



Distr. : Générale
14 juillet 2008

Français
Original : Anglais



Programme des Nations Unies pour l'environnement

Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure

Deuxième réunion

Nairobi (Kenya)

6-10 octobre 2008

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen et évaluation des options possibles pour intensifier
les mesures à caractère volontaire, ainsi que des instruments
juridiques internationaux, nouveaux ou existants**

Rapport sur l'offre et la demande actuelles de mercure, y compris les projections compte tenu de l'arrêt de l'extraction minière primaire de mercure

Note du secrétariat

1. Par sa décision 24/3 IV sur la gestion des produits chimiques, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement a créé un groupe de travail spécial à composition non limitée constitué de représentants de gouvernements, d'organisations régionales d'intégration économique et de parties prenantes pour examiner et évaluer les options de nature à améliorer les mesures volontaires et les instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants permettant de traiter les problèmes soulevés par le mercure au niveau mondial.
2. A sa première réunion, le Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure a prié le secrétariat d'entreprendre des travaux intersessions dans un certain nombre de domaines en prévision de sa deuxième réunion.
3. L'un des volets prévus consistait à fournir, au regard des considérations financières et de l'élaboration possible d'une nouvelle convention distincte ou d'un nouveau protocole dans le cadre de la Convention de Stockholm (relative aux polluants organiques persistants et d'arrangements volontaires), des informations sur :

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

- a) Les modalités qui pourraient être envisagées pour permettre au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de fournir des ressources financières;
 - b) Les éléments de la structure du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal (relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone) qui pourraient servir de modèle.
4. Le secrétariat a prié les gouvernements, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales de lui adresser des informations. Les informations fournies ont été mises à disposition sur le site Internet du programme relatif au mercure (<http://www.chem.unep.ch/mercury>) et ont été utilisées pour préparer l'évaluation. Les travaux se sont inspirés, autant que possible, des activités entreprises au titre d'autres processus jugés pertinents pour le cas d'espèce.
5. Le rapport joint en annexe à la présente note fournit les informations évoquées ci-dessus et le document UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/12 comporte des renseignements relatifs aux financements disponibles actuellement, par le canal du Fonds pour l'environnement mondial, de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM) et d'autres arrangements financiers, pour la gestion du mercure. Quant aux informations concernant les options de mise en œuvre, y compris les aspects juridiques, organisationnels et logistiques, elles figurent dans le document UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/4.

Mesure proposée

6. Le Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure souhaitera peut-être, outre l'analyse des éléments nécessaires au contrôle du mercure :
- a) Déterminer si les arrangements financiers actuels sont suffisants pour appuyer la mise en œuvre des mesures convenues;
 - b) Convenir de toutes modifications ou de toutes autres modalités qui seraient nécessaires pour appuyer des mesures visant à aborder le problème posé par le mercure.

Annexe

Ressources financières pour l'action internationale à long terme concernant le mercure : le Fonds pour l'environnement mondial et la structure du Fonds multilatéral

Table des matières

Résumé analytique	4
I. Introduction	4
A. Historique et objet	10
B. Champ d'application et structure	10
II. Modalités possibles pour l'octroi de moyens financiers par le FEM	11
A. Domaines d'intervention, objectifs stratégiques et programmes stratégiques du FEM	12
1. Domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants	12
2. Domaine d'intervention relatif aux eaux internationales	13
3. Domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques	13
B. Fonds spéciaux administrés par le FEM	15
C. Analyse des modalités possibles pour l'octroi de moyens financiers par le FEM	16
1. Protocole relatif au mercure relevant de la Convention de Stockholm	16
2. Convention distincte	18
3. Cadre volontaire la pour gestion du mercure	21
D. Question supplémentaire : Le Dispositif d'allocation des ressources	22
III. Fonds multilatéral du Protocole de Montréal.....	23
A. Historique.....	24
B. Description du Fonds multilatéral	24
1. Objectif et fonctions	24
2. Création	25
3. Administration	25
4. Source des financements	25
C. Eléments du Fonds qui pourraient servir de modèle pour la gestion du mercure	26
1. Fonds affectés à des fins déterminées	27
2. Quotes-parts	28
3. Un Fonds placé sous le contrôle direct des Parties.....	28

Résumé analytique

I. Introduction

1. A sa première réunion, le Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure a entamé l'examen et l'évaluation des options pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants visant à réduire les risques liés aux émissions de mercure. Au titre de la période intersessions précédant sa deuxième réunion, le Groupe de travail spécial a adopté un programme de travail à travers lequel il priait le secrétariat, entre autres tâches,

« ... au regard des considérations financières et de l'élaboration possible d'une nouvelle convention distincte, d'un nouveau protocole dans le cadre de la Convention de Stockholm et d'arrangements volontaires, de fournir des informations sur :

1. Les modalités qui pourraient être envisagées pour permettre au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de fournir des ressources financières;
2. Les éléments de la structure du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal qui pourraient servir de modèle ... »

2. Le présent exposé aborde ces deux premiers volets du programme du secrétariat, celui-ci ayant entrepris séparément un troisième volet visant à fournir des informations sur le financement disponible actuellement à travers les mécanismes du FEM, de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et d'autres arrangements financiers pour gérer le problème posé par le mercure. Le présent exposé vient donc en complément de ce troisième volet et de l'étude intitulée « Further Analysis of Implementation Options for Long-term International Action on Mercury » (Poursuite de l'analyse des options pour l'action internationale à long terme concernant le mercure), que le secrétariat a réalisée en vue de la deuxième réunion du Groupe de travail à composition non limitée. Il doit par conséquent être lu en parallèle avec chacun de ces deux documents.

II. Modalités possibles pour l'octroi de moyens financiers par le FEM

3. Cette partie de l'exposé fournit des informations sur les modalités possibles qui pourraient permettre au FEM de fournir des ressources financières destinées à mettre en œuvre un cadre de mesures pour la gestion des problèmes posés par le mercure. Il s'agit en fait de déterminer ceux des domaines d'intervention, des objectifs stratégiques et des programmes stratégiques du FEM qui sont pertinents à cet égard, et notamment leur aptitude à appuyer des projets concernant le mercure à l'heure actuelle; de montrer en quoi le Fonds spécial du FEM pour les changements climatiques pourrait servir de modèle; d'expliquer comment le FEM pourrait se charger du volet financier d'un protocole, d'une convention distincte ou d'un cadre volontaire concernant le mercure.

A. Domaines d'intervention, objectifs stratégiques et programmes stratégiques du FEM

4. Selon le Groupe de travail, les polluants organiques persistants et les eaux internationales sont les domaines d'intervention les plus pertinents par rapport aux trois options qu'il a retenues pour la gestion du mercure. Le Groupe de travail a également jugé pertinent le domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques, qui appuie des projets intégrés dans les domaines d'intervention concernant la biodiversité, les changements climatiques, les eaux internationales et la dégradation des sols, et qui pourrait, entre autres objectifs, procurer des avantages accessoires (ou co-bénéfices) dans la gestion des produits chimiques.

1. Domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants

5. Depuis la création du domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants, son objectif stratégique a consisté à fournir une assistance aux pays remplissant les conditions requises pour l'exécution de leurs obligations au titre de la Convention de Stockholm, à savoir réduire et éliminer la production, l'utilisation et les rejets de polluants organiques persistants. Les activités concernant le mercure n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Stockholm telle qu'elle se présente à l'heure actuelle. En

conséquence, les activités relatives à la gestion de cette substance ne peuvent être financées dans les conditions actuelles au titre du domaine relatif aux polluants organiques persistants.

2. Domaine d'intervention relatif aux eaux internationales

6. En 1995, le Conseil du FEM a décidé de prendre en compte les projets de démonstration destinés à réduire les émissions de substances toxiques persistantes (STP), dont le mercure, dans le cadre de la première stratégie opérationnelle pour le domaine d'intervention relatif aux eaux internationales. Les projets concernant le mercure sont admis au financement depuis lors. Au titre de la quatrième période de reconstitution des ressources du FEM, le Conseil a approuvé pour le domaine des eaux internationales un nouveau programme stratégique intitulé « Reducing Persistent Toxic Substances and Testing Adaptive Management of Waters with Melting Ice (Réduire les substances toxiques persistantes et pratiquer à titre expérimental une gestion adaptative des eaux tenant compte de la fonte des glaces). Ce programme démonstratif de portée limitée comporte un volet mondial sur la réduction des émissions de substances toxiques persistantes, y compris du mercure. Cependant, très peu d'initiatives ont été prises dans ce volet démonstratif au titre de la quatrième reconstitution, probablement du fait du manque général de moyens financiers dans le domaine d'intervention relatif aux eaux internationales.

3. Domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques

7. La nouvelle « Stratégie politique globale pour la gestion des produits chimiques » a pour objectif de « promouvoir la gestion rationnelle des produits chimiques dans tous les aspects pertinents des programmes du FEM, pour la protection de la santé humaine et de l'environnement mondial, et contribuer à la réalisation de l'objectif global de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques... ». Tel qu'il a été adopté au titre de la quatrième reconstitution des ressources, le domaine intersectoriel qui concerne la gestion rationnelle des produits chimiques comporte un premier programme stratégique intitulé « Intégrer la gestion rationnelle des produits chimiques dans les projets FEM ». Ce programme a pour but d'intégrer des pratiques de gestion rationnelle des produits chimiques aux domaines d'intervention relatifs à la biodiversité, aux changements climatiques, aux eaux internationales et à la dégradation des sols. Un aspect particulièrement important pour le mercure concerne l'intention de rechercher les possibilités de réaliser des co-bénéfices à l'échelle mondiale en « réduisant les émissions de mercure grâce à des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de la combustion du charbon ».

8. Le domaine relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques comporte aussi un deuxième programme stratégique intitulé [« Incorporer les interventions relatives aux produits chimiques financées par le FEM dans les profils nationaux pour la gestion des produits chimiques »]. Il est prévu que cet objectif sera réalisé par la mise à contribution des projets du domaine des eaux internationales concernant les sources terrestres de pollution, particulièrement les substances toxiques persistantes. Toutefois, il est peu probable, eu égard aux niveaux de financement disponibles pour le domaine des eaux internationales, que ce programme stratégique puisse financer des activités étendues de renforcement des capacités pour la gestion des produits chimiques, en ce qui concerne le mercure, au titre de la quatrième reconstitution des ressources du FEM.

B. Fonds spéciaux administrés par le FEM

9. En 2001, les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont établi deux nouveaux Fonds spéciaux administrés par le FEM, à savoir le Fonds pour les pays les moins avancés (LDCF) et le Fonds spécial pour les changements climatiques (SCCF). Ces deux fonds spéciaux ne constituent pas des sources potentielles pour le financement d'activités concernant le mercure, mais ils pourraient servir de modèles pour la mise en place d'un Fonds de contributions volontaires pour la gestion du mercure.

C. Analyse des modalités possibles pour l'octroi de moyens financiers par le FEM

10. Cette section porte sur l'examen des domaines d'intervention et du domaine intersectoriel du FEM ainsi que du Fonds spécial sur les changements climatiques, du point de vue des trois options pour la gestion du mercure retenues par le Groupe de travail, à savoir a) un nouveau protocole relevant de la Convention de Stockholm, b) une nouvelle convention distincte et c) des arrangements volontaires renforcés. Pour chacune des deux options juridiques, le champ d'application de l'instrument pourrait être élargi ou restreint. Ainsi, une

approche de portée restreinte pourrait consister en un instrument autonome ou intégré à un ensemble d'éléments volontaires et juridiques. Un cadre volontaire pour la gestion du mercure pourrait être un mécanisme autonome ou intégré à un ensemble global d'éléments volontaires et juridiques.

1. Protocole relatif au mercure relevant de la Convention de Stockholm

11. Si cette option était retenue, les Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants élaboreraient et adopteraient un protocole sur le mercure au titre de la Convention. L'expérience récente tend à montrer qu'un protocole relatif au mercure pourrait s'appuyer sur le mécanisme de financement actuel de la Convention de Stockholm, selon des modalités semblables à celles qui ont été utilisées pour le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, et qui ont fait en sorte que l'accès aux ressources du FEM pour des interventions dans le cadre de ce Protocole ne nécessite ni l'établissement d'un nouveau mémorandum d'accord avec le Conseil du FEM, ni une modification de l'Instrument du FEM. Le Conseil a adopté une décision pour entériner la proposition de la Conférence des Parties.

12. Un arrangement similaire pourrait être envisagé pour l'établissement d'un protocole sur le mercure relevant de la Convention de Stockholm. Cependant, l'accès au FEM par le truchement du mécanisme de financement de la Convention de Stockholm ne garantirait ni la suffisance ni même la disponibilité d'apports financiers nouveaux ou supplémentaires pour le financement d'activités dans le cadre du protocole sur le mercure. Si le mécanisme de financement de la Convention de Stockholm est sollicité pour faire face aux besoins des pays bénéficiaires concernant l'application et de la Convention de Stockholm et du protocole sur le mercure, les donateurs devront engager des ressources supplémentaires dans le domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants.

2. Convention distincte

13. L'adoption d'une convention distincte sur le mercure pourrait faciliter l'accès aux ressources du FEM, mais cela ne pourrait pas se traduire par un apport de ressources nouvelles ou additionnelles si les gouvernements donateurs ne s'engagent pas simultanément à fournir des ressources. Comme dans l'option du recours à un protocole sur le mercure dans le cadre de la Convention de Stockholm, les gouvernements pourraient utiliser une convention distincte sur le mercure pour établir soit un cadre élargi juridiquement contraignant, soit un volet juridique restreint d'un « ensemble » global d'éléments volontaires et juridiques.

14. Dans la limite des ressources disponibles, le FEM pourrait fournir des moyens aux pays remplissant les conditions requises pour les aider à s'acquitter de leurs obligations au titre d'une convention distincte suivant trois différentes approches. Indépendamment de l'approche utilisée, il faudra prévoir un apport de nouvelles ressources. Les trois approches envisagées sont les suivantes :

a) Etablissement formel d'un mécanisme financier

15. Si les gouvernements devaient inviter le FEM à gérer le mécanisme financier d'une nouvelle convention, la conférence des parties à cette convention et le Conseil du FEM auraient à conclure un mémorandum d'accord entre eux-mêmes, et l'Assemblée du FEM devrait probablement apporter une modification à l'Instrument du FEM pour permettre à celui-ci d'assumer une telle responsabilité. Un mécanisme financier formellement établi dont la gestion est assurée par le FEM pourrait fournir des ressources par le truchement du domaine d'intervention relatif aux eaux internationales qui existe déjà, ou d'un nouveau domaine d'intervention, ou encore du domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques. Si les gouvernements marquaient leur préférence pour la création d'un nouveau domaine d'intervention, ils pourraient alors modifier l'Instrument du FEM pour établir un domaine consacré exclusivement au mercure ou un domaine plus étendu couvrant la gestion rationnelle des produits chimiques. Comme autre option, on pourrait utiliser le domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques. Toutefois, le Conseil du FEM devra adopter au préalable une interprétation extensive de l'article 3 de l'Instrument du FEM.

16. Quelle que soit l'approche retenue par les gouvernements pour le choix du domaine d'intervention, les pays donateurs devront allouer suffisamment de ressources dans le cadre de la reconstitution pour honorer l'engagement qu'ils ont pris de fournir de telles ressources au titre d'une nouvelle convention sur le mercure.

b) Approche volontaire utilisant les domaines d'intervention et objectifs stratégiques existants du FEM

17. Si le champ d'application de la convention sur le mercure se révélait restreint (au cas où il s'agirait par exemple d'un « ensemble » d'éléments volontaires et juridiques), il ne serait pas absolument nécessaire de doter la convention d'un mécanisme financier formellement établi. Dans ce cas, les gouvernements pourraient s'en tenir à l'approche volontaire qui prévaut actuellement. Le FEM pourrait continuer à prendre en considération les projets concernant le mercure dans le cadre de son domaine d'intervention relatif aux eaux internationales. Cependant, pour que ce domaine d'intervention puisse devenir une source efficace de financements pour la gestion du mercure, les pays donateurs devront au préalable étoffer sa base de ressources globale, en prévoyant une part qui serait affectée spécifiquement à la gestion du mercure. Le FEM pourrait aussi envisager la possibilité de financer les projets concernant le mercure par le canal du domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques, eu égard notamment aux bénéfices accessoires pouvant découler de mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre résultant de la combustion du charbon dans le domaine d'intervention relatif aux changements climatiques.

c) Fonds spécial pour le mercure

18. Le Fonds spécial pour les changements climatiques décrit ci-dessus pourrait servir de modèle éventuel pour la mise en place d'un fonds pour le mercure administré par le FEM. Un tel fonds serait peut-être souhaitable si les gouvernements ne parvenaient pas à un consensus sur le fait d'inclure des ressources substantielles pour le mercure dans la reconstitution de la Caisse du FEM, mais un groupe important de donateurs est néanmoins disposé à engager des ressources destinées spécifiquement à un fonds multilatéral pour la gestion du mercure.

3. Cadre volontaire la pour gestion du mercure

19. L'option d'un cadre volontaire pour la gestion du mercure pourrait donner lieu à la création d'un mécanisme autonome ou intégré à un ensemble d'éléments volontaires et juridiques. Dans un cas comme dans l'autre, deux des approches présentées ci-dessus en ce qui concerne le choix d'une convention distincte – à savoir une approche volontaire utilisant les domaines d'intervention et objectifs stratégiques existants du FEM et un fonds spécial pour le mercure administré par le FEM – pourraient également être disponibles pour d'établissement d'un cadre volontaire pour le mercure. En s'appuyant sur ces approches, le FEM pourrait fournir une assistance par le canal de son domaine d'intervention relatif aux eaux internationales, ou alors des donateurs pourraient demander au FEM d'administrer un fonds spécial pour le mercure dont la conception serait semblable à celle du Fonds spécial pour les changements climatiques évoqué plus haut.

20. Le Programme de démarrage rapide de la SAICM peut constituer une autre source de financement au titre d'un cadre volontaire pour la gestion du mercure. Il pourrait en effet être adapté de manière à devenir un canal par lequel les donateurs pourraient acheminer des ressources financières pour le financement d'activités concernant le mercure, notamment si la SAICM devait être appelée à jouer un rôle de premier plan dans le cadre volontaire envisagé.

III. Fonds multilatéral du Protocole de Montréal

21. Cette partie de l'exposé est une réponse à la demande formulée par le Groupe de travail pour que le secrétariat circonscrive des éléments du Fonds multilatéral qui pourraient servir de modèle pour l'établissement d'un mécanisme de financement d'activités concernant le mercure. Le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone est un mécanisme financier autonome créé par les Parties à ce Protocole. Il est le seul mécanisme financier de portée mondiale qui requiert des quotes-parts de la part des pays donateurs Parties au Protocole et qui est destiné à fournir une assistance financière aux pays en développement pour l'application d'un seul accord multilatéral sur l'environnement. Depuis la mise en place du Fonds multilatéral, les gouvernements n'ont créé aucune autre structure sur ce modèle pour les besoins des autres accords multilatéraux sur l'environnement; ils ont préféré plutôt se servir du FEM pour assurer la gestion des mécanismes financiers de bon nombre de ces accords.

22. La présente partie de l'exposé fournit, après un aperçu général du Protocole de Montréal et un bref rappel de la genèse du Fonds multilatéral, une description des caractéristiques de base du Fonds multilatéral, suivie d'une analyse des trois principaux éléments de ce Fonds qui pourraient servir de modèle pour établir un

mécanisme financier et un Fonds destinés à la gestion du mercure. Si les gouvernements décidaient de suivre le modèle du Fonds multilatéral pour établir un accord sur le mercure, ces trois éléments seraient les plus importants à prendre en considération. Il convient de retenir que les principaux éléments du Fonds multilatéral qui le distinguent des autres mécanismes existent parce que le Fonds relève d'un instrument juridiquement contraignant. En conséquence, ils seraient davantage pertinents pour un cadre de gestion du mercure comportant un tel instrument. Ces éléments, étroitement liés, sont les suivants :

- a) Mécanisme ayant un but spécifique axé sur un seul accord multilatéral sur l'environnement;
- b) Obligation pour les donateurs de contribuer selon le barème des quotes-parts de l'Organisation des Nations Unies;
- c) Mécanisme placé sous le contrôle direct des Parties au Protocole.

A. Mécanisme ayant un but spécifique

23. Le fait que le Fonds multilatéral soit un mécanisme consacré exclusivement à l'application du Protocole de Montréal comporte des avantages pour les Parties à plusieurs égards. L'éligibilité des projets aux financements du Fonds multilatéral est déterminée uniquement sur la base des principes du Protocole et du Fonds multilatéral, qui sont arrêtés en dernier ressort sous l'autorité de l'ensemble des Parties. L'accent que le secrétariat du Fonds multilatéral met sur la gestion et le suivi des projets et des ressources financières relevant uniquement du Protocole de Montréal lui a permis de développer des compétences techniques approfondies et étendues pour les questions concernant la destruction de la couche d'ozone. Cet acquis s'est ajouté aux pratiques décisionnelles du Comité exécutif et à la structure peu bureaucratifiée du Fonds pour renforcer notablement l'efficacité et la célérité du processus d'élaboration et d'approbation des projets. En intégrant pleinement le Fonds multilatéral au processus du Protocole de Montréal, les Parties ont pu s'en servir pour renforcer le respect des engagements au titre du Protocole.

B. Quotes-parts

24. Aux termes du Protocole de Montréal, « les contributions au Fonds multilatéral, qui seront versées en monnaies convertibles ou, à titre exceptionnel, en nature et/ou en monnaie nationale, sont versées par les parties [donatrices] ... sur la base du barème des quotes-parts de l'Organisation des Nations Unies ». Cet arrangement donne lieu à des contributions régulières et substantielles depuis la mise en place du Fonds multilatéral. Le montant de chaque reconstitution est déterminé sur la base d'une évaluation des besoins et adopté par les Parties elles-mêmes. En précisant que les contributions individuelles des Parties seront déterminées sur la base du barème des quotes-parts de l'ONU, le Protocole contribue à dépolitiser la question de la répartition du fardeau parmi les donateurs.

C. Mécanisme placé sous le contrôle direct des Parties

25. Cet aspect du Fonds multilatéral est probablement le plus distinctif, du fait qu'il permet de veiller à ce que le Fonds soit placé sous l'autorité des Parties au Protocole de Montréal, desquelles il relève directement. La réunion des Parties représente effectivement l'organe de gouvernance du Fonds. La gestion du Fonds incombe certes au Comité exécutif du Fonds, mais cette fonction est exercée sous la supervision directe des Parties, qui définissent le mandat du Comité et désignent chaque année les membres de celui-ci selon un système de représentation paritaire entre les pays développés et les pays en développement Parties au Protocole. Les réunions du Comité exécutif se tiennent en général en même temps que les autres réunions relatives au Protocole. Etant donné que le Fonds multilatéral émane du Protocole et qu'il a été établi à seule fin de servir les objectifs de cet instrument, il relève entièrement des Parties au Protocole, devant lesquelles il est responsable à un degré que la conception du FEM ne permet pas d'égaliser

Acronymes et abréviations

AME	Accord multilatéral sur l'environnement
BAD	Banque asiatique de développement
BAfD	Banque africaine de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et de développement
COP	Conférence des Parties
CNUCC	Convention des Nations Unies sur les changements climatiques
CNULD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
IA	Agent d'exécution
ICCM	Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques
IDB	Banque interaméricaine de développement
IW	Eaux internationales
LDCF	Fonds pour les pays les moins avancés
MLF	Fonds multilatéral
MOP	Réunion des Parties
MOU	Mémorandum d'accord
NIP	Plan national de mise en œuvre
ODS	Substances qui appauvrissent la couche d'ozone
OEWG	Groupe de travail à composition non limitée
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
PTS	Substances toxiques persistantes
QSP	Programme de démarrage rapide
RAF	Dispositif d'allocation des ressources
SAICM	Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques
SCCF	Fonds spécial pour les changements climatiques
SMC	Gestion rationnelle des produits chimiques
TAG	Groupe technique consultatif

Ressources financières pour l'action internationale à long terme concernant le mercure : le Fonds pour l'environnement mondial et la structure du Fonds multilatéral

I. Introduction

A. Historique et objet

1. Par sa décision 24/3 IV, le Conseil d'administration du PNUE a établi un groupe de travail spécial à composition non limitée (le « Groupe de travail »), constitué de représentants des gouvernements, des organisations régionales d'intégration économique et des parties prenantes, pour examiner et évaluer les options pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants » en vue de réduire les risques posés par les émissions de mercure dans l'environnement. Il était prévu que le Groupe de travail serait guidé dans ses travaux par les sept priorités mondiales concernant le mercure énoncées au paragraphe 19 de la décision

GC 24/3 IV, qui priait aussi le Service Substances chimiques du PNUE de préparer les rapports analytiques et de synthèse nécessaires pour les travaux du Groupe de travail. La première réunion du Groupe de travail s'est tenue à Bangkok du 12 au 16 novembre 2007. Le secrétariat avait établi, entre autres documents de travail pour cette première réunion, une étude intitulée « Analyse des options possibles pour relever les défis de la réduction des risques dus aux rejets de mercure à l'échelon planétaire » (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2) (le « document OEWG.1/2 »)¹. Cette étude abordait de manière succincte la question de la fourniture de ressources pour aider les pays en développement et les pays à économie en transition à mettre en œuvre les options possibles pour la gestion du mercure.

2. Le Groupe de travail a adopté, à sa première réunion, un programme de travail intersessions à travers lequel il priait le secrétariat, entre autres tâches,

« ... au regard des considérations financières et de l'élaboration possible d'une nouvelle convention distincte, d'un nouveau protocole dans le cadre de la Convention de Stockholm et d'arrangements volontaires, de fournir des informations sur :

1. Les modalités qui pourraient être envisagées pour permettre au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de fournir des ressources financières;
2. Les éléments de la structure du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal qui pourraient servir de modèle ... »

3. Le présent exposé aborde ces deux premiers volets du programme du secrétariat, celui-ci ayant entrepris séparément un troisième volet visant à fournir des informations sur le financement disponible actuellement à travers les mécanismes du FEM, de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et d'autres arrangements financiers pour gérer le problème posé par le mercure. Le présent exposé vient donc en complément de ce troisième volet et de l'étude intitulée « Further Analysis of Implementation Options for Long-term International Action on Mercury » (Poursuite de l'analyse des options pour l'action internationale à long terme concernant le mercure), que le secrétariat a réalisée en vue de la deuxième réunion du Groupe de travail à composition non limitée. Il doit par conséquent être lu en parallèle avec chacun de ces deux documents.

B. Champ d'application et structure

4. Le champ d'application de l'exposé est délimité dans les instructions données au secrétariat par le Groupe de travail au sujet des travaux durant la période intersessions, comme il est indiqué ci-dessus. Les approches utilisées pour les deux volets diffèrent l'une de l'autre, conformément aux instructions données. En ce qui concerne le FEM, l'exposé comporte une analyse de la démarche que cet organisme pourrait suivre pour fournir aux pays remplissant les conditions requises des ressources destinées à la gestion du mercure, à la fois dans le contexte juridique actuel et dans le cadre des trois options retenues pour le

¹ Document disponible sur le site <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>.

mercure. Ainsi, l'exposé n'est pas centré sur les structures administratives et institutionnelles du FEM, sauf lorsque cela pourrait se révéler nécessaire pour étayer les analyses. Pour ce qui est du Fonds multilatéral, l'étude n'aborde pas la démarche qu'il pourrait suivre dans le cas des options relatives au mercure, du fait que ce mécanisme a un mandat explicite qui n'inclut pas le mercure. Par contre, l'exposé donne une description des diverses caractéristiques du Fonds multilatéral qui pourraient être pertinentes pour la mise en place d'un nouveau mécanisme financier relatif au mercure.

5. L'exposé se présente en trois parties :

La première partie (à savoir celle-ci) est consacrée à l'introduction.

La deuxième partie fournit des informations sur les modalités possibles qui pourraient permettre en FEM de fournir des ressources financières destinées à mettre en œuvre un cadre de mesures pour la gestion des problèmes posés par le mercure. Il s'agit en fait de déterminer ceux des domaines d'intervention, des objectifs stratégiques et des programmes stratégiques du FEM qui sont pertinents et notamment leur aptitude à appuyer des projets concernant le mercure à l'heure actuelle; de montrer en quoi le Fonds spécial du FEM pour les changements climatiques pourrait servir de modèle; d'expliquer comment le FEM pourrait se charger du volet financier d'un nouveau protocole, d'une convention distincte ou d'un cadre volontaire concernant le mercure; et d'examiner brièvement le Dispositif d'allocation des ressources du FEM.

La troisième partie fournit des indications sur les éléments de la structure du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal qui pourraient servir de modèle pour établir un mécanisme de financement des activités relatives au mercure. Il s'agit essentiellement d'un aperçu général du Protocole de Montréal et d'un bref rappel de la genèse du Fonds multilatéral, suivis d'une description des caractéristiques de base du Fonds multilatéral et d'une analyse des trois principaux éléments du Fonds multilatéral qui pourraient servir de modèle pour concevoir un mécanisme financier et un Fonds destinés à la gestion du mercure.

II. Modalités possibles pour l'octroi de moyens financiers par le FEM

6. Cette partie de l'exposé est une analyse de la démarche que le FEM pourrait suivre pour fournir aux pays remplissant les conditions requises des ressources destinées à la gestion du mercure, à la fois dans le contexte juridique actuel et dans le cadre des trois options retenues pour le mercure par le Groupe de travail.

7. Le Fonds pour l'environnement mondial est une institution financière indépendante qui aide les pays en développement à financer leurs projets et programmes visant à protéger l'environnement global. Trois agents d'exécution, à savoir le PNUE, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale, jouent des rôles essentiels dans la définition, le développement et la gestion des projets financés par le FEM sur le terrain². De plus, sept banques régionales de développement et autres organisations intergouvernementales participent à la réalisation des projets FEM en qualité d'organismes d'exécution offrant des possibilités étendues³.

8. En collaborant avec les trois agents d'exécution, le FEM fournit aux pays remplissant les conditions requises des moyens de financement nouveaux et supplémentaires pour couvrir « les surcoûts convenus de mesures visant à améliorer la protection de l'environnement mondial »⁴. Le FEM gère les mécanismes financiers de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC), de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD). La Conférence des parties à chacune des conventions citées détermine les critères d'éligibilité auxquels doivent satisfaire les activités que le FEM pourrait financer à travers leurs mécanismes

² Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial (« Instrument du FEM »), article 22 (2008), http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEF_Instrument_March08.pdf.

³ Les sept organismes d'exécution sont : la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque européenne pour la reconstruction et de développement (BERD), la Banque interaméricaine de développement (BID), le Fonds international pour le développement de l'agriculture (FIDA), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUFI). Voir, sur le site Internet du FEM, *Agents d'exécution* (document non daté) <http://www.thegef.org/interior.aspx?id=106>.

⁴ Instrument du FEM, article 2.

financiers⁵. Pour toutes les autres activités relevant des domaines d'intervention du FEM, les pays peuvent recevoir des subventions du FEM s'ils remplissent les conditions nécessaires pour obtenir des emprunts auprès de la Banque mondiale ou pour bénéficier de l'assistance technique du PNUD⁶.

9. Les ressources financières du FEM proviennent de contributions fournies au titre de sa Caisse par les diverses entités participantes, à travers un processus appelé « reconstitution ». Les gouvernements négocient la reconstitution des ressources suivant un cycle quadriennal. Le montant global de chaque reconstitution et l'accord sur la répartition du fardeau entre les entités participantes font l'objet d'un processus de négociation politique. Le FEM en est aujourd'hui à sa quatrième période de reconstitution (FEM-4), qui a commencé en 2006. L'examen des questions relatives à la cinquième reconstitution (FEM-5) est censé avoir lieu à partir de novembre 2008.

A. Domaines d'intervention, objectifs stratégiques et programmes stratégiques du FEM

10. La Caisse du FEM fournit un appui pour la mise en œuvre de mesures dans six domaines d'intervention qui sont : la diversité biologique, les changements climatiques, les eaux internationales, la dégradation des sols, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les polluants organiques persistants. En outre, le FEM peut financer des activités relatives à la gestion rationnelle des produits chimiques, à condition que ces activités contribuent à améliorer la protection de l'environnement et qu'elles soient liées à un ou plusieurs des six domaines d'intervention⁷. Selon le Groupe de travail, les polluants organiques persistants et les eaux internationales sont les domaines d'intervention les plus pertinents par rapport aux trois options qu'il a retenues pour la gestion du mercure. Le Groupe de travail a également jugé pertinent le domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques, qui appuie des projets intégrés dans les domaines d'intervention concernant la biodiversité, les changements climatiques, les eaux internationales et la dégradation des sols, et qui pourrait, entre autres objectifs, procurer des co-bénéfices dans la gestion des produits chimiques⁸.

11. Dans le cadre des politiques qu'il a recommandées pour la quatrième reconstitution, le Conseil du FEM a demandé au secrétariat d'examiner et de réviser en tant que de besoin les stratégies définies pour les six domaines d'intervention, ce qui a amené le secrétariat à remplacer l'ancienne structure qui était axée sur des programmes opérationnels et des priorités stratégiques par une nouvelle structure basée sur des objectifs et des programmes stratégiques à long terme. Le Conseil a également demandé au secrétariat d'entreprendre en 2008 l'établissement d'objectifs et de programmes stratégiques à long terme pour la cinquième reconstitution, à lui soumettre à sa première réunion en 2009.

12. Le reste de la présente section est consacré à la description des domaines d'intervention portant sur les polluants organiques persistants, les eaux internationales et la gestion rationnelle des produits chimiques, notamment en ce qui concerne l'aptitude de ces domaines à fournir l'appui nécessaire aux projets relatifs au mercure à l'heure actuelle.

1. Domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants

13. Depuis la création du domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants, son objectif stratégique a consisté à fournir une assistance aux pays remplissant les conditions requises pour l'exécution de leurs obligations au titre de la Convention de Stockholm, à savoir réduire et éliminer la production, l'utilisation et les rejets de polluants organiques persistants⁹. Les ressources de ce domaine d'intervention sont par conséquent disponibles par le truchement du mécanisme financier de la Convention de Stockholm qui, à son tour, est ouvert exclusivement aux Parties à cet instrument ou (dans le cas des activités habilitantes) aux pays ayant signé la Convention. A l'instar des activités financées par le FEM au titre des mécanismes financiers des conventions sur la diversité biologique et les changements climatiques,

⁵ Hormis les activités habilitantes, tous les financements de cette nature octroyés par le truchement de la Caisse du FEM se limitent aux surcoûts et doivent avoir pour but d'améliorer la protection de l'environnement mondial.

⁶ *Id.*, article 9 a) et b).

⁷ *Id.*, article 3.

⁸ Voir Secrétariat du FEM, *Stratégies dans les domaines d'intervention et Programmation stratégique pour FEM-4*, 92, par. 8 et 9 (octobre 2007), http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal%20Area%20Strategies_10.04.07.pdf.

⁹ *Id.* p. 80, par. 18.

l'utilisation du mécanisme financier de la Convention de Stockholm par le FEM doit être « ... conforme aux politiques, priorités de programme et critères d'éligibilité fixés par la Conférence des Parties... »¹⁰.

14. Les activités concernant le mercure n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Stockholm telle qu'elle se présente à l'heure actuelle. En conséquence, les activités relatives à la gestion de cette substance ne peuvent être financées dans les conditions actuelles au titre du domaine relatif aux polluants organiques persistants.

2. Domaine d'intervention relatif aux eaux internationales

15. En 1995, le Conseil du FEM a décidé de prendre en compte les projets de démonstration destinés à réduire les émissions de substances toxiques persistantes (STP), dont le mercure, dans le cadre de la première stratégie opérationnelle pour le domaine d'intervention relatif aux eaux internationales. Les projets concernant le mercure sont admis au financement depuis lors.

16. Au titre de la quatrième période de reconstitution des ressources du FEM, le Conseil a approuvé pour le domaine des eaux internationales un nouveau programme stratégique intitulé « Reducing Persistent Toxic Substances and Testing Adaptive Management of Waters with Melting Ice »¹¹ (Réduire les substances toxiques persistantes et pratiquer à titre expérimental une gestion adaptative des eaux tenant compte de la fonte des glaces). Ce programme démonstratif de portée limitée comporte un volet mondial sur la réduction des émissions de substances toxiques persistantes, y compris du mercure. Lors de l'élaboration de ce volet de programme, le secrétariat du FEM a indiqué que celui-ci produirait des résultats devant servir de base pour la conception d'un programme plus étendu dans le cadre du FEM après la prochaine [cinquième] reconstitution des ressources¹². En outre, le volet du programme stratégique relatif aux substances toxiques persistantes est décrit comme suit :

« ... En ce qui concerne les substances toxiques persistantes, un volet de démonstration de portée limitée sera soutenu, au-delà des activités intéressant les polluants organiques persistants, pour tester l'efficacité des politiques, instruments innovants et technologies de réduction des émissions de ces substances toxiques et pour inviter le monde des affaires à élaborer des solutions visant à démontrer que des stratégies de rentabilité existent et que 'la prévention de la pollution paye', en soutien à la Stratégie de gestion rationnelle des produits chimiques du FEM. Un certain nombre de secteurs économiques et de bassins versants transfrontières confrontés à des risques dus aux substances toxiques persistantes ou à d'autres substances toxiques feraient l'objet d'expérimentations pilotes, dont les résultats et les enseignements seraient compilés, en vue d'une éventuelle application par le FEM, après la reconstitution des ressources ... »¹³.

17. Très peu d'initiatives ont été prises au titre de ce volet démonstratif, probablement du fait du manque général de moyens financiers dans le domaine d'intervention relatif aux eaux internationales. En effet, ce domaine a été le seul qui ait enregistré une diminution de ses financements au titre de la quatrième reconstitution des ressources (FEM-4), par rapport à la précédente (FEM-3)¹⁴. La baisse sensible des ressources de ce domaine d'intervention restreint sa capacité d'entreprendre de nouvelles activités telles que ce programme de démonstration concernant les substances toxiques persistantes.

3. Domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques

18. La nouvelle « Stratégie politique globale pour la gestion des produits chimiques » est une tentative de mise en vigueur des dispositions de l'article 3 de l'Instrument du FEM relatives à la gestion des produits chimiques. L'objectif stratégique de ce domaine intersectoriel est de [« ... promouvoir la gestion rationnelle des produits chimiques dans tous les aspects pertinents des programmes du FEM, pour la

¹⁰ Instrument du FEM, article 20 h).

¹¹ Voir *Stratégies dans les domaines d'intervention du FEM*, supra note 8, 51 et 52.

¹² *Id.*, p. 52, par. 35.

¹³ *Id.*, par. 36.

¹⁴ L'allocation prévue pour le domaine relatif aux eaux internationales au titre de la troisième reconstitution se chiffrait à 430 millions de dollars, contre 355 millions lors de la quatrième reconstitution. A la suite des réductions opérées pour appuyer le Programme des petites subventions du FEM, le montant net des fonds disponibles pour ce domaine d'intervention est de 335 millions de dollars. Voir Secrétariat du FEM, *Stratégie du domaine d'intervention relatif aux eaux internationales et programmation stratégique pour FEM-4*, 4, par. 6 (octobre 2007), http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal_Areas/International_Waters/GEF-4%20strategy%20IW%20Oct%202007.pdf.

protection de la santé humaine et de l'environnement mondial, et [de] contribuer à la réalisation de l'objectif global de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques »]¹⁵.

19. Lors de l'élaboration de ses recommandations concernant le nouveau domaine, le Groupe technique consultatif (TAG) sur la gestion rationnelle des produits chimiques s'est penché sur la question de savoir s'il convenait de proposer une approche limitée ou une approche élargie. Selon l'approche élargie, le domaine relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques permettrait :

« ... d'appuyer des opérations de gestion rationnelle des produits chimiques, directement et en tant que telles, lorsqu'elles sont de nature à améliorer à terme l'environnement mondial dans les divers domaines d'intervention. Le Groupe technique consultatif a envisagé de proposer un programme qui appuierait, à titre pilote, des projets de gestion des produits chimiques pouvant améliorer la protection de l'environnement à l'échelle planétaire. Un tel programme pourrait bénéficier d'une enveloppe budgétaire spécifique, bien que limitée, et faire l'objet d'une évaluation indépendante. Il pourrait aider les agents et organismes d'exécution du FEM, ainsi que les promoteurs de projets, à enrichir leur expérience pour la conception et la mise en œuvre de projets de gestion rationnelle des produits chimiques propres à améliorer la protection de l'environnement sur le plan mondial ... Les activités à prendre en charge pourraient inclure : l'utilisation du mercure dans la fabrication des produits ... »¹⁶

20. En effet, cette approche élargie aurait placé le domaine relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques sur le même pied que les six autres domaines d'intervention existants du FEM, en leur affectant des ressources spécifiques et en leur assignant comme objectif principal la gestion rationnelle des produits chimiques. Une telle approche aurait permis au FEM d'envisager le financement de la plupart des projets opérationnels de la SAICM, y compris des projets concernant le mercure, à condition qu'ils soient de nature à améliorer la protection de l'environnement mondial. Mais, le Groupe technique consultatif a plutôt porté son choix (entériné par le Conseil du FEM) sur une interprétation restrictive de l'article 3 de l'Instrument du FEM, de sorte que les projets intersectoriels concernant la gestion rationnelle des produits chimiques doivent être liés directement à la protection de l'environnement mondial dans le cadre d'un projet concret relevant de l'un des six domaines d'intervention¹⁷.

21. Tel qu'il a été adopté au titre de la quatrième reconstitution, le domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques comporte un premier programme stratégique intitulé [« Intégrer la gestion rationnelle des produits chimiques dans les projets FEM »]. Ce programme a pour but d'intégrer des pratiques de gestion rationnelle des produits chimiques aux domaines d'intervention relatifs à la biodiversité, aux changements climatiques, aux eaux internationales et à la dégradation des sols. Le FEM assurera cette intégration par le biais d'opérations de vérification des produits chimiques, qui permettra de déterminer les types de projets les plus pertinents au moment de leur établissement et de leur évaluation en vue d'y intégrer des pratiques de gestion rationnelle des produits chimiques. Un aspect particulièrement important pour le mercure concerne l'intention de rechercher les possibilités de réaliser des co-bénéfices à l'échelle mondiale en « réduisant les émissions de mercure grâce à des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de la combustion du charbon »¹⁸.

22. Le domaine relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques comporte aussi un deuxième programme stratégique intitulé [« Incorporer les interventions relatives aux produits chimiques financées par le FEM dans les profils nationaux pour la gestion des produits chimiques »]. Ce programme a pour but notamment d'assurer la viabilité à long terme de l'appui fourni par le FEM pour la gestion des substances toxiques persistantes, du fait que de telles interventions complètent et renforcent les capacités générales des pays bénéficiaires pour la gestion rationnelle des produits chimiques¹⁹. Cet objectif serait réalisé par la mise à contribution des projets du domaine des eaux internationales concernant les sources terrestres de pollution, particulièrement les substances toxiques persistantes²⁰. Toutefois, comme il est signalé au

¹⁵ FEM, Stratégies des domaines d'intervention pour FEM-4, *supra* note 8, p. 90, par. 4.

¹⁶ *Id.*, 90-91, note de bas de page 50.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*, 93, par.14. Pour un bref aperçu des co-bénéfices potentiels de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la réduction des rejets de mercure, prière de se reporter au document OEWG.1/2, partie 3.2.5 intitulée « *Potential Synergies with the UN Framework Convention on Climate Change* », pages 53 et 54.

¹⁹ FEM, Stratégies des domaines d'intervention pour FEM-4, *supra* note 8, p. 94.

²⁰ *Id.*, par. 18.

paragraphe 17 ci-dessus, il est peu probable, eu égard aux niveaux de financement disponibles pour le domaine des eaux internationales, que ce programme stratégique puisse financer des activités étendues de renforcement des capacités pour la gestion des produits chimiques, en ce qui concerne le mercure, au titre de la quatrième reconstitution des ressources du FEM.

B. Fonds spéciaux administrés par le FEM

23. En 2001, les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont établi deux nouveaux Fonds spéciaux administrés par le FEM, à savoir le Fonds pour les pays les moins avancés (LDCF) et le Fonds spécial pour les changements climatiques (SCCF)²¹. Ces deux fonds spéciaux ne constituent pas des sources potentielles pour le financement d'activités concernant le mercure, mais ils pourraient servir de modèles pour la mise en place d'un Fonds de contributions volontaires pour la gestion du mercure.

24. Le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques permettent au FEM de financer un éventail d'activités plus étendu par rapport à ce qu'il aurait été possible de prendre en charge au titre du domaine d'intervention relatif aux changements climatiques géré par la Caisse du FEM. Comme leurs noms l'indiquent, le premier répond aux besoins spéciaux des pays les moins avancés (notamment en ce qui concerne leurs plans d'action nationaux), tandis que le deuxième apporte un appui aux activités « qui sont complémentaires » aux initiatives financées normalement par le truchement du domaine d'intervention relatif aux changements climatiques²². Dans le cadre de l'entente sur l'ensemble de règles régissant le Protocole de Kyoto, l'existence des deux Fonds spéciaux a permis de séparer l'appui financier à l'application du Protocole du financement de la convention sous-jacente, tout en rassurant certains pays en développement et pays à économie en transition qui jugeaient les procédures normales du FEM en matière de changements climatiques très lourdes et restrictives.

25. Le FEM gère le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques sur la base de directives qu'il reçoit de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques²³. Pour l'examen des questions concernant les deux Fonds, le Conseil du FEM se transforme en « Conseil du Fonds pour les pays les moins avancés/Fonds spécial pour les changements climatiques ». Il est saisi, en cette qualité, des décisions ou autres mesures touchant directement les deux Fonds spéciaux, et le règlement intérieur applicable est celui du Conseil du FEM, légèrement modifié pour tenir compte du mandat spécifique du Conseil des deux Fonds²⁴.

26. Les ressources du Fonds pour les pays les moins avancés et du Fonds spécial pour les changements climatiques proviennent de contributions volontaires fournies par les pays développés Parties à la CNUCC qui sont « visés à l'annexe II ». Bien que le Conseil des deux Fonds ait décidé de programmer les réunions d'annonce de contributions des donateurs suivant un cycle biennal²⁵, la mobilisation des ressources au profit des deux Fonds s'est déroulée jusqu'à présent sur une base continue. La Conférence des Parties a demandé au FEM en 2006 d'établir un barème de cofinancement à appliquer par les deux Fonds, pour des projets qui n'auraient pas bénéficié d'un financement intégral²⁶.

²¹ Conférence des Parties à la CNUCC, Décision 7/CP.7, *Funding under the Convention*, par. 1 et 2, FCCC/CP/2001/13/Add.1 (2002), <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>.

²² Voir *id.*, par. 2 et 6.

²³ Conseil du Fonds pour les pays les moins avancés/Fonds spécial pour les changements climatiques, « Decision on Agenda Item 7: Approach to Mobilization of Resources », *Résumé conjoint des Présidents*, par. 2 (3 janvier 2007), disponible sur le site Internet http://www.thegef.org/Documents/Council_Documents/LDCF_SCCF_1/documents/JointSummaryFinal.pdf.

²⁴ Conseil du Fonds pour les pays les moins avancés/Fonds spécial pour les changements climatiques, *Rules of Procedure for the LDCF/SCCF Council*, Introduction, GEF/LDCF.SCCF.1/3/Rev.1 (2006), http://www.thegef.org/Documents/Council_Documents/LDCF_SCCF_1/documents/LDCF.SCCF.1.3.Rev.1RulesofProcedurefortheLDCF.SCCFCouncil.pdf.

²⁵ Conseil du Fonds pour les pays les moins avancés/Fonds spécial pour les changements climatiques, « Approach to Mobilization of Resources », *supra* note 23 (entérinant l'approche proposée pour la mobilisation des ressources au profit du Fonds pour les pays les moins avancés/Fonds spécial pour les changements climatiques, telle qu'elle est présentée dans le document GEF/LDCF.SCCF.1/6).

²⁶ Conférence des Parties à la CNUCC, Décision 3/CP.11, *Further guidance for the operation of the Least Developed Countries Fund*, FCCC/CP/2005/5/Add.1 (2006), <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05a01.pdf>.

27. Etant donné que les deux Fonds spéciaux ne font pas partie de la Caisse du FEM, ils ne sont pas astreints à certains principes et règles qui régissent les domaines d'intervention, tels que la règle relative aux surcoûts et ses liens avec la nécessité pour les projets de contribuer à la protection de l'environnement mondial. Le Dispositif d'allocation des ressources visé à la section 0 ci-dessous ne s'applique pas non plus à ces Fonds spéciaux.

C. Analyse des modalités possibles pour l'octroi de moyens financiers par le FEM

28. Cette section porte sur l'examen des domaines d'intervention et du domaine intersectoriel du FEM ainsi que du Fonds spécial sur les changements climatiques, du point de vue des trois options pour la gestion du mercure retenues par le Groupe de travail, à savoir a) un nouveau protocole relevant de la Convention de Stockholm, b) une nouvelle convention distincte et c) des arrangements volontaires renforcés. La section aborde également les modalités possibles qui permettraient éventuellement au FEM de fournir des ressources financières dans chacune des options considérées.

29. Ces options sont envisagées dans des cadres volontaires ou juridiquement contraignants, selon le cas, ainsi que sur la base d'un « ensemble » global qui pourrait comporter à la fois des mesures volontaires et des éléments juridiques. Pour chacune des deux options juridiques, le champ d'application de l'instrument pourrait être élargi ou restreint. Ainsi, un instrument de portée élargie comporterait de nombreux éléments pour aborder la plupart sinon l'ensemble des priorités concernant la gestion du mercure sur le plan mondial, alors qu'un instrument de portée restreinte pourrait prendre en compte une ou deux priorités seulement ou comporter un nombre d'éléments relativement réduit.

30. S'agissant des arrangements volontaires renforcés, le rôle du FEM est envisagé par rapport au cadre volontaire pour la gestion du mercure qui est décrit dans la partie 3.3 de l'exposé connexe intitulé « Further Analysis of Implementation Options for Long-term International Action on Mercury ». Un cadre volontaire pour la gestion du mercure pourrait être un mécanisme autonome ou intégré à un ensemble global d'éléments volontaires et juridiques. Dans le deuxième cas, un protocole sur le mercure relevant de la Convention de Stockholm, une convention distincte ou tout autre type d'instrument pourrait comporter certains ou l'ensemble des éléments juridiques.

31. Il y a deux aspects importants qui reviennent dans l'analyse de chacune des options et qui méritent d'être repris à ce stade. D'une part, le montant des ressources nécessaires pour mettre en œuvre un cadre pour la gestion du mercure dépendra du degré d'ambition, de la portée et de la nature juridique de ses engagements, y compris de la question de savoir si les différents éléments juridiques sont de portée élargie ou restreinte. En d'autres termes, un cadre ambitieux ayant des éléments juridiques étendus et astreignants nécessitera probablement plus de ressources qu'un cadre essentiellement volontaire n'ayant pratiquement pas d'éléments juridiques.

32. D'autre part, si le mécanisme d'octroi éventuel de ressources par le FEM est d'une importance indéniable, la principale condition préalable demeure la mise à disposition effective de ressources par les donateurs. Le système du FEM est suffisamment souple pour appuyer les projets relatifs au mercure à travers différentes approches. Mais le FEM ne peut pour autant accepter des tâches sans dotations financières correspondantes. L'aptitude du FEM à appuyer des activités concernant le mercure est entravée, non pas par des questions de principe, mais par le manque de ressources destinées à des fins déterminées.

1. Protocole relatif au mercure relevant de la Convention de Stockholm

33. Si cette option était retenue, les Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants élaboreraient et adopteraient un protocole sur le mercure au titre de la Convention. Le protocole serait un traité séparé et indépendant de la Convention, mais il relèverait du cadre de la Convention de Stockholm. Il serait doté d'un organe de gouvernance distinct et ne changerait en rien les obligations actuelles des Parties découlant de la Convention. Pour de plus amples détails sur cette option, prière de se reporter à la partie 3.1 de l'étude connexe intitulée « Further Analysis » (poursuite de l'analyse) et à la partie 3.4.1 du document OEWG.1/2.

34. L'expérience récente tend à montrer qu'un protocole relatif au mercure pourrait s'appuyer sur le mécanisme de financement actuel de la Convention de Stockholm. Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique dispose en effet que « le mécanisme de financement établi par l'article 21 de la Convention est, par l'intermédiaire de la structure institutionnelle qui en assure le fonctionnement, le mécanisme de financement du Protocole

»²⁷. En mai 2003, le Conseil du FEM a adopté le renforcement des capacités pour l'application du Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques comme priorité stratégique du programme du FEM sur la biodiversité²⁸. Ainsi, l'accès aux ressources du FEM pour des interventions au titre de ce Protocole ne nécessitait ni l'établissement d'un nouveau mémorandum d'accord avec le Conseil du FEM, ni une modification de l'Instrument du FEM (contrairement à ce qui s'est passé à 2002 lorsque le FEM a établi le nouveau domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants et accepté de gérer le mécanisme de financement de la Convention de Stockholm). Le Conseil a adopté une décision pour entériner la proposition de la Conférence des Parties. Désormais, la Conférence/Réunion des Parties au Protocole transmet les directives concernant son mécanisme de financement à la Conférence des Parties à la Convention qui, à son tour, les intègre dans ses propres directives adressées au FEM.

35. Un arrangement similaire pourrait être envisagé pour l'établissement d'un protocole sur le mercure relevant de la Convention de Stockholm. Cependant, il importe que le Groupe de travail prenne en considération deux points précis. D'une part, la portée des projets relatifs au mercure pouvant bénéficier de l'appui du FEM par le truchement du mécanisme de financement de la Convention de Stockholm dépendrait de conditions approuvées par le Conseil du FEM, et ces conditions dépendraient à leur tour des débats politiques que les gouvernements tiendraient en qualité de Parties à la Convention de Stockholm ou de membres du Conseil. Selon le précédent établi dans le cas du Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, l'appui fourni par le FEM se limite au renforcement des capacités pour l'application du Protocole. Contrairement à ce précédent, le Conseil serait probablement favorable à l'idée d'étendre le financement destiné à la gestion du mercure à toute la gamme des interventions requises, si les Parties à la Convention de Stockholm et au protocole sur le mercure le lui demandaient.

36. D'autre part, il importe au plus haut point de relever le fait que l'accès au FEM par le truchement du mécanisme de financement de la Convention de Stockholm ne garantirait ni la suffisance, ni même la disponibilité d'apports financiers nouveaux ou supplémentaires pour le financement d'activités dans le cadre du protocole sur le mercure. Cela dépendra des montants des futures reconstitutions du FEM et de leur répartition entre les divers domaines d'intervention et programmes stratégiques. Si le mécanisme de financement de la Convention de Stockholm est sollicité pour faire face aux besoins des pays bénéficiaires concernant l'application et de la Convention de Stockholm et du protocole sur le mercure, les donateurs devront engager des ressources supplémentaires dans le domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants. En l'absence de tels apports supplémentaires, les ressources existantes du FEM devront être réorientées vers la satisfaction des besoins du protocole sur le mercure. L'éventualité d'une telle situation pourrait faire hésiter certaines Parties à la Convention de Stockholm quant à permettre l'utilisation du mécanisme financier de la Convention de Stockholm pour les besoins du nouveau protocole.

37. Certaines parties prenantes pourraient avoir l'impression que les pays remplissant les conditions requises à l'heure actuelle ne font pas un usage optimal des ressources disponibles dans le domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants pour l'exécution de leurs obligations au titre de la Convention de Stockholm. De ce fait, selon cette impression, il existerait probablement des excédents de ressources non programmés dans ce domaine d'intervention, qui pourraient être redéployés pour l'application d'un protocole sur le mercure relevant de la Convention de Stockholm et, même dans ce cas, il resterait encore dans ce domaine suffisamment de fonds pour assurer la mise en œuvre de la convention sous-jacente.

38. Cette impression erronée pourrait être due au fait que lors de la troisième reconstitution des ressources, les Parties à la Convention de Stockholm et les pays signataires s'étaient concentrés sur l'établissement de leurs plans nationaux de mise en œuvre et n'étaient pas encore prêts à solliciter l'appui du FEM pour le lancement de grands projets relatifs aux polluants organiques persistants. Maintenant, au titre de la quatrième reconstitution, les activités [« se caractérisent par une transition de la phase d'établissement vers la phase d'exécution des plans nationaux de mise en œuvre »] (non souligné dans

²⁷ PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR LA PREVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES RELATIF A LA CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE, article 28.2 (29 janvier 2000), <http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>.

²⁸ Voir Conseil du FEM, *Résumé conjoint des Présidents, réunion du Conseil du FEM, 14-16 mai 2003*, par. 9, http://www.thegef.org/Summary_of_the_Chairs.pdf. Au titre de la quatrième reconstitution des ressources du FEM, de telles activités sont financées par le truchement du Programme stratégique 6 « Renforcement des capacités pour l'application du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques ». Secrétariat du FEM, *Biodiversity Focal Area Strategy and Strategic Programming for GEF-4*, http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal_Areas/Biodiversity/GEF-4%20strategy%20BD%20Oct%202007.pdf.

l'original) 29. En fait, le FEM a pris des dispositions pour que toutes les ressources du domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants au titre de la quatrième reconstitution soient entièrement programmées avant à la fin de la période d'engagement³⁰.

39. Il y a eu aussi un point de vue contraire indiquant que les financements disponibles pour les activités concernant les polluants organiques persistants ne seraient pas suffisants pour aider les pays bénéficiaires à s'acquitter de leurs obligations. A titre d'exemple, l'un des défis les plus ardues – et potentiellement coûteux – liés à l'application de la Convention de Stockholm concerne la réduction des émissions résultant de la production non intentionnelle de polluants organiques persistants. Au titre de la quatrième période de reconstitution, les projets ayant trait aux polluants produits de manière non intentionnelle sont essentiellement axés sur la phase préparatoire et l'élaboration des stratégies, et n'abordent pas encore la mise en œuvre proprement dite. L'exécution des projets de cette nature devrait avoir lieu sur une grande échelle au cours de la cinquième période de reconstitution, ce qui se traduira par une augmentation exponentielle de la demande de ressources pour le domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants. En conséquence, il est très peu probable que ce domaine puisse disposer d'excédents de ressources à mettre à disposition pour l'application d'un protocole sur le mercure durant la cinquième période de reconstitution, à moins que les donateurs ne consentent à accroître sensiblement la dotation destinée au domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants.

2. Convention distincte

40. Le choix d'une convention distincte sur le mercure pourrait faciliter l'accès aux ressources du FEM, mais il ne pourrait pas se traduire par un apport de ressources nouvelles ou additionnelles si les gouvernements donateurs ne s'engagent pas simultanément à fournir des ressources. Comme dans l'option du recours à un protocole sur le mercure relevant de la Convention de Stockholm, les gouvernements pourraient utiliser une convention distincte sur le mercure pour établir soit un cadre élargi juridiquement contraignant, soit un volet juridique restreint d'un « ensemble » global d'éléments volontaires et juridiques³¹. Ainsi, un cadre juridique élargi comporterait de nombreux éléments pour aborder la plupart sinon l'ensemble des priorités concernant la gestion du mercure sur le plan mondial, alors qu'un instrument de portée restreinte pourrait prendre en compte une ou deux priorités seulement ou comporter un nombre d'éléments relativement réduit. Le niveau des besoins en ressources nouvelles dépendrait du degré d'ambition et de la portée des engagements pris au titre de la convention, et varierait notamment selon qu'il s'agit d'une convention constituée d'un cadre global juridiquement contraignant ou d'un instrument faisant partie d'un ensemble d'éléments volontaires et juridiques.

41. Les pays en développement et les pays à économie en transition pourraient se montrer réticents à l'égard d'une convention distincte, surtout s'il est question d'un instrument de caractère global, à moins qu'ils ne soient persuadés que la convention prévoira des ressources importantes destinées spécifiquement à la gestion du mercure. Ainsi, en établissant une convention distincte, les gouvernements devront négocier les conditions dans lesquelles de telles ressources seraient fournies, y compris la question de savoir si le FEM pourrait être désigné comme entité chargée de les gérer.

42. Dans la limite des ressources disponibles, le FEM pourrait fournir des moyens aux pays remplissant les conditions requises pour les aider à s'acquitter de leurs obligations au titre d'une convention distincte suivant trois différentes approches : i) un mécanisme financier formellement établi et comportant l'obligation de fournir des contributions, ce qui assurerait l'accès aux ressources de la Caisse du FEM par le truchement du domaine d'intervention relatif aux eaux internationales, d'un nouveau domaine d'intervention ou du domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques; ii) une approche non contraignante utilisant les domaines d'intervention et objectifs stratégiques existants du FEM; ou un nouveau fonds administré par le FEM et ne faisant pas partie de la Caisse du FEM. Quelle

²⁹ FEM, Stratégies des domaines d'intervention pour FEM-4, *supra* note 8, p. 81, par. 20.

³⁰ Le 30 juin 2008 correspond au mi-parcours de la quatrième période de reconstitution. Au 20 mars 2008, le FEM avait programmé 42,6 % de l'ensemble des ressources disponibles dans le domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants. Voir Conseil du FEM, *Work Program Submitted for GEF Council Approval*, p. 3, table 2, GEF/C.33/9 (20 Mar. 2008).
[http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__\(PDF_DOC\)/GEF_33/Work%20Program%20Cover%20Note%20April%202008-C33-9Final\(1\).pdf](http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/GEF_33/Work%20Program%20Cover%20Note%20April%202008-C33-9Final(1).pdf)

³¹ Pour de plus amples détails sur les variations de l'option basée sur une convention distincte, prière se reporter à l'étude connexe intitulée « Further Analysis »

que soit l'approche utilisée, elle devra prévoir un apport de nouvelles ressources. Les trois approches envisagées sont examinées dans les sections qui suivent.

a) Mécanisme financier formellement établi

43. De toutes les conventions multilatérales sur l'environnement qui concernent les produits chimiques, celle de Stockholm est la seule qui établit un mécanisme financier formel comportant une obligation de fournir des ressources³². Les conventions de Bâle et de Rotterdam ne prévoient pas une telle obligation, bien que des mesures aient été entreprises au titre de ces deux instruments pour fournir une assistance aux pays en développement et aux pays à économie en transition en vue de la mobilisation des ressources. L'expérience montre qu'un accord multilatéral sur l'environnement a le plus de chances d'être doté d'un mécanisme financier formel si le problème à aborder par le biais de cet accord : a) touche directement les intérêts stratégiques, environnementaux ou de santé publique des pays donateurs³³, et b) ne peut trouver de solution sans la participation active des pays en développement (Protocole de Montréal, Convention sur les changements climatiques, Convention sur les polluants organiques persistants, etc.)³⁴. Etant donné que la pollution due au mercure est toxique, persistante, et de nature à se bioaccumuler et à se propager à longue distance dans l'environnement, on peut affirmer que le problème posé par le mercure rentre dans cette catégorie.

44. Les répercussions de l'établissement de mécanismes financiers pourraient varier d'un pays à l'autre. En ce qui concerne les pays en développement et les pays à économie en transition, l'existence d'un tel mécanisme pourrait :

- a) Leur permettre de conditionner le respect de leurs obligations au titre de la convention à l'exécution effective des engagements pris par les pays donateurs pour la fourniture de ressources financières;
- b) Rendre juridiquement contraignant l'engagement souscrit par les pays donateurs en vue de fournir des ressources financières;
- c) Donner la prééminence aux questions concernant les ressources financières dans le cadre de la convention et des travaux de la conférence des parties à la convention, notamment par le biais d'un examen formel périodique de l'efficacité et du caractère adéquat du mécanisme financier;
- d) Renforcer les capacités des ministères de l'environnement pour prôner au sein du gouvernement la nécessité de ratifier la convention en vue de sa mise en application.

45. Pour ce qui est des pays en développement, un mécanisme financier formellement établi pourrait :

- a) Faciliter leurs processus budgétaires locaux relatifs aux engagements qu'ils ont pris au titre de la convention en vue de fournir des ressources financières;
- b) Accroître la possibilité pour les pays en développement de convenir de l'inclusion d'engagements fermes dans la négociation des traités, d'être disposés à ratifier l'instrument adopté et de s'acquitter de leurs obligations de manière satisfaisante.

46. Si les gouvernements devaient confier au FEM la gestion du mécanisme financier d'une nouvelle convention, la conférence des parties à cette convention et le Conseil du FEM auraient à conclure un mémorandum d'accord entre eux-mêmes, et l'Assemblée du FEM devrait probablement apporter une modification à l'Instrument du FEM pour permettre à celui-ci d'assumer une telle responsabilité. Entre autres conditions à satisfaire dans ce cas, le mémorandum d'accord et la modification devront par principe

³² Ces contributions sont « obligatoires » en ce sens que la Convention prévoit que les pays développés qui sont des Parties doivent fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour aider les pays remplissant les conditions requises à couvrir la totalité des surcoûts convenus de l'application des mesures leur permettant de s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention. Voir les paragraphes 2 et 6 de l'article 13 de la Convention de Stockholm. Toutefois, la Convention n'indique ni le mode de calcul, ni les modalités de fourniture de ces contributions.

³³ Voir Jeffrey L. Dunoff, *From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law*, 19 HARV. ENVTL. L. REV. 241 (1995); Raymond Cléménçon, *Financing the Protection of the Global Commons: The Case for a Green Planet Contribution*, 11 (Document de travail du FEM n° 17, juillet 2000), disponible sur le site http://www.thegef.org/Outreach/outreach-Publications/WP17-Financing_Protection.pdf.

³⁴ Voir Mark A. Drumbl, *Poverty, Wealth and Obligation in International Environmental Law*, 76 TUL. L. REV. 843, 853-58 (2002), <http://ssrn.com/abstract=283204>.

exiger que le FEM et le Conseil du FEM utilisent les ressources du FEM d'une manière « conforme aux politiques, priorités de programme et critères d'éligibilité fixés par la Conférence des Parties » de la nouvelle convention³⁵. Cette obligation pour le FEM de suivre strictement les directives de la Conférence des Parties est essentielle pour garantir une gestion du mécanisme financier qui soit conforme au vœu des parties à la convention.

47. Un mécanisme financier formellement établi dont la gestion est assurée par le FEM pourrait fournir des ressources par le truchement du domaine d'intervention relatif aux eaux internationales qui existe déjà, ou d'un nouveau domaine d'intervention, ou encore du domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques. Si les gouvernements marquaient leur préférence pour l'établissement d'un nouveau domaine d'intervention, ils pourraient alors modifier l'Instrument du FEM pour créer un domaine consacré exclusivement au mercure ou un domaine plus étendu couvrant la gestion rationnelle des produits chimiques. Comme autre option, on pourrait utiliser le domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques. Toutefois, le Conseil du FEM devra adopter au préalable une interprétation extensive de l'article 3 de l'Instrument du FEM, dans le sens de celle envisagée – mais non recommandée – au titre de la quatrième reconstitution par le Groupe technique consultatif sur la gestion rationnelle des produits chimiques³⁶.

48. Quelle que soit l'approche retenue par les gouvernements pour le choix du domaine d'intervention, les pays donateurs devront allouer suffisamment de ressources dans le cadre de la reconstitution pour honorer l'engagement qu'ils ont pris de fournir de telles ressources au titre de la nouvelle convention sur le mercure. Selon le champ d'application de la convention, les montants accordés au départ devront couvrir le coût des activités habilitantes (telles que l'établissement des plans nationaux de mise en œuvre) dans les pays remplissant les conditions requises. Par la suite, les allocations devront être assez importantes pour couvrir les surcoûts des activités à mettre en œuvre par les pays qualifiés pour honorer tous leurs engagements dans le cadre de la convention sur le mercure.

b) Approche volontaire utilisant les domaines d'intervention et objectifs stratégiques existants du FEM

49. Si le champ d'application de la convention sur le mercure se révélait restreint (au cas où il s'agirait par exemple d'un « ensemble » d'éléments volontaires et juridiques), il ne serait pas absolument nécessaire de doter la convention d'un mécanisme financier formellement établi. Dans ce cas, les gouvernements pourraient s'en tenir à l'approche volontaire qui prévaut actuellement. Le FEM pourrait continuer à prendre en considération les projets concernant le mercure dans le cadre de son domaine d'intervention relatif aux eaux internationales. En outre, il pourrait envisager la possibilité de les financer par le canal du domaine intersectoriel relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques, eu égard notamment aux bénéfices accessoires pouvant découler de mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre résultant de la combustion du charbon dans le domaine d'intervention relatif aux changements climatiques. Les parties au nouvel instrument sur le mercure pourraient collaborer avec le FEM pour exploiter ces possibilités sans qu'il soit nécessaire de conclure un mémorandum d'accord entre le Conseil du FEM et la conférence des parties, ou de modifier l'Instrument du FEM.

50. Cependant, en l'absence de tels arrangements formels, le FEM et le Conseil du FEM n'auraient juridiquement nulle obligation de se conformer aux priorités ou aux directives fixées par la conférence des parties à la nouvelle convention. Les activités appuyées par le FEM pourraient être dictées davantage par les préférences des donateurs et les jugements techniques du secrétariat que par les préférences des pays bénéficiaires. Une telle dynamique pourrait valider le grief parfois exprimé par certains pays qui estiment que les projets impulsés par des organismes d'exécution ou des bailleurs de fonds ne servent pas toujours les objectifs de développement durable des différents pays concernés.

51. En cas d'adoption d'une approche intersectorielle ou fondée sur les co-bénéfices, par exemple dans le domaine d'intervention relatif aux changements climatiques, les projets de gestion rationnelle des produits chimiques comportant des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre auraient une réelle capacité de réduire les rejets de mercure dans l'environnement. En revanche, les gouvernements devront s'attendre à des résultats mitigés s'ils choisissent de se fier au domaine d'intervention relatif aux eaux internationales en dépit de la situation financière difficile que ce secteur connaît à l'heure actuelle. Pour que ce domaine d'intervention puisse devenir une source efficace de financements pour la gestion du mercure, les pays donateurs devront au préalable étoffer sa base de ressources globale, en prévoyant une

³⁵ Voir Instrument du FEM, par. 26; voir aussi par. 6, 9, 15, et 20 h).

³⁶ Voir l'analyse et la note en bas de page *supra* par. 19.

part qui serait affectée spécifiquement à la gestion du mercure. On peut suivre au moins deux approches pour ce faire, à travers l'initiative d'un donateur ou groupe de donateurs, i) soit qui battraient campagne pour mobiliser les ressources nécessaires dans le cadre des négociations en vue de la cinquième reconstitution du FEM, ce qui amènerait le secrétariat du FEM à mettre en place un programme stratégique pour le mercure; ii) soit qui fourniraient directement des contributions à hauteur des ressources requises sans passer par le processus de reconstitution, ce qui permettrait également au secrétariat du FEM de mettre au point un programme stratégique pour la gestion du mercure. Dans l'un et l'autre cas, le nouveau programme stratégique pourrait être adopté par le Conseil du FEM à l'issue des négociations relatives à la reconstitution des ressources.

c) Fonds spécial pour le mercure

52. Le Fonds spécial pour les changements climatiques décrit à la section 2.2 ci-dessus pourrait servir de modèle éventuel pour la mise en place d'un fonds pour le mercure administré par le FEM. Un tel fonds serait peut-être souhaitable si les gouvernements ne parvenaient pas à un consensus sur le fait d'inclure des ressources substantielles pour le mercure dans la reconstitution de la Caisse du FEM, mais un groupe important de donateurs est néanmoins disposé à engager des ressources destinées spécifiquement à la gestion du mercure. Le choix de cette approche pourrait dépendre aussi des considérations suivantes :

- a) En cas d'administration du fonds spécial par le FEM, les pays participants bénéficieraient d'un accès aux systèmes d'exécution de tâches du secrétariat du FEM et de ses agents et organismes d'exécution;
- b) Etant donné que le fonds spécial ne ferait pas partie de la Caisse du FEM, la conférence des parties à la convention sur le mercure aurait les coudées franches pour déterminer le mode de gestion du fonds, par exemple en décidant de la mesure dans laquelle les principes concernant les surcoûts et la protection de l'environnement mondial devraient s'appliquer;
- c) La reconstitution du fonds spécial aurait lieu suivant ses propres modalités, et non pas selon le cycle quadriennal des reconstitutions du FEM;
- d) La base de donateurs du fonds spécial serait probablement plus élargie que celle de la Caisse du FEM et les montants de ses reconstitutions futures seraient potentiellement moins fiables;
- e) Le fonds spécial ne serait pas assujéti aux règles du Dispositif d'allocations des ressources du FEM (qui est décrit de façon détaillée à la section 2.4 ci-dessous).

3. Cadre volontaire la pour gestion du mercure

53. L'option d'un cadre volontaire pour la gestion du mercure pourrait donner lieu à la création d'un mécanisme autonome ou intégré à un ensemble d'éléments volontaires et juridiques³⁷. Dans un cas comme dans l'autre, deux des approches présentées ci-dessus en ce qui concerne le choix d'une convention distincte – à savoir une approche volontaire utilisant les domaines d'intervention et objectifs stratégiques existants du FEM et un fonds spécial pour le mercure administré par le FEM – devraient également être disponibles pour l'établissement d'un cadre volontaire pour le mercure. En s'appuyant sur ces approches, le FEM pourrait fournir une assistance par le canal de son domaine d'intervention relatif aux eaux internationales, ou alors des donateurs pourraient demander au FEM d'administrer un fonds spécial pour le mercure dont la conception serait semblable à celle du Fonds spécial pour les changements climatiques évoqué plus haut. Les modalités et les considérations liées à la mise en pratique de l'une ou l'autre des deux approches seraient similaires à celles qui sont décrites aux paragraphes 49 à 52 ci-dessus.

54. Le Programme de démarrage rapide de la SAICM peut constituer une autre source de financement au titre d'un cadre volontaire pour la gestion du mercure. Tel qu'il est structuré à l'heure actuelle, le Fonds d'affectation spéciale de ce programme fournit un financement initial pour les activités habilitantes, y compris pour certains volets d'activités concernant le mercure. Le Fonds d'affectation a une durée limitée : il est ouvert aux contributions volontaires pour une période de cinq ans à compter de la date de sa création (1er décembre 2006) et ses ressources peuvent être décaissées pour des périodes de cinq ans au maximum

³⁷ Pour de plus amples détails sur ces diverses approches, prière de se reporter à la partie 3.3 de l'étude connexe intitulée « Further Analysis ».

à compter de cette date³⁸. Les gouvernements peuvent potentiellement adapter le Programme de démarrage rapide pour en faire un canal par lequel les donateurs pourraient acheminer des ressources financières pour le financement d'activités concernant le mercure, notamment si l'ICCM et la SAICM devaient être appelées à jouer un rôle de premier plan dans le cadre volontaire envisagé.

D. Question supplémentaire : Le Dispositif d'allocation des ressources

55. Le Dispositif d'allocation des ressources du FEM doit être pris en compte dans tout examen de modalités pouvant permettre au FEM de fournir des moyens financiers en vue de l'établissement d'un nouveau cadre pour la gestion du mercure. Le Conseil du FEM a adopté ce dispositif en 2005, dans le cadre des réformes relatives à la troisième reconstitution des ressources. Le but déclaré du Dispositif était de rendre le système d'allocation des ressources du FEM plus équitable, transparent, prévisible et efficace, en attribuant des notes chiffrées aux pays pouvant prétendre aux financements du FEM, sur la base : i) de leur potentiel d'amélioration de l'environnement mondial dans un domaine d'intervention donné et ii) de leurs capacités, politiques et pratiques pouvant favoriser la mise en œuvre de programmes et projets financés par le FEM. Selon les notes ainsi attribuées, les pays reçoivent des allocations pour les différents domaines d'intervention. Les allocations fixées servent de niveaux plafonds pour les financements de projets que les pays peuvent solliciter durant la période de reconstitution considérée.

56. Au titre de la quatrième reconstitution des ressources, le Dispositif s'appliquera uniquement aux domaines d'intervention relatifs aux changements climatiques et à la diversité biologique. En adoptant le Dispositif, le Conseil du FEM a prévu un examen à mi-parcours de son application vers la fin de 2008 et a invité le secrétariat du FEM à élaborer dans l'intervalle un dispositif d'allocation des ressources à l'échelle du FEM³⁹. Sur la base des résultats de l'examen à mi-parcours et d'autres considérations, le Conseil pourrait appliquer un dispositif couvrant l'ensemble des domaines d'intervention avant la fin de 2010⁴⁰.

57. Un certain nombre de questions se sont posées au sujet de l'application du Dispositif d'allocation des ressources, y compris celle de savoir si une telle application est techniquement faisable, si les indicateurs de performance sont objectifs et s'ils prennent dûment en compte les objectifs de développement durable des pays en développement, et si les modalités d'application sont conformes aux directives des Conférences des Parties concernant les divers mécanismes financiers⁴¹. De plus, les difficultés techniques auxquelles le secrétariat du FEM s'est heurté dans l'application du Dispositif au titre de la quatrième reconstitution ont fait planer des doutes sur la capacité du secrétariat d'élaborer des critères pratiques pour les autres domaines d'intervention dans les délais prescrits par le Conseil. Dans un rapport sur le Dispositif d'allocation des ressources publié par le FEM en juin 2007, le secrétariat indiquait ceci : « Le secrétariat entend établir, pour examen par le Conseil en novembre 2008, des projets d'indicateurs pour les autres domaines d'intervention, comme convenu dans les recommandations pratiques relatives à la

³⁸ Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, Décision I/4, « Programme de démarrage rapide », appendice II, par. 3 (2006), <http://www.chem.unep.ch/saicm/ICCM%20decision%20I.4%20QSP%20Eng.pdf>.

³⁹ Conseil du FEM, *Summary of Negotiations on the Fourth Replenishment of the GEF Trust Fund*, 8, par. 14, GEF/C.29/3 (document révisé le 16 octobre 2006).

⁴⁰ Dans sa décision portant sur les orientations supplémentaires à l'intention du mécanisme de financement, la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm, à sa deuxième session, a invité le FEM « ... à consulter le secrétariat de la Convention pour ce qui concerne ses futurs travaux sur le [Dispositif d']allocation des ressources dans la mesure où ils intéressent la Convention, sans préjudice de toute décision future concernant l'application du [Dispositif] au domaine d'intervention consacré aux polluants organiques persistants, et à faire rapport à ce sujet à la Conférence des Parties, à sa troisième réunion ». Décision SC-2/11, *Orientations supplémentaires à l'intention du mécanisme de financement*, par. 8, UNEP/POPS/COP.2/30 (2006). Le secrétariat du FEM a fourni des renseignements sommaires sur le Dispositif dans son rapport sur le mécanisme de financement présenté à la Conférence des Parties à sa troisième session, mais la Conférence y a accordé peu d'attention. Voir Conférence des Parties à la Convention de Stockholm, Rapport du Fonds pour l'environnement mondial à la Conférence des Parties à sa troisième session, 12-13, UNEP/POPS/COP.3/INF/3 (2007), <http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/COP3/UNEP-POPS-COP.3-INF-3.English.DOC>.

⁴¹ Pour de plus amples détails sur ce point et sur d'autres questions connexes, voir Glenn M. Wiser, *Legal Analysis of the GEF Resource Allocation Framework* (CIEL 2007), http://www.ciel.org/Publications/GEF_RAF_analysis_May07.pdf.

quatrième reconstitution des ressources du FEM »⁴². Cependant, le Conseil du FEM n'a pas véritablement eu l'occasion de se pencher sur le Dispositif depuis son adoption, et l'on ne sait pas clairement si le secrétariat a réalisé des progrès dans l'élaboration des indicateurs qui permettraient d'étendre l'application du Dispositif aux autres domaines d'intervention. Par conséquent, en attendant l'examen à mi-parcours et les travaux du Conseil prévus en novembre 2008, rien n'indique que la forme et la portée actuelle du Dispositif seront maintenues au titre de la cinquième reconstitution, ou que son application s'étendra aux autres domaines d'intervention.

58. Les gouvernements qui entendent voir le FEM jouer un certain rôle dans un futur cadre pour la gestion du mercure souhaitent peut-être s'informer sur l'état d'avancement de l'application du Dispositif d'allocation des ressources, de manière à pouvoir envisager son incidence éventuelle sur un mécanisme de financement des activités relatives à la gestion du mercure.

III. Fonds multilatéral du Protocole de Montréal

59. Cette partie de l'exposé est une réponse à la demande formulée par le Groupe de travail pour que le secrétariat circoncrive des éléments du Fonds multilatéral qui pourraient servir de modèle pour l'établissement d'un mécanisme de financement d'activités concernant le mercure. Le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone est un mécanisme financier autonome créé par les Parties à ce protocole⁴³. Il est le seul mécanisme financier de portée mondiale qui requiert des quotes-parts de la part des pays donateurs Parties au Protocole et qui est destiné à fournir une assistance financière aux pays en développement pour l'application d'un seul accord multilatéral sur l'environnement. Depuis la mise en place du Fonds multilatéral, les gouvernements n'ont créé aucune autre structure sur ce modèle pour les besoins des autres accords multilatéraux sur l'environnement; ils ont préféré plutôt se servir du FEM pour assurer la gestion des mécanismes financiers de bon nombre de ces accords.

60. Il convient de retenir que les principaux éléments du Fonds multilatéral qui le distinguent des autres mécanismes existent parce que le Fonds relève d'un instrument juridiquement contraignant. En conséquence, ces éléments seraient davantage pertinents pour un cadre de gestion du mercure comportant un tel instrument. A l'instar de ce Fonds multilatéral, le Programme de démarrage rapide de la SAICM et son Fonds d'affectation spéciale constituent un mécanisme financier « autonome » s'occupant d'un seul processus de gestion des produits chimiques, à savoir la SAICM. Cependant, le Programme de démarrage rapide, en tant qu'arrangement volontaire établi au titre d'un accord facultatif, ne comporte pas ces éléments distinctifs du Fonds multilatéral, de même que son envergure institutionnelle et financière n'égal pas celle du Fonds multilatéral.

61. Les éléments qui distinguent le plus le Fonds multilatéral comprennent : i) le fait que celui-ci a un but spécifique axé sur un seul accord multilatéral et une seule question dans le domaine de l'environnement; ii) le fait qu'il requiert de la part des pays donateurs Parties des contributions selon le barème des quotes-parts de l'ONU; et iii) le fait qu'il est placé sous le contrôle direct de l'ensemble des Parties au Protocole. Si les gouvernements décidaient de suivre le modèle du Fonds multilatéral pour établir un accord sur le mercure, ces trois éléments seraient les plus importants à prendre en considération.

62. La présente partie de l'exposé fournit, après un aperçu général du Protocole de Montréal et un bref rappel de la genèse du Fonds multilatéral, une description des caractéristiques de base du Fonds multilatéral, suivie d'une analyse des trois principaux éléments de ce Fonds qui pourraient servir de modèle pour établir à un mécanisme financier et un Fonds destinés à la gestion du mercure. L'analyse consiste en une brève comparaison entre les aspects pertinents du Fonds multilatéral et le Fonds pour l'environnement mondial.

⁴² Conseil du FEM, *Progress Report on Implementing the RAF*, 7, GEF/C.31/Inf.9 (4 juin 2007), [http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__\(PDF_DOC\)/GEF_31/C.31.Inf.9%20RAF%20Progress%20Report\(1\).pdf](http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/GEF_31/C.31.Inf.9%20RAF%20Progress%20Report(1).pdf).

⁴³ Voir le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et ses amendements, article 10 (1987), http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/Section_1.1_The_Montreal_Protocol/.

A. Historique

63. Le Protocole de Montréal comporte des mesures de réglementation strictes visant à réduire et éliminer, dans des délais spécifiques, la production et la consommation de destructeurs d'ozone répertoriés. Il a à cet égard accordé aux pays en développement Parties qui ont une consommation de destructeurs d'ozone par habitant ne dépassant pas 0,3 t des délais relativement longs pour se conformer aux normes prescrites en matière d'élimination. Ces Parties sont désignées par l'expression « pays visés à l'article 5 ». Le Protocole étant désormais entré dans sa « période de mise en conformité », toutes les Parties, y compris les pays visés à l'article 5, doivent se conformer au calendrier d'élimination prévu. Seuls les pays visés à l'article 5 peuvent avoir accès aux ressources du Fonds multilatéral⁴⁴.

64. Le succès du Protocole est imputable pour une bonne part au montant des ressources financières rendues disponibles par le truchement du Fonds multilatéral. Au fil des ans, le Protocole a pu maintenir ce flux de ressources, notamment en raison de la ferme volonté politique des pays donateurs, de la solidité du système d'application qui établit un lien entre la mise à disposition de fonds et le respect des obligations individuelles des pays, ainsi que de l'approche obligatoire suivie pour déterminer les montants des contributions à verser au Fonds.

65. Pendant la période qui a précédé le Sommet de Rio de 1992, de nombreux acteurs ont plaidé en faveur de la mise en place de mécanismes financiers Nord-Sud pour aider les pays du Sud à mettre en application les conventions relatives aux changements climatiques et à la diversité biologique, qui étaient alors en cours de négociation. Ces arguments étaient fondés sur le modèle et le précédent établis par le Fonds multilatéral. Cependant, la plupart des donateurs se sont opposés à l'idée de créer un mécanisme financier distinct pour chaque nouvelle convention, notamment parce qu'ils craignaient le risque d'assister à une prolifération d'institutions et de stratégies financières fragmentées et mal coordonnées. Des propositions ont ainsi été faites en vue de l'établissement d'un mécanisme financier commun, ce qui a conduit à la création du FEM⁴⁵.

B. Description du Fonds multilatéral

1. Objectif et fonctions

66. Le Fonds multilatéral a principalement pour objectif d'aider les pays visés à l'article 5 qui sont des Parties à se mettre en conformité avec les dispositions du Protocole, en leur fournissant des moyens financiers et technologiques. L'assistance financière et technique requise est fournie sous forme de subventions ou de prêts sous conditions privilégiées octroyés essentiellement par l'intermédiaire de quatre agents d'exécution.

67. Le Fonds multilatéral a pour fonctions :

- a) De couvrir les surcoûts convenus pour permettre aux Parties qui sont des pays en développement d'appliquer le Protocole;
- b) De financer des fonctions de centre d'échange pour :
 - i) Aider les Parties qui sont des pays en développement à définir leurs besoins en matière de coopération;
 - ii) Faciliter la coopération technique pour satisfaire les besoins ainsi définis;
 - iii) Diffuser des informations et des documents pertinents, et organiser des ateliers et des stages de formation;
 - iv) Faciliter et suivre d'autres éléments de coopération bilatérale, régionale et multilatérale à la disposition des Parties qui sont des pays en développement;

⁴⁴ Pour la liste des pays visés à l'article 5, voir Secrétariat de l'ozone, « *List of Parties categorized as operating under Article 5 paragraph 1 of the Montreal Protocol* » (liste mise à jour le 1^{er} novembre 2007), http://ozone.unep.org/Ratification_status/list_of_article_5_parties.shtml. Il est à noter que certains pays à économie en transition figurent parmi les pays visés à l'article 5.

⁴⁵ Deuxième réunion de l'Assemblée du FEM, *Second Overall Performance Study of GEF*, 3-4, GEF/A.2/4 (2002), http://gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_English-final-9602.pdf.

c) De financer les services de secrétariat du Fonds multilatéral et les dépenses d'appui connexes.

68. Une autre fonction importante du Fonds multilatéral consiste à fournir des moyens financiers pour l'établissement et la gestion d'une unité nationale de l'ozone dans chacune des Parties visées à l'article 5⁴⁶.

2. Création

69. Les Parties au Protocole de Montréal ont reconnu la nécessité d'établir un mécanisme qui pourrait fournir une assistance financière et technique aux pays visés à l'article 5, pour les aider à s'acquitter de leurs obligations au titre du Protocole. En 1990, elles ont modifié l'article 10 du Protocole pour y inclure le mécanisme de financement. Elles ont également créé le Fonds multilatéral à titre provisoire. Deux ans plus tard, elles ont décidé de maintenir le Fonds sur une base permanente et celui-ci est devenu pleinement opérationnel en 1993.

3. Administration

70. Les Parties au Protocole de Montréal ont défini les mandats respectifs du Fonds multilatéral et du Comité exécutif du Fonds lorsqu'elles ont décidé en 1992 de transformer le Fonds provisoire en une structure permanente⁴⁷.

71. Le Comité exécutif gère les ressources du Fonds multilatéral. Il se compose de sept Parties visées à l'article 5 et de sept Parties non visées dans cet article. Ses membres sont désignés chaque année par les Parties, lors de leur réunion. Le Comité applique un système de vote à double majorité pour éviter toute emprise des donateurs ou des bénéficiaires sur le processus de prise de décision. Toutefois, dans la pratique, toutes les décisions sont adoptées par consensus.

72. Le secrétariat du Fonds multilatéral fonctionne sous la coupole du PNUE, mais il est séparé du « Secrétariat de l'ozone » qui assure les services de secrétariat du Protocole de Montréal et de la Convention de Vienne qui en est le traité sous-jacent. En termes de personnel, le secrétariat compte actuellement 12 cadres et 11 agents de soutien. Il est chargé d'effectuer les activités courantes du Fonds et d'examiner les propositions de projets, de préparer les documents de politique générale, de planification, d'orientation et de gestion financière à soumettre au Comité exécutif pour approbation, ainsi que d'assurer l'organisation matérielle et le service des réunions du Comité exécutif.

73. Quatre Agents d'exécution interviennent dans le cadre du Fonds multilatéral pour fournir une assistance en vue de l'élaboration de programmes et de projets. Ce sont le PNUE, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale). En outre, le PNUE fait office de trésorier du Fonds.

4. Source des financements

74. Conformément à l'article 10.6 du Protocole (et ses amendements), le Fonds multilatéral est financé par des contributions provenant des Parties non visées à l'article 5. Les Parties procèdent à la reconstitution des ressources du Fonds suivant un cycle triennal et à un niveau déterminé par une évaluation des besoins et convenu entre les Parties. La part des contributions à verser effectivement par chaque pays donateur est fixée sur la base du barème des quotes-parts de l'ONU. Le versement de contributions par d'autres Parties est encouragé, mais il n'est pas exigible. Les Parties contributrices peuvent s'acquitter de leurs obligations financières à hauteur de 20 % sur une base bilatérale sous forme de réalisation d'activités et de projets admis au financement⁴⁸.

75. Le Fonds multilatéral a connu à ce jour six reconstitutions, dont la plus récente (2005) porte sur un montant de 470,4 millions de dollars et couvre la période 2006-2008⁴⁹. Au 31 juillet 2007, les

⁴⁶ Division Technologie, Industrie et Environnement (DTIE), Service OzoneAction, *About Regional Networks of Ozone Units* (2007, document mis à jour en mai 2008), <http://www.uneptie.org/ozonAction/networks/index.htm>.

⁴⁷ *Report of the Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol*, UNEP/OzL.Pro.4/15, annexes IX and X (1992), http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/index.shtml.

⁴⁸ PNUE/Secrétariat de l'ozone, Manuel du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 7^e édition, sect. 3.6, par. 9 (2006), http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/index.shtml.

⁴⁹ Fonds multilatéral, *The Funding Process*, www.multilateralfund.org/the_funding_process/1080058887066.htm. Bien que la reconstitution en cours soit en réalité la sixième à avoir eu lieu, elle est dénommée « cinquième reconstitution » du fait que celle de 1990 a été considérée comme une « reconstitution provisoire ».

contributions annoncées s'élevaient au total à 2,27 milliards de dollars des Etats-Unis. Les paiements effectivement acquittés au titre de ces annonces de contributions jusqu'en 2007 représentaient 92,67 % du montant global.

5. Obtention d'assistance

76. Toutes les Parties visées à l'article 5 peuvent prétendre à bénéficier d'une assistance au titre du Fonds multilatéral. (Il est à noter que la plupart des pays à économie en transition ne sont pas considérés comme des Parties visées à l'article 5 et ne sont par conséquent pas qualifiés pour recevoir des financements du Fonds multilatéral. Par contre, ces pays peuvent solliciter des financements auprès du FEM, au titre de son domaine d'intervention relatif à la couche d'ozone). Pour les demandes d'assistance destinées à la création de capacité initiale ou au renforcement institutionnel, le secrétariat de l'ozone relevant du Protocole de Montréal doit en principe indiquer au secrétariat du Fonds multilatéral si le pays concerné a dûment ratifié le Protocole et ses amendements. L'un des Agents d'exécution engage alors des discussions avec la Partie concernée pour recenser ses besoins en vue d'élaborer des propositions de projet. Le temps d'attente entre la date de dépôt et la date d'approbation des propositions varie selon le type de projet.

77. Les pays visés à l'article 5 peuvent solliciter et obtenir des moyens financiers pour l'élaboration de leurs programmes de pays, lorsqu'ils ont déclaré leur intention de ratifier le Protocole de Montréal. Après la ratification, la Partie concernée peut solliciter des subventions pour le financement de projets remplissant les conditions requises. La procédure de dépôt et d'approbation des demandes relatives au développement des capacités et au renforcement institutionnel est plus ou moins rapide, selon le dynamisme du pays bénéficiaire. Le coût des projets de cette catégorie se situe entre 30 000 et 500 000 dollars.

78. Pour ce qui est des projets complexes et de grande envergure basés sur les performances et couverts par des accords pluriannuels, le délai d'approbation dépend également du dynamisme des pays bénéficiaires. Le Fonds multilatéral fournit des ressources pour l'élaboration de projets, dont l'approbation peut avoir lieu en moins d'une année. En général, il n'intervient pas pour assurer ou pour favoriser les arrangements de cofinancement; cependant, certains projets ayant abouti à des économies d'énergie ont servi de levier pour la mobilisation de fonds auprès d'autres institutions.

6. Obligation redditionnelle et suivi-évaluation

79. Le Fonds multilatéral est abrité dans les mêmes locaux que le PNUE, dont il est le plus important mécanisme de financement dans le domaine environnemental. Il est placé sous l'autorité directe des Parties, et son Comité exécutif est requis de présenter des rapports d'activité aux Parties sur une base annuelle.

80. Le secrétariat du Fonds multilatéral a pris en charge la fonction générale de suivi-évaluation du Fonds à partir de 1997⁵⁰. Le Comité exécutif supervise ces activités de suivi. Les Agents d'exécution présentent des rapports d'activité au Comité exécutif une fois par an. Les projets qui accusent des retards font l'objet d'un suivi plus soutenu et sont signalés au Comité exécutif à chacune de ses réunions⁵¹. Des experts indépendants procèdent à des évaluations périodiques du Fonds, selon un mandat convenu entre les Parties⁵².

C. Eléments du Fonds qui pourraient servir de modèle pour la gestion du mercure

81. Les principaux éléments du Fonds multilatéral qui le distinguent des autres mécanismes et qui pourraient être pertinents pour l'établissement d'un accord juridiquement contraignant sur le mercure comprennent les suivants :

- a) Le Fonds multilatéral a un but spécifique axé exclusivement sur le Protocole de Montréal;
- b) Le Protocole requiert de la part de ses Parties qui « ne sont pas visées à l'article 5 » (à savoir les pays développés et de nombreux pays à économie en transition) des contributions à fournir au Fonds multilatéral selon le barème des quotes-parts de l'ONU;

⁵⁰ Secrétariat du Fonds multilatéral, « Fund Secretariat », http://www.multilateralfund.org/fund_secretariat.htm.

⁵¹ Secrétariat du Fonds multilatéral, « Monitoring », http://www.multilateralfund.org/results_impact.htm.

⁵² Secrétariat du Fonds multilatéral, « Evaluation », <http://www.multilateralfund.org/evaluation.htm>.

c) Le Fonds multilatéral, émanation du Protocole, est placé sous le contrôle direct de l'ensemble des Parties au Protocole.

82. Ces principaux éléments, qui sont étroitement liés, sont examinés plus en détail ci-dessous. Si les gouvernements décidaient d'établir un instrument juridiquement contraignant sur le mercure comportant un mécanisme financier calqué sur le Protocole de Montréal et son Fonds multilatéral, ces éléments seraient les plus importants à prendre en considération.

1. Fonds affectés à des fins déterminées

83. Le fait que le Fonds multilatéral soit un mécanisme consacré exclusivement à l'application du Protocole de Montréal comporte des avantages pour les Parties à plusieurs égards. L'éligibilité des projets aux financements du Fonds multilatéral est déterminée uniquement sur la base des principes du Protocole et du Fonds multilatéral, qui sont arrêtés en dernier ressort sous l'autorité de l'ensemble des Parties. Par comparaison, le fait que l'Instrument du FEM établisse d'autres critères d'éligibilité en plus de ceux qui sont fixés par les conventions dont il s'occupe – à savoir les exigences liées aux bénéfices environnementaux et aux surcoûts – a souvent engendré la confusion et des frictions entre le FEM et certaines des Parties à ces conventions. Le Fonds multilatéral prend dûment en compte les surcoûts lorsqu'il évalue les propositions de projet, mais il adopte à cet égard une approche souple et adaptée aux besoins du Protocole et de ses Parties.

84. L'accent que le secrétariat du Fonds multilatéral met sur la gestion et le suivi des projets et des ressources financières relevant uniquement du Protocole de Montréal lui a permis de développer des compétences techniques approfondies et étendues pour les questions concernant la destruction de la couche d'ozone. Cet acquis s'est ajouté aux pratiques décisionnelles du Comité exécutif et à la structure peu bureaucratifiée du Fonds pour renforcer notablement l'efficacité et la célérité du processus d'élaboration et d'approbation des projets.

85. En intégrant pleinement le Fonds multilatéral au processus du Protocole de Montréal, les Parties ont pu s'en servir pour renforcer le respect des engagements au titre du Protocole. Le Comité exécutif peut, en liaison avec le Comité d'application du Protocole, imposer à toute Partie l'exécution de ses obligations découlant du Protocole comme condition à remplir pour avoir accès aux financements du Fonds. A titre d'exemple, le Comité exécutif a décidé lors de sa trente-septième réunion de ne pas approuver les propositions de projet comportant la participation de pays qui ne seraient pas en règle vis-à-vis des mesures de réglementation prévues par le Protocole de Montréal, jusqu'à ce que la question sous-jacente du non-respect ait été tranchée par les Parties, par l'intermédiaire du Comité d'application⁵³.

86. Par le biais des économies d'échelle, les coûts d'administration d'un mécanisme financier commun tel que le FEM seraient plus faibles que ceux d'un Fonds consacré à un instrument spécifique. Cela se vérifie dans le cas du FEM et du Fonds multilatéral, même si la différence de coûts n'est pas très élevée. La dotation budgétaire prévue pour l'administration du FEM durant les quatre années de la quatrième période de reconstitution représente environ 2,97 % du montant global de la reconstitution qui est de 3,13 milliards de dollars. Pour ce qui est du Fonds multilatéral, les coûts d'administration pour les trois années de la période de reconstitution en cours représentent environ 3,43 % du montant global de la reconstitution, qui se chiffre à 470,4 millions de dollars⁵⁴.

⁵³ Comité exécutif du Fonds multilatéral, Décision 37/20, par. 48 a), UNEP/OzL.Pro/ExCom/37/71, dans « Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol, POLICIES, PROCEDURES, GUIDELINES AND CRITERIA », 243 (novembre 2007), <http://www.multilateralfund.org/files/Policy53.pdf>.

⁵⁴ Ces chiffres ont été obtenus a) en faisant le total des budgets généraux et des budgets annexes qui ont été approuvés au titre de chaque exercice des deux périodes de reconstitution et b) en divisant la somme de ces budgets par le montant de la reconstitution correspondante. Le Fonds multilatéral en est aujourd'hui à sa cinquième reconstitution, qui se chiffre à 470,4 millions de dollars pour la période triennale 2006-2008. Les dépenses inscrites au budget pour l'administration du Fonds multilatéral et de son Comité exécutif durant cette période s'élèvent à 16,1 millions de dollars, ce qui représente 3,43 % du montant global de la reconstitution. Pour ce qui est du FEM, la quatrième reconstitution qui est en cours se chiffre à 3,13 milliards de dollars, ce montant étant destiné à financer les opérations du FEM pour une période de quatre ans entre 2006 et 2010. Les budgets du FEM pour les exercices 2006, 2007, 2008 et 2009 (y compris le secrétariat, le Groupe consultatif pour la science et la technologie, l'Administrateur, le Bureau de l'évaluation et diverses initiatives particulières) s'élèvent à 92,9 millions de dollars, soit 2,97 % du montant global de la reconstitution.

2. Quotes-parts

87. L'article 10.6 du Protocole de Montréal est libellé comme suit :

« Les contributions au Fonds multilatéral, qui seront versées en monnaies convertibles ou, à titre exceptionnel, en nature et/ou en monnaie nationale, sont versées par les parties qui ne sont pas visées au paragraphe 1 de l'article 5 sur la base du barème des quotes-parts de l'Organisation des Nations Unies ».

88. Cet arrangement donne lieu à des contributions régulières et substantielles depuis la mise en place du Fonds multilatéral. Le montant de chaque reconstitution est déterminé sur la base d'une évaluation des besoins et adopté par les Parties elles-mêmes. Ainsi, lors de leurs réunions, les Parties peuvent savoir d'emblée si les Parties non visées à l'article 5 s'acquittent collectivement de leurs obligations en vertu de l'article 10.1, en contribuant à « ... couvrir tous les surcoûts convenus pour les Parties [visées à l'article 5] afin qu'elles puissent observer les mesures de réglementation prévues par le Protocole ». Une telle considération est de nature à accroître le pouvoir de négociation des Parties de manière à assurer le financement intégral de la reconstitution des ressources.

89. En précisant que les contributions individuelles des Parties seront déterminées sur la base du barème des quotes-parts de l'ONU, le Protocole contribue à dépolitiser la question de la répartition du fardeau parmi les donateurs. Cela permet à son tour de centrer les négociations sur le montant global de la reconstitution et sur la question de savoir si un tel montant permettrait de faire face aux besoins recensés.

90. Par comparaison, les reconstitutions du FEM sont des négociations politiques menées hors du cadre des conventions dont cet organisme s'occupe, ce qui amène certains pays à penser que le processus de reconstitution du FEM n'est pas en mesure de faire en sorte que « ... [l]es pays développés Parties fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition de couvrir la totalité des surcoûts convenus de l'application des mesures leur permettant de s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention ... ». Le fait de regrouper dans le cadre d'une même reconstitution les ressources financières de toutes les conventions dont le FEM s'occupe permet aux donateurs de régler l'ensemble de leurs contributions plus facilement qu'ils ne le feraient s'ils devaient négocier séparément l'acquittement de ces contributions au titre de chaque convention. Ce « groupage » pourrait avoir pour effet de maintenir à un faible niveau le montant global disponible pour les conventions, ainsi que d'accentuer la concurrence entre les différentes conventions pour l'obtention de leur part de la reconstitution (puisque ces parts se reflètent dans l'allocation des ressources à chacun des domaines d'intervention). Le groupage peut aussi aider certains donateurs à obtenir facilement des contributions annoncées par le canal de leurs processus budgétaires internes, de manière à honorer entièrement leurs promesses de contributions.

3. Un Fonds placé sous le contrôle direct des Parties

91. Cet aspect du Fonds multilatéral est probablement le plus distinctif, du fait qu'il permet de veiller à ce que le Fonds soit placé sous l'autorité des Parties au Protocole de Montréal, desquelles il relève directement. La gestion du Fonds incombe certes au Comité exécutif du Fonds, mais cette fonction est exercée sous la supervision directe des Parties, qui définissent le mandat du Comité et désignent chaque année les membres de celui-ci selon un système de représentation paritaire entre les Parties visées à l'article 5 du Protocole et les Parties non visées dans cet article. Les réunions du Comité exécutif se tiennent en général en même temps que les autres réunions relatives au Protocole. Le système de vote à double majorité du Comité – prévu à l'article 10 du Protocole – est conçu de façon à prévenir toute emprise des donateurs ou des bénéficiaires sur le fonctionnement du Fonds, ce qui pourrait permettre aux bénéficiaires de jouer dans la prise de décision un rôle plus important que celui qui leur est reconnu au sein du Conseil. (Dans la pratique, les décisions du Comité ont toujours été prises par consensus. Cependant, l'existence du système de vote à double majorité influe d'une certaine manière sur l'aptitude des membres à trouver des solutions consensuelles).

92. En somme, la réunion des Parties représente effectivement l'organe de gouvernance du Fonds multilatéral⁵⁵. Etant donné que le Fonds multilatéral émane du Protocole et qu'il a été établi à seule fin de servir les objectifs de cet instrument, il relève entièrement des Parties au Protocole, devant lesquelles il est responsable à un degré que la conception du FEM ne permet pas d'égaliser.

⁵⁵ Voir Secrétariat du Fonds multilatéral, « Montreal Protocol Parties » (2003), http://www.multilateralfund.org/montreal_protocol_parties.htm.

93. Des points de vue juridique et pratique, le FEM en tant que structure créée sur une base indépendante jouit d'une autonomie opérationnelle à l'égard des conventions dont il gère les mécanismes financiers, notwithstanding les dispositions prévues à cet égard dans divers mémorandums d'accord conclus entre les Conférences des Parties et le Conseil du FEM. Il s'ensuit que les Conférences des Parties ne parviennent pas à exercer un contrôle direct sur l'entité qui gère leurs mécanismes financiers. Cela ne poserait probablement aucun problème si toutes les Parties aux conventions étaient également membres du Conseil du FEM et vice versa, et si tous les gouvernements concernés participaient sur un pied d'égalité à la prise de décision dans toutes les instances. Par ailleurs, la participation élargie de tous les principaux pays donateurs au mécanisme du FEM est un canal par lequel ces pays peuvent tous contribuer à l'appui fourni à chacune des conventions qui bénéficient des services du FEM, sans être nécessairement parties à toutes ces conventions.
