NATIONS
UNIES

EP

UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/12

Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr. : Générale
30 mars 2010

Français
Original : Anglais

Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure
Première session
Stockholm, 7-11 juin 2010
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure

Évaluation de l'efficacité au titre d'autres conventions et approches possibles pour l'établissement de niveaux de référence

Note du secrétariat

Introduction

1. À sa réunion tenue à Bangkok du 19 au 23 octobre 2009, le Groupe de travail spécial à composition non limitée chargé des travaux préparatoires du Comité de négociation intergouvernemental sur le mercure a convenu d'une liste d'informations que le secrétariat fournirait au Comité à sa première session pour faciliter son travail. Entre autres, le secrétariat a été prié de fournir des informations sur « les arrangements en matière d'évaluation de l'efficacité prévus dans d'autres conventions et les approches possibles pour établir les niveaux de référence ». La présente note répond à cette demande.

2. La présente note fournit des informations sur un certain nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement internationaux et régionaux. Elle examine brièvement les contributions possibles de l'évaluation de l'efficacité à ces accords ainsi que les diverses composantes des arrangements en matière d'évaluation de l'efficacité et leur contribution à la réalisation des buts visés par les accords multilatéraux sur l'environnement. Elle examine également la raison pouvant justifier l'établissement d'un niveau de référence pour l'instrument sur le mercure qui sera élaboré, la manière dont les niveaux de référence ont été établis dans le cadre d'un certain nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement et la mesure dans laquelle leur révision s'est avérée nécessaire après leur adoption. Compte tenu de ces informations, la présente note considère ensuite les options possibles pour l'évaluation de l'efficacité de l'instrument sur le mercure qui sera élaboré.

3. Aux fins de la présente note, le terme « efficacité » s'entend comme la mesure dans laquelle un accord multilatéral sur l'environnement atteint ses objectifs, en particulier la mesure dans laquelle il parvient à résoudre le problème environnemental qu'il devait aborder. L'efficacité se rapporte ainsi à la performance de l'accord dans son ensemble, plutôt qu'à la performance de chacune des Parties. L'efficacité peut être influencée par de nombreux facteurs, tels que la mesure dans laquelle les dispositions de l'accord sont ambitieuses et clairement énoncées; l'étendue de la participation à

* UNEP(DTIE)Hg/INC.1/1.

K1060724 260410

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Les participants sont priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

l'accord et la mesure dans laquelle ses Parties comprennent les principaux responsables du problème abordé; la portée de l'assistance financière et technique fournie pour aider les Parties à respecter leurs engagements; le niveau global de conformité atteint par l'ensemble des Parties; ainsi que d'autres facteurs. Il importe de noter qu'un niveau élevé de conformité à un accord peut être inefficace à la solution du problème environnemental que l'instrument est censé résoudre si les objectifs de ce dernier et les obligations imposées aux Parties ne sont pas suffisamment ambitieux.

4. Dans la présente note et les accords multilatéraux sur l'environnement pertinents, un « niveau de référence » s'entend comme une estimation des niveaux actuels des émissions, rejets, utilisations ou échanges commerciaux d'une substance donnée, au cours d'une année considérée, à un moment précis ou durant une période déterminée, au regard desquels les niveaux futurs de ces émissions, rejets, utilisations ou échanges commerciaux seront mesurés. Les niveaux de référence sont calculés en utilisant les meilleures informations et données actuellement disponibles. Inévitablement, toutes lacunes dans ces informations et données réduisent l'exactitude des niveaux de référence. Pour cette raison et sous réserve de toutes conditions qu'elles peuvent juger à propos, les Parties à un accord multilatéral peuvent prévoir la révision possible des niveaux de référence, à la lumière d'informations et de données supplémentaires qui n'étaient pas disponibles ou prises en compte au moment de l'établissement des niveaux de référence.

I. Nécessité de prévoir une évaluation de l'efficacité

5. Lors de l'élaboration d'un accord multilatéral sur l'environnement, les États conviennent généralement d'un ou de plusieurs objectifs. L'évaluation de l'efficacité permet de mesurer le succès des activités menées en vue de la réalisation de ces objectifs. Par exemple, le Groupe de l'évaluation scientifique du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone produit des rapports périodiques sur les progrès accomplis en vue des objectifs du Protocole. Paru en 2006[1], le plus récent de ces rapports a conclu que la réduction des concentrations d'ozone à l'échelle mondiale s'était avérée moins rapide, à cette date, qu'elle ne l'avait été au cours de la période allant de la fin des années 70 jusqu'au milieu des années 90 et qu'un certain accroissement des concentrations d'ozone avait été observé. Selon le rapport, ces améliorations dans la couche d'ozone étaient survenues pendant une période au cours de laquelle les concentrations en halogènes stratosphériques avaient atteint leur niveau maximal et avaient commencé à diminuer, un fait éloquent du succès du Protocole de Montréal à réglementer la production et la consommation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone à l'échelle mondiale.

6. La mise en évidence de l'efficacité d'activités particulières au sein d'un accord peut renforcer la volonté des donateurs de financer ces activités.

II. Composantes contribuant aux arrangements en matière d'évaluation de l'efficacité prévus dans d'autres conventions

7. Certains accords multilatéraux sur l'environnement, tels que la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, prévoient des dispositions sur l'évaluation de l'efficacité. Le paragraphe 1 de l'article 16 de la Convention de Stockholm énonce ce qui suit :

> Quatre ans après la date d'entrée en vigueur de la présente Convention, et périodiquement par la suite à des intervalles dont elle décidera, la Conférence des Parties évalue l'efficacité de la Convention.

8. L'article 16 poursuit en indiquant que la Conférence des Parties, à sa première réunion, décide de la mise en place d'arrangements lui permettant de disposer de données de surveillance sur la présence des substances chimiques inscrites à la Convention ainsi que sur leur propagation aux niveaux régional et mondial. L'article exige également la communication de rapports par les Parties comme mode de transmission de certaines des informations requises pour l'évaluation de l'efficacité de la Convention. Cette exigence concernant la communication de rapports par les Parties s'ajoute aux obligations sur la communication de rapports prévues à l'article 15 de la Convention relatif aux informations sur la production, l'importation et l'exportation des produits chimiques visés par la Convention et aux mesures prises pour assurer sa mise en œuvre.

[1] « Scientific Assessment of Ozone Depletion : 2006 », chapitre 6, p. 6.1, disponible en ligne à l'adresse : http://ozone.unep.org/Assessment_Panels/SAP/Scientific_Assessment_2006/index.shtml.

9. D’autres accords multilatéraux sur l’environnement, tels que le Protocole de Montréal, exigent également des Parties la communication de rapports, y compris la présentation de rapports initiaux dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle elles deviennent Parties et des rapports annuels concernant des substances déterminées. Ces rapports ne sont pas exigés dans une perspective d'évaluation de l’efficacité; néanmoins, ils fournissent des données décisives pour son succès.

10. Certains accords multilatéraux sur l'environnement, tels que la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, n'imposent pas aux Parties d’obligations formelles en matière de communication de rapports. Toutefois, la Convention de Rotterdam exige des Parties la communication d’informations au secrétariat sur un certain nombre de sujets. Ainsi, chaque Partie est tenue de notifier au secrétariat toute mesure prise en vue d’interdire ou de restreindre rigoureusement l'utilisation d'un pesticide ou d'un produit chimique industriel pour des raisons liées à la santé ou à l’environnement et de fournir des informations sur sa décision d’autoriser ou non des importations futures de substances inscrites à l’annexe III de la Convention.

11. Ces informations ont permis au secrétariat de produire, à la demande de la Conférence des Parties, des rapports périodiques sur l’état d’application de la Convention par les Parties. Ces rapports présentent une évaluation générale de l’efficacité de certaines activités menées au titre de la Convention, tout en imposant un fardeau minimal aux Parties. Toutefois, il importe de rappeler que les objectifs de la Convention portent principalement sur la protection de la santé humaine et de l’environnement contre tout danger potentiel. La communication de rapports nationaux sur l’importation et l’exportation de substances visées par la Convention peut s’avérer d’un usage limité pour déterminer la mesure dans laquelle ces objectifs sont atteints. En effet, un changement dans la quantité de produits chimiques importés ou exportés peut ne pas être lié directement à la protection de la santé humaine ou de l’environnement, en l’absence de mesures effectives pour garantir la gestion sans danger et écologiquement rationnelle de ces produits. La communication de rapports nationaux sur des sujets comme l’élaboration de systèmes de gestion des produits chimiques, l’application effective des conditions relatives à l’homologation ou les incidences néfastes liées à l’utilisation des pesticides visés par la Convention peut fournir des informations plus utiles sur la mise en œuvre de la Convention et sur son efficacité.

III. Nécessité d’établir un niveau de référence

12. Un certain nombre d’accords multilatéraux sur l’environnement exigent l’établissement de niveaux de référence pour l’évaluation de la performance des Parties. Par exemple, le paragraphe 1 de l’article 3 du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques énonce ce qui suit :

> Les Parties visées à l’annexe I font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent-dioxyde de carbone, des gaz à effet de serre indiqués à l’annexe A ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions inscrits à l’annexe B et conformément aux dispositions du présent article, en vue de réduire le total de leurs émissions de ces gaz d’au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d’engagement allant de 2008 à 2012.

13. Le Protocole de Kyoto établit un mécanisme pour déterminer le niveau de référence mentionné à l’article 3, basé sur les données communiquées par les Parties visées à l’annexe I du Protocole. Les données communiquées sont utilisées pour déterminer le niveau de stocks de carbone de chaque Partie en 1990 et permettre d’évaluer les changements survenus dans ces stocks au cours des années suivantes.

14. Le Protocole de Montréal utilise largement les niveaux de référence pour la production et la consommation de substances qui appauvrissent la couche d’ozone, en vue de réduire progressivement les niveaux de production et de consommation autorisés. Par exemple, l’article 2A du Protocole prévoit des réductions progressives de la production et de la consommation de chlorofluorocarbones, en limitant ces derniers à des pourcentages des niveaux de référence pour la production et la consommation de ces substances, qu’il définit comme étant le niveau de production et de consommation en 1986. Les pourcentages s’appliquent à des périodes de temps déterminées; ils diminuent graduellement pour finalement devenir nuls. Des niveaux de référence similaires existent pour les autres substances réglementées par le Protocole.

15. D'autres conventions réglementant l'utilisation de certaines substances, telles que la Convention de Stockholm, s'appuient sur l'utilisation de niveaux de référence de façon plus marginale. Ainsi, l'article 3 de la Convention de Stockholm, qui établit des mesures visant à réduire, voire éliminer les rejets résultant d'une production et d'une utilisation intentionnelles, prévoit ce qui suit :

Chaque Partie :

a) Interdit et/ou prend les mesures juridiques et administratives qui s'imposent pour éliminer :

i) La production et l'utilisation des substances chimiques inscrites à l'annexe A, suivant les dispositions de ladite annexe;

ii) L'importation et l'exportation des substances chimiques inscrites à l'annexe A, conformément aux dispositions du paragraphe 2;

b) Limite la production et l'utilisation des substances chimiques inscrites à l'annexe B, conformément aux dispositions de ladite annexe.

16. Étant donné que l'article 3 exige uniquement la prise de mesures visant à éliminer la production, l'utilisation, l'importation et l'exportation de produits chimiques déterminés, un niveau de référence n'est pas indispensable. Un niveau de référence pourrait fournir des informations utiles et favoriser le suivi des progrès réalisés en vue de l'élimination, ce qui en retour pourrait faciliter l'accès des Parties à du financement ou à d'autres types de soutien subordonnés à des progrès continus et mesurables en vue de l'atteinte des objectifs de la Convention. Un niveau de référence n'est toutefois pas nécessaire au respect des obligations de base imposées par l'article.

IV. Options pour l'accord sur le mercure

17. Les exemples susmentionnés montrent l'existence d'un certain nombre d'approches en matière d'évaluation de l'efficacité utilisées dans d'autres accords multilatéraux sur l'environnement. Le mécanisme le plus approprié dépendra de la nature des dispositions prévues dans tout instrument sur le mercure que le Comité de négociation intergouvernemental élaborera. Un examen détaillé des options n'est donc pas inclus dans la présente note au stade actuel. Toutefois, d'une manière générale, les options comprennent :

a) L'inclusion de mécanismes pour la communication de rapports, le suivi, l'évaluation de l'efficacité et l'établissement d'un niveau de référence dans le texte de l'instrument sur le mercure qui sera adopté;

b) L'inclusion de seulement quelques-uns des mécanismes indiqués ci-dessus dans le texte de l'instrument et l'attribution à l'organe directeur de l'instrument de la tâche d'élaborer d'autres mécanismes pertinents;

c) L'inclusion de dispositions dans l'instrument en vue de l'établissement d'un mécanisme permettant au secrétariat de produire des rapports périodiques à l'intention de l'organe directeur sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre.

18. Dans le cadre de l'examen de la nécessité d'établir un mécanisme pour l'évaluation de l'efficacité de l'instrument sur le mercure et des meilleures options pour une évaluation semblable, le Comité de négociation intergouvernemental souhaitera peut-être examiner les types d'obligations qu'il veut prévoir dans l'instrument sur le mercure, les exigences sur la communication de rapports relatives à ces obligations et le mécanisme destiné à leur exécution. En outre, le Comité souhaitera peut-être examiner l'interaction entre les mécanismes relatifs à l'évaluation de l'efficacité et au respect.