



Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties au Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants se rapportant à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Groupe de travail des Parties**Sixième réunion**

Genève, 9 novembre 2018

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Développement du Protocole**Progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan stratégique pour 2015-2020****Note du Bureau***Résumé*

Le présent document donne un aperçu des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan stratégique pour 2015-2020 (Décision II/2 (ECE/MP.PRTR/2014/4/Add.1)) et propose de nouvelles mesures afin de promouvoir cette mise en œuvre. Il a été établi par le Bureau du Protocole, avec le concours du secrétariat, comme demandé par la Réunion des Parties au Protocole à sa troisième session en 2017 (voir ECE/MP.PRTR/2017/6, par. 43).



Introduction

1. À sa deuxième session (Maastricht, 2014), la Réunion des Parties au Protocole a adopté le plan stratégique pour 2015–2020¹ et est convenue que le plan orienterait la mise en œuvre et le développement du Protocole jusqu'à sa quatrième session.

2. À sa troisième session (Budva (Monténégro), 15 septembre 2017), la Réunion des Parties a prié le secrétariat d'organiser une enquête auprès des Parties pour recueillir d'autres renseignements sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan stratégique que ceux qui figurent dans les rapports nationaux de mise en œuvre ; chargé le Bureau et le Groupe de travail des Parties d'examiner plus en détail le fait que, pour la mise en œuvre du plan stratégique, les Parties fixaient des priorités de différentes façons, comme cela avait été constaté par le Comité d'examen du respect des dispositions ; chargé le Bureau et le Groupe de travail de tenir compte des résultats de l'enquête et d'analyser de plus près les domaines d'intervention du plan stratégique afin de déterminer ceux dans lesquels de nouvelles mesures devraient être prises pour atteindre les objectifs du plan stratégique ; et prié le Bureau et le Groupe de travail d'élaborer un projet de futur plan stratégique pour la période 2021-2029, compte tenu de l'aperçu des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan stratégique 2015-2020 et des résultats de l'enquête et des activités connexes (ECE/MP.PRTR/2017/6, par. 43).

3. En réponse à cette demande, la présente note a été établie par le Bureau avec le concours du secrétariat. Le document a été établi sur la base des résultats de l'enquête, des rapports nationaux de mise en œuvre soumis par les Parties et des travaux connexes du Comité d'examen du respect des dispositions, notamment l'additif au rapport de la Réunion des Parties sur les travaux de sa troisième session, intitulé « Problèmes systémiques relatifs à l'application du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants et recommandations sur la manière de les régler » (ECE/MP.PRTR/2017/6/Add.2).

4. La présente note donne un aperçu de l'état actuel de la mise en œuvre du plan stratégique pour 2015-2020, recense les principaux obstacles à cette mise en œuvre et tire des conclusions en conséquence. Les questions relatives à un éventuel futur plan stratégique sont présentées dans une note séparée sur l'élaboration du Protocole (ECE/MP.PRTR/WG.1/2018/6). Les documents informels d'appui suivants seront disponibles sur le site Web de la réunion² : i) Résultats de l'enquête de 2018 sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan stratégique pour 2015-2020 (PRTR/WG.1/2018/Inf.1) ; ii) Références pertinentes présentes dans les documents officiels concernant la mise en œuvre du plan stratégique pour 2015-2020 (PRTR/WG.1/2018/Inf.2) ; et iii) Liste des éventuelles actions spécifiques susceptibles de faire avancer la mise en œuvre du Protocole et du plan stratégique 2015-2020 (PRTR/WG.1/2018/Inf.3).

I. État de la mise en œuvre du plan stratégique pour 2015-2020

5. Le plan stratégique pour 2015-2020 a été conçu en relativement peu de temps après l'entrée en vigueur du Protocole. Sa vision, sa mission et ses trois domaines d'intervention (mise en œuvre du Protocole par chacune des Parties ; levée des obstacles à la ratification du Protocole et expansion au-delà de la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE) ; et développement du Protocole), ainsi que leurs indicateurs de progrès/objectifs, sont directement liés à la mise en œuvre effective du Protocole.

6. Dans son aperçu (ECE/MP.PRTR/2017/10, annexe), le Comité d'examen du respect des dispositions examine l'état d'avancement de la mise en œuvre de manière plus détaillée sur la base des rapports nationaux. À sa troisième session, la Réunion des Parties a estimé qu'une étude fournirait des informations supplémentaires utiles, car les questions auxquelles les Parties répondent dans leurs rapports nationaux ne donnaient pas une image complète des progrès réalisés.

¹ Décision II/2 concernant le plan stratégique pour 2015-2020 pour le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants pour la période 2015-2020 (ECE/MP.PRTR/2014/4/Add.1).

² Voir <http://www.unece.org/index.php?id=47194>.

7. Le Comité a également noté dans son aperçu que la mise en œuvre ne progresse pas de façon homogène pour toutes les Parties. Au niveau international, il n'existe pas de processus de mise en œuvre et de suivi coordonnés afin que la Réunion des Parties puisse prendre des décisions visant à améliorer la mise en œuvre du plan stratégique, en particulier dans le domaine d'intervention III (développement du Protocole).

8. D'une manière générale, les Parties dont les registres des rejets et transferts de polluants (RRTP) sont bien développés ont déjà mis en place les structures juridiques et les structures relatives à la qualité et à la validation des données nécessaires pour garantir la qualité des apports provenant de sources ponctuelles et ont créé des bases de données géoréférencées consultables. En outre, les informations sur les différents établissements sont aisément accessibles, la notification par les établissements est effectuée essentiellement au moyen d'outils en ligne et des données provenant de sources diffuses sont désormais disponibles dans certains registres.

9. Il semble que les aspects de la mise en œuvre du Protocole qui nécessitent des mesures plus complexes et potentiellement plus difficiles envisagées dans le plan stratégique n'ont pas été pris en compte par les Parties ou n'ont été abordés que dans une mesure limitée. Il s'agit notamment des aspects suivants :

a) La conception du Protocole comme un instrument dynamique qui peut être révisé en fonction des besoins des utilisateurs et peut répondre de manière appropriée à l'évolution de la production et de l'utilisation des substances chimiques ;

b) La nécessité de faire en sorte que les RRTP soient bien intégrés avec d'autres bases de données publiques pertinentes et ne soient pas limités à l'information sur l'environnement ;

c) L'importance d'améliorer l'utilisation du Protocole par les parties prenantes et son utilité pour celles-ci, ainsi que de sensibiliser le public à cet égard.

10. Au 16 juillet 2018, 31 Parties avaient répondu à l'enquête : Albanie, Autriche, Belgique (Flandres et Bruxelles), Bulgarie, Croatie, Chypre, Tchéquie, Danemark, Estonie, Union européenne, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Israël, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse et ex-République yougoslave de Macédoine. En résumé, l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan stratégique varie selon les différents domaines d'intervention. Les progrès réalisés au titre du domaine d'intervention I sont plus faciles à analyser. Les résultats de l'enquête montrent que près des trois quarts des Parties ont mis en œuvre des activités pour atteindre les objectifs du plan. Les progrès au titre du domaine d'intervention II (levée des obstacles à la ratification du Protocole et d'expansion au-delà de la région de la CEE) sont plus difficiles à analyser : près d'un tiers des Parties ont engagé des activités et trois pays, dont aucun n'est situé à l'extérieur de la région de la CEE, ont ratifié le Protocole depuis 2014. En ce qui concerne le domaine d'intervention III (développement du Protocole), la Réunion des Parties n'a pas pris de décisions pertinentes. Au niveau national, un tiers environ des Parties élaborent leurs RRTP en rapport avec les objectifs de ce domaine d'intervention.

11. Les résultats de l'enquête fournissent également des informations sur les progrès accomplis sur les questions relevant de la mission et de la vision du plan stratégique. Certaines Parties notent qu'elles ont établi des feuilles de route, des propositions au niveau national ou des groupes intersectoriels sur les RRTP ; quelques-unes ont contribué à accroître l'influence du Protocole en encourageant les États d'autres régions à en appliquer les principes et dispositions ; et les deux tiers environ ont des initiatives ou des processus en place pour suivre leur RRTP en permanence, ce qui peut contribuer à faire que les RRTP restent un instrument adéquat de la réalisation des objectifs du Protocole. Environ la moitié des Parties sont engagées dans des initiatives ou des processus qui a) encouragent l'amélioration de la performance environnementale par les exploitants industriels ; b) fournissent des informations qui aident à accroître la transparence ; et c) mettent à disposition des informations ou des connaissances liées à la pollution, par exemple des évaluations des effets sur la santé humaine ou des évaluations de risques.

II. Nouvelles mesures de mise en œuvre – les principales difficultés et possibilités

12. Le plan stratégique est lié à la pleine mise en œuvre du Protocole par chacune des Parties. En outre, il existe de nombreux liens entre les éléments du plan stratégique et d'autres documents officiels élaborés au titre du Protocole³. Cinq grands domaines d'action ont été identifiés sur la base des dispositions générales et des éléments essentiels des RRTP, tels que définis dans les articles 3 et 4 du Protocole, respectivement :

- a) Intégration au niveau national ;
- b) Harmonisation au niveau international ;
- c) Sensibilisation et facilité d'accès et d'utilisation ;
- d) Champ d'application du Protocole ;
- e) Données (communication, gestion et qualité).

La résolution de ces questions amènera à concevoir des bases de données qui appuient efficacement les efforts des Parties pour poursuivre la mission définie dans le plan stratégique et atteindre les objectifs du Protocole.

13. Bien qu'il existe un certain nombre d'obstacles à la mise en œuvre des activités relevant des domaines d'intervention I et II, ce sont le domaine d'intervention III et, d'une manière générale, l'examen continu des principes et dispositions du Protocole aux niveaux national et international, qui sont susceptibles de présenter le principal défi à plus long terme. Au niveau national, diverses approches ont été élaborées pour remédier à ce problème. Au niveau international, les Parties pourraient tirer des enseignements de l'expérience des Parties qui font le point de leurs registres nationaux et réfléchir aux moyens d'appliquer les conclusions de ces examens de manière harmonisée ; elles pourraient aussi s'attaquer à ce problème en convenant de procéder à un examen continu des principes et dispositions du Protocole, notamment son champ d'application. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que divers facteurs dynamiques modifieront la pertinence des substances prises en compte, des activités menées et des besoins des parties prenantes au fil du temps.

14. Un problème connexe est le fait que, depuis l'adoption du Protocole et du plan stratégique, les objectifs de développement durable sont devenus un élément moteur important des efforts visant à atteindre l'objectif du Protocole de réduction de la pollution aux niveaux national et international. Si le plan stratégique et le Protocole mentionnent le développement durable d'une manière générale, les États Membres ont opté pour des mesures concrètes par l'élaboration du Programme 2030 et de ses objectifs et cibles et le Protocole est devenu un outil potentiel pour promouvoir la réalisation de ces objectifs et cibles.

15. Afin de mettre en œuvre le plan stratégique de manière plus efficace, une liste exhaustive des difficultés et des possibilités qui y sont liées, fondée sur les cinq grands domaines d'action susmentionnés, pourrait être établie. Cette liste pourrait prendre la forme d'un cadre pour les activités pertinentes aux niveaux national et international. Dans ce contexte, les questions suivantes, entre autres, ont été soulevées :

Intégration au niveau national

16. L'intégration d'un système de RRTP avec d'autres bases de données nationales et des plateformes d'échange d'informations peut : a) améliorer l'utilité du système en rendant les contenus contextuels facilement accessibles aux utilisateurs ; b) faciliter l'assurance de la qualité des données ; c) réduire les coûts pour chacun des systèmes concernés par le biais de synergies ; d) faciliter la notification d'informations par les entreprises du secteur privé à des entités publiques ; et e) faciliter la notification d'informations aux entités internationales.

³ Voir Références pertinentes présentes dans les documents officiels concernant la mise en œuvre du plan stratégique pour 2015-2020 (PRTR/WG.1/2018/Inf.2).

17. La principale difficulté tient à la nécessité d'utiliser le logiciel universel le plus actuel qui soit adapté à toutes les plateformes et d'assurer la coopération entre les institutions compétentes.

18. Le plein potentiel des RRTP et les gains d'efficacité dans l'utilisation de leurs ressources ne peuvent être obtenus que dans le cadre d'un système intégré dans lequel les utilisateurs fournissent des données par l'intermédiaire d'un guichet unique et les différents ministères et organismes gouvernementaux peuvent utiliser une base de données commune pour accéder aux données pertinentes pour leurs travaux. Le coût, la qualité et l'efficacité d'un tel modèle de RRTP semblent bien valoir l'effort ponctuel requis pour surmonter les différences intersectorielles⁴. Grâce à son approche détaillée et harmonisée pour rendre les données disponibles, le Protocole fournit une norme précieuse à utiliser pour poursuivre une approche intégrée de type « gouvernance ouverte ».

19. L'intégration des registres avec d'autres systèmes pertinents est l'une des dispositions du Protocole et a déjà été traitée dans d'autres documents officiels⁵. D'autres solutions comprennent la cartographie en temps réel de la qualité de l'air et de l'eau et des applications pour téléphones mobiles de type intelligent (« smartphones »), ainsi que des ensembles de données de sociétés du secteur privé ou des ensembles de données autres que les registres⁶. Afin d'améliorer la mise en œuvre, en particulier par les Parties qui installent de nouveaux systèmes électroniques ou rénovent de tels systèmes déjà en place, une description détaillée des bases de données nationales et des plateformes d'échange d'informations qui sont les plus pertinentes et fournissent un contexte aux données contenues dans les RRTP, est requise. À titre complémentaire ou subsidiaire, des recommandations détaillées peuvent être établies sur la base d'exemples réels et d'études de cas.

Harmonisation au niveau international

20. Les processus décisionnels – qui vont des choix quotidiens des consommateurs aux décisions prises au niveau international – dépassent les frontières nationales. Il est rare que des informations provenant d'un seul pays permettent aux consommateurs de faire le choix le plus écologique concernant l'achat d'un produit et, ce faisant, de soutenir les efforts faits par les entreprises pour réduire les émissions de polluants. La comparabilité internationale des informations relatives aux polluants est donc nécessaire afin que la population puisse évaluer avec précision l'impact de ses choix du point de vue de la durabilité. Dans ce contexte, les efforts déployés par l'Union européenne pour améliorer la traçabilité en mettant en place une économie circulaire méritent d'être soulignés⁷. Une approche harmonisée des travaux sur l'économie circulaire et des travaux au titre du Protocole se heurte à des difficultés particulières, notamment la nécessité d'une définition commune du terme « établissement ».

21. Lorsque des données sont comparables, les connaissances peuvent être échangées et des progrès accomplis plus facilement et avec moins de ressources dépensées par les diverses parties prenantes. Toutefois, il est difficile de parvenir à une compréhension commune et à un accord concernant l'harmonisation de bases de données nationales dont les priorités, degrés de compréhension scientifique et choix historiques diffèrent. Les équivalences entre la terminologie actuelle des pays et celle des nouvelles initiatives internationales et nationales doivent être élaborées sur la base d'un ensemble commun de normes qui prennent en compte les travaux internationaux relevant, par exemple, du Groupe de travail sur les registres des rejets et transferts de polluants de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Système général harmonisé de classification des produits chimiques dangereux.

⁴ Voir, par exemple, les registres du Chili, d'Israël et de la Serbie (ensembles de données gérés par les secteurs de l'énergie, des transports et de la santé).

⁵ Voir Références pertinentes présentes dans les documents officiels concernant la mise en œuvre du plan stratégique pour 2015-2020 (PRTR/WG.1/2018/Inf.2).

⁶ Voir, par exemple, la carte de la chaîne d'approvisionnement verte de la Chine : <http://www.ipe.org.cn/MapBrand/Brand.aspx?q=6>.

⁷ Voir https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/circular-economy_en.

Sensibilisation et facilité d'accès et d'utilisation

22. Le montant des ressources disponibles, notamment en matière de financement, pour les activités relatives aux RRTP, dépend en fin de compte de la sensibilisation des parties prenantes et de la facilité d'accès et d'utilisation des systèmes de RRTP par les décideurs à tous les niveaux. Fournir des informations sur des « questions brûlantes » et gérer lesdites questions pour différents groupes de parties prenantes peut être la clef du succès d'un système de RRTP.

23. Il peut être difficile d'atteindre une masse critique (nombre minimum) d'utilisateurs de données RRTP qui constitueront alors un véritable forum capable de fournir des observations constructives, de créer de nouvelles utilisations de données et de maintenir l'intérêt pour les données du RRTP. Lorsque ce seuil est atteint, toutefois, le soutien et la contribution du public et des autres parties prenantes aux activités liées au RRTP peuvent accroître l'impact du RRTP et lui permettre d'atteindre son objectif de réduction de la pollution.

24. Cela exigera la participation de partenaires extérieurs. Aujourd'hui, les informations sur la pollution sont disponibles principalement grâce aux travaux des journalistes ou aux publications et à la documentation scientifiques. Il est important de diffuser ces informations, par exemple, auprès des enfants des écoles afin qu'ils puissent apprendre comment la pollution influe sur leur qualité de vie.

25. Il est également difficile de veiller à ce que les données RRTP soient utilisées et interprétées correctement, par exemple que les utilisateurs comprennent la signification des données et comparent ce qui est comparable. Le renforcement des activités de promotion en cours, notamment par la formation des journalistes et des enseignants, et la mise au point de nouveaux moyens pour éduquer les utilisateurs, pourraient également accroître l'appui à l'amélioration des RRTP.

Champ d'application du Protocole

26. Étant donné que le champ matériel d'application du Protocole devrait normalement tenir compte du besoin d'informations des utilisateurs actuels, la liste des substances et des activités devrait couvrir la grande majorité des rejets effectifs de polluants dans les milieux ambiants pour rester utile à la prise de décisions, et il conviendrait de prévoir l'interprétation des données et l'incorporation de données supplémentaires (par exemple, taille, volume). À cette fin, une procédure d'identification des critères de classification des substances et des activités et d'établissement de seuils de notification, tout en réduisant au minimum les chevauchements potentiels avec des travaux menés ailleurs, éventuellement dans le cadre d'autres efforts internationaux ou nationaux dans ce domaine, est nécessaire. Une telle approche permettrait d'améliorer la pertinence du Protocole et de renforcer son rôle dans l'harmonisation internationale des méthodes nationales d'établissement de rapports sur les polluants.

Données

27. Les données, notamment leur communication et leur gestion comme leur qualité constituent l'aspect essentiel des RRTP. Les Parties sont souvent confrontées à la difficulté à assurer la qualité des données et à utiliser les RRTP pour réduire la charge globale de notification des établissements grâce à l'amélioration de la gestion des données. D'autres problèmes sont liés aux sources de données, notamment les méthodes de mesure et de calcul, et à l'utilisation des coefficients d'émission pour les sources diffuses.

III. Conclusions

28. Si le plan stratégique peut être mis en œuvre au niveau national, si la volonté politique existe et si ressources nécessaires sont disponibles, les Parties devraient également prendre des mesures collectives afin de rendre plus efficace la mise en œuvre pour les différentes Parties et promouvoir la coordination et la coopération multilatérales afin de tirer parti des économies d'échelle, ce qui rendrait les RRTP plus rentables et accroîtrait leur impact sur la prise de décisions.