

Proposition des États-Unis d'Amérique
Une approche élargie : La structure programmatique et organisationnelle relative au mercure (Programmatic and Organizational Structure on Mercury (POSM))
Un instrument global et stratégique pour le mercure sur une base volontaire

Préface

Divers gouvernements ont discuté d'approches globales relatives au mercure depuis plusieurs années maintenant sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et, en 2005, ceux-ci ont créé le Partenariat global du PNUE sur le mercure. Ces discussions sur le mercure se sont poursuivies dans le cadre du Groupe de travail ad hoc à composition non limitée parrainé par le PNUE (Ad Hoc Open Ended Working Group (AHOEWG)), au sein duquel certains gouvernements préconisent des approches plus vigoureuses sur une base volontaire alors que d'autres plaident en faveur d'un traité nouveau ou déjà existant afin de relever le défi du mercure. Aux fins d'examen par l'AHOEWG, les États-Unis proposent, pour lutter contre la contamination au mercure, les éléments suivants s'appuyant sur un cadre élargi et une base volontaire. Nous pensons que ce cadre créera un véhicule permettant des actions et des progrès continus, lesquels capitaliseront sur plusieurs initiatives importantes lancées par le PNUE, telles que l'Évaluation mondiale du mercure de 2002, le Rapport sur le commerce de 2006, la création du Cadre général pour le Partenariat global sur le mercure assorti de buts et objectifs sectoriels, de même que le Projet d'étude sur les émissions de 2008.

Introduction

Les États-Unis proposent que les discussions de l'AHOEWG portent sur les mérites d'un cadre renforcé, la structure programmatique et organisationnelle relative au mercure (POSM), et que cette approche soit portée à l'attention du Conseil de gestion (CG) du PNUE en février 2009 aux fins d'examen. Suite à son adoption par le CG, l'approche pourrait être immédiatement mise en œuvre, créant ainsi les conditions pour une coopération internationale et un renforcement des capacités de manière rapide et focalisée, de même qu'un financement et des engagements majeurs en faveur de réductions du mercure.

Il existe plusieurs autres exemples d'instruments opérant sur une base volontaire couronnés de succès, tels que l'Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2007, remarquable pour sa viabilité et sa solidité, ainsi que le Group on Earth Observations (GEO) (Groupe d'observation globale de la terre), un système international de coordination et de surveillance. Ces accords constituent des systèmes efficaces, opérant sur une base volontaire, qui aident les gouvernements nationaux souhaitant renforcer leur protection environnementale par le biais d'une coopération internationale. A cet égard, tant GEO que l'Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts constituent des modèles utiles aux fins de l'établissement d'un mécanisme de lutte contre la contamination au mercure.

Le PNUE pourrait opter en faveur d'un modèle similaire pour la pollution au mercure, en renforçant le cadre du Partenariat convenu par le biais d'une nouvelle négociation visant à déboucher sur un instrument détaillé sur une base volontaire, à composition intergouvernementale non limitée, doté d'une instance d'exécution restreinte mais équilibrée, ainsi qu'une structure de réunions efficace assortie d'une liste des responsabilités clés. Le « processus de négociations » pourrait déboucher sur la production d'un certain nombre de documents visant à appuyer et élargir le cadre actuel, tels qu'une déclaration politique, un mandat, et un programme de travail pour

répondre aux besoins en matière de renforcement des capacités et de financement. Le PNUE, le Partenariat sur le mercure, des organisations internationales et régionales, ainsi que d'autres agences d'exécution seraient mis à contribution pour réaliser les buts de la POSM. En outre, la POSM établirait un fonds dédié, à participation volontaire et financé par les économies avancées et les principales économies émergentes. Ce fonds aurait un rôle complémentaire vis-à-vis d'autres mécanismes de financement établis tels que le FEM et le QSP.

En quoi consisterait la décision du CG ?

- La résolution comprendrait :
 - Une déclaration d'engagements politiques
 - Une articulation de la justification scientifique en faveur d'un complément d'action sur le mercure
 - Une réitération du soutien en faveur du Partenariat, de son Groupe consultatif, et des plans d'affaires et programmes de travail existants
 - Une reconnaissance du besoin de soutien accru en faveur des pays en voie de développement
 - Une invitation envoyée aux signataires de la Convention de Rotterdam, dans laquelle ces derniers seront conviés à soumettre la documentation appropriée afin de lancer le processus aboutissant à l'établissement de procédures de consentement éclairé pour le mercure élémentaire, lesquelles permettent à un pays de renforcer sa capacité de contrôle sur le flux du mercure sur son territoire.

- La POSM pourrait développer les thèmes suivants : (voir Annexe I pour de plus amples détails)
 - Des buts chiffrés et à court terme en matière d'émissions globales et de réduction de l'usage
 - Des engagements en faveur de l'élaboration de plans d'action et de buts sectoriels spécifiques
 - Une source de financement dédiée afin d'aider les pays en développement à réaliser leurs buts
 - Des dispositions prévoyant la soumission d'un rapport annuel pour tous les domaines couverts par la POSM
 - L'organisme dirigeant et le calendrier des réunions
 - Le secrétariat

Quels sont les avantages de la POSM ?

- Incorporation du travail important du Partenariat sur le mercure au sein d'une structure renforcée
- Promotion d'une action immédiate et globale dans des domaines prioritaires grâce à un mécanisme ciblé
- Encouragement d'une action véritablement globale en employant une structure à laquelle tous les gouvernements peuvent participer de plain-pied
- Canalisation de fonds supplémentaires vers la mise en œuvre grâce à une infrastructure plus légère et des frais généraux réduits
- Orientation des fonds vers des domaines prioritaires requérant le plus d'action pour produire des bénéfices environnementaux globaux et protéger la santé humaine
- Possibilité accordée aux pays d'identifier les domaines où un progrès maximum peut être réalisé grâce à un dispositif souple

Quelles sont les actions susceptibles d'être engagées par la POSM ?

Émissions

- Développement et mise en application de lignes d'orientation relevant des meilleures technologies existantes/meilleures pratiques environnementales dans des secteurs clés générant les plus fortes émissions, notamment la combustion, la fonderie, la production de ciment, l'incinération, et des processus industriels utilisant du mercure.
- Appui à l'objectif de l'ONUDI de 50 pour cent de réduction des rejets provenant des mines artisanales d'ici 2015 et élaboration d'un plan d'action pour réaliser cet objectif.
- Mise en application d'activités et de technologies afin de réaliser des objectifs propres à chaque pays, sectoriels et/ou mondiaux, liés à des réductions flexibles à base de MTE/MPE et reflétant les conditions de base appropriées/progrès obtenus à ce jour.

Demande globale en produits et processus

- Accord concernant un but de réduction globale de la demande d'utilisation du mercure dans des produits et processus, fondé sur des possibilités identifiées de réductions.
- Développement d'instruments d'information concernant la disponibilité et le coût de produits alternatifs afin de faciliter la réalisation des objectifs.
- Développement et mise application d'orientations fondées sur les meilleures pratiques pour la réduction/élimination de l'utilisation du mercure dans l'industrie et les mines artisanales, y compris un soutien accordé au but de l'ONUDI de réduction de 50 pour cent de la demande en mercure dans les mines artisanales d'ici 2017.
- Engagement pour prévenir la construction de nouvelles installations de production des chlorures alcalins à cellule de mercure.

L'offre

- Élaboration de meilleures pratiques pour la capture et la réutilisation du mercure et, le cas échéant, accord concernant la mise en application des meilleures pratiques, y compris pour le stockage et la séquestration fiables des excédents de mercure.
- Plan stratégique pour mettre fin à l'exploitation minière primaire, assorti de préconisations sur la manière d'améliorer la viabilité de sources de mercure préférables pour l'environnement.
- Invitation aux signataires de la Convention de Rotterdam afin d'encourager de nouvelles actions sur le mercure.

ANNEXE I

En quoi consisterait la POSM de manière détaillée ?

Nous sommes disposés à discuter plus avant de la structure de la POSM, laquelle pourrait se conformer au modèle esquissé ci-dessous :

Portée des travaux

- Identification des domaines prioritaires pour la coopération et l'assistance internationales, tels que les émissions et l'offre, en utilisant la décision 24/3 du CG comme base.
- Identification de domaines complémentaires d'assistance technique et de partage des meilleures pratiques par rapport aux priorités nationales, notamment en ce qui concerne les sites contaminés.
- Invitation au PNUE Produits chimiques de faire office de secrétariat pour la POSM.

Objectifs de réduction du mercure

- Développement d'objectifs et de délais d'exécution en matière de réduction du mercure, éventuellement sur une base sectorielle et inspiré, le cas échéant, par les buts et objectifs existants développés par le Partenariat du PNUE sur le mercure ou d'autres initiatives pertinentes.
- Identification par les gouvernements d'actions nationales prioritaires afin de contribuer aux objectifs de réduction globaux dans des secteurs spécifiques. Possibilité ensuite de mise en œuvre de ces actions dans le cadre de plans d'action nationaux communiqués auprès du Secrétariat, avec rapports d'étape annuels. Des meilleures pratiques ou des technologies équivalentes pourraient être identifiées en tenant dûment compte des circonstances nationales spécifiques.

Plans nationaux

- Conclusion d'un accord international portant sur l'élaboration de plans nationaux contribuant aux objectifs globaux de réduction du mercure. Il faudrait ensuite mettre ces plans à disposition du secrétariat et de communiquer et actualiser sur une base annuelle les informations relatives à la mise à exécution des plans nationaux.

Instance dirigeante – Le Conseil consultatif stratégique sur le mercure

- Établissement d'un Conseil consultatif stratégique sur le mercure (Strategic Mercury Advisory Council (SMAC)) en tant qu'instance dirigeante de la POSM. Tous les gouvernements intéressés seraient libres d'adhérer au Conseil, et ce dernier pourrait tenir des réunions bisannuelles concomitamment avec celles du FMME, et adopter des règles de procédures par voie de consensus de la part des gouvernements à l'occasion de sa première réunion.
- Il appartiendra au SMAC d'établir une instance subsidiaire, à composition équilibrée de 10 pays donateurs et 10 pays bénéficiaires, laquelle se réunira deux fois par année afin de : conseiller le SMAC sur une base régulière ; gérer le fonds POSM ; mettre au point, examiner et approuver les lignes directrices de projet au titre du fonds ; créer des groupes techniques chargés de développer des meilleures pratiques et examiner les Plans nationaux et noter leur état d'avancement par rapport aux objectifs de la POSM. L'instance subsidiaire serait guidée par les travaux du Partenariat et de son Groupe consultatif, ainsi que d'autres institutions pertinentes.

Le Fonds pour le mercure

- Consensus sur un financement annuel d'environ 20 millions de dollars par année¹ au cours des quatre premières années, assujéti ensuite à réexamen tous les quatre ans. Les grandes économies émergentes figureront parmi les contributeurs.

Contribution du Partenariat du PNUE sur le mercure et du Groupe consultatif du partenariat (Partnership Advisory Group (PAG))

- Le Partenariat du PNUE sur le mercure occupera la fonction d'organe d'exécution afin de développer des projets dotés de financements provenant du Fonds sur le mercure ou d'autres sources.
- Reconnaissance du rôle continu du PAG pour l'administration du travail du Partenariat, y compris pour : examen de l'état d'avancement par rapport aux objectifs et aux plans d'affaires ; contrôle de la cohérence d'application des lignes directrices opérationnelles ; comptes rendus d'activités.

Comment est-ce que des projets relevant du Fonds pour le mercure verront le jour ?

En premier lieu, un pays exprimant une demande d'assistance élaborera un Plan national contenant des informations spécifiques sur les réductions qu'il souhaitera réaliser en fonction d'un calendrier spécifique. Le Plan national, lequel pourra être élaboré avec le concours du Fonds pour le mercure en cas de besoin, représentera le consensus national du pays et son engagement vis-à-vis d'une action sur le mercure. Le pays pourra ensuite présenter des projets au Fonds pour le mercure en vue de la mise en œuvre du plan. Les projets devront démontrer des progrès réalisés par rapport au but propre au pays et émaner du pays lui-même, en concertation avec un organisme d'exécution reconnu. De manière similaire aux dispositifs relevant du Fonds multilatéral du protocole de Montréal, un projet constituera un accord contractuel avec le pays bénéficiaire afin de réaliser les réductions spécifiées.

Des Projets pourront aussi être mis au point par les pays par le biais du Partenariat sur le mercure, lequel fera office d'organisme d'exécution sous l'égide du Fonds pour le mercure de la POSM. Les projets déjà lancés ou relevant des plans d'affaires sectoriels du Partenariat se poursuivront.

Les Projets devront faire mention des appuis non financiers et directs provenant des administrations locales (au moins 50%) pour le projet ainsi que des plans visant à assurer la pérennité des progrès réalisés, en identifiant aussi les contributions provenant du secteur privé ou d'ONG, le cas échéant. Un double financement ou un financement ne correspondant pas aux paramètres de l'enquête de base aboutira à la disqualification d'un programme pour de

¹ Le chiffre annuel de 20 millions de dollars est calculé de la manière suivante. Nous partons du postulat qu'un quart des pays remplissant les conditions requises se manifesteront chaque année. Parmi les pays se manifestant, on présume que les deux tiers des requêtes formulées durant les premières années porteront sur des Plans nationaux et des enquêtes et que le tiers restant portera sur la mise en œuvre, sachant que d'importants travaux d'enquête ont déjà été financés par le PNUE. La valeur estimée moyenne de chaque plan/enquête devrait se situer autour de trois cent cinquante mille dollars, et de cinq cent mille dollars pour les projets de mise en œuvre. En outre, des fonds supplémentaires seront requis pour produire la documentation sur les meilleures pratiques et d'autres outils d'assistance technique, portant le budget total approximatif à 16 millions de dollars américains. Les frais de secrétariat et les coûts de réunions devraient se situer autour de 4 millions de dollars par an. On peut prévoir que, une fois le Fonds établi, le rapport entre frais de secrétariat et de mise en œuvre déclinera.

l'assistance. Un non respect des modalités du projet risquerait de compromettre la possibilité de bénéficier de financements ultérieurs, et les décaissements dépendront de la satisfaction des exigences en matière de comptes rendus et de vérifications.