Cour permanente d'Arbitrage de la Haye, et les Parties ayant soumis le différend seront liées par la décision arbitrale".

Aussi, il n'est pas surprenant que le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC ait noté dans ses conclusions et recommandations : "si les membres de l'OMC sont fondés à porter leurs différends devant l'organe de règlement des différends de l'OMC, en cas de différend entre des membres de l'OMC Parties à un AME sur le recours aux mesures commerciales qu'ils s'appliquent mutuellement en vertu de l'AME, ceux-ci doivent envisager de le régler par l'intermédiaire du mécanisme de règlement des différends prévu par l'AME".<sup>47</sup>

### ***Mesures pertinentes de la CITES***

Les dispositions de la CITES prévoient une réglementation, voire des restrictions (y compris des interdictions) du commerce des espèces inscrites aux Annexes I, II et III. Sur ces questions, les articles clés de la CITES sont les Articles III, IV, V et VI, qui instituent les permis d'exportation et d'importation, ainsi que les certificats de réexportation, pour réglementer le commerce des espèces correspondantes. Le mode de fonctionnement du système et les mesures commerciales employées sont expliqués en détail dans la Section *Les mesures commerciales* ci-avant, et dans l'Encadré 1.1.

Au plan national, le mode d'application effectif des mesures préconisées relève de la seule responsabilité des parties. Ainsi, l'Article VIII.1 leur fait obligation de prendre "les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la présente Convention". Cependant, les termes de cette obligation dépassent apparemment le cadre des mesures strictement limitées à une mise en œuvre nationale, puisqu'ils prévoient des mesures supplémentaires pour les cas de violation des obligations définies par la convention. En effet, dans un tel cas, l'Article demande aux parties "d'interdire le commerce en violation des dispositions [de la Convention]".

En outre, l'Article XIV précise que rien dans la Convention n'interdit aux Parties d'adopter "des mesures internes plus strictes", (voir sous la Section ci-avant intitulée *Mesures mises en oeuvre dans les pays*).

### ***Dispositions clés de l'Accord du GATT de 1994***

#### *Obligations ayant trait à des restrictions quantitatives*

À première vue, il semble que les permis d'exportation et d'importation et les certificats de réexportation pour réglementer le commerce des espèces inscrites aux Annexes I à III (dont l'interdiction ou la restriction des échanges "à des fins principalement commerciales" des espèces inscrites à l'Annexe 1), qui sont tous imposés par la CITES, sont autant de mesures auxquelles peut s'appliquer l'Article XI.1 du GATT concernant les restrictions quantitatives. Il en va de même pour les mesures, que l'on peut considérer comme des mesures d'application, prévues par l'Article VIII.1, ou pour les "mesures internes plus strictes" définies dans l'Article XIV, que celles-ci s'appliquent aux Parties ou aux non Parties.

#### *Obligations de non-discrimination*

Par ailleurs, les Articles I et XIII du GATT peuvent également s'appliquer aux mesures adoptées pour la mise en œuvre de la CITES. En effet, ceux-ci imposent d'accorder le même traitement aux produits "similaires", quel que soit leur pays d'origine. Par exemple, l'Article XIII autorise l'application (légitime par ailleurs) de restrictions quantitatives d'importation à un produit d'une Partie uniquement si cette restriction s'applique aussi aux "produits similaires" des autres parties.

La question de savoir si les animaux et végétaux prélevés à l'état sauvage sont "similaires" à leurs homologues élevés en captivité, produits par l'élevage intensif ou reproduits artificiellement, peut être pertinente dans toute situation où un pays applique des restrictions aux importations des premiers tout en autorisant celles des seconds en provenance d'autres fournisseurs.<sup>48</sup> La même chose vaut pour les cas d'inscription différenciée (voir sous *Mesures apparues au fil du temps*, ci-avant). Dans toutes ces situations, il y a inscription à des annexes différentes et traitement commercial différent de populations géographiquement distinctes d'une même espèce.

Toutefois, il ne s'agit pas là d'un problème qui peut être résolu de façon abstraite. Dans le passé, les critères qui déterminent dans quels cas des produits sont "similaires" ont fait l'objet d'importants débats à l'occasion de plusieurs règlements de différends dans le cadre du GATT/OMC, mais dans des circonstances bien particulières. La notion de produit "similaire" apparaît dans plusieurs dispositions de l'OMC qui ont été examinées à la loupe dans les procédures de règlement des différends (l'article le plus controversé étant probablement l'Article III sur l'obligation de traitement national)<sup>49</sup>, et il est impossible de résumer ici la jurisprudence à cet égard.

### *Exceptions générales*

Les dispositions précédentes peuvent également être considérées par rapport à l'Article XX. En vertu de cet article sur les "Exceptions générales", il est possible d'appliquer dans des circonstances définies des mesures commerciales autrement incompatibles avec le GATT, à condition qu'elles ne le soient pas d'une manière constituant une discrimination arbitraire et injustifiable entre des pays où règnent des conditions identiques ou une restriction déguisée du commerce international.

Toutefois, une question essentielle se pose alors. Étant donné que la CITES reflète le point de vue de la communauté internationale, on ne peut pas savoir clairement jusqu'où un groupe d'experts de l'OMC pousserait son investigation des impératifs particuliers de l'Article XX dans le cas de mesures commerciales prises dans le cadre de la Convention. D'un côté, il est possible que l'hypothèse de départ (réfutable) soit l'existence d'un consensus international sur la validité et la nécessité des instruments choisis pour remplir l'objectif. Il pourrait par exemple décider de solliciter l'avis de la Convention ou des experts associés sur les questions particulières soulevées par l'Article XX. D'un autre côté, le groupe d'experts de l'OMC pourrait considérer que son mandat se limite à l'examen des dispositions de l'OMC et exclut celles d'autres accords internationaux.

À tout le moins, il semble que les Articles XX(b) (mesures nécessaires pour protéger la vie et la santé des hommes, des animaux et des végétaux) et XX(g) (mesures en rapport avec la sauvegarde des ressources naturelles épuisables) peuvent être pertinents.

Concernant l'Article XX(b), il s'agit de savoir si les mesures sont "nécessaires" pour protéger la vie ou la santé des hommes, des animaux ou des végétaux. Cet aspect a déjà été examiné dans le cadre de cas soumis au GATT/OMC, mais aucun d'eux ne portait directement sur des mesures prises en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement. La différence entre la mise en œuvre des obligations découlant de la Convention telle qu'elle est effectuée par les mesures nationales et telle qu'elle est prévue à l'aide des mesures commerciales spécifiquement prescrites par la CITES pourrait également être de quelque pertinence.

Concernant l'Article XX(g), il convient de déterminer si les mesures "sont en rapport avec la conservation de ressources naturelles épuisables [et] appliquées conjointement à des restrictions de la consommation ou de la production intérieures". Tout comme la précédente, cette disposition a été au cœur de certains différends réglés dans le cadre du GATT/OMC. Il est à noter que le mot "*nécessaire*"

n'apparaît pas dans l'Article XX(g), qui fait référence aux mesures "en rapport avec" la conservation de ressources naturelles épuisables.

Il ne paraît guère utile de spéculer plus avant sur la manière dont ces dispositions pourraient s'appliquer dans des situations hypothétiques, d'autant que, d'un point de vue pratique, la CITES a été ratifiée par la plupart des membres de l'OMC.

### *Autres considérations applicables*

Par ailleurs, pour ce qui est des liens entre la CITES et les obligations définies par l'OMC, il convient de noter qu'il existe deux catégories de membres de l'OMC. En effet, certains membres de l'OMC (en grand nombre) sont également parties à la CITES, et certains autres (moins nombreux) ne sont *pas* parties à la CITES.

Certaines autres considérations doivent être gardées à l'esprit concernant les membres de l'OMC qui sont aussi parties à la CITES. Dans un tel cas, on pourrait partir du principe que les dispositions de la CITES prévalent dans tous les cas, conformément aux principes des règles douanières internationales. Celles-ci prévoient en effet que, lorsque deux accords signés par les mêmes parties et portant sur le même sujet sont en contradiction, c'est l'accord le plus récent qui prévaut (*lex posterior*)<sup>50</sup>.

Par conséquent, on pourrait estimer que toutes les dispositions de la CITES prévalaient sur l'ensemble des dispositions contraires du GATT, pendant toute la période où la CITES était postérieure à l'Accord original du GATT de 1947. Concernant le GATT de 1994, qui est postérieur à la CITES, la situation est-elle différente ? Sur cette question, il convient de noter que l'Article II.4 de l'OMC établit clairement qu'il s'agit d'un accord distinct :

"L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 est juridiquement distinct de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, en date du 30 octobre 1947..."

Il apparaît donc clairement que le GATT de 1994 est bien postérieur à la CITES. Cela signifie-t-il pour autant qu'une approche de type *lex posterior* n'est plus envisageable ? Dans tous les cas de figure, d'aucuns ont suggéré qu'il n'y avait aucun problème en aucun cas. En effet, l'on peut tenir les dispositions de la CITES pour décisives dans le sens où elles sont plus spécifiques que l'Article XI du GATT (ou, dans le cas qui nous intéresse, que toute autre disposition applicable). Hudec, par exemple, se fonde sur l'hypothèse que le principe *lex specialis* reste applicable en dépit de l'antériorité de la CITES sur le GATT de 1994 :

"...les accords environnementaux sont à l'évidence plus spécifiques que le GATT du point de vue du sujet qu'ils couvrent. Or, selon le principe *lex specialis*, on suppose normalement que c'est le plus spécifique de deux accords qui prévaut, **même si l'accord le plus général est le plus récent**".<sup>51</sup>

Abstraction faite de son aspect juridique, cette question en appelle, à l'évidence, au bon sens et à la réalité politique pratique, comme le résume Hudec :

*De manière générale, ces principes donneraient à penser que le GATT doit céder le pas lorsque le gouvernement d'un membre du GATT a signé un accord environnemental international autorisant les autres pays signataires à lui imposer des restrictions commerciales. Le concept général est le suivant : on peut à juste titre estimer que les*

*membres du GATT qui signent un tel accord renoncent aux droits qui leur sont conférés aux termes du GATT au profit de ces restrictions commerciales.*<sup>52</sup>

De manière moins absolue, le rapport du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC a récemment exprimé une orientation pratique analogue :

*Dans la pratique, lorsque les Parties à un AME s'accordent pour appliquer entre elles des mesures commerciales spécifiques, il est peu probable que des différends les opposent sur la question de l'application de ces mesures dans le cadre de l'OMC.*<sup>53</sup>

On conçoit difficilement comment les considérations concernant les principes *lex posterior* et *lex specialis* pourraient être appliqués dans le cas de mesures (qu'il s'agisse de mesures spécifiques définies dans la CITES, de mesures favorisant la mise en application adoptées aux termes de l'Article VIII, de mesures recommandées par un organe de la CITES ou à titre de "mesures internes plus strictes") appliquées par un membre de l'OMC également Partie à la CITES à un autre membre de l'OMC non Partie à la CITES.<sup>54</sup>

### **Conclusions**

Cette section se proposait de mettre en évidence le fait que certains domaines d'application des droits et obligations définis par le GATT/OMC et CITES méritent une attention toute particulière. A ce jour, il semble qu'aucun problème pratique ne se soit jamais posé. Parallèlement, cette section a souligné que certains domaines pouvaient donner lieu à des problèmes d'interprétation, certes purement techniques. La nature et l'ampleur de ces problèmes varie selon qu'il s'agit : (a) de mesures prises par des parties strictement sur la base du texte de la Convention, ou d'un consensus des Parties à la CITES ; (b) de mesures appliquées par une partie à la CITES à une autre et qui ne sont manifestement pas basées sur la Convention ou sur une interprétation consensuelle ; et (c) de mesures appliquées par des Parties à la CITES à des membres de l'OMC non Parties à la CITES.

Bien évidemment, il se peut que ces problèmes *potentiels* d'interprétation ne deviennent jamais des problèmes *réels*, et si cela arrivait, il serait sans doute possible de les régler d'une manière satisfaisante et conforme à la CITES et l'OMC.

### **Pour conclure**

A 21 ans révolus, la CITES est désormais majeure et a acquis une vaste expérience, conformément à son mandat, de la réglementation du commerce international aux fins de protection de la faune et de la flore sauvages. Très populaire, cet accord environnemental bénéficie d'un large soutien des ONG - de la communauté scientifique comme de celles veillant au respect des dispositions - ainsi que des groupes d'intérêt publics. Selon les propres termes employés par son Secrétariat dans ses rapports annuels, la CITES est une "Convention vivante" ; elle a fait preuve de flexibilité et démontré une capacité d'adaptation aux circonstances. Indubitablement, le système de contrôle des échanges s'est révélé efficace dans toute une série de cas en limitant le rôle que la demande, relayée par le commerce international, joue dans la surexploitation des espèces.

La CITES se fonde essentiellement sur des mesures commerciales. Du fait de son accès limité aux fonds multilatéraux, du rôle modeste qu'il attribue aux incitations économiques et, plus généralement, du nombre restreint des instruments stratégiques qu'il applique, cet accord multilatéral sur l'environnement se démarque singulièrement de ceux négociés dans la période préparatoire et dans

le sillage de la CNUED, dans lesquels des instruments économiques sont venus compléter les mesures portant sur les échanges. Le fait est que le rôle de la CITES a été défini essentiellement par rapport au commerce ; il convient d'en tenir pleinement compte si l'on veut juger son efficacité.

Dans le récent rapport de l'ERM sur les possibilités d'améliorer l'efficacité de la CITES, qui sera examiné lors de la dixième réunion de la CP en juin 1997, la question de l'utilisation durable est identifiée comme l'un des points clés qui devra être examiné par les Parties. A cet égard, il convient de noter que, au cours des vingt dernières années, de nouveaux mécanismes de flexibilité ont été adoptés. Si leur effet dans la pratique se limite à autoriser le commerce une fois établi son caractère non préjudiciable, ces mécanismes permettent - par le biais de contingents, de pratiques d'élevage intensif, d'installations d'élevage commerciales déclarées, etc., et selon l'espèce et/ou la population géographique - des échanges limités pour des espèces dont le commerce est autrement strictement réglementé. Afin de permettre aux états situés sur l'aire de distribution de tirer pleinement parti de ces mécanismes facilitant le commerce, des ressources supplémentaires sont nécessaires pour étudier les populations et pour élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion judicieux. Le financement externe, dont une part importante est désormais consacrée à ces travaux, a progressé depuis deux ans.

La question de la promotion de la diversité biologique par le recours aux incitations économiques se rapproche de celle des relations entre les conventions liées à la biodiversité. Les deux dernières réunions de la CP à la Convention sur la diversité biologique ont adopté des résolutions encourageant un renforcement de la coopération, notamment par le biais d'approches conjointes visant à améliorer l'accès aux mécanismes de financement multilatéraux tels que le Fonds pour l'environnement mondial. Les inquiétudes initiales suscitées par la perspective de voir la CDB dominer les autres conventions liées à la biodiversité ont probablement diminué après la récente réunion de coordination entre les différentes conventions et à l'approche de l'examen quinquennal des activités de la CDB. La CITES peut apporter une contribution importante du fait de son ancienneté, des enseignements qu'elle a tirés de la surveillance du commerce et des travaux techniques qu'elle a menés, notamment par l'intermédiaire des Comités pour les animaux et les végétaux et des organisations associées (UICN/CSE, WCMC, TRAFFIC).

Jusqu'à présent, aucune évaluation systématique de l'efficacité n'a été entreprise, même si la CP est chargée par la Convention de réaliser des examens réguliers de la situation des espèces inscrites. La récente étude de l'ERM s'est attachée à examiner brièvement un échantillon représentatif de douze espèces. Bien qu'ils ne revêtent aucun caractère d'exhaustivité, les avis des spécialistes des espèces et les réponses au questionnaire données par les Parties indiquent que le système de mesures de contrôle du commerce de la CITES a été d'une efficacité variable, grande dans certains cas, moins importante ou inexistante dans d'autres. La dixième réunion de la CP devra considérer la recommandation de l'ERM de mener un examen plus large et plus approfondi des espèces. Le WCMC a élaboré une proposition de recherches<sup>55</sup> qui pourrait compléter cet examen par taxons en analysant le rôle des mesures de contrôle du commerce dans la réalisation des objectifs de conservation.

La mise en application constitue certes un problème, et les appels restent nombreux en faveur de l'amélioration de la lutte contre le commerce illicite. Cela étant, les pressions exercées sur la biodiversité ont de multiples causes et, dans les cas où le contrôle des échanges s'est révélé moins efficace, c'est souvent le fait des autres facteurs ayant une incidence négative sur la situation de la préservation. Dans les cas du rhinocéros et du tigre, les Parties ont formulé des recommandations reconnaissant ouvertement que les actions envisagées vont au-delà du mandat purement commercial de la CITES. Il convient de noter que, dans certains cas, le succès relatif peut également être attribué aux effets indirects de l'inscription à la CITES, tels que le gain de notoriété de certaines espèces et la prise de conscience du public des problèmes associés à la sauvegarde des espèces.

Dans le cas de certaines expériences réussies, la préservation a été améliorée par la création d'incitations, via le développement de programmes d'élevage et de reproduction en captivité et d'autres options d'inscription différenciée. Il s'agit là d'exemples positifs de la souplesse dans la mise en œuvre de la Convention. Peut-on pour autant en tirer parti et les étendre à d'autres espèces ? En réponse à la question fondamentale de savoir si le modèle du *Crocodylus niloticus* (crocodile du Nil) était applicable à d'autres espèces inscrites à la CITES, les spécialistes ont répondu que l'expérience pouvait sans aucun doute être reproduite. Les incitations économiques, créées par l'assouplissement du contrôle des échanges, renforceraient cette évolution. Pourtant, les crocodiles sont l'une des rares espèces à avoir bénéficié des dérogations au régime de contrôle des échanges, prévues par la Convention, par la création d'élevages et l'adoption de contingents. Sur la question de savoir si cela découle des caractéristiques biologiques de l'espèce, les évaluations donnent des réponses variables.

Il est important de noter que le rapport de l'ERM sur l'amélioration de l'efficacité recommande que la CITES traite, en priorité, la question GATT/OMC, notamment sa relation avec les "mesures internes plus strictes" prévues par l'Article XIV de la CITES, et que l'on améliore également la coopération et l'échange d'informations avec l'OMC.<sup>56</sup> Ces recommandations sont en phase avec celle du rapport du Comité du commerce et de l'environnement, soumis à la réunion de l'OMC au niveau ministériel qui s'est tenue à Singapour en décembre 1996, qui stipule que "la coopération entre l'OMC et les institutions des accords multilatéraux sur l'environnement présente une réelle valeur et doit être encouragée. Le Comité du commerce et de l'environnement recommande que le Secrétariat de l'OMC continue de jouer un rôle constructif par ses efforts de coopération avec les Secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et fournisse des informations aux Membres de l'OMC sur les travaux liés aux échanges des accords multilatéraux sur l'environnement... le statut d'observateur conféré, selon qu'il convient, à des accords multilatéraux sur l'environnement au sein des organes de l'OMC peut grandement contribuer à créer une meilleure perception du rôle complémentaire des politiques en matière d'échanges et d'environnement".<sup>57</sup>

Certaines des dispositions majeures du GATT portent sur les restrictions quantitatives, ainsi que sur les "produits similaires". Elles imposent un examen minutieux, tout comme les exceptions générales prévues par l'Article XX, notamment le préambule aux points XX, XX(b) et XX(g). Les Articles I et XIII s'appliquent le cas échéant aux cas impliquant un traitement commercial axé selon le pays.

Compte tenu du nombre des Parties (138 actuellement), d'ailleurs en progression, on peut globalement considérer que les différends entre les Parties peuvent être réglés dans le cadre de la Convention. Il faut rappeler que des mesures commerciales ont à plusieurs reprises été recommandées pour sanctionner les Parties contrevenantes, aussi bien par la CP, comme le prévoit la Convention, que plus récemment par le Comité permanent qui regroupe 14 membres. Par ailleurs, certains pays, qui ne sont pas (encore) Parties à la CITES et pratiquent un commerce important d'au moins une espèce sauvage, sont membres de l'OMC ; c'est notamment le cas de certains des Nouveaux États Indépendants, des pays du Sud-Est asiatique et des îles. La situation du Taipei chinois constitue un cas particulier : il ne peut pas devenir Partie à la CITES, mais on envisage actuellement son adhésion pleine et entière à l'OMC.

Les discussions qui auront lieu en juin 1997 à Harare, au Zimbabwe, sur l'amélioration de l'efficacité de la CITES, ainsi que l'examen continu lors des Sessions conjointes de l'expérience acquise dans l'utilisation des mesures commerciales et la discussion des relations entre les dispositions des AME et les règles du système d'échanges multilatéraux du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, peuvent aussi contribuer au processus de développement d'approches se renforçant mutuellement aux questions concernant le commerce et l'environnement et impliquant la mise en œuvre de mesures commerciales.

## NOTES

1. La rédaction du texte de ce chapitre s'est achevée avant la dixième réunion de la Conférence des Parties (CdP X), qui s'est tenue à Harare, Zimbabwe en juin 1997. Les décisions qui ont été prises à cette Conférence ne sont donc pas reflétées dans le texte.
2. Une étude récente du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) estime entre 2 et 25 pour cent la part des espèces examinées dans les forêts tropicales qui pourraient disparaître d'ici 2020.
3. Peter H. Sand, "Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species", *Green Globe Yearbook 1997*, Fridtjof Nansen Institute, Oslo (projet). L'auteur était Secrétaire général de la CITES de 1978 à 1981.
4. J. Burgess, "Les effets environnementaux des échanges des espèces menacées" dans *Les effets environnementaux des échanges*, 1994, OCDE.
5. E. Barbier, "Les effets environnementaux des échanges dans le secteur forestier" dans *Les effets environnementaux des échanges*, 1994, OCDE.
6. United States General Accounting Office, *Wildlife Inspection: Fish and Wildlife Service's Inspection Program Needs Strengthening*, GAO/RCED-95-8, 1995.
7. Par exemple, à quel maillon de la chaîne la marchandise est-elle estimée à sa juste valeur. Un perroquet gris exporté de Côte d'Ivoire peut avoir, au moment où il est capturé, une valeur de 20\$US et une valeur de 100\$US au moment de son exportation. Le prix de la vente au détaillant sera de 600\$US et le prix de vente public de 1 100\$US.
8. Sand (1997), *ibid.*, note 3, *supra.*
9. Nombre d'espèces inscrites aux annexes de la CITES :

	Annexe I	Annexe II	Annexe III
Faune	510 esp. + 44 s/esp. + .21 pop.	4 066 esp. + 99 s/esp. + 8 pop.	224 esp. + 11 s/esp. + 0 pop.
Flore	320 esp. + 1 s/esp. + 1 pop.	25 161 esp. + 1 s/esp. + 1 pop.	6 esp. + 0 s/esp. + 1 pop.
Total	830 esp. + 45 s/esp. + 22 pop.	29 227 esp. + 100 s/esp. + 19 pop	229 esp. + 11 s/esp. + 1 pop.

*Source* : Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, Cambridge, Royaume-Uni.

Abréviations : esp. = espèces ; s/esp. = sous espèces ; pop. = populations

10. Les critères applicables pour rétrograder une espèce de l'Annexe I à l'Annexe II ont été adoptés lors de la première session de la CP (Résolution 1.2). Ils prévoient notamment la production de documents sur l'état des populations et d'éléments scientifiques indiscutables établissant le caractère tolérable d'un accroissement des échanges. En 1979, lors de la deuxième session de la CP (Résolution 2.23), les Parties ont décidé que les espèces inscrites à l'Annexe I ou II au cours de la première CP, ou avant, pouvaient être radiées ou rétrogradées (de l'Annexe I à l'Annexe II), s'il ne ressortait pas d'un examen attentif des informations disponibles sur leur état de conservation qu'elles répondaient aux critères en vigueur pour le maintien à l'Annexe concernée. Toutefois, comme le souligne la Résolution 8.20, ces dispositions n'ont eu

qu'un effet de correction limité sur les inscriptions indues d'espèces à une Annexe. W. Wijnstekers, *The Evolution of CITES, A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, 4<sup>ème</sup> édition, 1995, p.27.

11. Résolution de la Conférence 9.20.
12. TRAFFIC Europe, *The Implementation and Enforcement of CITES in the European Union*, 1994.
13. Cette situation pour la CITES est en opposition avec l'Article 1 concernant les "Objectifs" de la Convention sur la diversité biologique qui stipule : "Les objectifs de la présente Convention... sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques..."
14. Basé sur "A brief introduction to CITES", Secrétariat de la CITES.
15. Wijnstekers, *op. Cit.* p. 29.
16. *Ibid*, p. 14.
17. Environmental Resources Management (1996), *Study on how to Improve the Effectiveness of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*, Rapport final au Comité permanent de la CITES, septembre 1996.
18. C. de Klemm, *Guidelines for Legislation to Implement CITES*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 26, 1993.
19. S. Nash, *Making CITES work, a WWF Report*, WWF (Royaume-Uni), 1994.
20. WCMC, "Rapport sur les états annuels communiqués par les Parties pour 1990, 1991 et 1992".
21. Dans le contexte de l'interdiction des substances appauvrissant la couche d'ozone dans le cadre du Protocole de Montréal, la synthèse présentée par le Royal Institute of International Affairs lors de sa Session conjointe soulève un point général identique. "Si un accord multilatéral sur l'environnement prévoit d'imposer des restrictions sur la production, la consommation et les échanges d'une substance donnée, il est pratiquement inévitable qu'apparaisse alors un marché illégal." D. Brack, "International trade and multilateral environmental agreements: evidence from the Montreal Protocol", tiré du résumé de l'étude faite par le Royal Institute of International Affairs.
22. Barbier E, "Elephant Ivory and Tropical Timber: The Role of Trade Interventions in Sustainable Management," *Journal of Environment & Development*, 4,2 (Eté 1995). Dublin Milliken et Barnes, "Four Years after the CITES Ban: illegal killing of elephants ivory trade and stockpiles", Groupe de spécialistes des éléphants d'Afrique, UICN/CSE, 1995. Barbier, E., Burgess J., Swanson T. et Pearce D., *Elephants, Economics, and Ivory*, Earthscan, Londres, 1990.
23. Ministère de l'Environnement du Royaume-Uni, "Why is there Environmental Crime? the financial incentives", document de travail préparé pour le séminaire *Combating Environmental Crime Workshop*, octobre 1996.
24. Barbier, E. *et al.* (1990), *op. cit.*
25. Bien évidemment, tel n'est pas le cas de l'aide, officielle ou privée, accordée par des donateurs pour la protection des espèces sauvages en général, et de certains espèces en particulier, mise en œuvre suite à des décisions de la CITES. Par exemple, une aide significative a été apportée à certains pays d'Afrique de l'aire de distribution pour leurs activités de lutte contre le braconnage et de création d'institutions, à

l'époque des contingents (années 80), après 1989, lorsque, à la septième session de la CP, la *Loxodonta africana* avait été promue à l'Annexe I.

26. Notification n° 934, septembre 1996.
27. UNEP/CBD/COP/3/L.9, 13 novembre 1996.
28. ERM (1996), *op. cit.*, résumé exécutif, page i).
29. E. Weiss-Brown et H. Jacobson (1995), "Compliance with international environmental accords: achievements and strategies". Peter H. Sand (1992), dir. publ., *The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments*, destiné au Comité préparatoire de la CNUED, publié par Grotius Publications, Cambridge. *The Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements -- A Report from a Nordic Project*, TemaNord 1996:513, Nordic Council of Ministers Copenhague 1996. C.I. Osawke (1997), "The Effectiveness of trade measures and non-trade "other" policy instruments in multilateral environmental agreements (MEAs) ; and, the trade and competitiveness effects of MEAs on developing countries", document préliminaire destiné au projet du PNUE sur les AME. *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, PNUE, Environment and Trade No. 10, 1995.
30. L'annexe au Chapitre 4 ci-après contient la liste des 144 Parties à la CITES, ainsi que celles aux deux autres AME étudiés dans ce volume, plus l'OMC, et ce à la date de février 1999.
31. Si les territoires dépendants et autres entités ne constituant pas des "États" ne peuvent pas être des Parties à la CITES, il n'en va pas de même au sein de l'OMC, puisque les territoires douaniers distincts peuvent en devenir des membres jouissant de tous les droits correspondants, y compris celui de demander le règlement d'un différend.
32. ERM (1996), *op. cit.* point 5.2.1, page 50.
33. "The Effectiveness of Trade Measures in CITES and the Montreal Protocol", cité dans "Overview", chapitre 1, par Robert Housman et Durwood Zaelke in *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, PNUE, Environment and Trade No. 10, 1995.
34. *World Trade in Crocodilian Skins, 1992-1993*, préparé sous contrat pour la International Alligator and Crocodile Trade Study, Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, Cambridge (Royaume-Uni), avril 1996.
35. Wijnstekers (1995), *op. cit.* note 305, page 236.
36. Sous le point 3 -- Portée de l'étude, "Les examinateurs présenteront une étude détaillée... qui fournira des informations sur... b) la mesure dans laquelle la situation d'un ensemble représentatif d'espèces figurant dans chacune des trois annexes de la CITES a été influencée depuis leur inscription, et la mesure dans laquelle cette évolution peut être attribuée à l'application de la CITES, tant dans les États Parties que dans les États non Parties". Document 9.10, "Décision communiquée au Comité permanent", neuvième réunion de la CP, novembre 1994.
37. ERM (1996), *op. cit.* Annexe C, page C6.
38. Une autre approche consiste à examiner les effets -- voulus ou non -- de l'utilisation de mesures commerciales sur l'état des espèces. La WCMC a récemment mis au point une proposition de recherche basée sur une étude pilote portant sur l'impact des interdictions commerciales pour les espèces sauvages. L'objectif de cette étude de cas est de déterminer les effets de l'interdiction d'exporter le macaque de Malaisie (1984) sur le commerce international de ces primates. L'étude de cas a conclu que l'interdiction

avait réduit avec succès le commerce des macaques de Malaisie, bien que le commerce d'autres populations se soit accru. Par exemple, les exportations des Philippines ont doublé au cours de l'année qui a suivi l'interdiction faite en Malaisie. Les exportations d'Indonésie, qui avaient chuté de 1981 à 1984 se sont également accrues. Il semblerait, en tout état de cause, que l'interdiction faite en Malaisie au milieu des années 1980 ait eu pour effet de déplacer la demande internationale et donc d'accroître la pression sur les populations des Philippines et d'Indonésie. En 1994, ces deux derniers pays ont pris des mesures interdisant l'exportation des macaques sauvages.

39. P. Sand, dir. publ. (1992), *op. cit.* Chapitre II, (18), pages 79-86.
40. Wijnstekers (1995), *op. cit.* page 236.
41. *Ibid*, note 94, p. 76
42. Sand (1997), note 150.
43. Résolution de la Conférence 9.24.
44. Définition figurant dans le mandat fixé par les Experts des échanges et de l'environnement de l'OCDE, au cours de leur Session conjointe de juin 1996.
45. Dans le différend Thon-Dauphin II (1994), on a fait valoir que les dauphins étaient protégés par la CITES, mais le groupe spécial n'a pas abordé cette question dans ses conclusions.
46. Par conséquent, cette section ne commente pas la nature des relations, à supposer qu'elles existent, entre certains autres accords couverts par l'OMC (notamment ceux sur les procédures en matière de licences d'importation, les obstacles techniques au commerce et l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires) et la CITES.
47. WT/CTE/1, 12 novembre 1996, paragraphe 178.
48. La question de la "similitude" pourrait évidemment s'appliquer à d'autres dispositions du Traité.
49. Il convient de noter que, lors des discussions de la session du Comité préparatoire, tenue à Londres (pour l'OIC, devenue ensuite le GATT), on a déclaré au sujet du terme "produit similaire" : "l'expression prend des sens différents dans différents contextes du projet de Charte ". (cité dans l'*Index analytique*, vol. 1, p. 35).
50. Convention de Vienne sur le droit des traités, articles 30(3) et 30(4)
51. R. Hudec, "GATT Legal Restraints in the Use of Trade Measures against Foreign Environmental Practices", in Bhagwati et Hudec, *Fair Trade and Harmonization: prerequisites for Free Trade?* Vol. 2, p. 121, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996 (ce membre de phrase a été mis en gras pour en souligner l'importance).
52. *Ibid*.
53. WT/CTE/1, 12 novembre 1996
54. Le tableau 1.6 ci-avant donne la liste des pays non Parties à la CITES et indique s'ils adhèrent à l'OMC.
55. WCMC (1996), "The impact of wildlife trade bans (pilot study)", Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, Cambridge, (Royaume-Uni).

56. ERM (1996), *op. cit.* pages 52, 58, 77, 79.
57. WT/CTE/1, 12 novembre 1996, paragraphe 175

## Chapitre 2

# EXPÉRIENCE RELATIVE À L'UTILISATION DES MESURES COMMERCIALES DANS LE CONTEXTE DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL SUR DES SUBSTANCES QUI APPAUVRISSENT LA COUCHE D'OZONE

### Introduction<sup>1</sup>

L'ozone a été découverte en 1840. Elle a été détectée pour la première fois dans la stratosphère terrestre vers 1880. Des chlorofluorocarbones (CFC) ont été produits pour la première fois en Belgique en 1892, et General Motors, aux Etats-Unis, a montré en 1929 qu'il s'agissait d'un fluide caloporteur efficace (Brack, 1996, p. 5). En 1974, les CFC ont été accusés de détruire des volumes non négligeables d'ozone troposphérique. Aux Etats-Unis, ils ont été interdits en tant qu'agents dispersants dans les aérosols non essentiels en 1978. Peu après la signature de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone en 1985, la British Antarctic Survey présentait des preuves de l'existence d'un "trou" dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique. Le Protocole de Montréal est entré en vigueur en 1989 et prévoyait l'élimination progressive de certaines substances appauvrissant l'ozone (SAO). A la faveur d'amendements et d'ajustements, de nouvelles substances ont été inscrites sur la liste et le processus a été accéléré. A l'occasion de la neuvième réunion des Parties au Protocole de Montréal, en septembre 1997, on lisait dans la presse : "Ouf, la couche d'ozone pourrait être sauvée"<sup>2</sup>.

En l'espace d'une décennie, le monde a sensiblement réduit l'utilisation de certains produits chimiques auparavant jugés indispensables dans une multitude d'applications. Des études scientifiques récentes montrent que la quantité de substances nocives pour la couche d'ozone qui entre dans l'atmosphère est en diminution. A supposer que tous les pays continuent de respecter le calendrier fixé par le Protocole, il est prévu que la couche supérieure de l'atmosphère cessera de s'appauvrir en ozone en l'an 2000 et se rétablira en 2040<sup>3</sup>. C'est pourquoi de nombreux commentateurs estiment que la Convention de Vienne, et le Protocole de Montréal qui en découle, comme l'un des accords sur la protection de l'environnement les plus fructueux du monde.

La couche d'ozone est l'un des quelques exemples de ressources environnementales véritablement mondiales. Elle protège toutes les formes de vie sur la terre. C'est l'archétype du bien d'intérêt général : on ne peut refuser à personne d'en bénéficier, et quiconque peut l'utiliser sans entamer sa disponibilité pour d'autres. La tragédie du patrimoine commun s'applique donc : en l'absence de coopération internationale, il ne peut pas exister d'incitation commerciale satisfaisante visant à protéger la ressource, alors qu'elle est essentielle au bien-être de tous. En outre, les émissions de SAO ont, quantitativement, les mêmes effets néfastes où qu'elles se produisent dans le monde. Une réaction internationale s'imposait donc, et le Protocole de Montréal a été ratifié par 163 pays à ce jour<sup>4</sup>.

Ce Protocole introduit plusieurs innovations très importantes dans le droit environnemental international, dont les quatre principales sont les suivantes : son mécanisme de financement ; la prise en compte rigoureuse et systématique des facteurs scientifiques, économiques et techniques ; la procédure de renforcement progressif des réglementations ; et les procédures de mise en conformité. Par ailleurs, il s'appuie sur les restrictions aux échanges, ce qui était nouveau : les mesures commerciales sont utilisées depuis longtemps sous différentes formes dans les accords environnementaux ou autres, mais le Protocole de Montréal a été le premier à les appliquer dans le cadre d'un dispositif aussi vaste et aussi intégré, abordant un problème réellement planétaire. Alors même que la mise en œuvre du Protocole se poursuit et que les substances nocives pour l'ozone sont progressivement éliminées, on continue de proposer de nouveaux types de mesures commerciales pour résoudre certains problèmes résiduels comme le commerce illégal.

Le présent chapitre est consacré aux mesures commerciales et à leur efficacité. Néanmoins, il n'est pas possible de les analyser sans comprendre le système où elles s'inscrivent. C'est pourquoi la deuxième section étudie le contexte environnemental et industriel. La troisième section décrit les principales caractéristiques du Protocole de Montréal, y compris les mesures commerciales. La quatrième section insiste sur les objectifs et l'efficacité des mesures commerciales, tandis que la cinquième section aborde le problème du manquement aux obligations. Les aspects concernant les pays en développement sont brièvement présentés dans la sixième section, suivie de la conclusion.

### **Contexte environnemental et industriel<sup>5</sup>**

La fine couche d'ozone de la stratosphère, située entre dix et quinze kilomètres au-dessus de la Terre, absorbe la quasi-totalité des rayons ultraviolets de type B (UV-B) émis par le soleil et protège toutes les formes de vie de la planète (Secrétariat Ozone, 1997). Au début des années 70, les scientifiques soupçonnaient le chlore présent dans l'atmosphère à cause des émissions de CFC d'endommager la couche d'ozone. En 1974, Mario Molina et Sherwood Rowland, de l'Université de Californie (Irvine) ont effectué des études importantes qui ont montré que certains produits chimiques émis dans l'atmosphère, notamment les CFC, ne subissent pas de décomposition chimique ou ne redescendent pas dans la biosphère ou la troposphère : parce qu'ils ont une structure chimique stable, ils demeurent intacts et poursuivent leur ascension vers la stratosphère<sup>6</sup>. Ils s'y décomposent sous l'effet d'une interaction chimique catalysée par les rayons ultraviolets, laquelle libère une grande quantité de chlore et est suivie d'une réaction chimique en chaîne qui aboutit à la destruction de l'ozone (Twum-Barima et Campbell, 1994, p. 7).

Depuis, l'observation de l'atmosphère a montré que l'ozone était détruite au rythme de 5 pour cent tous les dix ans au-delà des altitudes moyennes et élevées, et qu'un "trou" se formait une fois par an au-dessus de l'Antarctique (Secrétariat Ozone, 1997, p. 1). En 1995 par exemple, le trou dans la couche d'ozone représentait 22 millions de kilomètres carrés, soit à peu près deux fois la superficie de l'Europe. La même année, il s'est maintenu 77 jours, un record depuis le début des observations, mais un record battu l'année suivante. Une diminution de 1 pour cent de l'ozone stratosphérique induit une augmentation de 1 à 2 pour du rayonnement UV-B. Cela suppose entre 100 000 et 150 000 cas de cataractes supplémentaires chaque année, ou un accroissement de 2 pour cent de la fréquence de certaines formes de cancer de la peau (Brack, 1996, p. 9).

L'augmentation du rayonnement UV-B accroîtrait la fréquence des cancers de la peau, des maladies ophtalmiques et des cataractes chez les humains, porterait atteinte au système immunitaire des organismes vivants, entraverait la croissance des plantes et réduirait les rendements agricoles, tuerait des organismes aquatiques jouant un rôle important dans la chaîne alimentaire marine (quelque 30 pour cent des protéines animales, dans le monde, proviennent des océans) et accélérerait la

dégradation des matériaux utilisés en plein air, notamment celle des plastiques, des peintures et du bois. En outre, le changement du volume d'ozone à d'autres altitudes pourrait se répercuter sur la structure des températures et sur les courants de circulation dans la stratosphère, ce qui aurait des retombées importantes sur le climat de la planète (Twum-Barima et Campbell, 1994, p. 7).

Le Protocole de Montréal prévoit une importante réduction de la production et de la consommation de certaines substances chimiques, à savoir les CFC, les halons, le tétrachlorure de carbone, le méthylchloroforme, les hydrocarbures partiellement chlorofluorés (HCFC), les hydrocarbures partiellement bromofluorés (HBFC) et le bromure de méthyle.

Les CFC sont utilisés comme agents dispersants dans les aérosols, agents d'expansion dans les mousses, réfrigérants dans les réfrigérateurs et les systèmes de climatisation, solvants dans l'industrie électronique, agents de nettoyage à sec et de dégraissage des métaux. Les halons sont principalement employés dans les systèmes civils et militaires de protection contre les incendies, le méthylchloroforme comme solvant, le tétrachlorure de carbone comme matière première pour la fabrication des CFC, le bromure de méthyle comme pesticide et fumigant pour les sols et les produits agricoles, et les HCFC et HBFC comme substituts aux CFC. Ces derniers sont extrêmement utiles : ils ont un coût de production bas, ne sont pas toxiques, et sont ininflammables et chimiquement stables.

De ce fait, les découvertes scientifiques n'étaient pas bienvenues du point de vue industriel et économique. En outre, le personnel politique et la communauté scientifique ont d'abord accueilli avec scepticisme et inquiétude les données concernant l'ozone. Rétrospectivement, il peut sembler que l'élimination des produits chimiques nocifs pour la couche d'ozone ne posait pas beaucoup de problèmes, mais il n'en allait pas de même à l'époque. Aux États-Unis, des études de cas ont montré que l'emploi des CFC, dans de nombreux secteurs d'activité, a pu être supprimé plus vite que prévu, que les coûts ont été moins élevés qu'on ne le redoutait et que les avantages pour l'environnement ont été plus grands qu'on ne s'y attendait.

*En 1987, l'industrie des États-Unis utilisait un tiers de l'ensemble des CFC produits dans le monde, et les ventes annuelles réalisées par les entreprises américaines concernant ces produits représentaient 500 millions de dollars. Les biens et les services en rapport avec les CFC pesaient 28 milliards de dollars par an et les équipements installés utilisant des CFC représentaient plus de 128 milliards de dollars. On retrouvait partout ces substances bon marché, non toxiques et ininflammables, dans les systèmes de réfrigération aussi bien que dans la fabrication des appareils électroniques. Tous les secteurs d'activité prétendaient à l'unisson qu'il n'existait aucune solution de rechange acceptable et économiquement viable, que le passage à des substituts serait onéreux et prendrait beaucoup de temps, et que les performances des produits s'en ressentiraient. Mais la catastrophe ne s'est pas produite et la réalité semble toute différente lorsque l'on se penche sur les efforts consentis pour aboutir à l'élimination exigée par le Protocole de Montréal. (Cook, 1996a, p. 1)*

Compte tenu des doutes scientifiques et des incertitudes quant aux répercussions économiques qu'induirait des mesures de réduction, les initiatives internationales ont d'abord visé à intensifier la recherche et les échanges d'informations. Le "Plan mondial d'action concernant la couche d'ozone" approuvé en 1977 et placé sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) mettait l'accent sur la poursuite des recherches. Les négociations en vue d'un accord international sur la réduction de l'utilisation des CFC ont démarré en 1981, mais n'avançaient que lentement. Les États-Unis, après avoir interdit l'utilisation des CFC dans les agents dispersants d'aérosols employés dans les applications non essentielles en 1978, ont proposé de réglementer l'utilisation des CFC à l'échelle internationale dans plusieurs secteurs, à commencer par celui des aérosols. Le Canada, la Suède et la Norvège avaient eux aussi pris des mesures similaires à l'échelon

national. La CE a préféré limiter la capacité de production de CFC de manière plus générale. Lorsque la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone a été approuvée, en mars 1985, aucun accord n'avait été obtenu sur les stratégies d'élimination.

A la faveur de la Convention de Vienne, les États s'engageaient à protéger la couche d'ozone et à coopérer mutuellement dans les domaines de la recherche scientifique et des échanges d'informations, en vue de faire progresser la compréhension des phénomènes atmosphériques et certaines connaissances techniques et économiques. Surtout, la convention définissait les règles juridiques devant présider à l'élaboration des futurs protocoles qui s'inscriraient dans son cadre. La Convention de Vienne est en effet une convention cadre : elle n'instaure pas, en elle-même, de réglementations sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Les négociations au sein d'un groupe de travail ont commencé immédiatement après l'adoption de la convention, en vue d'aboutir à un accord sur des réglementations contraignantes.

D'après de nombreux commentateurs, la découverte du trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique, seulement deux mois après l'adoption de la Convention de Vienne, a donné une forte impulsion aux négociations ultérieures. Cet événement, dramatique, a favorisé la mobilisation de l'opinion publique, et l'industrie a commencé à reconnaître qu'il était inévitable de soumettre les SAO à une réglementation. DuPont, principal fabricant américain de CFC, a annoncé en octobre 1986 que des substituts aux principaux CFC seraient disponibles sur le marché en grande quantité dans les cinq ans, sous réserve que des incitations appropriées soient mises en place. Le Protocole de Montréal a été adopté en septembre 1987 dans le cadre général de la Convention de Vienne et prévoyait des réductions importantes de la production et de la consommation de CFC.

## **Présentation du Protocole de Montréal**

Les divers instruments utilisés dans le Protocole de Montréal tel qu'amendé au cours des réunions successives des Parties constituent une approche intégrée conçue pour réduire puis pour supprimer, dans le monde entier, les activités qui produisent des SAO, et pour minimiser le coût des restructurations, notamment dans les pays en développement. Ces instruments sont liés entre eux. Pour les besoins de ce rapport, ils sont regroupés par catégories comme suit : réglementation de la production et de la consommation, mesures commerciales et aides financières.

### ***Réglementation de la production et de la consommation***

Les calendriers d'élimination applicables à la production et à la consommation de SAO constituent le mécanisme de réglementation essentiel du Protocole. Un riche débat a précédé l'adoption du texte pour déterminer s'il convenait de réglementer la consommation ou la capacité de production. Pour éviter qu'une région ou une autre puisse tirer un avantage commercial disproportionné de la situation, il a été décidé que la méthode la plus équitable consistait à contrôler les deux.

Sous sa forme initiale, le Protocole de Montréal portait sur huit substances chimiques (cinq CFC et trois halons). La production et la consommation de CFC devaient être réduites, d'ici 1998, de 50 pour cent par rapport au niveau atteint en 1986 ; celles des trois principaux halons devaient être gelées au niveau de 1986 dès 1993. Le texte spécifiait les niveaux intermédiaires devant être atteints au fur et à mesure. A l'occasion des accords suivants, de nouvelles substances chimiques ont été ajoutées à la liste et les calendriers d'élimination progressive ont été resserrés, dans certains cas très sensiblement. Les réunions des Parties à Londres en 1990, à Copenhague en 1992, à Vienne en 1995 et à Montréal en 1997 ont toutes avancé les dates limites et augmenté le nombre de substances

concernées. Depuis la Convention de Vienne, les Parties se sont explicitement engagées à analyser régulièrement les données en vue d'accélérer l'élimination des SAO.

Le tableau 2.1 ci-après indique les dates limites initialement prévues et les dates limites en vigueur, décidées lors de la dernière réunion des Parties à Montréal, en septembre 1997.

Dans le cadre du Protocole de Montréal, la catégorie "pays en développement" est plus précisément constituée des pays visés à l'Article 5 du texte, c'est-à-dire les pays en développement dont le niveau calculé annuel de consommation des substances réglementées est inférieur à 0,3 kilogramme par habitant. (Dans ce document, les termes Parties/pays développés ou en développement sont considérés comme synonymes des expressions Parties/pays non visés ou visés à l'Article 5, respectivement.)

Du point de vue des procédures, une innovation importante imputable au Protocole de Montréal a facilité la modification des échéanciers d'élimination. Ces modifications sont appelées "ajustements". Une fois qu'elles sont approuvées par les Parties lors d'une réunion (en théorie par un vote à la majorité, mais dans la pratique, par voie de consensus), elles s'appliquent obligatoirement à toutes les Parties au Protocole six mois plus tard. Un "amendement" au Protocole est nécessaire pour ajouter une substance chimique à la liste des produits réglementés, modifier un article ou ajouter un article. Aux termes de l'Article 9 de la Convention de Vienne, la majorité des deux tiers des Parties doit avoir ratifié un amendement pour qu'il prenne effet, sauf disposition contraire prévue dans l'amendement lui-même (ainsi, les amendements adoptés jusqu'alors stipulaient qu'un seuil de vingt ratifications était suffisant à leur entrée en vigueur). Les amendements ne lient que les Parties qui y souscrivent.

La production s'entend de la quantité de substances réglementées produites, déduction faite de la quantité détruite au moyen de techniques approuvées par les Parties, et de la quantité totale utilisée comme matière première pour la fabrication d'autres produits chimiques (dans les procédés qui transforment la nature chimique de la substance réglementée). La consommation est définie comme étant la production augmentée des importations, déduction faite des exportations. La formule est appliquée à un panier de produits chimiques comparables regroupés par catégories dans les annexes au Protocole et pondérés en fonction de leur potentiel de destruction de l'ozone. Ainsi, les cinq principaux CFC sont rassemblés dans le Groupe I de l'annexe A, et l'élimination progressive de la production et de la consommation est appliquée aux cinq produits en même temps : à l'intérieur du groupe, pendant la période de transition, les substances qui sont le plus facilement remplaçables par des substituts peuvent être supprimées en premier, ce qui réduit le coût global de l'opération.

Plusieurs nuances importantes modulent ces mesures. Premièrement, les pays en développement se sont vu accorder une période de transition de dix années supplémentaires par rapport aux pays considérés comme développés aux termes de l'Article 5. Les pays en développement n'ont pas été très nombreux à participer aux premières négociations du Protocole, et il a été estimé que ce sursis atténuerait les retombées économiques du passage à des substituts plus onéreux, sans accroître sensiblement l'impact négatif sur la couche d'ozone, les pays visés à l'Article 5 étant, par définition, de faibles consommateurs de SAO. Deuxièmement, les "applications essentielles" ne sont pas concernées, sous réserve de réexamens réguliers. Troisièmement, pour assurer l'approvisionnement des pays en développement sans encourager la création de nouvelles unités de production, les pays développés ont été autorisés à produire 15 pour cent au-delà des limites prévues pour satisfaire les besoins intérieurs fondamentaux des pays en développement. De ce fait, les exportations des pays développés destinées à répondre aux besoins fondamentaux des pays en développement sont toujours légales, jusqu'à concurrence de certaines limites.

**Tableau 2.1. Résumé des mesures prévues par le Protocole de Montréal**

Substances (référence)	Pays développés		Pays en développement <i>situation actuelle</i>
	<i>Calendrier initial</i>	<i>calendrier actuel*</i>	
CFC 11,12,113,114,115 (1986) Annexe A, Groupe I	Réduction de 50% en 1998 (Montréal)	Elimination fin 1995 <sup>a</sup> (Copenhague)	Elimination totale d'ici 2010
Halons 1211,1301,2402 (1986) Annexe A, Groupe II	Gel à partir de 1993 (Montréal)	Elimination fin 1993 (Copenhague)	Elimination totale d'ici 2010
10 autres CFC (1989) Annexe B, Groupe I	-20% d'ici 1993 (Londres)	Elimination fin 1995 (Copenhague)	Elimination totale d'ici 2010
Tétrachlorure de carbone (1989) Annexe B, Groupe II	-85% d'ici 1995 (Londres)	Elimination fin 1995 <sup>a</sup> (Copenhague)	Elimination totale d'ici 2010
Méthylchloroforme (1989) Annexe B, Groupe III	Gel en 1993 (Londres)	Elimination fin 1995 <sup>a</sup> (Copenhague)	Elimination totale d'ici 2015
HCFC – 40 substances (1989 plus 2.8% de la consommation de CFC en 1989) Annexe C, Groupe I	Gel à partir du début 1996 (Copenhague)	Réduction de 99.5% en 2020 <sup>b</sup> et élimination d'ici 2030 (Vienne)	Gel en 2016 au niveau de référence de 2015 Elimination totale d'ici 2040
HBFC Annexe C, Groupe II		Elimination d'ici fin 1995 (Copenhague)	Elimination en 1996 (utilisations non identifiées) (Vienne)
Bromure de méthyle (1991) Annexe E	Elimination d'ici 2010 (Copenhague)	Elimination d'ici 2005 <sup>a</sup> (Montréal II)	Gel d'ici 2002 au niveau de référence de 1995-98 puis Elimination d'ici 2015 (Montréal II)

\* Pour simplifier, seules les dates d'élimination finale sont mentionnées ici, mais des réductions intermédiaires sont aussi appliquées.

<sup>a</sup> A l'exception d'un tout petit nombre d'applications internationalement reconnues comme essentielles à la santé humaine et/ou aux usages en laboratoire et analytiques, et de l'utilisation dans les moteurs-fusées à poudre.

<sup>b</sup> Une consommation de 0,5 pour cent est autorisée entre 2020 et 2030 pour réapprovisionner les équipements de réfrigération et de climatisation.

<sup>c</sup> Exemptions pour les "applications essentielles". Réductions intermédiaires pour les pays développés de 25 pour cent en 1999, de 50 pour cent en 2001 et de 70 pour cent en 2003.

Montréal : décidé lors de la Conférence de 1987  
Copenhague : décidé lors de la réunion des Parties de 1992  
Vienne : décidé lors de la réunion des Parties de 1995  
Montréal II : décidé lors de la réunion des Parties de 1997

Quatrièmement, la production devant diminuer et les entreprises risquant de ne plus être viables en termes d'économies d'échelle, les textes prévoient des transferts de production entre les Parties, autorisés tant que la production cumulée totale ne dépasse pas le niveau fixé par les calendriers d'élimination. Ce dispositif est dit de "rationalisation industrielle". La production peut dépasser de 15 pour cent les niveaux prévus par les calendriers pour satisfaire les besoins intérieurs fondamentaux des pays en développement, et/ou la rationalisation industrielle. Cinquièmement, les quantités recyclées et utilisées n'entrent pas dans le calcul de la production, ce qui vise bien entendu à encourager le recyclage et la réutilisation. Enfin, depuis 1993, les exportations vers les États non Parties ne sont plus déductibles et sont incluses dans le calcul de la consommation des pays exportateurs concernés. Cette mesure vise à pousser ces derniers à convaincre leurs pays clients de signer le Protocole.

Ce texte fournit des définitions, stipule les exceptions et détermine les calendriers d'élimination, mais il n'indique pas précisément les mesures que chaque pays doit adopter pour atteindre les buts fixés. Il spécifie les résultats finaux qu'il faut obtenir, mais pas les moyens d'y parvenir. Une vaste gamme de mesures a donc été utilisée dans les différents pays concernés. Figurent parmi elles les taxes sur les SAO, les avantages fiscaux en faveur des substituts, les quotas de production, les quotas d'importation (dans certains cas négociables), l'interdiction des importations, les licences d'importation, d'exportation et de fabrication, l'obligation d'étiqueter les produits, les normes techniques de produit, l'interdiction de la consommation, les accords volontaires avec l'industrie et la promotion des substituts. Les dispositions commerciales font partie des instruments utilisés, car la réduction de la production et de la consommation nationales passe aussi, dans une certaine mesure, par la limitation des exportations et des importations. Au grand minimum, il est exigé de surveiller les importations et les exportations et de recueillir des informations à leur sujet, afin de pouvoir satisfaire aux obligations imposées par l'Article 7 du Protocole en matière de communication des données.

L'élargissement et l'approfondissement du dispositif de protection de la couche d'ozone s'appuient sur les évaluations scientifiques, économiques et techniques intégrées aux modalités de fonctionnement du Protocole de Montréal. Lors de la Première réunion des Parties en 1989, à Helsinki, quatre groupes d'experts ont été institués : le groupe d'évaluation scientifique, le groupe d'évaluation technologique, le groupe d'évaluation économique<sup>7</sup> et le groupe d'évaluation des effets sur l'environnement. C'est sur les rapports dressés par ces groupes que se fondent les débats visant à juger de la nécessité et de la faisabilité des initiatives d'élimination des SAO. Ils fournissent des informations sur les impacts environnementaux de la destruction de l'ozone, sur l'état de la couche d'ozone et sur la disponibilité et les caractéristiques économiques des technologies permettant le remplacement des substances incriminées [voir Benedick (1991), Brack (1996) et Twum-Barima et Campbell (1994)]. Cette intégration des connaissances scientifiques, technologiques et économiques, sans précédent dans un accord sur l'environnement, a également fait l'objet de plusieurs publications [voir Benedick (1991), Parson et Greene (1995), Ulfstein (1996) et Szèll (1991)]. Cette assise renforce l'efficacité et la légitimité du Protocole.

## *Mesures commerciales*

Les seules restrictions aux échanges explicitement prévues par le Protocole de Montréal concernent : les échanges avec les États non Parties ; l'engagement, plus récent, d'appliquer un système de licences aux échanges entre les Parties ; et l'interdiction, décidée il y a peu, des exportations de substances usagées et recyclées, applicable aux Parties qui ne sont pas en conformité avec les calendriers de réduction. Les mesures commerciales entre Parties et États non Parties sont conçues de façon à prendre en compte les échanges de SAO entre ces pays sous toutes leurs formes : substances chimiques, produits pouvant contenir des SAO, produits fabriqués à partir de celles-ci et techniques de production ou d'utilisation de celles-ci. Les mesures commerciales applicables aux différentes catégories de SAO sont sommairement décrites dans l'encadré 2.1 ci-après et expliquées plus en détail dans le texte qui suit.

### *Substances réglementées*

Entre dans la première catégorie de restrictions aux échanges définies à l'Article 4 du Protocole, intitulé "Réglementation des échanges commerciaux avec les États non Parties au Protocole", l'interdiction des importations (Article 4.1) et des exportations (Article 4.2) des substances réglementées entre Parties et États non Parties, sauf lorsque les États non Parties sont considérés par les Parties comme étant en conformité et ont communiqué les renseignements l'attestant (Article 4.8). L'importation de substances inscrites à l'Annexe A, les principaux CFC et halons, en provenance d'États non Parties a été interdite à partir de 1990, soit un an après l'entrée en vigueur du Protocole. L'importation de substances relevant de l'Annexe B (tétrachlorure de carbone, méthylchloroforme et les autres CFC) en provenance d'États non Parties a été interdite à partir d'août 1993, soit un an après l'entrée en vigueur de l'amendement de Londres. L'importation de substances relevant de l'annexe C, groupe II (HBFC) a été interdite à partir de juin 1995, soit un an après l'entrée en vigueur de l'amendement de Copenhague. Les importations de substances inscrites à l'annexe E (bromure de méthyle) en provenance d'États non Parties seront interdites un an après l'entrée en vigueur de l'amendement adopté lors de la réunion des Parties qui s'est tenue en 1997.

Initialement, seules étaient interdites les exportations des Parties visées à l'Article 5 (en développement) vers les États non Parties, mais cette particularité n'apparaît plus dans les amendements de Londres et de Copenhague, qui interdisent à la totalité des Parties d'exporter vers les États non Parties.

Le texte de l'Article 4 est devenu assez compliqué, car il tient compte des amendements qui ajoutent de nouvelles substances aux calendriers de réduction, dont les dates d'entrée en vigueur sont toutes différentes. Chacun des amendements ajoutant de nouvelles substances sur la liste doit être ratifié séparément par les Parties. Une Partie au Protocole qui ne ratifie pas un amendement adopté ultérieurement est considérée comme une non Partie en ce qui concerne les échanges portant sur les substances désignées par l'amendement en question. S'agissant des ratifications, la situation actuelle est la suivante : 166 pays ont ratifié la Convention de Vienne ; 163 ont ratifié le Protocole de Montréal<sup>4</sup> ; 116 ont ratifié l'amendement de Londres ; et 72 ont ratifié l'amendement de Copenhague.

## *Produits contenant des substances réglementées*

L'Article 4 interdit les échanges avec les États non Parties concernant les substances réglementées elles-mêmes, mais il porte aussi sur les produits qui *contiennent* ces substances. L'Article 4.3 du Protocole de Montréal initial demandait aux Parties, dans les trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur, de dresser en annexe une liste de produits contenant des substances réglementées figurant dans l'annexe A, c'est-à-dire des CFC et des halons. Les Parties souscrivant l'annexe devaient interdire

### **Encadré 2.1 Résumé des mesures commerciales adoptées à ce jour dans le cadre du Protocole de Montréal**

#### (a) Réglementation des échanges de SAO avec les États non Parties

(i) Substances inscrites à l'annexe A (principaux CFC et halons) :

- importations en provenance des États non Parties interdites à partir de janvier 1990.
- exportations interdites à partir de janvier 1993.

(ii) Substances inscrites à l'annexe B (tétrachlorure de carbone, méthylchloroforme et autres CFC) :

- importations et exportations interdites à partir d'août 1993 pour les États non Parties à l'amendement de Londres.

(iii) Annexe C - Groupe II (HBFC) :

- importations et exportations interdites à partir de juin 1995 pour les États non Parties à l'amendement de Copenhague.

(iv) Annexe E (bromure de méthyle) :

La neuvième réunion des Parties, en 1997, interdit les importations vers les États non Parties et les exportations qui en proviennent, dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de l'amendement.

#### (b) Réglementation des échanges de produits contenant des Sao avec les États non Parties

-L'importation des produits contenant des substances inscrites à l'annexe A (répertoriés dans l'annexe D) a été interdite à partir de mai 1992.

-La liste des produits contenant des substances inscrites à l'annexe B et à l'annexe C, Groupe II n'a pas été dressée.

#### (c) Produits fabriqués à l'aide de SAO mais n'en contenant pas

-La cinquième réunion des Parties a décidé qu'il n'était pas possible d'interdire ou de restreindre les échanges de produits fabriqués à l'aide de substances inscrites à l'annexe A mais n'en contenant pas.

#### (d) Des systèmes de licences doivent être appliqués aux échanges entre les Parties d'ici l'an 2000.

#### (e) Les Parties en situation de non conformité concernant une substance particulière doivent interdire les exportations de cette substance sous ses formes usagée, recyclée ou récupérée.

l'importation des produits répertoriés en provenance des États non Parties au Protocole, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'annexe. Des sous-paragraphes analogues ont été adjoints à l'Article 4.3, appliquant la même procédure aux produits contenant les SAO qui ont été ajoutées ultérieurement au dispositif de réglementation défini par le Protocole. La décision récente concernant le bromure de méthyle est une exception notable, car elle ne prévoit pas l'interdiction des échanges de produits contenant cette substance avec les États non Parties. Cela tient au fait que le Groupe d'évaluation technologique et économique (TEAP) n'a pas été en mesure d'identifier des produits *contenant* du bromure de méthyle au plein sens du terme. Le bromure de méthyle est très utilisé en tant que pesticide et fumigant. Des résidus en traces peuvent se retrouver dans certains produits agricoles, à la suite de l'emploi de bromure de méthyle comme fumigant dans les récipients de stockage ou de transport, mais ce serait très difficile à vérifier. Il est pratiquement impossible de vérifier si du bromure de méthyle a été utilisé *au cours du* processus de production. C'est pourquoi on n'a pas eu recours à des mesures commerciales sur ces bases. Les échanges avec les États non Parties de cylindres et de récipients qui contiennent du bromure de méthyle sont toutefois interdits.

Une liste de produits contenant des CFC et des halons répertoriés dans l'annexe A groupe I fait effectivement l'objet d'une annexe D au Protocole. Elle comprend six catégories de produits : appareils de climatisation des voitures automobiles et des camions ; appareils de réfrigération et climatiseurs/pompes à chaleur à usage domestique et commercial ; aérosols (autres que ceux utilisés à des fins médicales) ; extincteurs portatifs ; panneaux d'isolation et revêtements de canalisations ; et pré-polymères. Cette annexe est entrée en vigueur en mai 1992 et les Parties qui ne se sont pas déclarées opposées à la liste étaient tenues, en l'espace d'un an, d'interdire l'importation des produits en question en provenance d'États non Parties.

Aucune liste des produits contenant des SAO répertoriées dans les annexes B et C n'a été dressée. En effet, les substances elles-mêmes auraient été supprimées avant que l'interdiction des produits en contenant ait pu entrer en vigueur. Par ailleurs, les principaux pays producteurs avaient alors adhéré au Protocole, à telle enseigne que les Parties ont estimé qu'en regard des avantages pour la couche d'ozone, interdire l'importation de produits contenant les substances en question en provenance des États non Parties aurait été trop coûteux et aurait demandé des efforts trop importants.

Lors de la dernière réunion des Parties, en septembre 1997, la question de la réglementation des *exportations* de produits contenant des SAO a de nouveau été soulevée. Une proposition a été présentée par le groupe des pays africains qui considèrent que les importations de produits contenant des CFC, tels que les réfrigérateurs d'occasion, prolongent l'obligation dans laquelle ils se trouvent d'utiliser des technologies obsolètes, alors que les coûts qui seront induits par les restructurations ultérieures sont supérieurs aux avantages immédiats que présente l'utilisation desdits produits. Aucun engagement contractuel n'a été pris, mais dans la Décision IX/9, les Parties sont convenues :

*1. De recommander que chaque Partie adopte des mesures législatives et administratives, y compris sur l'étiquetage des produits et des équipements, en vue de réglementer l'importation et l'exportation, suivant les cas, de produits, d'équipements, de composants et de technologies dont le fonctionnement permanent suppose un approvisionnement en substances répertoriées dans les Annexes A et B du Protocole de Montréal, ceci afin d'éviter les effets néfastes liés aux exportations des produits et équipements utilisant des technologies qui sont ou seront bientôt obsolètes du fait du recours qu'elles font aux substances répertoriées dans les annexes A et B, et qui seraient incompatibles avec l'esprit du Protocole...*

2. *De recommander aux Parties non Article 5 d'adopter les mesures appropriées pour réglementer, en coopération avec les pays Article 5 importateurs, l'exportation de produits et équipements, ... dont le fonctionnement permanent suppose un approvisionnement en substances répertoriées dans les annexes A et B du Protocole de Montréal.*

L'obligation de recourir à des technologies obsolètes suscite donc des préoccupations, qui montrent que la stratégie des calendriers de réduction à deux vitesses applicables aux deux catégories de pays présente non seulement des avantages mais aussi des inconvénients pour les pays en développement. Le long sursis accordé à ces derniers induit une division du marché mondial entre les pays qui utilisent principalement des substances et des technologies anciennes, et ceux qui utilisent principalement des substances et des technologies nouvelles. Les échanges entre ces deux groupes peuvent donc donner lieu à des tensions. Par exemple, un pays peut craindre de devenir un marché réservé aux produits fondés sur des technologies obsolètes, un autre peut redouter de voir sa compétitivité industrielle diminuer du fait qu'il n'adopte pas des produits et des méthodes de production à la pointe du progrès.

#### *Produits fabriqués à partir de substances réglementées mais n'en contenant pas*

La troisième catégorie de restrictions aux échanges prévues par le Protocole concerne les produits *fabriqués à l'aide de substances réglementées mais qui n'en contiennent pas réellement*. L'Article 4.4 fait obligation aux Parties de décider de la possibilité d'interdire ou de limiter les importations, à partir de tout État non Partie, de produits fabriqués à l'aide de substances réglementées mais n'en contenant pas, et ce dans un délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du Protocole. Cette initiative tenait au fait que les CFC, d'une manière ou d'une autre, entraient dans le processus de production d'une très vaste gamme de produits, des appareils électroniques aux aliments surgelés. Si cela est jugé possible, les Parties annexent au Protocole une liste desdits produits, et celles qui ne s'y sont pas opposées interdisent, dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de l'annexe, l'importation des produits répertoriés. De nouvelles SAO étant ajoutées au Protocole, de nouvelles dispositions à l'avenant ont été adjointes à l'Article 4.4. Elles demandent aux Parties de déterminer s'il est possible de réglementer les échanges de produits fabriqués à l'aide de ces nouvelles catégories de substances réglementées mais n'en contenant pas. Aucune disposition ne prévoit de déterminer s'il est possible de restreindre les échanges de produits fabriqués à l'aide de bromure de méthyle mais n'en contenant pas.

La possibilité de limiter les échanges de produits fabriqués à partir de substances réglementées mais n'en contenant pas a été étudiée par le TEAP en 1993. D'après son rapport, il est possible, mais très onéreux, de détecter les résidus, présents à l'état de trace, de substances réglementées intervenant dans le procédé de fabrication de certains produits. Dans d'autres cas, par exemple lorsque les CFC étaient utilisés comme solvants dans la fabrication d'appareils électroniques, les SAO ont été jugées impossibles à détecter. La gamme de produits potentiellement fabriqués à l'aide de substances réglementées était encore immense. Il a finalement été estimé que les coûts induits par la détection des très petites quantités de substances néfastes utilisées pour fabriquer chaque produit n'étaient pas justifiés, tant s'en fallait, par les avantages qu'on en aurait retiré du point de vue de la protection de la couche d'ozone. Le TEAP n'a donc pas recommandé d'envisager des mesures commerciales dans ce domaine. Les Parties ont pris acte de cette recommandation lors de leur réunion de Bangkok en 1993, mais ont demandé au TEAP de réexaminer cette question à intervalles réguliers.

Il n'est donc pas tout à fait exclu que des mesures de ce type soient adoptées à l'avenir, mais c'est improbable.

### *Techniques de production et d'utilisation des substances réglementées*

Dans sa version initiale, le Protocole de Montréal fait obligation aux Parties de décourager l'exportation de techniques de production et d'utilisation de substances réglementées vers tout État non Partie (Article 4.5). Les Parties s'engagent aussi à s'abstenir de fournir des subventions, des aides, des crédits des garanties ou des programmes d'assurance pour l'exportation, vers les États non Parties, de produits, d'équipement ou de techniques de nature à faciliter la production de substances réglementées (Article 4.6). Il est clairement précisé que les dispositions de ces paragraphes 5 et 6 ne s'appliquent pas aux équipements servant à améliorer le confinement, la récupération, le recyclage ou la destruction des substances réglementées, ou de nature à favoriser la production de substances de substitution (Article 4.7). Ces mesures sont également appliquées au bromure de méthyle.

### *Systèmes de licences*

Face à l'aggravation du problème que pose le commerce illégal de substances réglementées, notamment de CFC, qui menace de saper la réglementation instaurée par le Protocole, des propositions ont été soumises à la réunion des Parties qui s'est tenue à Montréal en 1997. Une proposition contraignant toutes les Parties à assortir d'une licence toute activité d'importation ou d'exportation de substances réglementées a été adoptée. Cette disposition prendra force exécutoire au début de l'an 2000, ou dans un délai de trois mois après l'entrée en vigueur de l'amendement de Montréal, si celle-ci est postérieure. S'agissant toutefois de l'importation et de l'exportation de HCFC et de bromure de méthyle, les pays en développement peuvent retarder l'introduction d'un système de licences respectivement jusqu'en 2005 et 2002. De nombreuses Parties ont déjà mis en place des systèmes de licences pour se mettre en conformité avec les réglementations concernant la consommation et la production de SAO. En rendant ces systèmes obligatoires, le Protocole cherche à améliorer l'intégrité des informations recueillies dans le monde sur les échanges de substances réglementées. Ces échanges demeurent légaux entre les Parties dans plusieurs situations, par exemple dans le cas des substances recyclées ou lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins intérieurs fondamentaux des pays en développement, ce qui facilite les trafics illégaux perpétrés sous le couvert de la légitimité (voir ci-après *Commerce illicite*).

Les Parties, lors de leur réunion à Montréal, ont en revanche refusé une proposition comparable aux termes de laquelle les échanges auraient été interdits avec les Parties manquant à l'obligation de mettre en œuvre un système de licence (mécanisme d'application).

### *Exportation de substances appauvrissant l'ozone usagées, récupérées et recyclées*

Les Parties réunies à Montréal en septembre 1997 ont adopté une autre mesure commerciale qui interdit à toute Partie continuant de produire une substance réglementée au-delà de la date limite d'exporter cette substance sous forme usagée, recyclée ou récupérée. Cette disposition vise aussi à renforcer la lutte contre le commerce illégal, notamment contre celui qui est pratiqué dans les Parties qui ne sont pas en conformité avec les calendriers de réduction pertinents. Il est prévu de renforcer la lutte contre les échanges de nouvelles substances exportées en tant que substances recyclées, échanges qui ne font pas l'objet des réglementations du Protocole sur la consommation et la production. Cette mesure vise aussi à faire en sorte que les pays qui continuent à produire une substance sans respecter le calendrier d'élimination progressive de celle-ci utilisent leurs approvisionnements existants en substance recyclée, récupérée ou usagée pour les besoins de leur marché intérieur au lieu d'introduire ces approvisionnements dans le commerce international.

## *Assistance technique et financière*

Le Protocole de Montréal est un remarquable exemple d'intégration, dans un dispositif international de protection de l'environnement, de l'aide technique et financière aux pays en développement. L'Article 5.5 stipule que "le développement des moyens permettant aux Parties visées au paragraphe 1 de l'Article 5" de se conformer à leurs obligations "dépendra de la mise en œuvre effective de la coopération financière prévue à l'Article 10 et au transfert de technologie prévu à l'Article 10A".

La deuxième réunion des Parties, qui s'est tenue à Londres en 1990, a créé un Fonds multilatéral provisoire destiné à financer les "coûts supplémentaires reconnus d'un commun accord", induits par l'adhésion des pays visés à l'Article 5 au Protocole. Ce Fonds a été officiellement mis en place en décembre 1992. Les aides financières couvrent entre autres l'élaboration de programmes de pays destinés à évaluer les besoins des Parties visées à l'Article 5, l'organisation d'une coopération technique dont le but est de combler ces besoins, la diffusion d'informations, la formation, la mise en évidence et le suivi de débouchés en vue de coopérations bilatérales ou régionales, et le financement de projets d'investissement.

Il avait initialement été prévu de doter le Fonds multilatéral de 160 millions de dollars pour la période 1991-1993, auxquels sont venus s'ajouter 80 millions de dollars jugés nécessaires pour répondre à l'adhésion de l'Inde et de la Chine. Cinq cent dix millions supplémentaires ont été débloqués pour la période 1994-1996, et un réapprovisionnement de 540 millions pour 1997-99. Les Parties non visées à l'Article 5 contribuent au Fonds en vertu du barème d'évaluation de l'ONU. Seuls les pays de l'Article 5 grands consommateurs de substances réglementées participent à son financement. Les pays non visés à l'Article 5 ont la possibilité de fournir au maximum 20 pour cent de leur contribution sous forme d'aide bilatérale directe à des pays de l'Article 5.

Le comité exécutif du Fonds approuve les programmes de pays et les projets spécifiques proposés pour réduire l'utilisation des substances réglementées. Il compte quatorze membres, à savoir sept représentants des Parties visées à l'Article 5 et sept autres des Parties n'en relevant pas. La présidence et la vice-présidence sont confiées à tour de rôle à des représentants de l'un et l'autre groupes de pays. Cette structure vise à obtenir des décisions consensuelles, mais il existe aussi une procédure de vote qui exige une majorité des deux tiers dans chacun des deux groupes.

Quatre organisations contribuent au fonctionnement du Fonds : le PNUE, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) et la Banque mondiale. Les pays de l'Article 5 font appel à l'une d'entre elles pour procéder à une étude de leurs sources et de leurs utilisations de substances réglementées, et pour élaborer un plan de réduction. Lors de la neuvième réunion des Parties, en 1997, les organisations en question ont fourni les informations suivantes :

- Le portefeuille de projets en cours, à la Banque mondiale, représentait 250 millions de dollars, soit environ la moitié des ressources du Fonds à ce jour. Ce montant doit servir à éliminer plus de 50 000 tonnes de substances réglementées (en termes de potentiel de destruction de l'ozone) sur les quelque 200 000 tonnes restant en usage dans les pays de l'Article 5.

- Le PNUD dispose au titre du Fonds de 158 millions de dollars, ce qui devrait permettre d'éliminer 20 130 tonnes de SAO par an. A la fin juin 1997, il avait consacré 62 millions de dollars à 225 projets. Vingt et un de ses projets portent sur le renforcement des institutions et visent à aider les pouvoirs publics des pays bénéficiaires à formuler une politique nationale, à accélérer l'élimination des SAO et à assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes de pays.
- A ce jour, le programme de l'ONUDI porte sur près de 260 projets répartis dans 58 pays, pour un montant total de 111 millions de dollars. Une fois achevés, ces projets devraient se traduire par la suppression de 15 356 tonnes de substances réglementées. L'ONUDI a mis à l'étude le développement de nouvelles initiatives dans plusieurs domaines, dont l'utilisation d'un produit de remplacement pour le bromure de méthyle.
- Le Département industrie et environnement du PNUE aide 75 États à élaborer leur programme de pays et apporte un soutien institutionnel à 49 d'entre eux. Il gère également le programme d'échanges d'informations financé par le Fonds multilatéral et baptisé Action Ozone (voir ci-après). (Rapport de la neuvième réunion des Parties).

En marge du Fonds multilatéral, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) compte parmi ses quatre activités principales la lutte contre la destruction de la couche d'ozone. Il est à la disposition des pays en transition (qui ne peuvent pas recevoir l'aide du Fonds multilatéral dans la mesure où ils ne relèvent pas de l'Article 5). Les projets approuvés par le FEM totalisent 120 millions de dollars et contribuent à l'élimination d'une consommation annuelle de substances réglementées équivalente à 45 000 tonnes, dans onze pays. Six autres projets concernant l'ozone sont en cours de finalisation, et d'autres sont susceptibles d'être lancés dès que les derniers pays répondant aux conditions requises auront souscrit au Protocole. (Rapport de la neuvième réunion des Parties).

Destinée à mettre sur pied une aide financière en faveur d'une politique environnementale, cette initiative multilatérale n'avait pas de précédent et sa mise en œuvre a bien entendu posé des problèmes. Le premier d'entre eux est le rythme auquel les fonds ont été distillés, notamment dans les premières années. Les efforts se poursuivent en vue d'assouplir les procédures et de limiter les retards<sup>8</sup>.

En ce qui concerne la technologie, les Parties non visées à l'Article 5 se sont engagées à faire en sorte que des techniques appropriées soient mises à disposition "dans des conditions loyales et des plus favorables". Cette formulation n'est pas aussi tranchée que celle des pays en développement, qui revendiquent des transferts de technologies obéissant à "des termes non commerciaux et préférentiels". Le débat sur les termes et les conditions de la diffusion des techniques nécessaires à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du Protocole de Montréal se poursuit.

Dans la pratique, les transferts de technologie et l'aide technique qui y est liée se sont inscrits dans les projets d'investissement approuvés par le Fonds multilatéral, dans les programmes d'aide bilatéraux et dans le programme Action Ozone mis en œuvre par le PNUE. L'encadré 2.2 ci-après décrit les services d'échange d'informations techniques, de formation et de renseignements assurés par le Département industrie et environnement du PNUE. (Pour de plus amples détails sur les enseignements à tirer des transferts de technologie dans le cadre du Protocole de Montréal, voir Shende et Gorman, 1997).

### **Encadré 2.2 Action Ozone**

Depuis 1991, le Programme Action Ozone du PNUE-IE, à Paris, renforce la capacité des administrations (notamment des Unités Ozone Nationales) et de l'industrie, dans les pays en développement, à prendre en connaissance de cause des décisions concernant les technologies et les mesures censées se traduire par des activités rentables d'élimination des SAO, supposant une intervention externe minimale. A cette fin, le Programme fournit une gamme de services répondant directement aux besoins, dont :

#### ***Des échanges d'informations***

permettant aux responsables d'arrêter des mesures et d'approuver les investissements en connaissance de cause. On trouve parmi les informations et les outils de gestion déjà mis à la disposition des pays en développement la disquette du Centre d'information Action Ozone (AOIC-DV), un site Internet, un bulletin d'information trimestriel, des publications techniques spécialisées par secteurs destinées à faire connaître les technologies de remplacement, des conseils en gestion et un service de renseignements.

#### ***Des formations et des réseaux***

offrant une structure pour échanger les expériences, développer les qualifications, tirer parti des compétences des pairs et des autres experts du domaine de la protection de la couche d'ozone. Les ateliers de formation et d'utilisation des réseaux forment à la mise en œuvre et à la gestion des activités d'élimination et sont organisés à l'échelle régionale (les activités nationales bénéficient elles aussi d'un soutien). Actuellement, le Programme fait fonctionner sept réseaux régionaux et sous-régionaux de responsables SAO, qui regroupent 80 pays et grâce auxquels certaines Parties ont pris très tôt des mesures de mise en œuvre du Protocole de Montréal.

#### ***Des programmes par pays et un renforcement institutionnel***

en faveur de l'élaboration des stratégies et programmes nationaux d'élimination des SAO, notamment au bénéfice des pays faibles consommateurs. Actuellement, l'institution contribue à l'élaboration du programme de pays de 74 États et met en œuvre des projets de renforcement institutionnel dans 50 pays.

Source : site web Action Ozone : <http://www.unepie.org/ozonaction.html>

## **Objet et efficacité des mesures commerciales**

L'objet de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal étant assez bien délimité, il est relativement simple de vérifier si ces textes atteignent efficacement leurs objectifs environnementaux. En revanche, il est très malaisé de distinguer la part des seules mesures commerciales dans l'ensemble des résultats environnementaux obtenus. Certains objets ou objectifs particuliers des mesures commerciales peuvent être mis en évidence, notamment la promotion de la participation universelle et la lutte contre la délocalisation industrielle. Quoi qu'il en soit, nous ne nous trouvons pas dans une situation où à chaque instrument politique ne correspondrait qu'un objectif : des mécanismes divers ont en l'occurrence pour cibles les objectifs, plus circonscrits, des mesures commerciales.

Nous avons choisi de synthétiser les données disponibles à ce jour sur les résultats environnementaux du Protocole de Montréal. Nous examinons ensuite les objectifs plus circonscrits

des mesures commerciales, ainsi que la part des divers instruments politiques dans la réalisation de ceux-ci. Enfin, nous analysons la question de l'efficacité sous d'autres angles.

### *Efficacité environnementale du Protocole de Montréal*

L'objectif du Protocole de Montréal et de la Convention de Vienne est de "prendre les mesures appropriées pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes qui résultent ou qui risquent de résulter d'activités humaines qui modifient ou risquent de modifier la couche d'ozone". A cette fin, les Parties sont "déterminées à protéger la couche d'ozone en prenant des mesures de précaution pour réglementer équitablement le volume mondial total des émissions de substances qui l'appauvrissent, *l'objectif final étant de les éliminer* en fonction des connaissances scientifiques, compte tenu de considérations techniques et économiques, et [dans le souci de répondre aux] besoins des pays en développement (préambule au Protocole de Montréal ; c'est nous qui soulignons).

En partant des causes pour aller vers les effets, nous avons examiné quatre indicateurs d'efficacité environnementale : niveau de production et de consommation de SAO ; teneur en chlore de l'atmosphère ; état de la couche d'ozone ; et réduction des effets dangereux de l'accroissement du rayonnement.

#### *Production et consommation de substances appauvrissant l'ozone*

Les informations détaillées par pays et par substances réglementées doivent être fournies au Secrétariat Ozone. En août 1997, 113 pays sur 161 avaient transmis des données relatives à l'année 1995 et seulement 43 d'entre eux des données relatives à 1996. Ces informations n'ont pas encore été publiées sous forme compilée, mais des données par pays, pour chaque groupe de substances et à partir de 1994, sont disponibles sur Internet<sup>9</sup>. Les données d'ensemble de 1993 révèlent une réduction de 70 pour cent environ de la production et de la consommation des CFC et des halons dans les pays développés par rapport à l'année de référence, mais une augmentation dans les pays en développement. Globalement, la baisse de la production et de la consommation de CFC et de halons a été de 60 pour cent à peu près en 1993 (Brack, 1996, p. 28). Ce chiffre devrait être moins élevé aujourd'hui, mais nous ne disposons pas de statistiques officielles.

Le tableau 2.2 ci-après montre l'évolution de la consommation de SAO dans certains pays entre 1986 et 1994.

Comme on peut le constater, la production et la consommation de SAO ont beaucoup diminué mais n'ont pas été éliminées. Il subsiste même des utilisations essentielles pour les CFC et les halons. La production est toujours autorisée dans les pays développés (jusqu'à 15 pour cent du niveau de production de référence pertinent) afin de satisfaire les besoins intérieurs fondamentaux des pays en développement. Nous sommes encore loin des dates limites d'élimination pour les pays en développement et, dans le cas de certaines SAO, pour l'ensemble des pays.

La situation est particulièrement compliquée dans le cas des HCFC et du bromure de méthyle. Les HCFC sont réglementés depuis l'adoption de l'Amendement de Copenhague mais leur élimination n'est pas prévue avant 2020 (2040 dans les pays en développement), car ils sont utilisés comme substituts des CFC, plus néfastes. Le potentiel de destruction de l'ozone est de 1.0 pour le CFC-11, contre 0.11 ou moins pour les HCFC. Cela tient au fait que la majeure partie des HCFC émis au niveau du sol sont détruits dans la basse atmosphère avant d'atteindre la couche d'ozone

stratosphérique. Les HCFC sont utilisés comme substituts des CFC notamment dans le domaine de la réfrigération. C'est pourquoi seule la consommation des HCFC, et non la production, est soumise à une réglementation. Lors de leur dernière réunion, les Parties ont rejeté une proposition visant à accélérer le calendrier d'élimination des HCFC, au motif que ces substances demeurent préférables aux CFC et ont globalement un impact positif. Malgré tout, certains pays ont d'ores et déjà interrompu la production de HCFC. Les HFC et les PFC sont de puissants gaz à effet de serre et il y a donc une relation complexe entre le Protocole de Montréal et la Convention sur les changements climatiques à propos de ces substances.

Avant la réunion des Parties de septembre 1997, le Secrétaire exécutif du Secrétariat Ozone, M. K. Madhava Sarma, a estimé que le problème le plus important de l'ordre du jour était probablement celui des mesures de réglementation à appliquer au bromure de méthyle. Ce pesticide et fumigant constituait la plus importante SAO qui n'avait pas été soumise à un calendrier d'élimination par toutes les Parties. Cette question a fait l'objet d'un débat animé à Montréal, les points de vue divergeant sur la possibilité d'éliminer ce produit. Le rapport du TEAP avait auparavant estimé qu'il n'existait pas d'obstacle technique ou économique important à l'application de réglementations plus sévères au bromure de méthyle aussi bien par les pays de l'Article 5 que par les autres, et de réglementations identiques dans l'un et l'autre cas.

Récemment, l'élimination dans les pays développés, initialement prévue pour 2010, a été avancée à 2005, avec des exceptions en ce qui concerne les utilisations essentielles. Les réductions intermédiaires ont quant à elles été ramenées à 1999 (25 pour cent), 2001 (50 pour cent) et 2003 (70 pour cent). Les pays en développement, auxquels ne s'appliquait qu'un gel en 2002, ont accepté une réduction de 20 pour cent en 2005 et une élimination en 2015. Ils utiliseront une moyenne sur quatre ans entre 1995 et 1998 comme niveau de référence pour calculer les diminutions, et le calendrier de réduction intérimaire sera réexaminé en 2003.

Ainsi, on constate que la production et la consommation des principales SAO ont sensiblement baissé dans les pays développés, mais compte tenu du sursis de dix ans accordé aux pays en développement, il y règne une situation plus nuancée. Dans le cas des CFC, par exemple, ce n'est qu'en 1999 que les pays en développement se verront contraints de geler leur consommation et qu'en 2010 qu'ils devront l'éliminer totalement. Néanmoins, de nombreux pays en développement se sont engagés unilatéralement à devancer l'échéancier. Le PNUE indique à cet égard qu'en 1995, sur 60 pays de l'Articles 5 dont les programmes de pays ont été approuvés, 46 se sont engagés à éliminer complètement les SAO avant la date limite, c'est-à-dire avant 2010. Toutefois, comme l'indique le tableau 2.2, la Chine et la Russie sont de très gros producteurs, ce qui ralentit sensiblement la diminution globale

Quoi qu'il en soit, les résultats vont au-delà de ce qui était initialement considéré comme faisable et à ce jour, les SAO ont été éliminées avant que les dates limites ne deviennent exécutoires dans de nombreux cas.

L'accélération du processus d'élimination a été en grande partie facilitée par la mise au point plus rapide et meilleure marché qu'initialement prévu de substituts pour chaque catégorie de SAO. Le tableau 2.2 ci-après présente les produits de remplacement.

**Tableau 2.2 Consommation de chlorofluorocarbones et de halons dans certains pays, 1986 et 1994<sup>1</sup>**

Pays ou région	Utilisation		Evolution Pourcentage <sup>3</sup>
	1986 (nombre de tonnes pondéré par le potentiel de destruction de l'ozone de la substance concernée) <sup>2</sup>	1994	
Chine	46 600	90 900	+95
Comm./Union européenne	343 000	39 700	-88
Russie <sup>4</sup>	129 000	32 600	-75
Japon	135 000	19 700	-85
Japon	11 500	13 100	+15
Corée du Sud	8 930	10 800	+21
Mexique	11 300	7 780	-31
Brésil	4 660	7 230	+55
Thaïlande	2 390	7 000	+193
Inde	5 500	4 950	-10
Argentine	23 200	4 850	-79
Canada	3 840	4 760	+24
Malaysia	1 920	4 010	+109
Philippines	18 600	3 890	-79
Australie	4 590	3 130	-32
Venezuela	1 710	2 880	+69
Indonésie	18 700	2 420	-87
Afrique du Sud	10 600	1 680	-84
Pologne	1 850	1 530	-17
Ukraine	364 000	-91	-100
États-Unis			

Source : French (1997, p. 166), emprunté initialement à "The Reporting of Data by Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer", PNUÉ, Nairobi, 12 septembre 1996.

<sup>1</sup> La "consommation" correspond à la production (la quantité de substances produite dans une année plus les stocks à la fin de l'année considérée moins les stocks au début de l'année) augmentée des importations, et diminuée des exportations et des utilisations sous forme de matières premières. Ainsi, si une grande quantité de substances en stock est utilisée comme matière première pour fabriquer d'autres produits chimiques, le chiffre de la consommation peut être négatif, comme c'est le cas pour les États-Unis.

<sup>2</sup> Les diverses substances ne sont pas toutes aussi néfastes pour l'ozone. Ces chiffres renvoient au volume, en tonnes, des différents CFC et halons répertoriés dans l'annexe A au Protocole de Montréal (CFC-11, CFC-12, CFC-113, CFC-114, CFC-115, Halon-1211, Halon-1301, and Halon-2402) multiplié par leur potentiel de destruction de l'ozone respectif. La valeur affectée à ce potentiel correspond au rapport entre la capacité d'une substance donnée à détruire l'ozone et la capacité de destruction d'un volume équivalent de CFC-11.

<sup>3</sup> Les pourcentages ne correspondent pas forcément aux valeurs absolues car les chiffres sont arrondis.

<sup>4</sup> Données 1993.

**Tableau 2.3 Substituts des substances appauvrissant l'ozone**

Composé	Applications	Substituts de même nature <sup>1</sup>	Exemples de substituts de nature différente <sup>2</sup>
CFC	Frigorigènes	HCFC, HFC	En Allemagne, les frigorigènes hydrocarbonés (propane et butane) sont désormais utilisés dans les réfrigérateurs ménagers "Greenfreeze" de la marque Foron. La société Calor fabrique maintenant des frigorigènes hydrocarbonés utilisés dans les systèmes de refroidissement et de climatisation commerciaux. Ils sont utilisés dans certains bureaux et commerces au Royaume-Uni.
	Mousse isolante	HCFC, HFC	Demilec, premier fabricant de mousse au Canada, a récemment présenté "Sealection 500", isolant pour la construction à base de mousse d'uréthane flexible. Cette mousse est gonflée à l'eau et coûte moins cher que les produits concurrents. Certaines entreprises européennes utilisent des mousses rigides gonflées au moyen de cyclopentane, un hydrocarbure, pour isoler les réfrigérateurs.
	Agents dispersants d'aérosol	HCFC, HFC	Aux Pays-Bas, Airspray International fabrique des appareils aérosols propulsés à l'air. Les systèmes commercialisés par Blagden Spray, en Scandinavie, sont à base d'azote ou d'air comprimé. Aux États-Unis, ce sont les agents dispersants d'aérosol hydrocarbonés qui prévalent. D'après les estimations, ces substituts bon marché font économiser 165 millions de dollars par an aux consommateurs américains.
CFC/méthyl-chloroforme	Électronique, produits de nettoyage/solvants dégraissants	HCFC, HFC, PFC	Chez Texas Instruments, les changements de conception apportés aux procédés de production des appareils électroniques ont réduit les rejets de plomb dangereux et le nettoyage des circuits imprimés : les coûts de nettoyage annuels de l'entreprise ont baissé de 300 000 dollars. L'eau est utilisée pour le nettoyage de certains composants électroniques. Les solvants à base d'acide citrique sont efficaces pour le dégraissage.
Halons	Extincteurs	HFC, PFC	Après cinq ans de recherches, le Norwegian Fire Research Laboratory a conclu que l'eau était aussi efficace que les halons pour certains usages. "L'Inergen", mélange d'argon, d'azote et de dioxyde de carbone est très utilisé en Europe.
Bromure de méthyle	Pesticides polyvalents (fumigation des sols, zones de stockage des marchandises)	Pesticides chlorés, tels que mélanges "Telone" et "DD	Dans la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, qui s'appuie sur une gamme d'interventions recourant ou non à des produits chimiques, certains pays ont remplacé le bromure de méthyle. En Colombie, la stratégie de lutte intégrée contre les ennemis des cultures des producteurs de fleurs se fonde désormais sur le compost à la place du bromure de méthyle, d'où une économie de 1 900 dollars par hectare pour les horticulteurs. En Indonésie, aux Philippines et au Viet Nam, on utilise le dioxyde de carbone pour traiter les céréales en stock. Dans le Missouri, une usine Quaker Oats utilise la chaleur pour tuer les ravageurs dans les bâtiments.

Source : French (1997, p. 160-161)

<sup>1</sup> Aux termes du Protocole de Montréal, il est prévu d'éliminer les HCFC. Il n'est pas prévu d'éliminer les HFC et les PFC, mais ce sont de puissants gaz à effet de serre. Il n'est pas prévu non plus d'éliminer les pesticides répertoriés, mais ils sont cancérigènes.

<sup>2</sup> Cette grande catégorie comprend les produits chimiques plus simples et présents dans la nature, ainsi que les modifications de conception, qui permettent d'éviter de recourir à des produits chimiques.

De même, le virage technologique qui a permis d'abandonner les substances fluorocarbonées a été négocié beaucoup plus vite que prévu. Ainsi, en 1989, DuPont estimait qu'à l'horizon 2000, les CFC seraient remplacés par : les HCFC à hauteur de 30 pour cent, les HFC à hauteur de 9 pour cent, les matériaux récupérés et recyclés à hauteur de 25 pour cent et les produits de remplacement non fluorocarbonés à hauteur de 32 pour cent. Quatre ans plus tard, les estimations étaient les suivantes, respectivement : 11 pour cent, 15 pour cent, 29 pour cent et 49 pour cent (Brack, 1996, p. 31). Les innovations dans le secteur de l'électronique montrent peut-être mieux que tout autre exemple que les nouvelles méthodes de nettoyage sont souvent à la fois meilleur marché et moins néfastes pour l'environnement.

### *Teneur en chlore*

A la fin des années 80, les expéditions scientifiques envoyées dans l'Antarctique et l'Arctique ont montré que les modèles jusqu'alors utilisés pour prévoir les niveaux d'ozone n'étaient pas appropriés et avaient sous-estimé l'ampleur de la destruction de l'ozone (la destruction avait en fait déjà été plus importante que prévu). Cela a conduit les scientifiques et les responsables politiques à utiliser un nouveau concept pour mesurer le potentiel total de destruction de l'ozone des produits chimiques dans l'atmosphère, à savoir la teneur en chlore (Twum-Barima et Campbell, 1994, p. 21).

La figure ci-après représente le profil de la teneur en chlore prévu au siècle prochain, et la part des différentes SAO. Il est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les pays respectent le Protocole de Montréal et ses amendements de Londres et de Copenhague.

### *Couche d'ozone*

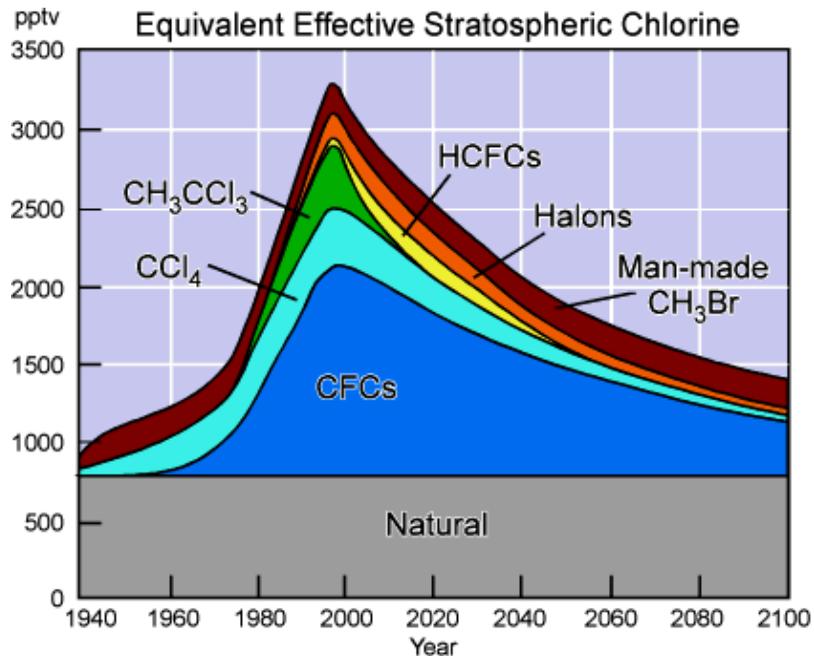
D'après les estimations actuelles, qui partent du principe que les obligations du Protocole seront respectées, la couche d'ozone commencera à se rétablir lentement aux alentours de l'an 2000 et reviendra à son état antérieur à l'apparition du "trou" en 2050. C'est ce qu'indique la figure ci-dessus, relatif à la teneur en chlore.

### *Réduction des effets nocifs de la destruction de l'ozone*

Comme l'a signalé M. Reuben Olembo, directeur exécutif adjoint du PNUE, on ignore en partie les coûts réels de la destruction de l'ozone dans son ensemble. Les cancers de la peau sont les plus faciles à quantifier. "D'après les résultats, malgré l'amendement de Copenhague de 1992, il était prévu que la destruction de la couche d'ozone se traduise par 33 000 cas supplémentaires de cancer de la peau aux États-Unis en 2050 (soit 10 pour cent de plus qu'actuellement) et 14 000 en Europe du Nord-Ouest. Il était prévu que cet indicateur atteindrait son apogée en 2060 puis diminuerait."<sup>10</sup>

Une étude conduite conjointement par des instituts de recherche néerlandais et américains (Slaper *et al.*, 1996) s'efforce de comparer le nombre de cas de cancer de la peau prévus dans trois scénarios différents : aucune restriction, restrictions prévues par le Protocole de Montréal initial et restrictions aux termes de l'amendement de Copenhague. En l'absence de réglementation des SAO, elle prévoit une *multiplication par quatre* des cas de cancer de la peau d'ici 2100 ; dans le cadre des restrictions imposées par le Protocole de Montréal initial, une *multiplication par deux*, d'ici l'an 2100

**Figure 2.1 Profil de la teneur en chlore jusqu'en 2100**



Source : Alternative Fluorocarbon Environmental Acceptability Study (AFEAS) ([http://www.afeas.org/atm\\_cl.html](http://www.afeas.org/atm_cl.html)), emprunté à Scientific Assessment of Ozone Depletion, 1994, Organisation météorologique mondiale, Global Research and Monitoring Project Report No. 37, pp. 13.11-13.12. La part naturelle comprend le chlorure de méthyle et le bromure de méthyle naturels. Le brome, quelle que soit son origine (halons et bromure de méthyle) est représenté sous forme d'équivalent chlore.

également ; et dans les conditions prévues par l'amendement de Copenhague, c'est en 2060 que l'augmentation du nombre de cas atteint son maximum relatif, se situant à environ *10 pour cent*. A titre indicatif, on estime que grâce aux dispositions du Protocole telles qu'amendées à Copenhague, le nombre de cas supplémentaires par million d'habitants, en 2100, sera de 6 494 inférieur au nombre de cas qui aurait été constaté en l'absence de restrictions aux États-Unis. Pour l'Europe, on estime le gain à 3 445 cas. A l'heure actuel, l'incidence de la maladie est d'environ 2 000 cas par million d'habitants aux États-Unis et de 1 100 par million d'habitants en Europe. Cette étude a été signalée à la neuvième réunion des Parties par le Groupe sur les effets environnementaux de la destruction de l'ozone.

## *Objet et efficacité des mesures commerciales*

Il existe diverses mesures commerciales que les Parties mettent en œuvre pour remplir leurs obligations en termes de consommation, de production et de transmission d'informations. Dans ce cas, l'objet est de mettre en place une réglementation complète des activités industrielles nationales qui utilisent et produisent des SAO et qui fonctionnent dans le contexte d'une économie mondiale intégrée. En termes économiques, les échanges constituent une "fuite" de l'économie intérieure. Dans les économies ouvertes, la consommation et la production totales comprennent les exportations et les importations.

Les mesures commerciales énoncées explicitement dans le Protocole sont quant à elles plus intéressantes du point de vue du débat sur les échanges et l'environnement, notamment celles qui réglementent les échanges entre Parties et États non Parties, figurant à l'Article 4. Comme dans le cas des mesures relevant des politiques nationales, l'objectif global est de parachever le dispositif réglementaire dont font l'objet les industries consommatrices et productrices de SAO. Ce but global, à savoir consolider le mécanisme pour éviter les fuites économiques et environnementales, peut être subdivisé en deux objectifs plus spécifiques (et néanmoins liés) : d'abord favoriser la participation universelle au Protocole, et ensuite, dans la mesure où ce premier objectif ne serait pas atteint, décourager la délocalisation des activités industrielles en cours d'élimination vers les États non Parties, ainsi que le développement de la production et de l'utilisation dans ces pays.

### *Participation universelle*

La protection efficace de la couche d'ozone est l'archétype de l'action en faveur d'une ressource mondiale nécessitant une concertation. Les émissions de SAO provoquent les mêmes dégâts quel que soit l'endroit sur la Terre d'où elles émanent. La dimension environnementale fait partie des raisons pour lesquelles la participation universelle au Protocole est jugée essentielle. Le Protocole de Montréal initial mettait avant tout l'accent sur les mesures que devaient prendre les pays développés, principaux producteurs et consommateurs de SAO. Néanmoins, les mesures commerciales relatives aux échanges entre Parties et États non Parties montraient clairement que le Protocole avait pour vocation de réglementer les activités industrielles concernées dans le monde entier. Les États non Parties (sauf s'ils étaient en conformité avec les réglementations édictées par le Protocole) risquaient d'être privés subitement des substances réglementées au lieu de pouvoir les éliminer petit à petit. En outre, les dispositions qui ouvraient la voie à la restriction des échanges avec les États non Parties concernant les produits contenant des SAO (réfrigérateurs) ou fabriqués à l'aide de substances réglementées mais n'en contenant pas (appareils électroniques) étaient porteuses d'un message économique très fort en ce sens que les secteurs industriels utilisant des SAO et tournés vers les exportations étaient condamnés à l'extinction dans les pays n'adhérant pas au Protocole.

Les mesures commerciales ont donc pour effet de décourager les pays de ne pas souscrire au dispositif (ou plus exactement, de ne pas se mettre en conformité avec les réglementations qu'il instaure), voire de les pénaliser à ce titre. De nombreux observateurs ont signalé que ce phénomène a de toute évidence joué un rôle dans la décision de plusieurs pays d'adhérer au Protocole<sup>11</sup>. La République de Corée est peut-être l'exemple le plus important. La production intérieure de SAO augmentait : elle était passée de 36 pour cent de la consommation en 1989 à 52 pour cent en 1990, et l'autosuffisance aurait probablement pu être atteinte. En outre, d'après les premières estimations, les coûts d'adaptation étaient beaucoup plus élevés que les ressources financières susceptibles d'être mises à disposition par le Fonds multilatéral<sup>12</sup>. Néanmoins, le secteur électronique de la Corée, important, tourné vers les exportations et

en expansion, dégageait 13,5 milliards de dollars de recettes à l'exportation en 1989 (O'Connor, 1991). Son accès aux grands marchés des États-Unis et d'Europe était menacé par les dispositions commerciales du Protocole. Le pays a donc adhéré à ce dernier en 1992 (Brack, 1996, p. 57).

Bien entendu, en souscrivant au Protocole, la Corée et tous les autres pays ne cherchaient pas seulement à éviter les restrictions commerciales susceptibles de toucher leurs exportations de produits contenant des SAO. Premièrement, ils étaient tous conscients de la nécessité de protéger la couche d'ozone, et le public était devenu très sensible à ce problème. Deuxièmement, ils avaient la perspective de bénéficier d'une aide financière pour atténuer les coûts d'adaptation. Troisièmement, il existait une coopération technique concernant les technologies de substitution. Quatrièmement, le sursis de dix ans était une sorte de traitement préférentiel en faveur des pays en développement. Cinquièmement, à partir de 1993, les exportations de SAO devaient être comptabilisées dans la production nationale, ce qui incitait les pays exportateurs à encourager leurs clients à adhérer au Protocole. Sixièmement, les grandes multinationales produisant et utilisant des SAO avaient clairement fait comprendre que ces substances seraient éliminées et que de nouvelles techniques de pointe les remplaceraient. Chacun de ces facteurs a joué dans la décision des différents pays d'adhérer.

Comme nous l'avons déjà signalé, les premières négociations relatives au Protocole de Montréal ont mis l'accent sur les principaux pays producteurs et consommateurs de CFC (membres de l'OCDE). Les pays en développement n'utilisaient qu'une petite quantité de CFC, mais il était prévu qu'elle augmente rapidement, la croissance économique rendant les réfrigérateurs et les systèmes de climatisation accessibles à des millions et des millions de consommateurs. L'Inde et la Chine représentaient à elles seules 40 pour cent de la population mondiale. Pour que les réductions obtenues dans les pays développés ne restent pas lettre morte, il fallait éviter que les grands pays en développement n'augmentent leur consommation de CFC. Bien entendu, ils n'étaient pas très disposés à mettre un frein à leur développement économique, au nom d'un problème qu'ils n'avaient pas créé (French, 1997). Parvenir à la participation universelle est donc devenu le thème principal de la réunion de Londres, organisée en 1990.

Le sursis de dix ans dont bénéficiaient les pays en développement visait à réduire le coût des ajustements et donc à encourager la participation, mais il était de toute évidence insuffisant pour entraîner une mobilisation générale, même conjugué aux restrictions commerciales contre les États non Parties. Le Mexique mis à part, peu de pays en développement ont adhéré au protocole avant la réunion de Londres, en 1990. Certains pays, notamment l'Inde et la Chine, ont clairement fait savoir que leur participation était subordonnée à une aide financière appropriée. Des négociations difficiles ont suivi, qui ont donné naissance au Fonds multilatéral. Ensuite, les adhésions se sont multipliées rapidement et la participation est aujourd'hui effectivement universelle.

Il est impossible de mesurer le rôle de chaque facteur, mais l'association des restrictions commerciales et de l'aide financière a constitué une incitation forte. Les mesures commerciales ont eu un effet d'accélération, le principe étant que plus les Parties sont nombreuses, plus il est intéressant d'adhérer, car la taille globale du marché représenté par les États non Parties diminue. Le rôle du Fonds a été déterminant pour atteindre la masse critique, c'est-à-dire obtenir l'adhésion de l'Inde et de la Chine, à la suite de quoi il était dans l'intérêt de pratiquement tous les autres pays, compte tenu des restrictions commerciales, de devenir Parties à leur tour. La participation étant quasi universelle, les restrictions commerciales applicables aux États non Parties n'ont plus vraiment de raison d'être et n'agissent plus. Néanmoins, la participation aux derniers amendements au Protocole n'est pas encore universelle.

## *Délocalisation industrielle*

Si les producteurs de SAO se contentaient de déplacer leurs unités de production sur le territoire d'États non Parties, cela exacerberait le problème de fuite environnementale dû à une participation non universelle. Les efforts des Parties visant à ralentir la destruction de la couche d'ozone seraient sapés. En outre, les États non Parties seraient avantagés économiquement, au moins à court terme. Ils se trouveraient en position de resquilleurs du fait qu'ils bénéficieraient des effets des initiatives des autres pays pour protéger la couche d'ozone et, simultanément, jouiraient des avantages économiques liés au développement de leur propre industrie productrice de SAO.

Les restrictions commerciales contre les États non Parties avaient aussi pour cibles des aspects économiques ou touchant la concurrence. Les entreprises étaient empêchées d'aller s'installer dans des États non Parties et d'exporter des substances et produits réglementés vers leur pays d'origine. De fait, la délocalisation à cette fin n'est intéressante que si la participation n'est pas universelle, de sorte que les deux objectifs sont étroitement liés. Dans la mesure où d'autres instruments politiques tels que le Fonds multilatéral ont beaucoup contribué à favoriser une vaste participation, ils ont donc aussi découragé la délocalisation des entreprises.

A telle enseigne que très peu d'exemples de délocalisation d'usines de SAO destinée à échapper au dispositif de réglementation ont été répertoriés. C'est la preuve du succès de la panoplie d'initiatives en faveur d'une participation étendue, y compris, mais pas seulement, des restrictions commerciales.

## *Autres indicateurs d'efficacité*

Il existe différentes façons d'étudier l'efficacité des accords multilatéraux sur l'environnement et des mesures commerciales qu'ils mettent en œuvre. Il est possible de se pencher sur les résultats environnementaux, mais il serait également intéressant de considérer le rapport coûts-avantages global. Les avantages environnementaux sont toujours extrêmement difficiles à quantifier, mais des tentatives ont été réalisées en ce qui concerne la protection de la couche d'ozone. En 1989, le Groupe d'évaluation économique a identifié, bien qu'il n'ait pas pu les quantifier, "des répercussions positives très importantes" de la réduction des SAO "sur la santé humaine et sur l'environnement". Il concluait que "la valeur monétaire des avantages que présente la sauvegarde de la couche d'ozone est indéniablement plus élevée que les coûts induits par la réduction des CFC et des halons" (Twum-Barima et Campbell, 1994, p. 27). De même, une récente étude canadienne<sup>13</sup> qui donne des estimations quantitatives de certains coûts et avantages a conclu que "les bénéfices des gestes que nous avons posés pour restaurer la couche d'ozone dépassent de beaucoup les coûts ; (...) le Protocole a débouché sur de vrais bénéfices pour la santé humaine et les ressources naturelles, [mais aussi pour] les secteurs commercial et industriel"<sup>14</sup>.

L'un des grands atouts du Protocole de Montréal est effectivement que les décisions relatives à l'élimination des substances sont prises compte tenu des coûts et des avantages économiques aussi bien que des connaissances scientifiques. Cette démarche, dès lors qu'elle est maîtrisée par les Parties, renforce indéniablement la crédibilité des décisions adoptées, ce qui stimule la mise en conformité et donc l'efficacité environnementale.

Le respect des obligations définies par le Protocole peut constituer un autre critère de mesure de l'efficacité. Cette question est abordée dans la section suivante.

## Questions de respect

Le Protocole de Montréal marque un progrès dans la façon dont les dispositifs juridiques internationaux traitent le problème de la non-conformité et de la mise en application. Le Comité d'application est souvent présenté comme un modèle possible pour les futurs accords multilatéraux sur l'environnement (Lang, 1996). Ses modalités de fonctionnement sont en cours de perfectionnement. Il est brièvement décrit ci-après.

Outre les aspects juridiques ayant trait à la mise en œuvre et au respect des dispositions, il convient de se pencher sur des cas concrets de non-conformité et de mesures visant à assurer le respect des obligations. Le Protocole de Montréal est en train de supprimer progressivement la production de SAO. A mesure que, globalement, les activités industrielles diminuent, les dernières clauses dérogatoires et vides juridiques du système réglementaire dans son ensemble font l'objet de pressions croissantes. De même, ils jouent un rôle plus important dans le débat sur les mesures. C'est le cas pour le commerce illégal, les échanges de substances recyclées et les effets du traitement différentiel en faveur des pays en développement.

### *Communication des données*

Un système qui impose des objectifs obligatoires mais laisse libre le choix des mesures destinées à les atteindre est plus subordonné qu'un autre au mécanisme de communication des données nécessaire au suivi de la mise en œuvre. M. K. Sarma, secrétaire exécutif du Secrétariat ozone, a signalé juste avant la neuvième réunion des Parties qu'en août 1997, 113 pays avaient transmis des informations relatives à 1995 et que 38 n'avaient pas encore fait parvenir leurs rapports. Seuls 43 États avaient communiqué des données relatives à 1996. Il convient donc de faire en sorte que les informations soient transmises plus ponctuellement<sup>15</sup>.

La Réunion des Parties (Décision IX/28) a approuvé un nouveau dispositif plus simple de communication des données et la simplification des formulaires de présentation des rapports. Elle a aussi demandé au Département industrie et environnement du PNUE d'élaborer un manuel sur la présentation et la transmission des informations, notamment sur les techniques de collecte de données, les noms commerciaux et les positions douanières, et qui donne également des conseils sur les secteurs susceptibles d'utiliser des substances réglementées.

### *Procédure relative à la non-conformité*

Comme l'a fait remarquer l'un des rédacteurs qui a participé à la mise au point de la procédure novatrice relative à la non-conformité, la difficulté consistait à concevoir un mécanisme qui soit efficace pour vérifier et assurer le respect des engagements, mais qui, aussi, aille globalement dans le sens de la protection de la couche d'ozone.

*Dès le départ, les rédacteurs ont eu à l'esprit un élément essentiel : l'objet du Protocole de Montréal (beaucoup diraient son seul véritable objet) était de favoriser la protection de la couche d'ozone. Dans cette perspective, les stratégies de contrôle habituelles étaient soit trop laxistes pour avoir un impact réel, soit trop strictes. Une nouvelle approche s'imposait, à mi-chemin entre les deux : un mécanisme non conflictuel, favorable à la conciliation et coopératif, qui ne heurterait pas les Parties ayant manqué à leur obligation de se mettre pleinement en conformité, les encouragerait et, en tout état de cause, les aiderait. Les rédacteurs avaient la conviction que si les Parties se sentaient soumises à une procédure*

*judiciaire sous une forme ou sous une autre, elles seraient sur la défensive, qu'elles se replieraient sur elles-mêmes et que ce serait la couche d'ozone qui, finalement, aurait à en pâtir. Ils ont donc adopté une démarche plus constructive et cherché un mécanisme propice à susciter la participation des Parties en difficulté plutôt que l'antagonisme, sachant que la non-conformité est souvent la conséquence ... de problèmes techniques, administratifs ou économiques.*

*Le mécanisme imaginé revêt la forme suivante. Si une Partie ou le Secrétariat a des doutes concernant les résultats d'une autre Partie dans le cadre du Protocole, il peut déposer un dossier devant un Comité d'application qui a pour mission d'instruire les dossiers en question, de demander et de recueillir des informations supplémentaires le cas échéant et, si nécessaire, de chercher à "obtenir une solution amiable" dans le respect du Protocole. Le mécanisme prévoit aussi qu'une Partie peut présenter au Comité un dossier sur sa propre situation, caractéristique qui illustre très bien la nature fondamentalement coopérative du processus. Le Comité d'application, composé non pas d'individus désignés à ce seul titre mais des représentants de dix Parties élus pour deux ans sur la base d'une distribution géographique équitable, n'a pas de pouvoir de décision. Les concepteurs du mécanisme avaient la conviction qu'il ne devait pas disposer d'une telle autorité, car il n'était pas pleinement représentatif de toutes les Parties. Néanmoins, le Comité doit rendre compte régulièrement de ses activités à la Réunion des Parties qui, en sa qualité d'organe souverain, a quant à elle le pouvoir de prendre certaines initiatives s'inscrivant dans le sillage des recommandations émises par le Comité d'application. (Ces initiatives peuvent par exemple consister à encourager une Partie à demander une aide financière au Fonds pour l'environnement mondial ou des conseils au Groupe d'évaluation technologique et économique du Protocole de Montréal ; à adresser un avertissement à une Partie qu'elle considère en défaut ; et même, peut-on dire, à prononcer une exclusion temporaire.) (Szëll, 1996, pp. 46-47).*

A ce jour, les cas particuliers de non-conformité ont mis en cause des pays en transition. Ils ont eux-mêmes déclenché la procédure applicable en cas de non-conformité. Le Comité d'application a demandé des informations complémentaires et adressé à la Réunion des Parties des recommandations quant aux mesures propices à la mise en conformité. La Réunion des Parties de 1997 s'est penchée sur la non-conformité de la Lettonie, de la Lituanie, de la Fédération de Russie (et de la République tchèque en ce qui concerne le bromure de méthyle). La principale conclusion, concernant les pays se trouvant dans une situation de non-conformité générale, a été que les demandes d'aide internationale adressées au Fonds mondial pour l'environnement devaient être considérées favorablement dans le but de permettre l'élimination des SAO.

Compte tenu de la taille de son secteur de production, la Fédération de Russie se trouve dans une situation particulièrement inquiétante. Elle n'a pas rempli ses obligations en 1996 et il devrait en aller de même en 1997. Les Parties ont pris note du fait qu'elle avait commencé à réglementer les exportations de SAO à partir de juillet 1996, et plus précisément qu'elle avait cessé d'en exporter sous forme usagée, neuve, recyclée ou récupérée, sauf à destination des Parties visées à l'Article 5 et des membres de la Communauté des États indépendants. Cette mesure a été adoptée dans l'objectif de réduire la taille des marchés de SAO et donc de faire progresser la mise en conformité de la Fédération de Russie, mais aussi pour contribuer à la lutte contre le commerce illégal international. Des restrictions analogues aux exportations ont été officiellement adoptées sous forme d'amendement au Protocole (voir ci-dessous).

A la neuvième réunion des Parties, un Groupe de travail spécial d'experts juridiques et techniques a été mis sur pied afin de poursuivre des travaux sur la révision de la procédure du Protocole de Montréal relative à la non-conformité. Les travaux de ce groupe comprendront un examen de cette procédure afin d'étudier toute proposition visant à la renforcer et à améliorer l'efficacité du fonctionnement du Comité d'application. Le Groupe de travail spécial sera composé de représentants de sept pays développés et de sept pays en développement et rendra compte à la dixième réunion des Parties, qui se tiendra au Caire (Egypte) en novembre 1998.

### ***Commerce illégal***

Les calendriers de réglementation prévus par le Protocole de Montréal réduisent progressivement la gamme de production et les échanges de SAO considérés comme légaux, mais l'apparition d'un commerce illégal leur a fait écho dans le monde entier et fait figure de talon d'Achille du dispositif. Le commerce illégal existe parce qu'une demande de CFC subsiste dans les Parties non visées à l'Article 5, parce que l'offre n'a pas été totalement supprimée et parce que les transactions demeurent autorisées sous plusieurs formes. La demande est destinée en grande partie à satisfaire les besoins des anciens équipements consommant des CFC, comme les systèmes de climatisation et les réfrigérateurs. Il existe des solutions de remplacement, mais plus onéreuses que les CFC, notamment les CFC échangés au marché noir. Il existe encore à la fois une offre illégale (c'est-à-dire correspondant à des situations de non-conformité) et une offre légale, assurée par les stocks de CFC neufs et recyclés, mais aussi par les nouvelles unités de production dans les pays non visés à l'Article 5.

Dans les pays en développement, la consommation et la production de CFC et d'autres SAO sont bien sûr autorisées, le gel devant prendre effet en 1999. Les pays développés peuvent continuer à exporter jusqu'à 15 pour cent de leur production de l'année de référence pour satisfaire les besoins intérieurs fondamentaux des pays en développement. Même dans les pays développés, il existe encore des exemptions en faveur de certains usages essentiels et l'utilisation de SAO sous forme de matière première est autorisée. Les substances recyclées ne sont pas soumises à la réglementation, à ceci près que les quantités échangées doivent être communiquées. Il existe donc de nombreuses occasions et de nombreux moyens de faire passer le commerce illégal pour des échanges autorisés. Il est possible de faire passer des CFC neufs pour des CFC recyclés, de ne pas procéder aux transbordements prévus, ou encore de tricher sur l'étiquetage, entre autres fraudes.

Les Parties, collectivement et individuellement, savent que le commerce illégal remet gravement en cause la conformité au Protocole et donc menace la couche d'ozone. D'après les estimations, ce phénomène porte sur 20 000 tonnes par an. On a dit aussi qu'à "Miami, à une époque, seule la cocaïne était plus chère au détail que les CFC" (*The Economist*, 19 septembre 1997). La neuvième réunion des Parties a pris plusieurs mesures dans le but d'améliorer la capacité des Parties à lutter contre le commerce illégal.

Premièrement, un amendement au Protocole a été adopté et impose à toutes les Parties de mettre en œuvre un système de licences d'importation et d'exportation. Dans la Décision IX/8 (Rapport de la neuvième réunion des Parties), les Parties ont stipulé que ces systèmes devaient :

*"(a) Contribuer à la collecte d'informations suffisantes pour permettre aux Parties de se mettre en conformité avec leurs obligations en matière de communication des données...;*

*(b) Aider les Parties à prévenir le commerce illégal de substances réglementées y compris, le cas échéant, au moyen de la notification et/ou de la transmission régulière d'informations par les pays exportateurs aux pays importateurs et/ou en autorisant la vérification croisée des informations entre pays exportateurs et pays importateurs".*

Des agents de liaison seront désignés dans le cadre des systèmes de licence, et les Parties visées à l'Article 5 pourront recevoir une aide à la conception, à la mise sur pied et à l'exploitation de ces systèmes. Ces derniers ne sont assortis d'aucun dispositif de notification et d'approbation préalables. Les échanges qui ne sont pas soumis à un système de licence ne sont pas jugés illégaux.

Deuxièmement, un nouvel amendement stipule que les Parties qui continuent de produire des SAO en violation des calendriers de réduction doivent interdire les exportations de la substance en question sous forme usagée, recyclée ou récupérée, sauf aux fins de destruction. Ce nouvel Article 4A est conçu pour limiter la quantité de SAO exportées à partir des pays en transition et étiquetées à tort comme des substances recyclées, compte tenu du fait que la production de SAO neuves se poursuit dans certaines Parties en violation des calendriers de réduction du Protocole de Montréal.

Troisièmement, "en vue de faciliter la coopération entre les autorités douanières et les autorités chargées du contrôle des SAO et pour assurer le respect des dispositions relatives aux licences", le PNUÉ et l'Organisation mondiale des douanes travailleront ensemble à l'amélioration de l'utilisation des positions douanières aux fins de détection des mouvements de SAO. Des positions spécifiques à chaque type de HCFC seront adoptées et une liste des positions douanières applicables aux SAO fréquemment commercialisées sous forme de mélanges sera dressée. (Décision IX/22, Rapport de la neuvième réunion des Parties).

Ces dispositions sont toutes des mesures commerciales, dans la mesure où elles contribuent à la lutte contre le commerce illégal. On peut certainement les juger nécessaires mais non suffisantes, en l'état, pour résoudre le problème dans son ensemble. La stricte application des législations nationales est bien entendu nécessaire elle aussi. Tant qu'il existera des calendriers d'élimination différenciés et que certains échanges s'effectueront dans la légalité, le contrôle du commerce illégal sera encore plus difficile que dans le cas d'une interdiction totale. L'interdiction absolue de la consommation ou des échanges engendre d'ailleurs elle aussi un commerce illégal, comme il a déjà été signalé à propos des conventions CITES et de Bâle. De sorte que les accords multilatéraux sur l'environnement qui interdisent l'utilisation ou les échanges de substances néfastes et néanmoins utiles doivent aussi prévoir des mécanismes permettant de lutter contre le commerce illégal, inévitable.

## **Relation entre le Protocole de Montréal et le système commercial multilatéral**

Cette section aborde certaines questions liées à la relation entre les droits et obligations découlant du Protocole de Montréal et ceux définis par l'OMC. Pour que ses objectifs environnementaux soient atteints, le Protocole fait appel à plusieurs mesures commerciales. La question de la relation avec le système juridique international régissant les échanges est donc importante dans le débat sur le commerce et l'environnement. Cependant, nous ne nous efforçons pas ici de déterminer de quelle manière un éventuel antagonisme juridique serait abordé ou réglé.

Il convient de rappeler dès maintenant qu'à ce jour, aucun antagonisme entre les obligations découlant des dispositions d'un accord multilatéral sur l'environnement et les droits conférés par le GATT n'a entraîné le déclenchement d'une procédure de règlement des contentieux dans quelque forum que ce soit, y compris devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Des raisons politiques évidentes expliquent cette situation, notamment le fait qu'il n'apparaît pas souhaitable de

remettre en question un traité multilatéral signé par de nombreux états. Le Protocole de Montréal a été souscrit presque universellement et la participation à ses amendements ultérieurs, bien que moindre, est élevée. Cela signifie qu'il est largement reconnu à l'échelle internationale, et limite les risques de contentieux.

### ***Parties au Protocole de Montréal et membres de l'OMC***

Avec 163 Parties, le Protocole de Montréal regroupe plus d'états que l'OMC. Les États non Parties au Protocole sont au nombre de 24 seulement et représentent environ 120 millions d'habitants au total, pour une population mondiale supérieure à 5 milliards d'habitants. Aucun grand producteur ou consommateur ne figure parmi elles, la plupart étant des pays nouvellement constitués ou en proie à un conflit armé. Comme nous l'avons déjà signalé, les Parties ne sont liées par les amendements au Protocole qu'à condition de les avoir ratifiés. La participation aux amendements postérieurs au Protocole n'est pas aussi universelle que la participation au Protocole lui-même, et on recense donc plus d'États non Parties en ce qui concerne les substances ajoutées ultérieurement (et répertoriées dans les annexes B, C et E) que pour les CFC et les halons désignés dans l'annexe A. Ainsi, l'amendement de Copenhague ne compte que 72 Parties. Légalement donc, de nombreux États non Parties pourraient éventuellement s'estimer lésés par les restrictions aux échanges entre Parties et États non Parties instaurées par les amendements ultérieurs. Cela étant, du point de vue politique, leur participation au Protocole général désamorce les contentieux potentiels.

Les mesures commerciales les plus importantes du Protocole sont celles qui réglementent les échanges commerciaux avec les États non Parties (Article 4). En théorie, un État non Partie (qui ne se soumet pas aux obligations du Protocole) membre de l'OMC est en position de reprocher à un autre membre de l'OMC de ne pas remplir les obligations découlant de son adhésion à cette organisation dès lors que, en sa qualité de Partie au Protocole, il met en œuvre l'Article 4 de ce dernier. Bien entendu, il ne s'agit ici que d'une hypothèse d'école. Abstraction faite des considérations développées ci-dessus, il est évident que moins les États non Parties sont nombreux, moins cette situation risque de se produire. Qui plus est, les États non Parties qui se soumettent aux obligations du Protocole et qui présentent au Secrétariat des informations en établissant la preuve sont exemptés des restrictions aux échanges énoncées à l'Article 4.

Aucun différend n'a surgi entre les Parties au Protocole de Montréal concernant des questions commerciales.

### ***Par quelles instances les différends éventuels seraient-ils examinés ?***

Si un quelconque différend se manifestait, il convient d'abord de déterminer quelles instances auraient à statuer, car cela peut avoir d'importantes répercussions sur le régime juridique à appliquer.

L'Article 11 de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone définit le mécanisme de règlement des différends entre Parties à la Convention et au Protocole de Montréal, en ce qui concerne l'interprétation et l'application des textes. En première instance, "les Parties concernées recherchent une solution par voie de négociation". Ensuite, "si les Parties concernées ne peuvent pas parvenir à un accord par voie de négociation, elles peuvent conjointement faire appel aux

bons offices d'une troisième Partie ou lui demander sa médiation". Les différends peuvent aussi faire l'objet d'un arbitrage ou être soumis à la Cour internationale de justice si les Parties concernées y agrément. Les différends portés devant cette dernière sont résolus conformément aux règles et principes du droit international.

Les procédures de règlement des différends de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal ne peuvent être invoquées que si les problèmes concernés portent sur l'interprétation ou la mise en œuvre de ces accords. Ni la Convention de Vienne ni le Protocole de Montréal n'imposent de restrictions commerciales entre Parties, mais un contentieux concernant une mesure commerciale pourrait certainement relever des procédures de règlement des différends prévues par le dispositif.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que, dans la section Conclusions et recommandations du rapport de décembre 1996 du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, les membres de l'OMC exprimaient leur opinion que "si un différend surgit entre des membres de l'OMC qui sont Parties à un accord multilatéral sur l'environnement au sujet de l'utilisation des mesures commerciales qu'ils appliquent entre eux au titre de cet accord, ils devraient essayer de le régler au moyen des mécanismes de règlement des différends prévus dans l'accord multilatéral sur l'environnement"<sup>16</sup>.

Dans l'éventualité où une procédure de règlement des différends relevant de l'OMC serait entamée, l'Organe de règlement des différends serait chargé de statuer conformément aux dispositions pertinentes de l'OMC et en vertu des "règles coutumières d'interprétation du droit international public" (Article 3(2) du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends).

### ***Quelques principes pertinents de l'OMC***

#### *Article I - Traitement général de la nation la plus favorisée*

L'Article I du GATT 1994 stipule qu'en matière de règles et de formalités (entre autres) liées à l'importation et à l'exportation, tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par un membre de l'OMC à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de tous les autres membres de l'Organisation.

On peut se demander si un pays qui met en œuvre ses obligations découlant du Protocole de Montréal pourrait se voir refuser le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée par un autre membre de l'OMC. Les restrictions aux échanges avec les États non Parties pourraient, en théorie, donner lieu à une situation de ce type.

Imaginons par exemple un pays A, Partie à l'amendement de Copenhague du Protocole de Montréal et membre de l'OMC, obligé d'interdire les importations de méthylchloroforme provenant d'un pays B, non Partie à l'amendement de Copenhague mais lui aussi membre de l'OMC. En vertu de l'Article I du GATT, le pays B peut faire valoir que le pays A accorde un avantage ou un privilège sur le produit lorsqu'il provient d'autres États Parties à l'amendement. Cet avantage consiste en l'occurrence à avoir le droit d'exporter vers le pays A.

Si une mesure adoptée en vertu du Protocole était jugée incompatible avec le principe de la nation la plus favorisée, il faudrait se demander si la restriction aux échanges pourrait malgré tout être justifiée devant l'OMC au nom d'une exception pertinente (voir la présentation de l'Article XX, ci-après).

#### *Produits similaires et procédés et méthodes de production*

Les mesures commerciales relevant de l'Article 4, qui demande aux Parties d'étudier la possibilité d'interdire ou de limiter les importations de produits fabriqués à l'aide de substances réglementées mais n'en contenant pas, peuvent poser un problème en ce sens qu'elles renvoient aux procédés et méthodes de production. A ce jour, les Parties au Protocole de Montréal ont estimé qu'en ce qui concerne les substances étudiées, il ne serait pas rentable d'essayer d'établir une discrimination entre les produits suivant que des SAO sont utilisées ou non pour les fabriquer. Le problème des procédés et méthodes de production ne se pose donc pas.

#### *Article III - Traitement national*

L'Article III du GATT stipule que les produits importés, une fois qu'ils ont traversé la frontière, doivent être traités de la même manière que les "produits similaires" du point de vue de la réglementation et des impositions intérieures. Diverses formes de réglementation et d'impositions sur les SAO ont été utilisées par les Parties dans l'objectif de satisfaire leurs engagements relatifs à l'élimination de consommation et de la production. Si elles s'appliquaient dans des conditions différentes aux produits importés et aux produits nationaux, on pourrait estimer qu'il y a infraction à l'Article III. Rien n'indique que cela ait été le cas à ce jour. Comme dans le cas de l'Article I, si cela se produisait, il conviendrait de se référer à l'Article XX (voir ci-après).

#### *Article XI - Elimination générale des restrictions quantitatives*

L'Article XI du GATT stipule qu'aucune prohibition ou restriction autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, ne peuvent s'appliquer aux produits importés ou exportés (malgré quelques exceptions non pertinentes en l'occurrence, par exemple en ce qui concerne les produits agricoles). En fait, il est interdit d'interdire les exportations et les importations.

Par conséquent, on pourrait avoir à se demander si l'interdiction des importations et des exportations prévues à l'Article 4 du Protocole de Montréal, ou si une interdiction des importations ou des exportations instituée par un gouvernement national dans le cadre de sa politique visant à limiter la consommation et la production aux plafonds autorisés, serait compatible avec l'Article XI du GATT. Comme les autres, cet article doit impérativement être interprété à la lumière des exceptions générales (voir ci-après).

#### *Article XIII - Application non discriminatoire des restrictions quantitatives*

Cet article porte sur les licences d'importation et d'exportation, les prohibitions et les contingents, et stipule que des produits similaires doivent être traités de la même façon quel que soit leur pays d'origine ou de destination. Comme dans le cas de l'Article I, des problèmes de discrimination liés à l'interdiction des importations pourraient se manifester du fait de la distinction établie entre Parties et États non Parties.

La récente décision d'imposer des licences d'exportation et d'importation dans le cadre des échanges entre les Parties pourrait elle aussi être en contradiction avec cet article. Les licences devant être mises en œuvre dans toutes les Parties, il ne semble pas que cette décision renforce la discrimination au-delà de celle qu'instaurent déjà les restrictions aux échanges entre Parties et États non Parties.

### *Accord sur les obstacles techniques au commerce*

L'un des accords liés à l'OMC, l'accord sur les obstacles techniques au commerce, peut aussi s'appliquer aux réglementations techniques utilisées par les pouvoirs publics nationaux pour mettre en œuvre le Protocole de Montréal (par exemple, aux réglementations techniques normalisant l'utilisation des SAO dans les extincteurs). Le paragraphe 2.2 de cet accord stipule que les réglementations techniques ne doivent pas être plus restrictives que nécessaires pour atteindre un objectif légitime. Or, la protection de l'environnement est répertoriée dans ce paragraphe parmi les objectifs légitimes.

#### *Article XX - Exceptions générales*

Les dispositions du GATT admettent dans certaines circonstances les restrictions aux échanges visant la protection de l'environnement. L'Article XX stipule (notamment) :

*Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures*

...

*b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;*

...

*d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord ;*

...

*g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ;*

...

Pour être en conformité avec l'Article XX, les mesures adoptées doivent remplir les conditions énoncées dans l'introduction de l'article et dans un des alinéas suivants. Les alinéas (b), (d) et (g) ci-dessus semblent être les plus pertinents.

Étant donné que le Protocole de Montréal exprime lui aussi le point de vue de la communauté internationale, on peut se demander si des experts de l'OMC pousseraient très loin l'interprétation des dispositions spécifiques de l'Article XX, dans le cas de mesures commerciales adoptées en vertu du Protocole. Ainsi, on pourrait supposer, bien que cela soit contestable, qu'il existe un consensus international sur la validité et la nécessité des instruments retenus pour atteindre les objectifs du Protocole de Montréal. Les experts pourraient également décider de consulter le Protocole ou ses groupes d'experts sur les problèmes particuliers soulevés par l'Article XX.

Aux fins d'interprétation des dispositions de l'OMC ou de la relation entre ces dispositions et les dispositions d'un autre accord international, le système de règlement des différends de l'OMC prévoit de recourir aux règles coutumières d'interprétation du droit public international, et de s'appuyer sur la Convention de Vienne sur le droit des traités. A ce jour, le système de règlement des différends de l'OMC s'est contenté de faire référence à certaines des règles d'interprétation de la Convention de Vienne aux fins d'éclaircissement des dispositions de l'Organisation. L'Article 31(3)(c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule que pour interpréter les dispositions d'un accord, il convient de tenir compte "de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties". Quoi qu'il en soit, le rôle du système de règlement des différends de l'OMC est de définir les droits et obligations déterminés par les accords du GATT.

Si l'on devait examiner le Protocole à la lumière des conditions énoncées dans l'Article XX ("discrimination arbitraire et injustifiable" et "restriction déguisée au commerce", dans l'introduction ; caractère "nécessaire", dans les alinéas (b) et (d), et dispositions particulières de l'alinéa (g)), il conviendrait d'invoquer, entre autres, les aspects suivants :

- la couche d'ozone constitue une ressource naturelle épuisable et sa destruction est néfaste pour la santé et la vie des personnes, des animaux et des végétaux ;
- il existe aujourd'hui un consensus international sur la nécessité d'agir ;
- le Protocole est subordonné à des évaluations scientifiques, économiques et techniques internationales des conditions nécessaires à la protection de la couche d'ozone ;
- l'Article 4 dispense les États non Parties des restrictions aux échanges si elles obéissent au Protocole et communiquent des informations à cet effet ; autrement dit, si discrimination il y a, elle n'est pas liée au refus d'adhérer au traité en soi ; et
- les mesures commerciales s'intègrent dans la panoplie des divers instruments d'action définis par le Protocole.

Du point de vue de l'application de l'Article XX(b), de précédents groupes spéciaux de l'OMC, dont aucun n'a étudié les mesures commerciales prises dans le cadre d'accords *multilatéraux* sur l'environnement, n'ont pas considéré des mesures commerciales comme "nécessaires" si "d'autres mesures compatibles ou moins incompatibles avec l'*Accord général* étaient raisonnablement accessibles (à un membre) pour atteindre son objectif de protection de la vie humaine, animale ou végétale".<sup>17</sup>

Notre analyse de ces scénarios hypothétiques s'arrête ici.

### **Aspects concernant les pays en développement**

Le Protocole de Montréal se caractérise notamment par le fait qu'il réserve une large place au principe de "responsabilité commune mais modulée". Tous les pays doivent apporter leur participation pour que la protection de la couche d'ozone soit efficace, mais ils peuvent le faire de diverses manières.

A l'origine, on considérait que le problème de la destruction de l'ozone était imputable aux pays développés, qu'eux seuls s'en préoccupaient et qu'il leur appartenait de le résoudre. Les questions liées à l'environnement sont devenues de plus en plus importantes, le Protocole de Montréal a été signé

et il est apparu de façon flagrante que les procédés industriels allaient être modifiés. Il s'est donc imposé d'arrêter les conditions dans lesquelles les pays en développement allaient participer au dispositif de protection de la couche d'ozone. Trois grandes conséquences de la "responsabilité modulée" ont déjà été abordées dans ce document : le sursis de dix ans, l'aide financière en compensation des coûts supplémentaires induits par la mise en œuvre du Protocole, et l'aide technique.

De nombreuses études ont été entreprises pour évaluer les effets du Protocole de Montréal sur certains pays en développement. Des études de la CNUCED, par exemple, montrent que ces pays sont plus sensibles que les pays développés aux effets sur les échanges et sur la compétitivité, bien que les résultats varient considérablement en fonction des circonstances particulières. Les études de cas révèlent que le sursis de dix ans, censé être à l'avantage des pays en développement, ne remplit pas toujours cet office. En Chine, par exemple, les exportations de réfrigérateurs ont globalement diminué de 58 pour cent entre 1988 et 1991, mais les entreprises qui ont adopté des technologies sans CFC ont augmenté leurs exportations (Brack, 1996, p. 88). Cela a contribué à convaincre la Chine d'avancer de cinq ans l'élimination totale des CFC et des halons (la date limite a été ramenée à 2005). D'autres pays en développement à vocation exportatrice ont eux aussi avancé la date limite par rapport aux dispositions initiales du Protocole. Il n'est pas toujours sain d'édulcorer les contraintes qui obligent à s'adapter aux nouvelles réalités du marché. Bien entendu, on pensait à l'époque que les substituts seraient plus onéreux. Cela s'est vérifié dans certains cas, mais pas dans tous. Les choix des consommateurs, sur les principaux marchés, ont également influé sur la dynamique commerciale.

Les pays en développement se demandaient également s'ils pourraient continuer de se procurer des SAO, et à quel prix, à mesure qu'elles étaient éliminées dans les pays développés (les principaux producteurs). Couper le marché mondial en deux de la sorte risquait d'engendrer des pénuries et une hausse des prix. La formule qui a été retenue pour lutter contre les risques de pénurie et de constitution de monopoles a consisté à autoriser les pays développés à continuer de produire pour satisfaire les besoins intérieurs fondamentaux des pays en développement. Aujourd'hui, nous sommes plutôt confrontés à un excédent de CFC qu'à une pénurie mondiale.

Malgré les démentis, le Fonds multilatéral a instauré le principe selon lequel il convient d'indemniser les pays en développement des coûts de restructuration. Ce précédent trouvera sa traduction dans les futurs traités sur l'environnement. Cela va dans le sens d'une plus grande équité des accords internationaux sur l'environnement, ce qui est déterminant, mais signifie aussi que les ajustements deviennent l'enjeu de négociations financières. En outre, le mécanisme financier crée des incitations perverses : certains pays ont accéléré le développement de leurs capacités de production de SAO pour mieux bénéficier des indemnités. *Grosso modo*, toutefois, le mécanisme financier a diminué les coûts d'adaptation à la charge des pays en développement. Il n'en reste pas moins qu'une aide financière plus importante aurait permis d'accélérer le processus d'élimination et donc de limiter les problèmes que suppose la segmentation du marché mondial compte tenu du calendrier à deux vitesses.

En regard d'autres domaines de la coopération internationale en matière d'environnement, la collaboration et l'aide techniques et les transferts de technologies sont en l'espèce impressionnants, mais encore insuffisants aux dires des pays en développement. Le débat sur les conditions de transfert des technologies faisant l'objet d'un droit exclusif dans le contexte des accords multilatéraux sur l'environnement se poursuit.

## Conclusions

La communauté internationale vient de célébrer le dixième anniversaire de la signature du Protocole de Montréal. Ce jalon a bien entendu fourni l'occasion de s'interroger sur le chemin parcouru et sur ce qui reste à accomplir. Le ton général des commentaires rappelle qu'il y a dix ans, la tâche semblait extrêmement difficile, et que les pays sont parvenus à réduire leurs besoins en SAO beaucoup plus vite que prévu. Parallèlement, la destruction de l'ozone n'est pas à son apogée et les SAO sont loin d'avoir totalement disparu. Le commerce illégal de SAO et la non-conformité des pays en transition posent actuellement de graves problèmes. De même, de nombreuses Parties visées à l'Article 5 risquent d'éprouver des difficultés à se trouver en conformité en 1999, date à laquelle les premières réglementations deviendront exécutoires.

Le Protocole de Montréal a permis la mise en place d'une panoplie complète de réglementations visant la réduction des secteurs d'activités produisant des SAO, puis leur élimination. Cela nécessitait d'adopter des mesures fondées sur la structure économique du secteur en question à l'échelle mondiale. Fondamentalement, la réglementation a dans le principe consisté à réduire les quantités de SAO consommées et produites à l'échelle nationale. Ces substances étant l'objet d'échanges internationaux, elle s'est répercutée sur ceux-ci.

Quoi qu'il en soit, le débat sur les échanges et l'environnement s'est principalement focalisé sur les dispositions du Protocole interdisant aux Parties d'avoir des échanges avec les États non Parties. Ces restrictions étaient censées porter sur les substances elles-mêmes, les produits contenant ces substances et les produits fabriqués à l'aide de ces substances mais n'en contenant pas. Compte tenu de ces dispositions, il était évident que les pays qui ne se conformaient pas au Protocole ne seraient pas en mesure de fonder des activités exportatrices sur des SAO. Cela donnait aux pays une raison de s'associer au dispositif, en particulier ceux dont les industries exportatrices utilisent des SAO. Ces dispositions signifiaient aussi que les SAO avaient un avenir commercial limité. Cela n'a pas échappé à l'industrie, qui a bientôt annoncé qu'elle allait adopter des solutions de remplacement, de sorte que le dispositif a gagné en crédibilité, ce qui a également encouragé les États à adhérer au Protocole.

Néanmoins, ces raisons n'étaient pas suffisantes pour certains pays, notamment ceux disposant d'un marché intérieur très vaste et susceptibles de devenir autosuffisants en SAO. Pour emporter l'adhésion de certains états, l'aide financière destinée à compenser les coûts supplémentaires induits par le respect des dispositions a été déterminante. Une fois un grand nombre de pays associés au dispositif de lutte contre la destruction de l'ozone, du fait des mesures commerciales, il devenait très coûteux de demeurer à l'écart, les sources d'approvisionnement en SAO offertes par les États non Parties dans leur ensemble étant très limitées, de même que les débouchés commerciaux des produits liés à ces substances. C'est pourquoi la participation de la communauté internationale au dispositif est quasi universelle.

Cette universalité était une condition particulièrement importante du succès du dispositif compte tenu des caractéristiques très particulières de la couche d'ozone. Il s'agit d'un bien d'intérêt général, qui protège toutes les formes de vie et qui se trouve endommagé par les émissions de SAO d'où qu'elles émanent. L'efficacité du Protocole était subordonnée à la minimisation des fuites d'activités dommageables vers les États non Parties. Les mesures commerciales ayant accéléré le rythme des adhésions, elles ont accru l'efficacité globale du dispositif.

Une fois que la participation devient universelle, les restrictions aux échanges entre Parties et États non Parties sont en grande partie sans objet. Cette universalité existe en ce qui concerne le Protocole initial, mais ce n'est pas tout à fait le cas pour les amendements qui lui ont fait suite. Ainsi,

l'amendement de Copenhague a été ratifié par 72 États seulement. S'agissant de cet amendement, le terme non Partie renvoie aux pays qui n'ont pas ratifié le texte.

A ce jour, les mesures adoptées pour mettre en œuvre le Protocole de Montréal et ses amendements n'ont donné lieu à aucun différend. Le risque de voir se déclarer un contentieux était plus grand dans les premières années qui ont suivi l'adoption du Protocole, à l'époque où les Parties étaient moins nombreuses, mais cela ne s'est pas produit. Un problème pourrait éventuellement surgir si une Partie à un amendement était jugée par un membre de l'OMC incapable de satisfaire en même temps les obligations lui incombant en vertu du Protocole et de l'OMC. Cette hypothèse soulève néanmoins deux questions : (a) cette situation serait-elle réellement susceptible d'évoluer vers un différend compte tenu du consensus très large dont fait l'objet le Protocole ? (b) dans l'affirmative, le contentieux serait-il réglé par l'intermédiaire du système de règlement des différends de l'OMC ?

Il est intéressant de noter que de nouvelles formes de mesures commerciales ont été adoptées pour réagir à la contrebande, problème qui se développe à mesure que la production de SAO diminue. Les systèmes de licence et les interdictions d'exportation ciblées frappant les pays en infraction en sont les principaux exemples. Ces réponses indiquent qu'il est nécessaire d'agir de manière à influencer les échanges internationaux lorsqu'ils constituent en eux-mêmes le problème. Il convient également de signaler que le développement du commerce illégal est imputable en partie au moins au processus à deux vitesses qui a été mis en place. Une aide financière plus importante aurait permis aux pays en développement de fixer moins loin les échéances d'élimination, grâce à quoi ils auraient pu s'émanciper plus tôt de technologies vouées à disparaître et il aurait été possible de renoncer à un système de réglementation des échanges à deux vitesses qui facilite la tâche aux contrebandiers.

## NOTES

1. La rédaction du texte de ce chapitre s'est achevée en novembre 1997.
2. The Economist, 19 septembre 1997.
3. Fiche d'information de Environment Australia, "The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer".
4. L'annexe au Chapitre 4 ci-après contient la liste des 168 Parties au Protocole de Montréal, ainsi que celles aux deux autres AME étudiés dans ce volume, plus l'OMC, et ce à la date de février 1999.
5. Cette section est empruntée directement, et en grande partie littéralement, à Secrétariat Ozone 1997, et à Twum-Barima et Campbell, 1994.
6. En 1995, Molina et Rowland, conjointement avec Paul Crutzen, de l'Institut Max Planck, ont reçu le prix Nobel de chimie pour ces travaux.
7. Ces deux derniers groupes ont ensuite été fusionnés en un seul groupe d'évaluation technologique et économique (TEAP).
8. Voir "Actions Taken to Improve the Financial mechanism for the Implementation of the Montreal Protocol", Report of the Executive Committee of the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol to the ninth Meeting of the Parties, UNEP/OzL.Pro/WG.1/15/4.
9. <http://www.unep.org/unep/secretar/ozone/home.htm>
10. Remarques préliminaires de M. Reuben Olembo, directeur exécutif adjoint du PNUE, lors de la quinzième réunion du Groupe de travail à composition non limitée (OEWG) des Parties au Protocole de Montréal, UNEP/OzL.Pro/WG.1/15/5, 12 juin 1997.
11. Pour d'autres exemples, voir van Dyke (1997) et Brack (1996).
12. Au moment de son adhésion au Protocole, la République de Corée a été classée parmi les pays en développement, mais elle a ensuite été reclassée dans les pays non visés à l'Article 5, car la consommation de SAO par habitant y dépassait la limite fixée à 0,3 kilogramme. En 1994, la consommation par habitant est retombée en dessous du plafond et la Corée est revenue dans la catégorie des Parties visées à l'Article 5. La Corée a souscrit à la résolution de la sixième réunion des Parties, qui appelle les Parties reclassées parmi les pays visés à l'Article 5 à ne pas recourir aux financements du Fonds multilatéral.
13. L'étude complète s'intitule "Avantages et coûts globaux du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone". Le rapport résumé, titré "Le bon choix au bon moment" et l'étude complète sont tous deux disponibles auprès de la Division des questions atmosphériques d'Environnement Canada. De plus amples détails sur les estimations quantitatives ne sont pas donnés ici, car le rapport a été reçu après l'approbation de la mise en diffusion générale du présent document par la Session conjointe.

14. Madame Christine Stewart, ministre de l'Environnement du Canada, s'exprimant lors de la neuvième réunion des Parties au Protocole de Montréal, en septembre 1997. Le rapport, commandé par le gouvernement canadien, est intitulé "Le bon choix au bon moment".
15. UNEP/OzL.Pro/WG.1/16/2, Rapport de la seizième réunion du Groupe de travail à composition non-limitée (OEWG) des Parties au Protocole de Montréal, p. 2.
16. Paragraphe 178 du rapport du Comité du commerce et de l'environnement de décembre 1996 [WT/CTE/1]. Il convient de noter qu'à la réunion où le rapport a été adopté, le Président du Comité a déclaré que ce rapport ne modifiait pas les droits et obligations d'un quelconque membre de l'OMC au titre des Accords de l'OMC. Plusieurs délégations ont exprimé des préoccupations et des réserves à propos de certains paragraphes du Rapport. Concernant le paragraphe 178, le Mexique a déclaré qu' "aucun élément du rapport ne pourrait servir de base à une action au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. De ce fait, le Mexique aurait préféré que le paragraphe 178 ne soit pas inclus. Le Mémorandum et d'autres accords de l'OMC prévoient le droit d'invoquer le Mémorandum, qui ne peut pas être modifié par une autre instance que l'OMC. Les questions intéressant l'OMC doivent être traitées à l'OMC ; celles qui ne relèvent pas de la compétence de l'OMC doivent être traitées dans d'autres enceintes. Lorsqu'il existe une possibilité de recourir à l'un ou l'autre cadre, il doit y avoir une liberté de choix ; il n'y a aucune indication, en termes de *lex specialis* ou de *lex posterior*, concernant le cadre qui doit prévaloir" (WTC/CTE/M/13). Les membres de l'ALENA ont abordé cette question explicitement : l'article 104 du traité stipule que si les accords sur l'environnement spécifiés, parmi lesquels figure le Protocole de Montréal, prévoient leurs propres procédures de règlement des différends, ils ont préséance sur les mécanismes de règlement des différends prévus par l'ALENA.
17. *États-Unis -- Normes pour l'essence reformulée et classique*, Rapport de l'Instance d'appel, document de l'OMC WT/DS2/AB/R, p.16.

### *Chapitre 3*

## **MESURES COMMERCIALES DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE BÂLE SUR LE CONTRÔLE DES MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES DE DÉCHETS DANGEREUX ET DE LEUR ÉLIMINATION**

### **Introduction<sup>1</sup>**

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (ci-après appelée la Convention de Bâle ou la Convention) a été adoptée à Bâle, en Suisse, le 22 mars 1989. Entrée en vigueur le 5 mai 1992, 117 États, plus la Communauté européenne, en étaient Parties<sup>2</sup> en février 1998, dont la totalité des pays de l'OCDE à l'exception des États-Unis (voir tableau 1 en annexe). Depuis lors, la CdP s'est réunie à trois reprises, faisant chaque fois progresser de manière fructueuse les dispositions, le champ d'application et les bases techniques de la Convention. L'adoption par la troisième Conférence des Parties en 1995 d'une Décision d'amender la Convention revêt une importance particulière dans le contexte des échanges et de l'environnement. Cet amendement, lorsqu'il aura été ratifié, interdira, avec effet immédiat, les exportations de déchets dangereux des pays inscrits à l'Annexe VII (actuellement "les pays Membres de l'OCDE, la CE et le Liechtenstein") vers tous les autres pays aux fins d'élimination finale et, à compter de la fin de 1997, les transferts de déchets dangereux des pays inscrits à l'Annexe VII vers ceux qui ne le sont pas aux fins de valorisation ou de réutilisation. La quatrième CdP, qui se tiendra en février 1998 en Malaisie, adoptera la liste des déchets soumis aux restrictions commerciales prévues par l'amendement.

La Convention de Bâle est relativement récente et connaît un développement très rapide. D'importants aspects du régime qu'elle instaure, dont la définition précise des déchets couverts par ses articles, sont toujours en cours d'élaboration. Dans un contexte aussi dynamique, le processus rencontre nécessairement certains problèmes puisque l'élan politique en faveur d'une action au plan international dépasse dans certains cas le développement de l'infrastructure technique nécessaire à la mise en œuvre des engagements. Ce facteur a contribué à faire naître quelques inquiétudes au sein du monde des entreprises sur certaines des dispositions de la Convention, notamment l'amendement de 1995, qui affectent les courants d'échanges de déchets recyclables, c'est-à-dire de matières secondaires.

Les questions soulevées par la Convention forment un tissu extrêmement complexe de facteurs environnementaux, sociaux, éthiques, politiques, juridiques et économiques que la présente étude ne peut pas traiter en profondeur. Conformément au mandat de cette étude, on s'intéressera essentiellement aux dispositions relatives aux échanges, à leur fonctionnement et à leur liens avec les objectifs environnementaux de la Convention.

La structure de cette étude est la suivante : la deuxième section décrit les problèmes d'environnement que la Convention se propose de traiter, ainsi que l'évolution des politiques nationales et internationales (notamment au sein de l'OCDE) qui forment le contexte dans lequel la Convention a vu le jour et fonctionne aujourd'hui. La troisième section présente les dispositions de la

Convention qui réglementent le commerce des déchets dangereux, les dispositions qui interdisent les échanges, et le mécanisme utilisé pour reconnaître les déchets dangereux dans le cadre de la Convention, avec un point sur les travaux en cours sur cette question. La quatrième section examine l'objectif et l'efficacité des mesures commerciales, notamment les effets sur les caractéristiques économiques du recyclage des déchets dangereux. La cinquième section étudie de quelle manière la Convention traite les questions de mise en conformité. La sixième section aborde la question des relations entre la Convention et le système d'échanges multilatéraux. Les aspects touchant les pays en développement, qui apparaissent en filigrane dans l'ensemble de l'étude, font l'objet d'une analyse succincte à la septième section, et la huitième section forme une conclusion.

## Contexte environnemental

Les problèmes d'environnement liés aux mouvements transfrontières de déchets dangereux suscitaient déjà certaines inquiétudes au plan international au début des années 80. Par la suite, au cours de cette même décennie, plusieurs affaires de mauvaise gestion et de mouvements illégaux de déchets dangereux, qui ont eu un certain retentissement, sont venues renforcer ces préoccupations<sup>3</sup>. L'une des plus connues, qui a d'ailleurs incité l'OCDE à agir dans le domaine des déchets dangereux, est "l'affaire de Seveso" survenue en 1983, lorsque 41 fûts "disparus", contenant de la terre imprégnée de dioxine hautement toxique à la suite de l'explosion en 1976 de l'usine chimique de Seveso en Italie, furent découverts dans une ferme du nord de la France. L'affaire du *Khian Sea* a également fait grand bruit : il s'agit d'un cargo chargé de 15 000 tonnes de cendres d'ordures municipales qui est resté en mer pendant deux ans en faisant des escales dans différents ports des Caraïbes sans pouvoir décharger sa cargaison, avant de parvenir à en laisser une partie à Haïti, le reste ayant été très probablement rejeté en mer. Enfin, autre affaire célèbre parmi bien d'autres, il y a la découverte dans des terres agricoles à Koko, au Nigeria, de déchets radioactifs hautement toxiques, contenant 150 tonnes de résidus contaminés par des polychlorobiphényles, en provenance d'un pays de l'OCDE. Les ONG spécialisées dans l'environnement, notamment Greenpeace, ainsi que la presse internationale ont très bien su attirer l'attention du monde entier sur ces incidents.

Une mauvaise gestion des déchets dangereux peut avoir des répercussions considérables sur la santé humaine et l'environnement. Les conséquences possibles vont de l'exposition humaine directe à des produits toxiques et cancérigènes à des dommages écologiques à long terme résultant du lessivage de produits chimiques dans le sol et les eaux souterraines et d'une concentration dans les chaînes alimentaires. Les connaissances sur les incidences sanitaires et écologiques des substances dangereuses restent incomplètes, notamment en ce qui concerne les effets à long terme. Néanmoins, un certain nombre d'études spécifiques établissent un lien entre l'exposition de populations et l'augmentation du nombre de leucémies, cancers du rein et troubles respiratoires. En outre, ces atteintes à la santé et à l'environnement représentent un coût économique important : dans plusieurs pays, il semble que le seul coût de la dépollution des sites rendus toxiques et dangereux, sans tenir compte des atteintes à la santé, dépasse le milliard de dollars<sup>4</sup>. Le manque d'informations sur les dommages causés à l'environnement par une gestion inappropriée des déchets dangereux, sans même parler de ceux liés aux mouvements transfrontières, contribue grandement à la méconnaissance de ce problème écologique.

Par ailleurs, les effets sur la santé et sur l'environnement ne découlent pas seulement d'opérations de mise en décharge ou d'élimination finale de déchets dangereux. Comme d'autres activités industrielles, les opérations d'élimination finale et de valorisation peuvent produire des effets négatifs sur l'environnement. En l'absence des mesures de sécurité voulues, les opérations de valorisation et de récupération peuvent entraîner des problèmes plus graves pour la santé humaine que l'élimination, compte tenu de l'importance des interventions humaines nécessaires et donc de

l'exposition professionnelle. Les opérations de valorisation ou de récupération dans lesquelles on extrait les éléments de valeur des déchets dangereux donnent quand même lieu à des rejets résiduels au bout du compte. Le volume et la dangerosité de ces rejets varient certes grandement, mais le point important est que tout lot de déchets dangereux destiné à une opération de récupération ou de valorisation comporte une part de déchets qu'il faudra encore éliminer ensuite.

Eu égard aux connaissances imparfaites et à l'incertitude sur les conséquences sanitaires et écologiques -- particulièrement dans le long terme et en raison de l'interdépendance écologique -- et compte tenu de la gravité et de l'irréversibilité potentielles des dommages qu'une mauvaise gestion des déchets dangereux peut causer à la santé humaine et à l'environnement, on peut estimer que la Convention s'appuie sur le principe de précaution. En effet, c'est à titre de précaution contre toute atteinte potentiellement grave et irréversible à la santé et à l'environnement que la communauté internationale a décidé d'une action par le biais de la Convention, en l'absence d'une documentation complète sur l'ampleur et l'impact des mouvements transfrontières de déchets dangereux.

### ***Estimations quantitatives de la production de déchets dangereux et des mouvements transfrontières***

Les opinions divergent grandement sur la question du volume total de déchets dangereux produits et transportés au plan international. Certains auteurs estiment que les cas connus de mauvaise gestion grave ne constituent que "la partie visible de l'iceberg", alors que d'autres affirment que l'on a exagéré l'ampleur du problème. Selon l'Etude mondiale des déchets de 1995 [Organisation maritime internationale (OMI), 1995], "le volume disponible d'informations quantitatives sur la production de déchets dangereux dans le monde est modeste".

La collecte des données commerciales à un niveau d'agrégation qui ne permet généralement pas de distinguer les déchets dangereux des autres déchets et produits de la même catégorie statistique constitue l'un des principaux obstacles à l'évaluation quantitative des mouvements internationaux de déchets dangereux, pour un type de déchets ou une destination spécifiques<sup>5</sup>. En effet, certains déchets dangereux sont des sous-catégories extrêmement spécifiques et difficiles à identifier de groupes de produits plus importants. Des travaux sont actuellement menés au sein du Secrétariat de la Convention de Bâle (SCB), de l'OCDE et de l'OMD dans le but de porter les données commerciales à un niveau de spécificité permettant d'identifier les déchets dangereux comme des éléments distincts de la nomenclature des échanges. Affiner les définitions des déchets dangereux couverts par la Convention représente une tâche distincte mais connexe - voir le sous-chapitre 3.5 ci-dessous. Toutefois, compte tenu de la complexité de ce travail, il est peu probable que l'on dispose rapidement de données appropriées sur les échanges.

Cela étant, on dispose de certaines estimations de l'ampleur du problème que la Convention se propose de résoudre. Par exemple, le SCB estime le total mondial de déchets dangereux produits chaque année à plus de 400 millions de tonnes (SCB 1997b, p.1).

Reconnaissant le manque général de connaissances et de données fiables dans ce domaine, et les obstacles que cela pose pour l'élaboration d'une stratégie efficace et la surveillance, le Conseil de l'OCDE a décidé que les pays Membres devaient mettre en place une coopération pour la collecte et la publication de données harmonisées sur les importations et exportations de déchets. Depuis, les pays de l'OCDE communiquent ces informations au Groupe sur les politiques de gestion des déchets et les données sont disponibles pour la période allant de 1989 à 1993. Malgré la mise en place du Code international d'identification des déchets par l'OCDE, on note encore des incohérences et des écarts dans les données des différents pays, notamment parce que certains pays ont adopté des définitions différentes des déchets dangereux. Comme indiqué dans le rapport OCDE (1997, p.8) :

*D'autres difficultés résident dans les différences d'approche entre les réglementations nationales et dans les différences de leur champ d'application. Un certain nombre de pays ne contrôlent pas les déchets destinés aux opérations de valorisation ; d'autres le font. Des pays ne contrôlent que les exportations de déchets dangereux au niveau national et comptent sur les réglementations intérieures pour assurer le contrôle des importations ; des chiffres exacts et comparables concernant les importations sont ainsi plus difficiles à obtenir. De plus, les données fournies par certains pays se rapportent aux autorisations accordées pour des exportations ou des importations et non nécessairement au tonnage réel de déchets ayant passé les frontières pendant une année donnée.*

Les données statistiques de l'OCDE portent principalement sur les importations et exportations mais, pour quelques pays, les quantités de déchets dangereux *produits* sont également indiquées pour certaines années. Les chiffres publiés fournissent également des informations agrégées sur les types d'opérations d'élimination ou de valorisation auxquelles sont destinés les déchets dangereux transportés. Le tableau 2 en annexe récapitule les mouvements transfrontières de déchets dangereux pour chaque pays de l'OCDE entre 1989 et 1993. Compte tenu des variations entre les différentes définitions utilisées, les totaux agrégés des différents pays, ainsi que les comparaisons entre les pays, représentent tout au plus des approximations, et leur utilisation impose la plus grande prudence.

Le tableau 3 en annexe compare la part des déchets dangereux exportés et importés à la quantité produite dans les différents pays de 1991 à 1993. Si on fait le total des différentes années de référence, le total estimé de déchets dangereux produits atteint 323 millions de tonnes. Dans les pays de l'OCDE, la part moyenne des déchets dangereux exportés dans le total national produit était d'environ 4 pour cent en 1993, en léger recul par rapport à 1991 (à environ 6 pour cent). En revanche, les importations moyennes par rapport au total produit ont progressé de 2-3 pour cent en 1989-90, à près de 7 pour cent en 1993<sup>6</sup>.

Sur la base de ces données, on peut estimer *grosso modo* que les pays de l'OCDE dotés d'une industrie chimique relativement importante produisent environ 120 kg de déchets dangereux par habitant. Pour les autres pays de l'OCDE, la production de déchets dangereux représente environ 50 kg par habitant.

Le tableau 4 en annexe montre la part des exportations de déchets dangereux destinés à l'élimination ou la valorisation, pour les pays de l'OCDE en 1993. En moyenne (sur 14 pays), 42 pour cent des exportations de déchets des pays de l'OCDE étaient destinées à l'élimination et 58 pour cent à la valorisation. Le tableau 5 en annexe présente la répartition des exportations de déchets dangereux par opération d'élimination et par opération de valorisation en 1993. En termes de quantités, les plus gros volumes vont à l'incinération terrestre, suivie de la valorisation et la récupération des métaux et composés des métaux.

Par conséquent, la proportion de déchets dangereux produits par les pays industrialisés qui franchit une frontière reste faible - de l'ordre de 5 à 10 pour cent. En outre, en grande majorité, ces mouvements interviennent entre deux pays industrialisés.<sup>7</sup>

## *Evolution des politiques nationales*

Quelle que soit l'ampleur réelle des mouvements transfrontières, les évolutions des politiques *nationales* de gestion des déchets dans les pays de l'OCDE intervenues au cours de ces quelque dix dernières années ont contribué à la création d'un régime juridique *international* de contrôle des mouvements des déchets dangereux. Avec la prise de conscience croissante dans les pays de l'OCDE des effets sanitaires et écologiques d'une mauvaise gestion des déchets dangereux, on a renforcé les réglementations relatives à leur traitement et leur élimination. Par ailleurs, les capacités de mise en décharge ont diminué dans de nombreux pays de l'OCDE avec la fermeture des sites à risques, et l'ouverture de nouveaux sites d'élimination (décharges, incinérateurs, etc.) se heurte désormais à une grande résistance. Or les volumes de déchets dangereux produits n'ont pas baissé en proportion.

Les redevances d'élimination des déchets ont par ailleurs connu une augmentation substantielle dans les pays de l'OCDE. En lui-même, l'écart croissant entre les obligations et redevances réglementaires dans les pays de l'OCDE et celles dans les pays en développement crée une incitation économique en faveur d'un transfert des opérations d'élimination et de valorisation vers des destinations meilleur marché. En outre, les importantes disparités au sein de l'OCDE, en termes de redevances d'élimination et de valorisation et d'installations techniques, contribuent au développement des échanges de déchets dangereux à l'intérieur de la zone. La gestion des déchets dangereux devient donc de plus en plus une activité à l'échelle mondiale, qui impose la mise en place de législations mondiales pour faire face aux risques que des mauvaises pratiques peuvent faire courir à l'environnement.

Malgré la mondialisation du secteur de la gestion des déchets, certaines mesures de gestion, comme celles prévues par la Convention de Bâle, reposent sur le principe de proximité. Le SCB a défini ce principe comme stipulant que "l'élimination des déchets dangereux doit se faire aussi près que possible de leur point de production, étant entendu que la gestion économiquement et écologiquement rationnelle de certains déchets s'effectuera dans des installations spécialisées situées à grande distance du point de production" (SCB 1997b, p.12).

La réglementation des mouvements transfrontières, qui constitue le principal sujet de cette étude, n'est qu'une partie d'une politique plus large de gestion des déchets dont l'objectif est de réduire la production de déchets et de faire en sorte que l'activité industrielle ne soit plus synonyme de dommages pour l'environnement. Dans les pays de l'OCDE, les redevances et réglementations relatives à la gestion des déchets ont été conçues dans le but, notamment, de créer une incitation économique en faveur du recyclage et de la réduction des déchets à la source. En effet, confrontées à des coûts d'élimination croissants, les entreprises sont incitées à réduire leurs volumes de déchets, ou à produire des déchets moins dangereux, par exemple par le biais de procédés de production moins polluants. On peut appliquer la même logique aux mouvements transfrontières des déchets : en limitant l'accès à l'une des options d'élimination on accroît l'incitation, dans les pays industrialisés, à réduire à la source la production de déchets.

Outre pour l'incitation économique qu'elle crée en faveur de la réduction des déchets, la mise en place de réglementations internationales est apparue nécessaire pour compléter les nouveaux systèmes nationaux de surveillance et de gestion des déchets dangereux. En effet, au début des années 80, de nombreux pays de l'OCDE ont adopté des législations nationales permettant de suivre les déchets dangereux depuis le lieu de production jusqu'au lieu d'élimination. Cependant, il est apparu que ces systèmes n'étaient pas adéquats, car les pays ne possédaient pas suffisamment de renseignements sur les déchets importés pour exercer un contrôle approprié sur toutes les sources (OCDE, 1993a, p.12).

## *Evolution des politiques internationales*

Pour permettre la nécessaire amélioration de la coordination internationale de la gestion des déchets dangereux, le Groupe sur les politiques de gestion des déchets de l'OCDE a proposé en 1982 l'élaboration de directives concernant l'importation et l'exportation des déchets dangereux. En 1984, le Conseil de l'OCDE a décidé que les pays Membres contrôleraient les mouvements transfrontières de déchets dangereux et veilleraient à transmettre en temps utile des informations appropriées concernant de tels mouvements<sup>8</sup>. Par la suite, un ensemble complet de principes directeurs a été élaboré.

De même, suite aux recommandations de la Réunion des hauts fonctionnaires d'administrations nationales spécialistes du droit de l'environnement qui s'est tenue à Montevideo en 1981, le PNUE a entrepris d'élaborer des lignes directrices pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Les travaux ont été achevés en 1985 et les Lignes directrices et principe du Caire ont été adoptés en 1987 par le Conseil d'administration du PNUE.

Au niveau de l'OCDE, des Décisions ont été adoptées en vertu desquelles les pays Membres sont juridiquement obligés, pour exporter des déchets dangereux vers des pays non membres, d'obtenir l'accord du pays d'importation, de s'assurer du caractère adéquat des installations d'élimination et de transmettre des informations sur les déchets dangereux transportés<sup>9</sup>. Des formulaires normalisés ont été établis aux fins de notification, d'accord et d'expédition des déchets dangereux. En outre, des listes recensent et définissent précisément les déchets soumis à ces obligations. Par conséquent, suite aux Décisions de l'OCDE, nombre des obligations prévues par la Convention de Bâle sont appliquées par les pays de l'OCDE.

Par la suite, l'OCDE a entrepris d'élaborer un accord international préliminaire, présenté au Comité de l'Environnement de l'OCDE en décembre 1988. Dans l'intervalle, instruction avait été donnée au PNUE de rédiger une convention mondiale concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, sur la base des travaux de l'OCDE. L'accord international préliminaire de l'OCDE a donc été étendu et élargi au plan mondial pour donner la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, adoptée à l'unanimité le 22 mars 1989 par les 116 pays participant à la Conférence des Plénipotentiaires convoquée par le PNUE. L'Acte final de la Conférence de Bâle a été signé par 105 pays et la Communauté économique européenne. Entrée en vigueur le 5 mai 1992, la Convention de Bâle avait pour Parties, en février 1998, 117 pays et la Communauté économique européenne (voir tableau 1 en annexe). Par conséquent, la Convention exprime les vues de la majorité de la communauté mondiale.

A la suite de certaines évolutions intervenues au niveau de l'OCDE au cours des années 90, les déchets destinés à la valorisation et ceux destinés à l'élimination ne sont plus soumis aux mêmes obligations. En janvier 1991, la Décision-Recommandation relative à la réduction des mouvements transfrontières de déchets [C(90)178/FINAL] demandait que soient définis les moyens de contrôle qui peuvent s'avérer appropriés aux mouvements transfrontières de matières résiduelles destinées à des opérations de valorisation, et que l'on caractérise les déchets pour lesquels il peut être nécessaire d'appliquer différents degrés de contrôle. Par ailleurs, la Décision stipule que les déchets qui ne font pas l'objet d'opérations de valorisation soient, dans la mesure du possible et conformément aux pratiques de gestion écologiquement rationnelles, éliminés sur le territoire du pays où ils ont été produits. Elle demande également que les pays Membres mettent en place des infrastructures d'élimination pour les déchets qui ne peuvent pas présentement être traités à l'intérieur de leur territoire.

Désormais appelée le “Système de contrôle OCDE”, la Décision du Conseil de l'OCDE de 1992 [C(92)39/Final] concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation définit, conjointement aux décisions antérieures, un régime complet de contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation au sein de la zone OCDE. Ce Système de contrôle OCDE identifie les déchets destinés aux opérations de valorisation ; il les classe, selon le risque global qu'ils présentent pour l'environnement et les pratiques de gestion, dans la Liste verte, orange ou rouge ; enfin, pour chaque liste, il définit des niveaux de contrôle différents. Les déchets compris dans la Liste verte sont soumis uniquement aux contrôles normalement appliqués aux transactions commerciales. Les déchets compris dans la Liste orange donnent lieu à des procédures de notification et de consentement (le cas échéant tacite), et ceux compris dans la Liste rouge donnent lieu à une notification et un consentement écrits quasiment identiques à ceux prévus par la Convention de Bâle (voir ci-après).

Il convient de noter que la Décision du Conseil de l'OCDE sur les mouvements de déchets dangereux destinés à des opérations de valorisation a été négociée avec l'intention expresse de ménager la possibilité de poursuivre les mouvements transfrontières de ces déchets entre les pays de l'OCDE. A cet égard, la valeur commerciale du maintien de l'utilisation de ces matières par les industries des pays de l'OCDE a été reconnue.

Il est un facteur politique plus large qui agit de manière sous-jacente sur le développement des différents régimes internationaux, y compris la Convention de Bâle, qui réglementent désormais les mouvements internationaux : c'est ce que l'on pourrait appeler la perspective Nord-Sud. Alors que certains pays exerçaient déjà leur droit souverain et interdisaient l'importation de déchets dangereux ou d'autres déchets, de nombreux pays en développement, notamment des pays africains, leurs ONG et certaines ONG internationales, estimaient qu'une interdiction totale des mouvements transfrontières de déchets dangereux à l'échelle mondiale (en particulier les mouvements nord-sud) était nécessaire pour traiter la question de façon complète.

Entre autres arguments, on a fait valoir, à l'appui de cette thèse, que les pays en développement ne disposent pas de la capacité voulue pour surveiller et mettre en œuvre efficacement leur propre politique de restriction des importations, par manque de compétences techniques dans le domaine douanier, et à cause des carences de leur régime juridique et d'autres facteurs. De surcroît, beaucoup estimaient, d'un point de vue éthique, que le Sud ne devait pas devenir la “décharge publique” du Nord<sup>10</sup>. Porteur d'une charge symbolique, cet argument revêt une importance politique qui dépasse la seule question du commerce des déchets. Le puissant mouvement mené par de nombreux pays en développement et groupes de protection de l'environnement en faveur d'une interdiction totale mondiale des mouvements de déchets dangereux et d'autres déchets, à partir des pays en grande partie responsables de leur production, a eu une influence sensible sur l'évolution de la politique internationale dans ce domaine.

Des accords régionaux ont par ailleurs été négociés entre des pays voisins désireux d'adopter une politique commune en matière de mouvements de déchets dangereux. La Convention de Bamako (entrée en vigueur le 20 mars 1996) a été négociée sous les auspices de l'Organisation de l'unité africaine en réponse au mécontentement des pays africains devant l'absence d'une interdiction totale des mouvements de déchets dangereux dans la Convention de Bâle. Elle interdit l'importation en Afrique, pour quelque raison que ce soit, de déchets dangereux et radioactifs en provenance de parties non contractantes, et soumet les mouvements au sein du continent africain à un système réglementaire proche des procédures de la Convention de Bâle.

Le *Central American Regional Agreement on the Transboundary Movement of Hazardous Wastes* de 1992 fait obligation aux parties d'interdire l'importation de déchets dangereux dans la région de l'Amérique centrale depuis des pays non parties à l'accord. Les membres du Forum du Pacifique Sud ont conclu en avril 1995 le *Waigani Treaty on Hazardous and Toxic Wastes* qui contrôle les mouvements des déchets produits au sein des pays membres et interdit les importations sur le territoire des pays insulaires membres du Forum de déchets dangereux ou toxiques produits dans d'autres pays.

L'Article 39 de la Convention de Lomé IV, conclue en 1989 entre l'Union européenne et 69 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), prévoit l'interdiction par l'UE des exportations de déchets dangereux à destination des États ACP. Il impose également aux États ACP d'interdire les importations en provenance de l'UE ou de tout autre pays, à l'exception des retours de déchets traités, initialement envoyés par un État ACP à destination de l'UE aux fins de traitement.

Le Chapitre 20 du programme *Action 21* est consacré à la gestion des déchets dangereux. A l'évidence, la gestion écologiquement rationnelle est une question qui va au-delà du simple contrôle des mouvements transfrontières, comme le reconnaissent pleinement le programme *Action 21*, la Convention de Bâle et les Décisions de l'OCDE. A cet égard, la promotion des technologies moins polluantes est essentielle puisqu'elles peuvent réduire à la fois les quantités et la dangerosité des déchets industriels produits.

L'éventail des actions entreprises au plan international au cours des dix dernières années pour contrôler les mouvements transfrontières de déchets dangereux traduit bien l'ampleur des préoccupations et la volonté de contrôler une source de menace pour la santé humaine et l'environnement. Le fait que la Convention de Bâle soit mise en œuvre conjointement à d'autres accords régionaux démontre combien il est difficile d'isoler ses effets du contexte politique plus général.

### **Principales dispositions de la Convention de Bâle**

L'objectif global de la Convention de Bâle peut être décrit comme celui de "protéger par un contrôle strict la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui peuvent résulter de la production et de la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets" (préambule à la Convention). Aux fins de réalisation de ces objectifs, quatre grandes priorités peuvent être identifiées (Rummel-Bulska, 1996b, p.21) :

- réduction de la production de déchets dangereux ;
- promotion d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ;
- contrôle et réduction au minimum des mouvements transfrontières de déchets dangereux par une promotion des opérations de traitement et d'élimination le plus près possible de la source de production ;
- prévention des mouvements illicites de déchets dangereux.

Les Parties doivent prendre les dispositions voulues pour mettre en oeuvre ces "Obligations générales" et d'autres obligations<sup>11</sup>. En particulier, les Parties prennent les mesures requises pour que les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets ne soient autorisés que dans

certaines conditions, notamment l'absence d'installations d'élimination adaptées (permettant d'éliminer les déchets de manière efficace et respectueuse de l'environnement) dans le pays de production ou l'utilisation des déchets comme matière brute nécessaire par les industries de recyclage ou de récupération de l'État d'importation (Article 4.9).

Les procédures de notification et de consentement établies à titre de système réglementaire pour le contrôle des mouvements entre les Parties des déchets dangereux et autres couverts par la Convention constituent l'élément central de la Convention. D'autres dispositions commerciales, classées ici parmi les mesures relatives aux importations et aux exportations, réglementent les mouvements de déchets dans certaines circonstances. Dans la présente étude, le terme "échanges" est utilisé comme synonyme de "mouvements transfrontières"<sup>12</sup>. Dans le contexte de la Convention, les "autres" déchets désignent les déchets ménagers et les résidus de leur incinération.

### ***Procédure de notification et de consentement***

L'État d'exportation n'autorise pas le déclenchement d'un mouvement transfrontière de déchets dangereux et d'autres déchets tant qu'il n'a pas reçu le consentement écrit, établi sur la base des informations détaillées préalablement fournies, de l'État d'importation, ainsi que celui de tout État de transit (Article 6).

La Convention définit un système élaboré de contrôle fondé sur le principe du consentement préalable donné en connaissance de cause ; en l'occurrence, l'État d'exportation est tenu d'informer l'autorité compétente de l'État d'importation de tout mouvement transfrontière envisagé de déchets dangereux ou d'autres déchets<sup>13</sup>. L'État d'exportation peut fournir ces informations lui-même ou exiger du producteur, ou de l'exportateur, qu'il le fasse. Ces notifications doivent être suffisamment détaillées pour permettre aux autorités de l'État d'importation d'estimer la nature et les risques du mouvement envisagé.

L'État d'importation accuse par écrit réception de la notification à celui qui l'a donnée en consentant au mouvement avec ou sans réserve, ou en refusant l'autorisation de procéder au mouvement, ou en demandant un complément d'information. L'État d'exportation n'autorise pas le déclenchement du mouvement avant notification du consentement écrit et réception de la confirmation de l'existence d'un contrat entre l'exportateur et l'éliminateur spécifiant une gestion écologiquement rationnelle des déchets considérés.

Sur consentement préalable du ou des États de transit, un mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets peut intervenir à travers un ou plusieurs États autre que l'État où les déchets doivent être éliminés. La Convention précise également comment modifier la procédure lorsque les déchets considérés ne sont pas définis comme dangereux par tous les États concernés par le mouvement. Le principe qui prévaut alors est que chaque État qui considère les déchets comme dangereux assume les obligations liées à sa position dans la transaction, même si les autres États concernés ne définissent pas ces déchets comme dangereux (Article 6.5).

## ***Dispositions relatives aux importations***

***La Convention reconnaît que tout État a le droit souverain d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux étrangers sur son territoire. Les Parties exerçant ce droit doivent informer les autres Parties de leur décision (Article 4.1.(a)).***

Comme nous l'avons noté ci-avant, certains pays avaient déjà mis en place, avant la Convention de Bâle, une interdiction d'importer des déchets dangereux et d'autres déchets. Le SCB estime qu'au moins 50 pays imposent des restrictions notables à l'importation de déchets dangereux. Bien que ces interdictions doivent, en principe, suffire à arrêter les importations, certains pays en développement ont voulu la mise en place de restrictions complémentaires des exportations dans les pays industrialisés, compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent pour mettre en oeuvre et appliquer des contrôles d'importation sur leur territoire.

***L'importation de déchets dangereux depuis un État non Partie est interdite (Article 4.5), à moins qu'elle ne fasse l'objet d'un accord ou d'un arrangement bilatéral, multilatéral ou régional, dont les dispositions ne sont pas moins strictes que celles de la Convention de Bâle (Article 11).***

Les accords conclus au titre de l'Article 11 après la Convention de Bâle ne doivent “pas déroger à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets prescrite dans la présente Convention”, tandis que les accords antérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention doivent être “compatibles avec la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets, telle que prescrite dans la présente Convention”. Il convient de noter que les termes “déroger” et “compatible” n'ont pas été définis.

Le Système de contrôle OCDE des échanges de déchets dangereux destinés à des opérations de valorisation s'applique entre les pays Membres de l'OCDE et constitue un accord relevant de l'Article 11 de la Convention de Bâle. Les échanges de déchets dangereux destinés à des opérations de valorisation entre les pays Membres de l'OCDE, même si l'une des parties n'est pas Partie à la Convention de Bâle, ne sont par conséquent pas affectés par l'interdiction des échanges avec les États non parties.

***Les Parties prennent les dispositions voulues pour empêcher les importations de déchets dangereux et d'autres déchets si elles ont des raisons de croire que les déchets en question ne seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles (Article 4.2.(g)).***

La Convention définit “la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ou d'autres déchets” comme le fait de “prendre toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets”. Des directives techniques qui définissent les pratiques écologiquement rationnelles pour des opérations spécifiques ont été élaborées par le Secrétariat de la Convention. On ne sait toutefois pas de manière précise comment les Parties à la Convention de Bâle elles-mêmes définissent et mettent en oeuvre le concept de “gestion écologiquement rationnelle” dans leurs lois et réglementations nationales<sup>14</sup>.

### ***Obligations concernant l'emballage, l'étiquetage et le transport***

L'Article 4.7 fait obligation aux Parties d'exiger que les déchets dangereux et les autres déchets qui doivent faire l'objet d'un mouvement transfrontière soient en conformité avec les normes et règles internationales en matière d'emballage, d'étiquetage et de transport. Il appartient également aux Parties de veiller à ce que chaque cargaison soit accompagnée d'un document de mouvement depuis le lieu d'origine du mouvement jusqu'au lieu d'élimination. Le SCB a défini une présentation normalisée pour la Notification et le Document de transport, très proche du formulaire normalisé de l'OCDE.

### ***Dispositions relatives aux exportations***

***Les Parties interdisent ou ne permettent pas l'exportation de déchets dangereux et d'autres déchets dans les Parties qui ont interdit l'importation de tels déchets, lorsque cette interdiction a été notifiée (Article 4.1(b)).***

***L'exportation de déchets dangereux depuis un État non Partie est interdite (Article 4.5), à moins qu'elle ne fasse l'objet d'un accord ou d'un arrangement bilatéral, multilatéral ou régional, dont les dispositions ne sont pas moins strictes que celles de la Convention de Bâle (Article 11).***

***Les Parties conviennent d'interdire l'exportation de déchets dangereux ou d'autres déchets en vue de leur élimination dans la zone située au sud du soixantième parallèle de l'hémisphère Sud, que ces déchets fassent ou non l'objet d'un mouvement transfrontière (Article 4.6).***

***Chaque Partie exige que les déchets dangereux exportés soient gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles dans l'État d'importation ou ailleurs (Article 4.8). Cette obligation ne peut en aucun cas être transférée à l'État d'importation ou de transit (Article 4.10).***

Les États d'exportation ont par conséquent également l'obligation d'évaluer si la gestion est écologiquement rationnelle dans les États d'importation. Dans la pratique, cette obligation peut se révéler très problématique.

***La décision sur l'amendement relatif à une interdiction des exportations de déchets dangereux de Parties "inscrites à l'Annexe VII" vers des Parties "non inscrites à l'Annexe VII".***

Avant et pendant les négociations de la Convention de Bâle, de fortes pressions ont été exercées en faveur de l'adoption de restrictions complètes et absolues des mouvements transfrontières de déchets dangereux. Les procédures du consentement en connaissance de cause ne représentent qu'une solution de compromis. A la lecture du texte de la Convention originale, ces pressions se traduisent clairement puisqu'il est dit que la CdP "entreprend, trois ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention, (...) une évaluation de son efficacité et, si elle le juge nécessaire, envisage l'adoption d'une interdiction totale ou partielle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets à la lumière des informations scientifiques, environnementales, techniques et économiques les plus récentes" (Article 15, paragraphe 7).

La première réunion de la CdP, qui s'est tenue en Uruguay à la fin de l'année 1992, a donné lieu à un débat animé sur une proposition, formulée par les pays du G-77, d'interdiction complète des exportations à destination des pays non membres de l'OCDE, avec pour résultat l'adoption de la Décision I/22. Celle-ci "exige des pays industrialisés qu'ils interdisent les mouvements transfrontières, à destination des pays en développement, de déchets dangereux et d'autres déchets destinés à l'élimination" et note dans le même temps que, dans l'attente du rapport du Groupe de travail technique, les mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de recyclage et de récupération seront maintenus conformément aux dispositions de la Convention.

La deuxième CdP, réunie à Genève en 1994, a poursuivi dans cette voie et adopté la Décision II/12. La Conférence a ainsi "décidé d'interdire immédiatement tous les mouvements transfrontières de déchets dangereux qui sont destinés à l'*élimination finale* à partir des pays Membres de l'OCDE vers des pays non membres de l'OCDE" et "décidé également de réduire progressivement d'ici le 31 décembre 1997, et d'interdire à partir de cette date, tous les mouvements transfrontières de déchets dangereux qui sont destinés à des *opérations de recyclage ou de récupération* à partir des pays de l'OCDE vers des pays non membres de l'OCDE" (c'est nous qui soulignons).

Si l'intention politique de cette Décision est claire, son statut juridique l'est moins. Dans le cadre du processus visant à rendre ces engagements juridiquement contraignants, ses instigateurs sont parvenus à faire adopter par consensus la Décision III/1 au cours de la 3<sup>e</sup> CdP tenue à Genève en 1995, sur la base d'une proposition de la Norvège. Cette dernière Décision, reproduite dans l'encadré 3.1 ci-après, comprend un amendement à la Convention de Bâle qui intègre l'essence de la Décision II/12 dans la Convention, sur la base d'un texte de compromis négocié. Si et quand il entre en vigueur, l'amendement insérerait dans la Convention un nouvel Article 4A(2) qui :

- (a) interdirait tous les mouvements transfrontières de déchets dangereux destinés à l'élimination finale vers des États non inscrits sur la liste de l'Annexe VII ; et
- (b) interdirait à partir du 1 janvier 1998 tous les mouvements transfrontières de déchets caractérisés comme dangereux au sens de la Convention et destinés à des opérations de récupération vers des États non inscrits sur la liste de l'Annexe VII.

L'amendement entrera en vigueur 90 jours après ratification par 63 des 82 Parties contractantes présentes à la 3<sup>e</sup> CdP. Au mois de février 1998, la Finlande, la Suède, l'Espagne, la Norvège, le Royaume-Uni, le Danemark, le Luxembourg et la Communauté européenne l'avaient ratifié.

La Décision III/1 diffère de la Décision II/12 en ce sens que l'entité géographique considérée n'est plus définie comme "l'OCDE", mais comme "les pays inscrits sur la liste figurant à l'Annexe VII", qui comprennent actuellement "les pays Membres de l'OCDE, la CE et le Liechtenstein", et que, s'agissant des mouvements de déchets dangereux destinés au recyclage, la portée de l'interdiction d'exportation est limitée aux "déchets dangereux visés au paragraphe 1a) de l'Article premier de la Convention". Comme la Décision III/1 ne porte pas sur les amendements à l'Annexe VII, cette question est régie par les Articles 17 et 18 de la Convention de Bâle. La CdP pourrait décider à l'avenir d'une procédure et/ou de critères pour déterminer les modalités d'application de ces articles aux amendements à l'Annexe VII. La question de savoir s'il en sera décidé ainsi et selon quelles modalités n'est pas encore tranchée.

Si l'amendement lui-même n'entrera en vigueur qu'après ratification par les trois quarts des Parties, la Communauté européenne a déjà modifié son Règlement n°259/93 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la

Communauté de façon à mettre en application l'interdiction prévue par l'amendement. Certains autres pays de l'OCDE ont quant à eux fait part de leur intention d'attendre les résultats des travaux complémentaires du Groupe de travail technique visant à clarifier les définitions des déchets dangereux couverts par l'amendement avant de le ratifier ou de le mettre en oeuvre<sup>15</sup>.

Comme on l'a fait observer plus haut, la nouvelle Annexe VII crée un mécanisme offrant aux Parties la *possibilité* d'être classées dans les pays vers lesquels l'exportation de déchets dangereux, depuis les pays les plus industrialisés, n'est pas interdite par l'amendement. Les pays d'importation pourraient donc bénéficier d'une certaine flexibilité. Il est toutefois une question essentielle à laquelle, pour l'heure, aucune réponse n'a été apportée : faut-il ou non définir des critères aux termes desquels les Parties peuvent être inscrites sur la liste figurant à l'Annexe VII (en dehors de l'adhésion à l'OCDE) ? D'aucuns ont soutenu que l'existence de tels critères pourrait faciliter l'entrée en vigueur de la décision relative à l'amendement, puisque les pays non inscrits à l'Annexe VII pourraient être plus enclins à adopter l'amendement s'ils ont la possibilité d'accéder à cette Annexe. L'inscription à l'Annexe VII permet à une Partie de recevoir des importations de déchets dangereux d'un autre pays de l'Annexe VII, mais a également pour conséquence de lui interdire d'exporter des déchets dangereux couverts par l'amendement vers des Parties non inscrites à l'Annexe VII, si elle a ratifié cet amendement. La question des critères d'inscription à l'Annexe VII sera vraisemblablement abordée à la 4<sup>e</sup> CdP, puisque Monaco, Israël et la Slovaquie ont officiellement demandé à y figurer.

Outre les définitions des déchets dangereux couverts par l'amendement sur l'interdiction, il est un autre aspect important qui reste à clarifier : les Parties à l'amendement sont-elles autorisées, aux termes de la Convention, à conclure des accords bilatéraux ou régionaux autorisant les exportations, dans certaines circonstances, entre des pays inscrits à l'Annexe VII et d'autres pays non inscrits à l'Annexe VII? L'Article 11 de la Convention permet que des échanges de déchets dangereux soient régis par des accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux plutôt que par la Convention de Bâle à condition que ces accords se conforment à des normes de gestion écologiquement rationnelle analogues à celles de la Convention. Ceci vaut pour les échanges entre les Parties et avec les États non Parties, nonobstant l'interdiction des échanges entre Parties et États non Parties énoncée à l'Article 4.5. Dès lors, comment est-il prévu d'articuler les interdictions d'exportation envisagées par l'amendement avec les accords au titre de l'Article 11?

Les points de vue divergent sur cette question et le texte de l'amendement lui-même est ambigu. Le préambule de l'amendement fait mention de l'élaboration de "directives techniques pour aider toute Partie ou tout État qui a le droit souverain de conclure des accords ou des arrangements, y compris ceux qui sont visés à l'Article 11, en ce qui concerne le mouvement transfrontière de déchets dangereux". Il ne fait toutefois pas explicitement état de l'application de tels accords à des situations couvertes par l'amendement sur l'interdiction. L'Australie, par exemple, a formulé l'avis que la Décision III/1 ne portait pas atteinte au droit de participer à des accords au titre de l'Article 11 (SCB 1995, p.100).

En revanche, la position de l'UE, dans ses règlements de mise en application, est que les accords bilatéraux qui visent à déroger à l'interdiction d'exportation ne seront plus permis après le 1er janvier 1998. L'UE a en outre décidé que les exportations de déchets dangereux de l'UE vers des pays n'appliquant pas les Décisions pertinentes du Conseil de l'OCDE feront l'objet d'une interdiction totale. Dans les faits, cette décision étend les dispositions de l'UE à l'égard des pays de l'ACP à tous les pays non membres de l'OCDE.

L'amendement sur l'interdiction impose uniquement aux pays inscrits à l'Annexe VII d'instituer des interdictions d'exportation de déchets dangereux vers des pays non inscrits à l'Annexe VII, sans interdiction réciproque d'importation. L'amendement n'évoque pas non plus la

poursuite des échanges de déchets dangereux entre pays ne figurant pas à l'Annexe VII et n'a pas de répercussions directes sur ces échanges, même s'il est admis que les risques pour la santé et pour l'environnement sont équivalents, quelle que soit l'origine des déchets.

### Encadré 3.1 Décision III/1 - Amendement à la Convention de Bâle

#### La Conférence

*Rappelant* qu'à la première réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle, une demande a été formulée en vue d'interdire les expéditions de déchets dangereux des pays industrialisés vers les pays en développement ;

*Rappelant* la Décision II/12 de la Conférence ;

*Notant* que :

- le Groupe de travail technique a reçu pour instructions de la Conférence d'accélérer ses travaux sur les caractéristiques de danger des déchets régis par la Convention de Bâle (Décision III/12) ;
- le Groupe de travail technique a déjà commencé à élaborer des listes des déchets dangereux et de ceux qui ne sont pas régis par la Convention ;
- ces listes (document UNEP/CHW.3/Inf.4) donnent déjà des indications utiles mais ne sont pas encore complètes ou totalement acceptées ;
- le Groupe de travail technique élaborera des directives techniques pour aider toute Partie ou tout État qui a le droit souverain de conclure des accords ou des arrangements, y compris ceux qui sont visés à l'Article 11, en ce qui concerne le mouvement transfrontière de déchets dangereux.

1. *Donne pour instructions* au Groupe de travail technique de considérer comme absolument prioritaire l'achèvement des travaux relatifs à la définition des caractéristiques de danger et à l'élaboration de listes et de directives techniques afin de soumettre les résultats de ces travaux à l'approbation de la Conférence des Parties à sa quatrième réunion ;

2. *Décide* que la Conférence des Parties prendra elle-même une décision sur une (ou des) liste(s) à cette quatrième réunion ;

3. *Décide* d'adopter l'amendement ci-après à la Convention :

"Insérer dans le préambule un nouvel alinéa 7 bis ainsi libellé :

Reconnaissant que les mouvements transfrontières de déchets dangereux, en particulier à destination des pays en développement, risquent fort de ne pas constituer une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, comme l'exige la présente Convention.

Insérer un nouvel Article 4A ainsi libellé :

1. Chaque Partie inscrite sur la liste figurant à l'Annexe VII interdit tous les mouvements transfrontières de déchets dangereux destinés à des opérations visées à l'Annexe IV A vers des États qui ne sont pas inscrits sur cette liste.

2. Chaque Partie inscrite sur la liste figurant à l'Annexe VII réduit progressivement jusqu'au 31 décembre 1997, et interdit à partir de cette date, tous les mouvements transfrontières de déchets dangereux visés au paragraphe 1 a) de l'Article premier de la Convention qui sont destinés à des opérations du type de celles prévues à l'Annexe IV B vers des États qui ne sont pas inscrits sur la liste figurant à l'Annexe VII. Ces mouvements transfrontières ne sont interdits que si les déchets en question sont caractérisés comme dangereux au sens de la Convention.

#### Annexe VII

Parties et autres États membres de l'OCDE, CE, Liechtenstein.

Le nouvel Article 4A.2 (qui mettra en oeuvre l'interdiction des exportations entre pays inscrits et non inscrits à l'Annexe VII lorsque les trois quarts des Parties l'auront ratifié) limite sa portée aux "déchets dangereux visés au paragraphe 1 a) de l'Article premier de la Convention". Il stipule aussi explicitement que les mouvements transfrontières destinés à des opérations de récupération ne seront interdits que si les déchets considérés sont définis comme dangereux au sens de

la Convention. Si les déchets définis comme dangereux à l'Article 1.1(b), c'est-à-dire ceux définis comme tels dans la législation nationale, sembleraient donc échapper à l'interdiction prévue par l'amendement, leur statut juridique précis dépend de la relation juridique qui pourra être établie dans le cadre de la Convention entre les listes que le Groupe de travail technique est en train de dresser et les Annexes existantes, ainsi que des décisions de mise en oeuvre prises par les Parties -- voir les sous-chapitres 3.5 et 3.6 ci-dessous.

### *Mesures non commerciales*

Au total, la structure de la Convention de Bâle comprend un large éventail de dispositions non commerciales (prévues par la Convention), de même que les activités du Secrétariat et de la Conférence des Parties. La liste ci-après recense les dispositions les plus importantes.

- La CdP s'est mise d'accord sur une *législation nationale modèle* conçue pour aider tous les pays à mettre en oeuvre une législation nationale dans le domaine de la gestion des déchets dangereux ;
- des obligations de communication d'informations ont été mises en place pour permettre une *collecte* plus systématique *des informations* sur de nombreux aspects de la gestion des déchets dangereux, notamment des données sur les quantités et les caractéristiques de danger des déchets produits et transportés ;
- un Fonds d'affectation spéciale de la Convention de Bâle pour aider les pays en développement a été créé, mais les contributions sont pour l'heure restées modestes ;
- des *Directives techniques* pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets visés par la Convention de Bâle ont été adoptées. Plus spécifiquement, les deuxième et troisième CdP ont adopté des Directives techniques concernant les déchets ménagers, les déchets contenant des PCB, les huiles usées d'origine pétrolière, les huiles déjà utilisées, les déchets dangereux liés à la production et à l'utilisation de solvants organiques, l'incinération terrestre et les décharges spécialement aménagées ;
- des *documents normalisés* pour la notification et les mouvements de déchets ont été mis au point ; et
- des centres régionaux pour la formation et le transfert de technologie sont en cours de création ;
- de Secrétariat fournit une *aide technique et juridique* aux Parties.

Comme l'a fait observer le Secrétariat de la Convention de Bâle (SCB, 1997b, p.23), "l'application effective de la Convention de Bâle et des décisions prises par la CdP et la réalisation d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux reposent sur la mise en place des capacités et des compétences appropriées au niveau national ou régional et sur une coopération active entre les Parties...". Le Secrétariat coopère avec les autorités des pays pour définir la législation nationale, dresser des inventaires des déchets dangereux, renforcer les institutions nationales et établir des plans de gestion des déchets dangereux. Des séminaires nationaux et régionaux se sont tenus à

Sainte-Lucie, aux Maldives, à Cuba, au Sri Lanka, à l'Île Maurice, au Brésil, à Haïti aux Seychelles et en Equateur à propos de la mise en oeuvre juridique, institutionnelle et technique de la Convention (SCB, 1997b, p.23). Les ressources très limitées en personnel et en moyens financiers ont toutefois sérieusement entravé les efforts de mise en place de capacités et d'assistance technique.

Les centres régionaux pour la formation et les transferts de technologie peuvent être amenés à jouer un rôle essentiel dans la mesure où ils traitent directement le problème fondamental du manque de compétences et de technologie des pays en développement dans le domaine de la gestion des déchets dangereux. Les centres ont pour objectif primordial de renforcer la capacité des gouvernements de se conformer aux exigences techniques, juridiques et institutionnelles de la Convention. La 3ème CdP a sélectionné les pays qui hébergeront les centres régionaux de coordination et les centres infrarégionaux. L'Uruguay accueillera le centre de coordination pour l'Amérique latine et les Caraïbes, les centres infrarégionaux revenant à l'Argentine, El Salvador et Trinité-et-Tobago. En Afrique, le Nigeria accueillera le centre de coordination, et l'Égypte, l'Afrique du Sud et un pays de l'Afrique occidentale non encore sélectionné accueilleront les centres infrarégionaux. En Europe centrale et orientale, le pays d'accueil du centre de coordination n'a pas encore été sélectionné, mais les centres infrarégionaux reviendront à la Slovaquie, à la Fédération de Russie et peut-être à l'Estonie. Un centre régional pour l'Asie et le Pacifique a commencé à fonctionner en Chine et un autre est en voie de constitution en Indonésie (SCB, 1997b, p.21 et Campbell, 1997, p.36).

La création effective de ces centres dépend de contributions volontaires en fonds et en personnel qualifié. Pour l'heure, les ressources consacrées à la formation, et aux centres en particulier, sont restées minimales. Par exemple, le budget total du "Fonds d'affectation spéciale de la Convention de Bâle" pour 1997-98 est de l'ordre de 1,5 million de dollars US pour chaque année (SCB, 1995, p.36). Sur ces sommes, les centres de formation se sont vus attribuer 200 000 et 400 000 dollars respectivement pour 1997 et 1998. Un atelier ou séminaire régional/infrarégional est prévu par région et par an, avec un financement d'environ 150 000 dollars par an. L'aide technique apportée à dix pays devrait disposer d'un budget de 250 000 et 270 000 dollars respectivement pour 1997 et 1998. Près de la moitié de ces fonds sont consacrés aux frais des Parties pour leur participation aux réunions et Conférences de la Convention.

Si l'aide technique et financière a été limitée au niveau multilatéral, il convient de rappeler qu'une aide technique bilatérale est aussi fournie à l'appui des objectifs de la Convention, mais pas nécessairement par l'intermédiaire du Secrétariat de celle-ci.

### ***Définition des "déchets" et des "déchets dangereux"***

L'un des principaux obstacles au fonctionnement efficace du régime réglementaire de la Convention de Bâle reste la problème fondamental de la définition précise des matières couvertes. En effet, la Convention expose un mécanisme de classification, bien plus qu'elle n'indique précisément quelles matières, et sous quelles formes, sont des déchets dangereux. Les définitions énumèrent les sources de déchets qui sont couvertes, sauf si elles ne possèdent aucune des caractéristiques de danger retenues. Dans la pratique, il en résulte que les personnes chargées d'appliquer les dispositions de la Convention peuvent éprouver des difficultés à déterminer si elles ont affaire à une matière couverte par la Convention. Ce problème est encore plus aigu dans les pays qui ne disposent pas d'une infrastructure technique sophistiquée, notamment pour les essais.

La Convention définit les “déchets” comme des substances ou objets qu'on élimine (ou qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national). La distinction entre les produits et les déchets représente une question très complexe et controversée. De par leur nature, nombre de matières, bien qu'elles soient des déchets et qu'elles puissent être dangereuses dans un certain sens, constituent également des sources de matières premières de récupération ou matières “secondaires”. Si on adopte des approches différentes pour distinguer les déchets des produits, cela risque d'entraîner une certaine confusion dans les échanges internationaux. Pour faire face à ce problème, le Groupe sur les politiques de gestion des déchets de l'OCDE élabore un document d'orientation sur la façon de distinguer un déchet d'un non-déchet (dans le contexte de la Décision du Conseil de l'OCDE concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation, et non dans celui de la Convention de Bâle elle-même).

Aux termes de l'Article 1.1(a) de la Convention, les déchets dangereux sont ceux qui appartiennent à l'une des catégories figurant dans son Annexe I, à moins qu'ils ne possèdent aucune des caractéristiques de danger indiquées dans son Annexe III. L'Annexe I énumère 18 catégories de déchets définis du point de vue de leur source -- par exemple, les flux de déchets issus de la production d'encres et de peintures (voir tableau 6 en annexe) -- ainsi que 27 constituants qui rendent un déchet dangereux si celui-ci en contient un ou plusieurs -- par exemple, l'arsenic ou le mercure (voir tableau 7 en annexe). Aux termes de la Convention, les caractéristiques suivantes rendent une matière de la liste dangereuse lorsqu'elles lui sont associées : explosive, inflammable, comburante, toxique (aiguë), infectieuse, corrosive, toxique (effets différés ou chroniques) et écotoxique.

Ni les constituants dangereux, ni les caractéristiques de danger ne sont exprimés en termes de quantités, de concentrations ou de niveaux minimums acceptables. En conséquence, déterminer si une cargaison donnée est ou non couverte par la Convention est en grande partie affaire de jugement, surtout dans le cas des critères de danger qui ne sont pas définis au plan international<sup>16</sup>. Il en découle également que des chargements de déchets peuvent être classés comme dangereux au seul motif qu'ils contiennent une part minimale d'un constituant dangereux. Les administrations et l'industrie peuvent parfois être bien en peine pour dire quels déchets relèvent de la Convention et dans quelles circonstances.

Outre les matières recensées dans les Annexes de la Convention de Bâle, toute matière considérée comme un déchet dangereux par la législation nationale d'une Partie relève par renvoi de la Convention, aux termes de l'Article 1.1(b), et est soumise aux dispositions de celle-ci pour toute transaction avec cette Partie (exportation, importation ou transit). L'Article 6.5 définit des règles légèrement adaptées pour les mouvements transfrontières dans lesquels toutes les parties intéressées ne définissent pas le déchet comme dangereux.

Les déchets radioactifs et les déchets produits par le fonctionnement normal d'un navire sont considérés comme étant couverts par d'autres instruments internationaux, et ils n'entrent donc pas dans le champ d'application de la Convention de Bâle. De même, la Décision III/15 exclut du champ d'application de la Convention les substances soumises au Protocole de Montréal et destinées à des opérations de régénération et d'épuration.

L'Annexe II définit une catégorie spéciale “d'autres déchets”, les “catégories de déchets demandant un examen spécial”, qui comprend les déchets ménagers collectés et les résidus provenant de leur incinération.

Comme on peut le constater, les Annexes qui donnent la liste des substances couvertes n'abordent pas la question de l'utilisation envisagée des matières considérées (élimination ou valorisation). L'Annexe IV, qui recense les opérations que la Convention considère comme des

procédés d'élimination, distingue deux catégories d'opérations d'élimination : la Section A énumère les opérations ne débouchant pas sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation ou de réemploi, telles que la mise en décharge, et la Section B énumère les opérations débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, etc., telles que l'utilisation comme combustible. La plupart des dispositions de la Convention, telles que les procédures de notification et de consentement et les restrictions à l'égard des non Parties, 'appliquent que la finalité envisagée du mouvement soit l'élimination finale ou le recyclage.

### ***Travaux du Groupe de travail technique***

Une part importante des travaux techniques essentiels qui sous-tendent la Convention ont été conduits par le Groupe de travail technique (GTT). La Décision III/1 (Amendement à la Convention de Bâle) donne pour instruction au Groupe de travail technique de considérer comme absolument prioritaire l'achèvement des travaux relatifs à la définition des caractéristiques de danger et à l'élaboration des listes de déchets non soumis à l'amendement afin d'en soumettre les résultats à l'approbation de la CdP à sa quatrième réunion. Cette instruction traduit bien la prise en compte du fait que l'imprécision des définitions, des classifications et des caractéristiques des matières couvertes constitue un obstacle majeur à la mise en application de la Convention<sup>17</sup>. En outre, l'amendement proposé rend d'autant plus aiguë la nécessité d'établir des définitions claires, puisque les déchets couverts sont soumis à des conditions encore plus strictes (par exemple, l'interdiction d'exportation depuis les pays inscrits à l'Annexe VII et non plus les seules procédures de notification et de consentement). Des spécialistes de l'industrie et des ONG participent à ces travaux.

Les travaux sont toujours en cours, et le Groupe de travail technique suit une méthode du type "liste", qui s'inspire, mais diffère des Listes rouge, orange et verte utilisées dans le Système de contrôle de l'OCDE. Les listes doivent encore être adoptées par la CdP, mais le projet est *grosso modo* le suivant : la Liste A de la Convention de Bâle concernerait les déchets soumis à l'interdiction d'exportation imposée par l'amendement, la Liste B recenserait les déchets *non* soumis à l'amendement (sauf s'ils possèdent des caractéristiques de danger) et uniquement couverts par le reste de la Convention si des législations nationales les définissent comme dangereux et la Liste C serait une liste de travail transitoire, pour les déchets qui n'ont pas encore été placés dans la liste A ou la Liste B et, en tant que tels, n'ont pas de statut juridique dans la Convention.

Plus précisément, le Groupe de travail technique a proposé que les déchets inscrits à la Liste A soient caractérisés comme dangereux aux termes de l'Article 1.1(a) (c'est-à-dire aux fins de la Convention et de l'interdiction prévue par l'amendement), à moins qu'ils ne possèdent aucune des caractéristiques indiquées à l'Annexe III. Les déchets inscrits à la Liste B ne seraient *pas* caractérisés comme dangereux aux termes de l'Article 1.1(a) de la Convention, à moins qu'ils contiennent une matière inscrite à l'Annexe I dans une proportion telle qu'ils présentent une des caractéristiques de danger indiquées à l'Annexe III. Toutefois, si la législation d'une Partie d'exportation, d'importation ou de transit considère comme dangereux un déchet inscrit à la Liste B, celui-ci est soumis, aux termes de l'Article 1.1(b), au régime de contrôle prévu par la Convention. Un dispositif de réexamen (et un formulaire de demande normalisé) sera proposé pour adoption à la 4<sup>e</sup> CdP, afin de permettre aux Parties de demander une modification de l'inscription d'un déchet sur une liste ou d'introduire certains raffinements.

Il est possible que les Listes A et B ne couvrent pas ensemble l'intégralité des déchets dangereux recensés dans les Annexes de la Convention de Bâle. Par conséquent, le statut juridique qui sera attribué aux listes dans le cadre de la Convention (contraignantes ou non? intégrées ou non dans le texte de la Convention?), et les relations entre les Annexes existantes et les nouvelles listes restent

pour l'heure incertains. Ces questions seront examinées à la 4<sup>e</sup> CdP en février 1998. Il convient de même de préciser les relations entre le nouvel Article 4A.2, qui met en oeuvre l'interdiction d'exportation depuis les pays inscrits à l'Annexe VII, et l'Article 4.9 existant qui autorise les mouvements transfrontières de déchets dangereux si, entre autres, "(b) les déchets en question constituent une matière brute nécessaire pour les industries de recyclage ou de récupération de l'État d'importation".

De toute évidence, le système restera complexe pour les milieux industriels et les autorités administratives, notamment en raison du fait que les pays ont des lois et des points de vue différents sur les "déchets" et la "dangerosité", qu'il faudra continuer à respecter dans le cadre de la Convention. L'absence de définition convenue au plan multilatéral des déchets dangereux couverts par la Convention est non seulement source de complication et d'incertitude, mais laisse aussi la latitude à des définitions nationales de favoriser les intérêts commerciaux des entreprises du pays. On soupçonne également que les définitions nationales des déchets dangereux pourraient être utilisées pour manipuler l'offre ou les prix de certaines matières premières sur les marchés mondiaux.

Bien que les définitions de plusieurs éléments des listes préliminaires n'offrent pas encore le niveau de clarté souhaité (notamment par les autorités douanières), et qu'un certain nombre de déchets figurent simultanément dans la Liste A et la Liste B (par exemple, si on n'a pas pu dégager un consensus sur les concentrations minimales, la Liste B comprend une forme ou une catégorie différente ou plus spécifique d'un déchet inscrit à la Liste A), on a néanmoins nettement progressé dans la définition des déchets qui seront soumis à l'interdiction d'exportation prévue par l'amendement. A l'exception d'un certain nombre de déchets contenant des métaux lourds (sauf sous forme massive), et de la plupart des formes non massives de déchets et résidus de plomb, les matières secondaires dont les échanges internationaux atteignent des volumes importants ont été inscrites à la Liste B.

La liste suivante indique certaines des principales matières recyclables inscrites à la Liste B (qui n'a toutefois pas encore été adoptée par les Parties) :

- métaux précieux (sauf mercure) ;
- déchets de métaux et d'alliages métalliques sous forme métallique non dispersible ;
- résidus de fer et d'acier ;
- déchets de cuivre, d'aluminium, de nickel, de zinc, d'étain et autres déchets spécifiques sous forme non dispersible ;
- certaines déchets métalliques en vrac propres et non contaminés ;
- cartes de circuits imprimés ne contenant pas certains composants spécifiques tels que des PCB ;
- déchets de verre et de céramique sous forme non dispersible ;
- déchets textiles et vieux papiers ;
- nombreuses formes spécifiques de déchets plastiques ; et
- déchets de caoutchouc, de liège et de l'industrie agro-alimentaire.

Par conséquent, on peut estimer que les travaux du Groupe de travail technique devraient déboucher sur des définitions plus précises, d'une part, des matières dangereuses soumises à l'amendement et, d'autre part, de celles non soumises à la Convention (à l'exception de celles qui y sont soumises en vertu de la législation nationale)<sup>18</sup>. En principe, cette avancée devrait résoudre la question des matières présentant un faible risque pour l'environnement mais offrant une forte valeur

économique, qui ont donné lieu à tant de controverses suite aux Décisions II/12 et III/1. Si, du point de vue du monde des entreprises, le problème semble ainsi avoir été réduit, il n'a pas pour autant pas été entièrement éliminé. Nous allons examiner au chapitre suivant les questions plus générales concernant les politiques économiques et de l'environnement.

## **Objectif et efficacité des mesures commerciales**

Bien que définies dans le contexte élargi de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets, les dispositions à caractère commercial de la Convention de Bâle constituent ses dispositions opérationnelles fondamentales puisqu'elles sont les principaux outils sur lesquels elle s'appuie pour atteindre ses objectifs. Par conséquent, les objectifs et l'efficacité des dispositions commerciales sont inextricablement liés aux objectifs et à l'efficacité écologique de la Convention. Par ailleurs, il ne serait pas productif d'essayer d'attribuer un objectif spécifique à chacune des différentes dispositions commerciales.

La notion d'«efficacité» des mesures adoptées à des fins de protection de l'environnement recouvre de nombreux aspects, dont au moins une dimension politique, une dimension juridique, une dimension environnementale et une dimension économique. Le choix des indicateurs à utiliser pour évaluer l'efficacité environnementale, ou l'efficacité globale en termes de coûts et d'avantages, des mesures commerciales s'avère particulièrement complexe dans le cas de la Convention de Bâle. En effet, pour plusieurs raisons, il n'est pas possible de définir clairement la couverture de la Convention : les définitions des déchets et des déchets dangereux laissent une marge pour l'interprétation, les données au niveau de déchets déterminés ne sont généralement pas disponibles, plusieurs régimes réglementaires coexistent dans ce domaine et la Convention est encore très récente.

Idéalement, toute évaluation de l'efficacité globale de la Convention devrait comprendre, pour chaque pays, une estimation de l'ensemble des coûts et avantages économiques, sanitaires et écologiques liés aux mouvements transfrontières de déchets dangereux, en tenant compte des risques graves qu'une mauvaise gestion peut poser, ainsi que de l'évolution dans le temps du calcul des coûts et avantages pour l'intérêt général. Cependant, on ne connaît pas les quantités physiques des mouvements transfrontières ni, à plus forte raison, leurs coûts et avantages économiques et environnementaux. Des recherches complémentaires, menées au niveau des pays et pour certains déchets spécifiques, sont nécessaires pour mieux comprendre les coûts et avantages économiques et environnementaux des restrictions des échanges imposées aux plans unilatéral et multilatéral, et dans quelle mesure d'autres politiques peuvent renforcer les avantages et améliorer les coûts<sup>19</sup>.

L'approche que nous retiendrons met l'accent sur l'aptitude des dispositions commerciales à réaliser les objectifs de la Convention, examinée selon trois perspectives différentes. La première porte sur l'évolution des quantités et des utilisations des déchets dangereux échangés, la deuxième porte sur la mise en oeuvre de la Convention du point de vue juridique et la troisième concerne les structures ou signaux économiques créés par les dispositions commerciales et leurs relations avec les objectifs de la Convention.

### ***Mouvements de déchets dangereux***

Après l'analyse intégrale de coûts-avantages, le meilleur indicateur de l'efficacité consiste à déterminer si les volumes physiques des mouvements transfrontières de déchets dangereux ont diminué depuis l'entrée en vigueur de la Convention. Nous avons déjà indiqué que des données sur les transports de déchets dangereux, y compris les transports autorisés à titre de catégorie discrète,

faisaient défaut. En outre, des données sur les quantités de matières transportées ne donneraient de toute façon aucune indication sur le danger et les coûts écologiques en eux-mêmes, et il est admis que certains mouvements sont justifiés du point de vue de la protection de l'environnement. En l'absence de données ventilées par utilisation finale (recyclage ou élimination), par type de déchets et par pays de destination, il est pratiquement impossible d'évaluer la "contrainte environnementale" engendrée par les flux de déchets et l'efficacité de la Convention de Bâle dans la lutte contre leurs effets.

Les informations sur les mouvements de déchets dangereux couverts par la Convention de Bâle doivent être communiquées au Secrétariat de la Convention. Dans l'idéal, le Secrétariat les publierait ensuite selon une présentation normalisée, après compilation et analyse. Bien que la Convention impose la notification de certaines informations, notamment les volumes des mouvements transfrontières, ces obligations n'ont pour l'heure pas été remplies d'une manière permettant une collecte efficace des données. Par exemple, sur les 32 Parties qui ont communiqué des informations sur les exportations de déchets dangereux (conformément aux dispositions de l'Article 13.3(b)(i)), seulement 15 ont utilisé le formulaire préparé par le Secrétariat. En conséquence, les informations transmises se fondent sur des périodes, des unités de mesure, des définitions et catégories de déchets dangereux différentes ; plusieurs langues sont employées et le texte est parfois illisible (Campbell, 1997, p.64-65).

En l'absence de données utilisables au niveau de la Convention de Bâle, nous traiterons trois types d'informations quantitatives dans le reste de ce sous-chapitre. Premièrement, nous examinerons les données de l'OCDE qui, à l'évidence, n'assurent qu'une couverture géographique limitée et sont fondées sur des définitions divergentes. Deuxièmement, nous évoquerons brièvement les données collectées par Greenpeace, mais celles-ci n'ont pas un caractère officiel, ne se prêtent pas à une agrégation et à une analyse très pertinentes et englobent une très vaste gamme de déchets, qui déborde largement du champ couvert par la Convention. Troisièmement, nous examinerons les travaux statistiques menés par la CNUCED sur certaines catégories de déchets et résidus métalliques, qui, s'ils ne traduisent pas de critères de dangerosité, sont néanmoins relativement complets et solides, et fondés sur des données officielles. De surcroît, ils comprennent un nombre important d'éléments désormais considérés comme dangereux (tels que certains résidus et cendres).

Dans les milieux industriels et les cercles de la protection de l'environnement, on estime généralement que les mouvements internationaux de déchets destinés à l'élimination ont sans doute diminué, contrairement aux mouvements de déchets destinés au recyclage qui auraient eux augmenté. Les données de l'OCDE (voir tableau 3.1) confortent cette opinion. Ce tableau présente les chiffres de l'OCDE sur le total des exportations au sein de l'OCDE, et les proportions respectivement destinées à l'élimination et à la valorisation, entre 1990 et 1993.

Comme on peut le constater, le total des exportations de "déchets dangereux" (tels que les définissent les autorités nationales qui communiquent ces données à l'OCDE) et la part destinée à l'élimination finale ont diminué au cours des quatre années pour lesquelles des données sont disponibles. Il n'est toutefois pas possible de distinguer l'incidence de la Convention de Bâle (entrée en vigueur en 1992) de celle des autres systèmes de contrôle appliqués dans les pays OCDE, tels que le Système de l'OCDE, les règlements de l'UE et les politiques nationales, progressivement mis en application à partir du milieu des années 80. Néanmoins, si tant est que l'on puisse identifier une tendance, il s'agit assurément d'une tendance à la baisse.

De même, il apparaît que le recyclage et la récupération des métaux et composés des métaux représentent une part croissante des exportations de déchets dangereux destinés à la valorisation. La répartition des déchets destinés à la valorisation pour l'année 1991, très différente de celle des autres

années du tableau 3.1, s'explique sans doute par un tonnage exceptionnel d'un déchet particulier qui a faussé les parts de cette année.

**Tableau 3.1 Exportations de déchets dangereux au sein de la zone OCDE**

	1990	1991	1992	1993
Total des exportations de "déchets dangereux" depuis des pays de l'OCDE (en tonnes)	1 801 108	1 941 317	1 425 962	1 396 470
Part moyenne* destinée à l'élimination (%)	53,1	51,3	49,8	41,6
Part moyenne* destinée à la valorisation (%)	46,9	48,7	50,2	58,4
Dont :				
% de recyclage/récupération de métaux et composés des métaux	42,6	19,7	51,0	51,5
% utilisé comme combustible pour la production d'énergie	9,5	2,4	7,9	10,3
% de recyclage de matières inorganiques	7,5	61,8	12,1	8,9

Source : OCDE (1993), (1994) et (1997), divers tableaux. Pour les notes concernant les données d'exportation, voir le tableau 2 en annexe.

\* Ces moyennes sont fondées uniquement sur les données des pays pour lesquels on dispose d'une ventilation entre élimination et valorisation.

Les données de Greenpeace pour la période 1989-1993 (Greenpeace 1994) présentées dans le tableau 8 en annexe, sont compilées sur une base totalement différente. Néanmoins, elles font aussi apparaître une progression de la part des "propositions de mouvements de déchets" destinés à des opérations de récupération et de recyclage, dans le contexte toutefois d'une augmentation du nombre de ces propositions<sup>20</sup>. Le "taux de rejet" de la part des pays d'importation (c'est-à-dire les propositions de mouvements de déchets rejetées par le pays d'importation envisagé) apparaît également en recul d'après ces chiffres.

La base de données de Greenpeace porte sur un très large éventail de déchets, dont les plastiques par exemple, que les législations nationales et le droit international ne considèrent pas comme dangereux. Le champ qu'elle couvre n'est donc pas comparable à celui de la Convention de Bâle, et les données n'ont pas été vérifiées par les pouvoirs publics ou par des organismes officiels. Elle recense tant les propositions licites que les propositions illicites connues. Le nombre de "propositions" correspond au nombre de contrats ou d'accords connus de Greenpeace et ne représente dès lors pas une mesure du volume total ou de la dangerosité des mouvements proposés.

L'interprétation de ces données n'est par conséquent pas chose facile. En outre, le nombre des pays appliquant une interdiction complète des importations de déchets considérés comme dangereux par leur législation nationale a augmenté, ce qui implique que le groupe des pays auxquels une proposition licite peut être faite s'est réduit d'autant. La baisse apparente du taux de rejet pourrait refléter cette évolution et non une intensification des échanges de déchets. Par ailleurs, la proportion des chargements déclarés destinés au recyclage est aujourd'hui bien supérieure (30 pour cent pour la période 1980-1988 ; 90 pour cent en 1993). Pour certains commentateurs, ces chiffres résultent en partie d'étiquetages et de documents inexacts utilisés pour camoufler des opérations d'élimination,

c'est-à-dire d'un "recyclage bidon", d'où la nécessité d'un renforcement des contrôles des mouvements de déchets destinés à la valorisation de façon à éviter toute lacune. Toutefois, il se pourrait également que, les nombreuses informations produites par les procédures de la Convention de Bâle permettent d'accepter aujourd'hui les propositions de mouvements de déchets en meilleure connaissance de cause au lieu de les rejeter purement et simplement.

### ***Commerce des déchets et résidus métalliques***

La confusion produite par l'utilisation simultanée des définitions que donnent des déchets dangereux la Convention et les législations nationales, tout comme le manque général de données désagrégées sur les échanges, contribuent à rendre complexe toute estimation du volume ou de la valeur de l'ensemble des échanges de déchets dangereux qui seront soumis à l'amendement. Toutefois, dans le cas des métaux, on a procédé à certaines estimations du volume des flux qui pourraient être affectés. Pour l'heure, cette information est principalement utilisée à titre de référence pour mesurer les effets des futures actions entreprises dans le cadre de la Convention de Bâle, bien plus que comme la marque d'incidences sur les échanges ou de l'efficacité écologique.

Pour commencer, intéressons-nous à une incidence de portée considérable que pourrait avoir la Convention : une étude (Cox et Sheales, 1996) a fait état de craintes exprimées par certains cercles de l'industrie selon lesquelles certains concentrés minéraux pourraient "tomber sous le coup" de l'amendement proposé interdisant les exportations aux fins de recyclage de déchets métalliques de pays figurant à l'Annexe VII vers des pays n'y figurant pas. En 1994, les échanges de concentrés de cuivre, plomb et zinc de pays de l'OCDE vers des pays non membres représentaient une valeur estimée de 449 millions de dollars. L'Australie, le Canada, le Mexique et les États-Unis sont les principaux exportateurs de ces concentrés qui n'ont jamais été considérés jusqu'à présent comme des déchets dangereux. L'étude indique toutefois que :

*(...) les mouvements transfrontières de concentrés minéraux ou autres produits intermédiaires ou finis pourraient à l'avenir être réglementés aux termes de la Convention de Bâle. Même si une telle possibilité paraît pour l'heure éloignée, elle pourrait devenir réalité, par exemple s'il était établi que ces concentrés minéraux contiennent certaines quantités de matières dangereuses (identifiées comme telles par la Convention de Bâle) identiques à celles des déchets recyclables soumis à l'interdiction. La Convention de Bâle n'établit aucune distinction claire entre les concentrés minéraux qui sont des sous-produits ou produits dérivés de l'extraction et du traitement des minerais, et les déchets produits par ces activités.*

(Cox et Sheales, 1996, p.9)

Compte tenu des travaux menés jusqu'à présent, et de ceux en cours, visant à définir précisément les déchets dangereux couverts par l'amendement, ces préoccupations devraient tendre à disparaître.

L'incidence de la Convention sur certaines formes de déchets métalliques paraît en revanche moins hypothétique - sans perdre de vue pour autant que la majorité des matières secondaires échangées seront exclues du champ d'application de l'interdiction proposée des exportations des pays inscrits à l'Annexe VII vers des pays non inscrits à l'Annexe VII. Sans tenter d'établir une distinction entre les matières "dangereuses" et les matières "non dangereuses", la CNUCED (1995) a procédé à des estimations préliminaires concernant les échanges internationaux de déchets et résidus métalliques. Sur la période 1990-1993, les exportations de l'OCDE de déchets et résidus métalliques représentaient

en moyenne quelque 6 à 7 milliards de dollars US en prix constants de 1985, dont deux tiers portant sur des échanges entre pays de l'OCDE. Sur le tiers restant, 90 pour cent environ étaient exportés à destination de pays asiatiques en développement, notamment la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande.

Autre constat notable de cette étude, les échanges de déchets et résidus métalliques des pays de l'OCDE vers les pays non membres ont fortement augmenté. En effet, la part des exportations de déchets et résidus métalliques des pays de l'OCDE vers les pays "en développement" est passée de 5 pour cent en 1980 à 29 pour cent en 1993. Cette croissance est presque intégralement à mettre au compte de l'Asie. En progression encore plus rapide, la part des échanges Sud-Sud dans le total des échanges *mondiaux* de déchets et résidus métalliques est passée de 0,4 pour cent en 1989 à 6 pour cent en 1993. Ces échanges Sud-Sud concernent en grande partie le même petit groupe de pays que les importations en provenance des pays de l'OCDE.

### **Encadré 3.2 Analyse statistique de certaines sous-catégories de déchets et résidus métalliques**

Dans le cadre d'un effort pour cerner plus précisément les sous-catégories des déchets et résidus métalliques susceptibles d'être touchés par l'amendement à la Convention de Bâle, la CNUCED a procédé à une étude complémentaire centrée sur deux sous-catégories de ce type (Hoffman, 1996). La première concerne les scories, mâchefers et cendres produits par l'industrie sidérurgique, ainsi que les cendres et résidus contenant des métaux non ferreux et des composés de métaux ; et la seconde concerne les déchets d'alliages et de métaux non ferreux. Ces analyses se fondent sur des données provenant de trois bases de données différentes spécialisées dans les échanges, et ne portent pas nécessairement sur des déchets définis comme dangereux dans le cadre de la Convention ou de législations nationales. Cela étant, un grand nombre, voire la majorité, des cendres et résidus contenant des métaux ont toutes les chances de figurer à la Liste A, c'est-à-dire d'être soumis à l'amendement. Pour éviter les fluctuations liées aux variations des cours mondiaux des métaux, les informations sont données en volume plutôt qu'en valeur.

Les scories, mâchefers et cendres couverts dans l'étude représentent environ 13 pour cent des échanges mondiaux de déchets et résidus métalliques. Les exportations des pays de l'OCDE vers des pays non membres représentent quelque 16 pour cent des mouvements de scories, mâchefers et cendres. En volume, les échanges entre pays de l'OCDE représentent 67 pour cent du total, les échanges entre pays non membres environ 5 pour cent et les mouvements de pays non membres de l'OCDE vers des pays Membres, 12 pour cent du total. Au cours de la période de 1990 à 1993-94, les exportations des pays de l'OCDE vers des pays non membres ont progressé de 11 pour cent, tandis que dans le même temps les échanges entre pays non membres ont augmenté de 106 pour cent, les mouvements de pays non membres de l'OCDE vers des pays Membres de 33 pour cent, et les échanges entre pays de l'OCDE ont reculé de 20 pour cent.

Par ailleurs, les pays destinataires de ces échanges sont en nombre très limité : les pays de l'Asie du Sud et du Sud-Est, la République de Corée (qui n'était alors pas Membre de l'OCDE), la Chine et le Taipei chinois absorbent environ 60 pour cent des importations en provenance des pays de l'OCDE de résidus contenant des métaux, et environ 95 pour cent des importations en provenance des pays de l'OCDE de résidus contenant des métaux non ferreux. (Hoffmann, 1996)

Les déchets d'alliages et de métaux non ferreux représentent environ 9 pour cent des échanges mondiaux de déchets et résidus métalliques. Pour la période 1990-1994, les déchets de cuivre constituent les deux tiers des échanges de déchets de métaux non ferreux, suivis par les déchets d'aluminium (20 pour cent). Sur cette même période, les échanges de déchets de plomb ont été significativement réduits, passant de 20 pour cent du total à environ 2-3 pour cent. Du point de vue de la composition régionale, les exportations des pays de l'OCDE vers des pays non membres représentent 63 pour cent des échanges mondiaux de déchets d'alliages et de métaux non ferreux, contre 14 pour cent pour les échanges entre pays non membres. Les flux qui enregistrent la croissance la plus rapide sont ceux entre les pays non membres, suivis des échanges des pays de l'OCDE vers des pays non membres. (Hoffmann, 1996).

## *Mise en application des obligations*

L'évaluation de l'efficacité de la Convention de Bâle, préparée en 1995 par un consultant indépendant conformément aux dispositions de l'Article 15 de la Convention (PNUE, 1995a), reconnaît les difficultés que pose le manque de données empiriques pour la conduite de tout travail d'estimation. Cette évaluation souligne également que la Convention est encore récente, et qu'il serait prématuré de formuler un jugement global sur son efficacité en termes de réduction des quantités de déchets produits et transportés. Ce point vaut *a fortiori* pour les restrictions aux échanges des pays figurant à l'Annexe VII à destination des pays n'y figurant pas. Ces restrictions ne constituent pas encore une obligation légale, sont très récentes et ne doivent pas entrer en vigueur avant 1998 au plus tôt, si elles sont ratifiées, pour ce qui est des mouvements destinés au recyclage et à la valorisation. L'approche adoptée dans l'étude du consultant privilégie plutôt un examen de l'incidence des activités prévues par la Convention sur quatre grands "groupes cibles", la communauté internationale dans son ensemble, la CdP, les Parties considérées individuellement et le Secrétariat de la Convention.

Entre autres critères de l'efficacité de la Convention, l'étude a évalué dans quelle mesure elle a contribué à la sensibilisation de la communauté internationale au problème des déchets dangereux, en se fondant sur le nombre de pays l'ayant ratifiée. L'étude interprétait les 84 ratifications alors enregistrées comme un signe de succès, mais s'inquiétait dans le même temps du fait que les États-Unis, le plus important producteur et exportateur de déchets dangereux, ne l'avait pas ratifiée, tout comme un nombre élevé de pays africains qui doivent normalement en être les principaux bénéficiaires. A l'heure actuelle, on compte 117 Parties, dont 21 pays africains (sur un total de 50 environ), plus l'UE, mais toujours pas les États-Unis.

L'étude du consultant a examiné divers autres aspects, tels que la mise en application des droits et obligations, et les activités entreprises par les groupes de travail et le Secrétariat. Elle a été particulièrement attentive aux contraintes qu'impose un financement inadapté au Secrétariat et fonds d'affectation spéciale destinés à l'aide technique. On pourrait décrire cette approche comme étant essentiellement juridique, dans la mesure où elle s'efforce d'évaluer la qualité de la mise en application de la Convention (voir ci-après sous *Respect des obligations*).

Une étude actuellement en préparation pour le PNUE (Campbell, 1997) élargit cette approche pour intégrer des indicateurs d'efficacité tels que le nombre de parties dotées d'une législation nationale assurant la mise en application des dispositions de la Convention, le nombre de cas de mouvements illicites et le nombre et la qualité des rapports transmis par les Parties au Secrétariat.

Ce rapport souligne également que les informations portant sur la mise en application d'une législation, présentées à la 3<sup>e</sup> CdP en 1995 concernaient uniquement la situation de 1993, à une date où dix-huit Parties indiquaient qu'elles avaient adopté ou étaient en passe d'adopter une législation ou des procédures nationales. Pour être efficace, la Convention doit avant tout être mise en application de la manière appropriée. Toutefois, l'exécution des obligations de la Convention n'indique pas en elle-même la réalisation des objectifs écologiques.

Concernant les mouvements illicites, le rapport indique qu'une réduction de leur volume dénoterait l'efficacité de la Convention. Toutefois, cette approche ne peut pas véritablement être appliquée, et ce pour deux raisons majeures. Premièrement, les maigres informations aujourd'hui disponibles sur le trafic illicite sont essentiellement anecdotiques, et deuxièmement la Convention n'est pas en vigueur depuis assez longtemps pour que l'on puisse identifier une tendance, alors même qu'un nombre croissant de Parties l'appliquent. De surcroît, l'éventail des mouvements transfrontières

“illicites” s’élargit avec le temps et le renforcement des dispositions de la Convention. Il est donc probable que le nombre des mouvements illicites progresse parallèlement à la sévérité de la Convention, au moins d’ici à la mise en place de procédures plus complètes (Campbell, 1997, p.62).

Comme indiqué ci-avant, le rapport souligne aussi que la très faible qualité des données transmises au SCB interdit toute utilisation de ces informations pour évaluer l’efficacité de la Convention (Campbell, 1997, p.63).

### *Signaux écologiques et économiques*

Le reste de ce chapitre examine les incidences économiques et écologiques des principales dispositions à caractère commercial. L’approche retenue privilégie l’aspect qualitatif, s’efforçant de déterminer dans quelle mesure ces dispositions servent les objectifs environnementaux de la Convention. Les grands objectifs de la Convention, tels que les présente le document PNUE (1995) “peuvent être regroupés en deux catégories distinctes mais néanmoins interdépendantes :

- i) le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux avec pour objectif de les réduire ; et
- ii) la promotion de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux”.

### *Procédure de notification et de consentement*

L’élément central de la Convention de Bâle est le système qu’elle établit en vertu duquel un consentement écrit doit être obtenu, après communication des informations pertinentes, avant le déclenchement de tout mouvement licite de déchets dangereux et d’autres déchets. A l’évidence, ce système de notification et de consentement réalise le premier objectif d’un contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux auparavant non contrôlés, puisqu’il établit des règles multilatérales qui régissent ces mouvements. Il est en revanche difficile d’établir si les procédures du consentement préalable donné en connaissance de cause ont permis une réduction des mouvements transfrontières.

Cette procédure a-t-elle contribué à promouvoir la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ? Sur ce point, la principale question porte sur la capacité des autorités à comprendre et utiliser efficacement les informations produites par la procédure de notification et de consentement, et à gérer les processus bureaucratique nécessaires.

Dans les faits, le système de la Convention de Bâle constitue bel et bien un système de gestion, dont le fonctionnement efficace nécessite de bonnes compétences en matière de gestion. Mise en œuvre de la manière appropriée, elle devrait promouvoir la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. En revanche, si on ne procède à aucune évaluation pour s’assurer que les déchets importés sont gérés de manière écologiquement rationnelle, alors il existe un risque que l’objectif ne soit pas atteint. Les efforts supplémentaires entrepris pour l’élaboration des directives techniques et la formation vont dans le sens d’un allègement des contraintes ; en outre, il s’agit d’un processus continu. Il paraît néanmoins prudent de partir du principe que certains pays ne sont pas actuellement dans une position leur permettant de mettre en application la procédure de consentement en connaissance de cause d’une manière qui garantisse absolument la mise en œuvre d’une gestion écologiquement rationnelle sur leur territoire.

C'est notamment au motif de cette contrainte institutionnelle que de nombreux pays en développement ont dans un premier temps milité en faveur d'une interdiction totale des mouvements de déchets dangereux. En effet, outre une plus grande simplicité administrative, une interdiction totale des échanges permet de mieux limiter les importations de déchets dangereux qu'un système de permis. Dans ce dernier cas, les risques sont plus grands non seulement que des décisions techniques inadaptées soient prises, mais également que des versements illicites soient effectués. Si on peut dire qu'une interdiction totale supprime ces risques, cela dépend également dans la pratique de la capacité des États à lutter contre le commerce illicite. Le fait que la Convention s'oriente vers une interdiction des exportations, depuis les pays figurant à l'Annexe VII vers les pays n'y figurant pas, des déchets dangereux destinés à l'élimination et à la valorisation peut être interprété comme l'expression du sentiment qu'ont les Parties que les procédures du consentement en connaissance de cause ne permettent pas de contrôler efficacement ce type d'échanges de déchets dangereux.

### *Interdictions d'importation*

Le SCB estime qu'au moins 50 pays ont mis en application des restrictions importantes à l'importation de déchets dangereux. Renforcée par l'obligation que fait la Convention aux pays d'exportation d'interdire les mouvements vers des pays interdisant l'importation, cette mesure devrait directement entraîner une réduction du nombre des mouvements de déchets dangereux. Dans la pratique, ce résultat dépend toutefois de l'application et du respect de l'interdiction d'importation. En effet, le commerce illicite pourrait bien se poursuivre, et dans des conditions de contrôle de la rationalité écologique des traitements appliqués moins strictes que celles du commerce licite. Il peut donc y avoir des interactions complexes entre le "contrôle" et la "réduction" des mouvements transfrontières de déchets dangereux.

Comme le reconnaît la Convention, on peut également, dans certaines circonstances, être contraint de choisir entre la réduction des mouvements transfrontières et la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. C'est par exemple le cas lorsqu'un pays ne dispose pas d'installations d'élimination ou de valorisation écologiquement rationnelles, alors qu'elles sont disponibles ailleurs dans le monde. L'Article 4.9(a) prend en compte cette situation, puisqu'il prévoit une exception spécifique dans ce cas, c'est-à-dire qu'il autorise le mouvement transfrontière de déchets dangereux lorsque l'État d'exportation ne dispose pas des moyens techniques et des installations nécessaires ou des sites d'élimination voulus pour éliminer les déchets en question selon des méthodes écologiquement rationnelles et efficaces.

### *Interdiction limitée entre les Parties et les non Parties*

La Convention impose aux Parties d'interdire les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets vers des non Parties, ou les importations depuis ces non Parties, à moins qu'elles n'aient conclu entre elles, au titre de l'Article 11, un accord bilatéral ou régional dont les dispositions ne sont pas moins écologiquement rationnelles que celles prévues par la Convention de Bâle. Dans la pratique, cette interdiction des échanges entre Parties et non Parties ne concerne que les États avec lesquels aucun accord sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux n'a été conclu.

Il paraît clair que ces dispositions contribuent à l'objectif de contrôle et de réduction des mouvements transfrontières de déchets dangereux. L'encouragement donné à la conclusion d'accords régionaux ou bilatéraux promeut explicitement le contrôle et la réduction qui doit logiquement en découler.

En partant du principe que les mécanismes de contrôle et d'autres aspects des accords du type de la Convention de Bâle contribuent à la gestion écologiquement rationnelle, toute interdiction des échanges mise en place en dehors de ces systèmes doit également aller dans le sens de la gestion écologiquement rationnelle. Ferait exception le cas où une Partie à la Convention de Bâle refuserait de passer un accord bilatéral avec une non Partie qui posséderait une capacité supérieure d'élimination des déchets.

#### *Interdiction d'exportation des pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays non inscrits à l'Annexe VII*

Comme nous l'avons indiqué ci-avant, la Convention a continuellement évolué dans le sens d'une interdiction des mouvements transfrontières de déchets du "Nord" vers le "Sud". Les décisions prises au cours des deuxième et troisième réunions de la CdP ont déjà invité les pays inscrits à l'Annexe VII (les pays Membres de l'OCDE, la CE et le Liechtenstein) à interdire les exportations des déchets dangereux vers des pays non inscrits aux fins d'élimination. En outre, une interdiction des exportations de déchets dangereux aux fins de *valorisation* entrera en vigueur 90 jours après avoir été ratifiée par 65 Parties à la Convention. Ce n'est pas encore le cas. En plus d'aspects pratiques précis comme les critères d'inscription à l'Annexe VII débattus plus haut, ces décisions soulèvent des questions comme celle de savoir avec quelle efficacité la distinction géopolitique fondamentale établie dans l'Annexe VII, et la stratégie de base du régime de contrôle des mouvements, favorisent les objectifs environnementaux, notamment en ce qui concerne les déchets dangereux recyclables. Les pays qui ont ratifié l'amendement sur l'interdiction ont montré ainsi qu'ils croyaient à son efficacité écologique.

Concernant l'objectif d'une réduction des mouvements transfrontières de déchets dangereux, l'interdiction des exportations des pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays non inscrits empêchera une catégorie spécifique de mouvements. Elle ne vise pas à contrôler les échanges "Sud-Sud", "Nord-Nord" ou "Sud-Nord". Or, c'est entre les pays de l'OCDE que l'on enregistre les courants d'échanges les plus importants et ce sont les échanges Sud-Sud qui connaissent la croissance la plus forte. Pour certains déchets dangereux que devraient affecter les interdictions prévues par l'amendement, comme certains résidus et cendres, les courants d'échanges des pays de l'OCDE vers les pays non membres ne sont toutefois pas négligeables et ont connu une croissance rapide -- voir Encadré 3.1 ci-avant.

Il est prévisible que certaines exportations de pays inscrits à l'Annexe VII vers des pays non inscrits seront réorientées vers d'autres pays inscrits à l'Annexe VII. Avec une réduction du nombre des destinations possibles pour les pays d'exportation inscrits à l'Annexe VII, le volume des déchets dangereux éliminés ou recyclés dans les pays de l'OCDE qui les ont produits devrait progresser. C'est l'un des objectifs des mesures commerciales.

Parallèlement, les pays non membres de l'OCDE seront confrontés à une raréfaction des sources d'importation de déchets dangereux utilisés comme matières secondaires, tels que les métaux récupérés, et les échanges Sud-Sud de ces matières devraient progresser en conséquence.

Dans l'ensemble, une grande part des échanges actuels seront vraisemblablement réorientés plutôt qu'interrompus, parce que les pressions sous-jacentes de la demande et de l'offre persisteront. Il convient de noter que, dans le cas des déchets dangereux recyclables, la vigueur de l'offre et de la demande dépendent de la valeur économique positive ou négative des déchets. Dans la mesure où l'interdiction a pour effet de réorienter certains mouvements vers l'élimination ou le recyclage à l'intérieur des frontières nationales, elle entraînera une diminution des mouvements transfrontières.

Les Décisions II/12 et III/1 se fondent de manière explicite sur l'argument que les mouvements de déchets dangereux des pays de l'OCDE, puis des pays inscrits à l'Annexe VII, vers d'autres pays risquent fort de déroger à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux prescrite par la Convention de Bâle. Par conséquent, cette distinction entre pays inscrits et non inscrits à l'Annexe VII (celle-ci comprend actuellement les pays Membres de l'OCDE, la CE et le Liechtenstein) est en quelque sorte utilisée comme un critère grossier pour séparer les pays capables de gérer les déchets dangereux de manière écologiquement rationnelle de ceux qui ne le sont pas, mais elle ne permet pas de prendre pleinement en compte les conditions spécifiques de chaque pays. En effet, à mesure que les pays nouvellement en voie d'industrialisation d'Asie et d'Amérique latine progressent dans cette voie et développent ou acquièrent technologie et savoir-faire dans le domaine de l'environnement, cette distinction devrait de moins en moins permettre de faire le départ entre la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et celle qui ne l'est pas. De surcroît, rien ne permet vraiment de penser que les mouvements Sud-Sud sont plus écologiquement rationnels que les mouvements Nord-Sud, alors que l'interdiction d'exportation aura sûrement pour conséquence de multiplier leur nombre. Ceci montre bien à quel point il importe de faciliter l'acquisition de meilleures technologies et compétences environnementales dans ces pays.

Si on met au point des critères définissant les conditions qu'une Partie à la Convention de Bâle doit remplir pour figurer à l'Annexe VII, la distinction pourrait alors se fonder plutôt sur des critères de capacité à entreprendre des opérations de valorisation écologiquement rationnelles. Cela ne répondra toutefois pas à la question de savoir si le fait d'interrompre les relations commerciales entre des groupes de pays, sur la base de leur aptitude, à un moment donné, à gérer les déchets dangereux, favorise l'objectif global d'une minimisation des risques sanitaires et écologiques liés à la production et aux mouvements transfrontières de déchets dangereux. Parfois, les mouvements transfrontières de déchets dangereux peuvent être le vecteur de transferts de technologie et d'une aide technique de nature à accroître la capacité des pays d'importation de gérer les déchets dangereux produits au plan national d'une manière plus écologiquement rationnelle. Proscrire les liens commerciaux peut donc également avoir pour effet d'entraver les flux avantageux de technologies et de savoir-faire. Autoriser à l'avenir les échanges écologiquement rationnels et mutuellement profitables de déchets dangereux entre les pays développés et les pays en développement pourrait, en théorie, contribuer à la diffusion des technologies et des compétences pertinentes. En revanche, on pourrait soutenir que les mouvements transfrontières de déchets dangereux ne représentent pas en eux-mêmes un instrument de tout premier choix pour permettre aux pays en développement d'acquérir la technologie, les compétences et les infrastructures institutionnelles nécessaires à la manipulation de ces déchets dans le respect de l'environnement.

En outre, si la possibilité pour les pays de se faire inscrire à l'Annexe VII est considérée par certains comme un instrument important, il convient de noter que ce n'est pas une panacée pour aplanir les difficultés d'accès aux échanges. La participation à l'Annexe VII entraîne, comme on l'a fait observer plus haut, ses propres difficultés. Si l'inscription à l'Annexe VII autorise les importations de déchets dangereux en provenance d'autres Parties inscrites à cette Annexe, elle empêche leur exportation vers des États non inscrits. S'y ajoute le fait que les Parties ne donnent pas toutes la même réponse à la question de savoir si des mouvements de déchets dangereux entre pays inscrits et non inscrits à l'Annexe VII s'effectuant dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux sont compatibles avec l'amendement sur l'interdiction. Enfin, les questions relatives à la compatibilité avec les dispositions de l'OMC subsisteraient.

## *Incidences sur les aspects économiques du recyclage*

Toute tentative d'évaluer l'efficacité écologique de l'interdiction d'exportation de déchets dangereux aux fins de valorisation depuis des pays inscrits à l'Annexe VII vers des pays non inscrits doit s'intéresser à son incidence sur le recyclage des déchets échangés. Le gros des échanges de matières recyclables (comme le papier) ne consistent pas en déchets dangereux. La majeure partie des échanges de déchets dangereux destinés à des opérations de récupération concernent des métaux contenus dans des déchets, cendres et résidus produits par des opérations d'extraction minière, de transformation des métaux et de fabrication (voir le tableau 1 ci-dessus). Les métaux obtenus à partir de ces sources secondaires viennent s'ajouter à ceux obtenus à partir des sources primaires, c'est-à-dire les minerais et concentrés. L'OCDE a estimé que sur le total de la production mondiale, quelque 38 pour cent de la production de cuivre, 50 pour cent de celle de plomb et 23 pour cent de celle de zinc provenaient de sources secondaires (OCDE, 1995a, p.7). La proportion de métaux issus de sources secondaires connaît une augmentation régulière.

Avant d'entreprendre une analyse économique stricte, il convient toutefois de noter, à propos de certains résidus et cendres qui devraient entrer dans le champ de l'interdiction, comme les poussières retenues sur les filtres, résidu de la production d'acier actuellement utilisé pour en extraire certains métaux non ferreux comme le zinc, que le processus de recyclage de ces déchets dangereux laisse en fait souvent subsister un problème considérable de mise en décharge, car seuls 10 à 20 pour cent peuvent généralement être extraits de ces poussières. Les 80 à 90 pour cent restants, qui contiennent souvent encore de telles quantités de substances nocives pour l'environnement qu'ils doivent être considérés comme des déchets dangereux, seront en pratique placés dans des décharges du pays importateur.

Du point de vue théorique, on peut soutenir qu'une interdiction d'exportation de certains déchets dangereux des pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays non inscrits a pour conséquence économique de diviser en deux le "marché" mondial de ces déchets. Selon la structure de marché du secteur concerné des matières premières et secondaires, et selon le système de réglementation en place, différents effets peuvent être anticipés sur la demande, l'offre et les prix des déchets dangereux recyclables dans les différents pays Membres et non membres de l'OCDE. Dans la pratique, l'ampleur de ces effets dépend de l'importance relative des formes spécifiques d'une matière secondaire finalement soumises à l'interdiction proposée, c'est-à-dire celles inscrites sur la Liste A. Comme nous l'avons déjà indiqué, la plupart des principales sources de matières secondaires ne devraient pas être concernées par l'interdiction, selon les listes préliminaires établies par le Groupe de travail technique. L'amendement sur l'interdiction s'appliquera toutefois à la plupart des résidus industriels sous forme non massive contenant des éléments énumérés dans l'Annexe I.

On peut tabler sur une diminution de l'offre de certains déchets dangereux recyclables dans les pays non inscrits à l'Annexe VII, et à une hausse de prix concomitante. Cette augmentation du prix des déchets et résidus devrait à son tour rendre plus chères les matières secondaires ou récupérées, notamment par rapport aux sources primaires. On peut alors envisager, dans certains cas, que la demande pour ces matières se réoriente sur les sources primaires au détriment des sources secondaires. Dans d'autres cas, la demande devrait être relativement inélastique par rapport aux prix (par exemple, le plomb en tant que matière première ne peut tout simplement pas remplacer les batteries plomb-acide comme matière de départ des activités de recyclage des batteries). Dans les deux cas, et plus particulièrement dans le deuxième, l'incitation au commerce illicite s'en trouverait renforcée.

Dans la perspective d'une hausse des prix des déchets en tant que facteurs de production, les opérations de valorisation deviendraient moins rentables et donc plus rares. Si on considère que ces opérations entraînent des atteintes à la santé et à l'environnement, ce recul de la valorisation peut produire des avantages écologiques dans ces pays, mais également une perte économique pour les industries du secteur.

Un glissement des prix entre les matières premières et secondaires entraînerait une augmentation de l'utilisation des matières premières, dont les opérations d'extraction et de transformation peuvent aussi causer des atteintes à la santé et à l'environnement (sans que soit résolu le problème de l'élimination des déchets). On peut donc tabler sur une hausse globale du prix des matières premières et secondaires (si les déchets dangereux soumis à l'interdiction d'exportation représentent une part suffisamment importante du marché pour produire un effet sur les prix). La demande pourrait aussi se réorienter vers des formes plus élaborées de matières secondaires. Ces effets entraîneraient une hausse des prix en cascade et un risque de désavantage concurrentiel pour les industries des pays non inscrits à l'Annexe VII. A long terme, l'offre de déchets dangereux recyclables augmenterait dans les pays non membres en raison, d'une part, de l'augmentation de la production de ces déchets avec la poursuite de l'industrialisation et, d'autre part, de l'accroissement des taux de collecte de matières recyclables en réponse à la hausse des prix du marché.

Au sein des pays inscrits à l'Annexe VII (pays de l'OCDE et certains autres), l'offre de nombreux déchets dangereux recyclables devrait dans l'ensemble rester insensible au prix du marché, dans la mesure où il s'agit de sous-produits des opérations d'extraction, de transformation et de fabrication ; en revanche, dans certains cas, les taux de collecte pourraient, eux, réagir. Avec la fermeture de certains marchés à l'exportation, la demande mondiale de certains déchets dangereux recyclables devrait fléchir et les prix baisser. L'écart entre les prix des matières premières et secondaires devrait par conséquent se creuser, et rendre les sources secondaires relativement plus attractives. Dans les pays inscrits à l'Annexe VII, on peut donc tabler sur un développement de l'industrie du recyclage, particulièrement dans le long terme. Cela étant, si l'offre de déchets dangereux recyclables (globalement fixe) excède la demande dans les pays inscrits à l'Annexe VII, des opérations de stockage ou d'élimination pourraient être mises en œuvre, avec les problèmes d'environnement que cela peut entraîner si elles ne sont pas menées de façon écologiquement rationnelle.

Il convient de rappeler que le volume des échanges de déchets dangereux recyclables affectés par l'interdiction d'exportation des pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays non inscrits restera modeste par rapport au volume total des échanges de matières recyclables. En premier lieu, selon les listes élaborées par le Groupe de travail technique, les principales catégories de déchets échangés, telles que le papier et les déchets de métaux propres sous forme solide, ne devraient pas être définies comme relevant de la Convention. Ensuite, le volume des matières considérées comme dangereuses dans le cadre de la Convention de Bâle et exportées dans des pays non inscrits à l'Annexe VII ne représente qu'une petite partie du total des échanges de ces matières. Enfin, le nombre des pays non inscrits à l'Annexe VII qui participent activement à ces courants d'échanges reste limité.

Néanmoins, pour les pays et les produits concernés par l'interdiction d'exportation, l'interruption des échanges devrait entraîner une perte économique et une modification des aspects économiques fondamentaux du secteur du recyclage et des industries connexes. Dans les pays non inscrits à l'Annexe VII (pays en développement), les industries qui se sont développées sur la base de stocks d'approvisionnement importés des pays inscrits (pays de l'OCDE), seront particulièrement touchées. Une étude australienne des implications d'une interdiction des échanges de métaux non ferreux destinés au recyclage souligne ainsi (BIE, 1995, p. 24) :

*“Les coûts relativement élevés de production des matières premières métalliques et la disponibilité de volumes croissants de déchets et résidus ont conduit au développement d'industries importantes de production de métaux de deuxième fusion, dans les zones industrialisées comme dans les zones en développement. Pour les pays en développement, les métaux non ferreux récupérés à partir de déchets et résidus constituent une solution de remplacement précieuse et d'un bon rapport coût-efficacité par rapport aux minerais et concentrés primaires. Les dépenses d'investissements des installations de production de métaux de deuxième fusion sont substantiellement inférieures à celles des installations de production de métaux non ferreux de première fusion. En effet, les opérations de production de métaux de deuxième fusion peuvent être menées à grande ou petite échelles, contrairement à la production de première fusion qui doit impérativement être conduite à grande échelle. La production de métaux de deuxième fusion permet aux pays en développement de démarrer une activité de récupération à un niveau modeste, puis d'accroître l'échelle des opérations à mesure qu'augmente la consommation de métaux non ferreux parallèlement à la progression du revenu par personne. En outre, les installations de traitement des métaux de deuxième fusion présentent une intensité de main-d'œuvre supérieure à celle des installations de traitement des métaux de première fusion. En conséquence, on pourrait considérer que les pays en développement ont un avantage dans le domaine de la récupération et de la valorisation des métaux non ferreux.*

*A l'heure actuelle, la production de métaux de deuxième fusion constitue une source majeure pour l'industrie de nombreux pays en développement. Par exemple, l'Inde, le premier consommateur mondial de cendres et résidus de zinc, en utilise près de 30 000 tonnes par an, dont la plupart sont importés.”*

De manière générale, le recyclage écologiquement rationnel peut apporter une contribution positive au développement durable puisqu'il peut réduire les pressions exercées sur les matières premières neuves et éviter les problèmes écologiques associés à l'élimination des déchets dangereux. Toutefois, faute d'une protection adaptée des personnels et de mesures appropriées de protection de l'environnement, les opérations de recyclage peuvent nuire gravement à la santé et à l'environnement. Parmi les exemples étudiés par Greenpeace (Puckett, 1994, p.55), il y a celui des familles qui fondent de petites quantités de plomb dans des ustensiles de cuisine pour arrondir leurs revenus et provoquent ainsi des rejets d'acides et de produits chimiques dangereux dans l'eau et l'atmosphère des zones urbaines. On ne sait pas précisément si ce type de secteur informel du recyclage utilise principalement des approvisionnements nationaux ou importés, ni s'il sera encouragé ou découragé par l'interdiction d'exportation des pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays non inscrits, compte tenu de l'importance croissante des échanges entre les pays non inscrits.

Dans certains cas, des opérations transfrontières de recyclage peuvent se révéler avantageuses du point de vue de l'environnement, par exemple lorsque la mise en place d'une installation partagée par plusieurs pays permet des économies d'échelle, et supprime la nécessité de recourir, au plan national, à des procédés techniquement inférieurs, à des opérations d'élimination ou à des mouvements à plus longue distance. Dans ce contexte, un accroissement des mouvements transfrontières de déchets dangereux peut produire de meilleurs résultats pour l'environnement, si les déchets sont exportés pour subir des traitements de meilleure qualité ou si l'opération évite une mise en décharge. Cela étant, la multiplication des transports de déchets dangereux recyclables accroît les risques d'accidents et augmente la consommation d'énergie, facteurs qu'il y a lieu de porter au passif du recyclage transfrontalier.

Pour être économiquement viables, les opérations de recyclage doivent souvent atteindre une capacité minimum afin de réaliser les économies d'échelle requises. Les matières disponibles dans le pays sont souvent insuffisantes pour rentabiliser l'exploitation d'installations de recyclage écologiquement rationnelles, et les importations permettent de réaliser des économies d'échelle.

En conclusion, l'interdiction d'exportation devrait contribuer efficacement à la réalisation de l'objectif déclaré de réduction des exportations de déchets dangereux des pays inscrits à l'Annexe VII vers les autres pays, et ce malgré les problèmes liés au commerce illicite. On peut toutefois soutenir que ce qui pose problème, ce sont les incidences économiques et écologiques générales d'une division en deux du marché mondial de certains déchets dangereux recyclables qui constituent des sources précieuses de matières premières de récupération pour certaines industries. On a par conséquent avancé que plusieurs effets pervers pouvaient se manifester : accroissement des échanges Sud-Sud, dissuasion de recourir au recyclage dans les pays non inscrits à l'Annexe VII, accroissement de la demande d'extraction et de transformation de matières premières, augmentation des coûts et désavantage concurrentiel pour les industries utilisatrices des pays en développement, réduction des flux d'aide technique et de technologies écologiquement rationnelles et risque de développement des activités informelles de recyclage. Dès lors que l'on tient compte de ces répercussions, il n'est pas certain que l'objectif général d'une meilleure maîtrise des atteintes à la santé et à l'environnement soit toujours bien servi. La perte d'activité pour les industries concernées représente une autre dimension économique du problème. En dernière analyse, chaque pays évalue ces facteurs de son propre point de vue. Une analyse empirique de tous ces facteurs au niveau des pays fournirait de meilleures informations pour analyser les incidences économiques et environnementales et l'efficacité globale de la Convention.

## **Respect des obligations**

Ce chapitre se propose d'examiner les mécanismes prévus par la Convention pour assurer le respect des obligations qu'elle fixe. En l'occurrence, la Convention de Bâle ne recourt pas à des sanctions sous forme de mesures commerciales en cas de non-respect, mais s'en remet aux dispositifs mis en place par chaque pays pour faire appliquer la loi et privilégie le recours à la responsabilité juridique comme l'un des principaux mécanismes pour encourager la mise en conformité parmi les acteurs privés. Pour l'heure, aucune procédure formelle d'application, de mise en conformité et de contrôle (à l'image du Comité de mise en oeuvre du Protocole de Montréal) n'a été établie dans le cadre de la Convention de Bâle, mais certaines évolutions vont dans ce sens.

### ***Suivi et respect des obligations***

Le suivi et le respect des obligations découlant des traités internationaux font partie des aspects les plus ardues de la mise en vigueur des textes internationaux.

La Convention comporte plusieurs dispositions qui imposent la notification d'informations au Secrétariat. Ainsi, chaque Partie est tenue de soumettre un rapport annuel détaillant chaque transport transfrontière de déchets soumis à la Convention de Bâle, les méthodes d'élimination, les pays d'importation et de transit, les accidents, les efforts entrepris pour limiter les mouvements transfrontières de déchets dangereux et autres, les accords couverts par l'Article 11, les informations disponibles sur les effets des déchets dangereux et autres sur la santé et l'environnement, et les mesures prises en vue de mettre au point de nouvelles technologies pour réduire ou supprimer la production de déchets contrôlés. Les Parties peuvent, au titre de l'Article 19, avertir le Secrétariat si elles soupçonnent une autre Partie de ne pas respecter ses obligations découlant de la Convention

(mais on n'a pas encore fait appel à l'Article 19). Le Secrétariat est en train de mettre en place un système informatique intégré de gestion des données pour organiser et rendre accessibles ces informations et d'autres.

Certains problèmes subsistent toutefois quant à la quantité et au caractère opportun des informations notifiées, ce qui a pour effet d'entraver le suivi des efforts de mise en conformité. De plus, il n'existe pour l'instant aucun mécanisme pour, au-delà de la simple notification, soumettre les informations fournies à un examen critique. Le Sous-groupe consultatif d'experts juridiques et techniques a donc été chargé par la 3ème CdP de soumettre à la 4<sup>e</sup> CdP (février 1998) un rapport sur la mise en place d'un mécanisme pour surveiller la mise en oeuvre et le respect de la Convention. Un questionnaire a été diffusé pour recueillir les points de vue sur la question de la nécessité de créer à cette fin un mécanisme spécifique.

### ***Commerce illicite***

En vertu de l'Article 9, est réputé constituer un trafic illicite tout mouvement transfrontière de déchets dangereux ou autres effectué sans notification ou consentement valide, ou entraînant une élimination en violation des dispositions de la Convention. Les pays exportateurs sont tenus de reprendre toute cargaison de déchets dangereux dont le mouvement est considéré comme illicite du fait du comportement de l'exportateur.

Conformément à l'Article 4.3, les Parties considèrent que le trafic illicite de déchets dangereux ou d'autres déchets constitue une infraction pénale. Aussi l'Article 4.4 demande-t-il aux Parties de prendre les mesures juridiques, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre et faire respecter les dispositions de la Convention, y compris des mesures pour prévenir et réprimer tout comportement en contravention de la Convention. L'Article 9.5 impose aux Parties d'adopter une législation nationale pour prévenir et punir le trafic illicite.

Afin d'aider la mise en conformité, le SCB établit actuellement un système international de notification des cas de commerce interdit. Il propose en outre aux Parties des conseils et des informations sur la surveillance, la prévention et les moyens de sanction du trafic illicite. Par ailleurs, il a institué une coopération avec Interpol et des organismes régionaux publics et privés qui prévoit un échange d'informations sur les mouvements interdits. Le Secrétariat et Interpol organisent aussi à l'intention des fonctionnaires de police des stages de formation conjoints sur l'identification des mouvements illicites de déchets dangereux. Des travaux sont en cours avec l'OMD en vue d'incorporer les déchets contrôlés en vertu de la Convention de Bâle comme éléments spécifiques du Système harmonisé, qui est le système de classification utilisé par les douanes. Ils permettront d'accroître la capacité des États à surveiller les mouvements de déchets et à assurer la mise en conformité avec la Convention. Actuellement, l'impossibilité de comparer les informations sur les mouvements exigées par les services douaniers et celles sur les déchets contrôlés en vertu de la Convention constitue une entrave sérieuse à l'efficacité du suivi de la Convention et du respect de ses obligations.

On ne dispose pas actuellement d'informations sur le volume des échanges illicites de déchets dangereux. A mesure que les obligations juridiques découlant de la Convention se renforcent - avec par exemple l'entrée en vigueur de l'interdiction du commerce des déchets aux fins d'élimination et de valorisation depuis les pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays non inscrits - les pressions en faveur de mouvements illicites augmentent. On peut toutefois avancer que l'on dispose d'un moyen

important de lutter contre le commerce illicite par le fait que l'interdiction des mouvements des pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays non inscrits confère aux pays de l'Annexe VII la responsabilité d'assurer le respect de l'interdiction d'exportation des déchets dangereux, à l'aide de leur infrastructure institutionnelle et administrative.

### ***Protocole sur la responsabilité***

L'Article 12 demande aux Parties de coopérer en vue d'adopter le plus tôt possible un protocole établissant les règles et procédures relatives à la responsabilité et à l'indemnisation en cas de dommages résultant d'un mouvement transfrontière et de l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets.

Depuis 1992, un Groupe de travail spécial se consacre à l'élaboration d'un projet de Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages. Celui-ci prévoit la possibilité d'instaurer un régime de responsabilité civile et de créer un fonds d'indemnisation pour les préjudices causés à l'occasion de mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets. Pour l'instant, aucun accord n'a été obtenu sur le caractère souhaitable d'un tel dispositif, et les travaux sont consacrés en priorité au protocole sur la responsabilité. Un projet partiel a été élaboré, mais plusieurs questions essentielles restent à trancher.

Ce projet prévoit une responsabilité conjointe et solidaire stricte soit (1) du producteur, de l'exportateur ou de toute personne qui, au moment de l'incident, "[détenait et/ou] contrôlait" les déchets dangereux ou les autres déchets, soit (2) de toute personne qui, au moment de l'incident, avait le contrôle effectif des déchets. Le droit de demander la contribution d'autres personnes dont la responsabilité est potentiellement engagée est mentionné entre crochets. Le projet de protocole fixe un délai de prescription légale de 3 à 5 ans selon les circonstances, mais ne définit pas de délai de prescription pour les dommages causés par les mouvements illicites. En outre, la responsabilité financière n'est pas plafonnée, et des dommages-intérêts sont prévus en cas de décès et de dommages corporels, de dégâts infligés aux biens ou de leur destruction, de manque à gagner dû à la dégradation de l'environnement, ainsi qu'au titre des atteintes à l'environnement, du coût des mesures de prévention et des dégâts ou destructions causés par les mesures de prévention. (Campbell, 1997, pp. 43-44).

Le projet de protocole sera parmi les questions essentielles qui seront examinées par la prochaine CdP. Un nouveau renforcement du droit international sur la responsabilité juridique liée aux mouvements transfrontières et à l'élimination de déchets dangereux et autres aurait des conséquences importantes, tant pour les acteurs privés que pour les États impliqués dans ces activités. Il créerait une incitation en faveur des échanges licites, au détriment du commerce illicite, mais il aurait aussi pour effet de décourager considérablement les mouvements de déchets pour lesquels tout risque de dommages n'est pas à exclure.

### **Relations entre la Convention de Bâle et le système commercial multilatéral**

Ce chapitre se propose d'examiner certaines questions ayant trait aux relations entre les droits et obligations de la Convention de Bâle et ceux de l'OMC. Etant donné que la Convention recourt à diverses mesures commerciales pour atteindre ses objectifs en matière d'environnement, la question de ses rapports avec le système juridique international régissant les échanges constitue un aspect important dans le débat sur les liens entre commerce et environnement. En revanche, le présent document n'entend pas formuler de conclusions sur la manière dont serait examiné et tranché un éventuel différend juridique.

Avant toute chose, il convient de rappeler qu'aucun cas de conflit entre les obligations liées aux dispositions commerciales d'un AME et les droits prévus par l'OMC n'a jusqu'à présent donné lieu à une procédure formelle de règlement dans un forum quel qu'il soit, y compris le système de règlement des différends de l'OMC. Cette situation s'explique par des raisons politiques évidentes, et notamment par le souhait de ne pas remettre en cause un traité multilatéral signé par nombre de gouvernements nationaux. Etant donné que la Convention de Bâle (non compris l'amendement) regroupe de très nombreux pays, elle est largement acceptée au plan international, ce qui réduit d'autant la probabilité d'un conflit.

### ***Pays membres de la Convention de Bâle et de l'OMC***

Pour analyser les situations pouvant donner lieu à des incompatibilités, il est utile d'examiner les différentes catégories possibles de pays. Une majorité de pays sont aujourd'hui aussi bien membres de l'OMC que de la Convention de Bâle. Certains autres, dont les États-Unis, sont membres de l'OMC mais pas de la Convention de Bâle. D'autres encore, tels que la Chine, sont Parties à la Convention de Bâle mais n'ont pas adhéré à l'OMC. L'amendement à la Convention de Bâle (qui entrera en vigueur 90 jours après la ratification par les trois quarts des Parties) pourrait engendrer de nouvelles catégories de pays. En effet, les États Parties à la Convention de Bâle ne seraient juridiquement liés par l'amendement (instaurant l'interdiction des exportations des pays inscrits à l'Annexe VII vers ceux qui n'y sont pas inscrits) que s'ils le ratifient. Par conséquent, certains pays seraient Parties à la Convention de Bâle et à l'amendement, tandis que d'autres seraient, au moins provisoirement, Parties à la Convention mais pas à l'amendement.

Dans le cas où deux pays sont à la fois Parties à la Convention, y compris l'amendement, et membres de l'OMC, il est fort improbable dans la pratique qu'ils contestent dans le cadre de l'OMC une mesure autorisée ou prise en vertu de leurs obligations au titre de la Convention de Bâle. En tant que Parties à la Convention et à l'amendement, il leur serait difficile, ne serait-ce que d'un point de vue politique, de s'opposer à ce que d'autres Parties se conforment à leurs obligations découlant de la Convention.

En revanche, le cas de deux pays qui seraient l'un et l'autre membres de l'OMC, mais dont un seul serait Partie à la Convention de Bâle (avec ou sans l'amendement), pourrait donner lieu à une situation d'incompatibilité. En se conformant à ses obligations en vertu de la Convention de Bâle, un pays pourrait en effet se trouver dans l'impossibilité de respecter certaines obligations vis-à-vis d'un autre, membre de l'OMC mais non Partie à la Convention.

Le cas où deux pays sont membres de l'OMC et Parties à la Convention, mais où un seul est Partie à l'amendement sur l'interdiction, est analogue au précédent. En vertu des principes courants du droit international, et comme le stipule l'Article 17 de la Convention de Bâle, un État n'est lié par un amendement à un traité que s'il accepte cet amendement. C'est pourquoi une Partie qui a accepté l'amendement peut se trouver dans l'incapacité d'à la fois appliquer l'interdiction prévue par l'amendement et respecter ses obligations au titre de l'OMC envers un autre membre de l'OMC qui n'a pas accepté l'amendement. D'un point de vue politique plutôt que strictement juridique, il serait toutefois peut-être plus difficile pour une Partie à la Convention de Bâle que pour un pays qui ne l'est pas de se prévaloir d'une incompatibilité au regard de l'OMC, nonobstant la non-acceptation de l'amendement, eu égard aux Décisions I/22 et II/12 adoptées officiellement par consensus<sup>21</sup> lors des réunions de la CdP.

Enfin, le cas opposant deux pays dont l'un (voire les deux) n'est pas membre de l'OMC ne présente pas d'intérêt pour l'examen des rapports entre la Convention et les règles du commerce multilatéral.

### ***Jurisdiction saisie en cas de différend***

La question préliminaire de la juridiction devant laquelle serait porté un différend a des conséquences importantes sur le choix du système juridique appelé à le régler. La Convention de Bâle impose aux Parties de rechercher un règlement pacifique de tout différend éventuel, que ce soit par la négociation ou par un autre moyen pacifique de leur choix (Article 20.1). Si les Parties ne peuvent pas régler leur différend de manière informelle, la Convention prévoit que celui-ci soit soumis, si les Parties en conviennent, à la Cour internationale de justice (CIJ) ou à un arbitrage (Article 20.2)<sup>22</sup>. Un différend porté devant la CIJ serait réglé conformément aux règles et principes du droit international.

L'Annexe VI de la Convention aborde la constitution d'un tribunal arbitral, les délais et procédures présidant à la sentence, la possibilité de demandes reconventionnelles et la possibilité de faire appel de la décision du tribunal arbitral.

Dans la section Conclusions et Recommandations du Rapport de décembre 1996 du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, les Membres de l'OMC ont formulé l'opinion que, "en cas de différend entre des membres de l'OMC Parties à un AME sur le recours aux mesures commerciales qu'ils s'appliquent mutuellement en vertu de l'AME, ceux-ci doivent envisager de le régler par l'intermédiaire du mécanisme de règlement des différends prévu par l'AME"<sup>23</sup>.

Dans l'éventualité où une procédure de règlement d'un différend serait lancée par l'OMC, le Groupe spécial de règlement des différends serait chargé de trancher la question dans le cadre du GATT et des Accords pertinents de l'OMC, en faisant appel aux "règles coutumières d'interprétation du droit international public" lorsqu'il y a lieu pour préciser les dispositions de l'OMC (Article 3(2) du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends).

### ***Principes pertinents de l'OMC***

#### *Les déchets sont-ils un "produit" soumis aux règles de l'OMC ?*

La première question qui se pose est de savoir si les déchets dangereux ou autres sont à considérer comme un "produit" aux fins des règles de l'OMC. Comme on l'a fait observer plus haut, la distinction entre les "déchets" et les "produits" ou les "biens" est fondamentale pour définir le champ d'application des lois portant spécifiquement sur les déchets. Les règles de l'OMC s'appliquant aux "produits", il convient d'examiner si la distinction entre déchets et produits est pertinente dans le contexte de l'OMC.

Les Accords de l'OMC ne contiennent pas de définition convenue d'un "produit". Le Groupe de travail de l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur a examiné la question d'une définition distincte des déchets et des produits, mais aucune réponse définitive ne s'est dégagée. Selon un commentateur, il apparaît vraisemblable, même si on peut développer des arguments en sens contraire, que les règles de l'OMC sur les produits s'appliquent aux déchets couverts par la

Convention de Bâle, car ces déchets sont des “biens meubles” faisant l’objet d’un commerce international (Hagen et Housman, 1995, p.147). Ce raisonnement a peut-être plus de force pour les déchets dangereux destinés à des opérations de recyclage ou de valorisation que pour ceux destinés à l’élimination finale.

Indépendamment de la problématique produit/déchet, lorsque l’importateur est payé pour recevoir des déchets en vue de leur traitement, il y a incontestablement fourniture d’un service transfrontalier. En tant que tel, il semble s’agir d’un service au sens de l’Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui définit les “services” comme comprenant tous les services de tous les secteurs, à l’exception des services qui ne sont fournis “... ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services” (Hagen et Housman, 1995, p.147). L’AGCS soulèverait pour l’essentiel les mêmes problèmes juridiques que les principales dispositions de l’OMC examinées ci-après, en fonction de la prise en compte du traitement des déchets dans les Listes OMC des Membres de l’OMC.

#### *Article I - Traitement général de la nation la plus favorisée*

L’Article I du GATT 1994 stipule que, concernant (entre autres) l’ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations et aux exportations, tous les avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante de l’OMC à un produit originaire ou à destination de tout autre pays sont, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes.

Par conséquent, la question se pose de savoir si un pays peut, en appliquant ses obligations au titre de la Convention de Bâle, se trouver en situation de refuser à un autre pays membre de l’OMC le traitement de la nation la plus favorisée. Les restrictions au commerce avec les pays non parties et l’interdiction proposée des exportations des pays inscrits à l’Annexe VII vers ceux qui n’y sont pas inscrits pourraient donner lieu à cette situation.

Par exemple, le pays A, Partie à la Convention de Bâle et membre de l’OMC, serait tenu d’interdire les mouvements de déchets dangereux et autres à destination et en provenance du pays B, non Partie à la Convention de Bâle mais membre de l’OMC. S’appuyant sur l’Article I du GATT, le pays B pourrait alors faire valoir que le pays A accorde au produit en provenance ou à destination d’autres pays, Parties à la Convention de Bâle, un avantage ou un privilège qu’il refuse à un produit analogue originaire ou à destination de son territoire. En l’occurrence, cet “avantage” prendrait la forme du droit d’importer ou d’exporter les déchets dangereux ou autres, et il pourrait être considérable si les déchets en question constituent également une source de matières secondaires nécessaires.

Si une mesure prise dans le cadre de la Convention de Bâle était jugée incompatible avec le principe de la nation la plus favorisée, il conviendrait de déterminer s’il s’agit malgré tout d’une restriction des échanges justifiée en vertu d’une exception prévue par l’OMC (voir ci-après l’examen de l’Article XX).

Au plan pratique, du moins en ce qui concerne l’interdiction des échanges entre Parties et non Parties, il serait probablement préférable qu’un pays non partie à la Convention opte pour un accord bilatéral ou régional, conforme à l’Article 11 de la Convention de Bâle, qui autoriserait ce type d’échanges (assortis de mesures de contrôle similaires à celles requises par la Convention). S’agissant de l’interdiction prévue par l’amendement, l’Union européenne et la Norvège ont déjà décidé de ne

pas autoriser la conclusion de tels accords bilatéraux ou régionaux (permettant les exportations, normalement interdites par l'amendement proposé, des pays inscrits à l'Annexe VII vers ceux qui n'y sont pas inscrits), mais certains pays sont d'avis que la Convention autorise de tels accords bilatéraux ou régionaux. Cette question reste à débattre par la CdP.

#### *Article XI - Elimination générale des restrictions quantitatives*

L'Article XI du GATT stipule que les produits importés ou exportés (abstraction faite de quelques exceptions sans intérêt pour le sujet traité dans ce document, telles que les produits agricoles) ne devront pas être soumis à des interdictions ou restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions. Dans les faits, l'interdiction d'exportations et d'importations n'est pas autorisée.

Par conséquent, la question de la compatibilité entre les dispositions de la Convention de Bâle prévoyant des interdictions d'exportations ou d'importations et l'Article XI du GATT pourrait se poser. Il est essentiel que cet Article soit, comme d'autres, considéré par rapport aux exceptions générales aux principes de base.

#### *Article XIII - Application non discriminatoire des restrictions quantitatives*

Cet Article, qui porte sur les licences, interdictions et contingents d'importation et d'exportation, stipule que les produits similaires provenant ou à destination de tous les pays doivent être traités de la même manière. Les procédures de consentement préalable donné en connaissance de cause seraient-elles considérées comme des licences d'importation et d'exportation en vertu de cet Article ? D'autres problèmes liés à la non-discrimination pourraient se poser par rapport à cet Article, comparables à ceux soulevés par l'Article I à propos de la distinction entre pays inscrits et non inscrits à l'Annexe VII, et entre Parties et non Parties.

#### *Article XX - Exceptions générales*

Dans certaines circonstances, les dispositions du GATT admettent des restrictions commerciales nécessaires à la protection de l'environnement. Ainsi, l'Article XX stipule (notamment) que :

*Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures :*

*(...)*

*(b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;*

*(...)*

*(g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement à des restrictions à la production ou à la consommation nationales ;*

*(...)*

Pour être admissible en vertu de l'Article XX, toute mesure prise doit satisfaire aux conditions posées dans l'en-tête et dans l'un des alinéas de l'Article. Les alinéas (b) et (g) ci-dessus semblent les plus pertinents par rapport à la Convention de Bâle.

Une question préliminaire de méthode se pose toutefois. Etant donné que la Convention de Bâle est aussi le reflet des points de vue de la communauté internationale, il est difficile de prévoir jusqu'à quel point un Groupe spécial de l'OMC pousserait ses investigations sur les conditions particulières imposées par l'Article XX, s'agissant d'une mesure commerciale prise en vertu de la Convention. Il pourrait, par exemple, faire l'hypothèse (réfutable) qu'il existe un consensus international sur la validité et la nécessité des instruments qui ont été choisis pour atteindre un objectif de la Convention de Bâle. Il pourrait également décider, par exemple, de solliciter l'avis de la Convention ou d'experts associés sur les problèmes spécifiques soulevés par l'Article XX.

S'il y a lieu, par exemple en cas d'ambiguïté concernant l'interprétation d'une disposition de l'OMC, ou les relations entre une disposition de l'OMC et une disposition d'un autre accord international, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC prévoit de recourir aux règles coutumières d'interprétation du droit international public, y compris la Convention de Vienne sur le droit des traités. A ce jour, le mécanisme de règlement des différends n'a fait appel qu'à certaines des règles d'interprétation de la Convention de Vienne pour préciser des dispositions de l'OMC. L'Article 31(3)(c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule que pour interpréter une disposition d'un traité, on peut tenir compte "de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties". Le rôle du mécanisme de règlement des différends de l'OMC est toutefois de déterminer les droits et obligations en vigueur dans le cadre des Accords de l'OMC.

Si on analyse le texte de la Convention à l'aune des critères de "discrimination arbitraire et injustifiable" et de "restriction déguisée au commerce" évoqués dans l'en-tête de l'Article XX, du critère de nécessité énoncé à l'Article XX(b) et des exigences spécifiques de l'Article XX(g), il semble que les aspects suivants de la Convention et de l'amendement soient pertinents :

- la Convention indique clairement que le contrôle et la restriction des mouvements ou échanges transfrontières de déchets dangereux constitue son objet même.
- Le préambule de la Convention reconnaît, ce qui revêt un intérêt particulier pour l'amendement proposant l'interdiction des exportations, "le sentiment croissant favorable à l'interdiction des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination dans d'autres États, en particulier dans les pays en développement".
- En outre, l'amendement, quand il aura été ratifié, insérera un nouveau paragraphe au préambule de la Convention : "reconnaissant que les mouvements transfrontières de déchets dangereux, en particulier à destination des pays en développement, risquent fort de ne pas constituer une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, comme l'exige la présente Convention".
- Les accords prévus à l'Article 11 atténuent les restrictions aux échanges dans certaines circonstances.
- Les Parties sont libres de demander leur inscription dans la liste de l'Annexe VII.

Concernant l'application de l'Article XX(b), les précédents Groupes spéciaux de l'OMC, dont aucun n'a eu à se prononcer sur des mesures commerciales prises dans le cadre d'accords *multilatéraux* sur l'environnement, n'ont pas considéré que des mesures commerciales étaient "nécessaires" si "d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec l'*Accord général* étaient raisonnablement accessibles (à un membre) pour atteindre son objectif de protection de la vie humaine, animale ou végétale"<sup>24</sup>. Par conséquent, on pourrait arguer que plusieurs autres mesures, telles que le transfert de technologie, permettent d'atteindre les objectifs de la Convention en entravant moins les échanges que certaines restrictions commerciales. D'aucuns soutiendraient toutefois que ces mesures "positives" ne peuvent que compléter, et non remplacer, les mesures commerciales. Dans ce dernier cas, la mise en oeuvre des mesures "positives" complétant les mesures commerciales pourrait également donner lieu à évaluation.

Les aspects soulevés dans les paragraphes qui précèdent pourraient, parmi d'autres, s'avérer utiles pour examiner la Convention à l'aune du critère de "nécessité" et des conditions énoncées dans l'en-tête de l'Article XX, mais le présent document n'a pas pour objet de pousser plus avant cette argumentation hypothétique.

### **Aspects concernant les pays en développement**

La Convention de Bâle aborde intrinsèquement les problèmes concernant les pays en développement. Bon nombre de ces problèmes ayant été exposés tout au long du présent rapport, ce chapitre se concentre principalement sur la disparité des effets induits par l'amendement proposé sur les différentes catégories de pays en développement.

Les politiques appliquées en matière de commerce de déchets dangereux varient notablement entre les pays que l'on peut qualifier comme étant "en développement". Certains d'entre eux ont pour priorité absolue de protéger la population des déchets produits en dehors de leur territoire, tandis que d'autres, compte tenu du fait que leur croissance économique se fonde sur une consommation élevée de matières premières, privilégient plutôt la participation aux activités industrielles pour lesquelles les déchets constituent une source de matières premières de récupération. Dans la deuxième catégorie, on trouve essentiellement des pays d'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est.

Les pays appartenant à ce groupe, qui connaissent une industrialisation rapide, sont de plus en plus liés aux marchés mondiaux et jouent un rôle clé dans la chaîne de production internationale de nombreux secteurs industriels, d'où leur circonspection croissante face aux initiatives internationales qui tendent à restreindre leurs liens avec les pays les plus avancés en matière d'investissement, d'échanges et de technologie. A cet égard, on a noté ces dernières années une plus grande diversité des opinions portées sur la restriction au commerce entre pays inscrits à l'Annexe VII et pays non inscrits, les pays en voie d'industrialisation rapide ayant "tempéré leur enthousiasme du début" (Sheehan, 1996, p.7). Cette situation traduit l'évolution de la perception qu'ont ces derniers pays de leur place au sein de l'économie mondiale.

En bref, deux types très différents de pays en développement (au moins) ont été traités de la même façon par rapport à l'interdiction proposée du commerce entre pays inscrits et non inscrits à l'Annexe VII. L'interdiction offre au premier groupe de pays en développement l'avantage écologique potentiel qu'elle confie aux pays inscrits à l'Annexe VII la responsabilité d'appliquer, grâce à leur propre infrastructure institutionnelle et administrative, l'interdiction des exportations de déchets dangereux vers les pays non inscrits. Par contre, les pays en développement pour lesquels les importations de matières de rebut constituent une source bon marché de matières premières pourraient voir leur industrie du recyclage et les utilisateurs en aval des matières recyclées subir d'importantes

pertes économiques si ces mouvements de déchets dangereux étaient interdits. Néanmoins, la plupart des grands flux commerciaux actuels seront probablement épargnés par les effets de l'interdiction, en vertu des listes actuellement élaborées par le Groupe de travail technique.

Les opinions divergent sur les répercussions écologiques et commerciales d'une autorisation des échanges avec les pays non inscrits à l'Annexe VII par le biais d'accords au titre de l'Article 11. Si ces accords étaient autorisés, ce qui ne sera pas le cas dans l'Union européenne et en Norvège, ce mécanisme pourrait permettre des échanges commerciaux lorsque les déchets considérés constituent une matière première indispensable pour les secteurs du recyclage ou de la valorisation et que des mesures de protection de l'environnement sont prises. Les Parties auraient en outre la possibilité de demander leur inscription à l'Annexe VII afin de pouvoir importer les déchets dangereux couverts par l'amendement, ce qui leur interdirait en revanche d'exporter ces mêmes déchets vers des pays non inscrits à l'Annexe VII, s'ils ont ratifié l'amendement instaurant une interdiction. La CdP devrait examiner toutes les demandes d'inscription à l'Annexe VII conformément aux règles en vigueur pour amender la Convention et ses Annexes.

Selon les définitions finalement retenues et le statut juridique des listes de déchets dangereux accompagnant l'amendement, l'interdiction des exportations des pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays non inscrits risque d'avoir un certain nombre d'effets sur la compétitivité de certains secteurs industriels dans les pays en développement. Si des phénomènes de pénurie de l'offre apparaissent pour certaines matières secondaires (qui ne peuvent plus être importées des pays de l'Annexe VII), les industries qui les utilisent seront obligées de recourir à d'autres sources pour les obtenir, à un prix plus élevé, sous forme de matières premières, avec à la clé une diminution de leur compétitivité. Les industries du recyclage pourraient elles aussi faire les frais d'une offre réduite et/ou d'une augmentation du prix des déchets qui constituent leurs produits de départ.<sup>25</sup>

Toutefois, comme le montre le fait qu'ils ont été nombreux à imposer d'importantes restrictions à l'importation de déchets dangereux, les pays en développement estiment que, dans leur propre intérêt, il est globalement préférable de limiter le volume des déchets dangereux entrant sur le territoire national et de réduire les risques qu'ils représentent pour la santé et l'environnement.

L'existence et le degré d'application de systèmes appropriés de gestion sont tous deux essentiels à une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Les efforts visant à renforcer la capacité des pays en développement à gérer les déchets dangereux de façon écologiquement rationnelle constitueraient une manière plus directe de cibler les problèmes et permettraient de traiter sur un pied d'égalité les déchets dangereux provenant de sources intérieures et importées. La Convention prévoit certes un cadre pour une telle mise en place de capacités, mais le caractère inadapté des ressources financières a limité l'efficacité des mesures autres que commerciales dans la promotion des modes de gestion écologiquement rationnels des déchets dangereux. Enfin, les transactions commerciales mettent parfois en jeu une certaine part de formation et d'assistance technique. En restreignant les liens commerciaux, on risque de réduire également ces flux de connaissances et de technologie imputables au secteur privé.

## Conclusions

Les objectifs écologiques fondamentaux de la Convention doivent constituer le point de départ d'une évaluation globale des mesures commerciales de la Convention de Bâle et surtout d'une évaluation de l'amendement interdisant les exportations. L'objectif global de la Convention de Bâle peut être résumé comme suit : "protéger, par un contrôle strict, la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui peuvent résulter de la production et de la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets" (préambule à la Convention). On peut distinguer quatre buts précis et importants allant dans le sens de cet objectif général (Rummel-Bulska 1996b, p.21) :

- réduire la production de déchets dangereux
- promouvoir une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux
- maîtriser et réduire à un minimum les mouvements transfrontières de déchets dangereux en encourageant leur traitement et leur élimination aussi près que possible du lieu de production
- prévenir les mouvements illicites de déchets dangereux.

La Convention de Bâle prévoit un ensemble de mesures commerciales et autres conçues pour remplir ces objectifs. D'un point de vue opérationnel, les dispositions commerciales sont au coeur de la Convention. Globalement, celle-ci a réussi à discipliner à l'échelle internationale un système auparavant caractérisé par le laisser-faire, qui était à l'origine de risques pour la santé et l'environnement. Avec 118 Parties, la Convention de Bâle bénéficie d'un soutien important.

Il n'est pas possible d'évaluer en termes quantitatifs l'efficacité environnementale des dispositions commerciales ; en effet, il n'existe pas de liste bien définie des matières auxquelles elles s'appliquent, la définition des déchets dangereux varie d'un pays à l'autre<sup>26</sup> et, même si on s'en remet aux définitions nationales, les données ne sont pas assez détaillées pour fournir des informations sur les mouvements de déchets dangereux tombant sous le coup de la Convention ; quant aux données relatives à leurs effets sur l'environnement, elles sont encore plus insaisissables. Cette situation est rendue encore plus complexe par le caractère récent de la Convention et par sa cohabitation avec d'autres instruments. Dans la mesure limitée où il est possible de procéder à une évaluation des données, il semblerait que la part du total des exportations de déchets dangereux destinée à l'élimination finale a baissé au cours des dernières années.

D'un point de vue qualitatif, la procédure de notification et de consentement procure des informations qui renforcent la probabilité d'une gestion appropriée des mouvements transfrontières. Elle établit une structure juridique qui facilite la divulgation d'informations sur les transports proposés de déchets dangereux, et elle permet un consentement en connaissance de cause. Les difficultés opérationnelles découlant de problèmes d'application des mécanismes de définition très généraux de la Convention à des mouvements particuliers ont déjà été reconnues par les Parties. L'adoption des listes proposées de déchets dangereux et non dangereux élaborées par le Groupe de travail technique devrait les atténuer dans une grande mesure. Un autre ensemble de difficultés opérationnelles découle de problèmes de mobilisation des compétences techniques et administratives requises et de prévention des mouvements illicites. Ces problèmes se sont fait sentir avec le plus d'acuité dans les pays en développement et ont constitué l'une des principales raisons d'inviter les pays industrialisés à imposer et à appliquer une interdiction générale des exportations de déchets dangereux vers les pays en développement.

L'aspect le plus contesté, du triple point de vue des politiques économique, environnementale et commerciale, est l'interdiction proposée des exportations de déchets dangereux des pays inscrits à l'Annexe VII vers ceux qui ne le sont pas. Cette restriction commerciale devrait aller dans le sens de l'objectif affiché de supprimer ces mouvements particuliers, mais il reste à voir comment on entend lutter contre les inévitables problèmes de mise en application et de commerce illicite (en pratique, essentiellement dans les Parties Membres de l'OCDE). L'amendement sur l'interdiction traduit explicitement le point de vue selon lequel les mouvements transfrontières de déchets dangereux, en particulier vers les pays en développement, ont de fortes chances de ne pas représenter un mode écologiquement rationnel de gestion des déchets dangereux tel que l'exige la Convention.

La principale préoccupation que suscite pour certains l'interdiction imposée par l'amendement porte sur l'impact économique et écologique global de la division en deux du marché mondial de certains déchets dangereux recyclables qui sont sources de matières secondaires pour plusieurs secteurs industriels. D'aucuns ont aussi avancé que certains effets pervers n'étaient pas à exclure, dont le développement du commerce Sud-Sud, l'accroissement de l'élimination finale dans les pays inscrits à l'Annexe VII au détriment du recyclage, la demande accrue d'extraction et de transformation de matières premières (opérations souvent gourmandes en énergie et très polluantes), l'augmentation des coûts pour les industries utilisatrices dans les pays non inscrits à l'Annexe VII et -- aspect très important -- la baisse des flux d'assistance technique et de technologies de recyclage écologiquement rationnelles à destination des pays non inscrits à l'Annexe VII. Dès lors que l'on intègre ces incidences dans l'équation, il n'est pas évident que l'amendement aille sans ambiguïté dans le sens de l'objectif général de protection de la santé et de l'environnement. Enfin, on a fait valoir que la perte d'activité pour les secteurs du recyclage dans certains pays en développement, qui ne peuvent plus importer des déchets dangereux des pays de l'OCDE, pourrait nuire à un développement durable. S'il n'est pas possible d'estimer l'ampleur de ces problèmes, ils devraient être atténués par le fait que, selon les projets actuels de listes élaborés par le Groupe de travail technique, la plupart des grands flux de déchets recyclables seront exclus du champ de l'interdiction d'importation. Une analyse empirique approfondie menée sur tous ces facteurs au niveau des pays permettrait d'obtenir des informations de meilleure qualité pour analyser les répercussions économiques et environnementales et l'efficacité générale avec laquelle la Convention atteint ses objectifs écologiques.

D'aucuns ont avancé que la distinction géopolitique sur laquelle les Parties fondent l'amendement interdisant les exportations ne reflétait pas totalement la diversité des situations dans les pays en développement. En effet, certains pays qui ne sont pas actuellement membres de l'OCDE et ne figurent pas à un autre titre à l'Annexe VII ont accès à des techniques respectueuses de l'environnement et disposent de l'infrastructure institutionnelle nationale nécessaire pour accueillir des activités de recyclage économiquement viables et écologiquement rationnelles. Trois avis différents au moins se sont jusqu'à présent exprimés sur la façon de traiter cette catégorie de pays en développement. Le premier est que la distinction actuelle est raisonnablement fondée. Un autre est que l'on pourrait autoriser des accords bilatéraux ou régionaux relevant de l'Article 11 dans ces cas particuliers. Un troisième avis est qu'il faudrait s'attacher à définir d'un commun accord des critères pour une adhésion dynamique à l'Annexe VII, fondés sur des considérations écologiques plutôt que géopolitiques. Ces questions restent à débattre par la CdP. Leur résolution ne trancherait toutefois pas nécessairement les questions intéressant l'OMC.

Le développement rapide du système juridique de contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et autres reflète l'importance que les Parties ont accordée à une action rapide au niveau politique international pour lutter contre les atteintes à la santé et à l'environnement que provoque une gestion inadaptée des déchets dangereux, notamment lorsqu'il y a transfert de déchets dangereux de pays industrialisés vers des pays en développement. Cette situation, jointe au fait qu'il n'existe toujours pas de données de base sur le volume et la dangerosité des déchets produits et

traversant les frontières, ni de définitions universelles des déchets dangereux, a contribué, dans les secteurs concernés par le commerce des déchets recyclables, à susciter des incertitudes quant à la portée de la Convention et à son incidence sur leurs activités. Le dynamisme de la Convention au niveau politique a en quelque sorte pris le pas sur l'évolution de son contexte scientifique, technique et informationnel. Il serait souhaitable que, dans le cadre de ses travaux, le Groupe de travail technique entreprenne des efforts substantiels pour apaiser bon nombre de ces inquiétudes.

Si on considère la question sous l'angle de la politique commerciale, il n'est pas à exclure qu'un État se trouve dans l'impossibilité de respecter à la fois ses obligations en vertu de la Convention de Bâle et les impératifs des Accords du GATT/OMC. Cela ne signifie pas que cette incompatibilité serait forcément amenée sur le devant de la scène internationale. Les membres de l'OMC ont en effet exprimé le point de vue que si un différend surgit entre des membres de l'OMC qui sont Parties à un AME à propos de l'utilisation de mesures commerciales qu'ils appliquent les uns aux autres dans le cadre de cet AME, ils devraient s'efforcer de le résoudre par l'intermédiaire du mécanisme de règlement des différends de l'AME en question. Plus complexe serait en revanche le cas d'un différend entre deux membres de l'OMC dont un seul aurait ratifié la Convention de Bâle. En outre, une nouvelle distinction pourrait être nécessaire entre les Parties à la Convention de Bâle qui ratifient l'amendement interdisant les exportations et celles qui ne le ratifient pas. De façon générale, des problèmes pourraient se poser au niveau de la compatibilité entre les diverses interdictions d'exportation et d'importation appliquées en vertu de la Convention et les dispositions de l'OMC concernant les restrictions quantitatives et la non-discrimination. Il n'y a pas actuellement de consensus à l'échelle internationale sur la manière de résoudre ce type de problème.

Les mesures non commerciales prévues par la Convention se sont avérées utiles dans des domaines tels que la législation type, les directives techniques sur la gestion écologiquement rationnelle de certaines formes particulières de déchets dangereux et la création de centres régionaux de formation. En revanche, du fait du faible niveau de ressources que les Parties y ont consacré, elles n'ont pas pu jouer un rôle plus direct dans la réalisation des objectifs de la Convention par des actions de formation et de diffusion de technologies. A l'avenir, toute volonté de limiter le recours aux dispositions commerciales devra tenir compte de la nécessité correspondante d'apporter à la Convention des contributions financières plus importantes que celles consenties jusqu'à présent.

Compte tenu des difficultés que présente l'évaluation globale de l'efficacité et de l'efficience des mesures commerciales de la Convention de Bâle, une approche plus révélatrice, quoique limitée, pourrait consister à se concentrer sur un type de déchet particulier au niveau d'un pays. C'est ce que s'attachent précisément à faire les études de cas par pays que prépare actuellement la CNUCED et qui devraient se révéler très instructives à cet égard.

## ANNEXE 1. QUELQUES DÉCISIONS PRISES À LA QUATRIÈME CONFÉRENCE DES PARTIES

UNEP/CHW.4/35  
18 mars 1998

### **IV/6. Résultats des travaux du Groupe de travail technique sur l'établissement de listes de déchets et sur la procédure à suivre pour leur révision ou leur ajustement**

#### *La Conférence*

1. *note* avec satisfaction les travaux du Groupe de travail technique, qui ont abouti à l'établissement des listes A et B de déchets ;
2. *prend note* du projet de Note de position ainsi que des listes récapitulatives A et B de déchets et de la procédure de révision et d'ajustement des listes A et B ;
3. *convient* d'approuver le projet de Note de position sur la caractérisation et le classement des déchets en fonction des risques qu'ils présentent aux fins de la Convention de Bâle, publié sous la cote UNEP/CHW.4/2 ;
4. *approuve* la liste A et la liste B de déchets telles qu'elles ont été présentées par le Groupe de travail technique ;
5. *approuve* le formulaire de demande d'inscription de déchets sur les listes A et B ou de radiation de déchets déjà inscrits, établi par le Groupe de travail technique ;
6. *proroge* le mandat du Groupe de travail technique et charge le Groupe de garder à l'étude la liste A et la liste B de déchets en se servant pour ce faire du formulaire de demande d'inscription ou de radiation de déchets ;
7. *prie* le Groupe de travail technique de présenter à la Conférence des Parties des recommandations concernant la révision ou l'ajustement des listes A et B de déchets ;
8. *prend acte* des déchets inscrits sur la liste C ;
9. *donne pour instructions* au Groupe de travail technique d'examiner la liste C de déchets en vue d'inscrire ces déchets sur la liste A ou sur la liste B ;
10. *donne également pour instructions* au Groupe de travail technique d'entreprendre des travaux sur les déchets au sujet desquels des préoccupations particulières ont été émises ;

11. *charge* le Groupe de travail technique de mettre au point la procédure de révision et d'ajustement des listes de déchets et de présenter une proposition à ce sujet à la cinquième réunion de la Conférence des Parties en vue de son approbation ;

12. *prie* le Groupe de travail technique de poursuivre ses travaux sur les caractéristiques de danger des déchets, en particulier sur les caractéristiques H6.2, H10, H11, H12 et H13 figurant à l'annexe III de la Convention ;

13. *prie* le Secrétariat de publier le projet de Note de position dans les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de le diffuser auprès des Parties, des signataires de la Convention, des autres États, des organisations intergouvernementales, du commerce et de l'industrie et des organisations non gouvernementales s'occupant d'environnement ;

14. *prie* le Secrétariat de la Convention de Bâle de veiller à ce que les résultats des travaux du Groupe de travail technique soient régulièrement communiqués aux Parties.

#### **IV/8. Décision concernant l'annexe VII**

*La Conférence,*

*réaffirmant* les objectifs énoncés dans la décision III/1,

*notant* que l'amendement figurant dans la décision III/1 n'est pas encore entré en vigueur et, par conséquent, prenant également note de la décision IV/7, invite instamment les Parties à ratifier ledit amendement à titre prioritaire,

*notant en outre* la profonde préoccupation que suscite de la part des pays arabes et autres pays tout changement qui serait apporté à l'annexe VII,

*réaffirmant* qu'il importe que l'amendement figurant dans la décision III/1 soit largement ratifié et entre en vigueur et consciente des difficultés que présente une modification de l'annexe VII préalablement à l'entrée en vigueur dudit amendement,

*notant en outre* les propositions formulées par les Parties concernant les pays à inscrire à l'annexe VII,

1. *décide* de ne pas modifier l'annexe VII tant que l'amendement figurant dans la décision III/1 ne sera pas entré en vigueur;

2. *décide en outre* d'examiner les problèmes soulevés par l'annexe VII et prie le Groupe de travail technique, en collaboration avec le Sous-groupe d'experts juridiques et techniques, de remettre aux Parties une analyse détaillée et étayée par des documents, susceptible d'apporter des précisions sur l'annexe VII;

3. *prie* ces deux groupes de faire rapport à la Conférence des Parties à sa cinquième réunion;

4. *confirme* que les travaux devant être entrepris sont sans préjudice de toute décision future concernant l'annexe VII.

#### **IV/9. Amendement et adoption des annexes à la Convention**

*La Conférence,*

*rappelant* la décision III/1 de la Conférence des Parties par laquelle il était donné pour instruction au Groupe de travail technique, entre autres, de considérer comme absolument prioritaire l'achèvement des travaux relatifs à la définition des caractéristiques de danger et à l'élaboration de listes, afin de soumettre les résultats de ces travaux à l'approbation de la Conférence des Parties à sa quatrième réunion,

*rappelant* la décision III/12 de la troisième Conférence des Parties par laquelle le Groupe de travail technique était prié, entre autres, d'examiner les moyens de faire progresser l'élaboration de listes de déchets dangereux et la procédure à appliquer pour leur révision en fonction des conclusions du Groupe de travail technique, et d'étoffer les listes de déchets non visés par la Convention de Bâle,

*prenant note* des travaux menés à bien par le Groupe de travail technique et en particulier de l'élaboration d'une liste de déchets considérés comme dangereux aux termes de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier (liste A figurant dans la note sur les listes récapitulatives de déchets et la procédure de révision des listes (UNEP/CHW.4/3)) et d'une liste de déchets non visés à l'alinéa a) du paragraphe 1 a) de l'article premier de la Convention (liste B figurant dans la note sur les listes récapitulatives de déchets et la procédure de révision des listes), ainsi que des progrès faits en ce qui concerne l'élaboration d'une procédure de révision et d'ajustement de ces listes et d'un formulaire de demande d'inscription de déchets sur lesdites listes ou de radiation des déchets,

*considérant* que les caractéristiques énoncées aux annexes I et III doivent demeurer les caractéristiques définissant la dangerosité des déchets aux fins de la Convention de Bâle, que les listes A et B mises au point par le Groupe de travail technique permettent de disposer d'une procédure rapide permettant de faciliter l'application de la Convention et notamment de l'article 4A, en indiquant les déchets qui sont visés à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention et ceux qui ne le sont pas, et que ces listes devraient revêtir la même importance,

*notant* que les listes A et B de déchets développent et précisent les dispositions de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention, compte tenu des annexes I et III,

*notant* que les listes A et B ne sont pas exhaustives,

*prenant note* du fait que le Comité spécial à composition non limitée a décidé à sa troisième réunion de proposer à la Conférence des Parties d'élargir le mandat du Groupe de travail technique afin qu'il se charge de la procédure de révision et d'ajustement des listes de déchets et d'adopter le formulaire de demande à cette fin, comme cela est indiqué dans la note sur les listes récapitulatives de déchets et la procédure de révision des listes,

*prenant note* du fait que, conformément à la décision IV/6, le Groupe de travail technique est chargé de garder les listes de déchets à l'étude et de faire des recommandations à la Conférence des Parties concernant leur révision et leur ajustement,

*prenant également note* du fait que, conformément à la décision IV/6, le Groupe de travail technique est chargé d'examiner la procédure de révision et d'ajustement des listes de déchets, y compris le formulaire de demande d'inscription ou de radiation, qui figure dans la note sur les listes récapitulatives de déchets et la procédure de révision des listes, et de soumettre une proposition aux fins d'approbation à la cinquième réunion de la Conférence des Parties,

*décide* d'adopter l'amendement à la Convention et les annexes ci-après :

1. Ajouter les paragraphes suivants à la fin de l'annexe I :

a) Pour faciliter l'application de la Convention et sous réserve des alinéas b), c) et d), les déchets énumérés dans l'annexe VIII sont considérés comme dangereux aux termes de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention et les déchets énumérés dans l'annexe IX ne sont pas visés à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention.

b) L'inscription d'un déchet à l'annexe VIII n'exclut pas que dans certains cas l'on recoure à l'annexe III pour démontrer qu'un déchet n'est pas dangereux aux termes de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention.

c) L'inscription d'un déchet à l'annexe IX n'exclut pas que dans certains cas l'on considère un déchet comme dangereux aux termes de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention si ledit déchet contient une matière inscrite à l'annexe I en quantité suffisante pour présenter une caractéristique de danger de l'annexe III.

d) Les annexes VIII et IX sont sans incidence sur l'application de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention aux fins de la caractérisation des déchets.

2. Ajouter à la Convention les annexes VIII et IX ci-après.

### **Annexe VIII**

#### **LISTE A**

Les déchets qui figurent dans la présente annexe sont considérés comme des déchets dangereux en vertu de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention et l'inscription d'un déchet dans la présente annexe n'exclut pas le recours à l'annexe III pour démontrer que ledit déchet n'est pas dangereux.

## **A1      Déchets métalliques et déchets métallifères**

A1010 Déchets métalliques et déchets constitués d'alliages d'un ou plusieurs des métaux suivants :

- antimoine
- arsenic
- béryllium
- cadmium
- plomb
- mercure
- sélénium
- tellure
- thallium

à l'exclusion des déchets de ce type inscrits sur la liste B.

A1020 Déchets ayant pour éléments constituants ou contaminants, à l'exclusion des déchets métalliques sous forme solide, une ou plusieurs des matières suivantes :

- antimoine ; composés de l'antimoine
- béryllium ; composés du béryllium
- cadmium ; composés du cadmium
- plomb ; composés du plomb
- sélénium ; composés du sélénium
- tellure ; composés du tellure

A1030 Déchets ayant comme éléments constituants ou contaminants :

- arsenic ; composés de l'arsenic
- mercure ; composés du mercure
- thallium ; composés du thallium

A1040 Déchets ayant comme constituants :

- métaux carbonyles
- composés du chrome hexavalent

A1050 Boues de galvanisation

A1060 Liqueurs provenant du décapage des métaux

A1070 Résidus de lixiviation du traitement du zinc, poussières et boues telles que jarosite, hématite, etc.

- A1080 Déchets de zinc ne figurant pas sur la liste B et contenant des concentrations de plomb et de cadmium suffisantes pour qu'ils possèdent les caractéristiques de l'annexe III
- A1090 Cendres issues de l'incinération de fils de cuivre isolés
- A1100 Poussières et résidus provenant des systèmes de dépoussiérage des fonderies de cuivre
- A1110 Solutions électrolytiques épuisées provenant d'opérations d'électro-extraction du cuivre
- A1120 Boues résiduaire, à l'exclusion des boues anodiques, provenant des systèmes d'épuration dans les opérations d'électro-extraction du cuivre
- A1130 Solutions de décapage contenant du cuivre dissout
- A1140 Déchets de catalyseurs à base de chlorure et de cyanure de cuivre
- A1150 Cendres de métaux précieux provenant de l'incinération de circuits imprimés ne figurant pas sur la liste B<sup>1</sup>
- A1160 Déchets d'accumulateurs électriques au plomb et à l'acide, entiers ou concassés
- A1170 Accumulateurs et batteries usagés autres que ceux contenant le mélange spécifié sur la liste B. Accumulateurs usagés ne figurant pas sur la liste B et contenant des constituants mentionnés à l'annexe I dans une proportion qui les rend dangereux
- A1180 Assemblages électriques et électroniques usagés ou sous forme de débris<sup>2</sup> contenant des éléments tels que les accumulateurs et autres batteries mentionnés sur la liste A, les rupteurs à mercure, les verres provenant de tubes à rayons cathodiques et d'autres verres activés et condensateurs à PCB, ou contaminés par les constituants cités à l'annexe I (cadmium, mercure, plomb, biphényles polychlorés, etc.) dans une proportion telle qu'ils puissent posséder l'une quelconque des caractéristiques citées à l'annexe III [voir rubrique correspondante de la liste B (B1110)]<sup>3</sup>

**A2 Déchets ayant principalement des constituants inorganiques qui pourraient contenir des métaux et des matières organiques**

- A2010 Débris de verre provenant de tubes cathodiques et d'autres verres activés
- A2020 Déchets de composés inorganiques du fluor sous forme de liquides ou de boues à l'exclusion de ceux figurant sur la liste B
- A2030 Catalyseurs usagés, à l'exclusion de ceux figurant sur la liste B

---

<sup>1</sup> Il est à noter que la rubrique correspondante de la liste B (B1160) ne prévoit pas d'exceptions.

<sup>2</sup> Cette rubrique n'inclut pas les déchets agglomérés provenant de la production de l'énergie électrique.

<sup>3</sup> Concentration de PCB égale ou supérieure à 50 mg/kg.

- A2040 Déchets de gypse provenant de traitements chimiques industriels, contenant des constituants cités à l'annexe I dans une proportion telle qu'ils puissent posséder l'une des caractéristiques de danger énumérées à l'annexe III [voir rubrique correspondante de la liste B (B2080)]
- A2050 Déchets d'amiante (poussières et fibres)
- A2060 Cendres volantes de centrales électriques alimentées au charbon, contenant des substances citées à l'annexe I à des concentrations suffisantes pour qu'elles possèdent l'une des caractéristiques énumérées à l'annexe III [voir rubrique correspondante de la liste B (B2050)]

**A3 Déchets ayant principalement des constituants organiques, qui pourraient contenir des métaux et des matières inorganiques**

- A3010 Résidus de la production ou du traitement du coke et du bitume de pétrole
- A3020 Déchets d'huiles minérales impropres à l'usage initialement prévu
- A3030 Déchets contenant, consistant en, ou contaminés par des boues de composés antidétonants au plomb
- A3040 Fluides thermiques (transfert calorifique)
- A3050 Déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation de résines, de latex, de plastifiants ou de colles et adhésifs, à l'exclusion de ceux mentionnés sur la liste B [voir rubrique correspondante de la liste B (B4020)]
- A3060 Déchets contenant de la nitrocellulose
- A3070 Phénols et composés phénolés, y compris les chlorophénols, sous forme de liquides ou de boues
- A3080 Ethers usés, à l'exclusion de ceux inscrits sur la liste B
- A3090 Sciures, cendres, boues et farines de cuir contenant des composés de chrome hexavalent ou des biocides [voir rubrique correspondante de la liste B (B3100)]
- A3100 Rognures et autres déchets de cuirs et de peaux préparés ou de cuir reconstitué, non utilisables pour la fabrication d'ouvrages en cuir, contenant des composés de chrome hexavalent ou des biocides [voir rubrique correspondante de la liste B (B3090)]
- A3110 Déchets issus des opérations de pelleterie, contenant des composés de chrome hexavalent, des biocides ou des substances infectieuses [voir rubrique correspondante de la liste B (B3110)]

- A3120 Résidus de broyage automobile (fraction légère: peluche, étoffe, déchets de plastique, etc.)
- A3130 Composés organiques du phosphore
- A3140 Solvants organiques non-halogénés, autres que ceux spécifiés sur la liste B
- A3150 Solvants organiques halogénés
- A3160 Résidus de distillation non-aqueux, halogénés ou non-halogénés, issus d'opérations de récupération de solvants organiques
- A3170 Déchets issus de la production d'hydrocarbures aliphatiques halogénés (tels que le chlorométhane, le dichloréthane, le chlorure de vinyle, le chlorure de vinylidène, le chlorure d'allyle et l'épichlorhydrine)
- A3180 Déchets, substances et articles contenant, consistant en, ou contaminés par des biphényles polychlorés (PCB), des terphényles polychlorés (PCT), du naphthalène polychloré (PCN) ou des biphényles polybromés (PBB), y compris tout composé polybromé analogue ayant une concentration égale ou supérieure à 50mg/kg<sup>4</sup>
- A3190 Déchets bitumineux (à l'exclusion des ciments asphaltiques) provenant du raffinage, de la distillation et de tout traitement pyrolytique de matières organiques

#### **A4 Déchets qui pourraient contenir des matières soit inorganiques, soit organiques**

- A4010 Déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation de produits pharmaceutiques, à l'exclusion de ceux inscrits sur la liste B
- A4020 Déchets cliniques provenant de soins médicaux, infirmiers, dentaires et vétérinaires, ou d'autres pratiques analogues, et déchets issus des opérations d'examen et de traitement de patients dans les hôpitaux et établissements apparentés, ou des travaux de recherche
- A4030 Déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation de biocides et de produits phytopharmaceutiques, y compris les rejets de pesticides et d'herbicides non conformes aux spécifications, périmés<sup>5</sup> ou impropres à l'usage initialement prévu
- A4040 Déchets issus de la fabrication, de la préparation et de l'utilisation de produits chimiques destinés à la préservation du bois<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Le taux de 50 mg/kg est considéré comme un niveau pratique sur le plan international pour tous les déchets. Cependant, plusieurs pays ont individuellement fixé des niveaux réglementaires plus bas (par exemple 20 mg/kg) pour certains déchets.

<sup>5</sup> Ils sont dits "périmés" pour n'avoir pas été utilisés dans les délais recommandés par le fabricant.

<sup>6</sup> Cette rubrique n'inclut pas le bois traité avec des produits chimiques en vue de sa préservation.

- A4050 Déchets contenant, consistant en, ou contaminés par l'une des substances suivantes:
- cyanures inorganiques, excepté les résidus de métaux précieux sous forme solide contenant des traces de cyanures inorganiques
  - cyanures organiques
- A4060 Mélanges et émulsions huile/eau ou hydrocarbure/eau
- A4070 Déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation d'encre, de colorants, de pigments, de peintures, de laques ou de vernis, excepté ceux qui figurent sur la liste B [voir rubrique correspondante de la liste B (B4010)]
- A4080 Déchets à caractère explosible (à l'exclusion de ceux qui figurent sur la liste B)
- A4090 Solutions acides ou basiques, autres que celles qui figurent dans la rubrique correspondante de la liste B (B2120)
- A4100 Déchets provenant des installations industrielles antipollution d'épuration des rejets gazeux, à l'exception de ceux qui figurent sur la liste B
- A4110 Déchets contenant, consistant en, ou contaminés par l'une des substances suivantes :
- tout produit de la famille des dibenzofuranes polychlorés
  - tout produit de la famille des dibenzoparadioxines polychlorées
- A4120 Déchets contenant, consistant en, ou contaminés par des peroxydes
- A4130 Conditionnements et emballages usés contenant des substances de l'annexe I à des concentrations suffisantes pour qu'ils présentent des caractéristiques de danger figurant à l'annexe III
- A4140 Déchets consistant en, ou contenant des produits chimiques non conformes aux spécifications ou périmés<sup>7</sup>, appartenant aux catégories de l'annexe I et ayant les caractéristiques de danger figurant à l'annexe III
- A4150 Déchets de substances chimiques provenant d'activités de recherche-développement ou d'enseignement, non identifiés et/ou nouveaux et dont les effets sur l'homme et/ou sur l'environnement ne sont pas connus
- A4160 Déchets contenant du carbone actif usé ne figurant pas sur la liste B [voir rubrique correspondante de la liste B (B2060)]

---

<sup>7</sup> Ils sont dits "périmés" pour n'avoir pas été utilisés dans les délais recommandés par le fabricant.

## **Annexe IX : LISTE B**

Les déchets qui figurent dans la présente annexe ne sont pas couverts par l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention, à moins qu'ils ne contiennent des matières de l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent une caractéristique de danger figurant à l'annexe III.

### **B1 Déchets métalliques et déchets contenant des métaux**

B1010 Déchets de métaux et de leurs alliages sous forme métallique, non susceptible de dispersion:

- métaux précieux (or, argent, groupe du platine, le mercure étant exclu)
- déchets de fer et d'acier
- déchets de cuivre
- déchets de nickel
- déchets d'aluminium
- déchets de zinc
- déchets d'étain
- déchets de tungstène
- déchets de molybdène
- déchets de tantale
- déchets de magnésium
- déchets de cobalt
- déchets de bismuth
- déchets de titane
- déchets de zirconium
- déchets de manganèse
- déchets de germanium
- déchets de vanadium
- déchets de hafnium, indium, niobium, rhénium et gallium
- déchets de thorium
- déchets de terres rares

B1020 Débris purs et non contaminés des métaux suivants, y compris leurs alliages, sous forme finie (lames, plaques, poutres, tiges, etc.) :

- antimoine
- béryllium
- cadmium
- plomb (à l'exclusion des accumulateurs électriques au plomb et à l'acide)
- sélénium
- tellurium

- B1030 Métaux réfractaires contenant des résidus
- B1040 Débris agglomérés provenant de la production de l'énergie électrique et non contaminés par les huiles lubrifiantes, les PCB ou les PCT au point de devenir dangereux
- B1050 Mélanges de résidus métalliques non-ferreux (fractions lourdes) ne contenant pas de matières de l'annexe I à des concentrations telles qu'ils puissent avoir les caractéristiques de danger figurant à l'annexe III <sup>8</sup>
- B1060 Résidus de sélénium et de tellurium sous forme métallique élémentaire, y compris les poudres
- B1070 Résidus de cuivre et d'alliages cuivreux sous forme susceptible de dispersion, sauf s'ils contiennent des matières de l'annexe I à des concentrations telles qu'ils puissent avoir les caractéristiques de danger figurant à l'annexe III
- B1080 Cendres et résidus de zinc, y compris résidus d'alliages de zinc sous forme susceptible de dispersion, sauf s'ils contiennent des constituants de l'annexe I à des concentrations telles qu'ils puissent avoir la caractéristique de danger H4.3 figurant à l'annexe III <sup>9</sup>
- B1090 Accumulateurs électriques usagés répondant à certaines spécifications, à l'exception de ceux qui contiennent du plomb, du cadmium ou du mercure
- B1100 Déchets contenant des métaux et issus des opérations de fusion, de fonte et d'affinage des métaux:
- mattes de galvanisation
  - écumes et laitiers de zinc
  - mattes de surface de la galvanisation (> 90 % Zn)
    - mattes de fonds de la galvanisation (> 92 % Zn)
    - laitiers de fonderie sous pression (> 85 % Zn)
    - laitiers provenant de la galvanisation à chaud (procédé discontinu) (> 92 % Zn)
    - résidus provenant de l'écumage du zinc

---

<sup>8</sup> Il est à noter que même en cas de faible niveau de contamination initiale par les matières de l'annexe I, les traitements ultérieurs, y compris le recyclage, pourraient aboutir à des fractions séparées contenant des concentrations nettement plus élevées de ces matières.

<sup>9</sup> Le statut à accorder aux cendres de zinc est actuellement à l'étude, et il est recommandé par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) que ces cendres ne soient pas classées comme matières dangereuses.

- Résidus provenant de l'écumage de l'aluminium, à l'exclusion de ceux contenant du sel
- Scories provenant du traitement du cuivre et destinées à une récupération ultérieure, ne contenant pas d'arsenic, de plomb ni de cadmium, au point de répondre aux caractéristiques de danger figurant à l'annexe III
- Dépôts réfractaires, y compris les creusets, issus de la fonte du cuivre
- Scories provenant du traitement des métaux précieux et destinées à un affinage ultérieur
- Scories d'étain contenant du tantale, contenant moins de 0,5 % d'étain

#### B1110 Assemblages électriques et électroniques

- Assemblages électriques constitués uniquement de métaux ou d'alliages de métaux
- Assemblages électriques et électroniques usagés ou déchets <sup>10</sup> (y compris les circuits imprimés) ne contenant pas d'éléments tels que les accumulateurs et autres batteries mentionnés sur la liste A, les rupteurs à mercure, les verres provenant de tubes à rayons cathodiques et d'autres verres activés et condensateurs à PCB, ou non contaminés par les constituants cités à l'annexe I (cadmium, mercure, plomb, biphenyles polychlorés, etc.) ou débarrassés de ces substances, au point de ne posséder aucune des caractéristiques figurant à l'annexe III [voir rubrique correspondante de la liste A (A1180)]
- Assemblages électriques et électroniques (y compris circuits imprimés, composants et fils électriques) destinés à une réutilisation directe <sup>11</sup> et non au recyclage ou à l'élimination définitive <sup>12</sup>

#### B1120 Catalyseurs usagés, à l'exclusion des liquides utilisés comme catalyseurs, contenant l'une quelconque des substances suivantes:

Métaux de transition,	scandium	titane
à l'exclusion des déchets de	vanadium	chrome
catalyseurs (catalyseurs usés,	manganèse	fer
catalyseurs liquides ou autres)	cobalt	nickel
usagés de la liste A :	cuiivre	zinc
	yttrium	zirconium
	niobium	molybdène
	hafnium	tantale
	tungstène	rhénium

<sup>10</sup> Cette rubrique n'inclut pas les résidus provenant de la production de l'énergie électrique.

<sup>11</sup> La réutilisation peut inclure la réparation, la remise en état ou la revalorisation, mais non pas un réassemblage majeur.

<sup>12</sup> Dans certains pays, ces matières destinées à être réutilisées directement ne sont pas considérées comme des déchets.

Lanthanides (métaux du groupe des terres rares) :	lanthane	cérium
	praséodyme	néodyme
	samarium	europium
	gadolinium	terbium
	dysprosium	holmium
	erbium	thulium
	ytterbium	lutécium

- B1130 Catalyseurs usés épurés, contenant des métaux précieux
- B1140 Résidus de métaux précieux sous forme solide, contenant des traces de cyanures inorganiques
- B1150 Déchets de métaux précieux et de leurs alliages (or, argent, groupe du platine, mais sans le mercure) sous forme non liquide et susceptible de dispersion, avec conditionnement et étiquetage appropriés
- B1160 Cendres de métaux précieux provenant de l'incinération de circuits imprimés [voir rubrique correspondante de la liste A (A1150)]
- B1170 Cendres de métaux précieux provenant de l'incinération de films photographiques
- B1180 Déchets de films photographiques contenant des halogénures d'argent et du métal argenté
- B1190 Déchets de supports photographiques contenant des halogénures d'argent et du métal argenté
- B1200 Laitier granulé provenant de la fabrication du fer et de l'acier
- B1210 Scories provenant de la fabrication du fer et de l'acier, y compris l'utilisation de ces scories comme source de dioxyde de titane et de vanadium
- B1220 Scories provenant de la production du zinc, chimiquement stabilisées, ayant une forte teneur en fer (plus de 20 %) et traitées conformément aux spécifications industrielles (par exemple DIN 4301) destinées principalement à la construction
- B1230 Battitures provenant de la fabrication du fer et de l'acier
- B1240 Dépôts d'oxyde de cuivre

**B2 Déchets ayant principalement des constituants inorganiques, qui pourraient contenir certains métaux et des matières organiques**

B2010 Déchets d'opérations minières sous forme non susceptible de dispersion

- Déchets de graphite naturel
- Déchets d'ardoise, même dégrossie ou simplement débitée, par sciage ou autrement
- Déchets de mica
- Déchets de leucite, de néphéline et de néphéline syénite
- Déchets de feldspath
- Déchets de fluorine
- Déchets de silicium sous forme solide, à l'exclusion de ceux utilisés dans les opérations de fonderie

B2020 Déchets de verre sous forme non susceptible de dispersion

- Calcin et autres déchets et débris de verres, à l'exception du verre provenant de tubes cathodiques et autres verres activés

B2030 Déchets de céramiques sous forme non susceptible de dispersion

- Déchets et débris de cermets (composés métal/céramique)
- Fibres à base de céramique, non spécifiées par ailleurs

B2040 Autres déchets contenant essentiellement des matières inorganiques

- Sulfate de calcium partiellement affiné provenant de la désulfuration des fumées
- Déchets d'enduits ou de plaques au plâtre provenant de la démolition de bâtiments
- Scories provenant de la production du cuivre, chimiquement stabilisées, contenant une quantité importante de fer (supérieure à 20 %) et traitées conformément aux spécifications industrielles (par exemple DIN 4301 et DIN 8201), destinées principalement à la construction et aux applications abrasives
- Soufre sous forme solide
- Carbonate de calcium provenant de la production de cyanamide calcique (ayant un pH inférieur à 9)
- Chlorures de sodium, de calcium et de potassium
- Carborundum (carbure de silicium)
- Débris de béton
- Déchets de lithium-tantale et de lithium-niobium contenant des débris de verre

B2050 Cendres volantes de centrales électriques alimentées au charbon, ne figurant pas sur la liste A [voir rubrique correspondante sur la liste A (A2060)]

- B2060 Carbone actif usagé provenant du traitement de l'eau potable et de procédés de l'industrie alimentaire et de la production de vitamines [voir rubrique correspondante de la liste A (A4160)]
- B2070 Boues contenant du fluorure de calcium
- B2080 Déchets de gypse provenant de traitements chimiques industriels, ne figurant pas sur la liste A [voir rubrique correspondante de la liste A (A2040)]
- B2090 Anodes usagées de coke et de bitume de pétrole provenant de la production de l'acier et de l'aluminium, épurées selon les spécifications industrielles (à l'exclusion des anodes provenant de l'électrolyse chloro-alkaline et de l'industrie métallurgique)
- B2100 Déchets d'hydrates d'aluminium et résidus d'alumine provenant de la production de l'alumine, à l'exclusion des matières utilisées dans les opérations d'épuration des gaz, de floculation et de filtration
- B2110 Résidus de bauxite ("boues rouges") (pH moyen, < 11,5)
- B2120 Solutions acides ou basiques ayant un pH supérieur à 2 et inférieur à 11,5, qui ne sont pas corrosives ou autrement dangereuses [voir rubrique correspondante de la liste A (A4090)]

**B3 Déchets ayant des constituants essentiellement organiques qui pourraient contenir des métaux et des matières inorganiques**

- B3010 Déchets de matières plastiques sous forme solide

Matières plastiques ou matières plastiques composées ci-après, à condition qu'elles ne soient pas mélangées avec d'autres déchets et qu'elles soient préparées selon certaines spécifications :

- Déchets plastiques de polymères et copolymères non halogénés comprenant, mais non limités à <sup>13</sup> :
  - éthylène
  - styrène
  - polypropylène
  - téréphtalate de polyéthylène
  - acrylonitrile
  - butadiène
  - polyacétales
  - polyamides

---

<sup>13</sup> Il est entendu que ces déchets sont entièrement polymérisés.

- téréphtalates de polybutylène
- polycarbonates
- polyéthers
- sulfures de polyphénylène
- polymères acryliques
- alcanes C10-C13 (plastifiants)
- polyuréthanes (ne contenant pas de CFC)
- polysiloxanes
- polyméthacrylate de méthyle
- alcool polyvinylique
- butyral de polyvinyle
- acétate polyvinylique
- Déchets de résine ou produits de condensation traités comprenant :
  - résines uréiques de formaldéhyde
  - résines phénoliques de formaldéhyde
  - résines mélaminiques de formaldéhyde
  - résines époxydes
  - résines alkydes
  - polyamides
- Déchets de polymères fluorés<sup>14</sup>
  - perfluoroéthylène/propylène
  - alcane alcoyle perfluoré
  - alcane alcoyle monofluoré
  - fluorure de polyvinyle
  - fluorure de polyvinylidène

#### B3020 Déchets de papier, de carton et de produits de papier

Matières ci-après, à condition qu'elles ne soient pas mélangées avec des déchets dangereux :

Déchets et rebuts de papier ou de carton provenant de:

- papiers ou cartons écrus ou ondulés
- autres papiers ou cartons obtenus principalement à partir de pâtes chimiques blanches, non colorés dans la masse
- papiers ou cartons obtenus principalement à partir de pâtes mécaniques (journaux, périodiques et imprimés similaires, par exemple)

---

<sup>14</sup> Cette rubrique ne couvre pas les déchets produits après l'étape de la consommation

- Les déchets doivent être homogènes
- Les problèmes découlant des pratiques de brûlage à l'air libre doivent être prises en considération

- autres, comprenant et non limités aux :
  - i) cartons contrecollés
  - ii) déchets et rebuts non triés

#### B3030 Déchets de matières textiles

Matières ci-après, à condition qu'elles ne soient pas mélangées avec d'autres déchets et qu'elles soient préparées selon certaines spécifications :

- Déchets de soie (y compris les cocons non dévidables, les déchets de fils et les effilochés)
  - non cardés, ni peignés
  - autres
- Déchets de laine ou de poils fins ou grossiers, y compris les déchets de fils mais à l'exclusion des effilochés
  - blousses de laine ou de poils fins
  - autres déchets de laine ou de poils fins
  - déchets de poils grossiers
- Déchets de coton (y compris les déchets de fils et les effilochés)
  - déchets de fils
  - effilochés
  - autres
- Etoupes et déchets de lin
- Etoupes et déchets (y compris les déchets de fils et les effilochés) de chanvre (*Cannabis sativa* L.)
- Etoupes et déchets (y compris les déchets de fils et les effilochés) de jute et d'autres fibres textiles libériennes (à l'exclusion du lin, du chanvre et de la ramie)
- Etoupes et déchets (y compris les déchets de fils et les effilochés) de sisal et d'autres fibres textiles du genre Agave
- Etoupes, blousses et déchets (y compris les déchets de fils et les effilochés) de coco
- Etoupes, blousses et déchets (y compris les déchets de fils et les effilochés) d'abaca (chanvre de Manille ou *Musa textilis* Nee)
- Etoupes, blousses et déchets (y compris les déchets de fils et les effilochés) de ramie et d'autres fibres textiles végétales, non dénommés ni compris ailleurs
- Déchets (y compris les déchets de fils, blousses et effilochés)
  - de fibres synthétiques
  - de fibres artificielles

- Articles de friperie
- Chiffons, ficelles, cordes et cordages en matières textiles sous forme de déchets ou d'articles hors d'usage
  - triés
  - autres

B3040 Déchets de caoutchouc

Matières ci-après, à condition qu'elles ne soient pas mélangées avec d'autres types de déchets :

- Déchets et débris de caoutchouc durci (ébonite, par exemple)
- Autres déchets de caoutchouc (à l'exclusion de ceux spécifiés ailleurs)

B3050 Déchets de liège et de bois non traités

- Sciures, déchets et débris de bois, même agglomérés sous forme de bûches, briquettes et boulettes ou sous formes similaires
- Déchets de liège : liège concassé, granulé ou pulvérisé

B3060 Déchets issus des industries alimentaires et agro-alimentaires, à condition qu'ils ne soient pas infectieux :

- Lies de vin
- Matières végétales et déchets végétaux, résidus et sous-produits végétaux, séchés et stérilisés, même agglomérés sous forme de pellets, des types utilisés pour l'alimentation des animaux, non dénommés ni compris ailleurs
- Dégras : résidus provenant du traitement des corps gras ou des cires animales ou végétales
- Déchets d'os et de cornillons, bruts, dégraissés, simplement préparés (mais non découpés en forme), acidulés ou dégelatinés
- Déchets de poisson
- Coques, pellicules (pelures) et autres déchets de cacao
- Autres déchets issus des industries alimentaires et agro-alimentaires, à l'exclusion des sous-produits répondant aux exigences et normes nationales et internationales pour la consommation par l'homme et l'alimentation des animaux

B3070 Déchets suivants :

- Déchets de cheveux
- Déchets de paille

- Mycélium de champignon désactivé provenant de la production de la pénicilline, utilisé pour l'alimentation des animaux

- B3080 Déchets, rognures et débris de caoutchouc
- B3090 Rognures et autres déchets de cuirs et de peaux préparées ou de cuir reconstitué, non utilisables pour la fabrication d'ouvrages en cuir, à l'exclusion des boues de cuir, ne contenant pas de composés du chrome hexavalent ni de biocides [voir rubrique correspondante de la liste A (A3100)]
- B3100 Poussières, cendres, boues ou farines de cuir ne contenant pas de composés du chrome hexavalent ni de biocides [voir rubrique correspondante de la liste A (A3090)]
- B3110 Déchets issus de la pelletterie, ne contenant pas de composés du chrome hexavalent, de biocides ni de substances infectieuses [voir rubrique correspondante de la liste A (A3110)]
- B3120 Déchets constitués de colorants alimentaires
- B3130 Déchets d'éthers polymères et déchets d'éthers monomères non dangereux et incapables de former des peroxydes
- B3140 Pneumatiques usagés, à l'exclusion de ceux destinés aux opérations citées à l'annexe IV.A

**B4 Déchets qui pourraient contenir des constituants soit organiques, soit inorganiques**

- B4010 Déchets constitués principalement de peintures à l'eau/à l'huile, d'encre et de vernis durcis, ne contenant pas de solvants organiques, de métaux lourds ni de biocides à des concentrations pouvant les rendre dangereux [voir rubrique correspondante de la liste A (A4070)]
- B4020 Déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation de résines, de latex, de plastifiants ou de colles et adhésifs, ne figurant pas sur la liste A et dépourvus de solvants et d'autres contaminants de sorte qu'ils ne possèdent pas les caractéristiques de danger mentionnées à l'annexe III, par exemple lorsqu'ils sont à base d'eau ou de colles à base d'amidon (caséine), dextrine, éthers cellulose et alcools polyvinyliques [voir rubrique correspondante de la liste A (A3050)]
- B4030 Déchets d'appareils photographiques jetables après usage avec piles, ne figurant pas sur la liste A

## **ANNEXE 2. TABLEAUX**

**Tableau 1. Liste des parties a la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination  
(adoptée en 1989 et entrée en vigueur en 1992)**

Afrique	Asie et Pacifique	Europe occidentale et autres	Europe centrale et orientale	Amérique latine et Caraïbes
Afrique du Sud	Arabie Saoudite	Allemagne	Bulgarie	Antigua-et-Barbuda
Bénin	Bahreïn	Australie	Croatie	Argentine
Burundi	Bangladesh	Autriche	Estonie	Bahamas
Comores	Chine	Belgique	ex-République yougoslave de	Barbade
Côte d'Ivoire	Emirats arabes unis	Canada	Macédoine	Bélice
Egypte	Inde	Chypre	Fédération de Russie	Bolivie
Gambie	Indonésie	Danemark	Hongrie	Brésil
Guinée	Iran (République islamique d')	Espagne	Lettonie	Chili
Malawi	Japon	Finlande	Pologne	Colombie
Mauritanie	Jordanie	France	République tchèque	Costa Rica
Maurice	Koweït	Grèce	Roumanie	Cuba
Maroc	Kirghizistan	Irlande	Slovaquie	El Salvador
Mozambique	Liban	Islande	Slovénie	Equateur
Namibie	Malaisie	Israël		Guatemala
Nigeria	Maldives	Italie		Honduras
République démocratique du Congo	Micronésie (Etats fédérés de)	Liechtenstein		Mexique
République unie de Tanzanie	Mongolie	Luxembourg		Nicaragua
Sénégal	Népal	Monaco		Panama
Seychelles	Oman	Norvège		Paraguay
Tunisie	Ouzbékistan	Nouvelle-Zélande		Pérou
Zambie	Pakistan	Pays-Bas		Sainte-Lucie
	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Portugal		Saint-Kitts-et-Nevis
	Philippines	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord		Saint-Vincent-et-les-Grenadines
	Qatar	Suède		Trinité-et-Tobago
	République arabe syrienne	Suisse		Uruguay
	République de Corée	Turquie		Venezuela
	Singapour			
	Sri Lanka			
	Thaïlande			
	Turkménistan			
	Viet Nam			
	Yémen			
21	32	26	12	26

Nombre total de Parties : 117 États et une organisation d'intégration économique.

Organisations politiques et/ou d'intégration économique : Communauté économique européenne

Source : SCB, février 1998

**Tableau 2. Mouvements transfrontières de déchets dangereux de 1989 to 1993**

Pays	Exportations (tonnes)					Importations (tonnes)				
	1989	1990	1991	1992	1993	1989	1990	1991	1992	1993
Australie <sup>(1)</sup>	500	1 000	3 200	275	0	0	0	0	0	0
Autriche <sup>(2)</sup>	86 773	68 162	82 129	70 023	83 998	50 981	19 180	111 595	79 107	28 330
Belgique <sup>(3)</sup>	176 983	491 784	645 636	37 278	34 073	1 036 260	1 070 496	1 021 798	208 052	236 010
Canada <sup>(4)</sup>	101 083	137 818	223 079	174 682	229 648	150 000	143 811	135 161	123 998	173 416
Danemark	8 120	9 214	21 758	15 858	N.D.	11 401	16 376	15 200	100 244	N.D.
Finlande	64 665	19 174	24 174	21 757	20 628	7 565	9 889	4 605	5 145	4 770
France	N.D.	10 552	21 126	32 309	78 935	N.D.	458 128	636 647	512 150	324 538
Allemagne <sup>(5) (12)</sup>	990 933	522 063	396 607	548 355	433 744	45 312	62 636	141 660	76 375	78 219
Grèce	ND	305	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Islande	ND	90	151	ND	ND	0	0	0	ND	ND
Irlande	13 808	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Italie <sup>(6)</sup>	10 800	19 968	13 018	21 627	19 365	0	0	0	ND	ND
Japon	40	0	ND	ND	ND	5 125	397	ND	ND	ND
Luxembourg	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Pays-Bas <sup>(7)</sup>	188 250	195 377	189 707	172 906	163 180	88 400	199 015	107 251	250 355	236 673
Nouvelle-Zélande <sup>(8)</sup>	200	0	21	208	10 469	0	0	0	0	ND
Norvège <sup>(9)</sup>	8 078	16 532	14 636	14 545	16 639	0	0	2 415	64 070	81 207
Portugal <sup>(10)</sup>	ND	1 954	292	457	815	ND	0	1 147	5 638	7 195
Espagne <sup>(11)</sup>	280	20 213	6 578	15 803	13 943	27 413	82 269	81 597	66 356	104 716
Suède	45 015	42 636	63 801	22 185	22 484	33 863	47 223	34 195	61 725	82 933
Suisse	108 345	121 420	126 564	132 138	125 840	7 684	6 688	6 416	10 471	8 360
Turquie	0	0	ND	ND	ND	0	0	ND	ND	ND
Royaume-Uni <sup>(12)</sup>	0	496	857	0	0	40 740	34 983	54 074	44 673	66 294
États-Unis <sup>(13)</sup>	118 927	118 416	108 466	145 556	142 709	ND	ND	ND	ND	ND

Notes: ND données non disponibles

En raison des différences dans les définitions nationales de déchets dangereux, ces chiffres doivent être considérés avec prudence.

Source: OCDE (1997), Tableau 1.

- (1) Les données australiennes se rapportent à l'année fiscale (du 1 juillet au 30 juin), et seulement aux autorisations pour élimination.
- (2) L'Autriche a mis en oeuvre sa nouvelle Ordonnance sur les déchets dangereux en 1991.
- (3) Les données belges comprennent aussi bien les déchets toxiques que des ordures ménagères, des métaux non ferreux recyclables, etc.
- (4) Le Canada a mis en oeuvre sa nouvelle législation sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux en novembre 1992.
- (5) Les différences entre les données de 1989 et celles de 1990 proviennent en grande partie de l'unification de l'Allemagne en 1990.
- (6) Les exportations de 1989 ont été estimées à partir de chiffres concernant les derniers mois de cette même année.
- (7) Les données néerlandaises ne comprennent pas les importations et les exportations de déchets de métaux non ferreux destinés au recyclage.
- (8) Jusqu'en 1992 : exportations de PCB uniquement. En 1993 : exportations de déchets dangereux destinés à la valorisation uniquement.
- (9) L'accroissement des importations en 1992 est dû à l'envoi de larges quantités de scories salées d'aluminium en Norvège pour être valorisées.
- (10) Le Portugal a mis en oeuvre sa nouvelle législation sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux en 1992.
- (11) L'Espagne a modifié sa réglementation concernant les déchets dangereux entre 1989 et 1990.
- (12) Seuls les déchets destinés à l'élimination doivent faire l'objet d'une notification (pour l'Allemagne : jusqu'en 1993).
- (13) Jusqu'à ce qu'une nouvelle réglementation soit adoptée pour appliquer la Convention de Bâle, les États-Unis n'exigent une notification et un accord écrits que pour les exportations.

**Tableau 3. Parts des déchets dangereux exportés et importés comparés à la production nationale de 1991 à 1993**

Pays	Production de déchets dangereux <sup>(1)</sup>		Exportations						Importations					
			1991	%	1992	%	1993	%	1991	%	1992	%	1993	%
	Année	(1000t)	(tonnes)		(tonnes)		(tonnes)		(tonnes)		(tonnes)		(tonnes)	
Australie	1992	426	3 200	1.1	275	0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Autriche	1995	915	82 128	13.2	70 023	7.7	83 998	9.2	111 595	18.0	79 107	8.6	28 330	3.1
Belgique <sup>(2)</sup>	1994	27 530	645 636	2.4	37 278	0.1	34 073	0.1	1 021 798	3.8	208 052	0.8	236 010	0.9
Canada	1991	5 896	223 079	3.7	174 682	3.0	229 648	3.9	135 161	2.2	123 998	2.1	173 416	2.9
Danemark*	1993	91	21 758	19.4	15 858	17.4	ND	?	15 200	13.6	100 244	110.2	ND	?
Finlande	1992	367	24 174	9.7	21 757	5.9	20 628	5.6	4 605	1.8	5 145	1.4	4 770	1.3
France	1992	7 000	21 126	0.3	32 309	0.5	78 935	1.1	636 647	9.1	512 150	7.3	324 538	4.6
Allemagne	1993	9 020	396 607	6.6	548 355	6.1	433 744	4.8	141 660	2.4	76 375	0.8	78 219	0.9
Grèce*	1992	450	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?
Irlande*	ND	66	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?
Italie*	1991	3 387	13 018	0.4	21 627	0.6	19 365	0.6	0	0.0	ND	?	ND	?
Japon	ND	666	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?
Pays-Bas <sup>(3)</sup>	1993	2 600	189 707	12.6	172 905	6.7	163 180	6.3	107 251	7.2	250 355	9.6	236 673	9.1
Nouv.-Zélande	1990	110	21	0.0	208	0.2	10 469	9.5	0	0.0	0	0.0	ND	?
Norvège	1991	220	14 636	7.3	14 545	6.6	16 639	7.6	2 415	1.2	64 070	29.1	81 207	36.9
Portugal	1994	1 365	292	0.0	457	0.0	815	0.1	1 147	0.1	5 638	0.4	7 195	0.5
Espagne*	1987	1 708	6 578	0.4	15 803	0.9	13 943	0.8	81 597	4.8	66 356	3.9	104 716	6.1
Suède	1985	500	63 801	12.8	22 185	4.4	22 484	4.5	34 195	6.8	61 725	12.3	82 933	16.6
Suisse*	1993	837	126 564	17.2	132 138	15.8	125 840	15.0	6 416	0.9	10 471	1.3	8 360	1.0
Turquie*	1989	300	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?	ND	?
Royaume-Uni*	1993	1 957	525	0.0	0	0.0	0	0.0	46 714	1.6	44 673	2.3	66 294	3.4
États-Unis <sup>(4)</sup>	1993	258 000	108 466	0.0	145 556	0.1	142 709	0.1	ND	?	ND	?	ND	?
<b>Total et parts moyennes</b>		<b>323 411</b>		<b>6.0</b>		<b>4.2</b>		<b>4.3</b>		<b>4.3</b>		<b>11.9</b>		<b>6.7</b>

Notes: ND: données non disponibles

En raison des différences dans les définitions nationales de déchets dangereux, ces chiffres doivent être considérés avec prudence.

- (1) La plupart des données ont été communiquées directement au Secrétariat du Groupe sur les politiques de gestion des déchets à l'exception de quelques pays (indiqués par un astérisque), pour lesquels la source de ces données est le Compendium 1995 des données OCDE sur l'environnement.
- (2) Le chiffre de la production de déchets dangereux en Belgique comprend tous les déchets produits en Wallonie par le secteur industriel, tels que les résidus d'exploitation minière (env. 3MT), de verre, de bois, de papier, d'aliments, de métaux ferreux et non ferreux, etc.
- (3) La production de déchets dangereux aux Pays-Bas comprend 845 000 tonnes de sols contaminés.
- (4) La différence entre les chiffres américains et européens concernant la production de déchets est due essentiellement au fait que les États-Unis traitent de grandes quantités d'eaux usées diluées comme des déchets dangereux, alors qu'en Europe leur traitement dépend de la réglementation sur la protection des eaux.

Voir le Tableau 1 pour les notes explicatives relatives aux exportations et aux importations.

Les données se rapportent habituellement aux exportations et aux importations entre pays de l'OCDE, mais occasionnellement elles peuvent concerner les exportations et les importations mondiales.

Source: OCDE (1997) Tableau 2 et OCDE (1994) Tableau 2

**Tableau 4. Part des déchets dangereux exportés destinés à l'élimination ou à la valorisation en 1993**

Pays	Exportations 1993	Déchets éliminés		Déchets valorisés	
	(tonnes)	(tonnes)	%	(tonnes)	%
Australie	0	0	-	0	-
Autriche	83 998	29 136	34,7	54 862	65,3
Belgique	34 073	22 640	66,4	11 433	33,6
Canada	229 648	102 718	44,7	126 930	55,3
Danemark	ND	ND	-	ND	-
Finlande	20 628	0	0,0	20 628	100,0
France	78 935	21 661	27,4	57 274	72,6
Allemagne <sup>(1)</sup>	433 744	389 790	89,9	43 954	10,1
Grèce	ND	ND	-	ND	-
Islande	ND	ND	-	ND	-
Irlande	ND	ND	-	ND	-
Italie	19 365	ND	-	ND	-
Japon	ND	ND	-	ND	-
Luxembourg	ND	ND	-	ND	-
Pays-Bas	163 180	84 138	51,6	79 042	48,4
Nouv. Zélande	10 469	0	0,0	10 469	100,0
Norvège	16 639	3 594	21,6	13 045	78,4
Portugal	815	815	100,0	0	0,0
Espagne	13 943	7 379	52,9	6 564	47,1
Suède	22 484	77	0,3	22 407	99,7
Suisse	125 840	68 801	54,7	57 039	45,3
Turquie	ND	ND	-	ND	-
Royaume-Uni	0	0	-	0	-
États-Unis	142 708	53 527	37,5	89 181	62,5
<b>Moyenne<sup>(2)</sup></b>			<b>41,6</b>		<b>58,4</b>

Notes : ND = non disponible.

En raison des différences dans les définitions nationales de déchets dangereux, ces chiffres doivent être considérés avec prudence.

- (1) La différence entre les systèmes d'enregistrement des mouvements de déchets dangereux selon les "Länder" (régions) explique la proportion relativement faible de déchets destinés à la valorisation. A partir de 1993, les déchets destinés à la valorisation doivent également faire l'objet d'une notification.
- (2) Le calcul de la moyenne ne comprend pas l'Italie, pour laquelle la répartition entre les déchets éliminés et les déchets valorisés n'est pas connue. La moyenne a été calculée à partir des données fournies par 14 pays sur 24.

Source: OCDE (1997), Tableau 11.

**Tableau 5a. Exportations de déchets dangereux destinés à l'élimination en 1993**

Code CIID (1)	Opération d'élimination	Quantité (tonnes)	%
D10	Incinération à terre	376 046	47,9
D5	Mise en décharge spécialement aménagée	180 642	23,0
D9	Traitement physico-chimique	107 640	13,7
D1	Dépôt sur ou dans le sol	54 105	6,9
D12	Stockage permanent	49 313	6,3
D13	Regroupement avant élimination	5 783	0,7
D?	Procédé d'élimination non spécifié	5 271	0,7
D8	Traitement biologique	2 956	0,4
D14	Reconditionnement avant élimination	2 596	0,3
D2	Traitement en milieu terrestre	0	0,0
D3	Injection en profondeur	0	0,0
D4	Lagunage	0	0,0
D6	Rejet dans le milieu aquatique sauf l'immersion	0	0,0
D7	Immersion, y compris enfouissement dans le sous-sol marin	0	0,0
D11	Incinération en mer	0	0,0
D15	Stockage temporaire avant élimination	0	0,0
<b>Total (2)</b>		<b>784 352</b>	<b>100,0</b>

**Tableau 5b. Exportation de déchets destinés à la valorisation en 1993**

Code CIID (1)	Opération de valorisation	Quantité (tonnes)	%
R4	Recyclage ou récupération des métaux ou composés métalliques	304 818	51,5
R1	Utilisation comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie	60 860	10,3
R5	Recyclage ou récupération de matières inorganiques	52 569	8,9
R2	Récupération ou régénération des solvants	45 081	7,6
R6	Régénération des acides ou des bases	34 879	5,9
R9	Régénération ou réemploi des huiles usées	25 599	4,3
R10	Epandage sur le sol au profit de l'agriculture	22 269	3,8
R?	Procédé de valorisation non spécifié	19 416	3,3
R13	Mise en réserve de matériaux pour récupération ultérieure	16 482	2,8
R3	Récupération de substances organiques non utilisées comme solvants	5 782	1,0
R8	Récupération de produits provenant des catalyseurs	2 218	0,4
R7	Récupération de produits servant à capter les polluants	2 124	0,4
R11	Utilisation de matériaux résiduels	0	0,0
R12	Echange de déchets pour récupération ultérieure	0	0,0
<b>Total (2)</b>		<b>592 097</b>	<b>100,0</b>

Notes :

1. Le Code international d'identification des déchets (CIID), qui permet de caractériser chaque déchet, comprend une information sur le type de destination finale du déchet : D... dans le cas de l'élimination et R... dans le cas de la récupération.  
Pour plus d'informations, se reporter à la Décision du Conseil de l'OCDE C(88)90(Final) du 27 mai 1988.
2. L'Italie n'est pas incluse dans les tableaux 5a et 5b, car la destination finale des déchets de ce pays n'est pas connue.

*NB : La somme de ces totaux, qui n'inclut que 16 pays sur 24, diffère du total des exportations de l'OCDE.*

Source : OCDE (1997), Tableaux 12 et 13.

**Tableau 6. Flux de déchets contrôlés par la Convention de Bâle**

- 
- Produits pharmaceutiques, médicaments, biocides et produits phytopharmaceutiques
  - Produits de préservation du bois
  - Solvants organiques
  - Produits cyanurés de traitements thermiques et d'opérations de trempage
  - Déchets d'huiles minérales, émulsions
  - Substances et articles contenant des biphenyles polychlorés (PCB) et/ou des terphenyles polychlorés (PCT) et/ou des biphenyles polybromés (PBB)
  - Résidus goudronneux de raffinage
  - Encres, colorants, pigments, peintures, laques, vernis
  - Résines, latex, plastifiants, colles/adhésifs
  - Substances chimiques non identifiées et/ou nouvelles qui proviennent d'activités de recherche, de développement ou d'enseignement, et dont les effets sur l'homme et/ou l'environnement ne sont pas connus
  - Déchets issus de la préparation et de l'utilisation de produits et matériels photographiques
  - Résidus d'opérations d'élimination des déchets industriels
- 

Source : Sheehan (1996), résumé de l'Annexe I de la Convention de Bâle

**Tableau 7. Constituants de déchets contrôlés par la Convention de Bâle**

- 
- Métaux carbonyles
  - Béryllium, composés du béryllium
  - Composés du chrome hexavalent
  - Composés du cuivre
  - Composés du zinc
  - Arsenic, composés de l'arsenic
  - Sélénium, composés du sélénium
  - Cadmium, composés du cadmium
  - Antimoine, composés de l'antimoine
  - Tellure, composés du tellure
  - Mercure, composés du mercure
  - Thallium, composés du thallium
  - Plomb, composés du plomb
  - Composés inorganiques du fluor, à l'exclusion du fluorure de calcium
  - Cyanure inorganiques
  - Solutions acides ou acides sous forme solide
  - Solutions basiques ou bases sous forme solide
  - Amiante (poussières et fibres)
  - Composés organiques du phosphore
  - Cyanures organiques
  - Phénols, composés phénolés, y compris les chlorophénols
  - Ethers
  - Solvants organiques halogénés
  - Solvants organiques, sauf solvants halogénés
  - Tout produit de la famille des dibenzofurannes polychlorés
  - Tout produit de la famille des dibenzoparadioxines polychlorées
  - Autres composés organohalogénés
- 

Source : Sheehan (1996), résumé de l'Annexe I de la Convention de Bâle.

**Tableau 8. Résultats des propositions d'exportation de déchets dangereux des pays Membres de l'OCDE vers des pays non membres, 1989-93**

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Réalisées	5	16	30	155	72	278
Rejetées	31	41	28	25	10	135
Arrêtées/ Retournées	7	18	7	27	16	75
Proposées/ Planifiées	1	3	4	13	14	35
Autres/ Inconnues/ Abandonnées	25	28	29	48	14	144
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>106</b>	<b>98</b>	<b>268</b>	<b>126</b>	

Source : Krueger, 1996 : calculs de l'auteur à partir de : *Greenpeace Database of Known Hazardous Waste Exports from OECD to non-OECD Countries, 1989-March 1994.*

- Nombre total des programmes connus d'exportation de déchets : 667
- Nombre de mouvements résultant d'échanges aux fins d'élimination ou de valorisation : 278 (41,7 %)
- Nombre de mouvements rejetés par le pays d'importation : 135 (20,2 %)
- Nombre de mouvements arrêtés par le pays d'exportation ou retournés au pays d'exportation : 75 (11,2 %)
- Nombre de mouvements proposés/planifiés (sans résultat final) : 35 (5,2 %)
- Nombre de mouvements ou programmes abandonnés, avec des résultats inconnus ou autres : 144 (21,6 %)

## NOTES

1. La rédaction du texte de ce chapitre s'est achevée avant la quatrième Conférence des Parties à la Convention de Bâle (4e CdP), qui s'est tenue à Kuching (Malaisie) en février 1998. Comme certaines des questions examinées dans le rapport ont fait l'objet de décisions à la 4e CdP, les décisions pertinentes ont été reproduites à l'Annexe 1.
2. L'annexe au Chapitre 4 ci-après contient la liste des 121 Parties à la Convention de Bâle ainsi que celle aux deux autres AME étudiés dans ce volume, plus l'OMC, et ce à la date de février 1999.
3. Krueger (1996), pp.2 et 7 ; Hilz et Ehrenfeld (1991), p.27 ; Wirth (1996), pp.3-4.. .
4. Hagen et Housman (1995), p.132.
5. Comme l'indique le rapport (non publié) de la Session conjointe "International Statistics on Trade in Waste".
6. Des données sont habituellement fournies sur les exportations et importations entre, par exemple, les pays de l'OCDE, mais il arrive qu'elle concernent les exportations et importations à destination du monde entier. Combiné aux autres insuffisances indiquées dans les notes des tableaux, ce problème explique pourquoi il n'est pas possible de tirer de conclusions parlantes concernant les flux nets.
7. Krueger (1996) estime que 80 à 90 pour cent des mouvements de déchets dangereux ont lieu entre des pays de l'OCDE. Concernant les déchets et résidus métalliques, la CNUCED (1995) estime qu'en 1993, 60 pour cent des échanges avaient lieu au sein de l'OCDE, contre 85 pour cent en 1980.
8. Décision du Conseil de l'OCDE C(83)180(Final). Le document OCDE (1993a), dont s'inspire le présent chapitre, présente un tableau complet de l'évolution du système de l'OCDE de surveillance et de contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, y compris les textes des Décisions.
9. Décision-Recommandation C(86)64(Final) et Décision C(88)90(Final).
10. Voir Clapp (1994) sur l'Afrique et les ONG ; Puckett (1994) et Strohm (1993) sur la dimension Nord-Sud d'un point de vue plus général.
11. L'Article 4, paragraphe 2 de la Convention stipule :  
  
Chaque Partie prend les dispositions voulues pour :  
  
(a) veiller à ce que la production de déchets dangereux et d'autres déchets à l'intérieur du pays soit réduite au minimum, compte tenu des considérations sociales, techniques et économiques ;  
  
(b) assurer la mise en place d'installations adéquates d'élimination, qui devront, dans la mesure du possible, être situées à l'intérieur du pays, en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets en quelque lieu qu'ils soient éliminés ;

(c) veiller à ce que les personnes qui s'occupent de la gestion des déchets dangereux ou d'autres déchets à l'intérieur du pays prennent les mesures nécessaires pour prévenir la pollution résultant de cette gestion et, si une telle pollution se produit, pour en réduire au minimum les conséquences pour la santé humaine et l'environnement ; et

(d) veiller à ce que les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets soient réduits à un minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle des déchets et qu'ils s'effectuent de manière à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui pourraient en résulter.

12. Dans le contexte de la Convention de Bâle, le terme "échanges" est parfois utilisé pour distinguer les aspects économiques et commerciaux des mouvements de déchets dangereux de leurs aspects environnementaux.
13. Cette description provient de Rummel-Bulska (1996a).
14. Cette situation offre un exemple des frictions entre le recours au cycle de vie pour traiter les questions d'environnement et le système commercial. Des problèmes complexes d'échanges et d'environnement touchant aux procédés et méthodes de production surgissent quand on prend en compte des facteurs allant au-delà des caractéristiques intrinsèques des déchets, comme la capacité des pays importateurs de traiter ces déchets dangereux. Qui devrait par exemple décider si un procédé donné de recyclage est écologiquement rationnel et sur la base des préoccupations environnementales de quel pays ?
15. Le Canada et l'Australie ont tous deux fait des déclarations, à la suite de l'adoption de la décision relative à l'amendement, indiquant leur intention d'attendre les résultats des travaux du Groupe de travail technique avant d'envisager la ratification de l'amendement. (SCB, 1995, pp. 99-100).
16. La plupart des critères de danger ont des définitions convenues au plan international. Ceux qui n'en ont pas sont particulièrement difficiles à appliquer, comme le critère H12 "écotoxique".
17. Comme le note le rapport "Position Paper on Hazard Characterization and Classification of Wastes within the Framework of the Basel Convention" du Groupe de travail technique, PNUE/CHW/WG.4/12/2, on s'est accordé à reconnaître lors du Global Workshop on the Implementation and Applicability of Decision II/12, qui s'est tenu à Dakar en mars 1995, que "l'un des principaux problèmes dans la mise en application de la Convention de Bâle, notamment de la Décision II/12, est l'imprécision de la définition, de la classification et de la caractérisation des matières couvertes par la Convention de Bâle".
18. Les débats dans le cadre du Groupe de travail technique ont mis en évidence que divers déchets prévus pour une inscription sur les listes A ou B sont parfois considérés encore comme des produits dans certains pays.
19. La CNUCED procède actuellement à des études de cas relatives à l'impact de la Convention de Bâle sur des pays en développement déterminés et sur des flux de déchets particuliers.
20. Krueger (1996), pp. 22-25.
21. Si, en termes de procédure, aucune Partie n'a formellement empêché un consensus sur ces Décisions, des opinions divergentes ont été exprimées avec force au cours du débat sur la position que reflètent les Décisions.
22. L'Article 20.2 stipule en outre que "si les Parties ne parviennent pas à s'entendre en vue de soumettre le différend à la Cour internationale de Justice ou à l'arbitrage, elles ne sont pas relevées de leur responsabilité de continuer à chercher à le résoudre selon les moyens mentionnés au paragraphe 1.

23. Paragraphe 178 du Rapport de décembre 1996 du Comité du commerce et de l'environnement [WT/CTE/1]. Il convient de noter qu'à la réunion où le Rapport a été adopté, le Président du Comité du commerce et de l'environnement a déclaré que ce rapport ne modifiait pas les droits et obligations des Membres de l'OMC au titre des Accords de l'OMC. Plusieurs délégations ont exprimé des réserves et des préoccupations à propos de certains paragraphes du Rapport. Le Mexique a déclaré à propos du paragraphe 178 qu'"aucun élément dans le Rapport ne pouvait être utilisé pour engager une action au titre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Dans ces conditions, le Mexique aurait préféré que le paragraphe 178 soit omis. Le Mémoire d'accord, ainsi que les autres Accords de l'OMC, donnaient aux Membres le droit de recourir à ses dispositions et ce droit ne pouvait pas être modifié ailleurs qu'à l'OMC. Les questions intéressant l'OMC devaient être traitées à l'OMC ; celles qui ne relevaient pas de sa compétence devaient être réglées ailleurs. Lorsque plusieurs cadres institutionnels pouvaient être envisagés pour régler une question, le choix devait être libre ; les notions de *lex specialis* ou de *lex posterior* n'étaient pas pertinentes à cet égard" [WT/CTE/M/13].

Les parties à l'ALENA ont explicitement envisagé cette question en indiquant dans l'Article 104 que, dans la mesure où des accords sur l'environnement spécifiés, dont la Convention de Bâle, comportaient des procédures propres de règlement des différends, celles-ci prévalaient sur les procédures applicables de règlement des différends prévues par l'ALENA.

24. *États-Unis -- Normes pour l'essence reformulée et classique*, Rapport de l'Instance d'appel, document de l'OMC WT/DS2/AB/R, p.16.
25. En outre, d'un point de vue qualitatif, les matières secondaires importées constituent souvent un complément nécessaire des matières récupérées à l'intérieur des pays en développement. Plus les matières à récupérer doivent être pures et plus la qualité des déchets doit être élevée, plus la tendance à les importer des pays de l'OCDE est forte. Pour une étude empirique sur cet aspect, voir Beukering, P.V. et A. Duraiappach, "The economic and environmental impacts of the waste paper trade and recycling in India: a material balance approach", Institut international pour l'environnement et le développement, CREED Working Papers, N°10, Amsterdam, novembre 1996. (Dr. U. Hoffmann, communication personnelle du 27 mars 1997).
26. On peut penser que l'intégration des listes de Bâle dans la Convention éliminerait ce manque de clarté dans la définition des déchets dangereux, mais les définitions nationales des déchets continueront à susciter des difficultés.

#### *Chapitre 4.*

### **UTILISATION DE MESURES COMMERCIALES DANS LE CONTEXTE DES ACCORDS MULTILATÉRAUX SUR L'ENVIRONNEMENT : RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR TROIS ÉTUDES DE CAS**

#### **RÉSUMÉ**

La Session conjointe des experts des échanges et de l'environnement de l'OCDE a entamé son programme de travail sur l'utilisation de mesures commerciales dans le cadre des AME au milieu de 1996. Depuis cette date, trois études de cas se sont intéressées au recours à ce type de mesure dans le contexte de trois AME distincts : la CITES, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Ce rapport de synthèse se propose de récapituler les principales questions soulevées dans les études de cas, de dégager leurs principaux thèmes et de tirer les leçons de leurs analyses.

Si on examine en détail les dispositions commerciales contenues dans les AME, il apparaît clairement que ces accords s'appliquent à un large éventail de contextes environnementaux, qu'ils utilisent de nombreux types de 'mesures commerciales' et que celles-ci se fixent des objectifs très divers. Comme chaque ensemble de facteurs environnementaux et économiques est unique, l'ensemble d'instruments utilisé dans un AME donné est lui aussi unique.

Cependant, on relève aussi des similitudes dans la démarche adoptée par les différents accords : principe de précaution, différenciation des responsabilités, recours à des mécanismes coopératifs en cas de non-respect, ou encore consentement préalable donné en connaissance de cause. Parmi les points communs, il faut également signaler certaines difficultés d'application — en particulier un niveau de ressources inadéquat pour assurer une mise en œuvre et un contrôle du respect efficaces et des problèmes de commerce illicite — et des situations communes vis-à-vis du système d'échanges multilatéraux.

Dans le cas de la CITES et de la Convention de Bâle, la communauté internationale s'est attaquée à des aspects internationaux assez limités des problèmes d'environnement (les aspects touchant aux échanges), étant entendu que l'ampleur de ces problèmes dépasse largement le cadre constitué par l'ensemble des causes internationales. L'établissement de systèmes de réglementation et de restriction des échanges contribue à réduire le volume des transactions dommageables et génère des informations relatives aux aspects environnementaux sur lesquelles peuvent s'appuyer les décisions commerciales. De plus, ce processus attire l'attention sur le problème général de la protection de l'environnement et contribue à accroître le volume des ressources que consacrent à l'environnement

les pouvoirs publics et les Organisations non gouvernementales (ONG). La CITES offre le meilleur exemple d'un vaste réseau d'ONG contribuant à mettre en œuvre le traité et à aborder les problèmes d'environnement de manière plus globale, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Le Protocole de Montréal traite un problème global à l'aide d'un ensemble de mesures visant à réduire et, à terme, à éliminer la production de substances appauvrissant la couche d'ozone. L'intégration au Protocole de mesures commerciales a permis au système réglementaire de prendre en compte la structure économique de l'industrie à l'échelle mondiale – condition nécessaire pour la mise en place d'un cadre favorable à la protection de l'ozone.

Les AME sont des instruments dynamiques, qui ont été continuellement améliorés à l'occasion des réunions régulières des Parties. L'utilisation de mesures commerciales au sein des AME a évolué. Dans le cas du Protocole de Montréal, la majorité des restrictions de grande envergure que l'on se proposait d'imposer aux échanges de produits constitués de SAO ou contenant de telles substances ne sont jamais entrées en vigueur. Il y a à cela deux raisons essentielles : d'une part, le système dans son ensemble a émis des signaux suffisamment forts témoignant de la détermination d'éliminer les SAO, de sorte que ces restrictions ont été inutiles ; d'autre part, ces mesures auraient nécessité des essais d'un coût prohibitif. Par ailleurs, de nouvelles mesures commerciales ont été progressivement ajoutées au Protocole de Montréal et à d'autres AME dans le but d'apporter des solutions aux problèmes de commerce illicite, de non-respect et de surveillance.

Les mesures commerciales se sont affinées à mesure que les contextes environnementaux et économiques ont été mieux compris, que la confiance dans les régimes juridiques internationaux s'est renforcée et que le développement durable a pris davantage d'importance en tant que principe directeur. La CITES constitue l'exemple le plus révélateur à cet égard : divers instruments tels que les contingents et l'élevage extensif ont été introduits pour conférer davantage de souplesse aux mesures de contrôle des échanges et faire en sorte que le commerce ainsi réglementé aille dans le sens d'un développement durable. Pour sa part, la Convention de Bâle s'apprête à durcir ses restrictions commerciales en interdisant les exportations de déchets dangereux des pays figurant à l'Annexe VII (OCDE, UE et Liechtenstein) vers les pays n'y figurant pas.

Par ailleurs, la mise en œuvre et l'utilisation de mesures commerciales se sont heurtées à diverses difficultés. L'une des principales a trait au contrôle du commerce illicite. Tant que la demande et l'offre continuent d'exister, le fait d'interdire les échanges risque fort de favoriser l'émergence d'un commerce clandestin. Par conséquent, même si les interdictions commerciales peuvent contribuer à réduire les échanges et, partant, avoir une incidence positive, elles ne peuvent à elles seules supprimer totalement ces échanges. Des mesures de contrôle doivent être mises en œuvre et appliquées de manière efficace. D'après les analyses, on a généralement accordé trop peu d'attention au fait que le succès des mesures commerciales (telles que les interdictions ou le consentement préalable donné en connaissance de cause) est tributaire de la mobilisation de ressources humaines, financières et techniques. L'imprécision des définitions et la complexité des exigences administratives constituent un handicap supplémentaire. Les mesures commerciales seront plus efficaces si les Parties, en particulier les pays en développement, disposent de capacités financières et techniques suffisantes pour les mettre en œuvre et en assurer le respect.

Cette remarque met en évidence un point important du débat sur les mesures commerciales et les AME. Les mesures commerciales ne doivent pas être dissociées d'autres mesures connexes. Bien souvent, elles font partie d'un ensemble d'instruments qui se renforcent mutuellement. Parfois, ce sont les dispositions commerciales qui rendent les autres réglementations plus efficaces ; dans d'autres cas, les réglementations relatives aux échanges voient leur efficacité renforcée par d'autres instruments. Pour que les mesures commerciales contribuent efficacement à la réalisation des objectifs environnementaux, il ne faut pas perdre de vue le cadre d'action général.

Toutefois, il semblerait que les mesures commerciales soient surtout efficaces lorsqu'elles portent sur des problèmes déterminés et poursuivent des objectifs déterminés. Ainsi, elles ont contribué à accroître le volume d'informations sur les aspects environnementaux de certains courants d'échanges sensibles, à restreindre certains échanges préjudiciables à l'environnement et à réduire les incitations au resquillage, encourageant par là même la participation aux AME.

Les mesures commerciales incluses dans les AME ont un autre rôle important à jouer, à savoir renforcer l'exhaustivité d'un ensemble de mesures adopté en réponse à des problèmes complexes. Les mesures visant à empêcher le transit par des pays non participants, à encourager la participation en augmentant le coût de la non-participation aux systèmes réglementaires, à lutter contre la délocalisation industrielle pour décourager les comportements de "passager clandestin" et à fermer le cycle de la production et de la consommation intérieures par la surveillance des échanges contribuent toutes à rendre l'ensemble des mécanismes instaurés par les traités plus exhaustif, et donc plus efficace.

En résumé, plusieurs enseignements se dégagent des analyses :

- de manière générale, les mesures commerciales peuvent être utiles dans les AME, entre autres :
  - a) lorsque la communauté internationale s'est engagée à traiter et à gérer collectivement les échanges internationaux du fait de leur rôle dans les problèmes d'environnement ;
  - b) lorsqu'un contrôle des échanges est nécessaire pour rendre la couverture des systèmes réglementaires exhaustive ;
  - c) pour décourager les comportements de passager clandestin qui, bien souvent, peuvent faire obstacle à une coopération internationale efficace ; et
  - d) pour garantir le respect des AME.

Bien entendu, l'utilisation de mesures commerciales doit être conçue avec soin et cibler l'objectif de protection de l'environnement :

- comme dans tout processus d'élaboration de mesures, il convient au préalable d'évaluer les ramifications économiques et environnementales potentielles des mesures commerciales, en particulier celles des dispositions les plus restrictives telles que les interdictions ;
- certaines difficultés telles que le commerce illicite et l'insuffisance des capacités techniques et institutionnelles dans certains pays doivent être prises en compte dès le début ;

- les AME doivent rester des instruments dynamiques et continuer de s'améliorer, ce qui impliquera d'ajuster et d'assouplir, en tant que de besoin, les dispositifs incluant des mesures commerciales ;
- les mesures commerciales qui distinguent différentes catégories de pays doivent se fonder sur des critères environnementaux précis ; et
- les responsables des politiques des échanges et de l'environnement doivent continuer à coordonner étroitement leur action dans les capitales nationales, et les Secrétariats de l'OMC, du PNUE et des AME doivent poursuivre leur dialogue sur ces questions.

Les études de cas identifient une série (non exhaustive) de facteurs qui ont contribué ou fait obstacle au succès des AME :

*Facteurs de réussite :*

- l'existence d'un véritable consensus multilatéral sur les problèmes d'environnement communs facilite la mise en œuvre d'accords permettant de traiter efficacement ces problèmes ;
- un ensemble complet et équilibré d'instruments est mieux à même de traiter tous les aspects d'un problème d'environnement déterminé que le recours à un instrument unique ;
- les mesures sont plus crédibles et mieux acceptées lorsqu'elles reposent sur une base scientifique solide ; cela étant, le principe de précaution nous dit que l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas être un obstacle à l'action en cas de menaces de dommages graves ou irréversibles ;
- les mesures fondées sur la compréhension des facteurs économiques sous-jacents sont plus efficaces que celles qui tentent de les prendre tous en compte de manière superficielle ;
- des fonds, une coopération technique et des échanges d'informations peuvent s'avérer indispensables pour établir les capacités techniques et administratives nécessaires à la mise en œuvre des obligations découlant des traités, notamment dans les pays en développement ;
- un financement multilatéral peut s'avérer nécessaire pour garantir une large participation ;
- des signaux forts émis par le marché à propos d'un certain objectif, associés à des périodes de transition réalistes, créent un environnement commercial propice à l'innovation et permettent d'atteindre les objectifs d'une manière efficace par rapport à son coût ;
- le prolongement des périodes de transition dans les pays en développement peut contribuer à réduire les coûts d'ajustement ;
- en réduisant les incitations au resquillage, on renforce la participation aux traités ;

- des mesures plus souples de contrôle des échanges peuvent maximiser les avantages environnementaux et économiques (voir les exemples de l'élevage extensif et des contingents nationaux dans la CITES, et des accords conclus au titre de l'Article 11 dans la Convention de Bâle) ;
- le soutien des pouvoirs publics et des ONG accroît grandement les chances de réussite d'un AME ; et
- les accords qui incluent des mécanismes de surveillance et des procédures relatives au non-respect par les Parties sont plus efficaces.

*Obstacles à la réussite :*

- niveau insuffisant des fonds affectés à la mise en œuvre et au contrôle du respect ;
- commerce illicite ;
- tendance excessive à recourir à une forme unique de contrôle (telle que l'interdiction des échanges) dans des cas où le contexte environnemental et économique sous-jacent est très complexe ;
- méconnaissance du contexte économique sous-jacent ;
- ambiguïté et complexité de l'administration des AME ; en particulier, difficulté de déterminer si certaines transactions sont couvertes par l'accord concerné ;
- communication insuffisante d'informations par les Parties ;
- base de données insuffisante pour comprendre les questions liées à l'environnement et, corrélativement, pour définir des mesures ;
- incitations insuffisantes à la participation et au respect ; et
- non-respect généralisé.

S'agissant du système d'échanges multilatéraux, on peut envisager l'hypothèse d'un état qui serait incapable de remplir simultanément ses obligations au titre de l'OMC et au titre de certains AME. Ce cas de figure a suscité des incertitudes parmi les responsables des politiques des échanges et de l'environnement, et pourrait se révéler particulièrement problématique pour les futures négociations d'AME. Jusqu'à présent néanmoins, les mesures commerciales contenues dans les AME bénéficiant d'un large soutien n'ont pas été remises en question à l'échelle internationale. Diverses propositions ont été formulées sur la manière dont on pourrait codifier la situation actuelle dans le cadre de l'OMC, mais aucune n'a encore recueilli de consensus. Il faut noter, cependant, que le dialogue sur l'utilisation de mesures commerciales et la coordination de ces dernières se sont sensiblement améliorés ces dernières années.

## **Introduction**

La Session conjointe des experts des échanges et de l'environnement de l'OCDE a entamé son programme de travail sur l'utilisation de mesures commerciales dans le cadre des AME au milieu de 1996. Depuis cette date, trois études de cas ont été consacrées à l'utilisation de ce type de mesures dans le cadre de trois AME distincts, et publiées sous forme de documents non classifiés. Ces accords sont : la CITES, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Le présent rapport de synthèse se propose de récapituler les principales questions soulevées dans les études de cas, de dégager leurs principaux thèmes et de tirer les leçons de leurs analyses.

L'objectif du programme de travail de la Session conjointe sur l'utilisation de mesures commerciales dans le cadre des AME est d'apporter des éclaircissements, tant factuels qu'analytiques, sur la manière dont ces mesures fonctionnent concrètement dans les traités internationaux sur l'environnement. En analysant l'expérience accumulée à ce jour, la Session conjointe souhaite apporter une contribution aux débats que mène actuellement la communauté internationale des responsables des politiques des échanges et de l'environnement pour déterminer comment il conviendrait d'utiliser les mesures commerciales dans les AME. L'approche retenue a consisté à sélectionner et analyser en détail trois accords. Tous ont été ratifiés par un large éventail de pays et contiennent des mesures commerciales au service de la réalisation de leurs objectifs. Enfin, bien que différents, ils offrent tous les trois des exemples intéressants de la manière dont les AME évoluent.

La structure de ce rapport de synthèse est largement calquée sur celle des trois études de cas. Le document s'ouvre sur une présentation des contextes et objectifs environnementaux des trois AME. Ensuite, la troisième section examine le rôle des dispositions commerciales dans les trois accords. La quatrième section détermine dans quelle mesure ces dispositions ont été efficaces – c'est-à-dire en quoi elles ont contribué à la réalisation des objectifs environnementaux de chaque AME – et répertorie les difficultés rencontrées pour effectuer cette analyse. La cinquième section s'intéresse aux relations entre les mesures commerciales contenues dans les trois AME et le système d'échanges multilatéraux. Ces dernières Sections se terminent sur une synthèse des thèmes et des enseignements qui se dégagent des analyses qui précèdent. Enfin, la sixième section fait office de conclusion.

### **<sup>2</sup>Rappel : contextes et objectifs environnementaux des accords**

Pour analyser les modalités d'utilisation de mesures commerciales et leur contribution à la réalisation des objectifs environnementaux des AME, il faut au préalable examiner quels sont ces objectifs et comprendre les problèmes d'environnement qui les sous-tendent. Il existe actuellement plus de 180 AME, et d'importants nouveaux accords tels que la Convention relative aux polluants organiques persistants sont en cours de négociation. Avec un corpus juridique international aussi vaste, il va sans dire que les AME traitent des problèmes d'environnement très divers. Certains sont très spécifiques, et d'autres affectent un grand nombre de nos activités économiques. Par conséquent, il serait vain de chercher à leur trouver des objectifs généraux communs au-delà de l'objectif de protection de l'environnement. Pour bien comprendre le rôle des mesures commerciales utilisées, il faut connaître les aspects et les objectifs spécifiques de chaque AME. Cette section présente de manière succincte le contexte environnemental des trois AME étudiés.

## *CITES*

Signée à Washington le 3 mars 1973 et regroupant aujourd'hui 144 Parties, la CITES établit un cadre juridique international pour la réglementation et la restriction des échanges de spécimens d'animaux et de végétaux sauvages.

Le problème fondamental auquel s'attaque la CITES est le déclin de la biodiversité et l'augmentation du rythme d'extinction des espèces. Cet AME poursuit un objectif spécifique et limité : atténuer l'une des pressions qui pèsent sur la biodiversité, à savoir celle qu'exerce la demande d'espèces menacées d'extinction, transmise par le biais des échanges internationaux. Pour atteindre cet objectif, la Convention a établi un cadre juridique international pour la réglementation et la restriction des échanges de spécimens d'animaux et de végétaux sauvages.

Le déclin de la biodiversité et la menace qu'il fait peser sur la pérennité de l'habitabilité de la planète sont des phénomènes largement reconnus. Composantes essentielles de la diversité biologique, les espèces sauvages de faune et de flore subissent un certain nombre de pressions, notamment :

- la disparition des habitats naturels, généralement liée à la transformation en terres agricoles de zones présentant une forte diversité, par exemple les forêts naturelles ;
- l'introduction de nouvelles espèces dans les écosystèmes naturels, qui peut entraîner l'apparition de maladies et de parasites nouveaux, ainsi qu'une concurrence accrue entre les espèces nouvelles et indigènes ;
- la surexploitation d'espèces, que ce soit pour assurer la subsistance des populations ou dans le cadre du commerce national ou international ; et
- la pollution et la modification de l'environnement mondial.

De manière générale, les échanges internationaux contribuent moins directement à l'extinction d'espèces que d'autres facteurs tels que la disparition des habitats, l'introduction de nouvelles espèces dans les écosystèmes et le commerce national.<sup>1</sup> Néanmoins, même si les échanges internationaux à l'échelle mondiale ne constituent pas la première cause du recul de la biodiversité, la pression de la demande internationale, telle qu'elle est traduite dans les échanges, prend une importance vitale pour un certain nombre d'espèces ; c'est précisément pour répondre à cette situation que les mécanismes de la CITES ont été conçus. Il peut s'agir par exemple du braconnage et du commerce de parties et produits dérivés du rhinocéros et du tigre de Sibérie, et du prélèvement et du commerce illicites de nombreuses espèces de perroquets et d'aras.

La CITES représente une tentative de concilier commerce international et protection des espèces. Elle réglemente le commerce international des espèces dont la situation est préoccupante par le biais d'un système de permis et de certificats qui sont exigés pour l'exportation, la réexportation et l'importation des espèces sauvages ou des produits dérivés. L'ampleur de la réglementation applicable dépend de l'Annexe à laquelle l'espèce animale ou végétale concernée est inscrite.

Le bon fonctionnement de la CITES repose sur l'évaluation des incidences du commerce international sur l'état présent et futur des espèces faisant l'objet d'échanges. Cette évaluation exige, quant à elle, des informations scientifiques détaillées portant entre autres sur la résistance des espèces entrant dans les échanges, aussi bien localement qu'à l'échelle de la planète, sur leur importance écologique et leurs effets sur les autres espèces, ainsi que sur l'ampleur de leur exploitation et sur les incidences des techniques de récolte ou de capture employées. A l'occasion de leur neuvième session à

Fort Lauderdale (États-Unis) en 1994, les Parties à la CITES ont décidé de modifier leurs critères en les basant sur des indicateurs scientifiques et biologiques objectifs, afin de mieux évaluer l'état, la vulnérabilité et la viabilité des espèces individuelles qu'il est proposé d'inscrire aux Annexes de la CITES, d'exclure des Annexes ou de changer de catégorie. Ces critères biologiques représentent un progrès important pour la CITES puisqu'ils garantissent le fondement scientifique des décisions<sup>2</sup>.

### ***Protocole de Montréal***

L'objectif du Protocole de Montréal est d'enrayer l'appauvrissement de la couche d'ozone en éliminant les SAO. La couche d'ozone est l'un des quelques exemples de ressources environnementales véritablement mondiales. Elle protège toutes les formes de vie sur la terre. C'est l'archétype d'un bien public : on ne peut refuser à personne d'en bénéficier, et quiconque peut l'utiliser sans entamer sa disponibilité pour d'autres. La tragédie des biens communs s'applique donc : en l'absence de coopération internationale, il ne peut pas exister d'incitation commerciale satisfaisante à protéger la ressource, alors qu'elle est essentielle au bien-être de tous. En outre, les émissions de SAO ont, quantitativement, les mêmes effets néfastes où qu'elles se produisent dans le monde. Une réaction internationale s'imposait donc, et le Protocole de Montréal a été ratifié par 168 pays à ce jour.

La fine couche d'ozone de la stratosphère absorbe la quasi-totalité des rayons ultraviolets de type B (UV-B) émis par le soleil et protège toutes les formes de vie de la planète. Au début des années 70, les scientifiques soupçonnaient le chlore présent dans l'atmosphère à cause des émissions de CFC d'endommager la couche d'ozone.

Depuis, l'observation de l'atmosphère a montré que l'ozone était détruit au rythme d'environ 5 pour cent tous les dix ans au-dessus des latitudes moyennes et élevées, et qu'un "trou d'ozone" se formait chaque année au-dessus de l'Antarctique. Une diminution de 1 pour cent de l'ozone stratosphérique induit une augmentation de 1 à 2 pour du rayonnement UV-B. Cela suppose entre 100 000 et 150 000 cas de cataractes supplémentaires chaque année, ou un accroissement de 2 pour cent de la fréquence de certaines formes de cancer de la peau.

L'augmentation des UV-B porte également atteinte au système immunitaire des organismes vivants, entrave la croissance des plantes et réduit les rendements agricoles, tue des organismes aquatiques jouant un rôle important dans la chaîne alimentaire marine (quelque 30 pour cent des protéines animales, dans le monde, proviennent des océans) et accélère la dégradation des matériaux utilisés en plein air, notamment celle des plastiques, des peintures et du bois. En outre, l'évolution des quantités d'ozone à d'autres altitudes pourrait se répercuter sur la structure des températures et sur les modes de circulation dans la stratosphère, ce qui aurait des retombées importantes sur le climat de la planète.

La découverte du trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique a favorisé la mobilisation de l'opinion publique, et l'industrie a commencé à reconnaître qu'il était inévitable de soumettre les SAO à une réglementation. DuPont, principal fabricant américain de CFC, a annoncé en octobre 1986 que des substituts aux principaux CFC seraient disponibles sur le marché en grande quantité dans les cinq ans, sous réserve que des incitations appropriées soient mises en place. Le Protocole de Montréal a été adopté en septembre 1987 dans le cadre général de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et prévoyait des réductions importantes de la production et de la consommation de CFC et d'autres SAO.

Les CFC sont des produits chimiques très utiles : ils ont un coût de production bas, ne sont pas toxiques, et sont ininflammables et chimiquement stables. De ce fait, les découvertes scientifiques

les concernant n'étaient pas bienvenues du point de vue industriel et économique. En outre, les milieux politiques et certains scientifiques ont d'abord accueilli avec scepticisme et inquiétude les données concernant l'appauvrissement de l'ozone. Rétrospectivement, il peut sembler que l'élimination des produits chimiques nocifs pour la couche d'ozone ne posait pas beaucoup de problèmes, mais il n'en allait pas de même à l'époque. Finalement, la suppression de l'utilisation des CFC dans l'industrie a été plus rapide, moins coûteuse et plus bénéfique pour l'environnement que prévu. En l'espace d'une décennie, le monde a sensiblement réduit l'utilisation de certains produits chimiques auparavant jugés indispensables dans une multitude d'applications.

Le Protocole de Montréal fait obligation à ses signataires de réduire dans des proportions importantes la production et la consommation de certaines substances chimiques, à savoir les CFC, les halons, le tétrachlorure de carbone, le méthylchloroforme, les HCFC, les HBFC et le bromure de méthyle. A mesure que les connaissances scientifiques ont progressé et que des substituts ont vu le jour, l'élimination des substances incriminées a été accélérée par rapport au calendrier initial, et de nouvelles SAO ont été ajoutées sur les listes à la faveur d'ajustements et d'amendements du Protocole.

### *Convention de Bâle*

La Convention de Bâle s'attaque au problème des dommages causés à la santé humaine et à l'environnement par la production et l'élimination des déchets dangereux. En tant qu'accord international, elle porte plus spécifiquement sur les aspects internationaux de ce problème, à savoir les mouvements transfrontières de déchets dangereux.

Les problèmes d'environnement liés aux mouvements transfrontières de déchets dangereux suscitaient déjà certaines inquiétudes au plan international au début des années 80. Par la suite, au cours de cette même décennie, plusieurs affaires de mauvaise gestion et de mouvements illégaux de déchets dangereux, qui ont eu un certain retentissement, sont venues renforcer ces préoccupations. L'une des plus connues, qui a d'ailleurs incité l'OCDE à agir dans le domaine des déchets dangereux, est "l'affaire de Seveso" survenue en 1983, lorsque 41 fûts "disparus", contenant de la terre imprégnée de dioxine hautement toxique à la suite de l'explosion en 1976 de l'usine chimique de Seveso en Italie, furent découverts dans une ferme du nord de la France. Autre affaire célèbre parmi bien d'autres, il y a la découverte dans des terres agricoles à Koko, au Nigeria, de déchets hautement toxiques et radioactifs, contenant 150 tonnes de résidus contaminés par des polychlorobiphényles, en provenance d'un pays de l'OCDE. Des affaires comme celles-ci ont amplement défrayé la chronique et ont conféré une dimension 'Nord-Sud' marquée au problème de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets.

Une mauvaise gestion des déchets dangereux peut avoir des répercussions considérables sur la santé humaine et l'environnement. Les conséquences possibles vont de l'exposition humaine directe à des produits toxiques et cancérigènes à des dommages écologiques à long terme résultant du lessivage de produits chimiques dans le sol et les eaux souterraines et de leur concentration dans les chaînes alimentaires. Les connaissances sur les incidences sanitaires et écologiques des substances dangereuses restent incomplètes, notamment en ce qui concerne les effets à long terme. Néanmoins, un certain nombre d'études spécifiques établissent un lien entre l'exposition de populations à des déchets dangereux et l'augmentation du nombre de leucémies, de cancers du rein et de troubles respiratoires. En outre, ces atteintes à la santé et à l'environnement représentent un coût économique important : dans plusieurs pays, il semble que le seul coût de la dépollution des sites rendus toxiques et dangereux, sans tenir compte des coûts sanitaires, dépasse le milliard de dollars<sup>3</sup>. Le manque d'informations sur les dommages causés à l'environnement par une gestion inappropriée des déchets dangereux, sans

même parler de ceux liés aux mouvements transfrontières, contribue grandement à la méconnaissance de l'ampleur de ce problème écologique.

Eu égard aux connaissances imparfaites et à l'incertitude sur les conséquences sanitaires et écologiques -- particulièrement dans le long terme et en raison de l'interdépendance écologique -- et compte tenu de la gravité et de l'irréversibilité potentielles des dommages qu'une mauvaise gestion des déchets dangereux peut causer à la santé humaine et à l'environnement, on peut estimer que la Convention s'appuie sur le principe de précaution. En effet, c'est à titre de précaution contre toute atteinte potentiellement grave et irréversible à la santé et à l'environnement que la communauté internationale a décidé d'une action par le biais de la Convention, en l'absence d'une documentation complète sur l'ampleur et l'impact des mouvements transfrontières de déchets dangereux.

### **La nature des mesures commerciales et leur rôle dans la réalisation des objectifs des AME**

Le terme "mesures commerciales" est généralement utilisé dans le contexte de la politique commerciale pour désigner tout instrument qui impose des contraintes, des conditions ou des restrictions aux produits ou services importés ou exportés, ou au processus d'importation ou d'exportation de ces produits ou services. Ainsi, les mesures commerciales couvrent des dispositions aussi diverses que les interdictions d'échanges, les normes de produits, les procédures de notification ou encore l'obligation d'étiquetage. Dans le contexte de la politique de l'environnement, on entend parfois dire que certains de ces instruments, lorsqu'ils sont utilisés pour des raisons environnementales, ne doivent pas être considérés comme des mesures commerciales car leur objectif est lié à l'environnement et non pas au commerce. Cela souligne le fait que les mesures commerciales au sens large peuvent être -- et sont effectivement -- mises au service d'un large éventail d'objectifs de la politique publique. Les trois AME étudiés montrent la diversité des objectifs poursuivis par les mesures commerciales utilisées dans la politique internationale de l'environnement. Cette Section décrit succinctement les principales mesures commerciales employées et leurs objectifs. On trouvera une analyse plus complète de ces mesures, de leur fonctionnement et de leurs objectifs dans les différentes études de cas.

### ***CITES***

Dans la mesure où la CITES a pour objectif de contrôler les échanges d'espèces menacées d'extinction, les mesures commerciales sont inhérentes à la Convention et essentielles à la réalisation de ses objectifs. La CITES régleme et limite le commerce international de la faune et de la flore sauvages par un ensemble de mesures de contrôle applicables aux échanges d'espèces répertoriées dans trois Annexes. Chacune d'elles se caractérise par des règles spécifiques et des degrés de sévérité variables, proportionnels au danger que fait courir la surexploitation liée au commerce international. Les principales mesures de contrôle des échanges passent par un système de permis d'exportation et d'importation et d'autres certificats de commerce.

*Réglementation des échanges d'espèces répertoriées : permis d'importation et d'exportation ; contingents et marques d'origine*

L'Annexe I comprend les espèces menacées d'extinction qui sont ou peuvent être affectées par les échanges commerciaux internationaux. L'Annexe I recense environ 600 espèces animales et 300 espèces végétales. Les échanges d'espèces inscrites à l'Annexe I à des fins commerciales sont interdits, à de rares exceptions près. Ces exceptions sont définies dans l'Article VII de la Convention

et concernent, par exemple, l'acquisition d'exemplaires antérieure à l'entrée en vigueur de la Convention pour l'espèce concernée, les objets personnels, certains exemplaires élevés en captivité ou reproduits artificiellement et les animaux ou végétaux destinés à des institutions scientifiques. Toute transaction internationale réalisée en vertu de ce régime d'exception nécessite à la fois un permis d'exportation et un permis d'importation délivrés dans le cadre de la CITES, chacun d'eux étant soumis à des conditions particulières. Aux termes de la Convention, aussi bien l'Organe de gestion du pays importateur que celui du pays exportateur doivent déterminer si l'échange commercial est préjudiciable à la survie de l'espèce. Il s'agit là de la question la plus fondamentale. Pour toute transaction portant sur une espèce inscrite à l'Annexe I, on part du principe que l'échange sera effectivement préjudiciable à la survie de l'espèce, et il incombe donc aux importateurs et exportateurs de démontrer qu'il n'en est pas ainsi.

Bien qu'il ne soit pas cité dans le texte de la Convention, un nouveau mécanisme de contingents nationaux d'exportation a vu le jour. Il s'agit en l'occurrence d'autoriser un volume limité d'échanges pour certaines populations nationales d'une espèce inscrite à l'Annexe I. Ce mécanisme permet d'établir une distinction entre les différentes populations nationales d'une espèce menacée d'extinction, selon qu'elles sont gérées de manière plus ou moins durable. Il assouplit les restrictions commerciales prévues par l'Annexe I au niveau national, tout en maintenant un niveau élevé de contrôle des échanges au plan mondial. De même, une exception relative à l'élevage extensif apporte une certaine souplesse aux restrictions : en vertu de cette disposition, certaines espèces inscrites à l'Annexe I qui ont été prélevées dans la nature mais élevées dans un environnement contrôlé peuvent donner lieu à des échanges. Ces catégories spécifiques de faune et de flore sauvages doivent être marquées ou identifiées comme appartenant au contingent autorisé au commerce international. Suite au succès remporté par certains programmes d'utilisation durable tels que les programmes d'élevage extensif, plusieurs populations nationales ont été rétrogradées de l'Annexe I à l'Annexe II.

L'Annexe II répertorie quelque 4 000 animaux et plus de 25 000 espèces végétales qui ne sont pas forcément menacés d'extinction à l'heure actuelle, mais qui peuvent le devenir si leur commerce n'est pas soumis à une réglementation stricte empêchant une exploitation incompatible avec leur survie ; on trouve également dans cette Annexe des espèces "ressemblantes" sur lesquelles il est nécessaire d'exercer un contrôle pour protéger efficacement les espèces du premier groupe. La grande majorité des espèces inscrites à la CITES sont répertoriées dans l'Annexe II. L'inscription à l'Annexe II joue un rôle primordial puisqu'elle protège les espèces avant que celles-ci soient prises dans la spirale infernale menant à l'extinction et ne doivent être inscrites à l'Annexe I. L'Annexe II assure le maintien des espèces animales et végétales à l'état sauvage ainsi que leur utilisation durable. Le commerce des espèces de l'Annexe II requiert un permis d'exportation (ou un certificat de réexportation) dont la délivrance nécessite que l'on établisse le caractère non préjudiciable de la transaction et l'acquisition légale de l'exemplaire. Selon les dispositions de la CITES, le permis d'importation n'est pas nécessaire au commerce des espèces de l'Annexe II, mais il est requis *de facto* par la législation de mise en œuvre de la plupart des pays de l'OCDE.

L'Annexe III regroupe plus de 200 animaux et six végétaux protégés dans des pays particuliers qui ont demandé l'aide des autres Parties à la CITES pour lutter contre le commerce illicite des espèces en question. La procédure de délivrance des permis n'est pas la même selon que les exportations ont pour origine le pays qui a demandé l'inscription ou un autre état abritant l'espèce. Dans le premier cas, un permis d'exportation doit être délivré par l'Organe de gestion une fois établi le caractère légal de l'acquisition du spécimen. Cependant, pour faire respecter ces mesures de contrôle, il faut que les exemplaires de la même espèce provenant d'autres pays exportateurs soient reconnaissables. C'est pourquoi les règlements de la CITES exigent de tout autre pays exportateur d'une espèce inscrite à l'Annexe III qu'il fasse établir par l'Organe de gestion national un certificat d'origine.

### *Restrictions aux échanges avec les non Parties*

Le commerce avec une non Partie est autorisé à condition que celle-ci présente des documents comparables aux permis et certificats de la CITES. Les Parties à la CITES en sont venues à définir cette condition comme l'obligation de désigner formellement une autorité scientifique et de gestion compétente dans les domaines touchant à la CITES, et de déclarer cette autorité auprès du Secrétariat de la CITES. Depuis la huitième réunion de la CCdP, le commerce avec des non Parties des espèces inscrites à l'Annexe I doit se limiter à des cas particuliers qui favorisent leur préservation.

Cette réserve poursuit un double objectif : premièrement, éviter que les non Parties ne servent de pays de transit pour les transactions illicites ; et deuxièmement, encourager les pays à rejoindre la Convention. Ces deux objectifs concourent à la réalisation d'un dessein plus global, qui est d'assurer l'efficacité des restrictions commerciales à l'échelle mondiale. Si les échanges avec les pays non Parties n'étaient pas réglementés, un transit par ces pays créerait une vaste lacune dans le système réglementaire. De même, plus les pays adhérant à la Convention seront nombreux, plus la couverture des mesures de contrôle sera complète à l'échelle de la planète.

### *Retrait de droits commerciaux aux Parties en infraction*

A plusieurs occasions, le Comité permanent a recommandé l'interdiction du commerce d'une ou plusieurs espèces inscrites à la CITES, à titre de sanction à l'encontre des Parties ne respectant pas leurs obligations. D'autres Parties à la CITES ont mis en œuvre cette interdiction sous forme de "mesures internes plus strictes", c'est-à-dire de mesures qui ne sont pas exigées par la Convention mais qui sont appliquées à l'échelle nationale. En vertu de cette disposition, les Parties qui ne respectent pas leurs obligations en tant que Partie sont privées du droit — normalement accordé aux Parties à la CITES — de se livrer au commerce d'espèces répertoriées par la Convention. En d'autres termes, si une Partie ne respecte pas ses obligations, elle peut être considérée comme une non Partie par les autres Parties à la CITES. L'interdiction est levée une fois que l'on considère que les Parties concernées se sont acquittées de leurs obligations. L'objectif de ces mesures commerciales est de renforcer le respect des dispositions de la Convention.

### ***Protocole de Montréal***

Les calendriers d'élimination applicables à la production et à la consommation de SAO constituent le mécanisme essentiel du Protocole de Montréal. Ces calendriers fixent les dates auxquelles la production et la consommation des substances répertoriées doivent être réduites d'une quantité donnée. Les mesures commerciales assurent un rôle complémentaire mais constituent néanmoins une composante essentielle du Protocole, puisqu'elles lui ont permis d'obtenir une élimination progressive des SAO. Les restrictions aux échanges explicitement prévues par le Protocole de Montréal concernent : les échanges avec les États non parties ; l'engagement, plus récent, d'appliquer un système de licences aux échanges entre les Parties ; et l'interdiction, décidée il y a peu, des exportations de substances usagées et recyclées, applicable aux Parties qui ne sont pas en conformité avec les calendriers de réduction. En outre, les Parties s'intéressent actuellement au problème des échanges entre pays signataires de produits et équipements neufs et usagés qui utilisent des SAO, tels que les réfrigérateurs. La dixième réunion des Parties, qui s'est tenue au Caire en novembre 1998, a recommandé que chaque pays identifie les articles qu'il ne souhaite pas importer, et qu'une liste soit tenue à jour par le Secrétariat Ozone et régulièrement communiquée à l'ensemble des Parties.

### *Aspects commerciaux des calendriers d'élimination*

A l'heure de la mondialisation des marchés, les processus de production et de consommation supposent nécessairement des échanges commerciaux. Ainsi, pour calculer les limites de production et de consommation qu'impliquent les calendriers d'élimination, on ajoute au volume de la production nationale de SAO le volume des importations nettes. Pour parvenir à une suppression progressive de l'utilisation des SAO à l'échelle de la planète, il était nécessaire que les formules de calcul de la production/consommation tiennent compte des volumes échangés.

Pour renforcer la pression en faveur de l'élimination totale des SAO, il a été décidé que les exportations vers les non Parties ne seraient plus déductibles des volumes de production après 1993. Cette mesure visait également à pousser les pays exportateurs Parties à convaincre leurs pays clients de signer le Protocole.

### *Interdiction des échanges entre Parties et non Parties*

Le Protocole stipule l'interdiction des importations et des exportations des substances réglementées entre Parties et non Parties, sauf lorsque les non Parties sont considérées par les Parties comme étant en conformité et ont communiqué les renseignements l'attestant. Les objectifs de cette mesure commerciale étaient d'encourager la participation universelle ; de lutter contre la délocalisation industrielle ; et de fournir des signaux économiques suffisamment forts pour garantir aux producteurs qu'ils pouvaient élaborer des produits de substitution sans craindre de subir la concurrence de SAO produites hors du cadre du Protocole.

A l'origine, les mesures concernant les échanges entre les Parties et les non Parties ont été conçues pour couvrir les SAO sous toutes leurs formes : les produits chimiques eux-mêmes, mais aussi, potentiellement, les produits contenant ou fabriqués à l'aide de SAO ainsi que les technologies de production et d'utilisation des SAO. L'objectif étant d'éliminer complètement ces substances, les réglementations incluses dans le Protocole ont été élaborées de manière à couvrir toutes les phases du cycle des SAO, de la production à la consommation finale et passant par les utilisations intermédiaires. Elles couvraient même les produits ne contenant pas de SAO mais fabriqués à l'aide de SAO. En définitive, les signaux envoyés à l'industrie pour la convaincre que ces produits chimiques étaient condamnés ont été suffisamment forts, et les mesures commerciales portant sur les produits fabriqués à l'aide de SAO mais n'en contenant pas n'ont pas été utilisées. De plus, d'après un rapport du Groupe d'évaluation technologique et économique du Protocole, il n'était pas possible d'identifier ces produits à moins de mettre en œuvre des procédures d'essai d'un coût prohibitif. Comme le nombre de non Parties était restreint et qu'il s'agissait de pays peu développés sur le plan industriel, les Parties ont jugé que les avantages supplémentaires, pour la couche d'ozone, d'une restriction des échanges de produits fabriqués à l'aide de SAO mais n'en contenant pas avec les non Parties n'étaient pas suffisants pour justifier ce coût.

Les émissions de SAO provoquent les mêmes dégâts quel que soit l'endroit sur la Terre d'où elles émanent. Cette dimension environnementale fait partie des raisons pour lesquelles la participation universelle au Protocole est jugée essentielle. Le Protocole de Montréal initial mettait avant tout l'accent sur les mesures que devaient prendre les pays développés, principaux producteurs et consommateurs de SAO. Néanmoins, les mesures commerciales relatives aux échanges entre Parties et non Parties montraient clairement que le Protocole avait pour vocation de réglementer les activités industrielles concernées dans le monde entier. Les non Parties (sauf si elles étaient en conformité avec les réglementations édictées par le Protocole) risquaient d'être privées subitement des substances réglementées au lieu de pouvoir les éliminer petit à petit. En outre, les dispositions qui ouvraient la

voie à des restrictions aux échanges avec les non Parties de produits contenant des SAO (réfrigérateurs) ou fabriqués à l'aide de substances réglementées mais n'en contenant pas (appareils électroniques) étaient porteuses d'un message économique très fort en ce sens que les secteurs industriels utilisant des SAO et tournés vers l'exportation étaient condamnés à l'extinction dans les pays n'adhérant pas au Protocole.

L'interdiction des échanges de substances réglementées et, éventuellement, de produits dépendants des SAO entre les Parties et les non Parties a donc supprimé toute incitation, pour les pays importateurs et exportateurs (en tenant compte des exportations incorporées), à ne pas adhérer au système instauré par le Protocole – ou plus précisément, à ne pas se plier aux réglementations du Protocole. De nombreux observateurs ont signalé que ce phénomène a de toute évidence joué un rôle dans la décision de plusieurs pays d'adhérer au Protocole.

En outre, si les producteurs de SAO se contentaient de déplacer leurs unités de production sur le territoire de pays non Parties, cela exacerberait le problème d'"exode" environnemental dû à une participation non universelle. En d'autres termes, la source des dommages pour l'environnement passerait au travers des mailles du filet réglementaire, tout en continuant de provoquer les mêmes dégâts. Les efforts des Parties visant à ralentir la destruction de la couche d'ozone seraient sapés. En outre, les États non Parties seraient avantagés économiquement, au moins à court terme. Ils se trouveraient en position de passagers clandestins du fait qu'ils bénéficieraient des effets des initiatives des autres pays pour protéger la couche d'ozone et, simultanément, jouiraient des avantages économiques liés au développement de leur propre industrie productrice de SAO.

Les restrictions commerciales imposées aux non Parties avaient aussi pour cibles ces problèmes de passagers clandestins et de compétitivité. Il fallait empêcher les entreprises d'aller s'installer dans des pays non Parties et d'exporter des substances et produits réglementés vers leur pays d'origine. De fait, la délocalisation à cette fin n'est intéressante que si la participation n'est pas universelle, de sorte que les deux objectifs sont étroitement liés. Dans la mesure où d'autres instruments politiques tels que le Fonds multilatéral ont beaucoup contribué à favoriser une vaste participation, ils ont donc aussi découragé la délocalisation des entreprises.

#### *Mesures commerciales relatives au non-respect*

Eu égard à la persistance des problèmes de non-respect des calendriers d'élimination dans la Fédération de Russie et plusieurs autres pays en transition, une nouvelle restriction commerciale a été adoptée par les Parties à Montréal en septembre 1997. Elle interdit à toute Partie continuant de produire une substance réglementée au-delà de la date limite d'exporter cette substance sous forme usagée, recyclée ou récupérée. Cette disposition vise à renforcer la lutte contre le commerce illicite, notamment contre celui qui est pratiqué dans les Parties qui ne sont pas en conformité avec les calendriers de réduction pertinents. Son objectif est d'empêcher les échanges de nouvelles substances exportées en tant que substances recyclées, échanges qui ne font pas l'objet des réglementations du Protocole sur la consommation et la production. Cette mesure vise aussi à faire en sorte que les pays qui continuent à produire une substance sans respecter le calendrier d'élimination progressive de celle-ci utilisent leurs approvisionnements existants en substance recyclée, récupérée ou usagée pour les besoins de leur marché intérieur au lieu d'introduire ces approvisionnements dans le commerce international.

Une mesure commerciale contraignant toutes les Parties à assortir d'une licence toute activité d'importation ou d'exportation de substances réglementées a également été adoptée en 1997. De nombreuses Parties ont déjà mis en place des systèmes de licences pour se mettre en conformité

avec les réglementations concernant la consommation et la production de SAO. En rendant ces systèmes obligatoires, le Protocole cherche à améliorer l'intégrité des informations recueillies dans le monde sur les échanges de substances réglementées et, ce faisant, à faciliter le repérage des transactions illicites.

### *Convention de Bâle*

Les éléments centraux de la Convention de Bâle concernant le contrôle et la gestion des mouvements transfrontières de déchets dangereux sont les procédures de notification et de consentement, ainsi que l'obligation faite aux Parties de s'assurer que les déchets sont gérés dans le respect de l'environnement. La procédure de réglementation des échanges que constitue l'exigence d'un consentement donné en connaissance de cause est essentielle à la réalisation de l'objectif de la Convention, à savoir contrôler les mouvements transfrontières de déchets dangereux pour protéger la santé humaine et l'environnement. La Convention prévoit également des interdictions d'échanges entre les Parties et les non Parties à portée limitée, et s'apprête à interdire les exportations de déchets dangereux des pays inscrits à l'Annexe VII ("les pays Membres de l'OCDE, la CE et le Liechtenstein") vers les autres pays.

#### *Procédures de notification et de consentement*

La Convention définit un système élaboré de contrôle fondé sur le principe du consentement préalable donné en connaissance de cause. En l'occurrence, l'état d'exportation est tenu d'informer l'autorité compétente des états d'importation et de transit de tout mouvement transfrontière envisagé de déchets dangereux ou d'autres déchets<sup>4</sup>. Ces notifications doivent être suffisamment détaillées pour permettre aux autorités de l'état d'importation et de tout état de transit d'estimer la nature et les risques du mouvement envisagé.

Les états d'importation et de transit accusent par écrit réception de la notification à celui qui l'a donnée en consentant au mouvement avec ou sans réserve, ou en refusant l'autorisation de procéder au mouvement, ou en demandant un complément d'information. L'état d'exportation n'autorise pas le déclenchement du mouvement avant notification du consentement écrit et réception de la confirmation de l'existence d'un contrat entre l'exportateur et l'éliminateur spécifiant une gestion écologiquement rationnelle des déchets considérés.

Ces dispositions ont donné le jour à un système international qui génère des informations sur les mouvements envisagés de déchets dangereux, et qui permet aux pays importateurs de déterminer s'ils peuvent gérer ces déchets dans le respect de l'environnement. Ce système est nécessaire au contrôle des mouvements transfrontières et à une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Néanmoins, il n'est pas suffisant pour atteindre le second volet de l'objectif, car une aide juridique, administrative et technique considérable est nécessaire au niveau national pour que les informations recueillies se traduisent par des décisions efficaces et une protection réelle de la santé humaine et de l'environnement.

#### *Interdiction des échanges entre Parties et non Parties*

La Convention impose aux Parties d'interdire les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets vers les non Parties, ou les importations depuis ces non Parties, à moins qu'elles n'aient conclu entre elles, au titre de l'Article 11, un accord bilatéral ou régional dont les dispositions

ne sont pas moins écologiquement rationnelles que celles prévues par la Convention de Bâle. Dans la pratique, cette interdiction des échanges entre Parties et non Parties ne concerne que les états avec lesquels aucun accord sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux n'a été conclu.

Il paraît clair que ces dispositions contribuent à l'objectif de contrôle et de réduction des mouvements transfrontières de déchets dangereux. La restriction des échanges entre Parties et non Parties vise également à empêcher que les non Parties puissent être utilisées comme lieux de transit. En effet, si tel était le cas, certains échanges (y compris entre les Parties) pourraient avoir lieu hors du cadre imposé par la Convention. La Convention se propose également d'atteindre cet objectif par un autre biais : les échanges entre Parties via un état de transit non Partie sont autorisés uniquement sous réserve de leur notification et du consentement de la non Partie (celle-ci est, *de facto*, traitée comme une Partie).

#### *Interdiction des exportations de pays figurant à l'Annexe VII vers des pays n'y figurant pas*

Un amendement à la Convention interdisant les exportations de déchets dangereux des pays inscrits à l'Annexe VII vers les autres pays est en passe d'être ratifié et mis en œuvre. Les pays inscrits à l'Annexe VII sont "les pays Membres de l'OCDE, la CE et le Liechtenstein". Les candidatures d'Israël et de Monaco, qui ont demandé leur inscription à l'Annexe VII, ont été examinées puis rejetées lors de la quatrième réunion de la Conférence des Parties. De même, la demande de la Slovénie n'a pas été examinée pour vice de procédure. Dans la Décision IV/8, les Parties ont décidé de ne pas modifier l'Annexe VII tant que l'amendement figurant dans la Décision III/1 (c'est-à-dire l'amendement interdisant les exportations de déchets dangereux tels que définis par la Convention des pays inscrits à l'Annexe VII vers les autres pays) ne serait pas entré en vigueur. Soixante-trois ratifications sont nécessaires pour que l'amendement entre en vigueur. Une fois que cela sera fait, la possibilité de faire entrer d'autres pays dans l'Annexe VII par l'adoption de critères environnementaux spécifiques pourra être envisagée.

La classification établie par l'Annexe VII se fonde sur la présomption que les mouvements transfrontières de déchets dangereux, en particulier à destination des pays en développement, risquent fort de ne pas constituer une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, comme l'exige la Convention. En conséquence, l'Annexe VII exclut les pays en développement, et il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de réfuter cette présomption ou autorisant des pays non inscrits à l'Annexe VI à faire valoir qu'ils ne constituent pas des "pays en développement" aux fins de la Convention de Bâle. La distinction est établie explicitement sur des critères géopolitiques.

Cette mesure commerciale particulière vise à ce que l'objectif de contrôle des mouvements de déchets dangereux fixé par la Convention soit réalisé de manière plus directe, mais seulement dans un ensemble limité de cas. De fait, elle refuse d'appliquer les procédures de notification et de consentement aux exportations des pays inscrits à l'Annexe VII vers les autres pays, interdisant purement et simplement cette catégorie de mouvement (sous réserve que les déchets considérés correspondent à la définition que donne des déchets dangereux l'Article 1.1(a) de la Convention). En revanche, elle n'interdit pas les mouvements entre pays non inscrits à l'Annexe VII. Parmi les échanges de déchets dangereux, les flux entre ces pays sont ceux qui connaissent la croissance la plus rapide, mais la zone géographique qu'ils concernent n'est pas la plus étendue.

## *Thèmes et enseignements*

Comme le montre la discussion qui précède, l'expression "mesures commerciales" couvre un large éventail d'outils qui fonctionnent différemment selon les situations. Les mesures commerciales remplissent plusieurs fonctions dans la réalisation des objectifs des AME : elles constituent le dispositif réglementaire de base des accords, encouragent une participation universelle, limitent les possibilités de transit, favorisent le respect des autres exigences, et permettent de lutter contre le non-respect (voir tableau ci-après). Chacune de ces fonctions peut contribuer dans une large mesure au bon fonctionnement des traités internationaux.

Il n'est guère étonnant que les deux Conventions qui visent explicitement à réglementer les échanges fassent des mesures commerciales leur principal moyen d'action. La CITES restreint les échanges en fonction de la menace encourue par les espèces considérées, et utilise des permis d'exportation et d'importation ainsi que des procédures de notification et de consentement. La Convention de Bâle a également établi un système de notification et de consentement obligatoires, afin de contrôler, autant que faire se peut, les échanges internationaux de déchets dangereux. Ces deux accords reposent sur une approche commune : il s'agit en l'occurrence de faire en sorte que les échanges soient réalisés en parfaite connaissance des facteurs environnementaux qui leur sont associés. Cette approche a également été adoptée par la Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, en cours de ratification, et elle a été proposée pour la Convention relative aux polluants organiques persistants, en cours de négociation. Les systèmes qui sous-tendent ces accords ont pour but d'intégrer des informations sur l'environnement aux transactions commerciales internationales. Même si les échanges ne sont pas la seule cause des problèmes d'environnement au sens large, la communauté internationale peut agir sur un aspect limité des problèmes d'environnement en s'intéressant à l'un des volets des problèmes nationaux qui présente une dimension internationale, à savoir le volet des échanges.

Les mesures commerciales incluses dans les AME ont un rôle important à jouer, qui est de renforcer l'exhaustivité d'un ensemble de mesures adopté en réponse à des problèmes complexes. Les mesures visant à empêcher le transit par des pays non participants, à encourager la participation en augmentant le coût de la non-participation aux systèmes réglementaires, à lutter contre la délocalisation industrielle pour décourager les comportements de passager clandestin et à faciliter le respect et l'application, par les pays, des mesures de contrôle de la production et de la consommation intérieures en surveillant les échanges contribuent toutes à rendre l'ensemble des mécanismes instaurés par les traités plus exhaustif, et donc plus efficace.

Dans les AME étudiés, le recours à des sanctions sous forme de mesures commerciales, en cas de non-respect par les membres, est resté limité. L'une des options prévues par le Protocole de Montréal en cas de non-respect consiste à retirer aux Parties en infraction les droits aux échanges (d'articles couverts par l'AME) que leur reconnaît l'accord. De même, dans quelques cas extrêmes, la CITES a été amenée à recommander aux Parties de refuser toute importation, exportation ou réexportation en provenance ou à destination de certains pays en infraction. Contrairement aux règles appliquées dans le cadre de l'OMC, les sanctions commerciales prévues par ces AME ne s'appliquent qu'à la catégorie des produits concernés par l'accord. En d'autres termes, l'application de sanctions commerciales intersectorielles n'est pas possible.

**Tableau 4.1 Nature et objectifs des principales mesures commerciales utilisées par les AME étudiés**

Mesure commerciale	Étiquetage	Communication d'informations	Notification et CPCC	Permis ou licence d'exportation	Permis ou licence d'importation	Interdiction sélective des exportations entre Parties	Interdiction sélective des importations entre Parties	Interdiction des échanges entre Parties et non Parties
Assurer une surveillance et collecter des données		Bâle CITES PM	Bâle	CITES PM	CITES PM			
Promouvoir la participation au système instauré par l'accord								Bâle CITES PM
Promouvoir le contrôle des échanges du point de vue environnemental ou le respect du traité		Bâle CITES PM	Bâle CITES	CITES PM	CITES PM	PM		
Sanctionner le non-respect						CITES PM	CITES PM	
Faciliter la mise en application dans les autres pays	Bâle CITES PM		Bâle CITES	PM	CITES PM	Bâle PM		
Produire des informations sur l'environnement	Bâle CITES PM		Bâle CITES	CITES				
Empêcher le détournement des échanges								Bâle CITES PM
Empêcher le resquillage								CITES PM
Empêcher la délocalisation industrielle								Bâle PM

**Notes explicatives :**

Bâle = Convention de Bâle ; PM = Protocole de Montréal.

**Étiquetage :** chacun des trois AME exige des produits exportés qu'ils soient assortis, dans certaines circonstances, d'un marquage, d'une étiquette ou d'un certificat d'origine.

**Communication d'informations :** chacun des trois AME exige que des données sur les exportations et les importations soient communiquées à son secrétariat.

**Notification et consentement préalable donné en connaissance de cause (CPCC) :** La Convention de Bâle et la CITES utilisent des systèmes réglementaires en vertu desquels les exportateurs doivent notifier certaines informations aux autorités du pays importateur et, dans certaines circonstances, les importateurs doivent donner leur consentement préalable par écrit ou implicitement pour que l'exportation soit autorisée.

**Permis ou licences d'exportation et d'importation :** chacun des trois AME utilise des systèmes de permis et de licences pour réglementer les échanges dans diverses situations.

**Interdiction sélective des échanges entre Parties :** les importations ou les exportations entre Parties peuvent être interdites dans des situations spécifiques. Par exemple, la Convention de Bâle exige des Parties qu'elles interdisent les exportations vers les autres Parties qui appliquent une interdiction d'importation ; la CITES et le Protocole de Montréal prévoient la suspension des droits aux échanges pour les Parties en infraction ; lorsqu'il sera ratifié, un amendement à la Convention de Bâle interdira les exportations de pays inscrits à l'Annexe VII vers des pays non inscrits.

**Interdiction des échanges entre Parties et non Parties :** chacun des trois AME interdit les échanges avec les non Parties, sauf celles qui respectent *de facto* les obligations du traité.

Le tableau 4.1 ci-avant récapitule la nature et les objectifs des principales mesures commerciales utilisées par les trois AME étudiés<sup>5</sup>. Les catégories employées sont approximatives – par exemple, les procédures de notification et de consentement de la Convention de Bâle ne sont pas identiques aux procédures de la CITES. Quelques explications sont fournies à la suite du tableau, mais pour plus de détails sur le fonctionnement spécifique des mesures commerciales dans chaque accord, on se reportera aux études de cas.

## **Efficacité des mesures commerciales en termes de contribution à la réalisation des objectifs**

### *Problèmes de causalité, de mesure et de données*

L'analyse de l'efficacité des mesures commerciales, c'est-à-dire de leur contribution à la réalisation des objectifs des AME, est un exercice à facettes multiples qui revêt des aspects juridiques, économiques, politiques et scientifiques. L'évaluation de "l'efficacité", selon la définition que l'on donne de ce terme, peut aller d'une analyse générale des coûts et des avantages à des mesures spécifiques de facteurs scientifiques ou de la mise en œuvre législative. Plus un objectif environnemental est précis, plus il est facile d'analyser l'aptitude d'un AME à l'atteindre. Par ailleurs, plus la couverture d'un problème d'environnement est exhaustive dans l'AME, plus il est facile d'attribuer les progrès réalisés dans la lutte contre ce problème à l'AME lui-même. Par conséquent, la contribution de l'efficacité des mesures commerciales à l'efficacité globale d'un AME dépend du nombre des facteurs et des instruments autres que les mesures commerciales qui contribuent parallèlement à la réalisation du même objectif environnemental.

Il faut donc, dans un premier temps, s'interroger sur la signification du terme "efficacité" dans le contexte de chaque AME. L'efficacité d'un AME doit être mesurée à l'aune de son objectif environnemental. C'est au Protocole de Montréal que cette approche peut être appliquée le plus facilement : en effet, dans le cas de cet accord, l'objectif de suppression des émissions de SAO dans l'atmosphère et de reconstitution de la couche d'ozone peut être mesuré selon des critères scientifiques. De plus, le Protocole de Montréal s'attaque à l'ensemble, et non pas à une partie seulement, du problème de la destruction de la couche d'ozone. Il existe donc une concordance étroite entre l'efficacité du Protocole et la résolution du problème d'environnement considéré. C'est pourquoi l'efficacité de cet accord est plus facile à mesurer que celle de la CITES ou de la Convention de Bâle, qui ne traitent que certains aspects d'un problème d'environnement général.

### *Protocole de Montréal*

L'étude de cas consacrée par la Session conjointe au Protocole de Montréal examine plusieurs mesures de l'efficacité de cet accord que nous résumons ici. La production et la consommation de SAO ont beaucoup diminué mais n'ont pas été éliminées. Compte tenu de la période d'adaptation plus longue accordée aux pays en développement (un délai de 10 ans), la production de SAO est toujours autorisée dans les pays en développement alors qu'elle est interdite dans les pays développés, sauf pour plusieurs usages essentiels strictement réglementés. Dans de nombreux pays développés, les objectifs en termes d'élimination ont été atteints avant les échéances fixées, car les produits de substitution sont apparus sur le marché plus tôt que prévu. La même situation est en train de se produire dans les pays en développement, qui sont encore loin des dates limites d'élimination. Le cas des HCFC est particulier. En effet, les Parties ont rejeté une proposition visant à accélérer le calendrier d'élimination de ces substances, au motif qu'elles sont moins préjudiciables à l'ozone que les CFC — qu'elles remplacent dans de nombreuses applications — et, partant, qu'elles contribuent à

freiner la destruction de la couche d'ozone. (Un cas distinct est celui d'autres gaz qui sont utilisés en remplacement des CFC en raison de leur innocuité pour l'ozone, comme les HFC et les PFC, mais qui contribuent au réchauffement de la planète et dont il est prévu de réduire l'usage aux termes du Protocole de Kyoto signé en 1997. Pour la première fois, la CdP de novembre 1998 a engagé un processus visant à faire en sorte que les groupes d'évaluation technologique et scientifique et d'évaluation économique sur l'ozone coordonnent leurs travaux avec ceux de groupes de travail et de comités similaires liés à la Convention sur le changement climatique.<sup>6</sup>)

D'après les estimations actuelles, qui reflètent le déclin de la production et de la consommation de SAO, la couche d'ozone cessera de se dégrader dans quelques années et reviendra vers 2050 à son état antérieur à l'apparition du trou. On estime qu'en l'absence du Protocole de Montréal, les cas de cancer de la peau auraient été multipliés par quatre. Les études qui ont estimé les coûts et les avantages de l'élimination progressive de certaines substances induite par le Protocole de Montréal font ressortir un gain net.

La difficulté qu'il y a à mesurer l'efficacité des mesures commerciales contenues dans le Protocole de Montréal tient au fait que cet accord -- mais aussi la législation des pays -- utilisent de nombreux autres instruments. Il est impossible de dissocier l'effet des mesures commerciales de celui des autres instruments, notamment la mise à disposition de fonds multilatéraux. Comme nous l'avons déjà indiqué, le succès du Protocole dépendait de la possibilité de réduire l'exode environnemental et économique en garantissant une participation universelle. Les restrictions des échanges entre Parties et non Parties ont fortement dissuadé les pays de rester en dehors du système instauré par le protocole, car les industries d'exportation dépendantes des SAO n'avaient plus la possibilité d'accéder à ces substances et aux marchés. De nombreux commentateurs ont indiqué que cette mesure avait puissamment incité plusieurs pays importants à adhérer au Protocole.

Toutefois, cette incitation d'ordre commercial n'est pas le seul facteur qui ait encouragé les pays à adhérer aux règles de l'accord. Plusieurs autres motivations ont fortement poussé dans le même sens. Premièrement, il y avait la nécessité commune de protéger la couche d'ozone, associée au fait que le public était devenu très sensible à cette question. Deuxièmement, pour les pays en développement, il y avait la perspective de bénéficier d'une aide financière de la part du Fonds multilatéral pour atténuer les coûts d'adaptation. Troisièmement, il existait une coopération technique concernant les technologies de substitution. Quatrièmement, le délai de grâce de dix ans était une sorte de traitement préférentiel en faveur des pays en développement. Cinquièmement, à partir de 1993, les exportations de SAO devaient être comptabilisées dans la production nationale, ce qui incitait les pays exportateurs à encourager leurs clients à adhérer au Protocole. Sixièmement, les grandes multinationales produisant et utilisant des SAO avaient clairement fait comprendre que ces substances seraient éliminées et que de nouvelles techniques de pointe les remplaceraient. Chacun de ces facteurs a joué dans la décision des différents pays d'adhérer.

Le délai de dix ans dont bénéficiaient les pays en développement visait à réduire le coût des ajustements et donc à encourager la participation, mais il était de toute évidence insuffisant pour entraîner une mobilisation générale, même conjugué aux restrictions commerciales contre les non Parties. Le Mexique mis à part, peu de pays en développement ont adhéré au Protocole avant la réunion de Londres, en 1990. Certains pays, notamment l'Inde et la Chine, ont clairement fait savoir que leur participation était subordonnée à une aide financière appropriée. Des négociations difficiles ont suivi, qui ont donné naissance au Fonds multilatéral. Ensuite, les adhésions se sont multipliées rapidement et la participation est aujourd'hui effectivement universelle.

Il est impossible de mesurer le rôle de chaque facteur, mais l'association des restrictions commerciales et de l'aide financière a constitué une incitation forte. Les mesures commerciales ont eu un effet d'accélération, le principe étant que plus les Parties sont nombreuses, plus il est intéressant d'adhérer, car la taille globale du marché représenté par les non Parties diminue. Le rôle du Fonds a été déterminant pour atteindre la masse critique, c'est-à-dire obtenir l'adhésion de l'Inde et de la Chine, à la suite de quoi il était dans l'intérêt de pratiquement tous les autres pays, compte tenu des restrictions commerciales, de devenir Parties à leur tour. La participation étant quasi universelle, les restrictions commerciales applicables aux non Parties n'ont plus vraiment de raison d'être et n'agissent plus. Néanmoins, la participation aux derniers amendements au Protocole n'est pas encore universelle.

## *CITES*

Dans le cas de la CITES et de la Convention de Bâle, il est également difficile de déterminer quelle part des résultats est attribuable à tel ou tel instrument. Mais l'on rencontre avec ces accords un problème supplémentaire plus général, lié à la définition et à la mesure de leurs résultats environnementaux spécifiques.

Comme on l'a déjà vu, la CITES se propose simplement d'atténuer l'une des pressions qui pèsent sur les espèces menacées d'extinction, à savoir la pression exercée par la demande et transmise par les échanges internationaux. Par conséquent, le lien entre l'efficacité de la CITES et la survie des espèces n'est généralement pas un lien de causalité direct. Ce facteur, associé à l'immense difficulté d'obtenir des données objectives sur l'état de préservation des espèces inscrites à la CITES (qui sont plus de 30 000), implique qu'il est pratiquement impossible d'obtenir une estimation chiffrée du rôle de la CITES dans la préservation des espèces. D'après l'évaluation globale des spécialistes, la CITES a efficacement favorisé la sauvegarde de certaines espèces, mais cela n'a pas été le cas pour d'autres.

Par exemple, pour des "méga" espèces emblématiques telles que les diverses espèces de rhinocéros et le tigre, dont certains organes ou produits dérivés font l'objet d'un important commerce (pourtant illégal entre les Parties depuis leur inscription à l'Annexe I), les populations ont continué à fondre depuis l'inscription à la CITES, si bien qu'en extrapolant à partir des pertes passées, on peut prévoir leur disparition à l'état sauvage dans certaines régions. D'après le Secrétariat de la CITES, le déclin des populations de rhinocéros et de tigres a été enrayé. Le nombre de rhinocéros blancs a sensiblement augmenté depuis l'inscription de cette espèce à l'Annexe I, et même le rhinocéros noir fait maintenant l'objet d'une gestion correcte en Afrique australe, où certaines de ses populations sont en augmentation. Même lorsque les populations diminuent, on ne peut pas nécessairement en conclure que les mesures de contrôle commerciales de la CITES sont "inefficaces". En fait, concernant le rhinocéros et le tigre, les experts estiment que l'inscription à l'Annexe I et le statut d'espèce "menacée" ont contribué au lancement de campagnes visant à lutter contre des facteurs autres que le commerce responsables de leur déclin. D'ailleurs, les mesures recommandées à la neuvième Conférence des Parties montrent que les Parties ont pris conscience du fait que les mesures commerciales seules ne peuvent pas stopper le déclin du tigre et du rhinocéros, et qu'il faut également se pencher sur d'autres facteurs, notamment du côté de la demande. Et il convient de souligner que, malgré leur importance et leur caractère emblématique pour la communauté internationale, ces deux animaux ne représentent qu'une minuscule fraction des quelque 35 000 espèces (dont environ 5 000 animaux) inscrites à la CITES.

Il faut également noter que la CITES a quelques belles réussites à son actif, notamment en ce qui concerne les crocodiliens. Avant l'entrée en vigueur de la CITES, la plupart des populations d'alligators et de crocodiles et de nombreuses populations de caïmans, qui représentaient une large part

des échanges, avaient fortement diminué en raison de l'absence de mesures de contrôle du commerce des peaux de crocodiliens. Grâce aux mesures novatrices d'élevage extensif, de contingents, etc. et aux travaux techniques poussés de marquage des peaux provenant des sources correspondantes, le commerce illicite des peaux d'alligators et de crocodiles a quasiment disparu (certains problèmes subsistant pour les peaux des caïmans de petite taille).<sup>7</sup> Aujourd'hui, 70 pour cent des crocodiliens ont échappé à la menace d'extinction, et le commerce de peaux de crocodiliens devrait selon les prévisions passer de 1,3 million d'unités en 1993 à plus de 2 millions d'unités en l'an 2 000. Plusieurs espèces ou populations ont consécutivement été rétrogradées de l'Annexe I à l'Annexe II.

#### **Encadré 4.1 la CITES et l'utilisation durable**

“En levant l'interdiction dont étaient frappés depuis sept ans les échanges internationaux d'ivoire à l'occasion de la conférence biennale qui s'est tenue à Harare (Zimbabwe) du 9 au 20 juin 1997, les Parties à la Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (CITES) ont consacré la victoire de trois nations africaines qui avaient durement lutté pour imposer leur vision de l'utilisation durable de la faune et de la flore sauvages. En effet, le Zimbabwe, la Namibie et le Botswana avaient demandé que leurs populations d'éléphants soient rétrogradées de l'Annexe I de la CITES, qui interdit les échanges, à l'Annexe II, qui autorise les échanges sous certaines conditions réglementaires et de surveillance. Au terme de deux tours de scrutin à bulletins secrets, leurs propositions ont finalement été acceptées avec quelques modifications, et assorties d'un moratoire de 18 mois sur les échanges devant permettre aux pays exportateurs de renforcer le contrôle des stocks et des échanges d'ivoire. A l'issue de ce délai, les ventes d'ivoire, strictement contrôlées et soumises à des contingents, pourront reprendre pendant une période expérimentale durant laquelle le Japon sera l'unique partenaire commercial international. Les revenus tirés de ces ventes seront reversés à des programmes de préservation et à des populations qui partagent leur habitat avec des éléphants. Une commission d'experts mise sur pied par la CITES en 1994 avait déjà établi que les populations d'éléphants du Zimbabwe, de la Namibie et du Botswana étaient saines et ne remplissaient pas les critères d'inscription à l'Annexe I. Pour leur part, les opposants à l'autorisation des ventes internationales d'ivoire ont fait valoir que ce commerce lucratif risquait de provoquer une forte augmentation du braconnage dans les États africains situés sur l'aide de distribution des éléphants. Ils ont en outre indiqué qu'il était difficile de déterminer l'origine de l'ivoire et que le contrôle des stocks et des échanges était insuffisant”.

*Source* : “International Trade in Endangered Species – CITES Struggles with Sustainable Use Issues” dans *Bridges Between Trade and Sustainable Development*, p.1, vol.1, n°2, juillet 1997, Centre international de commerce et de développement durable, Genève.

Pour ce qui est des espèces inscrites à l'Annexe II, on peut citer l'exemple du téju. Les gouvernements du Paraguay et de l'Argentine organisent chaque année le prélèvement de spécimens de ce lézard dans le cadre d'un programme d'utilisation durable. Les peaux de téju sont ensuite tannées et exportées aux États-Unis, au Canada, au Mexique, à Hong Kong-Chine, au Japon et dans plusieurs pays européens où elles sont transformées en articles de cuir. L'inscription du téju à la CITES et la réglementation dont il fait l'objet garantissent le caractère durable du commerce de cette espèce et instituent un système de prélèvement légal et de contrôle qui permet aux pays exportateurs de surveiller les effets de leurs pratiques de gestion des espèces sauvages, et notamment de leur système de contingents hautement performant.

Comme nous l'avons noté ci-dessus, la CITES est pratiquement synonyme de mesures commerciales. Contrairement à d'autres AME plus récents qui traitent du problème de la biodiversité, elle ne fait appel à aucun autre instrument. Toutefois, les exemples qui précèdent montrent que ce ne sont pas l'interdiction ou la restriction des échanges en elles-mêmes qui agissent sur l'état de préservation des espèces. Les recensements établis par la CITES attirent l'attention sur les problèmes, sensibilisent le public aux menaces encourues par certaines espèces et favorisent la recherche de solutions plus globales de la part des pouvoirs publics et des ONG. La contribution des ONG à la mise en œuvre et au respect de la CITES a été considérable. Par conséquent, ce ne sont pas nécessairement la restriction des échanges d'espèces inscrites à l'Annexe I ou la réglementation des échanges d'espèces inscrites à l'Annexe II en soi qui ont été la clé de la préservation de certaines espèces, mais la réponse globale que ces mesures ont suscitée.

Par ailleurs, la substitution aux interdictions commerciales pures et simples de mécanismes plus souples intégrant des instruments tels que l'élevage extensif et les contingents a donné lieu à une approche plus globale du développement durable des espèces concernées. Dans la plupart des cas, cette approche s'est révélée payante en termes de préservation. A cet égard, les Parties accordent une importance croissante à la question de l'utilisation durable. Bien qu'elle soit antérieure à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) de 1992, qui mettait l'accent sur le développement durable, la CITES commence à appliquer ce concept dans certaines situations (voir l'Encadré 4.1 ci-avant). Si leur effet dans la pratique se limite à autoriser le commerce une fois établi son caractère non préjudiciable, les mécanismes de flexibilité introduits au cours des vingt dernières années permettent -- par le biais de contingents, de pratiques d'élevage extensif, d'installations d'élevage commerciales déclarées, etc., et selon l'espèce ou la population géographique -- des échanges limités pour des espèces dont le commerce est autrement strictement réglementé. Afin de permettre aux états situés sur l'aire de distribution de tirer pleinement parti de ces mécanismes facilitant le commerce, des ressources supplémentaires sont nécessaires pour étudier les populations et pour élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion judicieux. Le financement externe, dont une part importante est désormais consacrée à ces travaux, a progressé depuis deux ans.

### *La Convention de Bâle*

Le principal outil utilisé par la Convention de Bâle est, comme dans le cas de la CITES, le système de contrôle des échanges. Cela étant, la Convention de Bâle a recours à d'autres moyens pour atteindre l'objectif de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, en particulier l'assistance technique et le renforcement des capacités. Par conséquent, les exercices d'évaluation de l'efficacité des deux accords se ressemblent, sans être tout à fait similaires. Dans la mesure où, dans la Convention de Bâle, les mesures commerciales sont complétées par d'autres instruments, il est difficile de cerner précisément leur efficacité, comme dans le cas du Protocole de Montréal. Cependant, la causalité entre les mesures commerciales et l'objectif environnemental de la Convention de Bâle est encore plus difficile à déterminer en raison de l'existence d'autres systèmes réglementaires internationaux complémentaires. En effet, l'OCDE, l'UE et de nombreux autres accords régionaux traitent des mêmes problèmes que la Convention de Bâle.

Peut-être plus encore que dans le cas de la CITES, la quantification des problèmes environnementaux traités par la Convention de Bâle est rendue extrêmement difficile par le caractère inadéquat des données. En outre, la réduction des dommages causés à la santé humaine et à l'environnement par la production et l'élimination des déchets dangereux constituant un objectif très large, le choix des indicateurs à utiliser pour évaluer l'efficacité environnementale, ou l'efficacité globale entre termes de coûts et avantages, des mesures commerciales est particulièrement ardu. En

effet, pour plusieurs raisons, il n'est pas possible de définir clairement la couverture de la Convention : les définitions des déchets et des déchets dangereux laissent une marge pour l'interprétation (même si l'ajout récent des Annexes VIII et IX à la Convention a clarifié ces définitions), les données au niveau de déchets déterminés ne sont généralement pas disponibles, plusieurs régimes réglementaires coexistent dans ce domaine et la Convention est encore très récente.

Idéalement, toute évaluation de l'efficacité globale de la Convention devrait comprendre, pour chaque pays, une estimation de l'ensemble des coûts et avantages économiques, sanitaires et écologiques liés aux mouvements transfrontières de déchets dangereux, en tenant compte des risques graves qu'une mauvaise gestion peut poser, ainsi que de l'évolution dans le temps du calcul des coûts et avantages en termes de bien-être. Cependant, on ne connaît pas les quantités physiques des mouvements transfrontières ni, à plus forte raison, leurs coûts et avantages économiques et environnementaux.

Après l'analyse intégrale des coûts-avantages, le meilleur indicateur de l'efficacité consiste à déterminer si les volumes physiques des mouvements transfrontières de déchets dangereux ont diminué depuis l'entrée en vigueur de la Convention. Les données sur les transports de déchets dangereux, y compris les transports autorisés à titre de catégorie discrète, font défaut. En outre, des données sur les quantités de matières transportées ne donneraient de toute façon aucune indication sur le danger et les coûts écologiques en eux-mêmes, car de petits volumes peuvent être plus concentrés et plus dangereux que des volumes plus grands. De plus, il est admis que certains mouvements sont justifiés du point de vue de la protection de l'environnement, par exemple lorsque les matières sont transportées pour être éliminées ou recyclées d'une manière écologiquement plus rationnelle. En l'absence de données ventilées par utilisation finale (recyclage ou élimination), par type de déchets et par pays de destination, il est pratiquement impossible d'évaluer la "contrainte environnementale" engendrée par les flux de déchets et l'efficacité de la Convention de Bâle dans la lutte contre leurs effets.

Les chiffres de l'OCDE sur le total des exportations au sein de l'OCDE montrent que le total des exportations de "déchets dangereux" (tels que les définissent les autorités nationales qui communiquent ces données à l'OCDE) et la part destinée à l'élimination finale ont diminué entre 1990 et 1993<sup>8</sup>. Il n'est toutefois pas possible de distinguer l'incidence de la Convention de Bâle (entrée en vigueur en 1992) de celle des autres systèmes de contrôle appliqués dans les pays OCDE, tels que le Système de l'OCDE, les règlements de l'UE et les politiques nationales, progressivement mis en application à partir du milieu des années 80. Néanmoins, si tant est que l'on puisse identifier une tendance, il s'agit assurément d'une tendance à la baisse.

D'un point de vue qualitatif, la procédure de notification et de consentement procure des informations qui renforcent la probabilité d'une gestion appropriée des mouvements transfrontières. Elle établit une structure juridique qui facilite la divulgation d'informations sur les transports proposés de déchets dangereux, et elle permet un consentement en connaissance de cause. Les difficultés opérationnelles découlant de problèmes d'application des mécanismes de définition très généraux de la Convention à des mouvements particuliers ont déjà été reconnues par les Parties. L'adoption des listes de déchets dangereux et non dangereux élaborées par le Groupe de travail technique (qui figurent maintenant aux Annexes VIII et IX) les a atténuées dans une grande mesure. Un autre ensemble de difficultés opérationnelles découle de problèmes de mobilisation des compétences techniques et administratives requises et de prévention des mouvements illicites. Ces problèmes se sont fait sentir avec le plus d'acuité dans les pays en développement et ont constitué l'une des principales raisons d'inviter les pays industrialisés à imposer et à appliquer une interdiction générale des exportations de déchets dangereux vers les pays en développement.

L'aspect le plus contesté, du triple point de vue des politiques économique, environnementale et commerciale, est l'interdiction des exportations de déchets dangereux des pays inscrits à l'Annexe VII vers ceux qui ne le sont pas, adoptée par la Conférence des Parties à sa quatrième réunion. Lorsqu'elle entrera en vigueur, cette restriction commerciale devrait aller dans le sens de l'objectif affiché de supprimer ces mouvements particuliers, mais il reste à voir comment on entend lutter contre les inévitables problèmes d'application et de commerce illicite (en pratique, essentiellement dans les Parties Membres de l'OCDE). L'amendement sur l'interdiction traduit explicitement le point de vue selon lequel les mouvements transfrontières de déchets dangereux, en particulier vers les pays en développement, ont de fortes chances de ne pas représenter un mode écologiquement rationnel de gestion des déchets dangereux tel que l'exige la Convention. L'argument positif qui sous-tend cette interdiction est le suivant : en étant privés de la possibilité d'évacuer leurs déchets dangereux dans des pays non inscrits à l'Annexe VII, les pays de l'Annexe VII seraient davantage incités à minimiser la production de tels déchets à la source, notamment en recourant à des technologies de production plus propres.

La principale préoccupation que suscite pour certains l'interdiction imposée par l'amendement porte sur l'impact économique et écologique global de la division en deux du marché mondial de certains déchets dangereux recyclables qui sont sources de matières secondaires pour plusieurs secteurs industriels. D'aucuns ont aussi avancé que certains effets pervers n'étaient pas à exclure, dont le développement du commerce Sud-Sud, l'accroissement de l'élimination finale dans les pays inscrits à l'Annexe VII au détriment du recyclage, la demande accrue d'extraction et de transformation de matières premières (opérations souvent gourmandes en énergie et très polluantes), l'augmentation des coûts pour les industries utilisatrices dans les pays non inscrits à l'Annexe VII et -- aspect très important -- la baisse des flux d'assistance technique et de technologies de recyclage écologiquement rationnelles à destination des pays non inscrits à l'Annexe VII.

Dès lors qu'on intègre ces incidences dans l'équation, il n'est pas évident que l'amendement aille sans ambiguïté dans le sens de l'objectif général de protection de la santé et de l'environnement. Enfin, on a fait valoir que la perte d'activité pour les secteurs du recyclage dans certains pays en développement, qui ne peuvent plus importer des déchets dangereux des pays de l'OCDE, pourrait nuire à un développement durable. S'il n'est pas possible d'estimer l'ampleur de ces problèmes, ils devraient être atténués par le fait que la plupart des grands flux de déchets recyclables seront exclus du champ de l'interdiction d'importation. Une analyse empirique approfondie menée sur tous ces facteurs au niveau des pays permettrait d'obtenir des informations de meilleure qualité pour analyser les répercussions économiques et environnementales et l'efficacité générale avec laquelle la Convention atteint ses objectifs écologiques.

Les trois AME examinés font obligation aux Parties de soumettre des données à leur Secrétariat, pour faciliter la mesure, le suivi et la mise en oeuvre effective des activités de contrôle. Les Secrétariats des trois accords ont eu des difficultés à obtenir ces données en temps voulu et selon la présentation requise. Les Parties à la CITES et à la Convention de Bâle, en particulier, ont eu du mal à fournir des données de bonne qualité. Dans les trois cas, des efforts sont mis en oeuvre pour améliorer la base d'informations. C'est en effet à cette condition que l'on pourra comprendre l'ampleur des échanges que les accords s'efforcent de contrôler, formuler de nouvelles politiques et vérifier le respect des mesures de contrôle.

## ***Respect, commerce illicite et assistance technique***

Aucun accord ne peut être efficace si ses Parties ne remplissent pas leurs obligations. Il est particulièrement malaisé d'assurer le respect des accords multilatéraux car les sanctions et les mécanismes d'application internationaux sont relativement peu nombreux. Les AME ont parfois été critiqués au motif qu'ils n'incluaient pas de mesures contraignantes et coercitives visant à faire respecter leurs dispositions. D'un autre point de vue cependant, les AME font appel à des démarches plus coopératives et mettent en œuvre des instruments novateurs qui encouragent le respect par le biais d'incitations plutôt que de sanctions.

On peut affirmer que chacun des AME examinés est confronté, à des degrés divers, à des problèmes liés au respect des dispositions. Ces problèmes touchent notamment au caractère inadéquat de la législation de mise en œuvre, à l'absence des institutions de mise en œuvre requises, à un manque de capacités techniques qui ne permet pas de formuler en connaissance de cause les jugements dont dépend le contrôle des échanges, au respect insuffisant des obligations au niveau national, à une répression insuffisante par les pays des manquements aux obligations et aux lacunes dans la communication des données. Les Parties sont conscientes de ces problèmes et s'efforcent, dans chacun des cas, d'améliorer le respect des obligations.

### *La CITES et la Convention de Bâle*

Un grand nombre de ces problèmes sont dus au fait que les ressources techniques et financières sont insuffisantes pour assurer la mise en œuvre des systèmes de contrôle requis. C'est notamment le cas avec la CITES et la Convention de Bâle. Pour gérer efficacement les systèmes réglementaires complexes instaurés dans le cadre du contrôle des échanges d'espèces menacées d'extinction et de déchets dangereux, il faut disposer de solides compétences administratives, techniques et relatives au contrôle du respect des mesures. Le personnel des organes de gestion et des services douaniers doit être formé pour identifier les différents types de transports, afin de savoir s'ils sont ou non couverts par les AME et déterminer à quelle catégorie ils appartiennent. Il doit également être formé pour comprendre les obligations et les procédures imposées par les accords, et être capable de formuler des jugements en connaissance de cause concernant certaines opérations de transport proposées. Par ailleurs, des systèmes administratifs sont nécessaires. L'efficacité de tous ces systèmes de contrôle des échanges est tributaire de l'existence de capacités humaines et financières suffisantes pour gérer une législation rigoureuse et de la volonté d'en assurer le respect.

Par exemple, selon un rapport de l'UICN (Union mondiale pour la nature)<sup>9</sup> datant de 1993, dans 85 pour cent environ des états signataires de la CITES, la législation censée assurer la mise en application de la CITES est incomplète ou inadaptée. En l'absence d'une législation conforme, les pays ne disposent d'un cadre ni pour vérifier la validité des permis d'importation, d'exportation et des certificats de réexportation, pourtant essentiels pour réguler le commerce des espèces inscrites à la CITES, ni pour interdire ou saisir les expéditions illégales, ni pour poursuivre les contrevenants. Cette situation donne lieu à plusieurs cas de non-respect de la Convention qui ont été identifiés dans un rapport<sup>10</sup> récent :

- délivrance d'un permis d'exportation pour une espèce inscrite à l'Annexe I avant l'obtention d'un permis d'importation ;
- délivrance d'un permis portant sur une espèce sauvage inscrite à l'Annexe I à des fins commerciales ;

- délivrance d'un permis portant sur une espèce dont l'exportation est interdite par la législation nationale ;
- délivrance d'un permis d'exportation portant sur une espèce soumise à un contingent zéro ;
- délivrance d'un certificat de réexportation pour des spécimens obtenus de façon illégale ;
- délivrance d'un permis à effet rétroactif ; et
- délivrance d'un certificat antérieur à la Convention sans date d'acquisition ni pays d'origine.

La nécessité d'un renforcement des capacités a été officiellement identifiée en 1981. Cette année-là, la troisième CdP de New Delhi a reconnu que les deux tiers des Parties à la CITES, en tant que pays en développement, rencontraient des difficultés particulières pour mettre en œuvre la CITES, et elle a appelé les Parties à intégrer un volet d'assistance technique dans les programmes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement.

On a commencé à répondre aux demandes de formation en faisant organiser par le Secrétariat des séminaires *ad hoc* financés par l'aide bilatérale officielle et quelques ONG, mais également par le biais des séminaires de formation bilatéraux offerts par des pays donateurs. Dans le domaine du contrôle du respect et de la mise en place de capacités, on a proposé les activités suivantes : séminaires sur le contrôle du respect, assistance technique pour le développement d'une législation nationale visant à la mise en œuvre de la Convention, création de sessions de formation dans le domaine douanier, et création et traduction de manuels d'identification. Entre 1994 et 1996, près de la moitié des quatre millions de dollars des États-Unis reçus par le Secrétariat au titre des contributions extérieures ont été affectés à des activités portant sur le contrôle du respect et la mise en place de capacités. Leur financement a été assuré en grande partie par la Commission européenne et plusieurs membres de l'UE à titre individuel, les États-Unis, Hong Kong, le Japon et l'Australie, plus plusieurs ONG.

Comme le note le Secrétariat de la Convention de Bâle, "la mise en place effective de la Convention de Bâle et des décisions prises par la Conférence des Parties, ainsi que des politiques de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, passent largement par le renforcement des capacités régionales et nationales [et par une coopération active entre les Parties]..."<sup>11</sup>. Le Secrétariat coopère avec les autorités des pays pour définir la législation nationale, dresser des inventaires des déchets dangereux, renforcer les institutions nationales et établir des plans de gestion des déchets dangereux. Des séminaires nationaux et régionaux ont été consacrés à la mise en œuvre juridique, institutionnelle et technique de la Convention. Les ressources très limitées en personnel et en moyens financiers ont toutefois sérieusement entravé les efforts de mise en place de capacités et d'assistance technique.

Par exemple, le budget total pour 1997-98 du fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique, visant à aider les pays en développement, était de l'ordre de 1,5 million de dollars des États-Unis pour chaque année. Près de la moitié de ces fonds sont consacrés aux frais des Parties pour leur participation aux réunions et Conférences de la Convention. Ils ont néanmoins été complétés par des contributions bilatérales et une aide en nature de la part des Parties.

En l'absence de capacités suffisantes pour les mettre en œuvre et les faire respecter, les interdictions commerciales et les mesures de contrôle des échanges ont pour conséquence évidente de favoriser l'émergence du commerce illicite. Quels que soient les efforts déployés pour faire interdire certains échanges, le commerce illicite risque fort de demeurer un problème si la demande et l'offre sous-jacentes sont maintenues. C'est le cas avec des marchandises telles que les drogues illégales et les espèces menacées d'extinction. En ce qui concerne la faune et la flore sauvages, il existe un vaste marché noir car certains consommateurs sont encore prêts à payer une prime de risque aux fournisseurs qui bravent l'interdiction.

Face au commerce illicite, la réponse des pouvoirs publics consiste donc à intervenir au niveau de l'offre et de la demande. L'interdiction et la saisie des marchandises interdites aux points de transit international est une possibilité, mais ce n'est pas la seule. En effet, outre le contrôle à ces points d'échange, d'autres interventions peuvent être envisagées : réduire la demande, en modifiant les goûts des consommateurs par l'éducation ou en augmentant les risques de détection de la "consommation" illicite, et réduire l'offre en augmentant les risques de détection de l'offre illicite et la crainte des sanctions.<sup>12</sup>

Les sessions dans le cadre de la CITES mettent l'accent sur le renforcement des mesures d'application. Au plan national, cela passe généralement par l'institution de relations de travail étroites entre l'Organe de gestion et les administrations chargées de l'application, c'est-à-dire les services des douanes, les inspecteurs spécialement chargés des espèces sauvages, les forces de police. A l'échelle internationale, la coopération a été renforcée. Même si les appels en faveur de la création d'un comité de la CITES chargé de la mise en application n'ont jamais abouti, certains Membres ont détaché du personnel auprès du Secrétariat pour l'aider dans ses efforts visant à faire appliquer la Convention. Le réseau des antennes TRAFFIC, fonctionnant en parallèle, coopère également avec les autorités nationales chargées de l'application et le Secrétariat. L'information provenant de sources non gouvernementales, ainsi que les pressions qu'elles peuvent exercer, permettent souvent de faire agir les autorités compétentes malgré le manque de ressources et le fait que la répression des infractions aux lois sur l'environnement n'est pas prioritaire. Compte tenu de l'ampleur du commerce illicite d'espèces sauvages, qui constituent, avec les stupéfiants et les armes, le principal domaine du commerce illicite, INTERPOL a récemment créé un sous-comité spécialisé dans la criminalité en matière de faune et de flore sauvages. Le Secrétariat de la CITES a conclu un protocole d'accord avec INTERPOL ainsi qu'avec l'OMD. Récemment signé, ce dernier prévoit, entre autres choses, l'élaboration conjointe de mesures pour détecter les envois de spécimens sauvages dont le commerce est réglementé, la création d'une base de données des infractions à la CITES, l'édition de publications conjointes et la participation mutuelle aux sessions de formation de ces deux organisations.

Le problème de la prévention du commerce illicite est exacerbé par le fait que les autorités ont parfois du mal à appliquer les mesures de contrôle aux frontières en raison de l'ambiguïté ou de la complexité des mesures. Dans la Convention de Bâle, par exemple, les définitions des substances couvertes ou non couvertes par le système de notification, ainsi que le projet d'interdiction Annexe VII/non-Annexe VII, sont techniquement difficiles à mettre en œuvre dans de nombreux cas. Le problème du commerce illicite est également aggravé par l'insuffisance des moyens d'assurer le respect à l'échelle nationale. Encore une fois, ceci est dû au niveau inadéquat des ressources humaines et financières disponibles pour les opérations de mise en œuvre et de contrôle du respect.

## *Protocole de Montréal*

L'exemple du Protocole de Montréal montre également que le commerce illicite peut sérieusement entraver la réalisation des objectifs environnementaux des AME, et qu'un renforcement des mesures de contrôle des échanges peut apporter un début de réponse au problème du commerce illicite. Les calendriers de réglementation prévus par le Protocole de Montréal réduisent progressivement la gamme de production et les échanges de SAO considérés comme légaux, mais l'apparition d'un commerce illégal leur a fait écho dans le monde entier et fait figure de talon d'Achille du dispositif. Le commerce illégal existe parce qu'une demande de CFC subsiste, parce que l'offre n'a pas été totalement supprimée et parce que les transactions demeurent autorisées sous plusieurs formes, ce qui complique le processus de mise en application. La demande est destinée en grande partie à satisfaire les besoins des anciens équipements consommant des CFC, comme les systèmes de climatisation et les réfrigérateurs. Il existe des solutions de remplacement, mais plus onéreuses que les CFC et notamment que les CFC échangés au marché noir. Il existe encore à la fois une offre illégale (c'est-à-dire correspondant à des situations de non-conformité) et une offre légale, assurée par les stocks de CFC neufs et recyclés, mais aussi par les nouvelles unités de production dans les pays en développement.

Dans les pays en développement, la consommation et la production de CFC et d'autres SAO sont encore autorisées, la production et la consommation de CFC devant cesser en 2010. Les pays développés peuvent continuer à exporter jusqu'à 15 pour cent de leur production de l'année de référence pour satisfaire les besoins intérieurs fondamentaux des pays en développement. Même dans les pays développés, il existe encore des exemptions en faveur de certains usages essentiels et l'utilisation de SAO sous forme de matière première est autorisée. En outre, les substances recyclées ne sont pas soumises à la réglementation, à ceci près que les quantités échangées doivent être communiquées. Il existe donc de nombreuses occasions et de nombreux moyens de faire passer le commerce illicite pour des échanges autorisés. Il est possible de faire passer des CFC neufs pour des CFC recyclés, de ne pas procéder aux transports internationaux prévus ou encore de tricher sur l'étiquetage, entre autres fraudes.

Les Parties, collectivement et individuellement, savent que le commerce illicite remet gravement en cause le respect du Protocole et donc menace la couche d'ozone. D'après les estimations, ce phénomène porte sur 20 000 tonnes par an. On a dit aussi qu'à "Miami, à une époque, seule la cocaïne était plus chère au détail que les CFC"<sup>13</sup>. La neuvième réunion des Parties a pris plusieurs mesures dans le but d'améliorer la capacité des Parties de lutter contre le commerce illicite.

Premièrement, un amendement au Protocole a été adopté et impose à toutes les Parties de mettre en œuvre un système de licences d'importation et d'exportation. Les Parties ont stipulé que ces systèmes devaient :

- a) contribuer à la collecte d'informations suffisantes pour permettre aux Parties de se mettre en conformité avec leurs obligations en matière de communication des données ; et
- b) aider les Parties à prévenir le commerce illégal de substances réglementées y compris, le cas échéant, au moyen de la notification ou de la transmission régulière d'informations par les pays exportateurs aux pays importateurs et/ou en autorisant la vérification croisée des informations entre pays exportateurs et pays importateurs.

Des agents de liaison seront désignés dans le cadre des systèmes de licence, et les Parties visées à l'Article 5 (pays en développement) pourront recevoir une aide à la conception, à la mise sur pied et à l'exploitation de ces systèmes. Ces derniers ne sont assortis d'aucun dispositif de notification et d'approbation préalables. Les échanges qui ne sont pas soumis à un système de licence ne sont pas jugés illégaux.

Deuxièmement, un nouvel amendement stipule que les Parties qui continuent de produire des SAO en violation des calendriers de réduction doivent interdire les exportations de la substance en question sous forme usagée, recyclée ou récupérée, sauf aux fins de destruction. Ce nouvel Article 4A est conçu pour limiter la quantité de SAO exportées à partir des pays en transition et étiquetées à tort comme des substances recyclées, compte tenu du fait que la production de SAO neuves se poursuit dans certaines Parties en violation des calendriers de réduction du Protocole de Montréal.

Troisièmement, "en vue de faciliter la coopération entre les autorités douanières et les autorités chargées du contrôle des SAO et pour assurer le respect des dispositions relatives aux licences", le PNUE et l'Organisation mondiale des douanes travailleront ensemble à l'amélioration de l'utilisation des positions douanières aux fins de détection des mouvements de SAO. Des positions spécifiques à chaque type de HCFC seront adoptées et une liste des positions douanières applicables aux SAO fréquemment commercialisées sous forme de mélanges sera dressée. La Convention de Bâle a conclu un accord de coopération similaire avec l'OMC, qui vise à combattre le commerce illicite par le biais d'une amélioration des données sur les échanges. Par ailleurs, comme la CITES, elle coopère avec INTERPOL.

Ces dispositions sont toutes des mesures commerciales, dans la mesure où elles contribuent à la lutte contre le commerce illicite. On peut certainement les juger nécessaires mais non suffisantes, en l'état, pour résoudre le problème dans son ensemble. La stricte application des législations nationales est bien entendu nécessaire elle aussi. Tant qu'il existera des calendriers d'élimination différenciés et que certains échanges s'effectueront dans la légalité, le contrôle du commerce illicite sera encore plus difficile que dans le cas d'une interdiction totale.

Par conséquent, les AME qui interdisent l'utilisation ou les échanges de substances néfastes et néanmoins utiles doivent aussi prévoir des mécanismes permettant de faire face aux problèmes inévitables de commerce illicite.

Le Protocole de Montréal aborde le problème de la conformité et du respect d'une manière innovante qui pourrait bien servir de modèle aux futurs AME. La procédure relative à la non-conformité reconnaît que le non-respect est souvent la conséquence de problèmes techniques, administratifs ou économiques et, à ce titre, préfère adopter une démarche constructive à l'égard des Parties plutôt qu'un processus de type judiciaire. Un Comité d'application a pour mission d'instruire les dossiers qui lui sont remis concernant les résultats des Parties dans le cadre du Protocole. En cas de non-conformité, ce Comité cherche à obtenir une solution amiable : il formule des recommandations à l'intention des Parties sur les initiatives à prendre (par exemple, encourager une Partie à demander une aide au Fonds pour l'environnement mondial ou des conseils au Groupe d'évaluation technologique et économique du Protocole, à adresser un avertissement à une Partie qu'elle juge en défaut, ou même à imposer une suspension des droits).

A ce jour, les cas particuliers de non-conformité ont mis en cause des pays en transition. Ils ont eux-mêmes déclenché la procédure applicable en cas de non-conformité. La réunion des Parties de 1997 s'est penchée sur la non-conformité de la Lettonie, de la Lituanie, de la Fédération de Russie (et de la République tchèque en ce qui concerne le bromure de méthyle). La principale conclusion,

concernant les trois pays se trouvant dans une situation de non-conformité générale, a été que les demandes d'aide internationale adressées au Fonds mondial pour l'environnement devaient être considérées favorablement dans le but de permettre l'élimination des SAO.

### *Thèmes et enseignements*

La discussion qui précède montre que "l'efficacité" des mesures commerciales contenues dans les AME présente de multiples facettes. Il s'agit d'une question complexe, qui dépend à la fois du problème d'environnement traité par chaque AME et de la nature et du rôle des dispositions commerciales qu'il contient. Les études de cas identifient une série (non exhaustive) de facteurs qui ont contribué ou fait obstacle au succès des AME :

#### *Facteurs de réussite :*

- l'existence d'un véritable consensus multilatéral sur les problèmes d'environnement communs facilite la mise en œuvre d'accords permettant de traiter efficacement ces problèmes ;
- un ensemble complet et équilibré d'instruments est mieux à même de traiter tous les aspects d'un problème d'environnement déterminé que le recours à un instrument unique ;
- les mesures sont plus crédibles et mieux acceptées lorsqu'elles reposent sur une base scientifique solide ; cela étant, le principe de précaution nous dit que l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas être un obstacle à l'action en cas de menaces de dommages graves ou irréversibles ;
- les mesures fondées sur la compréhension des facteurs économiques sous-jacents sont plus efficaces que celles qui tentent de les prendre tous en compte de manière superficielle ;
- des fonds, une coopération technique et des échanges d'informations peuvent s'avérer indispensables pour établir les capacités techniques et administratives nécessaires à la mise en œuvre des obligations découlant des traités, notamment dans les pays en développement ;
- un financement multilatéral peut s'avérer nécessaire pour garantir une large participation ;
- des signaux forts émis par le marché à propos d'un certain objectif, associés à des périodes de transition réalistes, créent un environnement commercial propice à l'innovation et permettent d'atteindre les objectifs d'une manière efficace par rapport à son coût ;
- le prolongement des périodes de transition dans les pays en développement peut contribuer à réduire les coûts d'ajustement ;
- en réduisant les incitations au resquillage, on renforce la participation aux traités ;

- des mesures plus souples de contrôle des échanges peuvent maximiser les avantages environnementaux et économiques (voir les exemples de l'élevage extensif et des contingents nationaux dans la CITES, et des accords conclus au titre de l'Article 11 de la Convention de Bâle) ;
- le soutien des pouvoirs publics et des ONG accroît grandement les chances de réussite d'un AME ; et
- les accords qui incluent des mécanismes de surveillance et des procédures relatives au non-respect par les Parties sont plus efficaces.

*Obstacles à la réussite :*

- niveau insuffisant des fonds affectés à la mise en œuvre et au contrôle du respect ;
- nommerce illicite ;
- tendance excessive à recourir à une forme unique de contrôle (telle que l'interdiction des échanges) dans des cas où le contexte environnemental et économique sous-jacent est très complexe ;
- méconnaissance du contexte économique sous-jacent ;
- ambiguïté et complexité de l'administration des AME ; en particulier, difficulté de déterminer si certaines transactions sont couvertes par l'accord concerné ;
- base de données insuffisante pour comprendre les questions liées à l'environnement et, corrélativement, pour élaborer des mesures ;
- communication insuffisante d'informations par les Parties ;
- incitations insuffisantes à la participation et au respect ; et
- non-respect généralisé.

## **Les AME et le système commercial multilatéral**

Cette section a pour objectif d'étudier certaines des questions associées aux relations entre les droits et obligations établis par les AME examinés et ceux créés par l'OMC. Étant donné que les AME utilisent toute une panoplie de mesures commerciales pour atteindre leurs objectifs environnementaux, la question de leurs relations avec le système juridique international régissant les échanges revêt une importance particulière dans le débat sur les échanges et l'environnement. Néanmoins, il n'est pas question, ici, de déterminer de quelle manière un éventuel conflit juridique serait abordé ou réglé.

Il convient de rappeler dès maintenant qu'à ce jour, aucun conflit entre les obligations découlant des dispositions d'un accord multilatéral sur l'environnement et les droits conférés par l'OMC n'a entraîné le déclenchement d'une procédure de règlement des contentieux dans quelque enceinte que ce soit, y compris devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Des raisons

politiques évidentes expliquent cette situation, notamment le fait qu'il n'apparaît pas souhaitable de remettre en question un traité multilatéral signé par de nombreux états. Comme l'indique un rapport récent de l'Organe d'appel de l'OMC<sup>14</sup>, les Membres de l'OMC approuvent et appuient :

*“... les solutions multilatérales fondées sur la coopération internationale et le consensus comme étant le moyen le meilleur et le plus efficace pour les gouvernements de s'attaquer aux problèmes environnementaux de caractère transfrontières ou mondial. Les accords de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux traduisent les efforts déployés par la communauté internationale pour réaliser des objectifs communs et il faut tenir dûment compte des uns et des autres en établissant entre eux des relations qui s'étayent mutuellement”.* (les italiques figurent dans l'original)

Étant donné que la participation aux AME étudiés est importante et continue de croître, ces accords sont largement acceptés au plan international, ce qui réduit la probabilité d'un conflit. La Convention de Bâle compte 121 Parties, la CITES 144, et le Protocole de Montréal 168. En comparaison, l'OMC a 134 membres. Des modifications ont été apportées au Protocole de Montréal et à la Convention de Bâle sous la forme d'accords juridiques distincts (voir ci-dessous), qui n'ont pas été ratifiés par l'ensemble des pays signataires des traités originaux.

Pour analyser les situations pouvant donner lieu à des incompatibilités, il est utile d'examiner les différentes catégories possibles de pays. Une majorité de pays sont aussi bien membres de l'OMC que des trois AME. Certains autres sont membres de l'OMC mais pas de l'un des AME (les États-Unis, par exemple, n'adhèrent pas à la Convention de Bâle). D'autres encore, tels que la Chine, sont Parties aux AME mais n'ont pas adhéré à l'OMC. (Le tableau en annexe indique la situation des pays au regard des quatre traités, et ce pour tous les pays qui sont Parties à l'un au moins de ces traités) Les amendements ultérieurs à ces traités pourraient engendrer de nouvelles catégories de pays. En effet, les Parties ne seraient juridiquement liées par les amendements ultérieurs (tels que l'ajout de nouvelles SAO dans le Protocole de Montréal, ou l'interdiction des exportations des pays inscrits à l'Annexe VII vers ceux qui n'y sont pas inscrits dans la Convention de Bâle) que s'ils le ratifient. Par conséquent, certains pays seraient Parties aux accords principaux et à leurs amendements, tandis que d'autres seraient, au moins provisoirement, Parties aux AME mais pas aux amendements.

Dans le cas où deux pays sont à la fois Parties à un AME et membres de l'OMC, il est fort improbable dans la pratique qu'ils contestent dans le cadre de l'OMC une mesure autorisée au titre de l'AME. En tant que Parties à l'AME, il leur serait difficile, ne serait-ce que d'un point de vue politique, de s'opposer à ce que d'autres Parties se conforment à leurs obligations découlant de l'AME. Le cas des mesures prises dans le contexte d'un AME mais non imposées par cet accord est plus ambigu. La CITES, par exemple, stipule que rien dans la Convention n'interdit aux Parties d'adopter des “mesures internes plus strictes” que les mesures minimales imposées par la Convention pour réaliser ses objectifs. De même, l'une des dispositions du Protocole de Montréal stipule explicitement que les Parties peuvent prendre des mesures plus sévères que celles du Protocole. Les Parties peuvent donc être en désaccord sur la question de savoir si une ‘mesure nationale plus stricte’ qui restreint les échanges est justifiée.

En revanche, le cas de deux pays qui seraient l'un et l'autre membres de l'OMC, mais dont un seul serait Partie à un AME, pourrait donner lieu à une situation d'incompatibilité. En se conformant à ses obligations en vertu de l'AME, un pays pourrait en effet se trouver dans l'impossibilité de respecter certaines obligations vis-à-vis d'un autre, membre de l'OMC mais non Partie à l'AME.

Le cas où deux pays sont membres de l'OMC et Parties à l'AME, mais où un seul est Partie à un amendement ultérieur, est analogue au précédent. En vertu des principes courants du droit international, un état n'est lié par un amendement à un traité que s'il accepte cet amendement. C'est pourquoi une Partie qui a accepté l'amendement peut se trouver dans l'incapacité d'appliquer à la fois les restrictions commerciales prévues par l'amendement et de respecter ses obligations au titre de l'OMC envers un autre membre de l'OMC qui n'a pas accepté l'amendement. D'un point de vue politique plutôt que strictement juridique, il serait toutefois peut-être plus difficile pour une Partie à un AME que pour un pays qui ne l'est pas de se prévaloir d'une incompatibilité au regard de l'OMC, nonobstant la non-acceptation de l'amendement.

### ***Par quelles instances les différends éventuels seraient-ils examinés ?***

Dans l'hypothèse où un différend justiciable à la fois de l'OMC et d'un AME se manifesterait, il convient d'abord de déterminer quelles instances auraient à statuer, car cela peut avoir d'importantes répercussions sur le régime juridique à appliquer. Par exemple, la Convention de Bâle impose aux Parties de rechercher un règlement pacifique de tout différend éventuel, que ce soit par la négociation ou par un autre moyen pacifique de leur choix. Si les Parties ne peuvent pas régler leur différend de manière informelle, la Convention prévoit que celui-ci soit soumis, si les Parties en conviennent, à la Cour internationale de justice (CIJ) ou à un arbitrage. Un différend porté devant la CIJ serait réglé conformément aux règles et principes du droit international.

Dans la section Conclusions et Recommandations du Rapport de décembre 1996 du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, les Membres de l'OMC ont formulé l'opinion que, "si un différend surgit entre des Membres de l'OMC qui sont parties à un AME au sujet de l'utilisation de mesures commerciales qu'ils appliquent entre eux au titre de l'AME, ils devraient essayer de le régler au moyen des mécanismes de règlement des différends prévus dans l'AME"<sup>15</sup>.

Dans l'éventualité où une procédure de règlement d'un différend serait lancée par l'OMC, le Groupe spécial chargé du règlement des différends serait chargé de trancher la question dans le cadre du GATT et des accords pertinents de l'OMC, en faisant appel aux "règles coutumières d'interprétation du droit international public" lorsqu'il y a lieu pour préciser les dispositions de l'OMC (Article 3(2) du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends).

### ***Principes pertinents de l'OMC***

#### *Article I – Traitement général de la nation la plus favorisée*

L'Article I du *GATT, 1994* stipule que, concernant (entre autres) l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations et aux exportations, tous les avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante de l'OMC à un produit originaire ou à destination de tout autre pays sont, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes.

Par conséquent, la question se pose de savoir si un pays peut, en appliquant ses obligations au titre d'un AME, se trouver en situation de refuser à un autre pays membre de l'OMC le traitement de la nation la plus favorisée. Dans chacun des trois AME, les restrictions au commerce avec les pays

non Parties pourraient donner lieu à cette situation. C'est également le cas de l'interdiction proposée des exportations des pays inscrits à l'Annexe VII de la Convention de Bâle vers ceux qui n'y sont pas inscrits.

Par exemple, le pays A, Partie à la Convention de Bâle et membre de l'OMC, serait tenu d'interdire les mouvements de déchets dangereux et autres à destination et en provenance du pays B, non Partie à la Convention de Bâle mais membre de l'OMC. S'appuyant sur l'Article I du GATT, le pays B pourrait alors faire valoir que le pays A accorde au produit en provenance ou à destination d'autres pays, Parties à la Convention de Bâle, un avantage ou un privilège qu'il refuse à un produit analogue originaire ou à destination de son territoire. En l'occurrence, cet "avantage" prendrait la forme du droit d'importer ou d'exporter les déchets dangereux ou autres, et il pourrait être considérable si les déchets en question constituent également une source de matières secondaires nécessaires.

Au plan pratique, du moins en ce qui concerne l'interdiction des échanges entre Parties et non Parties, il serait probablement préférable qu'un pays non partie à la Convention opte pour un accord bilatéral ou régional, conforme à l'Article 11 de la Convention de Bâle, qui autoriserait ce type d'échanges (assortis de mesures de contrôle similaires à celles requises par la Convention). S'agissant de l'interdiction prévue par l'amendement, l'Union européenne et la Norvège ont déjà décidé de ne pas autoriser la conclusion de tels accords bilatéraux ou régionaux (permettant les exportations, normalement interdites par l'amendement proposé, des pays inscrits à l'Annexe VII vers ceux qui n'y sont pas inscrits), mais certains pays sont d'avis que la Convention autorise de tels accords bilatéraux ou régionaux.

L'Article I du GATT peut également s'appliquer aux mesures prises pour la mise en œuvre de la CITES. En effet, l'Article I impose d'accorder le même traitement aux produits "similaires", quel que soit leur pays d'origine. La question de savoir si les animaux et végétaux prélevés à l'état sauvage sont "similaires" à leurs homologues élevés en captivité, produits par l'élevage extensif ou reproduits artificiellement, peut être pertinente dans toute situation où un pays applique des restrictions aux importations des premiers tout en autorisant celles des seconds en provenance d'autres fournisseurs.<sup>16</sup> La même chose vaut pour les cas d'inscription différenciée. Dans ces situations, il y a inscription à des annexes différentes et traitement commercial différent de populations géographiquement distinctes d'une même espèce.

Toutefois, il ne s'agit pas là d'un problème qui peut être résolu de façon abstraite. Dans le passé, les critères qui déterminent dans quels cas des produits sont "similaires" ont fait l'objet d'importants débats à l'occasion de plusieurs règlements de différends dans le cadre du GATT/OMC, mais dans des circonstances bien particulières. La notion de produit "similaire" apparaît dans plusieurs dispositions de l'OMC qui ont été examinées à la loupe dans les procédures de règlement des différends, et il est impossible de résumer ici la jurisprudence à cet égard.

Si une mesure prise dans le cadre d'un AME était jugée incompatible avec le principe de la nation la plus favorisée, il conviendrait de déterminer s'il s'agit malgré tout d'une restriction des échanges justifiée en vertu d'une exception prévue par l'OMC (voir ci-après l'examen de l'Article XX).

### *Article III – Traitement national*

L'Article III du GATT stipule que les produits importés, une fois qu'ils ont traversé la frontière, doivent être traités de la même manière que les "produits similaires" nationaux du point de vue de la réglementation et de la fiscalité intérieures. Diverses formes de réglementation et d'imposition des SAO ont été utilisées par les Parties dans l'objectif de satisfaire leurs engagements relatifs à l'élimination de la consommation et de la production. Si elles s'appliquaient dans des conditions différentes aux produits importés et aux produits nationaux, on pourrait estimer qu'il y a infraction à l'Article III. Rien n'indique que cela ait été le cas à ce jour. Comme dans le cas de l'Article I, si cela se produisait, il conviendrait de se référer à l'Article XX (voir ci-après).

### *Article XI - Élimination générale des restrictions quantitatives*

L'Article XI du GATT stipule qu'aucune prohibition ou restriction autre que des droits de douane, taxes ou autres redevances ne peut s'appliquer aux produits importés ou exportés (malgré quelques exceptions non pertinentes en l'occurrence, par exemple en ce qui concerne les produits agricoles). En fait, il est interdit d'interdire les exportations et les importations.

Par conséquent, on pourrait avoir à se demander si les dispositions des AME concernant l'interdiction des importations et des exportations seraient compatibles avec l'Article XI du GATT. Comme les autres, cet article doit impérativement être interprété à la lumière des exceptions générales (voir ci-après).

Par exemple, il semble que les permis d'exportation et d'importation et les certificats de réexportation utilisés pour réglementer le commerce des espèces inscrites aux Annexes I à III (y compris l'interdiction ou la restriction des échanges "à des fins principalement commerciales" des espèces inscrites à l'Annexe 1), qui sont tous imposés par la CITES, sont autant de mesures auxquelles peut s'appliquer l'Article XI.1 du GATT concernant les restrictions quantitatives. Il en va de même pour les mesures, que l'on peut considérer comme des mesures visant à assurer le respect, prévues par l'Article VIII.1, ou pour les "mesures internes plus strictes" définies dans l'Article XIV, que celles-ci s'appliquent aux Parties ou aux non Parties.

Par conséquent, on pourrait avoir à se demander si l'interdiction des importations et des exportations prévues à l'Article 4 du Protocole de Montréal ou si une interdiction des importations ou des exportations instituée par un gouvernement national dans le cadre de sa politique visant à limiter la consommation et la production aux plafonds autorisés serait compatible avec l'Article XI du GATT.

### *Article XIII – Application non discriminatoire des restrictions quantitatives*

Cet Article, qui porte sur les licences, interdictions et contingents d'importation et d'exportation, stipule que les produits similaires provenant ou à destination de tous les pays doivent être traités de la même manière. Les procédures de consentement préalable donné en connaissance de cause seraient-elles considérées comme des licences d'importation et d'exportation en vertu de cet Article ? D'autres problèmes liés à la non-discrimination pourraient se poser par rapport à cet Article, comparables à ceux soulevés par l'Article I à propos de la distinction entre pays inscrits et non inscrits à l'Annexe VII, et entre Parties et non Parties. La question de la "similitude" est également applicable à cet Article.

## Article XX – Exceptions générales

Dans certaines circonstances, les dispositions du GATT admettent des restrictions commerciales nécessaires à la protection de l'environnement. Ainsi, l'Article XX stipule (notamment) que :

*Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures :*

*...(b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;*

*...(d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord ;*

*...(g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement à des restrictions à la production ou à la consommation nationales ;...*

Pour être admissible en vertu de l'Article XX, toute mesure prise doit satisfaire aux conditions posées dans l'en-tête et dans l'un des alinéas de l'Article. Les alinéas (b), (d) et (g) ci-dessus semblent les plus pertinents par rapport aux AME en question.

Une question préliminaire de méthode se pose toutefois. Étant donné que les AME sont aussi le reflet des points de vue de la communauté internationale, il est difficile de prévoir jusqu'à quel point un Groupe spécial de l'OMC pousserait ses investigations sur les conditions particulières imposées par l'Article XX, s'agissant d'une mesure commerciale prise en vertu d'un accord. Il pourrait, par exemple, faire l'hypothèse (réfutable) qu'il existe un consensus international sur la validité et la nécessité des instruments qui ont été choisis pour atteindre un objectif de l'AME. Il pourrait également décider, par exemple, de solliciter l'avis de la Convention ou d'experts associés sur les problèmes spécifiques soulevés par l'Article XX.

S'il y a lieu, par exemple en cas d'ambiguïté concernant l'interprétation d'une disposition de l'OMC, ou les relations entre une disposition de l'OMC et une disposition d'un autre accord international, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC prévoit de recourir aux règles coutumières d'interprétation du droit international public, y compris la Convention de Vienne sur le droit des traités. A ce jour, le mécanisme de règlement des différends n'a fait appel qu'à certaines des règles d'interprétation de la Convention de Vienne pour préciser des dispositions de l'OMC. L'Article 31(3)(c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule que pour interpréter une disposition d'un traité, on peut tenir compte "de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties". Le rôle du mécanisme de règlement des différends de l'OMC est toutefois de déterminer les droits et obligations en vigueur dans le cadre des accords de l'OMC.

Si on analyse le texte d'un AME à l'aune des critères de "discrimination arbitraire et injustifiable" et de "restriction déguisée au commerce" évoqués dans l'en-tête de l'Article XX, du critère de "nécessité" énoncé à l'Article XX(b) et des exigences spécifiques de l'Article XX(g), il semble que les aspects suivants soient pertinents :

- La CITES et la Convention de Bâle indiquent clairement que le contrôle et la restriction des échanges constitue leur objet même.
- Dans chaque AME, les restrictions aux échanges entre Parties et non Parties ne s'appliquent pas aux non Parties qui se conforment aux dispositions de l'AME considéré et qui soumettent des données ou concluent des accords bilatéraux ou régionaux démontrant que tel est bien le cas. Par conséquent, dans le cas présent, la discrimination ne s'opère pas sur la base de l'adhésion au traité.
- Le préambule de la Convention de Bâle reconnaît, ce qui revêt un intérêt particulier pour l'amendement proposant l'interdiction des exportations des pays inscrits à l'Annexe VII vers les pays n'y figurant pas, "le sentiment croissant favorable à l'interdiction des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination dans d'autres États, en particulier dans les pays en développement".
- En outre, l'amendement, quand il aura été ratifié, insérera un nouveau paragraphe au préambule de la Convention : "reconnaissant que les mouvements transfrontières de déchets dangereux, en particulier à destination des pays en développement, risquent fort de ne pas constituer une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, comme l'exige la présente Convention". Cela étant, on pourrait avancer que la décision de fermer l'Annexe VII jusqu'à ce que l'amendement entre en vigueur rend la distinction entre groupes de pays quelque peu "arbitraire et injustifiable", car elle n'est pas fondée sur des critères environnementaux. Certaines Parties considèrent que l'Article 11 autoriserait néanmoins les échanges entre pays inscrits et pays non inscrits à l'Annexe VII, si tant est qu'ils aient fait l'objet d'un accord bilatéral ou régional, ce qui pourrait réduire la portée des restrictions commerciales dans certaines circonstances.
- Dans le cas du Protocole de Montréal, les mesures sont basées sur des évaluations scientifiques, économiques et technologiques internationales de ce qui est nécessaire pour protéger la couche d'ozone. Les mesures commerciales ne constituent qu'un volet d'un ensemble intégré d'instruments.

Concernant l'application de l'Article XX(b), les précédents Groupes spéciaux de l'OMC, dont aucun n'a eu à se prononcer sur des mesures commerciales prises dans le cadre d'AME, ont considéré que des mesures commerciales n'étaient pas "nécessaires" si "d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec l'*Accord général*" étaient raisonnablement accessibles (à un membre) pour atteindre son objectif de protection de la vie humaine, animale ou végétale"<sup>17</sup>. Par conséquent, on pourrait arguer que plusieurs autres mesures, telles que le transfert de technologie, permettent d'atteindre les objectifs de la Convention en entravant moins les échanges que certaines restrictions commerciales. D'aucuns soutiendraient toutefois que des mesures de ce type ne peuvent que compléter, et non remplacer, les mesures commerciales.

Les questions soulevées dans les paragraphes qui précèdent pourraient intervenir, parmi d'autres, dans l'application du critère de "nécessité" et des conditions énoncées dans l'en-tête de l'Article XX à certaines circonstances spécifiques, mais le présent document n'a pas pour objet de pousser plus avant cette argumentation hypothétique.

## *Thèmes et enseignements*

L'analyse des relations entre les AME et le système d'échanges multilatéraux est, par nature, assez technique et liée à des contextes spécifiques. Ces caractéristiques rendent toute généralisation difficile. Néanmoins, nous savons qu'il existe des situations théoriques dans lesquelles un état peut se trouver dans l'impossibilité de respecter simultanément toutes ses obligations internationales (selon la manière dont l'Article XX du GATT serait appliqué dans le contexte d'un règlement de différend). Nous savons également qu'aucun cas de conflit direct entre les obligations découlant d'un AME et celles prévues par l'OMC n'a jusqu'à présent donné lieu à une procédure formelle de règlement dans une quelconque enceinte internationale, y compris l'OMC. En outre, le dialogue sur l'utilisation des mesures commerciales contenues dans les AME et la coordination de ces dernières se sont sensiblement améliorés au cours des dernières années. Cependant, compte tenu des incertitudes regrettables que font planer ces incompatibilités potentielles sur les AME existants, mais aussi, ce qui est encore plus important, sur les AME futurs, on est fondé à se demander s'il serait possible de codifier ne serait-ce que la situation actuelle, à savoir la coexistence, d'une part, d'AME contenant des dispositions commerciales et bénéficiant d'un large soutien, et d'autre part, des règles commerciales en vigueur.

La difficulté, en l'espèce, consiste à codifier précisément les conditions dans lesquelles les dispositions commerciales des AME et le système d'échanges multilatéraux peuvent coexister harmonieusement. En consignait ces conditions par écrit, on court le risque de figer inutilement et improprement les règles de base de la négociation des AME futurs. Comme nous l'avons vu, les AME sont des accords très dynamiques, qui s'efforcent de trouver des solutions innovantes à des problèmes complexes et qui doivent s'attaquer à des questions de plus en plus vastes et interdépendantes. Il n'est dans l'intérêt de personne d'étouffer le dynamisme et l'esprit d'innovation du droit environnemental international.

Au cours du passé récent, le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC a consacré une réflexion et des débats intenses à ce dilemme. Diverses propositions ont été formulées dans le but de clarifier la situation, mais aucune n'a encore recueilli de consensus. Pour l'heure, ce problème reste important pour la communauté environnementale. Par la voix de ses ministres, l'UE a réclamé avec insistance que des progrès soient accomplis dans ce domaine et que la situation soit clarifiée. Après qu'il eut évoqué la nécessité d'établir un "cadre" pour clarifier les relations entre les AME et l'OMC, le Directeur général de l'OMC a été approché par le PNUE dans le but de poursuivre plus avant cette idée.

## **Conclusions**

Si on examine en détail les dispositions commerciales contenues dans les AME, il apparaît clairement que ces accords s'appliquent à un large éventail de contextes environnementaux, qu'ils utilisent de nombreux types de "mesures commerciales" et que celles-ci se fixent des objectifs très divers. Comme chaque ensemble de facteurs environnementaux et économiques est unique, l'ensemble d'instruments utilisés dans un AME donné est lui aussi unique.

Cependant, on relève aussi des similitudes dans la démarche adoptée par les différents accords : principe de précaution, différenciation des responsabilités, recours à des mécanismes coopératifs en cas de non-respect, ou encore consentement préalable donné en connaissance de cause. Parmi les points communs, il faut également signaler certaines difficultés d'application — en particulier un niveau de ressources inadéquat pour assurer une mise en œuvre et un contrôle du respect efficaces et des problèmes de commerce illicite — et des situations communes vis-à-vis du système

d'échanges multilatéraux. Comme les nouveaux AME, tels que le Protocole de Kyoto, le Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, la Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause et la version préliminaire de la Convention relative aux polluants organiques persistants, s'inspirent et font usage de ces principes naissants des accords internationaux sur l'environnement, ils auront l'avantage de pouvoir reconnaître et atténuer les problèmes éventuels à un stade précoce.

Les négociateurs d'AME ont en principe à leur disposition une vaste gamme d'instruments pour élaborer des accords internationaux sur l'environnement. Ce document n'avait pas pour objectif d'évaluer l'efficacité comparée des mesures commerciales et d'autres instruments, mais d'examiner l'expérience accumulée à ce jour par trois AME à large participation en matière d'utilisation de mesures commerciales. En résumé, plusieurs enseignements se dégagent des analyses :

- de manière générale, les mesures commerciales peuvent être utiles dans les AME, entre autres :
  - a) lorsque la communauté internationale s'est engagée à traiter et à gérer collectivement les échanges internationaux du fait de leur rôle dans les problèmes d'environnement ;
  - b) lorsqu'un contrôle des échanges est nécessaire pour rendre la couverture des systèmes réglementaires exhaustive ;
  - c) pour décourager les comportements de passager clandestin qui, bien souvent, peuvent faire obstacle à une coopération internationale efficace ; et
  - d) pour garantir le respect des AME.
- Bien entendu, l'utilisation de mesures commerciales doit être conçue avec soin et cibler l'objectif de protection de l'environnement :
- comme dans tout processus d'élaboration de mesures, il convient au préalable d'évaluer les ramifications économiques et environnementales potentielles des mesures commerciales, en particulier celles des dispositions les plus restrictives telles que les interdictions ;
- certaines difficultés telles que le commerce illicite et l'insuffisance des capacités techniques et institutionnelles dans certains pays doivent être prises en compte dès le début ;
- les AME doivent rester des instruments dynamiques et continuer de s'améliorer, ce qui impliquera d'ajuster et d'assouplir, en tant que de besoin, les dispositifs incluant des mesures commerciales ;
- les mesures commerciales qui distinguent différentes catégories de pays doivent se fonder sur des critères environnementaux précis ;
- les responsables des politiques des échanges et de l'environnement doivent continuer à coordonner étroitement leur action dans les capitales nationales, et les Secrétariats de l'OMC, du PNUE et des AME doivent poursuivre leur dialogue sur ces questions.

Les différentes études de cas et la synthèse présentée à la Section IV ci-dessus montrent que “l’efficacité” des mesures commerciales contenues dans les AME présente de multiples facettes. Il s’agit d’une question complexe, qui dépend à la fois du problème d’environnement traité par chaque AME et de la nature et du rôle des dispositions commerciales qu’il contient. Les études de cas identifient une série (non exhaustive) de facteurs qui ont contribué ou fait obstacle au succès des AME :

*Facteurs de réussite :*

- l’existence d’un véritable consensus multilatéral sur les problèmes d’environnement communs facilite la mise en œuvre d’accords permettant de traiter efficacement ces problèmes ;
- un ensemble complet et équilibré d’instruments est mieux à même de traiter tous les aspects d’un problème d’environnement déterminé que le recours à un instrument unique ;
- les mesures sont plus crédibles et mieux acceptées lorsqu’elles reposent sur une base scientifique solide ; cela étant, le principe de précaution nous dit que l’absence de certitude scientifique absolue ne doit pas être un obstacle à l’action en cas de menaces de dommages graves ou irréversibles ;
- les mesures fondées sur la compréhension des facteurs économiques sous-jacents sont plus efficaces que celles qui tentent de les prendre tous en compte de manière superficielle ;
- des fonds, une coopération technique et des échanges d’informations peuvent s’avérer indispensables pour établir les capacités techniques et administratives nécessaires à la mise en œuvre des obligations découlant des traités, notamment dans les pays en développement ;
- un financement multilatéral peut s’avérer nécessaire pour garantir une large participation ;
- des signaux forts émis par le marché à propos d’un certain objectif, associés à des périodes de transition réalistes, créent un environnement commercial propice à l’innovation et permettent d’atteindre les objectifs d’une manière efficace par rapport à son coût ;
- le prolongement des périodes de transition dans les pays en développement peut contribuer à réduire les coûts d’ajustement ;
- en réduisant les incitations au resquillage, on renforce la participation aux traités ;
- les mesures plus souples de contrôle des échanges peuvent maximiser les avantages environnementaux et économiques (voir les exemples de l’élevage extensif et des contingents nationaux dans la CITES, et des accords conclus au titre de l’Article 11 de la Convention de Bâle) ;
- le soutien des pouvoirs publics et des ONG accroît grandement les chances de réussite d’un AME ; et

- les accords qui incluent des mécanismes de surveillance et des procédures relatives au non-respect par les Parties sont plus efficaces.

*Obstacles à la réussite :*

- niveau insuffisant des fonds affectés à la mise en œuvre et au contrôle du respect ;
- commerce illicite ;
- tendance excessive à recourir à une forme unique de contrôle (telle que l'interdiction des échanges) dans des cas où le contexte environnemental et économique sous-jacent est très complexe ;
- méconnaissance du contexte économique sous-jacent ;
- ambiguïté et complexité de l'administration des AME ; en particulier, difficulté de déterminer si certaines transactions sont couvertes par l'accord concerné ;
- base de données insuffisante pour comprendre les questions liées à l'environnement et, corrélativement, pour définir des mesures ;
- communication insuffisante d'informations par les Parties ;
- incitations insuffisantes à la participation et au respect ; et
- non-respect généralisé.

S'agissant des relations entre les AME et le système d'échanges multilatéraux, on peut envisager l'hypothèse d'un état qui ne serait pas en mesure de remplir à la fois ses obligations au titre de l'OMC et au titre de certains AME. Ce cas de figure a suscité mécontentement et incertitude, et se révèle particulièrement problématique pour les futures négociations d'AME. Jusqu'à présent cependant, les mesures commerciales contenues dans les AME bénéficiant d'un large soutien n'ont pas été remises en question au plan international. Plusieurs propositions ont été formulées sur la manière dont on pourrait codifier la situation actuelle dans le cadre de l'OMC, mais aucune n'a encore recueilli de consensus. Le dialogue sur l'utilisation des mesures commerciales contenues dans les AME et la coordination de ces dernières se sont toutefois sensiblement améliorés au cours des dernières années.

ANNEXE.  
ADHÉSION AUX TROIS AME ET A L'OMC

Organisation	CITES	Convention de Bâle	Protocole de Montréal	OMC
<b>Membre</b>				
<i>Afghanistan</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>
<i>Afrique du Sud</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Algérie</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Allemagne</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Angola</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>
<i>Antigua-et-Barbuda</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Arabie saoudite</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Argentine</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Australie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Autriche</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Azerbaïdjan</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Bahamas</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Bahreïn</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Bangladesh</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Barbade</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Bélarus</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Belgique</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Belize</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Bénin</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Bolivie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Bosnie-Herzégovine</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Botswana</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Brésil</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Brunei</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Bulgarie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Burkina Faso</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Burundi</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Cambodge</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>
<i>Cameroun</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Canada</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>République centrafricaine</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Chili</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Chine</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Chypre</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Colombie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Comores</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>République démocratique du Congo</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Congo</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>

Organisation	CITES	Convention de Bâle	Protocole de Montréal	OMC
<b>Membre</b>				
République de Corée	P	P	P	P
République populaire démocratique de Corée	NP	NP	P	NP
Costa Rica	P	P	P	P
Côte d'Ivoire	P	P	P	P
Croatie	NP	P	P	NP
Cuba	P	P	P	P
Danemark	P	P	P	P
Djibouti	P	NP	NP	P
République dominicaine	P	NP	P	P
Dominique	P	P	P	P
Égypte	P	P	P	P
El Salvador	P	P	P	P
Émirats arabes unis	P	P	P	P
Équateur	P	P	P	P
Érythrée	P	NP	NP	NP
Espagne	P	P	P	P
Estonie	P	P	P	NP
États-Unis	P	NP	P	P
Éthiopie	P	NP	P	NP
Fidji	P	NP	P	P
Finlande	P	P	P	P
France	P	P	P	P
Gabon	P	NP	P	P
Gambie	P	P	P	P
Géorgie	P	NP	P	NP
Ghana	P	NP	P	P
Grèce	P	P	P	P
Grenade	NP	NP	P	P
Guatemala	P	P	P	P
Guinée	P	P	P	P
Guinée-Bissau	P	NP	NP	P
Guinée équatoriale	P	NP	NP	NP
Guyana	P	NP	P	P
Haïti	NP	NP	NP	P
Honduras	P	P	P	P
Hong Kong, Chine	NP	NP	NP	P
Hongrie	P	P	P	P
Inde	P	P	P	P
Indonésie	P	P	P	P
République islamique d'Iran	P	P	P	NP
Irlande	NP	P	P	P
Islande	NP	P	P	P
Israël	P	P	P	P
Italie	P	P	P	P

Organisation	CITES	Convention de Bâle	Protocole de Montréal	OMC
<b>Membre</b>				
<i>Jamaïque</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Japon</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Jordanie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Kazakhstan</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Kenya</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Kirghizistan</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>
<i>Kiribati</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Koweït</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>République démocratique populaire lao</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Lesotho</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Lettonie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Liban</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Liberia</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Libye</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Liechtenstein</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Lituanie</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Luxembourg</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Macao</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>
<i>Madagascar</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Malaisie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Malawi</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Maldives</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Mali</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Malte</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Maroc</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Iles Marshall</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Maurice</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Mauritanie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Mexique</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>États fédérés de Micronésie</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Moldavie</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Monaco</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Mongolie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Mozambique</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Myanmar</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Namibie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Népal</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Nicaragua</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Niger</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Nigeria</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Norvège</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Nouvelle-Zélande</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>

<b>Organisation</b>	<b>CITES</b>	<b>Convention de Bâle</b>	<b>Protocole de Montréal</b>	<b>OMC</b>
<b>Membre</b>				
<i>Oman</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>
<i>Ouganda</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Ouzbékistan</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Pakistan</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Panama</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Papouasie-Nouvelle-Guinée</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Paraguay</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Pérou</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Philippines</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Pologne</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Portugal</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Qatar</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Roumanie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Fédération de Russie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Rwanda</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>
<i>Saint-Kitts-et-Nevis</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Saint-Vincent-et-les-Grenadines</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Sainte-Lucie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Iles Salomon</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Samoa</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Sénégal</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Seychelles</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Sierra Leone</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>
<i>Singapour</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>République slovaque</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Slovénie</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Somalie</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>
<i>Soudan</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Sri Lanka</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Suède</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Suisse</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Surinam</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Swaziland</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>République arabe syrienne</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Tadjikistan</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>République unie de Tanzanie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Tchad</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>République tchèque</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Thaïlande</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Togo</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Tonga</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Trinité-et-Tobago</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>

<b>Organisation</b>	<b>CITES</b>	<b>Convention de Bâle</b>	<b>Protocole de Montréal</b>	<b>OMC</b>
<b>Membre</b>				
<i>Tunisie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Turkménistan</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Turquie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Tuvalu</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Ukraine</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Uruguay</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Vanuatu</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Venezuela</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Viet Nam</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Yémen</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Yougoslavie</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>
<i>Zambie</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Zimbabwe</i>	<i>P</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<i>Communauté européenne</i>	<i>NP</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P</i>
<b>TOTAL (183)</b>	<b>144</b>	<b>121</b>	<b>168</b>	<b>134</b>

*P = Partie*

*NP = non Partie*

Sources : (sites visités en février 1999).

CITES : <http://www.wcmc.org.uk:80/CITES/english/parties1.htm>

Convention de Bâle : <http://www.unep.ch/basel>

Protocole de Montréal : <http://www.unep.ch/ozone/ratif.htm>

OMC : <http://www.wto.org/wto/about/organsn6.htm>

## NOTES

1. Peter H. Sand (1997), "Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species", *Green Globe Yearbook 1997*, Fridtjof Nansen Institute, Oslo (projet avancé). L'auteur a été Secrétaire général de la CITES de 1978 à 1981.
2. Déclaration du PNUE au Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, 23 juillet 1998, p. 9.
3. P. Hagen et R. Housman, "The Basel Convention", p.132. dans Robert Housman *et al.* (1995), *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, Environment and Trade Series. No. 10, n° PNUE.
4. Cette description est empruntée à Iwona Rummel-Bulska "The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal and the Trade and Environment Issue", pour la Conférence "Trade and Environment: Challenges for 1996" parrainée par la Global Environment and Trade Study.
5. Les objectifs des mesures commerciales contenues dans les AME étudiés ici se fondent en grande partie sur la typologie établie par Steve Charnovitz dans "The Role of Trade Measures in Treaties" Chapter 7, *Trade and the Environment: Bridging the Gap*, (Agata Fijalkowski et James Cameron, dir. publ.), Cameron May, Londres, 1998.
6. "Cairo Ministerial meeting Links Climate Change and Ozone Solutions", UNEP News Release 1998/122.
7. "World Trade in Crocodilian Skins", 1992-1993, préparé sous contrat pour la "International Alligator and Crocodile Trade Study", Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, avril 1996.
8. Voir les publications de l'OCDE *Mouvements transfrontières de déchets dangereux, Statistiques 1989-90 ; Statistiques 1991 et Statistiques 1992-9*, et le rapport de la Session conjointe "Mesures commerciales prises dans le cadre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination", COM/ENV/TD(97)41/Final.
9. C. de Klemm, *Guidelines for Legislation to Implement CITES*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 26, 1993.
10. S. Nash, *Making CITES work, a WWF Report*, WWF (Royaume-Uni), 1994.
11. Secrétariat de la Convention de Bâle, *Convention de Bâle : une solution mondiale pour contrôler les déchets*, Nations Unies, New York et Genève, mai 1997.
12. Ministère de l'environnement du Royaume-Uni, "Why is there Environmental Crime? The Financial Incentives", document de travail préparé pour le Combating Environmental Crime Workshop, octobre 1996.
13. *The Economist*, 19 septembre 1997.

14. *États-Unis – Prohibition à l’importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, rapport de l’Organe d’appel, WT/DS58/AB/R, citant le Rapport du Comité du commerce et de l’environnement, qui fait partie du Rapport du Conseil général aux Ministres préparé à l’occasion de la Conférence ministérielle de Singapour.
15. Les parties à l’ALENA ont explicitement envisagé cette question en indiquant dans l’Article 104 que dans la mesure où des accords sur l’environnement spécifiés, dont la Convention de Bâle, comportaient des procédures propres de règlement des différends, celles-ci prévalaient sur les procédures applicables de règlement des différends prévues par l’ALENA.
16. La question de la “similitude” pourrait évidemment s’appliquer à d’autres dispositions de l’Accord général.
17. *États-Unis - Normes concernant l’essence classique et reformulée*, rapport de l’Organe d’appel, document de l’OMC, WT/DS2/AB/R, p. 16.

## RÉFÉRENCES

- Barbier, E. et al. (1990) *Elephants, Economics and Ivory*, Earthscan, Londres.
- Barbier, E. (1991) "Managing Trade and Environment: the Demand for Raw Ivory in Japan and Hong Kong", *World Economy*, Vol. 14, décembre: 407-430.
- Barbier, E. (1995) "Les effets environnementaux des échanges dans le secteur forestier" dans *Les effets environnementaux des échanges*, OCDE, Paris.
- Barbier, E. (1995) "Elephant Ivory and Tropical Timber: The Role of Trade Interventions in Sustainable Management," *Journal of Environment & Development*, Vol. 4 n° 2.
- Benedick, Richard Elliot (1991) *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*, Harvard University Press: Cambridge, Mass. et Londres.
- BIE (1995) *Implications of a Ban on Trade in Non-ferrous Metals for Recycling*, Australian Bureau of Industry Economics, Report 95/18, septembre 1995, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- BIE (1995a) *Implications of a Ban on Exports of Used Lead Acid Batteries*, Australian Bureau of Industry Economics, Occasional Paper 31, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Brack, Duncan (1996) *International Trade and the Montreal Protocol*, Royal Institute of International Affairs, Earthscan Publications Ltd. : Londres.
- Bullock, John C. (1996) "The Basel Convention and Trade", rapport présenté lors d'une conférence de la Global Environment and Trade Study intitulée "Trade and Environment: Challenges for 1996".
- Burgess, J. (1994) "Les effets environnementaux des échanges des espèces menacées" dans *Les effets environnementaux des échanges*, OCDE, Paris.
- Campbell, Laura B. (1997) "The Effects on Trade of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal", en cours de rédaction pour le PNUE.
- Clapp, Jennifer (1994) "Africa, NGOs and the International Toxic Waste Trade", *Journal of Environment and Development*, Vol.3, n° 2.
- CNUCED (1995) *A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues with Particular Emphasis on Trade Between OECD and Non-OECD Countries in the period 1980-1993: A Preliminary Progress Report*, STEEL/SEM.20/R.52.

- Cook, Elizabeth (ed.) (1996a) *Marking a Milestone in Ozone Protection: Learning from the CFC Phase-Out*, WRI Issues and Ideas, World Resources Institute : Washington.
- Cook, Elizabeth (ed.) (1996b) *Ozone Protection in the United States: Elements of Success*, World Resources Institute : Washington.
- Cox, Anthony et Terry Sheales (1996) "Basel Convention - Economic Issues in the Ban on Shipments of Hazardous Waste", *Australian Commodities*, Vol.3, n° 3.
- de Klemm, C. *Guidelines for Legislation to Implement CITES*. IUCN Environmental Policy and Law Paper 26, UICN -- The World Conservation Union.
- Downie, David Leonard (1995) "Road Map or False Trail: Evaluating the 'Precedence' of the Ozone Regime as a Model and Strategy for Global Climate Change", *International Environmental Affairs*, Vol. 7, n° 1.
- Dublin, Milliken et Barnes (1995) "Four Years after the CITES Ban: illegal killing of elephants ivory trade and stockpiles", Groupe de spécialistes des éléphants d'Afrique, UICN/CSE.
- Environmental Resources Management (1996) *Study on how to Improve the Effectiveness of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*, Rapport final au Comité permanent de la CITES.
- Favre, D. (1989) *International Trade in Endangered Species: a guide to CITES*, Dordrecht et Boston: M. Nijhoff Publishers.
- Favre, D. "Debate within the CITES Community: What direction for the future?" *Natural Resources Journal* , 33(4): pages 875-918.
- French, Hilary F. (1997) "Learning from the Ozone Experience", *State of the World 1997*, Worldwatch Institute, Earthscan Publications Ltd: Londres.
- Goldberg, Donald M. (1995) "The Montreal Protocol", dans *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, Environment and Trade Series n° 10, PNUE : Genève.
- Greenpeace (1994) *Database of Known Hazardous Waste Exports from OECD to non-OECD Countries, 1989-March 1994*.
- Guevara, Maria Isolda P. et Michael Hart (1996) *Trade Policy Implications of the Basel Convention Export Ban on Recyclables from Developed to Developing Countries*, Centre for Trade Policy and Law, Carleton University/University of Ottawa.
- Hagen, Paul et Robert Housman (1995) "The Basel Convention", Chapitre 5 de Housman *et. al., infra*.
- Hill, K. (1990) "The Convention on International Trade in Endangered Species: fifteen years later", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Journal*, Vol. 13, pages 231-278.
- Hilz, Christoph et John R. Ehrenfeld (1991) "Transboundary Movements of Hazardous Wastes - A Comparative Analysis of Policy Options to Control the International Waste Trade", *International Environmental Affairs*, Vol. 3, n° 1.

- Hoffmann, Ulrich (1996) *A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues (Part II/Part III)*, International Council on Metals and the Environment, Ottawa.
- Housman, Robert, Donald Goldberg, Brennan Van Dyke et Durwood Zaelke, (eds.) (1995), *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, Environment and Trade Series n° 10, PNUE, Genève.
- Hudec, R. (1996) "GATT Legal Restraints in the Use of Trade Measures against Foreign Environmental practices", in Bhagwati et Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization: prerequisites for Free Trade?* Vol. 2, p. 121, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Kosloff, L. et Trexler, M. (1987) "The Convention on International Trade in Endangered Species: no carrot, but where is the stick?", *Environmental Law Reporter*, Vol. 17.
- Krueger, Jonathan (1996) "Regulating Transboundary Movements of Hazardous Wastes: The Basel Convention and the Effectiveness of the Prior Informed Consent Procedure", International Institute for Applied Systems Analysis, document de travail 96-113, Autriche.
- Kummer, Katharina (1994) *Transboundary Movements of Hazardous Wastes at the Interface of Environment and Trade*, Environment and Trade Series, n° 7, PNUE, Genève.
- Kummer, Katharina (1995) *International Management of Hazardous Wastes-The Basel Convention and Related Legal Rules*, Clarendon Press : Oxford.
- Lang, Winfried (1996) *The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes*, Ministère fédéral autrichien des Affaires étrangères, Vienne.
- Montgomery, Mark A. (1995) "Reassessing the Waste Trade Crisis: What Do We Really Know?", *Journal of Environment and Development*, Vol. 4, n°1, pages 1-28.
- Nash, S. (1994) *Making CITES work, a WWF Report*, WWF, Royaume-Uni.
- Nordic Council of Ministers, (1996) *The Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements -- A Report from a Nordic Project*, TemaNord, Copenhague.
- Nordic Research Council (1996) *The Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, Nordic Council of Ministers: Copenhague.
- OCDE (1993) *Mouvements transfrontières de déchets dangereux - Statistiques 1989-90*, OCDE, Paris.
- OCDE (1993a) *Suivi et contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux*, Monographie OCDE sur l'environnement n° 34.
- OCDE (1994) *Mouvements transfrontières de déchets dangereux - Statistiques 1991*, OCDE, Paris.
- OCDE (1995) *Le système de contrôle de l'OCDE pour les mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation - Manuel d'application*, Monographie OCDE sur l'environnement n° 96, Paris.
- OCDE (1995a) *Recycling of Copper, Lead and Zinc Bearing Wastes*, Monographie de l'OCDE sur l'environnement n° 109, Paris.

- OCDE (1997) *Mouvements transfrontières de déchets dangereux - Statistiques 1992-1993*, OCDE, Paris.
- O'Connor, David C. (1991) "Policy and Entrepreneurial Responses to the Montreal Protocol: Some Evidence from the Dynamic Asian Economies", Centre de Développement de l'OCDE, Document technique n° 51, OCDE: Paris.
- Organisation maritime internationale (1995) *Global Waste Survey-Final Report*.
- Osawke, C.I. "The Effectiveness of trade measures and non-trade "other" policy instruments in multilateral environmental agreements (MEAs) and the trade and competitiveness effects of MEAs on developing countries", document destiné au projet du PNUE sur les AME.
- Ozone Secretariat (1997) "The Montreal Protocol and Trade Measures", Communication to the WTO Committee on Trade and Environment from the Secretariat for the Vienna Convention for the protection of the Ozone Layer and the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, dans le document de l'OMC : WT/CTE/W/57.
- Parson, Edward A. et Owen Greene (1995) "The Complex Chemistry of the International Ozone Agreements", *Environment*, 37:2 mars 1995.
- Petersmann, E.U. (1995) *International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round*, Kluwer Law International.
- PNUE (1995) *Evaluation of the Effectiveness of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, Rapport d'un consultant indépendant à la troisième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle, UNEP/CHW.3/Inf.7.
- PNUE (1995) *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, Environment and Trade Series n° 10, Genève.
- Puckett, Jim (1994) "Disposing of the Waste Trade - Closing the Recycling Loophole", *The Ecologist*, Vol.24, n° 2.
- Rummel-Bulska, Iwona (1996a) "The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal and the Trade and Environment Issue", rapport présenté lors d'une Conférence de la "Global Environment and Trade Study" intitulée "Trade and Environment: Challenges for 1996".
- Rummel-Bulska, Iwona (1996b) "Effectiveness and Monitoring Implementation of and Compliance with the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous wastes and Their Disposal", dans *The Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, Nordic Research Project.
- Sanchez, Roberto (1994) "International Trade in Hazardous Wastes: A Global Problem with Uneven Consequences for the Third World", dans *Journal of Environment and Development*, Vol. 3, n° 1, pages 139-152.
- Sand, P. "Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species", *Green Globe Yearbook 1997*, Fridtjof Nansen Institute, Oslo.

- Sand, P.(ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments*, destiné au Comité préparatoire de la CNUED, publié par Grotius Publications, Cambridge.
- Secrétariat de la Convention de Bâle (1994) *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1989 and Decisions Adopted by the First (1992) and the Second (1994) Meetings of the Conference of the Parties*, Basel Convention Series/SCB n° 94/008, PNUE, Genève.
- Secrétariat de la Convention de Bâle (1994a) *Manual for the Implementation of the Basel Convention*, Basel Convention Series/SCB n° 94/004, PNUE, Genève.
- Secrétariat de la Convention de Bâle (1994b) *Revised Draft Model National Legislation on the Management of Hazardous Wastes and other Wastes as well as on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Other wastes and their Disposal*, Basel Convention Series/SCB n° 94/003, PNUE, Genève.
- Secrétariat de la Convention de Bâle (1995) *Decisions and Report Adopted by the Third Meeting of the Conference of the Parties*, Basel Convention Series/SCB n° 95/003, PNUE, Genève.
- Secrétariat de la Convention de Bâle (1997) *Report of the Twelfth Session of the Technical Working Group*, UNEP/CHW/WG.4/12/10.
- Secrétariat de la Convention de Bâle (1997b) *The Basel Convention: A Global Solution for Controlling Hazardous Wastes*, Nations Unies, New York et Genève.
- Sheehan, James M. (1996) *Trashing Free Trade - The Basel Convention's Impact on International Commerce*, Competitive Enterprise Institute, Washington DC.
- Shende, R. et S. Gorman (1997) "Lessons in Technology Transfer Under the Montreal Protocol", rapport présenté à la Direction de l'environnement de l'OCDE par le Programme Action Ozone du Département de l'industrie et de l'environnement du PNUE.
- Shih, W. "Multilateralism and the Case of Taiwan in the Trade Environment Nexus: the Potential Conflict between CITES and GATT/WTO", *Journal of World Trade*, Vol. 30, n° 3: pages 109-138.
- Slaper, Harry *et al.* (1996) "Estimates of Ozone Depletion and Skin Cancer Incidence to Examine the Vienna Convention Achievements", *Nature*, Vol. 384.
- Slocombe, D. "CITES, the Wildlife Trade and Sustainable Development", *Alternatives* Vol. 16, n° 1, pages 20-30.
- Strohm, Laura A. (1993) "The Environmental Politics of the International waste Trade", *Journal of Environment and Development*, Vol. 2, n° 2.
- Swanson, T. (1993) *The International Regulation of Extinction*, New York University Press, New York.
- Swanson, T. (1994) "Regulating Endangered Species", *Economic Policy: A European Forum*, Vol. 8, n° 1, pages 183-205.

- Szell, Patrick (1991) "Ozone Layer and Climate Change", dans H.P Newhold, W. Lang and K. Zemanek (eds.) *Environmental Protection and International Law*, Graham and Trotman : Londres.
- Szell, Patrick (1996) "Implementation Control: Non-compliance Procedure and Dispute Settlement in the Ozone Regime" dans Lang (1996) *supra*.
- TRAFFIC Europe (1994) *The Implementation and Enforcement of CITES in the European Union*.
- TRAFFIC International (1991) *The Smuggling of Endangered Wildlife across the Taiwan Strait: an investigation*, Cambridge, Royaume-Uni.
- Twum-Barima, Rosalind et Laura B. Campbell (1994) *Protecting the Ozone Layer through Trade Measures: Reconciling the Trade Provisions of the Montreal Protocol and the Rules of the GATT*, Environment and Trade Series, n° 6, PNUE, Genève.
- U. S. General Accounting Office (1995) *Wildlife Inspection : Fish and Wildlife Service's Inspection Program Needs Strengthening*, GAO/RCED-95-8, Washington.
- Ulfstein, Geir (1996) "The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer and the Montreal Protocol" dans Nordic Research Council (1996) *supra*.
- Van Dyke, Brennan (1997) "Effectiveness of Trade and Positive Measures in Multilateral Environmental Agreements: Lessons from the Montreal Protocol", en cours de rédaction pour le PNUE.
- Weiss, Edith Brown, E. et Jacobson, H. (1995) *Strengthening compliance with international environmental accords* dans Young Oran, R. (ed.), *the International Political Economy and International Institutions*, Vol. 2, Cheltenham, Royaume Uni.
- Wells, S. M. et Barzdo J.G. (1991) "International Trade in Marine Species: Is CITES a Useful Control Mechanism?", *Coastal Management* Vol. 19, pages 135-154.
- Wijnstekers, W. (1995) *The Evolution of CITES: a reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, Secrétariat de la CITES, 4<sup>e</sup> édition.
- Wirth, David A. (1996) "Trade Implications of the Basel Convention Amendment Banning North-South Trade in Hazardous Wastes", rapport présenté lors d'une conférence de la Global Environment and Trade Study intitulée "Trade and Environment: Challenges for 1996".
- Wold, C. (1995) "The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora", dans *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, Environment and Trade Series, n° 10, PNUE, Genève.
- World Conservation Monitoring Centre (1996) "The impact of wildlife trade bans (pilot study)", Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, Cambridge, Royaume-Uni.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(22 1999 05 2 P) ISBN 92-64-27130-9 – n° 50922 1999