



a toxics-free future

LES REFLECTIONS D'IPEN A PROPOS DE LA PREPARATION DE LA SESSION INC4

Mars 2012

Au moment où les délégués s'apprêtent pour la 4^{ème} session du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure (INC4), IPEN voudrait partager avec eux certaines idées et réflexions. La négociation du traité survient sous fond d'une augmentation rapide du taux de mercure. Les scientifiques constatent que le taux de mercure dans l'Océan Pacifique a augmenté de 30% au cours des 20 dernières années et si aucune mesure n'est prise, le taux de mercure augmentera de 50% au cours des quelques prochaines décennies. En effets si les mesures ne sont pas prises pour renverser cette tendance, les scientifiques estiment que l'Océan Pacifique sera deux fois plus pollué par le mercure en 2050 plus qu'il ne l'était en 1995. Ceci affectera négativement la quantité de mercure contenu dans les poissons, une source principale de l'exposition humaine. Alors que certains progrès avaient été faits à la session INC3, les mesures non contraignantes sur certains éléments essentiels du traité ajoutées à l'impasse totale sur les émissions et les considérations financières suscitent des inquiétudes à savoir si le traité influencera la tendance croissante du taux de mercure. Si aucune action concrète n'est entreprise pour aborder les sources de contamination par le mercure, le traité pourrait en réalité rendre légitime la hausse des émissions tout en manquant de protéger la santé humaine et l'environnement.

LES EMISSIONS VERS TOUS LES MILIEUX

IPEN croit qu'il est très important que le futur instrument soit un traité de contrôle du mercure dans tous les milieux. Un traité qui se focalise uniquement sur le contrôle des émissions atmosphériques encouragera les opérateurs à réduire leurs émissions atmosphériques de mercure en déviant ces émissions vers le sol, vers le régime hydrographique, et dans les produits. Ceci pourrait aboutir à un traité international qui intensifie en fait la pollution par l'exposition au mercure d'un endroit à l'autre. En plus, le mercure rejeté sur le sol ou dans l'eau pourrait se volatiliser et pénétrer dans l'atmosphère. Au cours de la session INC3, il y avait un soutien ferme pour un article conjoint permettant d'aborder les rejets dans l'atmosphère, sur le sol, et dans l'eau. Cependant, certains pays sont en faveur des articles séparés ou même de la suppression de certains milieux de rejet du traité. La session INC3 a aussi actualisé des propositions pour des mesures volontaires ou extraire des sources de toute considération par les pays qui ont une source d'émission particulière.

Pour que le traité soit significatif et pour qu'il aborde l'augmentation du taux de mercure, les mesures contraignantes seront nécessaires pour les sources humaines d'émission de mercure. Ces mesures pourraient être introduites avec le temps afin d'aborder les préoccupations sur les capacités en utilisant les MTD développées par un comité expert. Les directives des MTD devraient contrôler les émissions de mercure dans l'eau, sur le sol ou dans les produits, accorder la priorité aux alternatives, et doivent être renforcées au fil du temps pour être plus rigoureux. Pour être plus efficace, un seul ensemble de directives des MTD devraient aborder

les émissions d'une source vers tous les milieux au lieu d'avoir trois documents des MTD; un pour l'atmosphère, un pour l'eau, et un pour le sol.

Les émissions provenant de la production du MCV vers tous les milieux devraient être abordées. A ce stade avancé des négociations il semble qu'aucune donnée sur les émissions de mercure et sur les émissions de mercure dans l'environnement provenant de la production du MCV qui utilisent le mercure comme catalyseur n'est encore disponible. En 2008, le PNUE avait estimé que ce processus consommait 770 tonnes métriques de mercure. Compte tenu du fait que seulement environ une moitié de ce mercure consommé a été relevée, la production du MCV pourrait être parmi les plus grands contributeurs à la pollution anthropogénique mondiale par le mercure. A cause du fait que les experts qui ont préparé le rapport n'avaient aucune donnée des émissions à partir duquel ils pouvaient travailler, le rapport du PNUE intitulé *Evaluation du Mercure Atmosphérique mondial* considère les usines de production du MCV comme si elles ne rejettent pas de mercure dans l'atmosphère. Ceci nécessite d'être abordé urgemment au cours de la session INC4. A la session INC3, certaines informations préliminaires au sujet d'une alternative au catalyseur de mercure avaient été présentées au cours de la session technique. IPEN voudrait encourager les gouvernements à demander au Secrétariat de présenter une mise à jour détaillée des alternatives aux catalyseurs de mercure au cours de la session INC4 afin que les délégués puissent utiliser ces informations au cours des débats sur cette source importante d'émission de mercure.

Le traité devrait agir pour réduire les émissions en adoptant une date limite à laquelle l'introduction des procédés de fabrication utilisant le mercure listés à l'annexe D seront interdits. Cette date ne devrait pas être celle d'entrée en vigueur du traité étant donné que ceci permettra tout simplement aux Parties d'augmenter de façon illimitée le nombre de ces usines avant que le traité n'entre en vigueur. Il devrait avoir des limitations et des restrictions claires en ce qui concerne la construction de nouvelles usines de ce genre et en ce qui concerne l'expansion de celles existantes. Si l'on a besoin d'une date limite pour permettre aux pays ayant déjà ces usines de continuer à fonctionner, la date à considérer devrait être celle de la Conférence Diplomatique qui adopte la Convention et non celle de l'entrée en vigueur de la Convention. Finalement, l'approche de deux tiers « les responsables d'émissions cumulées importantes » devrait être éliminée. Sous cette approche, seul un nombre relativement restreint des pays développés et des pays à économies en transition recevront des soutiens importants du mécanisme de financement pour aborder leurs sources émettrices de mercure. Pour d'autres pays, les efforts nationaux pour aborder ces sources pourraient être largement volontaires et non soutenus. Nous croyons que pour que la Convention soit une réussite, elle devrait stimuler l'entière participation de tous les gouvernements intéressés dans toutes les régions. L'article devrait être amendé pour exiger de chaque Partie d'adopter un objectif national pour la réduction et l'élimination de leurs sources émettrices, leurs émissions, et leurs rejets de mercure ; de développer un plan national pour réduire et éliminer ces sources émettrices ; et enfin de mettre son plan en œuvre.

Le mécanisme de financement

IPEN croit qu'un mécanisme de financement convenablement financé et prévisible est important pour la mise en œuvre du traité. Les provisions importantes de la Convention doivent être obligatoires étant donné que les provisions volontaires ne seront pas probablement éligibles pour recevoir le soutien financier à travers un accord dont l'accès aux fonds est lié à la conformité au traité. Il existe des opinions différentes sur les modalités du mécanisme de financement, cependant avant de choisir un mécanisme particulier nous pensons qu'il serait nécessaire de débattre et de se mettre d'accord sur les caractéristiques et les dispositifs que devraient avoir le mécanisme de financement. Parmi les caractéristiques souhaitées nous avons: une institution proactive, la capacité d'accéder aux grandes et aux petites sommes d'argent, la contribution financière provenant du secteur privé, la capacité d'aborder les

facteurs sociaux et économiques compliqués, la capacité de remplir les obligations du traité sans compromettre les objectifs de réduction de la pauvreté, et le financement pour faire avancer les activités avant que les pays ne ratifient le traité. Nous croyons que le mécanisme de financement de la Convention devrait accorder l'accès privilégié aux pays moins développés (PMD) et aux Petits Etats Insulaires en voie de Développement. Ceci pourrait inclure entre autre: l'assouplissement des exigences de co-financement, l'assistance pour le développement des propositions de financement, et une plus grande latitude dans l'éligibilité du projet. Au cours de la session INC3, plusieurs pays ont soutenu un fond indépendant à cause des frustrations avec la FEM et de la bonne expérience avec le FML. Cependant, pour qu'un financement autonome réussisse il doit recevoir des fonds suffisants et doit être soutenable sur le long terme. Un fond autonome sous le contrôle de la CdP qui distribue à la hâte les fonds insuffisants et dont les fonds s'épuisent, réduirait considérablement les efforts faits par les pays en voie de développement et les pays à économie en transition d'aborder les questions liées au mercure. Une autre préoccupation est la viabilité d'établir un fond autonome pour un traité qui aborde une seule substance au moment où il ya une forte pression vers les synergies et l'efficacité des ressources.

Les Plans Nationaux de Mise en Œuvre (PNM)

Pour beaucoup de pays, la préparation d'un PNM est très importante dans l'établissement d'une compréhension détaillée des sources d'émission sur le plan national. L'expérience de la Convention de Stockholm montre que la disponibilité des fonds de préparation du PNM était primordiale pour permettre la ratification et la mise en œuvre de la Convention. Cependant, à la session INC3 certains pays ont proposé que la préparation du PNM en elle-même devrait être volontaire. Si ceci est approuvé, la préparation du PNM ne pourrait pas être considérée comme une activité de conformité et pourrait ne pas être automatiquement éligible au soutien financier. Ceci pourrait probablement affecter négativement la capacité des pays en voie de développement d'établir des priorités, les empêcher d'apporter les plus importantes provisions du traité dans le régime de conformité, et les rendre non éligibles au soutien du mécanisme de financement. Les PNM peuvent jouer un rôle important dans la sensibilisation des ministères aux questions liées au mercure et rehausser la priorité d'une gestion saine des substances chimiques à travers l'institution des points focaux et le développement d'un panel national d'experts. Le PNM devrait comprendre un inventaire des sources d'approvisionnement en mercure, les sources émettrices, les déchets contenant du mercure, et les sites contaminés par le mercure. Un toolkit amélioré du PNUE pourrait être utile aux Parties dans l'identification et la quantification de leurs sources émettrices de mercure et leurs rejets de mercure. Les différents Plans d'Action Nationaux exigés sous des articles différents pourraient constitués des chapitres dans les PNM. En plus, les activités facilitatrices seront un aspect important du traité sur le mercure. Les PNM sont une donnée tangible et logique provenant des activités habilitantes qui aident à établir les priorités du pays et ouvre la voie pour la mise en œuvre effective du traité. L'assistance technique accordée aux pays en préparation de leurs PNM pourrait aider à établir le plan directeur d'un pays sur la base des données tangibles. Finalement, les PNM ont aussi pour rôle d'aider le plus grand nombre de gens à comprendre et à soutenir les objectifs de mise en œuvre nationale en impliquant la société civile dans leur formulation et dans leurs exécutions.

Les Sites Contaminés

A l'origine, la tragédie de Minamata a été causée par la pollution de la Baie de Minamata par une usine de production de l'acétaldéhyde utilisant le mercure comme catalyseur. Ceci a donné lieu à un vaste site contaminé aux conséquences dévastatrices. En dépit de cette triste leçon apprise de l'histoire, la session INC3 a proposé une approche totalement volontaire pour aborder la question des sites contaminés par le mercure et a semblé ignorer le problème de l'indemnisation des victimes de la contamination par le mercure. Ceci diminue les efforts pour contrôler la pollution mondiale par le mercure, étant donné que les sites contaminés détruisent

à la fois les communautés environnantes et contribuent à l'exposition au mercure à l'échelle mondiale. En plus, une approche volontaire fait en sorte que les efforts des Parties pour aborder le problème des sites contaminés soient placés hors du régime de conformité de la convention et ainsi les rendent non éligibles au soutien du mécanisme de financement. IPEN croit que les Parties devraient être contraintes d'identifier les sites contaminés et de faire une première caractérisation de ceux-ci. La responsabilité première des indemnisations et la dépollution des sites devraient se reposer sur les parties responsables, mais le traité devrait aussi inclure des provisions pour promouvoir la coopération internationale afin d'aborder les sites les plus problématiques où la partie responsable ne peut être identifiée, là où la partie responsable manque le niveau de ressources et de technologies appropriées. Sous l'actuel texte de l'avant-projet du traité, un site contaminé tel que celui de Minamata pourrait être ignoré étant donné qu'il n'y aurait aucune obligation à l'identifier, à le décontaminer, ou à prendre en charge les victimes. Il serait déshonorable de nommer un traité international pour le contrôle du mercure *la Convention de Minamata* si le texte lui-même favorise l'apparition des futures tragédies de Minamata.

Extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or (EMAPO) et l'exploitation minière à grande échelle

Alors qu'elle est décrite comme la plus grande réussite de la session INC3, d'importants travaux restent à faire pour aborder cette importante source d'émission de mercure. De nos jours, l'on ne sait pas si les Parties devraient ou doivent prendre des actions pour aborder l'EMAPO. Le texte actuel ignore la pollution répandue causée par l'EMAPO et les activités pratiquées ont été ôtées comme une source émettrice de mercure des annexes F et G. Prenant en compte la gravité de l'exposition et des émissions provenant de l'EMAPO, une approche volontaire n'est pas une action significative sous le traité. Chaque Partie devrait être contrainte d'éliminer les pratiques listées au paragraphe 1b de l'annexe E étant donné qu'elles sont les pires pratiques qui émettent les quantités les plus importantes de la pollution par le mercure. Les mesures contraignantes devraient inclure un plan d'action national qui comprend la prévention à l'exposition des populations vulnérables et une stratégie de la santé publique. L'importation du mercure pour l'EMAPO devrait être interdite afin de prévenir un autre empoisonnement des miniers, des enfants, des femmes, et d'autres tels que les pêcheurs dont les occupations sont détruites par le mercure. Les actions des pays au sujet de l'EMAPO devraient être identifiées et mises en œuvre selon un plan d'action national qui fait partie du PNM de ce pays.

L'Exploitation minière à grande-échelle semblait avoir attiré peu d'attention à la session INC3 malgré sa très grande contribution aux émissions de mercure. Le PNUE estime qu'environ 15% de toutes les sources d'émissions anthropogéniques de mercure proviennent des émissions non intentionnelles de mercure associées à l'exploitation minière des métaux à l'échelle industrielle et les opérations de raffinage et les installations de raffinage. Pour cette raison, le PNUE a développé un toolkit pour l'identification et la quantification des émissions de mercure qui incluent la production primaire des métaux comme une source qui doit être identifiée dans un inventaire nationale du mercure. Il est probable que la pollution par le mercure qui émane directement de l'exploitation des minerais de métaux a été sous évaluée. Par exemple aux USA, la quantité totale des émissions et des transferts de mercure signalée en 2008 provenant de toutes les installations d'exploitation des minerais de métaux s'élevait à 2,486 tonnes métriques. Une quantité importante de cette pollution est restée sur le site et a été déversée sur le sol. Ceci implique que le total global de mercure contenu dans tous les déchets issus des rejets de l'exploitation minière provenant de toutes les opérations d'exploitation minière passée et présente des minerais de métaux doivent être extrêmement importants. Ces déchets sont continuellement soumis aux intempéries et à d'autres processus naturels qui donnent certainement lieu à des grandes émissions atmosphériques qui ne sont pas enregistrées, des déversements d'eau, et d'autres émissions de mercure provenant des déchets miniers. L'exploitation minière des métaux ferreux et non ferreux devrait être incluse comme une

catégorie de source à l'annexe F et être prise en compte dans un traité qui aborde les rejets vers tous les milieux comme décrit ci-dessus.

Les déchets

IPEN croit que le traité sur le mercure devrait avoir des provisions obligatoires spécifiques au sujet des déchets contenant du mercure et ne pas simplement déléguer sa responsabilité au sujet de cette question importante à la Convention de Bâle. La protection de la santé humaine et de l'environnement n'est pas un objectif propre à la Convention de Bâle et elle n'aborde pas pleinement les questions liées à la manipulation, à la collecte, et au rejet, ou au transport des déchets de mercure domestique. Le traité devrait retenir une liste des techniques appropriées pour le traitement des déchets contenant du mercure et définir des niveaux d'efficacité pour ces techniques dans les directives des MTD/MTP. Les valeurs minimales devraient être définies y compris une valeur de protection sanitaire qui définit les déchets comme étant dangereux. Les provisions additionnelles devraient inclure les exigences de minimiser au maximum et de prévenir la production des déchets contenant du mercure; les mesures de responsabilité et d'indemnisation; l'exigence d'un plan d'action national incorporé dans le PNM du pays ; et l'application du Principe Pollueur Payeur étant donné que plusieurs pays reconnaissent que le secteur privé a un rôle financier important à jouer dans le traité. Le transport des déchets des pays développés vers les pays en voie de développement devrait être interdit et le transport entre les autres pays ne devrait se faire qu'avec le consentement du pays importateur pour s'assurer qu'il existe des structures suffisantes pour s'occuper des déchets et prévenir les rejets des déchets et plus tard les dégâts sur la santé humaine et l'environnement.

Nommer le traité

La proposition de nommer le traité international sur le mercure, *la Convention de Minamata* est très significative. IPEN croit que nommer le traité international de contrôle du mercure *la Convention de Minamata* relierait directement la tragédie de Minamata aux efforts globaux de protéger la santé humaine et l'environnement de la pollution par le mercure. Ainsi, si le traité doit porter le nom *Minamata*, les victimes et leurs revendications légitimes doivent être honorées et les leçons apprises de la tragédie de Minamata doivent être appliquées au traité.

Plus de cinquante ans se sont écoulés depuis que la maladie de Minamata a été diagnostiquée pour la première fois et les groupes de victimes continuent à avoir des insatisfactions légitimes avec des réactions à cette tragédie. Les groupes de victimes veulent que tous les victimes soient reconnues et indemnisées. Ils veulent une étude sanitaire détaillée des personnes dans les zones touchées (ce qui n'a pas encore été fait). Ils veulent s'assurer que le Principe du Pollueur Payeur soit entièrement et correctement mis en œuvre. Ils veulent que les zones contaminées autour de la Baie de Minamata soient décontaminées afin que la cérémonie de signature de la Convention n'ait pas lieu dans une localité où d'importantes pollutions par le mercure sont encore négligées. Enfin, les groupes victimes de Minamata veulent que soit établi un système sanitaire et de bien-être qui permettra aux habitants de vivre une vie sécurisée.

IPEN est solidaire avec les groupes des victimes de Minamata qui insistent que la tragédie en cours doit être correctement abordée par le Gouvernement du Japon et la Société Chisso avant que la Convention ne prenne le nom de *la Convention de Minamata*. Ceci signifie que l'adhésion du public et les actions concrètes en vue d'une résolution effective des problèmes importants devraient être entrepris avant la conférence diplomatique qui aura lieu en 2013.

Minamata groups' naming statement

http://www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/mercury/INC2_NGO/Minamata_Statement_110123_en.pdf

IPEN Honoring Minamata Statement

<http://ipen.org/minamata/wp-content/uploads/2011/04/Honoring-Minamata-Solidarity-Statement-English.pdf>

Daily Yomiuri Online February 5, 2012; *Minamata deadline July 31 / Groups supporting sufferers of mercury poisoning criticize limit*; <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T120204003375.htm>

The Japan Times / Kyodo Tuesday, Feb. 28, 2012; *Minamata victim's exclusion overturned. In recognizing woman, court faults '77 criteria*; <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120228a2.html>

Note: On March 7, 2012, Kumamoto Prefecture, after consultation with Ministry of the Environment, announced that it will appeal the case to the Supreme Court to try to avoid classifying this woman as a Minamata victim.

The Japan Times / Kyodo Thursday, March 1, 2012; *Mercury pact falls short on Minamata*
<http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120301f1.html>