



**Programme
des Nations Unies
pour l'environnement**

Distr.: générale
17 novembre 2010

Français
Original : anglais



**Comité de négociation intergouvernemental
chargé d'élaborer un instrument international
juridiquement contraignant sur le mercure
Deuxième session**

Chiba (Japon), 24-28 janvier 2011
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Élaboration d'un instrument international
juridiquement contraignant sur le mercure**

**Analyse des sources de financement possibles, des coûts qu'elles
pourraient permettre de prendre en charge et du rôle du
secteur privé**

Note du Secrétariat

1. À sa première session, tenue du 7 au 11 juin 2010, le Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure a demandé au secrétariat d'effectuer une analyse des sources de financement possibles, des coûts qu'elles pourraient permettre de prendre en charge et du rôle du secteur privé.
2. Lors de la préparation de la présente note, le secrétariat a reconnu qu'une analyse détaillée ne pourrait être réalisée qu'à un stade ultérieur des négociations, lorsque l'instrument sur le mercure serait défini de façon plus précise. En conséquence, la présente note donne des indications de nature générale sur les éléments d'un mécanisme de financement¹ consacré à la mise en œuvre d'un instrument international sur le mercure et examine les domaines spécifiques dans lesquels ce mécanisme pourrait être utile. Elle fournit également des informations sur le rôle que peut jouer le secteur privé dans le financement de la gestion rationnelle des produits chimiques de sorte à faciliter la définition d'approches appropriées à la question du mercure, ainsi que des exemples d'initiatives privées ayant prouvé leur efficacité dans plusieurs pays.

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/1.

¹ S'il le souhaite, le Comité pourra établir plusieurs mécanismes de financement. En règle générale, toutefois, les accords multilatéraux sur l'environnement instaurent un seul mécanisme de financement et prévoient qu'il pourra comprendre plusieurs fonds et qu'il pourra être opéré par une ou plusieurs entités.

I. Généralités

3. La décision 25/5 du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dispose, entre autres, que le Comité élaborera une approche complète et appropriée sur le mercure spécifiant les arrangements en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique et financière, sachant que l'aptitude des pays en développement et des pays à économie en transition à s'acquitter effectivement de certaines des obligations juridiques qui leur incomberaient au titre d'un instrument juridiquement contraignant est tributaire de la disponibilité d'un renforcement des capacités ainsi que d'une assistance technique et financière adéquate.
4. Le secrétariat a préparé un certain nombre de documents en vue d'appuyer les délibérations du Comité sur la disposition susmentionnée. Outre la présente note, le Comité sera saisi des documents ci-après, que le secrétariat avait préparés à l'intention de la première session du Comité :
- a) Options concernant des mécanismes d'assistance financière prévisibles et efficaces (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/8);
 - b) Options concernant la fourniture d'une assistance technique et le renforcement des capacités en prenant pour exemple d'autres accords multilatéraux sur l'environnement et d'autres organisations (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/9);
 - c) Moyens de faciliter un transfert et un appui technologiques durables en faveur de mesures de réglementation du mercure au niveau mondial : enseignements tirés des mécanismes juridiquement contraignants et volontaires existants (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/10);
 - d) Avancées du processus consultatif dirigé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement sur les options de financement pour les produits chimiques et les déchets (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/5).
5. En outre, le Comité dispose d'un rapport sur les considérations financières et les sources de financement possibles pour un instrument juridiquement contraignant ou un accord volontaire sur le mercure, soumis au Groupe de travail à composition non limitée sur le mercure à sa deuxième session, tenue à Nairobi du 6 au 10 octobre 2008 (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3). Ce rapport examine les modalités pouvant être envisagées pour permettre au Fonds pour l'environnement mondial de fournir des ressources financières en faveur d'un instrument sur le mercure et les éléments de la structure du Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal qui pourraient servir de modèle pour un mécanisme de financement consacré au mercure.
6. On notera également, parmi les documents abordant la question du financement, une évaluation qualitative générale des coûts et avantages potentiels de l'application des mesures de réduction des émissions de mercure, présentée à la deuxième réunion du Groupe de travail (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/5/Add.1). Le secrétariat a préparé un rapport comprenant la version révisée de l'évaluation, soumis au Comité intergouvernemental de négociation à sa première session (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/19, annexe). Les informations supplémentaires communiquées par les gouvernements comme suite à la demande du secrétariat sont résumées dans une note du secrétariat présentant une analyse coûts-avantages des solutions de remplacement des produits, procédés et technologies à base de mercure qui existent déjà (UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/12), qu'il conviendra de consulter en même temps que le rapport figurant dans l'annexe du document UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/19. Ces trois documents fournissent une analyse approfondie des coûts et avantages pouvant découler de l'application de diverses mesures de réglementation relatives au mercure.
7. Le Comité dispose, en outre, d'informations tirées d'un certain nombre d'études récentes sur les sources de financement possibles en faveur des activités relatives aux produits chimiques et aux déchets, entreprises dans le cadre des conventions ayant trait aux produits chimiques et aux déchets et, plus récemment, dans le cadre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, en vue d'identifier de nouvelles sources de financement pour améliorer la gestion des produits chimiques. Les travaux menés dans le cadre de l'Approche stratégique incluent une étude sur les considérations financières relatives à une approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM/PREPCOM.3/INF/28), présentée au Comité préparatoire pour l'élaboration d'une approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques à sa troisième session, qui s'est tenue à Vienne en septembre 2005, et une note du secrétariat sur le financement à long terme de la mise en œuvre de l'Approche stratégique (SAICM/ICCM.2/12),

soumise à la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques à sa deuxième session, qui s'est tenue à Genève en mai 2009. Ces études dressent un tableau complet des sources de financement envisageables dans le cadre de l'Approche stratégique et pouvant être utiles au Comité lors de l'examen des options de financement des mesures de réduction des risques liés au mercure dans le cadre du nouvel instrument.

8. Enfin, conscient de la nécessité de disposer de ressources suffisantes dans le domaine des produits chimiques et des déchets, le Directeur exécutif du PNUE a engagé un processus consultatif sur les options de financement à l'appui du programme sur les produits chimiques et les déchets. La mise en place du processus a été annoncée pour la première fois à la quatrième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, qui s'est tenue à Genève en mai 2009. Le processus comporte, entre autres, l'examen des difficultés financières rencontrées par les pays en développement et les pays à économie en transition pour pleinement mettre en œuvre leurs programmes dans le domaine des produits chimiques et des déchets. Le processus vise, de façon générale, à identifier les options envisageables pour parvenir à un financement plus stable des activités relatives aux produits chimiques et aux déchets, au moyen notamment de mécanismes existants et nouveaux; à renforcer, par des campagnes de sensibilisation, la priorité politique accordée à ce sujet; à associer la gestion des produits chimiques et des déchets à d'autres causes et à l'intégrer dans d'autres secteurs; à promouvoir les synergies dans l'utilisation des mécanismes de mise en œuvre; à adopter des approches innovantes, telles que le leasing chimique et l'économie verte; et à explorer les possibilités qu'offrent les partenariats publics-privés et les instruments économiques pour internaliser les coûts sociaux et environnementaux de la gestion des produits chimiques et des déchets. La plupart des options examinées ne s'excluent pas mutuellement et gagneraient en efficacité à être mises en œuvre de façon coordonnée.

9. La prochaine réunion du processus consultatif doit se tenir à Pretoria les 10 et 11 janvier 2011. Dans le cadre des préparatifs de cette réunion, le PNUE rassemble des informations en tirant parti de l'expérience des accords multilatéraux sur l'environnement et des travaux de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, du Fonds pour l'environnement mondial, du Programme des Nations Unies pour le développement, de la Banque mondiale et d'autres organisations pertinentes. Les participants à d'autres processus intergouvernementaux, notamment à la dix-neuvième session de la Commission du développement durable en 2011, et aux réunions préparatoires de la troisième session de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques seront également consultés. Le Directeur exécutif présentera un rapport final pour examen par le Conseil d'administration à sa douzième session extraordinaire en 2012, en vue de l'adoption éventuelle de décisions par la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques à sa troisième session en 2012 et par le Conseil d'administration à sa vingt-septième session, en 2013. En attendant, le PNUE présentera un rapport sur l'avancement des travaux au Conseil d'administration à sa vingt-sixième session, en février 2011. Les résultats et conclusions de ce processus pourront être utiles au Comité lors de l'examen des options de financement des mesures de réduction des risques liés au mercure dans le cadre de l'instrument sur le mercure.

10. La présente note repose sur les informations fournies par ces récentes analyses en ce qui concerne le mercure. Dans le cadre des préparatifs de la deuxième session du Comité, le Secrétariat a également demandé aux gouvernements de communiquer des informations supplémentaires, concernant notamment le rôle du secteur privé dans le financement des activités relatives aux produits chimiques au niveau national ainsi que les initiatives du secteur de l'industrie, telles que le programme « Gestion responsable »², les programmes visant à éliminer ou limiter l'utilisation des produits chimiques, les programmes de remise en état, les limitations volontaires des échanges commerciaux ou d'autres activités bénéficiant d'un financement direct ou d'un appui en nature du secteur privé. Les renseignements fournis par les gouvernements sont affichés sur le site Internet du PNUE consacré aux négociations sur le mercure³.

2 Voir section IV ci-dessous.

3 <http://hqweb.unep.org/hazardoussubstances/Mercury/Negotiations/INC2/INC2Submission/Submissionsofinformation/tabid/6735/Default.aspx>.

II. Sources de financement possibles

11. Les principales sources de financement qui ont été recensées et examinées aux fins d'améliorer la mise en œuvre des activités relatives aux produits chimiques et aux déchets et que l'on pourrait également envisager comme sources de financement à l'appui de l'application des mesures de réduction des risques liés au mercure sont les suivantes :

a) *Les institutions et fonds multilatéraux* : il s'agit des institutions de financement existantes, telles que le Fonds pour l'environnement mondial et la Banque mondiale, ou d'un fonds qui serait exclusivement consacré à faciliter la mise en œuvre de l'instrument sur le mercure. Le recours aux mécanismes existants exigerait le respect de modalités opérationnelles qui échappent au contrôle de la Conférence des Parties, mais permettrait aux Parties de tirer profit des synergies et des liens établis entre les domaines d'intervention relatifs aux produits chimiques et aux déchets et de mieux tenir compte des besoins multiples des pays bénéficiaires en matière de développement durable. Un fonds consacré au mercure pourrait être conçu de façon à répondre aux problèmes particuliers que pose le mercure et serait placé sous le contrôle direct de la Conférence des Parties; il aurait toutefois plus de difficultés à établir une liaison étroite avec les autres questions touchant aux produits chimiques et aux déchets;

b) *Les banques régionales de développement* : les banques régionales de développement exigent un strict respect de leurs conditions générales et des délais de remboursement;

c) *Les agences bilatérales d'aide au développement* : les programmes bilatéraux d'aide au développement fournissent un appui financier appréciable en faveur de la réduction de la pauvreté et des activités relatives au mercure. Il faut espérer que cet appui se poursuivra pendant les négociations et la mise en œuvre de l'instrument sur le mercure;

d) *Le secteur privé* : l'examen du rôle que pourrait jouer le secteur privé en matière de financement des activités visant à réduire les émissions de mercure est un élément central de la présente note. Des exemples de mécanismes de financement relevant du secteur privé à l'appui d'activités conduites par les gouvernements sont donnés dans la section IV ci-dessous;

e) *Les fondations privées* : on a vu, récemment, un certain nombre de fondations, souvent créées grâce aux ressources de riches philanthropes, entreprendre des projets de grande envergure sur des questions d'intérêt mondial comme la réduction de la pauvreté et la lutte contre le sida. Il conviendrait d'examiner plus avant les moyens de renforcer la participation des fondations privées aux activités visant à réduire les émissions de mercure, notamment celles qui sont directement liées à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de la santé publique, dans le secteur de l'extraction artisanale et à petite échelle de l'or, par exemple;

f) *Les organisations non gouvernementales* : jusqu'à présent, la société civile a joué un rôle de première importance dans le débat sur le mercure en fournissant des informations et en favorisant un examen détaillé des questions en cause. Bien que ne figurant pas à l'heure actuelle parmi les sources de financement majeures, certaines organisations à but non lucratif, à l'image de l'Institut Blacksmith par exemple, pourraient devenir d'importants partenaires dans l'avenir.

III. Analyse des coûts pouvant ou ne pouvant pas être pris en charge par les diverses sources de financement

12. Pour déterminer si un mécanisme de financement est adapté aux activités envisagées, il faut tenir compte à la fois de paramètres généraux et des aspects particuliers à la question traitée. Pour tout mécanisme de financement, les paramètres généraux à prendre en compte sont les suivants :

a) La flexibilité;

b) La réactivité;

c) La capacité de s'adapter aux besoins et aux caractéristiques de secteurs particuliers, notamment à la nécessité de promouvoir la coopération et la coordination en vue de mettre en œuvre l'instrument sur le mercure et de réaliser des objectifs sectoriels;

d) L'efficacité économique et l'utilisation optimale des avantages connexes;

- e) L'apport d'un financement au titre d'instruments juridiquement contraignants, comme au titre d'approches volontaires;
- f) La promotion du respect;
- g) La capacité de fournir un appui en matière de renforcement des capacités et de transfert de technologies;
- h) La prévisibilité du financement.

13. Une réflexion générale sur l'éventail des activités, des obligations et des mesures pouvant relever de l'instrument sur le mercure, ainsi que des coûts susceptibles d'être pris en charge par un mécanisme de financement est exposée ci-dessous.

14. Les activités pourraient inclure la modification des procédés, notamment l'application de mesures de contrôle et l'introduction de produits et procédés de remplacement, le renforcement des capacités et des institutions, la sensibilisation, le suivi et la communication d'informations.

15. La mise en œuvre des obligations et des mesures (qu'elles soient volontaires ou juridiquement contraignantes) qui exigent une modification des procédés pourrait nécessiter un investissement considérable. Toutefois, compte tenu des avantages connexes pouvant découler de la réduction d'autres polluants, le surcoût imputable à la réduction des émissions de mercure pourrait s'avérer relativement faible par rapport aux coûts opérationnels globaux. Compte tenu des pratiques opérationnelles courantes dans le secteur industriel, les investissements en faveur de nouveaux procédés peuvent s'échelonner sur une période de temps limitée ou respecter des objectifs et indicateurs clés. Dans tous les cas, le financement supplémentaire requis serait limité car l'évolution des exigences technologiques dans le temps est normalement prise en compte dans les coûts de modernisation ou de construction de nouvelles installations. Lorsque l'abandon de l'utilisation du mercure implique un investissement en capital dans les technologies de remplacement, on pourrait envisager de procéder aux changements nécessaires dans le cadre du cycle normal de remplacement du capital au sein des entreprises; cette démarche permettrait d'éviter l'introduction prématurée de nouveaux procédés qui engendreraient un recours non nécessaire au mécanisme de financement. Entre-temps, il conviendrait de veiller à ce que les utilisations du mercure soient conformes aux meilleures techniques disponibles de façon à réduire au minimum les rejets dans l'environnement.

16. Un fonds consacré au mercure serait peut-être plus adapté qu'un mécanisme de financement existant comme le Fonds pour l'environnement mondial pour cibler les obligations et mesures relatives aux modifications des procédés, particulièrement quand les investissements techniques et financiers sont facilement quantifiables et mesurables par un système de suivi et d'évaluation de l'efficacité. Ces obligations et mesures peuvent ouvrir des opportunités de collaboration étroite avec les entreprises au niveau des projets d'investissement et de la mobilisation des fonds auprès de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Il faudrait tenir compte de la contribution du développement des infrastructures aux programmes instaurés par d'autres accords, dans les domaines des changements climatiques et de la réduction de la pauvreté notamment, et examiner les possibilités de financement disponibles dans le cadre de ces programmes.

17. À l'inverse, il serait sans doute préférable de suivre une autre approche pour ce qui est des mesures supposant que l'on encourage une large gamme d'activités, notamment lorsque de nombreux groupes d'acteurs sont impliqués comme dans les secteurs de l'extraction artisanale et à petite échelle de l'or et de la combustion du charbon à usage domestique. Il faudrait admettre que, dans ce type de situation, plusieurs facteurs de changement pourraient ne pas relever du champ d'application de l'instrument international sur le mercure, ce qui pourrait avoir des répercussions considérables sur le plan financier, notamment en présence de questions techniques complexes, de coûts économiques et sociaux ou de réformes institutionnelles. Un mécanisme de financement suivant une approche plus programmatique, tel que le Fonds pour l'environnement mondial, pourrait être mieux adapté pour les questions de nature générale. Un grand nombre d'organisations intergouvernementales et de centres régionaux dotés de compétences sur ces questions pourraient être pris en compte lors de l'examen des organismes d'exécution de l'assistance financière et technique à l'appui de la mise en œuvre efficace des mesures de cette nature.

18. Le mécanisme de financement vise à faciliter la mise en œuvre efficace de l'instrument sur le mercure. Les mécanismes existants ont adopté diverses approches. Le Fonds multilatéral s'applique au respect, alors que les mécanismes de financement des conventions administrés par le Fonds pour

l'environnement mondial s'appliquent à la mise en œuvre. Sur le plan pratique, les projets admissibles à l'appui du Fonds multilatéral peuvent avoir une portée plus limitée que celle des projets soutenus par les mécanismes de financement gérés par le Fonds pour l'environnement mondial. Lorsque le mécanisme de financement vise le respect de l'accord, les obligations et mesures devraient être clairement énoncées, ciblées, précisément définies et mesurables.

19. Les domaines d'activités tels que le renforcement des capacités et des institutions, notamment la planification et la détermination des mesures prioritaires au niveau national, poursuivent souvent des objectifs précis, réalisables sur une période relativement courte et nécessitant un financement limité, et offrent éventuellement la possibilité de confier l'exécution des activités à des centres régionaux. La mise en œuvre efficace d'un programme de renforcement des capacités exige un cycle de projets relativement court et présentant des coûts de transaction peu élevés en raison du nombre et de la portée des projets probablement requis dans ce type de programme. Il sera peut-être également nécessaire de prévoir un appui financier en faveur de l'élaboration et de la mise à l'essai d'orientations. Des activités de cette nature ont reçu un appui efficace du Fonds pour l'environnement mondial et du Programme de démarrage rapide de l'Approche stratégique au titre du soutien aux activités habilitantes. Au vu du succès récemment rencontré par le Programme de démarrage rapide, le Comité souhaitera peut-être examiner si les activités habilitantes pourraient être menées à bien au moyen d'un fonds consacré au mercure suivant une approche analogue à celle du Programme.

20. La sensibilisation, en particulier au niveau des communautés locales, est indispensable au succès des mesures ciblées et ne devrait exiger qu'un financement limité à l'appui de projets à court terme. Un cycle de projets de courte durée et des moyens d'application relativement simples pourraient faciliter l'exécution des activités dans le cadre d'un programme de ce type. Le Programme de démarrage rapide apparaît de nouveau comme un exemple réussi de mise en œuvre efficace au moyen d'un fonds d'affectation spéciale créé à cet effet et se caractérise par une large participation des organisations non gouvernementales internationales. Les possibilités de tirer parti des synergies avec le PNUE et d'autres organisations pourraient également être explorées.

21. Les instruments juridiquement contraignants imposent souvent aux Parties d'assurer un suivi et d'établir des rapports à intervalles réguliers. Les mécanismes de communication des informations supposent que l'on consacre à l'élaboration des rapports un financement suffisant, stable et prévisible de sorte à obtenir des informations fiables et cohérentes, essentielles pour suivre les progrès vers les objectifs convenus. On pourrait étudier les possibilités de collaboration avec les systèmes de suivi et d'établissement des rapports instaurés par d'autres instruments, tels que la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, mais cela nécessiterait un financement à long terme.

IV. Rôle que pourrait jouer le secteur privé dans le financement de la gestion durable des produits chimiques

A. Études en cours sur le rôle possible du secteur privé

22. La question du rôle du secteur privé et de sa contribution éventuelle au financement de la gestion rationnelle des produits chimiques a été examinée dans le cadre de plusieurs forums s'intéressant aux produits chimiques et aux déchets. Le débat le plus récent et le plus approfondi sur la question a eu lieu au cours de la préparation et de la mise en œuvre de l'Approche stratégique, notamment à l'occasion de la troisième session du Comité préparatoire pour l'élaboration d'une Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, qui s'est tenue en septembre 2005, et de la deuxième session de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, qui s'est tenue en mai 2009.

B. Mise en place de structures juridiques et institutionnelles et de mesures de recouvrement des coûts

23. Malgré les particularités et les besoins spécifiques de chaque pays, quatre lacunes importantes au niveau de la gestion des produits chimiques ont été mises en évidence lors de l'élaboration de l'Approche stratégique : l'existence de cadres juridiques fragmentés; une capacité institutionnelle insuffisante pour assurer la mise en œuvre des cadres existants; le manque de ressources financières, en particulier au niveau national; et la capacité insuffisante des pays en développement et des pays à économie en transition pour concevoir et appliquer des stratégies politiques rationnelles en matière de gestion des produits chimiques.

24. Les progrès sont entravés par le fait que de nombreux pays n'accordent pas une priorité suffisante à la gestion des produits chimiques et y consacrent des ressources financières limitées. Bon nombre de pays en développement dépendent de l'aide extérieure fournie par le Fonds d'affectation spéciale du Programme de démarrage rapide, le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds multilatéral et d'autres mécanismes internationaux et régionaux. Bien que les dépenses publiques sous forme de réglementations, d'investissement direct et de financement bilatéral et multilatéral jouent, à juste titre, un rôle important dans la gestion des produits chimiques, il convient d'envisager d'autres sources de financement à long terme.

25. L'intégration de la gestion rationnelle des produits chimiques dans la planification du développement national peut créer de nouvelles sources de financement au sein même du budget national. De plus, l'appui à la participation technique et financière du secteur privé au moyen d'instruments économiques permettant de recouvrer le coût des services publics administratifs peut également jouer un rôle important dans la promotion de la gestion rationnelle des produits chimiques.

26. La section V de la Stratégie politique globale de l'Approche stratégique qui porte sur les considérations financières énonce les mécanismes de financement à l'appui de la mise en œuvre de l'Approche stratégique, qui considère la promotion de la réduction des risques liés au mercure comme une priorité. En ce qui concerne les contributions du secteur privé, le paragraphe 19 de la Stratégie politique globale énumère les mesures suivantes :

- a) Des actions aux niveaux national ou sous-régional pour soutenir le financement de la réalisation des objectifs de l'Approche :
 - iv) L'évaluation et l'adoption au besoin, aux niveaux national et sous-national, d'instruments économiques pour favoriser l'internalisation des coûts externes des produits chimiques, en ayant à l'esprit la nécessité, surtout pour les pays en développement et les pays à économie en transition, de soigner la conception de tels instruments;
- b) Le renforcement des partenariats industriels et de la participation financière et technique de l'industrie à la réalisation des objectifs de l'Approche stratégique, notamment en invitant le secteur de l'industrie à :
 - i) Revoir et renforcer les initiatives industrielles volontaires actuelles pour relever les défis considérables liés à la réalisation des objectifs de l'Approche stratégique;
 - ii) Lancer de nouvelles initiatives, y compris en partenariat avec les fondations, les milieux universitaires et les organisations non gouvernementales, pour atteindre les objectifs de l'Approche stratégique;
 - iii) Allouer des ressources, y compris des contributions en nature, pour atteindre les objectifs de l'Approche stratégique, en poursuivant ses initiatives sur une responsabilité sociale et environnementale des entreprises et en les mettant à profit.

27. Lors de l'élaboration de l'Approche stratégique, les Parties ont reconnu que les dépenses publiques par la réglementation, l'investissement direct et le financement bilatéral et multilatéral jouaient un rôle primordial dans la gestion des produits chimiques mais que, pour que la communauté internationale parvienne à améliorer la gestion des produits chimiques, il était indispensable d'identifier d'autres sources de financement pour compléter le financement public. En accord avec le principe du pollueur-payeur, tel que défini dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁴, de plus en plus de pays mettent à contribution le secteur privé, par le biais, par exemple, de l'internalisation des coûts.

4 Le Principe 16 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement dispose que « les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement ».

28. Le Conseil d'administration a encouragé le PNUE à jouer un rôle de chef de file dans la facilitation de la mise en œuvre de l'Approche stratégique. Comme suite à une demande d'assistance émanant du secrétariat de l'Approche stratégique, le PNUE prépare des directives intégrées sur la mise en place de structures juridiques et institutionnelles et de mesures de recouvrement des coûts à l'appui de la gestion rationnelle des produits chimiques dans les pays en développement et à économie en transition. Les directives sont destinées à aider les professionnels des produits chimiques dans ces pays à identifier les changements législatifs et institutionnels nécessaires dans le domaine de la gestion des produits chimiques ainsi que les possibilités de mettre au point des instruments économiques pour recouvrer le coût des services publics administratifs. Les directives entendent également stimuler le financement autonome au niveau national pour compléter les autres sources bilatérales et multilatérales de financement à l'appui de la gestion rationnelle des produits chimiques.

29. Les travaux sur les directives intégrées ont débuté en 2009. Les directives portent sur trois thèmes : la gestion du placement des produits chimiques sur le marché en vue de leur utilisation; la gestion des produits chimiques aux autres stades de leur cycle de vie; et les approches innovantes de la gestion des produits chimiques. Un groupe international d'experts composés de juristes, d'économistes et d'experts institutionnalistes, a été formé pour formuler des observations concernant la poursuite de l'élaboration des directives intégrées et la conduite d'ateliers et de projets de démonstration au niveau national. La mise à l'essai des directives au niveau national a commencé en décembre 2009. Trois ateliers nationaux sont prévus pour examiner et réviser les directives de sorte à s'assurer qu'elles cernent les besoins des pays en développement. À l'issue de la revue par les pairs effectuée par le groupe d'experts, les directives ont été mises en application en 2010 et seront testées sur le terrain en 2011 au moyen de plusieurs projets de démonstration qui fourniront des indications utiles sur les problèmes rencontrés et les perspectives d'amélioration. Les directives ne sont pas spécifiquement axées sur le mercure mais, en facilitant la mise en place de politiques cohérentes dans le domaine de la gestion des produits chimiques et l'instauration de mécanismes de recouvrement des coûts en vue de financer la gestion rationnelle des produits chimiques au niveau national, elles peuvent contribuer à la mise en œuvre efficace de l'instrument international sur le mercure.

30. En réponse à la demande d'informations adressée par le secrétariat aux gouvernements, les États-Unis ont indiqué que le Centre sur le financement pour l'environnement de l'Agence pour la protection de l'environnement avait produit un ouvrage intitulé « *Guidebook of Financial Tools: Paying for Environmental Systems* (Guide des instruments financiers : payer pour les services environnementaux), qui est disponible sur le site Internet www.epa.gov/efinpage/publications/GFT2008.pdf.

B. Contributions du secteur privé réglementées par les pouvoirs publics

31. De nombreux pays développés ont déjà obtenu le remboursement intégral du coût de certains services de gestion de l'environnement fournis par le secteur public, notamment la gestion des produits chimiques, mais ces pratiques sont beaucoup moins fréquentes dans les pays en développement et dans les pays à économie en transition. Au vu de la situation actuelle concernant l'utilisation des mécanismes de recouvrement des coûts et des instruments générateurs de recettes, il semble possible d'élargir le recours aux instruments économiques comme sources de financement au niveau national. Il est évident, toutefois, que l'utilisation d'instruments économiques tels que les taxes visant à récupérer les coûts ou les instruments générateurs de recettes, est un choix politique qui mérite une attention particulière. Les directives intégrées susmentionnées aideront les pays en développement qui le désirent à étudier les différentes options possibles.

32. Les instruments économiques disponibles exigent des infrastructures et des mesures d'application plus ou moins importantes. Les systèmes de consignation dans le domaine de la gestion des déchets, par exemple, n'impliquent pas nécessairement un investissement élevé lorsqu'ils sont gérés par des entreprises commerciales car ils sont mis en œuvre aux points de vente. Ils fournissent également un point central de collecte des matériaux recyclés, ce qui facilite le tri des déchets.

33. Le recours aux instruments économiques, tels que les taxes sur la pollution, les redevances d'utilisation ou les systèmes de licences, pour inciter à modifier les tendances de la production et de la consommation de produits chimiques peut générer des recettes utiles; l'application de ces mesures peut néanmoins se heurter à des difficultés.

34. Dans sa réponse à la demande d'informations adressée par le secrétariat aux gouvernements, la Norvège a indiqué que sa politique en matière d'environnement était fondée sur le principe du

pollueur-payeur et que, de ce fait, les programmes et mesures promulgués par le Gouvernement dans le domaine des produits chimiques étaient mis en œuvre et financés par le secteur privé. Le secteur de l'industrie contribuait en outre au financement de la gestion des produits chimiques en appuyant la recherche et le développement des technologies, souvent en coopération avec le Gouvernement.

C. Contributions et activités volontaires du secteur privé

35. La présente section illustre par des exemples pratiques plusieurs approches de la participation du secteur privé qui ont montré leur efficacité dans un certain nombre de pays.

1. Création d'associations et de fédérations d'industries

36. L'expérience des pays développés a démontré que le succès de la gestion des produits chimiques dépendait largement des infrastructures commerciales et industrielles. Les instances de réglementation n'ont en général pas la capacité de traiter directement avec chaque entreprise, de sorte que le groupement des entreprises en associations et fédérations nationales peut grandement faciliter la coopération et la mise en œuvre efficace des réglementations nationales. Ces associations créent un réseau de communication plus efficace entre les pouvoirs publics et le secteur privé, contribuent à l'amélioration des connaissances, facilitent l'échange de l'information et des expériences et renforcent la capacité des entreprises à s'acquitter de leurs obligations au titre de la législation nationale.

2. La gestion responsable dans l'industrie chimique

37. Le Programme « Gestion responsable » a été lancé au Canada en 1985 pour répondre aux préoccupations du public à propos de la fabrication, de la distribution et de l'utilisation des produits chimiques. Depuis, il s'est répandu partout dans le monde, prenant la forme d'une initiative volontaire mondiale dans le cadre de laquelle les entreprises chimiques, à travers les associations nationales, collaborent pour améliorer la santé, la sécurité et la performance environnementale, et communiquent avec les parties prenantes au sujet de leurs produits et procédés. Cinquante-trois associations nationales d'entreprises chimiques participent aujourd'hui au programme. Le Conseil international des associations chimiques coordonne l'initiative, assure le suivi de sa mise en œuvre et veille à ce qu'elle soit en mesure de répondre aux problèmes et préoccupations du moment. Les associations nationales des industries chimiques sont responsables de la mise en œuvre du programme dans leur pays. Par conséquent, le stade de développement de l'initiative et les priorités fixées varient d'un pays à l'autre. Cela étant dit, les programmes de gestion responsable au niveau national partagent un certain nombre de caractéristiques fondamentales, notamment l'engagement de chaque entreprise participante vis-à-vis d'un ensemble de principes directeurs; une série de codes, d'orientations et de listes de contrôle destinés à aider les entreprises à remplir leurs engagements; l'élaboration d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis au niveau de la performance; le partage des données relatives à la santé, à la sécurité et à l'environnement avec les parties intéressées au sein comme en dehors de l'industrie chimique; et des procédures permettant de vérifier que les entreprises membres du programme ont mis en œuvre les éléments mesurables ou pratiques du programme « Gestion responsable ».⁵

3. Produits plus propres et production plus propres

38. L'application des concepts de produits plus propres et de production plus propre dans le cadre des techniques améliorées de contrôle du mercure peuvent avoir un effet positif sur la compétitivité des entreprises. L'investissement dans les techniques améliorées de contrôle du mercure peut être rentabilisé sous forme de nouvelles possibilités commerciales. L'investissement dans les méthodes de contrôle préventives, comme l'utilisation de produits chimiques moins dangereux ou l'amélioration des informations sur les risques et les utilisations en toute sécurité, limitera les besoins de recourir à des techniques coûteuses destinées à réduire l'exposition et contrôler les émissions. De plus, un meilleur contrôle peut déboucher sur des procédés d'un bon rapport coût-efficacité qui utilisent moins de produits chimiques et produisent moins de déchets.

4. Les accords volontaires sur l'environnement

39. Les accords volontaires sur l'environnement incluent les accords officiellement négociés entre des entreprises ou des groupes d'entreprises et les gouvernements sur des normes environnementales applicables à des marchés ou des activités de production donnés qui évitent de recourir aux processus législatifs lourds et coûteux. Ces accords engendrent une plus grande flexibilité dans la conduite des

5 On trouvera de plus amples informations sur le site Internet www.responsiblecare.org/.

affaires et garantissent que les prescriptions en matière de gestion de l'environnement sont respectées. Ce type d'accord tend à être plus efficace quand les pouvoirs publics disposent d'instruments politiques stricts qu'ils peuvent appliquer si l'approche volontaire s'avérait insuffisante.

40. Dans leur réponse à la demande d'informations adressée par le secrétariat aux gouvernements, les États-Unis ont donné deux exemples de partenariat illustrant les efforts fournis au niveau national par les secteurs public et privé pour parvenir, dans un cadre volontaire, à la réduction, l'élimination et la collecte du mercure dans certains produits.

41. Le Programme national de récupération des interrupteurs d'éclairage au mercure des véhicules automobiles (National Vehicle Light Switch Recovery Programme), mis en place en août 2006, vise à récupérer entre 80 et 90 % des interrupteurs d'éclairage au mercure présents dans les véhicules hors d'usage d'ici à 2017. Le programme, exécuté au niveau des États, devrait permettre d'éliminer 40 millions d'interrupteurs qui, après récupération, sont fondus pour obtenir un nouvel acier. Il s'agit d'un projet collaboratif impliquant l'Agence pour la protection de l'environnement, les États, les organisations de protection de l'environnement et le secteur industriel, notamment les fabricants automobiles et les entreprises de démolition et de broyage. En février 2008, le programme avait permis de récupérer 1 million d'interrupteurs d'éclairage au mercure, ce qui représente l'extraction de plus d'une tonne de mercure de l'environnement.

42. Dans le cadre du Partenariat sur le mercure au sein du Partenariat national pour les priorités environnementales (National Partnership for Environmental Priorities Mercury Challenge), les entreprises privées participantes prennent en charge le coût de la réduction de leurs utilisations de mercure et l'Agence pour la protection de l'environnement couvre les frais généraux d'administration du programme, qui encourage le secteur de l'industrie à prendre des mesures volontaires en vue de l'élimination systématique des équipements contenant du mercure dans le cadre d'une procédure en quatre étapes :

- a) L'adhésion au Partenariat;
- b) L'engagement à respecter les principes du Partenariat sur le mercure;
- c) L'exécution d'un plan de réduction des émissions de mercure (par exemple, inventaire des produits contenant du mercure, collecte du mercure en vue de son recyclage et adoption de politiques d'achat de produits sans mercure);
- d) Réalisation des objectifs et reconnaissance de la contribution des entreprises (l'Agence pour la protection de l'environnement diffuse sur son site Internet des informations sur les entreprises les plus performantes et informe la presse locale).

5. La Corporation pour le recyclage des thermostats

43. La Corporation pour le recyclage des thermostats est une organisation à but non lucratif créée en 1998 par les principaux fabricants de thermostats au niveau national, Honeywell, White-Rodgers et General Electric, en vue de faciliter la collecte et l'élimination adéquate des thermostats au mercure. La corporation est financée par ses fondateurs et 25 autres fabricants, dont la contribution est proportionnelle au nombre de thermostats produits. Depuis sa création, la corporation a distribué plus de 3 400 conteneurs de collecte aux grossistes et entrepreneurs dans les secteurs du chauffage, de la ventilation et de la climatisation. La corporation encourage vivement la participation à son programme et organise des campagnes publicitaires, des rencontres professionnelles, des ateliers et d'autres activités de communication pour sensibiliser à l'importance d'éliminer adéquatement les thermostats au mercure au niveau national.

44. Les États-Unis ont également fait part d'un certain nombre de partenariats qui, bien que ne concernant pas spécifiquement le mercure, pourraient servir de modèles d'initiatives volontaires axées sur le recueil d'informations et la conception de produits contenant moins de substances toxiques.

45. L'objectif du Programme de gestion de l'acide perfluorooctanoïque (APFO) pour la période 2010-2015 est de réduire les émissions et les concentrations d'APFO, de précurseurs de l'APFO et de composés chimiques similaires à plus longue chaîne dans les produits de 95 % à l'horizon 2010, par rapport au niveau de 2000, et de s'efforcer de parvenir à l'élimination des émissions et des utilisations de ces substances dans les produits à l'horizon 2015. Huit grands fabricants opérant aux États-Unis se sont engagés à poursuivre ces objectifs dans leurs activités internationales, à établir des rapports

annuels sur les progrès accomplis et à contribuer financièrement au recueil des informations et à la présentation des données à l'Agence pour la protection de l'environnement.

46. « Design for the Environment » est un partenariat de l'Agence pour la protection de l'environnement qui rassemble des parties prenantes du secteur de l'industrie, des groupes de protection de l'environnement et des universités en vue d'évaluer les risques que posent les produits chimiques et les procédés industriels sur la santé de l'homme et l'environnement. Dans le cadre de ce partenariat, l'Agence pour la protection de l'environnement offre une assistance technique en nature sous forme d'outils, de méthodologies et de partage de ses compétences techniques pour inciter les entités du secteur privé à se joindre au partenariat. Parmi les projets menés, figure le Programme d'étiquetage plus sûr des produits qui a permis d'apposer le logo du partenariat sur plus de 1 500 produits.

V. Qu'y a-t-il à gagner?

47. La mobilisation de fonds auprès du secteur privé peut produire des avantages pour les pays récipiendaires, comme pour les pays donateurs. Lorsque le contrôle des activités industrielles, par le biais notamment de mesures fiscales et d'autres mesures de réglementation, est largement accepté, les difficultés rencontrées par les pays sont moindres. L'introduction de mesures de contrôle officielles, telles que les mesures législatives et réglementaires, est peut-être plus facile à réaliser si l'on peut tirer parti d'expériences réussies en matière d'application de mesures de cette nature. L'acceptation du contrôle de l'industrie au niveau international réduit l'avantage compétitif dont pourraient bénéficier les entreprises échappant à tout cadre réglementaire. L'adoption et l'application généralisées de ces contrôles diminuent également l'incitation au transfert des activités de fabrication vers d'autres sites. Le choix d'une date d'élimination et une limitation des utilisations bien comprises et largement acceptées peuvent réduire le travail des instances de réglementation et des responsables de leur application.

48. Ces contrôles et ces plans d'élimination peuvent motiver l'industrie à explorer les moyens d'abandonner l'utilisation du mercure dans les produits et les procédés et de s'orienter vers des solutions de remplacement, en particulier celles qui sont moins réglementées. La demande des consommateurs peut accroître la motivation des fabricants, notamment à l'issue de campagnes de sensibilisation mettant l'accent sur les avantages découlant de procédés de production propres et durables et sur l'importance de la gestion écologiquement rationnelle des substances dangereuses.

49. Quand les programmes volontaires visant à abandonner l'utilisation du mercure dans les produits et procédés et à promouvoir les solutions de remplacement sont mis en place par le secteur industriel lui-même ou que les entreprises sont prêtes à participer à ces programmes, on peut réaliser les objectifs fixés sans avoir recours aux réglementations nationales et autres mesures de contrôle, évitant de la sorte les coûts liés à ces mesures.

VI. Considérations dont le Comité pourrait tenir compte

50. Le Comité souhaitera peut-être examiner le rôle que pourrait jouer le secteur privé dans le financement des activités et des mesures au titre de l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure, tout en continuant d'explorer les possibilités de trouver d'autres contributeurs pertinents au mécanisme de financement, en particulier lorsqu'il s'agit du financement de projets à grande échelle.

51. Une fois que les obligations à inclure dans l'instrument sur le mercure seront plus précisément définies, il sera peut-être nécessaire d'analyser plus avant les applications possibles et les limitations des modèles existants de mécanismes de financement de façon à appuyer les délibérations du Comité concernant la mise en place d'un mécanisme de financement adapté au nouvel instrument.