

BILLET DE BLOG 16 mai 2024

Négociations sur le futur traité plastiques: lueurs d'espoir à Ottawa

Auteurs

Lucien Chabason

Conseiller de la direction

Rémi Parmentier

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

Isabel Leal Maldonado

The Varda Group

🕒 Temps de lecture: 13 min



Les négociations en vue d'un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique ont repris lors de la quatrième session qui s'est tenue à Ottawa (Canada) en avril 2024. Si les pourparlers lors des intersessions sur les questions clés sont couronnés de succès avant la cinquième session de négociation prévue à Busan (République de Corée) en novembre prochain, le « traité sur les plastiques » des Nations unies pourrait être adopté d'ici la fin de 2024 et signé lors d'une conférence diplomatique au cours

du premier semestre 2025. Toutefois, le niveau d'ambition est incertain compte tenu des divergences entre une Coalition pour une haute ambition qui souhaite un accord général portant sur la prolifération des plastiques, de la production à l'élimination, et un groupe de pays aux intérêts/vues similaires (*like minded*) qui cherche à restreindre le champ d'application de l'accord à la gestion des déchets.

De la 3e à la 4e session de négociation

Mandaté par la cinquième réunion de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE-5) qui s'est tenue à Nairobi (Kenya) en 2022, le Comité intergouvernemental de négociation sur la pollution plastique a convoqué sa quatrième session ([INC-4](#)) à Ottawa, du 23 au 29 avril 2024, afin de poursuivre les négociations sur un instrument international juridiquement contraignant (ILBI en anglais) sur la pollution plastique, y compris dans l'environnement marin. Plus de 2 500 délégués et observateurs de 175 pays ont participé à la réunion.

Les sessions précédentes, tenues entre novembre 2022 et novembre 2023 à Punta del Este (Uruguay), Paris et Nairobi, n'avaient abouti qu'à des progrès limités. Avec la montée en puissance d'un groupe de pays dits *like minded*, déterminés à limiter les discussions à la gestion des déchets, [la troisième session n'avait pas permis de parvenir à un accord](#) sur les travaux intersessions nécessaires pour aborder des questions clés telles que le champ d'application de l'ILBI et ses moyens de mise en œuvre.

Les participants à la 4e session sont ainsi venus à Ottawa avec inquiétude, sachant que selon l'objectif fixé par la [résolution UNEA5/14 de mars 2022](#), « mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant », il ne restait que deux sessions pour achever le projet avant l'échéance de fin 2024, avant son adoption par une conférence diplomatique, vraisemblablement au cours du premier semestre 2025.

Un [projet de texte révisé de l'ILBI](#) avait été diffusé avant l'INC-4 par le secrétariat du programme des Nations unies pour l'environnement. Composé de 69 pages, le projet était ambitieux en termes de questions couvertes, mais contenait près de 1 000 mots, expressions, phrases, paragraphes et sections entières entre crochets, reflétant les tensions et les divergences de vues exprimées lors de l'INC-3.

Tirant les leçons de l'absence de participation à haut niveau lors de l'échec de l'INC-3, le ministre canadien de l'Environnement, Steven Guilbault, a convoqué plusieurs de ses collègues ministres pour une Journée des partenariats le 22 avril. Christophe Béchu, Steffi Lemke, Jeanne d'Arc Mujawamariya et Teresa Ribera, respectivement ministres de l'Environnement de la France, de l'Allemagne, du Rwanda et de l'Espagne, ont réaffirmé leur engagement en faveur d'un traité mondial sur les plastiques couvrant tous les aspects, de la production à l'élimination. Des représentants des populations autochtones, des scientifiques, des organisations internationales, des gouvernements régionaux, du secteur de la distribution et des ONG environnementales ont également pris part à cette journée qui a marqué les esprits.

Les États-Unis, un pays qui n'est pas membre de la Coalition pour une haute ambition mais qui soutient l'inclusion de [dispositions visant à améliorer les systèmes de recyclage](#) dans l'ILBI comme une priorité pour contenir la prolifération des plastiques, ont également participé à la Journée des partenariats et ont signé, le 29 avril, la [déclaration des ministres de l'Environnement du G7](#) reconnaissant la nécessité de réduire la production de plastique [1](#).

Cependant, le Center on International Environmental Law (CIEL) a noté la présence de 196 lobbyistes des industries des combustibles fossiles et des produits chimiques accrédités à l'INC-4.

De la confrontation à la conversation²

Lors de la première journée de l'INC-4, la séance plénière a été ajournée après la création de deux groupes de contact chargés d'examiner le projet de texte de l'ILBI³. Le groupe des *like minded* a d'abord adopté une stratégie peu coopérative, particulièrement évidente dans le premier groupe de contact, mais a ensuite changé de registre et s'est engagé activement dans les négociations les jours suivants, en insérant systématiquement plus de langage dans le texte afin que ses options favorites soient retenues et en introduisant plus de crochets autour des options favorisées par la Coalition pour une haute ambition, diminuant ainsi leur impact.

Ce faisant, le groupe des *like minded* est parvenu à rester un acteur influent tout au long de la semaine sur des questions clés : l'objectif et le champ d'application de l'ILBI ; les définitions et les principes ; les polymères plastiques primaires et les produits chimiques et polymères préoccupants ; les micro- et nanoplastiques ; les produits plastiques problématiques et évitables, y compris les produits plastiques à courte durée de vie et à usage unique et les microplastiques ajoutés intentionnellement ; la gestion des déchets et les émissions et rejets de plastiques tout au long de leur cycle de vie ; la responsabilité élargie des producteurs ; la prévention et la récupération des matériels de pêche perdus en mer ; la conception et la performance des produits ; les substituts non plastiques et la transition juste, le renforcement des capacités, l'assistance technique et le transfert de technologies ; et l'interface avec la politique commerciale, y compris la transparence, le suivi, la surveillance et l'étiquetage.

Ce changement tactique du groupe des *like minded* (ouverts à la négociation mais sans concessions) peut être dû à leur besoin d'éviter de s'aliéner les membres des groupes Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Asie et Petits États insulaires qui plaident en faveur de l'adoption d'un traité qui pourrait leur fournir des opportunités financières pour faire face aux défis de la pollution par les plastiques.

Supprimer les crochets

Si l'on attendait de la CNI 4 qu'elle épure le projet de texte révisé, qu'elle réduise le nombre d'options et la quantité d'éléments entre crochets, elle a échoué de manière spectaculaire. Si, au contraire, l'espoir était de réunir tout le monde en mode négociations, la session d'Ottawa a envoyé le signal qu'il est possible à l'INC de parvenir à un accord consensuel d'ici à la fin 2024.

En l'absence de règles de procédure permettant l'adoption de propositions à la majorité, les options les plus ambitieuses ont jusqu'à présent été bloquées, à l'instar d'une [proposition conjointe du Rwanda et du Pérou](#) pour un objectif mondial de réduction de la production de polymères primaires de 40 % d'ici 2040 (40x40) par rapport à une base de référence de 2025, qui n'a pas reçu un soutien suffisant lors de la dernière session plénière de l'INC-4. Le ministre canadien de l'Environnement et du Climat, Steven Guilbault, membre de la Coalition pour une haute ambition, a pour sa part [remis en question](#), lors d'entretiens avec les médias, la possibilité de convenir de dispositions relatives à la réduction de la production de polymères à ce stade, suggérant que cette question soit laissée, ultérieurement, à l'appréciation de la Conférence des Parties au traité⁴. Une proposition de l'UE visant à ajourner l'INC-4 et à la prolonger plus tard dans l'année n'a pas été acceptée ; les membres du groupe des *like minded* se sont opposés à cette proposition en faisant valoir que l'ordre du jour multilatéral pour le reste de l'année était déjà chargé⁵.

Un accord a toutefois été conclu sur la création de deux groupes d'experts intersessions *ad hoc* à composition non limitée, à la fois en ligne et - si les fonds le permettent - lors d'une réunion en personne, afin de faire avancer les discussions avant l'INC-5 :

- Coprésidé par l'Allemagne, les Palaos et l'Irak, le premier groupe s'efforcera d'identifier et d'analyser (sans préjuger des capacités nationales et du résultat des négociations) les approches fondées et non fondées sur des critères en ce qui concerne les produits plastiques et les substances chimiques préoccupantes et la conception des produits, en mettant l'accent sur la recyclabilité et la réutilisation des produits plastiques, compte tenu de leurs utilisations et de leurs applications, pour examen par l'INC-5.
- Coprésidé par l'Australie et le Ghana, le second groupe s'efforcera de développer et d'analyser les sources et moyens potentiels qui pourraient être mobilisés pour la mise en œuvre des objectifs de l'ILBI, y compris les options pour l'établissement, l'alignement et l'effet de levier des flux financiers, pour examen par l'INC-5⁶.

L'UE et plusieurs pays ont demandé que des observateurs soient invités à assister aux intersessions. Il a également été décidé qu'un groupe de rédaction juridique à composition non limitée serait constitué lors de l'INC-5, afin d'aider à la préparation du texte final qui sera transmis à une conférence diplomatique.

La question des dispositions financières devrait être l'un des principaux facteurs d'accord ou de rupture lors de l'INC-5, comme cela avait été le cas avec le cadre mondial pour la biodiversité Kunming-Montréal de décembre 2022. De nombreux pays du Sud plaident pour la création d'un nouveau fonds multilatéral, alors que tous les membres de l'OCDE, ou la plupart d'entre eux, préféreraient que les dispositions financières soient prises par l'intermédiaire du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). La mise en œuvre du principe pollueur-payeur sous la forme d'une taxe sur les producteurs de polymères a également été discutée. Afin de compenser la portée limitée du consensus atteint à Ottawa, la délégation de l'UE a présenté au cours de la dernière séance plénière, au nom de 33 pays et de 34 organisations de la société civile, la [déclaration « Un pont vers Busan – Déclaration sur polymères plastiques primaires »](#), réaffirmant le mandat de la résolution 5/14 de l'ANUE visant à élaborer un ILBI « sur la base d'une approche globale portant sur l'ensemble du cycle de vie des plastiques », et « soulignant que l'ensemble du cycle de vie comprend la production de polymères plastiques primaires ».

La dernière déclaration de l'INC-4, faite par le représentant des Fidji, s'achève par ces mots : « Libérez-vous des crochets ! ». Il s'agit non seulement d'un clin d'œil au mouvement Break Free From Plastics (« libérez-vous des plastiques »), mais aussi d'une invitation à ne pas laisser passer l'occasion historique qui se présentera au cours des six prochains mois.

Leçons tirées d'autres accords multilatéraux sur l'environnement

Selon les [Perspectives mondiales des plastiques de l'OCDE : scénarios à l'horizon 2060](#), les déchets plastiques mondiaux devraient presque tripler d'ici 2060 si aucune mesure n'est prise pour réduire, prévenir et combattre leur prolifération. Anticipant l'explosion des déchets plastiques qui en résultera, la Coalition pour une haute ambition souligne qu'il serait irréaliste d'envisager sérieusement d'éliminer la pollution plastique d'ici à 2024 par la seule gestion et le seul recyclage des déchets. Il faut donner la priorité à un large éventail d'outils disponibles, allant de la réduction de la production et de la consommation au recyclage, précédé de la réutilisation, conformément à la [hiérarchie de gestion des déchets](#) convenue au niveau international.

Il a fallu plus de 30 ans après l'adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC, 1992) pour que la Conférence des parties (COP 28, 2023) commence à aborder la question de l'utilisation des combustibles fossiles. Si l'ILBI adopté par une conférence diplomatique en 2025 ne contient pas de dispositions relatives à la réduction de la production et de l'utilisation des polymères, nous pouvons nous attendre, sur la base de l'expérience de la CCNUCC, à ce que la question de la production et de l'utilisation soit mise de côté, au moins pour une longue période.

Après l'INC-4, lors de leur sommet à Paris, les présidents Xi Jinping et Emmanuel Macron ont signé une [déclaration conjointe pour une coopération renforcée entre la Chine et la France sur la biodiversité et l'Océan](#), y compris un « engagement à promouvoir activement la réduction en amont de la production et de la consommation de plastiques, et à interdire ou réduire la production et l'utilisation de certains plastiques à usage unique [...] ». Il reste à voir si cette position exprimée par la Chine au plus haut niveau peut changer la donne lors de l'INC-5⁷.

Lors de l'INC-4, les gouvernements du Rwanda et du Pérou ont présenté, parallèlement à leur scénario de réduction progressive des plastiques 40x40, la « proposition de Kigalima », selon laquelle la conférence diplomatique adoptant l'ILBI se tiendrait à Kigali au cours du premier semestre 2025 et serait immédiatement suivie d'une conférence d'action précoce à Lima à la fin de 2025 ou au début de 2026, sans attendre l'entrée en vigueur de l'« accord de Kigalima ». Et c'est en effet bien d'une action précoce dont nous avons besoin.

¹ « Nous sommes déterminés à prendre des mesures ambitieuses tout au long du cycle de vie des plastiques pour mettre fin à la pollution plastique et nous appelons la communauté mondiale à faire de même, dans le but de réduire et, le cas échéant, de limiter la production et la consommation mondiales de polymères plastiques primaires ». Déclaration des ministres de l'Environnement et de l'Énergie du G7, Turin (Italie), 26-28 avril 2024.

² Le suivi détaillé et les conclusions de l'INC-4 sont [disponibles](#) en ligne, de même que les [documents officiels \(non-papiers\)](#) des groupes et sous-groupes de contact.

³ Le groupe de contact 1 (coprésidé par l'Allemagne et les Palaos) a été chargé d'examiner les parties I et II du projet de texte révisé, y compris les propositions d'annexes pertinentes. Le groupe de contact 2 (coprésidé par l'Australie et le Ghana) a été chargé d'examiner les parties III à VI, incluant les propositions d'annexes pertinentes. En outre, le groupe de contact 1 a été divisé en trois sous-groupes et le groupe de contact 2 en deux sous-groupes.

⁴ Cependant, quelques jours plus tard, Steven Guilbault signait à Turin la déclaration du G7 appelant à la réduction de la production de plastiques, reflétant probablement le fait qu'il est tiraillé entre les pressions internes de certaines provinces canadiennes et ses propres convictions, ainsi que les relations internationales.

⁵ Avec les conférences des parties des trois conventions de Rio (COP 15 Biodiversité à Cali, COP 28 Climat à Baku, et COP 16 de la Convention Désertification à Riyad) entre octobre et décembre 2024.

⁶ Rédaction provisoire dans l'attente de la publication du rapport INC-4 par le Secrétariat.

⁷ Paragraphe 17 de la Déclaration commune pour une coopération renforcée entre la Chine et la France sur la biodiversité des océans, Paris, 6 mai 2024.

[BIODIVERSITÉ](#)[OCEAN](#)[NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES](#)[PLASTIQUE](#)[POLLUTION](#)