

BILLET DE BLOG 30 novembre 2023

3e session de négociation sur le traité plastique : à Nairobi, des discussions qui piétinent

Auteurs

Lucien Chabason

Conseiller de la direction

Julien Rochette

Directeur, programme Océan

Rémi Parmentier

Ancien chercheur associé à l'Iddri et directeur du Varda Group

🕒 Temps de lecture: 7 min



En mars 2022, l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement (ANUE) avait adopté dans une atmosphère très positive une résolution mettant en place un processus et un calendrier de négociations devant conduire d'ici fin 2024 à l'adoption d'un traité destiné à lutter contre la pollution plastique. Le 3e round de négociation (CIN3) s'est achevé sur un sentiment de piétinement qui laisse les partisans d'un traité ambitieux déçus, sinon désespérés, et pour le moins inquiets pour la suite. La prochaine session de l'ANUE, fin février 2024, sera-t-elle l'occasion de remettre ce processus sur les rails ?

Après Punta del Este (Uruguay) et Paris (France), c'est Nairobi qui accueillait du 13 au 19 novembre 2023 la nouvelle session de négociation du traité plastique. Cette fois, les discussions pouvaient se baser sur un [avant-projet ou « version zéro »](#) du texte qui, autour d'une structure ambitieuse, recensait thème par thème les différentes options avancées par les pays lors des réunions précédentes, depuis la limitation de la production jusqu'à la gestion des déchets en passant par des interdictions de substances. Toutefois, les négociations n'ont pas permis d'aboutir à une version épurée du texte ni même de donner mandat au secrétariat pour la préparation d'un premier projet de texte : c'est donc une nouvelle « version zéro » qui sera produite d'ici la fin de l'année, gonflée de nouvelles options qui rendront la suite des négociations plus complexes et les risques de blocages encore plus importants.

Ce résultat s'explique par l'opposition de deux approches sur l'objet et le champ du futur traité.

Deux visions du traité qui s'opposent

D'un côté, celle promue par la [Coalition de haute ambition pour mettre fin à la pollution plastique](#), présidée par la Norvège et le Rwanda, et rassemblant 60 pays de l'OCDE (mais pas les États-Unis), de la région Amérique latine-Caraïbes, d'Afrique, des petits États insulaires en développement et les Émirats arabes unis. La Coalition s'appuie sur la résolution de l'ANUE donnant mandat pour traiter l'ensemble du cycle plastique et plaide donc pour un traité ambitieux couvrant l'amont (production de polymères) comme l'aval (gestion rationnelle des déchets).

De l'autre, celle portée par une [nouvelle coalition](#) annoncée par l'Iran en début de session et rassemblant notamment l'Arabie Saoudite, la Chine, la Russie, l'Iran, Cuba et Bahreïn, et qui entend limiter le champ du traité à la gestion des déchets et qui s'oppose à toute régulation de la production.

Cette opposition s'est particulièrement exprimée lors des débats sur les objectifs du traité et son champ d'application. Ainsi la nouvelle coalition portée par l'Iran s'est-elle montrée résolument hostile à la fixation d'objectifs concernant la production de polymères. L'Iran et la Russie ont également rejeté l'idée de dresser une liste de polymères et d'additifs chimiques à éliminer ou à réguler en raison de leur dangerosité. La même position s'est exprimée quant à l'élimination de produits plastiques problématiques tels que les plastiques à usage unique, révélant la volonté du groupe de ne pas aborder les enjeux liés à la production – et les questions économiques en général –, mais de se concentrer sur la fin de vie des plastiques sans fixer de limite à leur prolifération.

La question des clauses relatives au commerce international à inclure dans le nouveau traité s'est également révélée critique, beaucoup de pays souhaitant ne pas aller au-delà des dispositifs existants ou proposés à l'OMC ou dans le cadre de la Convention de Bâle. Un événement parallèle organisé par le [Conseil sur le droit international de l'environnement](#) (CIEL) avait, à ce titre, rappelé de façon pertinente que bien des conventions environnementales comportent des clauses commerciales compatibles avec le GATT. Les enjeux d'articulation entre le futur traité et les accords multilatéraux existants relatifs à la production chimique et aux déchets ont également été sujets à de nombreux débats. L'importance des critères et standards à appliquer pour prioriser la réutilisation des produits en plastique, en application de la hiérarchie de gestion des déchets qui place en tête la prévention et la minimisation des déchets, a été soulignée par les représentants de [l'Organisation internationale de normalisation](#) (ISO) et de l'Alliance mondiale pour la promotion de la réutilisation (PR3).

Outre la complexification attendue de la prochaine réunion de négociation (CIN4, Ottawa, avril 2024) faute de premier projet de texte, la procédure de préparation du traité va également être entravée par l'absence d'accord (bloqué par le groupe mené par l'Iran) sur l'organisation de [travaux intersessionnels](#) qui avaient pourtant été jugés indispensables pour avancer sur les sujets technico-juridiques¹.

Reste donc de Nairobi un goût d'inachevé, un sentiment de sur-place, largement lié à l'expression de positions divergentes, et multiples, sur la vision même du traité et de ses composantes essentielles. Une situation qui s'explique également par la procédure applicable aux négociations : lors de la session de Paris, en mai 2023, il a été tacitement convenu, après d'interminables discussions et à la demande de pays comme l'Arabie Saoudite, l'Inde ou la Chine, de procéder par consensus et implicitement d'éviter de recourir à une procédure de vote à la majorité telle que prévue néanmoins par le règlement intérieur.

Le lobby pétrolier mobilisé

La présence d'États producteurs de pétrole dans la coalition portée par l'Iran ainsi que de nombreux [représentants de l'industrie](#) parmi les observateurs a pu également créer le sentiment que le souci de défendre les intérêts de la pétrochimie et de l'industrie plastique était particulièrement présent. On notera cependant la présence de pays producteurs de pétrole tels que le Royaume-Uni, la Norvège et les Émirats dans la Coalition de haute ambition, et l'existence d'entreprises regroupées dans une [Business Coalition for a Global Plastic Treaty](#) plaidant pour un large champ d'application du traité.²

De plus, des pays comme la Russie et la Chine sont par principe opposés à traiter de questions économiques dans les accords environnementaux et sont portés à cantonner ceux-ci au traitement des impacts négatifs et aux externalités, c'est-à-dire en l'occurrence à la pollution.

On notera par ailleurs que si la résolution de l'ANUE par laquelle la négociation fut lancée en 2022 fait référence à la nécessité de prendre en compte les principes de la Déclaration de Rio 1992, les pays ont eu tendance à « picorer » à leur convenance les principes qui leur apparaissent favorables, certains préférant par exemple souligner que le Principe 2 de Rio reconnaît leur droit souverain à exploiter leurs ressources conformément à leurs propres politiques d'environnement et de développement, tandis que d'autres choisissaient plutôt de mettre l'accent sur les Principes 15 (principe de précaution) ou 16 (pollueur-payeur).

Un test diplomatique

Puisque des portes se sont fermées à Nairobi, c'est à la diplomatie d'en ouvrir d'autres.

Une diplomatie active, à l'image de celle que la France avait menée en prélude de la COP Climat de 2015, s'avère nécessaire pour faciliter la suite des négociations. Elle pourra s'appuyer sur la mobilisation des pays africains, qui ont montré une grande cohérence à Nairobi, et sur l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), toujours très active. Les pays membres de la Coalition de haute ambition, y compris le Kenya, pays hôte du PNUE et très volontariste, et le Rwanda, pays engagé sur les enjeux plastique depuis des années, ainsi que la direction du PNUE, devront se mobiliser lors de l'ANUE 6 de février 2024 qui sera l'occasion d'un bilan intermédiaire et d'un travail diplomatique visant non pas tant à gommer les divergences qu'à trouver des voies possibles. Faute de quoi on risque de voir la quatrième session (INC4, Ottawa, avril 2024) piétiner encore une fois.

¹ Parmi lesquels l'adoption de critères en vue d'identifier les polymères et additifs chimiques problématiques, la définition de critères de circularité, l'examen d'objectifs de réutilisation, le cycle de vie des filets de pêche, les modalités de la responsabilité élargie du producteur, les questions de commerce.

² <https://www.businessforplasticstreaty.org/latest/statement-on-the-outcomes-inc-3>