



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

Distr. : Générale
12 avril 2007

Français
Original: Anglais



**Groupe de travail à composition non limitée des
Parties au Protocole de Montréal relatif à des
substances qui appauvrissent la couche d'ozone**

Vingt-septième réunion

Nairobi, 4-7 juin 2007

Points 10 de l'ordre du jour provisoire*

**Compilation des observations des Parties sur les systèmes de
surveillance des mouvements transfrontières de substances
qui appauvrissent la couche d'ozone (décision XVIII/18)**

**Etude de faisabilité sur la mise en place d'un système de surveillance
des mouvements transfrontières de substances qui appauvrissent la
couche d'ozone entre les Parties**

Note du secrétariat

L'annexe à la présente note contient le résumé de l'étude de faisabilité sur la mise en place d'un système de surveillance des mouvements transfrontières de substances qui appauvrissent la couche d'ozone entre les Parties, lequel a été présenté à la dix-huitième Réunion des Parties au Protocole de Montréal dans le document UNEP/OzL.Pro.18/6. Le rapport complet sur l'étude, mentionné dans les deux communications datées du 24 novembre 2006 et du 19 février 2007 adressées aux Parties par le secrétariat, est disponible sur le site Internet du Secrétariat de l'ozone à l'adresse suivant : http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/18mop/ODS-Tracking-September-2006-1.pdf.

Le résumé est présenté pour information aux Parties tel qu'il a été soumis par le consultant et n'a pas été revu par les services d'édition du secrétariat.

* UNEP/OzL.Pro.WG.1/27/1.

Annexe

Résumé de l'étude de faisabilité sur la mise en place d'un système de surveillance des mouvements transfrontières de substances qui appauvrissent la couche d'ozone entre les Parties

Ce document synthétise le rapport présentant l'étude de faisabilité sur la mise en place d'un système de surveillance des mouvements transfrontières de substances qui appauvrissent la couche d'ozone entre les Parties au Protocole de Montréal. Ce rapport a été établi conformément au cadre convenu par les Parties dans la décision XVII/16. La majeure partie des travaux menés dans le cadre de cette étude a consisté en une série d'entretiens approfondis avec des représentants gouvernementaux et le personnel du secteur industriel, visant à analyser les dispositifs de surveillance existants et à recueillir leurs points de vue sur des options potentiellement réalisables. L'étude a été distribuée aux Parties en tant que document de travail à l'intention de la dix-huitième Réunion des Parties. Les numéros de chapitre et de section indiqués dans le résumé ci-dessous font référence aux chapitres et sections du rapport.

Généralités (chapitre 2)

L'objectif principal de l'étude est de proposer des systèmes de surveillance susceptibles de freiner le commerce illicite de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Ce commerce illicite, qui porte principalement sur les CFC, les mélanges et les produits contenant des CFC, est source de préoccupations croissantes depuis sa découverte au milieu des années 1990. Ne concernant à l'origine que les pays non visés à l'article 5 en phase finale d'élimination complète des CFC, le commerce illicite s'est répandu à l'ensemble des pays en développement. Selon les estimations, il correspondrait actuellement à un volume équivalent à 10 à 20 % du commerce licite. Le volume annuel estimé de CFC échangés de façon illicite est de 7 000 à 14 000 tonnes, représentant une valeur approximative de 25 à 60 millions de dollars.

Indépendamment des problèmes posés par le commerce illicite, le suivi des mouvements légitimes de marchandises est, en soi, une tâche des plus complexes. La surveillance du commerce est pourtant essentielle en vue d'assurer le respect du Protocole de Montréal, qui définit la « consommation » comme la « production augmentée des importations, déduction faite des exportations ». Une partie doit donc impérativement disposer de données correctes sur les importations et les exportations pour savoir si elle respecte ou pas les calendriers d'élimination.

L'ampleur du commerce est un facteur déterminant pour la mise en place de tout système visant à surveiller les mouvements commerciaux. En ce qui concerne les CFC, les données commerciales de 2004 émanant des 132 pays qui ont déclaré avoir consommé ces produits chimiques (mais n'en ont pas produit), permettent d'estimer le volume des importations à environ 16 conteneurs par an. Près de cinquante pays ont reçu moins d'un conteneur de CFC par an et une centaine de pays ont reçu moins d'un conteneur de CFC par mois en moyenne. Quatre pays seulement (l'Indonésie, le Nigeria, l'Iran et le Brésil), qui ensemble représentent plus de 35 % de la consommation globale, ont reçu plus de 100 conteneurs de CFC dans l'année.

Les systèmes de surveillance et leurs lacunes (chapitres 3 et 4)

Les « systèmes de surveillance des mouvements transfrontières » ou « systèmes de traçage » se présentent sous des formes très variées. Les systèmes d'octroi de licences d'importation et d'exportation (nationaux et internationaux), les systèmes d'échange d'information, les réglementations relatives à l'étiquetage et au marquage, et les codes douaniers jouent tous un rôle déterminant dans la surveillance des mouvements transfrontières de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Des problèmes au niveau de la conception ou de l'application peuvent également entraîner tous ces dispositifs vers l'échec, ouvrant ainsi la voie à des mouvements commerciaux échappant à tout cadre réglementaire, non déclarés ou faisant l'objet d'une notification erronée; d'autres faiblesses sont liées aux problèmes plus généraux que pose la surveillance du commerce international.

La communication des données est un aspect essentiel du fonctionnement efficace du Protocole de Montréal. Un certain nombre de doutes demeurent néanmoins quant à la qualité des données d'origine recueillies par les Parties et communiquées au Secrétariat de l'ozone. En 2004, par exemple, le rapport de l'Equipe spéciale du Groupe d'évaluation technique et économique sur les besoins intérieurs fondamentaux a identifié des faiblesses significatives dans la communication des données par les Parties. La même année, un exercice de contre-vérification portant sur les données relatives aux importations et aux exportations communiquées au Secrétariat a révélé des écarts de 5 % en moyenne entre le volume total des importations et celui des exportations, atteignant 74 % dans un des cas relevés; en ce qui concerne les CFC, la moyenne des écarts s'élevait à près de 13 %.

Les grandes variations qui existent entre les différents systèmes de **dénomination et d'étiquetage** des substances réglementées dans le cadre du commerce international compliquent la tâche des douaniers et des responsables de l'ozone chargés d'identifier la nature des biens importés dans leur pays. Les risques d'étiquetage falsifié sont également importants. De même, **la complexité des codes douaniers** s'appliquant aux substances appauvrissant la couche d'ozone, particulièrement en ce qui concerne les mélanges, peut engendrer des erreurs lors de l'identification d'un produit et de l'enregistrement des importations et des exportations. Les analyses de données relatives aux importations révèlent de nombreux cas de description erronée et de codification incorrecte des importations.

Bien que **les systèmes nationaux d'octroi de licences** constituent le principal instrument utilisé par les Parties au Protocole de Montréal aux fins de la réglementation des importations et des exportations, peu d'efforts ont été fournis en vue d'évaluer l'*efficacité* de ces systèmes et de savoir s'ils fonctionnent selon les modalités prévues. Les quelques analyses réalisées à partir des données sur les importations et les exportations dans un nombre restreint de pays illustrent de grands écarts majeurs entre les chiffres d'importations et d'exportations – par exemple, on note un écart s'élevant à 2 000 tonnes de CFC par an entre les données fournies par des partenaires commerciaux de l'Asie et du Pacifique. Plusieurs raisons peuvent expliquer l'échec des systèmes d'octroi de licences :

- Les systèmes d'octroi de licences varient énormément d'un pays à l'autre. Il n'existe pas de système uniforme, à l'image de ceux qui existent dans le cadre d'autres accords internationaux. Certaines catégories de substances réglementées ne sont souvent pas prises en compte, en dépit des obligations stipulées par l'Amendement de Montréal.
- Les systèmes d'octroi de licences d'exportation font défaut dans de nombreux pays, de nouveau en dépit des obligations stipulées par l'Amendement de Montréal.
- Les problèmes de communication entre les différentes institutions compétentes, principalement les organismes responsables de la réglementation des substances appauvrissant la couche d'ozone et les services des douanes, peuvent faire obstacle au bon fonctionnement des systèmes.
- La communication entre les institutions des divers pays s'avère encore plus difficile; en particulier, les services douaniers vérifient très rarement, voire jamais, que les données qu'ils enregistrent comme importations en provenance d'un pays donné correspondent aux données enregistrées comme exportations dans cet autre pays.

La réglementation du commerce de transit est également source de difficultés; à la différence de certains accords internationaux, le Protocole de Montréal ne contrôle pas le commerce de transit. Alors que le traitement appliqué au transbordement (qui n'est pas soumis à notification) devrait être différencié du traitement appliqué à l'importation et à la réexportation (soumises à notification comme transactions distinctes), les faits suggèrent une confusion généralisée entre les deux types d'opérations. En outre, les zones de libre-échange permettent aux mouvements de substances qui appauvrissent la couche d'ozone d'échapper à toute forme de suivi ou à tout cadre réglementaire. Le statut des territoires d'Outre-Mer des Parties non visés à l'article 5, constituant souvent des points de transit majeurs, prête également à confusion.

L'ensemble de ces problèmes se manifestant dans le cadre d'échanges commerciaux réguliers, licites, et exempts de toute intention d'induire les autorités en erreur, il n'est pas surprenant que des procédures similaires soient employées dans le cadre du commerce illicite. Les méthodes pouvant être utilisées pour transporter illégalement des produits relèvent de cinq catégories principales : l'infraction, la dissimulation, l'étiquetage trompeur, le camouflage et le détournement. Toutes ont été observées ces dernières années dans différentes régions du monde.

Enseignements tirés des autres systèmes internationaux (chapitre 5)

La question du suivi et du contrôle des mouvements transfrontières concerne de nombreux accords et systèmes internationaux. Le présent document analyse neuf accords ainsi qu'un groupe de mesures volontaires du secteur industriel, et en tire les leçons à l'intention du Protocole de Montréal :

- Systèmes efficaces d'octroi de licences. La plupart des accords étudiés gèrent un système de licences de façon efficace, sans excès de bureaucratie, alors même que le volume des expéditions placées sous leur mandat est beaucoup plus important que celui relevant du Protocole de Montréal.
- Système uniforme d'octroi de licences. La majorité des accords ont mis en place un système unique entre les Parties, généralement assorti d'un modèle uniforme de permis ou de licence.
- Suivi et enregistrement des exportations. Le Protocole de Montréal se démarque des autres accords internationaux possédant un système d'octroi de licences en ce qu'il ne prévoit pas la surveillance systématique des exportations.
- Permis de transit obligatoires. Au titre de certains accords, il incombe aux pays de transit d'imposer la présentation de permis ou certificats.
- Contre-vérification. En vue de tester le bon fonctionnement d'un système, il est essentiel de procéder à la contre-vérification des licences d'importation et d'exportation, ainsi qu'à la comparaison des données, certains accords utilisant cette méthode de façon systématique.
- Rôle central du secrétariat. Un certain nombre de secrétariats d'accords, ou instances connexes, jouent un rôle de coordination central en matière de collecte d'exemplaires de tous les permis et licences délivrés et utilisés. Cela facilite grandement le transfert d'information entre pays et présente, tout au moins, l'avantage de permettre l'analyse centrale des données et leur double vérification.
- Vérification indépendante. Certains accords ont intégré des moyens externes de vérification des données ou des licences.
- Processus de révision. Plusieurs accords ont mis en place un processus de révision périodique de la performance et de la pertinence des réglementations nationales, de manière à assurer que le système continue de fonctionner de façon satisfaisante.
- Systèmes de consentement préalable. Plusieurs accords imposent de façon explicite, selon des modalités différentes, le consentement préalable en connaissance de cause pour tout mouvement transfrontière de produits réglementés. Ces systèmes semblent bien fonctionner dans la pratique.
- Rôle de l'industrie. Dans certains cas, l'industrie peut être appelée à jouer un rôle au sein même du système d'octroi de licences; dans d'autres cas, son rôle consiste à gérer des systèmes volontaires de certification parallèlement aux mesures gouvernementales.

Le suivi efficace des mouvements transfrontières de substances qui appauvrissent la couche d'ozone repose sur une collaboration effective avec les autorités douanières. Les Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement de l'Organisation mondiale des douanes jouent un rôle crucial en matière de surveillance des échanges commerciaux transfrontières et de détection du commerce illicite. Le projet « Operation Sky-Hole-Patching » du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, qui vise à mettre en place un système de notification et de surveillance destiné à assurer le suivi des expéditions suspectes de substances réglementées en Asie et dans le Pacifique est une initiative d'importance capitale, fournissant un modèle de grande valeur pour les autres régions.

Options (chapitres 6 et 7)

Ces deux derniers chapitres envisagent les diverses options que les Parties au Protocole de Montréal pourraient adopter. Le chapitre 6 recense une série d'éléments individuels, susceptibles d'être mis en place par les Parties de façon unilatérale. Le chapitre sept examine quant à lui la façon dont plusieurs de ces éléments peuvent être regroupés pour créer des systèmes cohérents mis en œuvre à court, moyen et long terme. Les actions proposées sont résumées ci-dessous.

Actions immédiates

Ce premier groupe inclut des activités réalisables à très court terme, adaptées aux structures existantes et n'impliquant aucune augmentation notable des ressources, ni d'amendement au Protocole. Ce groupe comprend différentes actions à divers niveaux, dont certaines ayant déjà été entreprises.

- Appliquer pleinement la nouvelle obligation de communication des destinations de toutes les exportations de substances appauvrissant la couche d'ozone. Analyser les problèmes rencontrés et identifier les meilleurs mécanismes de diffusion de l'information auprès des Parties (par exemple, en lot ou expédition par expédition) (section 6.1.2.)
- Améliorer la qualité des informations relatives à la dénomination, la codification et l'étiquetage, particulièrement en ce qui concerne les mélanges contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone (section 6.2.1.)
- Prendre des mesures stimulant la mise en place de systèmes internes de suivi (au sein de l'entreprise), pour les cylindres par exemple (section 6.2.1.)
- Appliquer pleinement l'obligation énoncée par le Protocole de Montréal de mettre en place un système d'octroi de licences s'appliquant à toutes les catégories de substances appauvrissant la couche d'ozone, y compris les mélanges et les substances réglementées récupérées (section 6.3.1.)
- Appliquer pleinement les dispositions du Protocole de Montréal imposant l'inclusion de licences d'exportation à tous les systèmes d'octroi de licences (section 6.3.2.)
- Mettre en place des systèmes de contre-vérification de toutes les données sur les exportations et les importations, par pays et par expédition – ce qui revient, dans les faits, à appliquer pleinement les dispositions de la décision IX/8 (section 6.3.3.)
- Mieux utiliser les réseaux régionaux de responsables de l'ozone et de douanes, de manière à stimuler une prise de conscience et à disséminer des exemples de meilleures pratiques en matière de systèmes d'octroi de licences (section 6.3.4.)
- Assurer une communication effective dans la gestion des systèmes d'octroi de licences à l'échelon national, notamment en encourageant l'adoption de mémorandums d'accords entre les principaux organismes compétents (section 6.3.5.)
- Adopter une définition claire et précise des termes « transbordement » et « réexportation » (section 6.4.1.)
- Clarifier le statut des zones de libre-échange (section 6.4.2.)

Options à moyen terme

Ce second groupe comprend les activités réalisables à un peu plus long terme, mais dont l'exécution pourrait commencer très prochainement. Ces activités imposent la mobilisation de ressources additionnelles, principalement sous forme de temps de travail au Secrétariat ainsi que dans les pays principalement concernés par le commerce des substances réglementées. Elles se développent sur la base des actions immédiates susmentionnées.

- Réviser les systèmes de collecte et de communication des données en vue d'identifier et d'éliminer les erreurs et d'améliorer la qualité des données communiquées, particulièrement celles qui concernent les mélanges contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone. Ce travail implique la réalisation d'études approfondies sur la communication des données dans les régions à très haut risque. (section 6.1.1.)
- Encourager les services des douanes à procéder à des recherches sur les sites sensibles du commerce illicite et sur les chaînes d'approvisionnement, sur la base du modèle fourni par le projet « Operation Sky-Hole Patching » (section 6.1.1.)
- Améliorer les systèmes de contre-vérification des exportations et des importations par pays et par expédition, au moyen d'un mécanisme central d'échange d'informations (sections 6.1.2 et 6.3.3.)
- Encourager le partage des données commerciales émanant de l'industrie avec le Secrétariat de l'ozone ou d'autres instances compétentes, sous réserve de la protection des informations commerciales confidentielles (section 6.1.3.)

- Réaliser une étude de faisabilité sur les coûts et les implications d'un nouveau système centralisé de collecte et d'analyse des données commerciales, qui s'inspire de sources multiples et qui permette une analyse plus ciblée des flux commerciaux (section 6.1.4.)
- Encourager la standardisation des normes de l'industrie sur la dénomination et l'étiquetage des fûts (section 6.2.1.)
- Promouvoir l'adoption de réglementations nationales interdisant les conteneurs non réutilisables dans les régions où cette option est appropriée (par exemple, dans les régions à forte densité de population possédant des réseaux de transport de bonne qualité) (section 6.2.2.)
- Promouvoir des systèmes permettant d'inscrire sur une « liste noire » les entreprises connues pour leurs activités commerciales illicites, et/ou de regrouper sur une « liste blanche » les entreprises réputées pour leur attitude légitime et responsable (section 6.2.2.)
- Encourager l'élaboration de sous-rubriques détaillées dans les codes douaniers au niveau national et recueillir les informations permettant d'évaluer le degré d'effort réellement fourni en la matière (section 6.2.3.)
- Clarifier les éléments essentiels minimaux à intégrer aux systèmes d'octroi de licences, entérinés par une décision des Parties, et redoubler d'efforts en vue de promouvoir les meilleures pratiques en matière de systèmes d'octroi de licences et de programmes de formation compréhensifs (section 6.3.4.)
- Évaluer le fonctionnement actuel des systèmes d'octroi de licences, identifier les erreurs majeures au niveau des données et tenter de les éliminer (section 6.3.6.)
- Analyser l'ampleur du commerce de transit (transbordement, importations et réexportations) dans les régions à risques (section 6.4.1.)
- Analyser l'impact des territoires d'Outre-Mer relevant des Parties non visées à l'article 5, mais situés dans des régions composées en majorité de Parties visées à l'article 5, sur le commerce des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (section 6.4.3.)
- Encourager la mise en place d'un système facultatif de consentement préalable s'appliquant aux régions à risques, telles que l'Asie du Sud et du Sud-Est, et/ou se concentrant sur les plus grands producteurs et les pays consommateurs (section 6.5.1.)

Options à long terme

Ce dernier groupe comprend les activités uniquement réalisables à long terme, sur une période de quelques années. Elles ne concernent donc pas spécialement les CFC, dont la date d'élimination est fixée à 2010. La réalisation de ces activités implique l'adoption d'un certain nombre de décisions par les Parties et, dans un cas précis, l'amendement du Protocole ainsi que l'adoption de législations nationales additionnelles. Le plus souvent, les actions à entreprendre reposent sur la mise en oeuvre effective des étapes mentionnées dans les deux sections précédentes. L'efficacité d'un système de consentement préalable, par exemple, dépend largement du bon fonctionnement des systèmes existants d'octroi de licences.

- Poursuivre les efforts en vue d'améliorer la collecte et la communication des données, notamment les efforts de vérification indépendante des données dans les cas des erreurs les plus graves (section 6.1.1.)
- Mettre en place un nouveau système centralisé de collecte et d'analyse des données commerciales, qui s'inspire de sources multiples et qui permette une analyse plus ciblée des flux commerciaux (section 6.1.4.)
- Intégrer les mouvements de transit (transbordements) aux systèmes d'octroi de licences, éventuellement au moyen de l'amendement de l'article 4B du Protocole (section 6.4.1.)
- Adopter un système officiel de consentement préalable (ce qui implique l'amendement du Protocole) s'appliquant également aux licences d'exportation et de transit, et qui, dans l'idéal, reposerait sur un système uniforme d'octroi de licences et sur des communications effectives entre pays. Ce schéma implique l'élargissement des responsabilités du Secrétariat, qui jouera un rôle central de mécanisme d'échange d'information (sections 6.5.2 et 6.3.4.)