



Actions menées à l'échelle mondiale contre le mercure

Position de l'IPEN

En Février 2007, le Conseil d'Administration (CA) du Programme des Nations Unies pour l'Environnement s'est réuni pour débattre de la nécessité de mener une action à l'échelle mondiale visant à protéger la santé humaine et l'environnement contre les méfaits émanant d'une exposition au mercure.¹ Le CA du PNUE reconnaît que « *les efforts actuellement consentis pour réduire les risques émanant du mercure s'avèrent insuffisants pour relever les défis posés par cette substance à l'échelle planétaire* ² et que par conséquent il est nécessaire de prendre d'autres mesures à long- terme pour venir à bout de ce problème ». ³

*C'est ainsi que le conseil a décidé de mettre sur pied un groupe de travail à composition non-limitée sur le mercure qui sera composé de représentants gouvernementaux et d'acteurs qui auront pour tâche de réviser et d'évaluer les options visant à améliorer non seulement les mesures prises sur une base volontaire mais également les instruments juridiques nouveaux ou existants de réduction des risques causés par le mercure. Selon les membres du Conseil d'Administration, les résultats du Groupe de Travail sur le Mercure ne seront évalués qu' en Février 2009 à l'occasion de la 25^{ème} session du Conseil d'Administration du PNUE à l'issue de laquelle une décision devrait être prise sur les grandes lignes du rapport final*⁴

Le mercure, un gros polluant

Le mercure est considéré par l'IPEN comme étant un très gros polluant. Il peut en effet se déplacer sur de longues distances à travers les courants atmosphériques, marins et de par les espèces migrateurs. Il peut avoir des effets néfastes sur l'homme et sur l'environnement loin du lieu où il a été émis.

Une fois que le mercure pénètre dans les écosystèmes aquatiques, sa transformation par l'action des micro-organismes donne lieu à une autre forme de mercure appelé méthylmercure qui s'accumule et se biomagnifie dans l'organisme des poissons, des crustacés et de tous ceux qui s'en nourrissent. Les niveaux de méthylmercure présents dans l'organisme de certains poissons peuvent être des millions et des millions de fois plus élevés que les niveaux de méthylmercure présents dans les eaux alentours.¹

Des doses relativement faibles de mercure et plus particulièrement de méthylmercure affectent sérieusement la santé humaine et l'environnement. Le méthylmercure se bioaccumule, transite par le placenta et se concentre dans le lait maternel. Il peut être à l'origine d'une perturbation du fonctionnement du cerveau chez l'enfant et d'un déficit de langage et de mémoire. De plus, il peut affecter ses aptitudes psychiques et visuelles et est à

Actions menées à l'échelle mondiale contre le mercure: Position de l'IPEN

¹ Voir décisions du Conseil d'Administration/Forum mondial ministériel sur l'environnement à l'occasion de sa 24^{ème} session

Décision 24/3: Gestion des Produits Chimiques <http://www.unep.org/gc/gc24/>

¹ Décision 24/3, paragraphe 16

¹ Décision 24/3, paragraphe 17

¹ Décision 24/3, paragraphe 34

¹ Health Canada: http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/contaminants/mercure/q47-q56_e.html

l'origine de certains égarements chez le sujet. Lorsque la personne exposée au mercure souffre d'une malnutrition, le niveau de risque est encore plus élevé.

Le méthylmercure est maintenant présent dans le monde aquatique, notamment dans l'organisme des poissons et des fruits de mer à des niveaux tels qu'ils peuvent en être sérieusement affectés. Plusieurs gouvernements recommandent aux femmes en âge de procréer et aux enfants d'éviter de consommer certaines espèces de poissons et de réduire la consommation de fruits de mer. Cependant, plusieurs de ces centaines de millions de consommateurs, femmes ou enfants ne peuvent se permettre d'appliquer ces recommandations compte tenu du fait que le poisson leur fournit les protéines dont le corps a tant besoin.

Outre ses méfaits directs sur la santé humaine, l'exposition au mercure diminue la productivité totale d'un pays et constitue un fardeau de plus en termes de coûts sanitaires au niveau national. Les écosystèmes sont également considérablement affectés par cette substance.

Les méfaits anthropogéniques du mercure sur l'environnement sont d'année en année plus importants à l'échelle mondiale. Etant donné que le mercure se déplace sur de longues distances, aucun gouvernement ou région ne peut à lui seul protéger la santé des populations ou encore l'environnement des méfaits émanant de la pollution causée par le mercure. Afin de protéger la santé humaine et l'environnement de ses effets néfastes à l'échelle internationale, il est prépondérant de mettre sur pied un système mondial de contrôle de la pollution causée par le mercure qui soit efficace. La mise en place d'un tel système se fera de la meilleure façon qui soit à travers l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant étant donné qu'un tel instrument nécessite la collaboration de tous les pays afin de parvenir à une solution. De plus, il peut fournir aux pays en développement les ressources aussi bien financières que techniques dont ils ont tant besoin pour bien jouer leur partition.

Adoption d'un régime mondial de contrôle de la pollution causée par le mercure

L'IPEN sent un besoin urgent de mettre en place et aussi vite que possible un régime juridiquement contraignant pour lutter contre la pollution causée par les émissions de mercure au niveau mondial. Ce régime aura les caractéristiques suivantes :

Actions menées à l'échelle mondiale contre le mercure: Position de l'IPEN

- Un longue liste incluant toutes les activités humaines pouvant générer des émissions de mercure sur l'environnement et abordant le cycle de vie du mercure (tout en reconnaissant que les différents types de mesures et programmes de mise en oeuvre pourraient être requis pour différentes sources de catégories) ;
- Une obligation pour les pays développés de fournir des ressources financières additionnelles suffisantes pour permettre aux pays en développement et ceux à économie en transition de contrôler efficacement les sources d'émission du mercure au sein de leurs pays sans toutefois porter un coup à la réalisation des objectifs de réduction et à terme d'élimination de la pauvreté ;
- La mise en place de mécanismes puissants et équilibrés pour promouvoir la transparence, la mise en oeuvre efficace, le respect et l'application par les différents acteurs du régime de contrôle de la pollution causée par les émissions de mercure.
- La mise en oeuvre d'un certain nombre de dispositions pouvant permettre à l'avenir d'élargir le régime aux autres polluants similaires sources de préoccupation à l'échelon mondial tels que le plomb ou le cadmium ;
- Reconnaître le rôle et l'importance des acteurs issus des ONG d'intérêt public ou impliqués dans les questions de santé et d'environnement
- Prendre des dispositions pour une meilleure information/ sensibilisation/ éducation du public, plus particulièrement les femmes, les enfants, les populations autochtones, les pêcheurs et les personnes les moins instruites ;
- Fournir une assistance pour un monitoring communautaire sur l'environnement et pour finir
- Prendre des dispositions qui prennent en compte le Principe de Prévention, le Principe du Pollueur Payeur et d'autres Principes adoptés à l'occasion du Sommet de Rio.

Mesures juridiquement contraignantes prises sur une base volontaire à l'échelle mondiale

Des initiatives prises sur une base volontaires peuvent être d'une grande utilité dans la lutte contre la pollution causée par le mercure. Ces mesures peuvent être flexibles ; elles peuvent être prises dans les plus brefs délais et pourraient être élaborées de façon à répondre aux besoins spécifiques de certains acteurs particuliers. Des initiatives prises sur une base volontaire pourraient être bénéfiques si des résultats sont obtenus sans délai, ce qui permet de compenser une relative lenteur du processus de mise en oeuvre d'un régime juridiquement contraignant de contrôle de la pollution causée par les émissions de mercure.

Actions menées à l'échelle mondiale contre le mercure: Position de l'IPEN

A travers ces initiatives, on peut aboutir à une réduction des émissions émanant de certaines sources. De plus, elles constituent une grosse expérience en ce sens qu'elles pourraient aider à mieux élaborer et mettre en œuvre un régime juridiquement contraignant plus ambitieux de contrôle de la pollution causée par le mercure. Cependant, il faut reconnaître que ces initiatives prises sur une base volontaire ne peuvent à elles seules venir à bout du problème. A ce jour, elles n'ont pas suffi à stabiliser le niveau de pollution causée par les émissions de mercure à l'échelle mondiale et ne peuvent sûrement pas réduire le niveau de pollution à tel point de renverser la situation, c'est-à-dire de réduire considérablement et à long terme d'éradiquer les méfaits sur la santé humaine et sur l'environnement.

Les accords environnementaux intergouvernementaux adoptés sur une base volontaire sont généralement ficelés entre Ministères de l'Environnement et ne requièrent pour la plupart du temps pas un niveau élevé d'engagement. En apportant leur soutien aux accords sur une base volontaire, les pays partenaires se limitent souvent à fournir des fonds qui sont déjà inclus dans les budgets de leurs ministères de l'environnement.

D'autre part, après qu'un instrument juridiquement contraignant à été adopté à l'échelle mondiale, il doit également faire l'objet d'une ratification par les hautes autorités gouvernementales pour plus de considération. Cette ratification fait de l'instrument en question un outil juridiquement contraignant pour le pays l'ayant ratifié et lui confère autorité quant à son application.

Lorsque l'instrument ratifié requiert la création d'un mécanisme financier, les gouvernements partenaires en le ratifiant décident généralement de fournir aux pays des ressources financières qu'ils tirent de leur Trésor en soutien à ce mécanisme financier.

A titre illustratif, le PNUE a initié un Programme de partenariat sur le mercure adopté sur une base volontaire depuis 2005. Alors que des statistiques complètes ne sont toujours pas disponibles, on pourrait croire que le montant total octroyé par les gouvernements partenaires en soutien à ce Programme de partenariat du PNUE sur le mercure ne dépasse pas US\$1 million. A titre comparatif et à la même période, le mécanisme financier de la Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants a fourni près de US\$ 200 millions dans le cadre du programme relatif à la réduction des POPs et à terme leur élimination.

Le groupe de travail ad hoc à composition non- limitée sur le mercure

La tâche que le Conseil Administratif du PNUE a assigné au groupe de travail à composition non- limitée consiste à « réviser et évaluer les options pour le renforcement non seulement des mesures prises sur une base volontaire mais également des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants »². Le groupe de travail est chargé de produire un rapport final » présentant les options et toute autre recommandation au Conseil d'Administration du PNUE/ Forum ministériel mondial sur l'environnement à l'occasion de sa 25^{ème} session régulière³ qui se tiendra du 19 au 20 Février 2009 à Naïrobi.

Actions menées à l'échelle mondiale contre le mercure: Position de l'IPEN

Il est nécessaire que le groupe de travail à composition non- limitée fasse des recommandations consensuelles. Si cela ne peut être fait, le groupe de travail doit faire de son mieux afin de limiter les options. La liste des options possibles qui sera présentée dans le rapport final ne doit en aucun cas inclure des options qui n'ont ni fait l'objet d'une étude poussée, ni bien été élaborées ni ne jouissent d'un grand soutien au niveau international. Le groupe de travail devrait plutôt identifier une ou deux options qui soient le plus à même de bénéficier d'un large soutien de la part des pays développés et des pays en voie de développement ; il doit par la suite procéder à leur élaboration de façon détaillée afin qu'une décision soit prise à l'occasion de la 25^{ème} session du Conseil d'Administration du PNUE.

Afin d'aider les membres du groupe de travail à composition non- limitée dans le choix des options, le PNUE a fait rédiger un document intitulé «Etudes sur les options de contrôle de la pollution causée par le mercure à l'échelle mondiale» qui fera office de document de travail à l'occasion de la première réunion du groupe. En examinant les options pouvant aboutir à une mise en œuvre d'un régime international juridiquement contraignant contre le mercure, le document décrit cinq options qui pourraient être des instruments internationaux juridiquement contraignants ; deux options pour modifier les instruments existants ; et deux autres options pour la mise en œuvre de nouveaux instruments- ce qui fait en tout neuf options possibles.

Chacune des ces options mérite considération et présente quelques insuffisances. Nous avons grand espoir que la première réunion du groupe de travail sera productive et permettra d'examiner et d'évaluer efficacement les options possibles de mise en œuvre du régime en question ; nous espérons que le groupe sera en mesure de limiter la liste des options possibles et d'en identifier au plus deux qui seront prioritaires dans le désir d'améliorer le régime ou en tout cas de mieux examiner les options qui se présenteront à l'avenir. De notre point de vue, plusieurs de ces options sont applicables. Une liste longue et ouverte aux autres options prises à la suite de la première réunion du groupe de travail ne fera que retarder l'urgente nécessité d'améliorer les options prioritaires et notre désir à élaborer des stratégies pour venir à bout des difficultés. Dans ce cas, le rapport final qui sera discuté durant la 25^{ème} session du Conseil d'Administration du PNUE présentera probablement des insuffisances et ne fournirait pas suffisamment d'informations pouvant permettre de prendre une décision définitive.

Le rôle des ONG au sein du groupe de travail à composition non- limitée

Le Conseil Général du PNUE chargé de mettre sur pied un groupe de travail ad hoc à composition non- limitée sur le mercure le décrit comme étant un *« groupe de travail dans lequel participent les Gouvernements, les organisations régional d'intégration économique et les représentants de différents acteurs »*.⁴ *Puisque le PNUE à travers sa décision a identifié les représentants des différents acteurs comme étant partie intégrante du groupe de travail, ils doivent par conséquent être considérés comme membres du groupe à part entière. Les règles de procédure qui régissent le groupe de travail devraient être établies de façon à ce que les représentants des différents acteurs aient les mêmes droits et privilèges que les*

Actions menées à l'échelle mondiale contre le mercure: Position de l'IPEN

autres membres, notamment et plus particulièrement, le droit à la parole durant les sessions plénières, le droit de faire partie des groupes contact et des groupes inter-session qui pourraient être mis sur pied ; le droit de faire et de commenter les propositions faites et le droit de soumettre des rapports et de présenter des communications.

¹ Décision 24/3, paragraphe 28

¹ Décision 24/3, paragraphe 32 (b)

¹ Decision 24/3, paragraph 28

10ème Forum ministériel mondial sur l'environnement

Les résultats de la première réunion du groupe de travail à composition non-limitée seront présentés sous forme de rapport d'évolution à l'occasion de la 10^{ème} session extraordinaire du Forum ministériel mondial sur l'environnement ⁵ qui se tiendra du 20 au 22 Février 2008 à Monaco. Le Forum pourrait prendre en compte ce rapport d'évolution et fournir au groupe de travail quelques directives supplémentaires ⁶. Il serait bien que le Forum fournisse un emploi du temps pour donner plus de considération au rapport d'évolution. La mise sur pied d'un groupe contact par le Forum pour mieux préparer la session plénière serait également d'un grand intérêt. Si le groupe de contact fait son travail comme il se doit, il est possible que le Forum demande au groupe de travail à composition non-limitée de se focaliser davantage sur l'élaboration d'une ou de quelques options identifiées pouvant être prises en compte et examinées à la 25^{ème} session du Conseil d'Administration du PNUE.

Ateliers préparatoires régionaux et sous-régionaux

Le Conseil d'Administration du Programme des Nations Unies pour l'Environnement « *invite les gouvernements à organiser des ateliers préparatoires au niveau national et régional et d'y impliquer les différents acteurs intéressés* ». Nous encourageons les gouvernements à y prendre part et incitons les gouvernements partenaires à œuvrer pour l'organisation de ces ateliers préparatoires régionaux et sous-régionaux pour l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Europe de l'Est et l'Europe Centrale, l'Amérique Latine et les Caraïbes. Les ateliers régionaux qui ont été tenus entre la seconde et la troisième réunion du Comité Préparatoire de la SAICM sont des exemples à suivre. Il est primordial de fournir une assistance aux gouvernements de pays en développement intéressés afin de leur permettre de participer efficacement à ces ateliers. Les ONG impliquées dans le domaine de la santé ainsi que les ONG environnementales de la région doivent également bénéficier d'un soutien pour jouer pleinement leur rôle.

Ces ateliers devraient être tenues à la suite de la 10ème session de la GMEF (qui se tiendra en Février 2008) et avant la seconde réunion du groupe de travail à composition non-limitée qui se tiendra probablement au quatrième trimestre 2008. Des présentations sur les méfaits de la pollution causée par le mercure sur la santé humaine et sur l'environnement doivent figurer dans l'ordre du jour. Le rapport d'évolution de la première réunion du groupe de travail à composition non-limitée ainsi que toute autre directive y afférent adoptée à l'occasion de la

Actions menées à l'échelle mondiale contre le mercure: Position de l'IPEN

19^{ème} GMEF doivent être réexaminés durant la tenue des ateliers. Ils doivent prendre en compte les possibilités de mener une action contre le mercure au niveau international et doivent identifier les questions et préoccupations pouvant être abordées à l'occasion de la seconde réunion du groupe de travail.

¹ Décision 24/3, paragraphe 32 (b)

¹ Décision 24/3, paragraphe 33

25^{ème} Conseil d'Administration du PNUE

Nous attendons avec impatience la décision qui sera prise à l'occasion de la 25^{ème} session du Conseil d'Administration du PNUE en soutien à la mise en place d'un régime mondial juridiquement contraignant de contrôle de la pollution causée par le mercure avec les caractéristiques décrites un peu plus haut. Il est à noter que lorsqu'il a été question de mener une action contre le mercure à l'échelle mondiale à l'occasion de la 24^{ème} session du CA de l'UNEP, la plupart des gouvernements paraissaient à cette époque éprouver le besoin de mettre en place un système mondial de contrôle de la pollution causée par le mercure. Cependant, d'autres ont dit avoir besoin de plus d'informations avant de se prononcer. Même les gouvernements qui ont démontré une certaine volonté de soutenir ce type de régime n'étaient prêts à aborder aucune des composantes déclinées par le régime ou encore à définir la façon dont il sera établi.

Ce programme ambitieux né d'un travail inter-session et prévu entre la 24^{ème} et la 25^{ème} session du Conseil d'Administration du PNUE devrait suffire à préparer un rapport qui permettra aux gouvernements de prendre une décision en 2009. L'idéal serait que les recommandations consensuelles concernant la mise en place d'un régime de contrôle de la pollution causée par le mercure à l'échelle internationale soient intégrées dans le rapport final du Groupe de Travail. Au cas où on ne serait pas parvenu à un consensus, tous les points de vue des différents gouvernements seront inclus dans le rapport final. Le fait de ne parvenir à aucun consensus ne pourrait en aucun cas empêcher le groupe de travail à composition non-limitée de préparer de façon détaillée un ou tout au plus deux options pour une approche juridiquement contraignante qui peut être soutenue par une grande majorité des pays développés et des pays en développement.

Conclusion et résumé

La meilleure façon de stabiliser et ensuite de réduire de façon efficace la pollution causée par le mercure à l'échelle mondiale est d'établir et de mettre en œuvre un système mondial de contrôle de la pollution causée par le mercure à travers l'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant. Plus les gouvernements du monde prendront du temps à se décider, plus importants seront les méfaits de la pollution causée par le mercure et plus élevés les coûts de réhabilitation, ce qui résulte inévitablement à une plus grande lenteur dans la façon d'aborder le problème.

Actions menées à l'échelle mondiale contre le mercure: Position de l'IPEN

Une décision doit être prise à l'occasion de la réunion du Conseil d' Administration du PNUE qui se tiendra au mois de Février 2009 et qui aura pour but la mise en œuvre de l'instrument juridiquement contraignant de contrôle de la pollution causée par le mercure. Cependant, cela ne sera possible que si le groupe de travail à composition non- limitée fait son travail comme il se doit et fournit au CA du PNUE soit une proposition consensuelle ou à défaut, une option de proposition bien définie et largement soutenue par les gouvernements. Cette option devrait au minimum proposer une procédure et des termes de référence pour l'élaboration d'un système mondial de contrôle de la pollution causée par le mercure qui soit juridiquement contraignant pour les parties avec un large éventail de solutions et un mécanisme financier adéquat.