

Les points de vue de l'IPEN concernant le Document des Éléments de la deuxième session du Comité Intergouvernemental de Négociation (CIN2) sur le Mercure

17 Janvier 2011

L'IPEN est très déçu par le document du secrétariat intitulé *Les éléments de l'avant-projet d'une approche détaillée et adéquate d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*. Nous remercions le secrétariat pour son travail, mais de notre point de vue, ce document manque d'ambition. La pollution par le mercure représente une menace mondiale importante et grave pour la santé humaine et l'environnement, et une réponse mondiale rigoureuse et ambitieuse à cette menace est nécessaire. Au lieu de cela, les mesures contenues dans le document des éléments de l'avant-projet du secrétariat, prises ensemble, sont insuffisantes. Ces mesures, prises ensemble, sont insuffisantes pour mener à bien les actions qui seront nécessaires pour réduire les rejets du mercure dans l'environnement global dans les proportions requises pour protéger efficacement la santé humaine et l'environnement et réduire la pollution mondiale par le mercure de façon à ce que les poissons puissent une fois de plus être consommés sans danger.

Par conséquent, nous demandons aux délégations nationales et régionales présentes au Comité Intergouvernemental de Négociation (CIN) d'introduire et de soutenir les amendements solides qui conduiront à l'adoption d'un traité mondial suffisamment puissant et détaillé pour le contrôle du mercure de façon à ce que les générations soient épargnées des dommages neurologiques causés par l'exposition au mercure qui empêche aux enfants d'atteindre leur potentiel mental optimal.

Après des années de débat, la communauté internationale est parvenue à un accord sur la nécessité d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour le contrôle de la pollution par le mercure. Le CIN fut alors créé pour préparer l'instrument. Malheureusement, le document de l'avant-projet du secrétariat présenté au CIN2 comme base des négociations prévoit un régime de traité qui est en grande partie prétentive et non obligatoire. Si sa proposition est approuvée par le CIN, il semble que seul un petit nombre de pays développés et en transition les plus grands et les plus industrialisés seront assujettis aux obligations de conformité critiques. Au même moment, le mécanisme de financement proposé par l'avant-projet semble strictement

limiter la mise à disposition du soutien financier et technique aux activités de conformité. Si cette proposition est adoptée, très peu de pays seulement pourrait remplir toutes les conditions requises pour recevoir le soutien de conformité au traité du mécanisme de financement.

L'avant-projet propose même que la préparation des Plans Nationaux De Mise en Œuvre (PNM) sera volontaire (Article 21). Si ceci est approuvé, la préparation du PNM ne doit pas être considérée comme une activité de conformité et ne doit pas automatiquement avoir droit au soutien financier. L'expérience de la Convention de Stockholm a fait apprendre que pour beaucoup de pays, la préparation d'un PNM est essentielle pour la ratification nationale, en vue de favoriser une compréhension exhaustive des sources nationales, et un engagement significatif dans la mise en œuvre de la Convention.

Les exemples des inquiétudes de l'IPEN portant sur le document des éléments de l'avant-projet comprennent: l'emploi du terme «non autorisé»; comment sont gérés les produits contenant du mercure; les procédés de fabrication qui utilisent le mercure; l'exploitation artisanale et à petite échelle; les émissions atmosphériques; et la décontamination des sites pollués. Les commentaires portant sur chacun de ces points se trouvent dans les lignes qui suivent.

«NON AUTORISÉ»

Dans les Articles 3 (Les sources d'approvisionnement du mercure), 7 (les produits contenant du mercure), et 8 (les procédés dans lesquels le mercure est utilisé), le document des éléments de l'avant-projet utilise le terme «*non autorisé*» à la place des syntagmes plus employés ordinairement tels que *suspendre*, *interdire*, ou *empêcher*. Ces articles doivent être amendés pour remplacer le terme «*non autorisé*» par le terme «*interdire*» dans tous les endroits appropriés.

Le terme «*non autorisé*» n'a pas un sens précis. Il semble n'avoir jamais été utilisé auparavant dans les autres instruments juridiques et manque une définition légale précise. C'est un terme passif et il n'est pas évident qu'exiger d'une Partie *de ne pas autoriser* une activité crée une obligation légale affirmative pour la Partie de réellement mettre fin à cette activité ou empêcher qu'elle n'ait lieu. Selon le document des éléments de l'avant projet, ce syntagme a été choisi pour tenir compte des «*situations dans lesquelles l'activité spécifiée ne se produit pas dans le territoire d'une Partie et par conséquent la Partie n'aura donc pas besoin d'adopter une loi ou une réglementation pour l'aborder*». Nous ne trouvons pas cette raison convaincante. La lacune possible qui a été créée par l'emploi de ce terme dépasse de très loin la pression relativement faible supplémentaire imposée aux Parties créée par la substitution du terme «*non autorisé*» par «*interdire*» ou «*permettre*».

Article 7: les produits contenant du mercure

Du point de vue d'IPEN, l'Article 7 devrait interdire tous les produits contenant du mercure en dehors de ceux qui sont soumis à l'exemption. Au lieu de cela, l'Article 7 de l'avant-projet du secrétariat propose que seuls ceux des produits contenant du mercure et listés à l'Annexe C seront soumis au contrôle par la Convention.

Si la proposition du secrétariat est acceptée, l'Annexe C devrait être amendée pour inclure les catégories: Les Pesticides et les Biocides contenant du mercure, et les Peintures et les Pigments contenant du mercure.

L'avant-projet du secrétariat donne une image floue de comment les exemptions vont fonctionner. Il apparaît que l'avant-projet de l'Article 7:

- Laisse au CIN la négociation de toutes les exemptions autorisables;
- Ne donne aucune procédure pour l'établissement ou le renouvellement des exemptions limitées dans le temps; et
- Ne donne aucune procédure pour la mise à jour de la ou les listes des exemptions après l'entrée en vigueur de la Convention

L'Article 7 devrait être amendé pour donner lieu aux exemptions qui ont des dates limites. L'avant-projet du secrétariat fait mention d'un seul type d'exemption: une exemption dont l'utilisation est autorisée. Une exemption autorisée peut être appropriée, au moins à moyen terme, pour les produits tels que les lampes fluorescentes compactes (bien qu'à long terme, lorsque les lampes sans mercure économiques en énergie seront à la portée de toutes les bourses, cette utilisation autorisée devrait être abrogée). Cependant, sans dispositions pour les exemptions ayant des dates limites, il y'aura des pressions irrésistibles pour accorder les exemptions autorisées même pour les utilisations fortement polluantes que les Parties peuvent facilement éliminer après un certain nombre d'années, ainsi accorder les exemptions à durée illimitée pour les utilisations des produits contenant du mercure qui peuvent et doivent être supprimés peu à peu.

L'article devrait aussi établir une procédure méthodique pour amender l'Annexe C pour ajouter d'autres catégories de produits contenant du mercure de telle sorte que la Convention puisse être capable de réagir vis-à-vis des nouveaux produits et des nouvelles informations.

Article 8 : Les procédés de fabrication dans lesquels le mercure est utilisé

L'article ne comporte aucune disposition pour établir un délai global quelconque pour la suppression progressive de n'importe quelles procédés de fabrication qui utilisent le mercure malgré le fait qu'une telle disposition pourrait être très utile, par exemple, dans la réalisation d'une élimination relativement rapide et définitive des installations produisant des éléments alcalins chlorés à mercure à travers le monde.

L'Annexe D, qui liste tous les procédés qui utilisent le mercure qui seront soumis au contrôle sous la Convention, n'a que deux entrées envisagées: la production de l'alcalin chloré et la production du chlorure de vinyle monomère (CVM). Elle devrait être élargie pour inclure aussi d'autres procédés de production chimique qui utilisent les composés du mercure comme catalyseurs. Ceci devrait comporter entre autres, la production de l'acétaldéhyde et la production du polyuréthane. La première catastrophe de Minamata fut causée par les déversements d'eaux dans la Baie de Minamata provenant d'une usine de fabrication d'acétaldéhyde utilisant le mercure comme catalyseur. Il serait ironique d'adopter un traité international concernant le contrôle du mercure dénommé la Convention de Minamata ne contenant aucune disposition pour interdire ou contrôler le procédé de fabrication chimique qui a été à l'origine de la catastrophe de Minamata.

L'Article 8 exige de chaque Partie ayant une ou plusieurs installations utilisant le mercure dans les procédés de fabrication listés dans l'annexe D, de préparer un plan d'action national pour réduire et éliminer son utilisation dans de tels procédés. L'Article 8, cependant, ne mentionne nulle part que ces Parties ont une quelconque obligation de mettre en application les plans qu'ils ont préparés.

Les plans d'action nationaux souhaités dans l'Article 8 sont appelés à comporter les éléments listés dans la Partie II de l'Annexe D. La Partie II exige justement que le plan comporte un inventaire du nombre et du type des installations qui utilisent le mercure dans les procédés de fabrication y compris les estimations des quantités de mercure qu'ils consomment annuellement. La Partie II, cependant, n'exige aucune quantification ou estimation des émissions de mercure ou les rejets de mercure provenant de ces installations. Ces données sont essentielles. A ce jour, la communauté internationale n'a absolument aucune donnée sur les émissions de mercure et les rejets environnementaux issus de la production des CVM utilisant le mercure comme catalyseur. Une évaluation de ce processus par le PNUE en 2008 a révélé qu'il consomme 770 tonnes mètre de mercure. Étant donnée que juste environ une moitié de ce mercure consommé a été représentée, la production du CVM pourrait être parmi les plus grands contributeurs à la pollution anthropogénique mondiale au mercure. Mais plus qu'aucune donnée n'est disponible, personne ne sait.

L'avant-projet de l'Article 8.2 interdit l'introduction des procédés de fabrication utilisant le mercure ou des installations listés dans l'Annexe D qui n'étaient utilisés ou présents sur le territoire de la Partie à la date d'entrée en vigueur de la Convention. Cette disposition a deux sérieux problèmes. Premièrement, elle donne une autorisation qui permet à ces Parties où de telles installations existent maintenant d'étendre leur nombre et leur taille sans limite maximale. Deuxièmement, elle encourage les Parties qui voudraient construire et gérer de telles installations dans l'avenir de vite construire les usines avant que la Convention n'entre en vigueur. De cette manière, la période avant l'entrée en vigueur apparaît comme une autorisation illimitée à construire autant d'usines qu'elles le souhaitent. L'article devrait être amendé pour établir des limites et des restrictions claires pour la construction des nouvelles installations de ce genre et sur l'extension de celles existantes. Si une date limite est nécessaire pour permettre aux pays ayant des installations préexistantes de continuer à fonctionner, la date à retenir devrait être celle de la Conférence Diplomatique qui adopte la Convention et non la date de l'entrée en vigueur de la Convention.

Article 9 : Exploitation Artisanale et à Petite Échelle de l'Or

L'exploitation artisanale et à petite échelle de l'or (ASGM) est classée par le PNUE comme la seconde plus grande source des émissions du mercure dans l'air dans le monde, contribuant à environ 18 pourcent du total des émissions dans l'air provenant de toutes les sources. L'ASGM est aussi une très grande source du déversement direct du mercure dans les réseaux hydrographiques. Elle entraîne une exposition grave au mercure en milieu de travail et dans la communauté, et, bien qu'elle génère des revenus dans les communautés, elle cause aussi une inflation au niveau local qui perturbe les économies locales et a souvent pour conséquence de rendre les communautés pauvres encore plus pauvres. Avec des prix de l'or très élevé et constamment en hausse, les pratiques de l'ASGM continueront à se développer à moins que les mesures soient imposées pour contrôler cette pratique. L'avant-projet de l'Article 9, pourtant,

semble proposer seulement les mesures non obligatoires pour aborder l'ASGM. Ceci pourrait situer les efforts des Parties à aborder l'ASGM en dehors du régime de conformité de la Convention, rendant ainsi éventuellement ces activités inéligibles au soutien du mécanisme de financement de la Convention.

L'Article 9 dans l'avant-projet commence par une déclaration d'intention prétentieuse:

Chaque Partie qui possède une exploitation artisanale et à petite échelle de l'or à l'intérieur de son territoire à la date d'entrée en vigueur de cette Convention pour lui doit réduire et, dans la mesure du possible, éliminer l'utilisation du mercure dans de telles exploitations.

L'Article 9, toutefois, ne contient pas de réelles obligations de conformité. Tout ce que les parties sont en réalité obligées de faire afin d'accomplir ce prétentieux objectif louable est de « *songer à prendre des mesures* ». Il n'y a pas des obligations de réellement faire quelque chose. L'avant-projet justifie ceci comme une manière de donner aux Parties « *les propositions flexibles et non contraignante* ». Que ce soit intentionnel ou autrement, l'avant-projet donne aussi une entière flexibilité aux Parties donatrices en tenant compte si oui ou non elles apportent une assistance technique ou financière en soutien des mesures pour réduire et éliminer l'utilisation du mercure dans l'exploitation de l'or à petite échelle.

L'avant-projet de l'Article 9.2 indique que l'assistance technique et financière en soutien aux mesures nationales pour réduire et éliminer l'utilisation du mercure dans l'exploitation de l'or sera volontaire. Il stipule : « *les Parties pourraient coopérer l'une et l'autre et avec les organisations intergouvernementales pertinentes* » (insistance signalée) dans l'apport de l'assistance technique et financière et d'autres problèmes y afférents. Du point de vue d'IPEN, les coûts liés aux programmes nationaux ambitieux et effectifs en vue de réduire et d'éliminer l'utilisation du mercure dans l'ASGM seront considérables. Un traité international rigoureux pour le contrôle du mercure nécessitera l'inclusion des obligations aux Parties donatrices d'apporter un soutien substantiel à de tels programmes.

L'Article 9 devrait être amendé pour exiger que chaque Partie ayant une exploitation artisanale et à petite échelle de l'or sur son territoire doit développer et mettre en œuvre un plan d'action national dont l'objectif est de minimiser et d'éliminer l'utilisation du mercure dans l'ASGM. De tels plans devraient comprendre:

- Une déclaration des objectifs nationaux, les cibles de réduction, et les mesures qui seront employées pour atteindre les cibles;
- Les mesures que la Partie doit prendre pour limiter le stock de mercure disponible à l'ASGM y compris comment elle va interdire les importations de mercure et d'autres sources d'approvisionnement en mercure dans ce secteur;
- Les mesures que la Partie va prendre pour interdire, restreindre, ou décourager la pratique d'amalgamation totale du minerai- la pire de toute étant les pratiques d'exploitation de l'or; et

- Les mesures et les mécanismes que la Partie va utiliser pour dépolluer, restaurer, et réhabiliter les sites AGSM après que l'activité d'exploitation ait pris fin.

Les Parties devraient déclarer périodiquement à la Convention leur progrès par rapport aux plans et l'Article devrait indiquer que les plans doivent être mis à jour périodiquement.

Cette proposition donne aux Parties une flexibilité considérable mais elle circonscrit aussi les activités de la Partie à réduire et à éliminer l'utilisation du mercure dans l'AGSM strictement dans le régime de conformité de la Convention et de ce fait, rend ces activités éligibles au soutien du mécanisme de financement de la Convention.

Article 10: Les Émissions Atmosphériques

Selon l'Évaluation Globale du Mercure Atmosphérique effectuée par le PNUE en 2008, les sources non intentionnelles des rejets de mercure (combustion de l'énergie fossile, l'exploitation et l'extraction par fusion des métaux, la cimenterie et l'incinération des déchets) pris ensemble contribuent à plus de 70% de toutes les émissions atmosphériques du mercure. Ceci suggère que l'efficacité des mesures de la Convention à aborder ces sources sera déterminante. L'IPEN partage le point de vue du document des éléments de l'avant-projet que les obligations d'exiger et de promouvoir l'utilisation des meilleures techniques disponibles (MTD) devraient être au centre des mesures de la Convention visant à aborder ces sources. Toutefois, nous avons de sérieuses inquiétudes à propos des détails du texte proposé.

Nous sommes d'avis avec le document critique des éléments de l'avant-projet qu'il serait très compliqué d'essayer d'incorporer les Directives détaillées des MTD dans le texte de la Convention lui-même, et qu'ainsi la préparation des Directives détaillées des MTD doit être confiée à un groupe expert avec une adoption finale par la Conférence des Parties (COP). Cependant, il n'existe présentement aucune définition internationalement acceptée de ce que l'expression « meilleures techniques disponibles » signifie telle qu'appliquée au contrôle des rejets du mercure. L'Article 10.4 va donc nécessiter d'être amendé pour définir MTD. Il nécessitera aussi d'être modifié pour inclure une déclaration précise des objectifs, des principes directeurs et le cadre politique que ses Directives des MTD devraient comporter.

Le texte proposé de ces amendements devrait être travaillé dans un groupe de contact à la CIN et devrait être suffisant pour donner une directive précise au groupe expert dans le but d'aider à assurer que les Directives des MTD que le groupe expert prépare seront appropriées pour réaliser une réelle réduction dans les émissions et les rejets du mercure.

A moins que de tels amendements soient adoptés par la CIN et incorporés dans le texte de la Convention, le groupe expert chargé de rédiger l'avant-projet des Directives des MTD deviendront presque certainement paralyser et sera incapable de produire un produit utile. Étant donnée que de bonnes Directives des MTD seront centralement importantes pour une mise en œuvre réussie de la Convention, le groupe expert qui sera en charge de préparer ces directives

devrait avoir l'opportunité de réussir dans sa mission et non avoir sous la main une tâche indéfinie vouée à l'échec.

Nous avons aussi plusieurs autres inquiétudes au sujet de cet article. Il semble que l'avant-projet n'avait pas fait le tour des implications d'avoir l'Article 10 aborder seulement les émissions atmosphériques, mais non pas les rejets dans l'eau et sur la terre. Cet article est préparé pour aborder quatre sources listées à l'Annexe E : Les centrales énergétiques à charbon et les chaudières industrielles; les usines de production des métaux non ferreux; les installations d'incinération des déchets; et les cimenteries. Le document des éléments de l'avant-projet semble ne proposer aucune mesure pour contrôler les rejets du mercure dans l'eau et sur la terre à partir de ces grandes sources. Cependant, si la Convention situe les contrôles seulement sur les émissions dans l'air provenant de ces sources et non sur d'autres milieux récepteurs, ceci entraînerait les changements des milieux récepteurs. Les opérateurs devraient dans le fond être encouragés et récompensés pour la réduction des émissions du mercure dans l'air par les moyens qui créent une pollution supplémentaire de l'eau et la terre par le mercure. Les Articles 10 et 11 devraient être alors jumelés en un seul article qui utilise les MTD pour contrôler à la fois les émissions du mercure dans l'air et les rejets du mercure dans l'eau et sur la terre. Cet article jumelé devrait se référer à un seul Annexe E qui est élargi pour inclure aussi d'autres sources listées dans l'avant-projet de l'Annexe F et autres sources significatives de mercure pour lesquelles établir un standard des MTD serait utile.

Une source non intentionnelle du mercure objet d'inquiétude particulière est l'émission du mercure à partir des énergies fossiles pour les chauffages résidentiels et industriels. L'évaluation du PNUE en 2008 du mercure atmosphérique mondial estime que cette source contribue à environ 20% de toutes les émissions anthropogéniques dans l'air, faisant d'elle une des plus larges sources. Cependant, le document des éléments de l'avant-projet ne semble pas aborder cette importante source en tout cas. L'Article 10 et l'Annexe E devront être amendés pour aborder et contrôler cette importante source.

Finalement, l'IPEN propose l'amendement de l'Article 10.5 pour enlever les deux niveaux d'approches dans lesquels un nombre relativement petit de (grandes, fortement industrialisées) Parties ayant « un agrégats significatifs des émissions de mercure » seront soumis à des obligations de conformité détaillées alors qu'il ne sera pas exigé à d'autres Parties de développer et de mettre en œuvre les plans d'actions nationaux visant à aborder les sources de l'Article 10. L'Article doit être amendé pour exiger à chaque partie d'adopter un objectif national pour la réduction et l'élimination de leurs émissions et leurs rejets atmosphériques du mercure; de développer un plan national pour réduire et là où c'est possible, éliminer ces émissions; et puis mettre en œuvre son plan.

Les deux niveaux d'approches suggèrent que peut-être seul un nombre relativement restreint de pays recevront un soutien significatif du mécanisme de financement pour aborder leurs sources de l'Annexe 10. Pour les autres pays les efforts nationaux pour aborder ces sources pourront être largement volontaire et non financés. L'IPEN est inquiet du fait que cette approche n'accomplira pas son objectif souhaité. Nous croyons que si la Convention doit être une réussite, elle aura besoin de susciter une participation totale de tous les gouvernements intéressés dans toutes les régions. Les gens dans de nombreux pays les moins avancés et les États insulaires sous

développés ont un intérêt plus grand dans la réussite de cette Convention, surtout ceux n'ayant pas d'autres bonnes alternatives à un régime alimentaire abondamment basé sur poisson. Leurs gouvernements doivent être fortement impliqués dans cette Convention et dans sa mise en œuvre afin de bâtir un élan mondial dont on aura besoin pour persuader ces pays ayant un total des émissions de mercure plus élevées de faire ce qui est nécessaire pour réduire leurs émissions totales.

Article 13: Les sites contaminés

La première catastrophe de Minamata résultat de la contamination de la Baie de Minamata par l'usine de production de l'acétaldéhyde utilisant le mercure comme catalyseur. L'avant-projet de l'Article 13 dans le document du secrétariat, toutefois, est purement volontaire et ne comporte pas des obligations de conformité sur des Parties exigeant d'elles de tout faire pour trouver une solution aux sites contaminés se trouvant sur leurs territoires. Ceci situe les efforts faits par les Parties pour aborder les problèmes de sites contaminés en dehors du régime de conformité de la Convention et de ce fait probablement inéligible au soutien du mécanisme de financement de la Convention. Il serait ironique de nommer un traité international de contrôle de mercure la Convention de Minamata sans qu'il ne comporte des obligations pour ses Parties de protéger le public des sites contaminés telle la Baie de Minamata.

Le traité doit obliger ses Parties à développer et à mettre en œuvre des plans pour s'attaquer aux sites contaminés par le mercure. Les éléments de ces plans devraient comporter :

- L'identification et l'évaluation des sites contaminés par le mercure se trouvant sur leurs territoires, y compris les sites abandonnés après fermeture des usines;
- Des procédures pour la mise en œuvre adéquate du Principe du Pollueur Payeur en vue de tenir responsables les Parties pour les coûts de décontamination et pour s'assurer que toutes les victimes de la pollution par le mercure reçoivent des compensations justes;
- Les mesures pour empêcher l'extension de la contamination par le mercure;
- Les Directives nationales permettant de s'assurer que les sites contaminés par le mercure et les composées du mercure sont dépollués de manière écologiquement saine;
- Les Directives nationales permettant de s'assurer que l'exposition humaine au mercure est minimisée avant, pendant, et après la dépollution, avec les considérations particulières pour les populations vulnérables;
- Les procédures permettant d'enquêter sur les impacts sanitaires des personnes vivant près des sites contaminés par le mercure en tenant compte des impacts sur les populations vulnérables; et
- Les mesures permettant d'informer les personnes vivant près des sites contaminés par le mercure sur les risques auxquels elles sont exposées.