

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de la convention de Minamata sur le mercure

NOR : MAEJ1506510L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de la convention

Les éléments de contexte :

Le mercure est aujourd'hui unanimement reconnu comme une substance très nocive pour la santé humaine et l'environnement. Ce métal lourd est en effet à la fois persistant, toxique, bioaccumulable et peut être disséminé à longue distance. Les deux principales sources d'émission de mercure dans l'environnement proviennent des émissions atmosphériques (issues essentiellement des centrales à charbon) et de l'orpaillage artisanal utilisant du mercure pour amalgamer les particules d'or. Le mercure est également utilisé dans de nombreux produits (piles, appareils de mesure, certains produits de santé) et procédés industriels (production de chlore et de chlorure de vinyle monomère notamment). Enfin, l'élimination de cet élément n'étant pas possible, les règles concernant le stockage des déchets (temporaire et à long terme) revêtent une importance particulière.

Consciente des impacts très nocifs de cette substance, la communauté internationale a décidé, en février 2009, lors du 25^{ème} Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), d'établir un instrument juridiquement contraignant. Ces négociations ont conduit à l'adoption par 140 États de la Convention de Minamata, en janvier 2013, sous l'égide du PNUE. La Convention a été ouverte pour signature entre le 10 octobre 2013 et le 9 octobre 2014.

Les objectifs de la Convention :

La Convention de Minamata vise essentiellement à protéger la santé humaine et l'environnement du mercure. Elle impose des contrôles et des mesures de réduction relatifs à cette substance. Elle couvre tout son cycle de vie (de la mine au stockage) et prévoit les dispositions suivantes :

- l'interdiction de l'extraction minière de mercure dès l'entrée en vigueur du traité pour les nouvelles mines, et dans un délai de 15 ans après ratification par les Parties pour les exploitations existantes ;

- le contrôle des échanges commerciaux avec l'établissement d'une procédure de « consentement écrit » ;

- la fixation de listes évolutives d'interdiction (à partir de 2018) ou de restriction pour les produits contenant du mercure et les procédés utilisant ce métal lourd ;

- le contrôle de l'orpaillage artisanal utilisant le mercure pour amalgamer l'or par la réalisation de plans nationaux d'actions visant à réduire ces pratiques par les États se déclarant concernés ;

- le contrôle des émissions atmosphériques et des rejets de mercure de diverses grandes installations industrielles par l'application des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales ;

- sur la gestion des déchets contenant du mercure, la Conférence des Parties devra adopter des dispositions contraignantes ;

- les aspects sanitaires sont également pris en compte dans un article dédié à la santé qui favorisera notamment les échanges d'informations, d'actions et de bonnes pratiques au niveau mondial.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de la convention

- Conséquences économiques

Le mercure n'étant pas produit en France et sa consommation étant déjà fortement encadrée par l'Union européenne, la Convention de Minamata ne devrait pas avoir de conséquences économiques négatives en France. L'interdiction, au niveau mondial de certains produits contenant du mercure, pourrait même favoriser l'exportation des alternatives fabriquées en France et en Europe et donc avoir un impact positif sur l'économie et l'emploi.

Néanmoins, cette convention est évolutive et certains produits importés, produits ou utilisés en France, pourraient être visés à l'avenir par des restrictions. La France devra alors développer des alternatives plus écologiques au risque de perdre certains marchés.

A noter que les amalgames dentaires contenant du mercure et encore utilisés en France font l'objet de recommandations. Ces recommandations sur les pratiques (forme encapsulée, utilisation de séparateurs, etc.) n'auront cependant aucun impact économique en France car déjà mises en œuvre par les praticiens. Par ailleurs, les produits contenant du mercure ajoutés considérés comme essentiels à des fins militaires et de protection civile étant exclus des interdictions de fabrication, d'importation et d'exportation prévus par la Convention de Minamata, les industries de défense et de sécurité ne seront concernés par cette Convention que de manière limitée.

- Conséquences financières

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) ¹a été désigné comme mécanisme de financement de la Convention de Minamata. Assurant ainsi un financement stable et durable pour la mise en œuvre de la Convention, il soutiendra les pays en développement et les pays à économie en transition pour répondre aux exigences de la Convention. L'impact financier pour la France dans ce cadre sera limité puisqu'intégré dans la contribution française au FEM. A l'occasion de la sixième reconstitution du FEM pour la période 2015-2018², finalisée en mai 2014, 141 millions USD ont été dédiés à des projets de préparation puis de mise en œuvre de la Convention de Minamata sur un budget total de 4 433 millions USD. La contribution notionnelle française à cette enveloppe s'élèvera à 9,54 millions USD sur une contribution totale de 300 millions USD pour la période 2014-2018.

¹ Créé en 1991, le FEM est une organisation internationale (176 Etats) indépendante soutenant des actions pour la préservation de l'environnement essentiellement dans les Pays en développement.

² A noter que la période de reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial s'étend précisément de juillet 2014 à juin 2018.

Concernant les frais de fonctionnement et de Secrétariat de la Convention de Minamata, aucune estimation exacte n'a encore été réalisée. Le montant de ce budget dépendra notamment des décisions qui seront prises sur la gouvernance : la France défendra l'intégration du Secrétariat de Minamata dans le Secrétariat commun des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm³, limitant ainsi les coûts (notamment Secrétaire exécutif commun, économie d'échelle par la mise en commun d'activités, etc.). La contribution française devrait se situer entre 301 050 et 592 000 USD par an.

- Conséquences sociales

La protection de la santé humaine fait partie des principaux objectifs de la Convention de Minamata, du fait des impacts graves du mercure sur la santé.

L'article 16, dédié à cet objectif, invite notamment les acteurs de la santé et les États à entreprendre des stratégies et des actions de prévention en privilégiant les populations les plus vulnérables (femmes et enfants). La Convention de Minamata travaillera pour cela plus particulièrement avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale du travail (OIT). Ces dispositions permettront des échanges d'informations, d'actions et de bonnes pratiques au niveau mondial. La Convention de Minamata devrait ainsi avoir des impacts positifs en termes de prévention des risques sur la santé humaine et l'environnement, en cohérence avec les actions entreprises par la France sur son territoire (premier et deuxième Plans Nationaux Santé Environnement).

Par ailleurs, les mesures juridiquement contraignantes, qu'entraînera la mise en œuvre de la Convention de Minamata (interdiction de la production du mercure et de certains produits contenant du mercure, régulation du commerce, etc.), devraient également avoir des impacts positifs sur la santé humaine, en France et au niveau mondial, en réduisant progressivement ses émissions et rejets.

Plus spécifiquement, les dispositions relatives à la lutte contre l'utilisation du mercure dans l'orpaillage artisanal (article 7) devraient avoir un effet positif sur la santé de la population guyanaise et notamment des populations amérindiennes, dont l'exposition au mercure est souvent élevée du fait de l'orpaillage illégal et de la présence de mercure à l'état naturel. En effet, si l'utilisation du mercure pour l'orpaillage est déjà interdite en Guyane depuis 2006, les mesures qui pourront être prises, par la France et par les pays voisins, dans le cadre de la Convention de Minamata, qui favorisera également l'échange d'informations et de meilleures pratiques, pourront avoir un impact positif sur la santé des populations.

S'agissant des produits et des dispositifs de santé, il est à noter que le traité autorise, conformément aux recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé, l'utilisation de dérivés de mercure en tant que conservateurs dans les vaccins.

³ La Convention de Bâle (166 Etats, entrée en vigueur en mai 1962) porte la gestion des déchets dangereux explosifs, inflammables, réactifs, infectieux, corrosifs, toxiques ou écotoxiques. La Convention de Rotterdam (143 Etats, entrée en vigueur en février 2004) s'applique aux pesticides et produits chimiques industriels, interdits ou strictement réglementés pour des raisons sanitaires ou environnementales. La Convention de Stockholm (173 Etats, entrée en vigueur en mai 2004) porte sur 14 pesticides et 7 produits et sous-produits chimiques industriels. La plupart des POP (polluants organiques persistants) sont couverts par les trois conventions.

- Conséquences environnementales

Au niveau mondial, la Convention de Minamata, en régissant les deux principales sources d'émission de mercure dans l'environnement (émissions atmosphériques issues essentiellement des centrales à charbon et de l'orpaillage artisanal) devrait avoir un impact très positif sur l'environnement. A titre d'exemple, les mesures restrictives prises par la France à travers la mise en œuvre de différents règlements européens et directives ont permis une réduction de 81% des émissions de mercure entre 1990 et 2011.

Pour la France, les impacts environnementaux directs du traité devraient, comme pour ses conséquences sociales, être assez peu perceptibles, y compris en Guyane où les mesures de contrôle de l'orpaillage artisanal ainsi que la politique de lutte contre l'orpaillage illégal sont déjà mises en œuvre.

- Conséquences juridiques

Droit international

La Convention de Minamata est la quatrième convention internationale conclue dans le domaine de la gestion des produits chimiques et des déchets après la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination ; la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants et la Convention de Rotterdam de 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international. La France est partie à ces trois premières conventions internationales. Les articles 14, 17 et 24 de la Convention de Minamata appellent à une coordination et une coopération renforcées avec ces Conventions précédentes, afin de favoriser l'échange d'informations et de renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des différentes conventions. L'article 24 appelle plus particulièrement à une coopération renforcée des Secrétariats des différentes Conventions.

Pour la France, cela devrait se traduire par une intégration directe de la Convention de Minamata au sein du Secrétariat conjoint des trois autres conventions sur les produits chimiques issus du processus de synergie mené entre ces dernières. Ce point fera l'objet de négociations à l'occasion de la première réunion de sa Conférence des Parties.

Comme pour les trois autres conventions, c'est le Programme des Nations Unies pour l'environnement qui assurera le Secrétariat de la Convention de Minamata.

Droit européen

Le lancement par l'Union européenne d'une stratégie sur le mercure⁴ en 2005 a mené à l'adoption de nombreux règlements⁵ régissant l'utilisation et le commerce du mercure tels que le règlement 1102/2008 du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance ou encore le règlement de la Commission européenne [847/2012](#) du 19 septembre 2012 restreignant l'usage du mercure dans certains instruments de mesure (thermomètres, sphymomanomètres, baromètres).

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0020&from=FR>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:304:0075:0079:EN:PDF>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:253:0001:0004:FR:PDF>

S'agissant des déchets contenant du mercure ou du mercure issu du démantèlement des installations de production de chlor-alkali, le cadre et les techniques de gestion de ces substances ou produits sont définis par la directive n° 91/689/CEE du 12/12/91 relative aux déchets dangereux⁶.

D'une manière générale, la Convention de Minamata ne va pas plus loin que la réglementation européenne. Une étude d'impact est actuellement menée par la Commission européenne, qui sera en charge du rapportage d'informations environnementales pour l'Union européenne, afin de déterminer les éventuelles adaptations qui seront nécessaires au droit européen. Un paquet législatif « mercure » devrait être présenté en 2015 afin de permettre à l'UE d'être en totale conformité avec la convention, de mettre à jour ses règlements sur le mercure et lancer le processus de ratification par l'UE.

Droit national

La ratification par la France de la Convention de Minamata aura des conséquences juridiques très limitées sur son droit national, cet instrument étant conforme aux obligations internationales résultant d'accords ou de traités auxquels la France est d'ores et déjà partie. En tout état de cause, la présente convention n'implique aucune adaptation des dispositions législatives ou réglementaires nationales, mis à part les possibles révisions qui pourraient être apportées à la suite d'une éventuelle évolution de la réglementation européenne.

Un point qui concernera particulièrement la France sera la mise en œuvre de l'article 7 de la Convention sur la gestion de l'orpaillage utilisant du mercure, cette pratique étant interdite en France. Cet article, qui laisse aux Parties le choix d'interdire l'utilisation du mercure dans les activités d'orpaillage ou de régulariser progressivement cette activité en réduisant son usage et en interdisant les pratiques les plus dangereuses, appelle également les Parties constatant des pratiques « non négligeables sur leurs territoires » à se signaler auprès du Secrétariat. Les Parties se déclarant affectées devront alors développer des plans d'actions nationaux qu'elles soumettront à la Conférence des Parties.

La France a interdit l'usage du mercure pour l'exploitation aurifère en Guyane française (arrêté préfectoral du 8 juin 2004). La question de savoir si la France se déclarera concernée des activités d'orpaillage illégal sera examinée au moment de l'entrée en vigueur de la Convention. A l'heure actuelle, 5 tonnes de mercure⁷ seraient rejetées en Guyane chaque année dans le milieu naturel, par les orpailleurs clandestins, auxquelles il faut ajouter des émissions de mercure liées de manière intrinsèque à l'extraction aurifère. Parallèlement aux actions répressives, une stratégie de santé publique pour la sensibilisation des populations des plateaux des Guyanes sur les risques du mercure dans l'environnement (poissons) est mise en œuvre ainsi que des actions de dépistage pour les femmes enceintes. La présentation de plans nationaux à la Conférence des Parties pourrait éventuellement permettre de mettre en avant les actions françaises dans ce domaine et faciliter l'échange d'informations, notamment avec les pays limitrophes comme le Brésil, avec lequel la France a signé un accord bilatéral pour lutter contre l'orpaillage illégal, le Suriname ou le Guyana. L'interprétation de l'article 7 devra cependant être précisée à l'occasion de la première réunion de la Conférence des Parties s'agissant notamment de la notion d'« activités non négligeables ».

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0689&from=FR>

⁷ Etude d'impact de la loi n° 2011-856 du 20 juillet 2011 autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale.

- **Conséquences administratives**

Au niveau international, la ratification de la Convention de Minamata impliquera la participation de la France aux Conférence des Parties à la Convention, aux réunions ad-hoc d'experts internationaux et selon les besoins, aux réunions du comité de conformité de la Convention de Minamata. Les agents en charge des négociations de ce traité (experts nationaux) continueront à suivre les travaux. Aucun impact administratif supplémentaire n'est à signaler à ce niveau.

Au niveau national, la ratification de la Convention de Minamata sur le mercure entraînera une légère charge administrative, en partie due : a) à l'élaboration de procédures de consentement mutuel lors des importations ou des exportations de mercure, b) aux reportages réguliers au titre des dispositions de l'article 21 sur la mise en œuvre du traité ; c) aux possibles plans d'actions sectoriels. Les modalités de ces actions (notamment périodicité, présentation des rapports) seront définies et adoptées lors de la première Conférence des Parties.

III – Historique des négociations

Conscient des impacts très nocifs du mercure sur la santé humaine et l'environnement, la communauté internationale a décidé, en février 2009, lors du 25^{ème} Conseil d'administration (CA) du Programme des Nations Unies pour l'environnement, d'établir un instrument juridiquement contraignant encadrant cette substance.

Dans ce but, un Comité intergouvernemental de négociation (CIN) a été établi en 2010. Au terme de cinq sessions de négociations à Stockholm (Suède), Chiba (Japon), Nairobi (Kenya), Punta del Este (Uruguay) et Genève (Suisse), la Convention de Minamata a été adoptée en janvier 2013 sous l'égide du PNUE et en présence de 140 États.

La France et l'Union européenne ont été très engagées, tout au long des négociations, pour obtenir un accord ambitieux permettant d'encadrer le mercure et ses composés tout au long de leur cycle de vie (de l'extraction minière au stockage en tant que déchets). La France a notamment soutenu financièrement la tenue des sessions de négociations via le PNUE et mis à disposition une jeune experte associée pour assister le Secrétariat dans sa tâche.

La Convention de Minamata constitue le premier accord international depuis 12 ans dans le domaine de la chimie et des déchets ; c'est également la première convention ratifiée par les États-Unis dans ce domaine. Son nom rend hommage aux nombreuses victimes de la pollution par ce métal hautement toxique dans la baie de Minamata, au Japon, entre 1932 et 1966. Elle est ouverte à la signature, depuis le 10 octobre 2013, à la suite de la Conférence des plénipotentiaires de la Convention de Minamata sur le mercure à Kumamoto (Japon). Dans ce contexte constructif, la France souhaite ratifier la Convention de Minamata afin d'assurer une mise en œuvre rapide de la Convention et d'envoyer un signal fort reflétant ses ambitions dans la lutte contre les pollutions environnementales par les métaux lourds.

IV – État des signatures et ratifications

A ce jour, l'Union européenne et 127 États dont la France, ont signé la Convention de Minamata. Douze États (Djibouti, Emirats Arabes Unis, États-Unis, Gabon, Guinée, Guyana, Lesotho, Madagascar, Monaco, Nicaragua, Seychelles, Uruguay) ont ratifié la Convention⁸.

⁸

<http://www.mercuryconvention.org/Countries/tabid/3428/Default.aspx>

Aucun État de l'Union européenne n'a ratifié à ce jour la Convention, un dépôt coordonné de tous les instruments de ratification des pays de l'Union et de l'Union européenne est prévu une fois que l'Union européenne aura finalisé son processus de ratification. Pour cela, une décision du Conseil de l'Union européenne, autorisant l'UE à ratifier la Convention, devra être adoptée. Elle sera proposée une fois que le droit européen aura été modifié pour être en conformité avec la Convention.

Conformément à l'article 31 de la Convention, cette dernière entrera en vigueur le 90^{ème} jour après le dépôt du cinquantième instrument de ratification.

V - Déclarations ou réserves

Sans objet, les réserves ne sont pas admises.