

## Préparer le terrain pour le CIN-5.2

### Le contexte

La cinquième session du comité intergouvernemental de négociation sur la pollution plastique (CIN-5) s'est achevée sans texte final et doit reprendre en août 2025 (CIN-5.2), dans l'espoir de parvenir à un accord définitif.

Ce n'est pas une mince affaire. Les gouvernements ont consacré les trois dernières années à tenter de définir les éléments essentiels d'un nouvel instrument juridiquement contraignant qui soit capable de lutter contre la pollution plastique dans tous les secteurs et dans tous les milieux, y compris le corps humain. Malgré l'absence d'accord, de solides avancées se sont enfin produites pour bien cerner les attentes des pays les plus ambitieux.

Lors du CIN-5.2, les gouvernements viseront à finaliser le texte, notamment les dispositions relatives aux mesures de contrôle et aux aspects financiers, ainsi qu'à convenir des travaux intersessions nécessaires avant la première Conférence des parties (COP), tout en veillant à ce que la structure du traité permette de le renforcer au fil du temps. Tout cela et bien plus encore s'inscrit dans un contexte géopolitique dynamique et en constante évolution. Toutefois, nous n'avons jamais été aussi proches du but, tandis que les voix s'élevant en faveur d'objectifs ambitieux n'ont jamais été aussi fortes.

### Le spectre de l'absence d'accord

Malgré l'absence d'accord, Busan s'est révélé un succès à bien des égards.

La session a permis d'accroître les domaines de convergence et de réduire les points de divergence, en clarifiant les contours d'un futur accord. Elle a notamment défini les aspects clés liés à la conception des produits (article 5), à la production (article 6) et au financement (article 11), entre autres dispositions. Cependant, Busan a également jeté les bases d'un sérieux examen de conscience pour les pays ambitieux qui envisagent d'autres voies en vue d'honorer le mandat de la résolution 5/14 de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement (ANUE) visant à mettre fin à la pollution plastique, tant dans le cadre du processus CIN qu'en dehors. Il convient d'exploiter cette énergie en vue de l'obtention de résultats lors du CIN-5.2. Ce dernier représente le moment charnière qui, en cas d'échec, nous obligera à envisager la meilleure façon de rebattre les cartes pour mieux dissocier les jokers des « bloqueurs ». En d'autres termes, le CIN a déjà raté son mandat ambitieux de conclure les négociations d'ici 2024, tandis que cette réunion constituera probablement la dernière session avant la 7e session de l'ANUE (ANUE-7), programmée en décembre 2025, où tout pourrait changer. Il convient de signaler la possibilité que l'absence d'accord sur un texte avant l'ANUE pourrait ouvrir la voie à diverses initiatives, y compris l'utilisation de ces instances pour aborder les abus liés au règlement intérieur et au mandat.

La grande question qui se pose est de savoir ce qui se passera si nous ne parvenons pas à un accord lors du comité CIN-5.2. La réponse à cette question a le pouvoir d'influencer aussi bien l'intensité des négociations que les concessions faites pour négocier la formule finale. Le timing est crucial et prétendre qu'il n'existe pas de voies alternatives fait courir le risque d'une répétition de Busan, sans parler d'Ottawa, Nairobi, Paris et Punta del Este. Ainsi, lorsqu'ils envisagent la possibilité d'une absence d'accord, il est essentiel que les négociateurs soient informés des voies alternatives.

- **L'ANUE-7.** La session 5.2 devrait marquer le dernier CIN avant l'ANUE-7. Une résolution à l'ANUE-7, assortie d'un règlement intérieur sans crochets et d'un vote, pourrait constituer la progression naturelle des négociations en cas d'échec de la session CIN-5.2. Si les pays ne parviennent pas à un accord au CIN-5.2,

l'ANUE-7 offre la possibilité de rectifier le tir dans le cadre d'un règlement intérieur différent et d'un moment politique aux enjeux élevés. Par ailleurs, les agents du blocage pourraient également chercher à renverser le mandat, repoussant ainsi les progrès à plus tard. En conséquence, quelle que soit l'utilisation qui sera faite de l'ANUE, il convient d'en exploiter le spectre pour donner une impulsion au CIN-5.2.

- **Le processus d'Ottawa.** Parallèlement, de nombreux pays parmi les plus ambitieux se demandent à quoi pourrait ressembler un processus en dehors de l'ONU. Il ne fait aucun doute que la Coalition de la haute ambition (CHA) et d'autres pays du même bord pourraient conclure un accord efficace en une semaine et, du fait de leur consommation collective de plastique, créer des normes de facto sur la production, les produits chimiques et la conception des produits. Une telle initiative ne se produirait probablement qu'après l'ANUE-7, mais pourrait également être mise à profit lors du CIN-5.2 et de l'ANUE-7. Un tournant décisif sera de savoir si les pays ambitieux croient en la capacité de tout accord conclu lors du CIN-5.2 à répondre à leurs attentes ou s'il risque de se voir tellement dilué dans la recherche d'un consensus qu'il en perdrait toute sa valeur.
- **Le vote.** Une éventuelle épreuve de force autour du règlement intérieur fait partie des risques qui méritent d'être encourus avant la session finale présumée. Étant donné que le règlement intérieur a été appliqué provisoirement et que l'unique tentative d'aborder la question en séance plénière a abouti à plusieurs jours de débats houleux à Paris, la plupart des délégués se sont montrés réticents à l'idée d'ouvrir cette boîte de Pandore. Pourtant, le manque de clarté sur le statut juridique des règles appliquées provisoirement, allié au poids des instruments existants qui n'ont pas créé de dispositions adéquates pour la prise de décision, les rendant ainsi inefficaces, impliquent que le CIN-5.2 pourrait signaler le moment de voter, idéalement sur de nouvelles versions des dispositions pertinentes.
- **Un traitement différencié.** Il existe également des options au sein des négociations pour adapter la structure du traité de manière à tenir compte de points de vue divergents. Par exemple, on a évoqué l'idée qu'une solution à l'impasse actuelle pourrait consister à explorer un modèle qui ne laisse aucun pays de côté sans pour autant retarder tous les autres. De nombreux accords multilatéraux sur l'environnement prévoient un traitement différencié des diverses parties prenantes. Cela peut revêtir plusieurs formes, notamment : (i) une option d'adhésion ou de refus de certains articles ou annexes, à l'instar de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) ; ou (ii) des délais différenciés pour la mise en conformité, comme dans le protocole de Montréal et son amendement de Kigali. Le fait de préciser qu'il s'agit d'options légitimement envisageables va dans l'intérêt de la conclusion d'un accord et, dans le contexte d'une éventuelle épreuve de force autour du règlement intérieur et de voies alternatives, permettrait d'exercer une pression supplémentaire.

Le constat est clair : ce que nous avons fait jusqu'ici n'a pas fonctionné et comme il s'agit de notre dernière chance de redresser la barre avant que l'exploration d'autres voies ne s'impose réellement, il convient d'examiner toutes les options sans rien négliger. En plus d'explorer ouvertement d'autres voies, il est nécessaire d'envisager des modalités de négociation alternatives, telles que le cadre de Vienne.

## La période intersession

La période intersession est essentielle pour maintenir la dynamique créée lors du CIN-5 et créer un environnement propice à l'obtention d'un résultat final à la reprise de la session.

Des réunions formelles et informelles sont prévues en marge d'événements diplomatiques dans la période précédant le CIN-5.2, notamment lors de la COP de la convention de Bâle et de la conférence des Nations unies sur les océans (UNOC), entre autres. Parallèlement, il convient d'encourager les efforts déployés par les membres pour faciliter les réunions à haut niveau et à huis clos afin de susciter l'adhésion politique, d'une part, et l'autonomie des négociateurs, d'autre part.

En ce qui concerne la manière dont les négociateurs doivent aborder l'examen du texte du Président dans leurs préparatifs en vue du CIN-5.2, quelques observations s'imposent :

- **En premier lieu**, certaines dispositions doivent être considérées comme intouchables pendant l'intersession, telles que la production (article 6), sur la base du texte soumis par plus de 100 pays. Clair et net, ce texte offre une disposition complète qui n'exige aucun affinage supplémentaire, alors que l'opposition refuse son inclusion pour une question de principe, et non de substance. La question de son inclusion est donc binaire (oui ou non) et il serait plus utile de consacrer le temps de l'intersession à d'autres sujets.
- **En second lieu**, il convient que les délégués cherchent à parvenir à des moments binaires de ce type sur d'autres dispositions, notamment sur les produits chimiques et autres produits (article 3), la conception des produits

(article 5) et le financement (article 11). L'idéal serait de prévoir des soumissions de textes soutenues par plus de 100 pays pour ces dispositions avant le CIN-5.2, tandis que des efforts sont à déployer pour présenter des propositions claires et nettes. Eu égard au financement, vers la fin de la conférence de Busan, de nombreux pays donateurs et bénéficiaires ont commencé à faire part, en coulisses, d'une certaine souplesse quant à la forme que pourrait prendre l'accord en termes d'engagement et de cadre financiers globaux et de leur relation avec les mesures de contrôle. Il s'agit d'un accord équitable pour les deux parties, mais il n'a pas fait l'objet d'une formulation ni d'une présentation complètes. Il pourrait pourtant être considéré comme l'objectif à atteindre si l'on souhaite aller au-delà d'un accord dans le style de celui de Paris. Il convient que les efforts dans ce sens soient menés par les pays, peut-être avec l'aide des amis du groupe de la présidence. À mi-parcours du comité de Busan, il était déjà apparu clairement qu'aucune initiative concrète n'émergerait autour d'une formule. Bien que l'obtention d'un accord soit peu probable avant les derniers instants de toute négociation, un usage plus concerté de la diplomatie de couloir s'imposera avant ces dernières heures si l'on veut que le CIN-5.2 soit couronné de succès.

- **En troisième lieu**, il convient que les délégués de la période intersession s'efforcent de s'accorder sur les dispositions les moins controversées ou, tout au moins, sur une méthodologie de concertation susceptible d'être appliquée pendant les négociations. Cela pourrait prendre du temps, mais constituerait un point de départ plus solide pour le CIN-5.2, compte tenu des domaines importants de convergence existants et des progrès accomplis sur d'autres dispositions du CIN-5.

## La présentation de l'accord

La devise « Rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu » reconnaît qu'un accord global se compose de compromis multiples et interdépendants.

L'obtention d'un accord sur le traité international contre la pollution plastique exigera de la flexibilité de l'ensemble des parties. Au niveau de l'accord final, cela doit se traduire par des engagements significatifs sur les moyens de mise en œuvre liés à des engagements tout aussi significatifs sur les mesures de contrôle en amont ainsi que la prise de décision, et vice versa.

Par « engagements significatifs » relatifs à la formule tels que décrit ici, on entend généralement :

- **Production.** Des rapports obligatoires, un objectif collectif mondial soumis à examen périodique et des mesures nationales de réduction de la production.
- **Produits chimiques et autres produits.** Obligation contraignante d'éliminer les produits en plastique énumérés en annexe et les substances chimiques utilisées ou présentes dans les plastiques.
- **Conception des produits.** Obligation contraignante d'adopter des exigences minimales en matière de conception et de performances.
- **Prise de décisions.** La Conférence des parties doit avoir la possibilité de voter sur les décisions en cas d'échec de tous les efforts pour parvenir à un consensus.
- **Financement.** Un nouveau fonds répondant à des conditions précises en matière de gouvernance et de conception, ainsi qu'un soutien financier suffisant pour couvrir les coûts de conformité et de mise en œuvre.

En d'autres termes, les mesures de contrôle, la prise de décisions et les moyens de mise en œuvre vont de pair : des engagements plus significatifs dans l'un impliquent davantage d'engagements significatifs dans l'autre.

## La mission à accomplir

Le défi pour parvenir à un accord final solide consiste à éviter une dynamique qui dissocierait les négociations sur les mesures de contrôle des négociations sur les moyens de mise en œuvre, les compromettant ainsi toutes les deux.

Malheureusement, cette division du travail propre à une dynamique qui prime la hiérarchie « de haut en bas », a nui aux négociations depuis le début, aboutissant à une impasse des pourparlers dans les deux camps. Par exemple, il y a eu des heures de discussions sur la conception d'un éventuel nouveau fonds, mais la réalité des obligations spécifiques que ce fonds pourrait impliquer a brillé par son absence.

Voici quelques exemples de la manière dont cette division se produit : (i) les pays en développement qui mènent les négociations sur les moyens de mise en œuvre prennent fermement position contre des engagements significatifs sur les mesures de contrôle, nuisant ainsi aux intérêts d'autres pays en développement ouverts à l'ambition dans les deux domaines ; et (ii) les pays développés qui mènent les négociations sur les mesures de contrôle prennent fermement position contre des engagements significatifs sur les moyens de mise en œuvre, nuisant ainsi aux intérêts d'autres pays développés ouverts à l'ambition dans les deux domaines.

Au cours des négociations de Busan, nous avons commencé à entrevoir les contours de ce à quoi pourrait ressembler un accord global, les États ayant signalé leur volonté de parvenir à un compromis qui garantirait des engagements significatifs sur l'article 3 (produits chimiques et autres produits), l'article 6 (production), l'article 11 (mécanisme financier) et l'article 20 (prise de décisions par la COP), ce qui représente une avancée sensible étant donné qu'il s'agit des dispositions les plus controversées, mais nécessaires.

Dans les grandes lignes, l'accord prévoit la création d'un nouveau fonds multilatéral parallèle au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui remplirait les fonctions et financerait les activités pour lesquelles le FEM est mal équipé ou n'a jamais été conçu, telles que le renforcement institutionnel et d'autres activités habilitantes, ainsi que des fonctions liées à l'échange d'informations. Que nous franchissions ou non le pas en avant beaucoup plus important nécessaire pour que ce nouveau fonds multilatéral fournisse également des ressources destinées à des mesures de contrôle spécifiques en tant que « coûts supplémentaires de mise en conformité » dépend des mesures figurant dans l'accord et de leur nature juridiquement contraignante, ainsi que de la manière dont les questions horizontales sont résolues, telles que le sous-groupe de pays en développement qui aura un accès prioritaire au nouveau fonds multilatéral et la caractérisation de la base des donateurs et de leurs responsabilités. Dans cette optique, il convient que les pays ambitieux allient l'ambition des articles 3, 5, 6 et 20 à une ambition encore plus marquée sur l'article 11, dans le cadre d'une formule finale considérée comme inviolable et défendue en conséquence.

Pour pouvoir forger un tel accord, un nouveau bloc de pays s'impose. Dans l'esprit de la devise « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu », il convient que les pays plus ambitieux de tous bords, donateurs et bénéficiaires confondus, se réunissent pour définir les contours de la formule finale pour un dernier tour de danse lors du CIN-5.2.

## Conclusion

Nous avons manqué de temps à Busan, mais cela a préparé le terrain pour ce qu'il convient de faire à Genève lors du comité CIN-5.2, en vue de peaufiner une formule capable de répondre à l'ambition de la résolution 5/14 de l'ANUE.

Les travaux se poursuivront même après la conclusion d'un accord final sur le texte du traité, notamment pour définir le niveau d'ambition de l'objectif global de réduction ou pour prendre les nombreuses dispositions nécessaires à la mise en place d'un nouveau fonds multilatéral, mais il en va toujours ainsi. Toutefois, l'accord à conclure maintenant, lors du CIN-5.2, est proche. C'est maintenant aux pays qui mènent les efforts en faveur d'un traité ambitieux et efficace de faire le lien entre le sommet et la base en vue de forger un accord capable de mettre fin à la pollution plastique.

## Pour en savoir plus

### Tim Grabiell

Juriste principal et Conseiller politique  
Environmental Investigation Agency  
timgrabiell@eia-international.org

### Christina Dixon

Responsable de la campagne sur les océans  
Environmental Investigation Agency  
christinadixon@eia-international.org



62-63 Upper Street, London, N1 0NY, UK  
[eia-international.org](http://eia-international.org)  
+44 (0)20 7354 7960