

## Traité international contre la pollution plastique: considérations initiales pour CIN-5

**« La plus grande menace pour notre planète est de croire que quelqu'un d'autre la sauvera »**

– Robert Swan (environnementaliste et explorateur)

La cinquième (et potentiellement dernière) session du comité intergouvernemental de négociation (CIN-5) du traité international contre la pollution plastique suscite de grandes attentes, notamment en ce qui concerne la conclusion d'un accord sur un instrument capable de mettre fin à la pollution plastique et de réduire les dommages tout au long du cycle de vie du plastique. Depuis le départ, il est apparu clairement qu'il s'agit d'une initiative générationnelle sans solution miracle. Lors du CIN-5, la volonté politique doit occuper le devant de la scène pour résoudre plusieurs questions litigieuses et trouver l'équilibre entre accord et ambition. Cette session charnière montrera si les années de travail entreprises en vue d'atteindre ce point ont fourni une base suffisante pour élaborer un instrument adapté à la tâche et si l'accord sur un nouvel instrument international juridiquement contraignant visant à mettre fin à la pollution plastique peut être atteint d'ici l'échéance ambitieuse de 2024. Ce briefing présente nos réflexions initiales, et potentiellement définitives, sur le processus CIN, en privilégiant les considérations de haut niveau nécessaires à cette fin.

## Considérations initiales sur la dernière session de négociations

### Aperçu

- **Document officieux du Président.** Pour des réflexions spécifiques à chaque article, l'EIA a établi un briefing séparé (veuillez nous contacter si cela vous intéresse). Vous trouverez ici quelques réflexions générales. Tout d'abord, le document officieux du Président est ce qu'il est. Il est certes remarquable qu'un document officieux proposé pour établir un traité mondial sur les plastiques ne mentionne « emballage » qu'une seule fois (dans le contexte de la gestion des déchets plastiques) et évite complètement l'utilisation des termes « engins de pêche » ou « polymère » ou de nombreux autres mots clés. Pour avoir le moindre espoir d'un résultat positif à Busan, cependant, il convient de l'accepter avec deux réserves importantes sur les questions horizontales:

**(i) Nature des obligations juridiques.** L'acceptation du document officieux du Président ne doit pas préjuger de ou compromettre la nature des obligations juridiques. Par exemple, sur les plans nationaux, le document officieux du Président stipule que « chaque partie peut élaborer et mettre en œuvre un plan national », en définissant les plans nationaux comme étant entièrement volontaires. Cela ne correspond même pas à l'ambition de l'Accord de Paris, qui est la barre basse que certains ont placée ici. Il aurait été plus judicieux d'utiliser des crochets pour préserver les différences de points de vue, notamment : « Chaque partie [doit/devrait/peut] élaborer et mettre en œuvre des plans nationaux ». Cette question horizontale nuit à toutes les mesures de contrôle. L'EIA conseille aux négociateurs de faire preuve de franchise sur les divergences de vues concernant la nature des obligations juridiques et des consignes données aux co-facilitateurs.

**(ii) Omissions.** De même, l'acceptation du document officieux du Président ne doit pas non plus préjuger de ou compromettre les articles qui ont été omis. Par exemple, on ne voit pas clairement pourquoi, malgré un débat et un soutien substantiels, le document officieux du Président exclut toute référence ou proposition de texte liée à un article sur les programmes de travail dédiés, qui figurent pourtant parmi les mesures de mise en œuvre les plus importantes. D'autres omissions notables concernent les engins de pêche, qui auraient pu être combinés avec les programmes de travail dédiés ou faire l'objet d'un article distinct, alors qu'il n'y a que quelques références rapides à la responsabilité élargie des producteurs et à la réutilisation. L'EIA recommande aux négociateurs de soumettre un texte sur les programmes de travail dédiés, y compris les engins de pêche, ainsi que sur la responsabilité élargie des producteurs et la réutilisation, et de veiller à consacrer le temps nécessaire à leur élaboration.

Une fois ces questions horizontales abordées, l'EIA est favorable à une acceptation rapide du document officieux du Président et au lancement de discussions dans des groupes de contact où les négociateurs puissent proposer des améliorations et trouver un compromis à travers le jeu des crochets. Le document officieux peut ainsi devenir un buffet à la carte au lieu d'une formule fixe.

- **Production.** Que dire de plus ? Ce n'est un secret pour personne que, sans rapport et sans objectif global, au minimum, sans obligations sur l'ensemble du cycle de vie du plastique, le traité sera un échec avant même que l'encre ne soit sèche. Les négociateurs n'auront pas respecté leur mandat, qui est de « promouvoir une production et une consommation durables des matières plastiques », « sur la base d'une approche globale portant sur l'ensemble du cycle de vie du plastique ». De plus, sans obligation de rendre compte, il est tout simplement impossible de suivre les progrès ou d'évaluer l'efficacité du traité de manière significative, comme les scientifiques l'ont constamment signalé. Sans objectif mondial, le traité sera à la dérive, sans repère clair en termes d'ambition et d'indication de l'échelle et de l'ampleur des ressources financières nécessaires aux pays en développement. En effet, les premières années du traité, la mise en œuvre sera entravée par cette prise de conscience jusqu'à ce qu'elle soit corrigée, à l'instar des revers qui ont retardé les progrès en matière de climat et de biodiversité. L'EIA recommande que, si un compromis ne peut être atteint, cette question soit soumise à un vote.
- **Projet de règlement intérieur.** Les négociateurs disposent d'une marge de manœuvre étroite, mais réalisable, pour parvenir à un résultat efficace à Busan. Un délai de sept jours suffit pour déterminer les obligations fondamentales tout en laissant les aspects de mise en œuvre à élaborer et à adopter par la COP. Cela exigera toutefois d'aborder rapidement les tactiques dilatoires. L'EIA rappelle aux négociateurs que les membres du comité sont convenus, lors de sa première session, que le projet de règlement intérieur s'appliquerait provisoirement à l'ensemble des travaux du comité, à l'exception de tout texte restant entre crochets. Il s'agit d'une question relevant du domaine public, la seule règle entre crochets étant la numéro 37. La règle 38 s'applique donc provisoirement, sous réserve uniquement de la déclaration interprétative qui l'accompagne:

« Le comité de négociation intergouvernemental estime que, sur la base des discussions concernant le projet de règlement intérieur de ce comité, les membres de ce dernier ont des divergences d'opinions sur l'article 38, paragraphe 1, et son intégration dans le rapport du comité de négociation intergouvernemental portant sur les travaux de sa première session. L'application préliminaire de la règle 38, paragraphe 1, du projet de règlement intérieur a donc fait l'objet de débats. Dans l'éventualité où le paragraphe 1 de l'article 38 serait invoqué avant l'adoption officielle du règlement, les membres se souviendront de ce manque d'accord. »

Compte tenu de ce qui précède, l'EIA recommande de prendre rapidement les décisions sur les questions de procédure en vertu de l'article 38, paragraphe 2, et que lorsqu'il est nécessaire de prendre des décisions sur des questions de fond, les négociateurs rappellent l'absence d'accord et s'emploient rapidement à résoudre le problème. On assistera certes à des réactions théâtrales, à de l'indignation vertueuse mêlée à des arguments à peine voilés en faveur d'un consensus servant à justifier le veto, mais notre planète et nos enfants exigent des actions décisives.

- **Fin aux cloisonnements entre le haut et le bas.** Jusqu'à présent, les négociations sur les mesures de contrôle (en haut) et les moyens de mise en œuvre (en bas) se sont tenues sous forme de silos. À mesure que nous nous rapprochons de la ligne d'arrivée, les délégués doivent réfléchir à la forme que prendra la formule finale - le « Grand compromis de Busan » - et à la manière d'y parvenir. Il est temps de s'attaquer aux questions clés et de les régler, notamment : les obligations de financement doivent-elles aller de pair avec des obligations d'agir et comment canaliser les ressources financières vers des mesures contraignantes en amont, là où le retour sur investissement se révèle le plus probant ? De même, il est clair que les pays donateurs ne financeront probablement pas la gestion des déchets à perpétuité - ce qui est normal - mais l'assistance financière et technique a encore un rôle à jouer pour donner un coup de fouet aux systèmes de gestion des déchets financés de manière durable dans les pays en développement, par le biais de l'élaboration de politiques et d'investissements stratégiques. Si nous voulons nous éloigner du paradigme des fonds volontaires pour des mesures volontaires qui nuisent à d'autres instruments (moins efficaces), la formule convenue au CIN-5 doit garantir que l'obligation de financement soit liée à des dispositions contraignantes en amont.
- **Triage.** Il est certes indispensable de prendre le temps d'élaborer un traité adapté à l'objectif visé, mais davantage de temps ne signifie pas toujours davantage de volonté politique. À cet égard, les négociateurs sont confrontés à une navigation en eaux troubles. À l'approche des sept derniers jours, il convient que le CIN classe ses travaux par ordre de priorité afin de tirer le meilleur parti du peu de temps qu'il lui reste. Cela implique de prendre des décisions rapides sur les sujets à aborder dans le texte du traité et ceux qui peuvent être renvoyés à la COP, garantissant ainsi une structure susceptible d'être complétée et renforcée au fil du temps. Au terme de la session, le texte convenu doit couvrir les obligations fondamentales sur l'ensemble du cycle de vie du plastique, même si certains aspects sont de nature squelettique, ainsi qu'un plan visant à préparer les travaux de la COP-1 et au-delà. Une telle approche est facilement envisageable pour la plupart des dispositions.
- **Rôle du Président du CIN.** Le Président du CIN, l'Équatorien Luis Vayas Valdivieso, fait face à un défi de taille. Face à un texte compilé de plus de 70 pages et comportant plus de 3 000 crochets, il est largement accepté que ce document ne peut servir de base aux négociations si l'on veut que la réunion se termine à temps. Or, le CIN-4 n'a octroyé aucun mandat formel au Président pour qu'il prépare son propre projet. Le premier test de la session sera donc d'obtenir la validation du document officiel du Président en tant que document de travail. Si le document est accepté, afin d'éviter un scénario selon lequel le document officiel se limiterait à rajouter du texte à la compilation existante, il convient que le Président fournisse des orientations claires en indiquant les résultats souhaités aux co-facilitateurs des groupes de contact, tout en veillant à ce que le plus grand nombre possible d'articles, tels que les dispositions finales, puissent être transmis au groupe de rédaction juridique en début de semaine. Dans cet esprit, le Président doit fournir des mandats clairs aux co-facilitateurs en vue de faire avancer les choses:
  - (i) **Textes uniques.** Plutôt que de solliciter de multiples documents de séance, demander aux co-facilitateurs de charger les négociateurs de travailler ensemble pour produire des propositions de texte unique qui servent de base de travail aux négociations sur ces articles, en particulier lorsqu'aucun texte n'a été fourni. Cela évitera les situations où plusieurs documents de séance aboutissent dans les faits à une compilation 2.0.
  - (ii) **Groupes informels.** Établir des groupes informels pour faire avancer des sujets spécifiques en dehors des groupes de contact.
  - (iii) **Triage.** Fournir des conseils clairs sur les questions à résoudre lors du CIN-5 et sur celles pour lesquelles des travaux sont envisageables avant la première session de la Conférence des Parties (COP-1), de manière à ne pas perdre de temps pendant le CIN-5 sur des questions qui peuvent être examinées ultérieurement.

Il ne fait aucun doute que cette réunion nécessitera des nuits tardives et de la flexibilité. Le Président devra donc résister aux protestations visant à terminer plus tôt ou à reporter les décisions à une session ultérieure. Nous ne sommes pas à Busan en vacances, mais pour travailler jusqu'au bout et clore un parcours de dix ans qui a commencé à l'ANUE-1 (Assemblée des Nations unies pour l'environnement), en 2014, avant de se convertir en l'objectif que nous nous sommes fixé à l'unanimité à l'ANUE-5 de 2022.

- **Le consensus est un processus.** L'obtention d'un consensus passe en partie par la possibilité de voter. Consensus n'est pas synonyme de consentement unanime. Nous croyons en un traité contre la pollution plastique équitable qui fonctionne pour tous, mais « ne laisser aucun pays de côté » ne signifie pas « retarder tous les autres pays », comme certains l'ont affirmé. Au contraire, il s'agit de travailler ensemble pour identifier et concevoir des mesures permettant aux pays qui seraient autrement à la traîne de suivre le rythme et de fournir un soutien adéquat à la mise en œuvre. Outre son point de vue sur le projet de règlement intérieur du CIN, l'EIA recommande de suivre de près les discussions sur le règlement intérieur pour le fonctionnement de l'instrument qui s'ensuivra et qui devra veiller à préserver le droit de vote. Il s'agit en particulier de s'assurer que l'adoption du règlement interne régissant les décisions de la COP dans l'article 20 du document officiel du Président soit également soumise à un vote lorsqu'un consensus ne peut être atteint, plutôt que d'exiger un consensus pour leur adoption comme cela est actuellement proposé. Comme nous l'avons vu dans les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) existants, maintenir le droit de vote entre crochets pour les règles qui régissent la prise de décisions de la COP nuit à son efficacité.

## Pour en savoir plus:

### Tim Grabel

**Juriste principal et Conseiller politique**  
Environmental Investigation Agency

[timgrabel@eia-international.org](mailto:timgrabel@eia-international.org)

+33 6 32 76 77 04

### Christina Dixon

**Responsable de la campagne sur les océans**  
Environmental Investigation Agency

[christinadixon@eia-international.org](mailto:christinadixon@eia-international.org)

+44 20 7354 7979



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