

Élaborer un traité efficace sur la pollution plastique

Clivages émergents dans les négociations intergouvernementales



ISBN : 978-82-7701-213

Auteurs

Torbjørn Graff Hugo, Académie norvégienne de droit international
Magnus Løvold, Académie norvégienne de droit international
Steinar Andresen, Institut Fridtjof Nansen
Kristin Rosendal, Institut Fridtjof Nansen
Helene Svendsen, GRID-Arendal
Lars Stordal, GRID-Arendal

Réviseurs

Miles Macmillan-Lawler, GRID-Arendal
Clever Mafuta, GRID-Arendal
Ieva Ručevska, GRID-Arendal
Natalia Skripnikova, GRID-Arendal
Carina Thomassen, GRID-Arendal

Citation suggérée :

GRID-Arendal, *Élaborer un traité efficace sur la pollution plastique :
Clivages émergents dans les négociations internationales, 2022.*

Financé par :



Norwegian Ministry
of Climate and Environment

Photo de couverture :

PNUE/Cyril Villemain (Flickr BY-NC-SA)

Pour toute question, veuillez contacter :

lars.stordal@grida.no

Élaborer un traité efficace sur la pollution plastique

Clivages émergents dans les négociations intergouvernementales

Résumé

Le 2 mars 2022, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE) a approuvé le lancement de négociations intergouvernementales visant à élaborer un instrument juridiquement contraignant sur la pollution plastique.

La différence entre un traité volontaire (« ascendant »), qui fournit un cadre multilatéral souple permettant aux pays de communiquer leurs politiques nationales, et un traité contraignant (« descendant ») stipulant un ensemble de politiques communes à toutes les parties, créera probablement un clivage majeur dans les prochaines négociations pour la conception d'un traité sur la pollution plastique.

La distinction entre les approches descendante et ascendante est un sujet récurrent dans les discussions sur l'élaboration de traités multilatéraux. En termes simples, un traité contraignant (« descendant ») énonce des règles qui sont adoptées au niveau mondial et ensuite mises en œuvre au niveau national, tandis qu'un traité volontaire (« ascendant ») énonce que les lois et les politiques qui sont élaborées au niveau national et font ensuite l'objet de rapports au niveau mondial.

Le nouveau traité doit-il exiger de toutes les parties qu'elles adoptent et mettent en œuvre un ensemble commun de mesures de contrôle ? Ou bien doit-il simplement servir de cadre destiné à orienter les parties dans la mise en œuvre de mesures de contrôle déterminées au niveau national ? Le présent rapport examine les différences entre une approche ascendante et une approche descendante de l'élaboration de traités, et postule qu'un traité sur la pollution plastique comprenant des dispositions principales assorties de règles et de normes mondiales spécifiques et contraignantes est susceptible de répondre au problème de la pollution plastique plus efficacement qu'un traité volontaire reposant uniquement sur des mesures nationales.

Table des matières

Résumé	3
Liste d'abréviations	5
Résumé analytique	6
1. L'élaboration d'un nouveau traité	8
1.1 Le point de départ	8
1.2 L'émergence d'un clivage	10
1.3 Objectif et structure du présent rapport	13
2. Comment rendre un nouveau traité efficace ?	14
2.1 Le problème de la pollution plastique	15
2.2 Le potentiel du nouveau traité en matière de résolution de problèmes	19
3. Approches descendante et ascendante	22
3.1 La question des dispositions principales	23
3.2 Règles mondiales ou mesures déterminées au niveau national ?	24
Le caractère contraignant	25
4. De Paris à Montréal : choisir le bon modèle	26
4.1 Un traité volontaire sur la pollution plastique	27
Flexibilité et participation élargie	27
Défis persistants en matière de crédibilité	29
4.2 Un traité contraignant sur la pollution plastique	30
Les avantages de dispositions principales spécifiques et contraignantes	31
À la recherche de mesures efficaces	33
Le défi du leadership	34
Conclusion	36

Liste d'abréviations

ANUE	Assemblée des Nations Unies pour l'environnement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CIN	Comité intergouvernemental de négociation
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
EIA	Agence d'enquête environnementale
ONG	organisation non gouvernementale
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UE	Union européenne
WWF	Fonds mondial pour la nature

Résumé analytique

- **La distinction entre les approches descendante et ascendante est un sujet récurrent dans les discussions sur l'élaboration de traités multilatéraux.** Toutefois, cette distinction conceptuelle est imparfaite, dans la mesure où aucun traité n'est entièrement l'un ou l'autre.
- **Le choix d'une approche descendante ou ascendante ne relève pas d'un arbitrage entre deux modèles opposés.** Si tous les traités comportent à la fois des caractéristiques descendantes et ascendantes, certains tendent à privilégier une approche ascendante. De manière générale, les traités volontaires (reposant sur une approche ascendante) permettent à chaque État partie de prendre ses propres décisions quant à ce qu'il doit faire ou accomplir (spécificité) et à la nécessité de ces actions (caractère contraignant), une fois le traité entré en vigueur. Dès lors, le choix d'une approche descendante ou ascendante repose principalement sur la conception des dispositions principales du traité.
- **Concernant l'élaboration d'un traité sur la pollution plastique, le choix de l'approche à adopter dépend, dans une certaine mesure, de la manière dont est envisagé le problème de la pollution plastique d'un point de vue conceptuel.** Les discussions internationales au sujet de la pollution plastique montrent que l'ampleur et la structure du problème font l'objet d'interprétations différentes et potentiellement incompatibles. Pour certains, la pollution plastique est une problématique complexe et systémique liée au plastique en tant que matériau, ce qui inclut un large éventail de facteurs et de sources interdépendants. De ce point de vue, le principe d'une production et d'une consommation durables, dans le cadre d'une économie du plastique entièrement circulaire, est considéré comme la seule solution viable à long terme.

Pour d'autres, la pollution plastique est avant tout un problème de pollution, avec une portée définie plus étroitement. Ainsi, les réglementations ciblant certains types de produits plastiques à haut risque, tels que les plastiques à usage unique, les articles liés à la pêche et les microplastiques, devraient être prioritaires. Ces deux interprétations entraînent d'importantes répercussions sur les dynamiques politiques, la conception et, en fin de compte, l'efficacité du nouveau traité sur la pollution plastique.

- **Le problème de la pollution plastique présente des caractéristiques qui appellent à considérer les approches ascendante et descendante dans l'élaboration d'un traité.** D'un côté, la gravité du problème est relativement peu contestée sur le plan scientifique, et les enjeux transfrontaliers sont évidents. En outre, des mesures ciblées visant à contrôler les catégories de produits les plus susceptibles de donner lieu à des déversements ont déjà été mises en place dans des juridictions du monde entier. Tous ces éléments solidifient l'argumentation en faveur d'un traité doté de dispositions principales spécifiques et contraignantes. Néanmoins, les causes et les effets de la pollution plastique peuvent, dans une certaine mesure, varier d'un pays à l'autre, ce qui pourrait porter à conclure qu'un traité volontaire constitue la solution la plus viable.
- **Du point de vue de l'efficacité du régime adopté, le principal avantage d'un traité volontaire sur la pollution plastique est qu'il susciterait probablement une large participation.** Étant donné que les mesures et les interventions réglementaires visant à résoudre le problème seraient déterminées au niveau national une fois le traité adopté, il serait relativement simple d'obtenir le soutien d'une masse critique d'États en faveur d'un tel traité. Toutefois, l'absence d'un ensemble commun de politiques et de mesures de contrôle risquerait de compliquer les processus politiques nationaux (par exemple, en augmentant l'influence des acteurs nationaux susceptibles d'opposer leur veto), de limiter les possibilités d'économies d'échelle, de compliquer les efforts de suivi, de vérification et de mise en application du traité, et de rendre plus difficile le renforcement des engagements au fil du temps.
- **Le principal avantage d'un traité sur la pollution plastique dont les dispositions principales seraient à la fois spécifiques et contraignantes est qu'il permettrait de clarifier les obligations et les interdictions imposées aux parties.** Cette clarté permettrait de réduire la complexité perçue de l'enjeu, d'améliorer la rentabilité, d'harmoniser les règles auxquelles sont soumises les entreprises et de favoriser l'innovation. Elle faciliterait également les mesures de suivi, de vérification et de mise en application des dispositions du traité, tout en fournissant une base commune pour le renforcement des engagements au fil du temps. Enfin, une plus grande clarté concernant les exigences du traité permettrait de renforcer les arguments des pays en développement en faveur d'une assistance technique et financière pour la mise en œuvre de leurs obligations.
- **Lors de la première session du comité intergouvernemental de négociation (CIN), en Uruguay, à la fin du mois de novembre 2022, les négociateurs devront différencier les aspects du problème de la pollution plastique qui peuvent être visés dans le cadre d'un ensemble de dispositions principales spécifiques et contraignantes, d'une part, et les aspects du problème qu'il est préférable de laisser les gouvernements résoudre au niveau national une fois le traité adopté, de l'autre.** Dans cette optique, il est particulièrement important que les négociateurs gardent à l'esprit les avantages et les inconvénients d'une approche ascendante. En effet, opter pour un traité dont les dispositions principales ne présentent aucun aspect spécifique ou contraignant, dans l'espoir d'obtenir une participation large, n'est pas nécessairement un gage de réussite à long terme.

1.

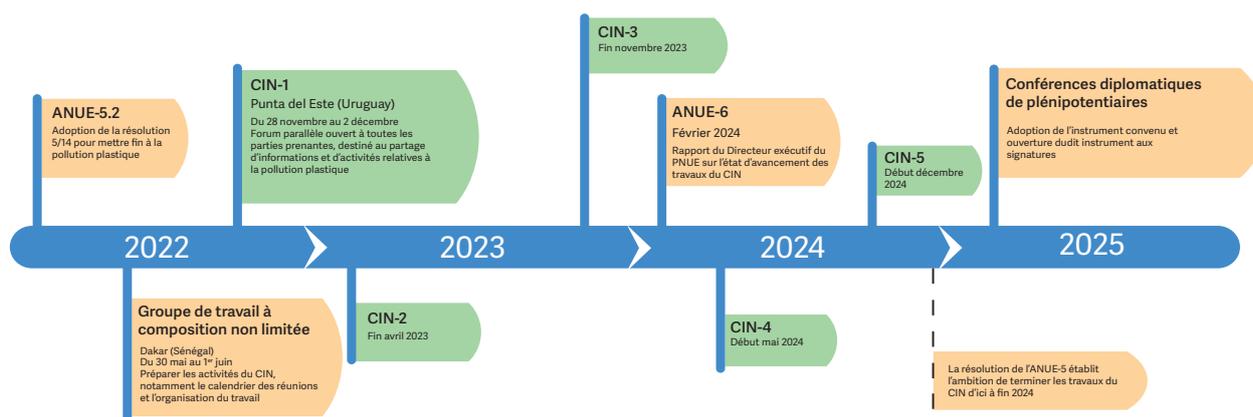
L'élaboration d'un nouveau traité

1.1 Le point de départ

Le 2 mars 2022, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE) a approuvé la mise en place d'un CIN dont le mandat est d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique, y compris en milieu marin¹. Qualifiée d'« historique »² et représentant un « tournant majeur »³ dans les efforts déployés par la communauté internationale pour minimiser les coûts sociaux, environnementaux et économiques de la pollution plastique, cette décision marque le lancement d'un processus de négociation intergouvernementale qui devrait s'étaler jusque fin 2024 (voir figure 1)⁴.

- 1 PNUE, Résolution UNEP/EA.5/Res.14, « Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant » (notamment les premier et troisième paragraphes de préambule). Disponible à l'adresse suivante : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40597/Plastic_pollution_UNEP_EA.5_Res.14_EPP_FR.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Pour connaître les points de vue de différentes parties prenantes au sujet de cette décision, voir le communiqué de presse du PNUE, l'article de l'ONU, le communiqué de presse de la Commission européenne, l'article du ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Zélande, le communiqué de presse du Fonds mondial pour la nature (WWF), le reportage de l'IIDD, ainsi que l'article de la Fondation Ellen MacArthur. Pour obtenir un compte-rendu des négociations au sujet de cette résolution, voir le résumé des réunions publié par Earth Negotiations Bulletin.
- 2 Communiqué de presse du PNUE. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/communique-de-presse/journee-historique-dans-la-campagne-de-lutte-contre-la>. Page consultée le 17 octobre 2022.
- 3 Communiqué de presse du WWF. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://wwf.panda.org/wwf_news/?5215966/WWF-commends-UN-Environment-Assemblies-watershed-decision-to-start-negotiations-for-a-global-plastics-treaty. Page consultée le 17 octobre 2022.
- 4 PNUE, Résolution UNEP/EA.5/Res.14, « Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant » (notamment le paragraphe 1).

Figure 1 : De la cinquième session de l'ANUE (ANUE-5.2) à un traité pour mettre fin à la pollution plastique



Du 30 mai au 1^{er} juin 2022, les États membres des Nations Unies se sont réunis dans le cadre d'un groupe de travail à composition non limitée à Dakar, au Sénégal, afin de préparer les activités du CIN⁵. Cette première réunion a porté sur le calendrier et l'organisation des travaux du comité, notamment sur « les projets d'éléments et les options proposées pour la structure de l'instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique », ainsi que sur une ébauche de règlement intérieur du CIN⁶. À l'issue de la réunion, présidée par M. Ndiaye Cheikh Sylla, Directeur de cabinet du ministère de l'Environnement et du Développement durable du Sénégal, il a été recommandé que le CIN se réunisse à l'occasion de cinq sessions d'une semaine, réparties entre novembre 2022 et début décembre 2024⁷. Une ébauche de règlement intérieur du CIN a également été préparée dans le cadre de cette réunion, inspirée du règlement intérieur de précédents CIN sur des questions environnementales (figure 2)⁸.



Figure 2 : Processus intergouvernemental de négociation de la reprise de la cinquième session de l'ANUE (ANUE-5.2) à la première session du CIN (CIN-1)

5 Les documents des réunions du groupe de travail ad hoc à composition non limitée pour préparer les travaux du CIN sur la pollution plastique sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.unep.org/events/unep-event/Intergovernmental-Negotiating-Committee-end-plastic-pollution>.

6 PNUE, UNEP/PP/OEWG.1/1/Add.1, « Ordre du jour provisoire annoté », notamment le point 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40028/Annotated%20Provisional%20%20Agenda-%20French.pdf?sequence=11&isAllowed=y>.

7 PNUE, « Final Outcome Summary: 1 June 2022 ». Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39774/Outcome%20Summary.pdf?sequence=18&isAllowed=y>.

8 PNUE, UNEP/PP/OEWG.1/4, « Projet de règlement intérieur pour les travaux du comité intergouvernemental de négociation d'un instrument permettant de mettre fin à la pollution plastique, notamment dans le milieu marin ». Disponible à l'adresse suivante : <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40029/Draft%20Rules%20of%20Procedure-French.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Le règlement intérieur proposé pour le CIN s'inspire principalement de celui utilisé pour la négociation de la Convention de Minamata sur le mercure. Il convient de noter que l'ébauche de règlement intérieur stipule que si le CIN « ne ménage[ra] aucun effort pour parvenir à un accord par consensus sur toutes les questions de fond », il pourra, en dernier recours, adopter ses décisions « à la majorité des deux tiers des représentants présents et votants ».

Ce groupe de travail n'a cependant pas réalisé d'avancées significatives concernant les « projets d'éléments » et les « options proposées pour la structure » du nouveau traité, en dehors de la réaffirmation des éléments déjà inscrits dans le mandat de négociation⁹. Il a toutefois émis la recommandation de préparer une série de documents en amont de la première session du CIN, à savoir un glossaire de termes clés, des pistes concernant la structure de l'instrument et de potentiels éléments à y inclure, ainsi que des articles types concernant les dispositions finales et des cadres de mobilisation des parties prenantes provenant d'autres instruments multilatéraux sur l'environnement¹⁰.

1.2 L'émergence d'un clivage

Au moment de la rédaction du présent rapport, le type d'instrument que les États membres des Nations Unies commenceront à élaborer lors de la première session du CIN, en novembre 2022, reste encore à déterminer. Le manque de clarté concernant les « éléments » et la « structure » du nouveau traité semble refléter une profonde divergence d'opinions concernant le modèle de gouvernance environnementale multilatérale à privilégier. Durant les discussions du groupe de travail à composition non limitée, il est clairement apparu que plusieurs États sont favorables à l'élaboration d'un traité volontaire sur la pollution plastique. Les États-Unis, par exemple, ont souligné

qu'il n'existait pas de solution universelle à la pollution plastique et que le nouveau traité doit exiger de ses parties qu'elles contribuent à un objectif commun au moyen de plans d'action nationaux ambitieux et fondés sur les approches adoptées par chaque pays¹¹. De façon similaire, l'Arabie saoudite a déclaré, au nom du groupe Asie-Pacifique, que le nouveau traité devrait s'inspirer de l'Accord de Paris sur le climat, élaboré et mis en œuvre selon une approche ascendante et consensuelle¹².

Cependant, d'autres États semblent favorables à un traité davantage axé sur une approche descendante. La Suisse, par exemple, s'est positionnée dans le groupe de travail à composition non limitée en faveur d'un traité comportant des obligations claires et des mesures spécifiques¹³. Dans une déclaration écrite, la Suisse a ainsi indiqué qu'un groupe de négociation concernant des mesures de contrôle ou des obligations, notamment l'interdiction ou l'élimination progressive de certains types de substances et de produits, ainsi que des exigences relatives aux produits et des normes de conception, devrait être établi¹⁴. De même, la Norvège a suggéré que le nouveau traité contienne une série de mesures de contrôle¹⁵. Le Rwanda, pour sa part, a fait valoir que ces mesures de contrôle devraient pouvoir être renforcées au fil du temps, sans qu'un processus de ratification supplémentaire soit nécessaire¹⁶.

9 PNUE, PNUE/PP/OEWG/1/3, « Approches des travaux du comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution par les plastiques, notamment en milieu marin » (voir notamment la partie III). Disponible à l'adresse suivante : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40021/French%20OEWG_PP_1_3_timetable_org%20of%20work%205%20May.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

10 PNUE, « Final Outcome Summary: 1 June 2022 ». Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39774/Outcome%20Summary.pdf?sequence=18&isAllowed=y>.

11 Déclaration des États-Unis devant le groupe de travail ad hoc à composition non limitée concernant les préparatifs des travaux du CIN sur la pollution plastique, le 30 mai 2022. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolution/uploads/united_states_of_america_0.pdf#overlay-context=node/344/visions/11015/view%3Fq%3Dnode/344/visions/11015/view. Le Brésil a exprimé un point de vue similaire, à savoir qu'il n'existe pas de solution unique et universelle au problème de la pollution plastique.

12 Déclaration de l'Arabie Saoudite au nom du groupe Asie-Pacifique devant le groupe de travail ad hoc à composition non limitée concernant les préparatifs des travaux du CIN sur la pollution plastique, le 30 mai 2022. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolution/uploads/asia_and_the_pacific_.pdf#overlay-context=node/344/visions/10991/view%3Fq%3Dnode/344/visions/10991/view. Cette déclaration a suscité une polémique, dans la mesure où plusieurs États membres du groupe régional ont indiqué ne pas être d'accord avec son contenu.

13 Déclaration de la Suisse devant le groupe de travail ad hoc à composition non limitée concernant les préparatifs des travaux du CIN sur la pollution plastique, le 30 mai 2022. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolution/uploads/switzerland_0.pdf#overlay-context=node/344/visions/11012/view%3Fq%3Dnode/344/visions/11012/view.

14 Déclaration écrite soumise par la Suisse, le 14 juillet 2022, en vue de la première session du CIN. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/switzerland_1.pdf.

15 Déclaration de la Norvège devant le groupe de travail ad hoc à composition non limitée concernant les préparatifs des travaux du CIN sur la pollution plastique, le 30 mai 2022. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolution/uploads/norway_national_statement_30_may_oweg.pdf#overlay-context=node/344/visions/10994/view%3Fq%3Dnode/344/visions/10994/view.

16 D'après les notes de réunion de parties tierces. La déclaration du Rwanda n'a pas été soumise sous forme écrite.



© iStock/ronyquias

En août 2022, lors du lancement de la Coalition de haute ambition pour mettre fin à la pollution plastique (un groupe interrégional de pays créé pour élever le niveau d'ambition des négociations à venir), les coprésidents norvégien et rwandais ont souligné la nécessité d'un traité mondial véritablement efficace, qui établisse des règles communes¹⁷. L'Union européenne (UE) a également proposé que le nouveau traité intègre un ensemble de règles et de normes communes, notamment des dispositions telles que l'interdiction, l'élimination

progressive et la réduction de certains types de produits plastiques, d'additifs, de substances nocives ainsi que de microplastiques ajoutés intentionnellement¹⁸. Parallèlement, le WWF, une organisation non gouvernementale (ONG) de premier plan soutenant le plaidoyer en faveur d'un nouveau traité, a recommandé que le traité précise, au moyen de règles claires et universellement applicables, ce que chaque État partie sera tenu de faire pour s'attaquer au problème selon une norme d'action commune¹⁹.

¹⁷ Coalition de haute ambition pour mettre fin à la pollution plastique, « Press Release: Countries aim to end plastic pollution by 2040 », 22 août 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://hactoendplasticpollution.org/fr/>.

¹⁸ Déclaration écrite de l'UE et de ses États membres soumise au groupe de travail ad hoc à composition non limitée, 10 juin 2022, note de bas de page 2. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/eums_written_submission_inc_organization_of_work.pdf#overlay-context=node/344%3Fq%3Dnode/344.

¹⁹ WWF, *Success criteria for a new treaty on plastic pollution*, 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://media.wwf.no/assets/attachments/SUCCESS-CRITERIA-for-a-new-treaty-on-plastic-pollution-FINAL-DRAFT-30-AUG-2021-WEB-medium-res.pdf>. D'autres ONG ont exprimé des points de vue similaires. Dans sa déclaration soumise en vue de la première session du CIN, l'Agence d'enquête environnementale (EIA) suggère, entre autres, que le nouveau traité inclue des dispositions visant à geler et à réduire progressivement la production et la consommation d'un certain nombre de substances contrôlées. Voir EIA, « Convention on plastic pollution – Essential Elements: Virgin Plastic Production and Consumption », 2022. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/essential_elements_-_production_and_consumption.pdf.

Le mandat de négociation adopté le 2 mars 2022, qui sert de principal document d'orientation pour les négociateurs, ne fournit pas d'indications claires quant à l'approche à adopter en vue de l'élaboration du nouveau traité (ascendante ou descendante). Ce mandat stipule, d'une part, que le traité comprendra des dispositions visant à « élaborer, à mettre en œuvre et à actualiser des plans d'action nationaux qui tiennent compte d'approches impulsées par les pays »²⁰. Ceci pourrait suggérer un penchant en faveur d'un traité volontaire, dans lequel les actions et les activités seront déterminées au niveau national, pour ensuite faire l'objet de rapports et d'un examen lors des réunions des États parties. D'autre part, le mandat précise que l'instrument « pourrait combiner des approches contraignantes et volontaires »²¹ et que le CIN doit examiner « les obligations, les mesures et les approches volontaires à l'appui de la réalisation des objectifs de l'instrument »²². Bien que cette formulation ne stipule pas explicitement que le nouveau traité doit contenir un ensemble de mesures communes applicables à toutes les parties, ni la nature de ces mesures de contrôle²³, l'utilisation de termes tels que « approches contraignantes [...] », « obligations » et « mesures », par opposition à « approches volontaires », suggère qu'il n'est pas exclu que le CIN envisage d'élaborer un ensemble commun de mesures

de contrôle (approche descendante). En outre, lors de l'élaboration du mandat de négociation, de nombreux États ont souligné la nécessité que le nouveau traité sur la pollution plastique soit juridiquement contraignant²⁴. L'accent mis sur la force contraignante du nouveau traité indique également que de nombreux États sont favorables à un traité élaboré selon une approche descendante, qui engage les parties à respecter un ensemble commun d'obligations juridiquement contraignantes.

L'idée d'un traité volontaire (« ascendant »), qui fournit un cadre multilatéral souple permettant aux pays de communiquer leurs politiques nationales, par opposition à un traité contraignant (« descendant ») stipulant un ensemble de politiques communes à tous les États parties, est susceptible de créer un clivage majeur dans les négociations prochaines concernant un traité sur la pollution plastique²⁵. La question à trancher est la suivante : le nouveau traité doit-il exiger de toutes les parties qu'elles adoptent et mettent en œuvre un ensemble commun de mesures de contrôle ? Ou bien doit-il simplement servir de cadre destiné à orienter les parties dans la mise en œuvre de mesures de contrôle déterminées au niveau national une fois le traité adopté ?

20 PNUÉ, UNEP/EA.5/Res.14, « Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant », paragraphe 3, alinéa d).

21 Ibid, paragraphe 3.

22 Ibid, paragraphe 4, alinéa a).

23 Cela n'a rien de surprenant. Les mandats de négociation spécifient rarement les politiques. Bien qu'aucun des mandats de négociation des accords multilatéraux sur l'environnement étudiés dans le présent rapport ne spécifiait les politiques à examiner lors des négociations, les mandats de négociation de la Convention de Minamata et de la Convention de Stockholm s'avéraient nettement plus précis quant aux politiques et mesures de contrôle que le mandat de négociation du nouveau traité sur la pollution plastique. Le mandat de négociation de la Convention de Minamata (décision 25/5 du Conseil d'administration du PNUÉ, telle que contenue dans le document UNEP/GC.25/17, pages 20-23, disponible en anglais à l'adresse <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10623/K0950890%20GC-25-17-Proceedings-FINAL.pdf>) stipulait que les négociateurs examinent des dispositions visant, entre autres, à « réduire l'offre » et à « réduire la demande » de mercure. De même, le mandat de la Convention de Stockholm (décision 19/13 du Conseil d'administration du PNUÉ, telle que contenue dans le document UNEP/GC.19/34, pages 72-79, disponible en anglais à l'adresse https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17274/97_GC19_proceedings.pdf) demandait au Directeur exécutif du PNUÉ de préparer et de convoquer un CIN ayant pour mandat de préparer un instrument international juridiquement contraignant pour la mise en œuvre de l'action internationale et suggérait que cette dernière comprenne des mesures visant à réduire et/ou à éliminer les émissions et les rejets des douze polluants organiques persistants recensés dans la décision 18/32 du Conseil d'administration et, le cas échéant, à mettre fin à la production et, par la suite, à l'utilisation restante des polluants organiques persistants qui sont produits intentionnellement. En outre, le mandat de la Convention de Stockholm indiquait que des mesures volontaires devaient également être mises en œuvre au niveau international, mais seulement en complément ou indépendamment d'un instrument juridiquement contraignant (paragraphe 6, alinéa b).

24 Pour obtenir un aperçu des positions officielles des gouvernements en amont de l'adoption du mandat de négociation, voir <https://plasticnavigator.wwf.de/> (en anglais).

25 Le 27 septembre 2022, Reuters rapportait qu'en réponse à la mise en place de la Coalition de haute ambition pour mettre fin à la pollution plastique, les États-Unis cherchaient à constituer leur propre groupe, avec une approche différente. Reuters affirme avoir pu consulter une note conceptuelle concernant ce groupe, défendant, entre autres, l'élaboration de plans d'action nationaux comme principal mécanisme de fonctionnement du nouveau traité. Article disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.reuters.com/world/exclusive-us-seeks-allies-split-emerges-over-global-plastics-pollution-treaty-2022-09-27/> (page consultée le 30 septembre 2022).

1.3 Objectif et structure du présent rapport

Le présent rapport cherche à analyser les différences entre une approche ascendante et une approche descendante de l'élaboration de traités. Dans un premier temps sont présentés les principaux facteurs qui déterminent, d'une part, l'efficacité d'un traité pour résoudre des problèmes de coopération transfrontalière d'envergure mondiale (en particulier la formulation de la structure du problème) et, d'autre part, la capacité du traité à résoudre le problème en question. Deuxièmement, en s'appuyant sur des exemples d'accords internationaux existants, le rapport postule qu'aucun traité n'est élaboré de manière entièrement ascendante ou descendante : chaque traité adopte simplement une approche

prédominante. En particulier, le rapport montre que cette distinction se fonde sur deux aspects des dispositions principales du traité, à savoir le niveau de spécificité et le caractère contraignant. Enfin, le présent rapport postule qu'un traité sur la pollution plastique comprenant des dispositions principales assorties de règles et de normes mondiales spécifiques et contraignantes est susceptible de résoudre le problème de la pollution plastique plus efficacement qu'un traité volontaire reposant uniquement sur des mesures nationales. Toutefois, la faisabilité et le succès d'un traité élaboré selon une approche descendante dépendront de la capacité de ses partisans à identifier des mesures de contrôle spécifiques, rentables et exécutoires, ainsi qu'à convaincre une masse critique d'États des avantages que représenterait l'adoption de ces mesures en tant que règles mondiales communes.



© iStock/Mario De Moya F

2.

Comment rendre un nouveau traité efficace ?

Les États et les autres parties prenantes impliquées dans le CIN peuvent avoir différentes raisons de préférer un traité sur la pollution plastique reposant sur une approche descendante ou ascendante. D'une part, l'incertitude quant à la réglementation à adopter vis-à-vis de la pollution plastique, les préoccupations suscitées par l'absence de solutions de substitution viables aux produits ou aux activités visés par la réglementation, les coûts économiques prévus des mesures proposées, les disparités nationales et/ou un désir de souplesse dans l'élaboration des politiques nationales, peuvent conduire les négociateurs à opter pour une approche ascendante d'élaboration du traité. D'autre part, des préoccupations concernant la crédibilité globale du traité en tant que solution partielle ou complète au problème de la pollution plastique, un désir d'égalitarisme juridique, dans le cadre duquel les règles s'appliquent de la même manière à toutes les parties, et/ou un besoin perçu d'uniformiser les règles du jeu et de ne pas donner à certaines parties un avantage injuste²⁶, peuvent conduire les négociateurs à opter pour une approche descendante dans la négociation du nouveau traité. Le présent rapport explore cette question sous l'angle de l'efficacité des régimes : un traité volontaire est-il susceptible d'être plus efficace qu'un traité contraignant pour lutter contre le problème de la pollution plastique ?

Au cours des dernières décennies, des chercheurs se sont intéressés à l'efficacité des traités internationaux. Comment expliquer que certains accords multilatéraux sur l'environnement semblent capables de proposer des solutions durables et à long terme à des problèmes internationaux, tandis que d'autres semblent avoir peu d'effet ? Si les secrets expliquant la réussite d'un traité multilatéral sont sujets

²⁶ Pour une analyse des avantages d'un nouveau traité du point de vue du secteur privé, voir WWF, *The Business Case for a UN Treaty on Plastic Pollution*, octobre 2020. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://lp.panda.org/plastic-pollution-report>.

Qu'est-ce que l'efficacité des régimes ?

L'efficacité des régimes est un concept qui peut être interprété de diverses façons. Par exemple, l'efficacité peut être comprise comme la capacité d'un accord multilatéral à favoriser une répartition juste et équitable des coûts et des avantages pour les parties impliquées dans son élaboration et sa mise en œuvre. La plupart des travaux universitaires portant sur l'efficacité des régimes se concentrent sur la capacité des accords internationaux à résoudre les problèmes qu'ils sont censés traiter.

à débat, les recherches menées sur des initiatives passées d'élaboration et de mise en œuvre de traités ont produit des conclusions utiles à prendre en compte dans le cadre de la négociation d'un traité sur la pollution plastique. Afin d'expliquer et d'anticiper l'efficacité d'un accord multilatéral en particulier, la théorie de l'efficacité des régimes s'intéresse généralement à deux facteurs clés. Premièrement, l'efficacité d'un accord dépend, avant tout, de la structure et de la formulation du problème que cet accord vise à résoudre. Deuxièmement, l'efficacité d'un accord dépend de la capacité du traité lui-même à résoudre le problème en question, et notamment de la conception de l'instrument juridique²⁷.

2.1 Le problème de la pollution plastique

Dans les études universitaires sur l'efficacité des régimes, la structure d'un problème transfrontière est souvent analysée selon deux dimensions : une dimension intellectuelle, qui rend compte de la difficulté relative de traiter le problème d'un point de vue technique, administratif, scientifique et/ou financier, et une dimension politique, qui concerne la configuration des différents intérêts et préférences des États impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'accord multilatéral (voir la figure 3).

Lors des phases précédant l'adoption d'un accord multilatéral donné, l'angle sous lequel un problème est envisagé et décrit constitue en lui-même un sujet de débat politique. En effet, au cours des discussions internationales qui ont eu lieu en vue de préparer l'adoption du mandat de négociation du nouveau traité sur la pollution plastique, il a été constaté que les principales caractéristiques de la structure du problème faisaient l'objet de plusieurs conceptions différentes et potentiellement incompatibles, même s'il existe un large consensus concernant la gravité du problème ainsi que ses principaux vecteurs et causes.

En ce qui concerne la gravité et l'impact du problème, les États semblent convenir que « les niveaux élevés et en augmentation rapide de la pollution par les plastiques », notamment en ce qui concerne les microplastiques, ont une incidence négative sur « les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable », ce qui « porte préjudice aux écosystèmes et aux activités humaines qui en dépendent »²⁸. En outre, s'agissant de l'ampleur du problème, les États semblent percevoir la pollution plastique comme un enjeu à la fois national et transfrontière. La reconnaissance explicite, dans le mandat de négociation, du fait que la « la pollution plastique, dans le milieu marin et les autres milieux, peut avoir un caractère transfrontière » indique que les États s'accordent sur le fait qu'au moins certains aspects du problème ne peuvent être efficacement résolus que par la coopération internationale²⁹.

En outre, le processus qui a conduit à l'adoption du mandat de négociation (en mars 2022) révèle l'émergence d'un consensus intergouvernemental au sujet des facteurs et des causes de la pollution plastique. L'accent mis par le mandat de négociation sur la nécessité d'adopter une approche tenant compte de l'ensemble du cycle de vie pour mettre fin à la pollution plastique suggère que les causes du problème se situent aussi bien en amont qu'en aval, tout au long de la chaîne de valeur : de l'extraction des matières premières à l'élimination, l'incinération et la mise en décharge des déchets plastiques, en passant par la conception et la production, le conditionnement,

²⁷ Underdal, A., « One Question, Two Answers » (chapitre 1). Dans Miles *et al.*, *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. MIT Press, Cambridge (Massachusetts, États-Unis), 2002, p. 3-45.

²⁸ PNUE, UNEP/EA.5/Res.14, « Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant » (préambule).

²⁹ Ibid.

la distribution, l'utilisation et l'entretien des plastiques. Cette nécessité perçue d'adopter une approche tenant compte de l'ensemble du cycle de vie est étroitement liée à la conception de la pollution plastique en tant que problème systémique s'inscrivant dans un réseau complexe de facteurs interdépendants.

Appréhendant la pollution plastique en tant que sous-produit des failles inhérentes à un système du plastique essentiellement linéaire, le rapport *Breaking the Plastic Wave: A comprehensive assessment towards stopping ocean plastic pollution* (2020), par exemple, identifie le besoin de repenser le système à l'origine de la pollution plastique, grâce à

*une redéfinition radicale des modèles commerciaux des entreprises qui produisent des plastiques et leurs substituts, une révision approfondie des modèles d'achat et de production des entreprises de biens de consommation qui utilisent le plastique comme intrant dans les services et les produits qu'elles fournissent, d'importantes transformations dans les secteurs du recyclage et de l'élimination des déchets, ainsi qu'une évolution du comportement des consommateurs*³⁰.

Un tel scénario exigerait que « toutes les interventions systémiques soient appliquées simultanément, de manière ambitieuse et immédiate »³¹. De ce point de vue, la pollution plastique semble représenter un problème relativement complexe sur le plan réglementaire (figure 3)³².

Toutefois, il est également possible de concevoir ou de formuler la question de manière plus étroite en la résumant à un problème de pollution, ce qui facilite la comparaison avec d'autres problèmes abordés dans des traités existants, tels que la Convention de Minamata, la Convention de Stockholm, ou bien le Protocole de Montréal. Cette interprétation permettrait de délimiter plus

clairement la portée de la pollution plastique, principalement au regard de certains types de produits, de polymères et de matériaux plastiques particulièrement problématiques. Le processus intergouvernemental visant à préparer l'adoption du mandat de négociation du nouveau traité sur la pollution plastique reflète également cette conception du problème axée sur la pollution. La résolution 2/11 de l'ANUE, par exemple, note que « les plastiques présents dans le milieu marin se dégradent très lentement [et qu'ils] contiennent et peuvent absorber et émettre des substances chimiques, notamment des polluants organiques persistants, et qu'ils peuvent contribuer à leur diffusion ainsi qu'à la propagation d'organismes nuisibles »³³. À cet égard, l'accent mis sur les propriétés particulièrement nocives des plastiques en tant que polluants, ou sur des catégories spécifiques de plastiques, notamment les plastiques à usage unique, les engins fantômes et les microplastiques, tend à refléter une représentation de la pollution plastique en tant que « problème de pollution » concret. De ce point de vue, la pollution plastique apparaît comme un problème plus bénin car nettement moins complexe sur le plan intellectuel, du fait d'une complexité réglementaire relativement moindre (figure 3).

La vision de la pollution plastique en tant que problème systémique dû à des facteurs multiples et interdépendants n'est pas nécessairement incompatible avec une conception plus étroite de la pollution plastique, perçue comme un problème de pollution. Néanmoins, en vue d'élaborer un traité sur la pollution plastique, il est crucial de déterminer laquelle de ces deux définitions du problème servira de point de départ aux discussions. Comme indiqué précédemment, le fait de considérer la pollution plastique comme un problème systémique implique de reconnaître la nécessité d'un changement global, à l'échelle de l'ensemble du système, en s'attachant à traiter tous les maillons de la chaîne de valeur des plastiques de manière simultanée, ambitieuse et immédiate³⁴. Si l'on adhère à cette interprétation, il est alors pertinent de comparer la pollution plastique à

30 PEW/SYSTEMIQ, *Breaking the plastic wave: A comprehensive assessment of pathways towards stopping ocean plastic pollution*, 2015, p. 106. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.systemiq.earth/wp-content/uploads/2020/07/BreakingThePlasticWave_MainReport.pdf.

31 Ibid., p. 139.

32 En matière de caractéristiques intellectuelles, une problématique « bénigne » est un domaine pour lequel il existe un consensus scientifique concernant i) les causes et les effets, ii) la gravité du problème et iii) des solutions relativement simples (peu complexes et rapides).

33 PNUE, UNEP/EA.2/Res.11, « Déchets plastiques et microplastiques dans le milieu marin », 2016, paragraphe 5 du préambule. Disponible à l'adresse suivante : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/K16/072/29/PDF/K1607229.pdf?OpenElement>.



© iStock/Mindful Media

d'autres problèmes internationaux très complexes, tels que les changements climatiques ou la perte de la biodiversité, et de s'inspirer des régimes mis en place pour s'atteler à la résolution de ces questions. En revanche, si l'on considère la pollution plastique comme un problème de pollution, l'une des premières étapes consiste à déterminer les raisons pour lesquelles certaines catégories de produits, de matériaux et de polymères plastiques sont particulièrement problématiques, avant de réfléchir à l'échelonnement et à la hiérarchisation des mesures à adopter pour ces différentes catégories. Naturellement, cette conception ne fait que renforcer la pertinence, en guise d'inspiration et de précédent, des traités réglementant d'autres types de pollution, tels que le Protocole de Montréal, la Convention de Minamata ou encore la Convention de Stockholm.

Les États impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un accord multilatéral défendent généralement une conception du problème qui va dans le sens de leurs propres intérêts et préférences. En outre, comme la conception du problème est elle-même un sujet de débat politique, il est souvent difficile de présenter une vision claire de la configuration exacte des intérêts et des préférences individuelles des États.

En général, cependant, les interprétations systémiques ont plus de chances de générer un alignement initial des intérêts et des préférences des États que des interprétations plus spécifiques du problème. Il s'agit sans doute de l'une des raisons pour lesquelles la conception de la pollution plastique en tant que problème « global » ou « systémique » s'est progressivement imposée dans les discussions intergouvernementales sur la question. La volonté, notamment, d'adopter le mandat de négociation par consensus lors de l'ANUE, en mars 2022, semble avoir conduit les négociateurs à accepter une formulation large et relativement peu spécifique du problème, eu égard à la nécessité d'adopter une approche tenant compte de l'ensemble du cycle de vie pour mettre fin à la pollution plastique. Étant donné que cette formulation du problème ne précise pas explicitement si, et comment, certains pays et industries devront modifier leur comportement en vertu du nouveau traité, aucun pays n'avait d'intérêt particulier à rejeter l'adoption du mandat de négociation. Du point de vue de l'efficacité des régimes, il est donc probable qu'une formulation globale et non spécifique du problème de la pollution plastique conduite à une structuration plus bénigne du problème sur le plan politique,

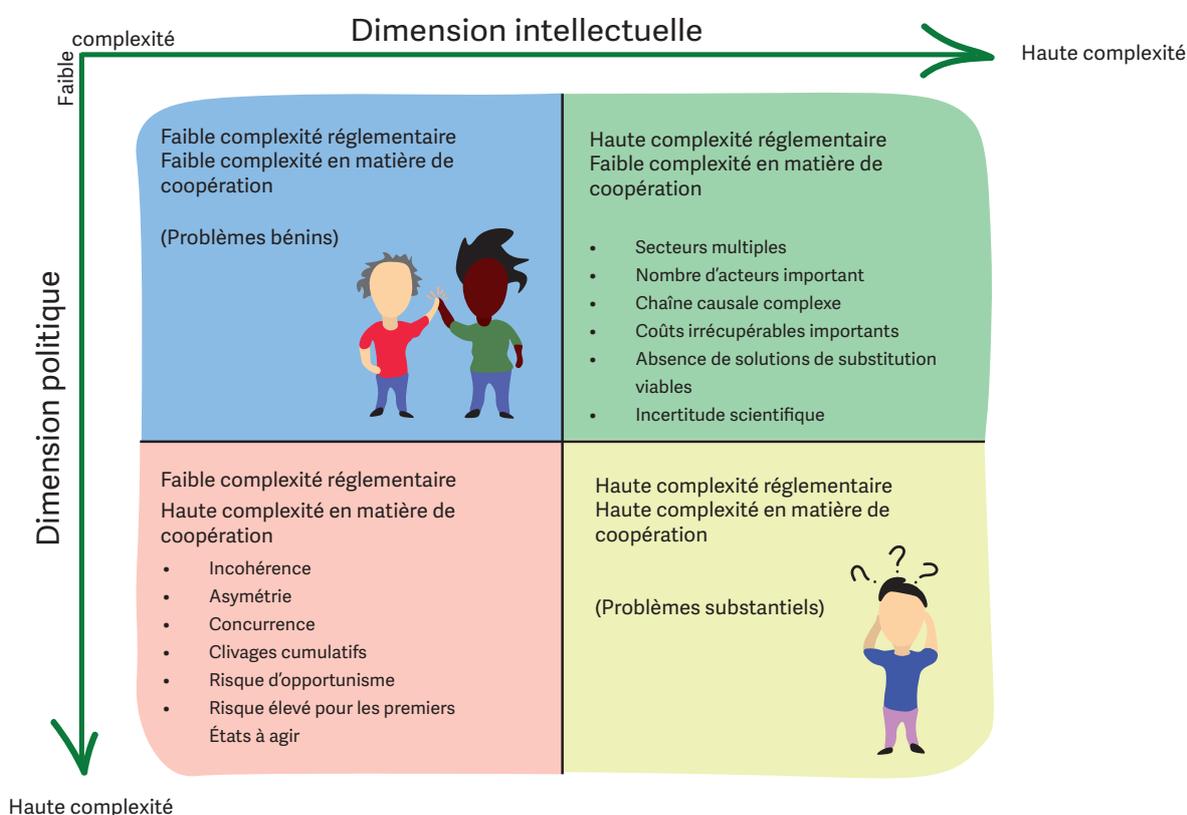
34 PEW/SYSTEMIQ, *Breaking the plastic wave: A comprehensive assessment of pathways towards stopping ocean plastic pollution*, 2015, p. 139. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.systemiq.earth/wp-content/uploads/2020/07/BreakingThePlasticWave_MainReport.pdf.

avec des niveaux de complexité initialement plus faibles en matière de coopération (figure 3)³⁵.

En revanche, une interprétation plus concrète et spécifique de l'enjeu, formulant ce dernier en tant que problème de pollution, est susceptible de susciter davantage de divergences entre les intérêts et les préférences des États. En effet, étant donné que cette conception du problème implique de s'intéresser à certains types de produits, de matériaux et de polymères plastiques à haut risque, il est possible d'avoir une vision beaucoup plus claire de la manière dont certains pays ou secteurs précis pourraient être concernés par les mesures

adoptées à l'égard de ces différents éléments. Cela est notamment le cas lorsque les mesures proposées entraînent d'importantes répercussions économiques négatives pour certains pays et secteurs, et qu'il n'existe pas de solutions de substitution aisément disponibles pour ces matériaux et produits. Du point de vue de l'efficacité des régimes, une interprétation plus concrète et spécifique du problème de la pollution plastique est donc susceptible de conduire à une structuration plus pernicieuse du problème sur le plan politique, avec des niveaux de complexité initialement plus élevés en matière de coopération (figure 3)³⁶.

Figure 3 : Les deux dimensions structurelles d'un problème³⁷



³⁵ D'un point de vue politique, un problème présente une structure « bénigne » lorsque les États partagent les mêmes préférences et intérêts. Dans ce cas de figure, l'impact d'un accord multilatéral dépend de sa capacité à coordonner l'action intergouvernementale.

³⁶ D'un point de vue politique, un problème présente une structure « pernicieuse » lorsqu'il existe de profondes divergences entre les préférences et les intérêts de chaque État. Auquel cas, l'impact d'un accord multilatéral dépendra de sa capacité à faire évoluer les préférences et les intérêts des États, ce qui représente parfois un défi de taille, en particulier dans les situations de configuration asymétrique, de concurrence ou de conflits cumulés.

³⁷ Adapté de Hugo, T. G. et Andresen, S., *Towards a New Treaty on Plastic Pollution: Assessing the Relevance of the EU Directive on Single-Use Plastics*. WWF-Norvège/Institut Fridtjof Nansen, 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://media.wwf.no/assets/attachments/Assessing-the-relevance-of-the-EU-directive-on-single-use-plastics.pdf>.

2.2 Le potentiel du nouveau traité en matière de résolution de problèmes

Dans le domaine académique de l'efficacité des régimes, la capacité d'un traité à résoudre un problème dépend principalement de la capacité de la communauté internationale à intervenir de manière efficace face au problème en question. Cette capacité peut être interprétée comme une question de pouvoir et de leadership, d'une part, mais aussi de réglementation et de conception institutionnelle, d'autre part.

Générer une masse critique

Le pouvoir constitue un facteur important pour expliquer l'efficacité des efforts déployés par la communauté internationale en vue de lutter contre des problèmes communs. Les perspectives de la lutte contre la pollution par le mercure, par exemple, auraient été beaucoup plus sombres si les États-Unis et la Chine n'avaient pas soutenu

l'élaboration de la Convention de Minamata sur le mercure. S'agissant de l'efficacité des régimes, cependant, le pouvoir n'est pas simplement corrélé au poids démographique ni à la puissance financière ou militaire. En effet, l'intérêt spécifique pour la question peut s'avérer être un facteur tout aussi décisif. En ce qui concerne la pollution plastique, l'Asie du Sud-Est est considérée comme une région particulièrement concernée, eu égard aux quantités de plastique consommées et aux taux de déversement estimés pour cette région. Les pays qui produisent et exportent de grandes quantités de produits plastiques à haut risque peuvent également jouer un rôle disproportionné dans la détermination du résultat des efforts collectifs.

La question du pouvoir est également étroitement liée à celle du leadership. Or, dans un monde d'échanges diplomatiques multilatéraux, le leadership tend à se mesurer par la capacité à obtenir le soutien de différents États. Pour



© iStock/Tinakorn Jorruang

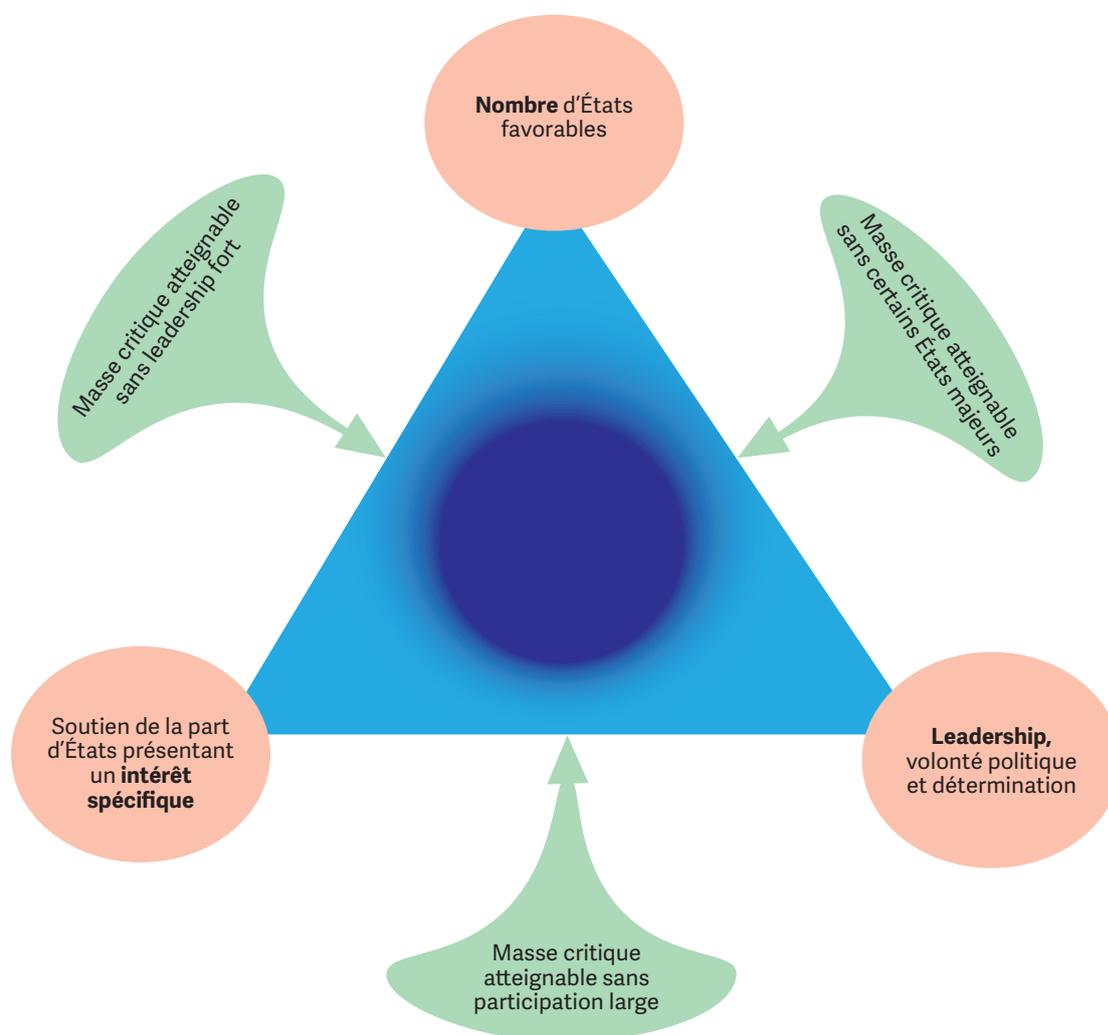
reprenant les mots d'Hannah Arendt, « le pouvoir correspond à la capacité humaine non seulement à agir, mais à agir de concert »³⁸. Or, par le passé, des groupes relativement restreints d'États relativement petits ont souvent été capables de mobiliser une masse critique d'États afin de s'exprimer et d'agir de manière coordonnée.

Enfin, le poids du nombre a également son importance dans l'élaboration de traités multilatéraux. La décision d'engager des négociations au sujet d'une nouvelle convention internationale peut être prise à la majorité simple de l'Assemblée générale des Nations Unies (soit 97

des 193 États membres), sans considération du poids démographique des États. Dans ce cas de figure, le vote d'un petit pays comme les Kiribati compte tout autant que celui d'un grand pays comme l'Inde. En outre, la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement existants ont été négociés en utilisant des règles de prise de décisions fondées sur le principe de majorité, chaque État partie disposant d'une voix³⁹.

Il convient de noter qu'il n'est pas nécessaire que l'ensemble de ces trois facteurs (l'intérêt spécifique pour la question, le leadership et le nombre) soient réunis. Il est possible d'établir des traités

Figure 4 : Le triangle de la masse critique



38 Arendt, H., *On Violence*. Harvest/HBJ, Londres, 1969, p. 44. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://grattoncourses.files.wordpress.com/2019/12/hannah-arendt-on-violence-harcourt-brace-jovanovich-1969.pdf>.

39 Il existe certains exemples de régimes dans lesquels les décisions prises à la majorité doivent également atteindre un certain seuil de votes. Le Protocole de Montréal, par exemple, exige une majorité des deux tiers pour ajuster les calendriers d'élimination progressive, mais cette majorité doit également représenter au moins 50 % de la consommation totale des substances contrôlées (Protocole de Montréal, article 2, point 9, alinéa c).



© PNUF/Cyril Villenain (Flickr BY-NC-SA)

relativement efficaces même lorsque l'un de ces trois facteurs fait défaut. Si tous les États, y compris ceux ayant un intérêt spécifique pour la question, s'accordent sur une marche à suivre donnée, le leadership revêt alors moins d'importance. De même, si le leadership et l'intérêt spécifique sont réunis, il est possible de réaliser des progrès considérables même si l'on ne bénéficie pas de l'adhésion d'un grand nombre d'États⁴⁰. Avec un bon leadership et l'adhésion d'un grand nombre d'États, il est également possible d'obtenir une masse critique de soutien même si les grandes puissances, ou les pays présentant un intérêt spécifique pour la question, choisissent de ne pas prendre part au traité (figure 4).

Règles et conception institutionnelle

La capacité d'un traité à résoudre efficacement un problème international dépend également de la conception de ce traité, à savoir sa forme et son contenu substantiel, ainsi que les structures institutionnelles dont il prévoit la création. Comme nous le verrons plus loin, la conception d'un traité intègre deux éléments principaux : i) la spécificité et le caractère contraignant des engagements énoncés dans les dispositions principales du traité, ainsi que les possibilités de renforcement des engagements au fil du temps⁴¹ ; et ii) le degré d'inclusion de mécanismes efficaces de contrôle et de participation dans le traité.

⁴⁰ La Charte des Nations Unies, qui avait d'abord été discutée et convenue entre grandes puissances (États-Unis, Union soviétique, Chine), en est un exemple. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en est un autre.

⁴¹ Voir par exemple Daniel Bodansky, « Legally binding versus non-legally binding instruments », dans Scott Barrett, Carlo Carraro et Jaime de Melo (dir.), *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, chapitre 11, CEPR Press, 2015. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://voxeu.org/content/towards-workable-and-effective-climate-regime>.

3.

Approches descendante et ascendante

L'opposition entre partisans d'une approche descendante et partisans d'une approche ascendante est un sujet récurrent des discussions portant sur les mécanismes d'élaboration de traités multilatéraux, notamment celles concernant la gouvernance multilatérale des changements climatiques⁴². En termes simples, un traité contraignant (« descendant ») énonce des règles qui sont adoptées au niveau mondial avant d'être mises en œuvre au niveau national, tandis qu'un traité volontaire (« ascendant ») énonce des lois et des politiques qui sont élaborées au niveau national et font ensuite l'objet de rapports au niveau mondial. Toutefois, cette distinction conceptuelle est imparfaite, dans la mesure où aucun traité n'est entièrement l'un ou l'autre.

L'objectif de l'élaboration d'un accord international est, au minimum, d'instaurer une compréhension collective d'une problématique transfrontière⁴³. Tous les traités présentent donc certaines caractéristiques descendantes. Cependant, dans bien des cas, la compréhension commune étayant l'élaboration du traité se traduira sous la forme d'un objectif partagé, parfois formulé de manière explicite. La plupart des accords multilatéraux prévoient également la création d'un ensemble de structures institutionnelles communes, telles qu'un organisme de contrôle (Conférences des Parties) et un secrétariat, auxquelles s'ajoutent souvent des mécanismes de soutien financier et technique. En ce sens, tous les traités présentent des éléments descendants.

⁴² Voir notamment Andresen, S., « International climate negotiations: Top-down, bottom-up or a combination? ». *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 50, n° 1, 2015), p. 15-30.

⁴³ GRID-Arendal, *Exploring the Option of a New Global Agreement on Marine Plastic Pollution – A Guide to the Issues*, mai 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.grida.no/publications/539>.

De même, tous les traités contiennent certains éléments ascendants. Ils permettent au moins une certaine marge de manœuvre dans l'interprétation du contenu substantiel du traité. Par conséquent, la décision d'adopter une approche descendante ou ascendante de l'élaboration du traité sur la pollution plastique ne se résume pas vraiment à un choix entre deux approches antinomiques, mais plutôt à la recherche d'un équilibre entre des règles communes et des actions déterminées au niveau national. Cet équilibre est généralement atteint dans la conception des dispositions principales du traité.

3.1 La question des dispositions principales

Le mandat de négociation du traité sur la pollution plastique stipule que le nouvel instrument comprendra, entre autres, une série d'objectifs, un mécanisme d'élaboration, de mise en œuvre et d'actualisation des plans d'action nationaux, un mécanisme d'établissement de rapports, des organismes subsidiaires chargés d'évaluer les avancées en matière de mise en œuvre et l'efficacité, ainsi qu'un dispositif de soutien technique et financier⁴⁴. S'il est probable que ces éléments fassent l'objet d'importants débats au cours des négociations, il ne semble guère faire de doute que les dispositions supplémentaires, les dispositifs institutionnels et les clauses finales du nouveau traité devront être mis au point selon une approche descendante au niveau multilatéral.

Durant la négociation d'accords multilatéraux, les questions les plus importantes et souvent les plus sensibles sur le plan politique concernent les actions, les activités ou les pratiques que le traité doit chercher à réglementer, ce qui correspond aux dispositions principales du traité. Il arrive, pour certains traités, que cette question soit au moins partiellement tranchée avant le début des négociations. Par exemple, le mandat de négociation du Traité sur le commerce des armes stipulait qu'une conférence devait être organisée en vue « d'élaborer un instrument juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques »⁴⁶.

⁴⁴ Ces éléments figurent dans la résolution UNEP/EA.5/Res.14, « Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant » (notamment les paragraphes 3 et 4).

⁴⁵ En marge des différents types de dispositions présentés ici, certains traités comprennent également des articles définissant les termes utilisés dans le traité.

⁴⁶ Résolution 64/48 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Disponible à l'adresse suivante : <https://undocs.org/A/RES/64/48>.

⁴⁷ Assemblée mondiale de la Santé, « The World Together: Establishment of an intergovernmental negotiating body to strengthen pandemic prevention, preparedness and response », 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA2/SSA2\(5\)-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA2/SSA2(5)-en.pdf).

Typologie des dispositions dans les traités⁴⁵

Dispositions principales : elles renvoient aux actes, aux politiques et/ou aux lois qu'un traité peut autoriser ou demander à ses parties de mettre en œuvre ou de s'abstenir de mettre en œuvre, afin de lutter directement contre le problème en question.

Dispositions supplémentaires : il peut s'agir de règles relatives à l'établissement de rapports, à la mise en œuvre (plans d'action nationaux), au suivi, à la transparence, à l'incorporation ou à la transposition dans le droit national ainsi qu'à l'exécution au niveau national, ou encore à la coopération technique et financière. Les dispositions supplémentaires peuvent également énoncer un objectif commun.

Dispositifs institutionnels : ces dispositifs peuvent stipuler la création d'un organisme de contrôle (Conférence des Parties) et d'organismes subsidiaires, d'un secrétariat ou d'une organisation, et/ou d'un mécanisme de financement.

Clauses finales : il peut s'agir de règles concernant le dépositaire, la signature et la ratification, la participation, les réserves, les déclarations, les notifications, l'entrée en vigueur, l'enregistrement et la publication, le règlement des différends, les amendements, la révision et la modification, la durée, la suspension, le retrait et/ou la résiliation.

Dans le cadre d'autres négociations de traités, la nature des exigences ou des autorisations prévues dans le traité proposé sont initialement beaucoup moins claires. Par exemple, le mandat récemment adopté en vue de « préparer et négocier une convention, un accord ou un autre instrument international de l'Organisation mondiale de la Santé sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies »⁴⁷ ne dit rien des types d'actions, de politiques ou de lois que le nouveau traité, une

fois adopté, pourrait obliger ses parties à mettre en œuvre. Dans le domaine de l'élaboration de traités environnementaux, les mandats de négociation précisent rarement les dispositions principales des traités proposés.

3.2 Règles mondiales ou mesures déterminées au niveau national ?

Quels critères, précisément, permettent de déterminer le caractère ascendant ou descendant d'un ensemble de dispositions principales ? La question relève, finalement, du niveau d'autonomie accordé à chaque État partie (après l'entrée en vigueur du traité) pour décider de lui-même i) de ce qu'il convient d'entreprendre ou de réaliser et ii) s'il convient de le faire, le premier point pouvant être associé au niveau de « spécificité » et le second au « caractère contraignant ». Dans un traité reposant sur une approche descendante, les dispositions principales sont généralement hautement spécifiques et contraignantes, tandis que les dispositions principales d'un traité reposant sur une approche ascendante sont d'ordinaire peu spécifiques et/ou peu contraignantes.

La spécificité

À moins qu'elle n'ait été définie dès le départ, l'une des premières questions essentielles à trancher lors de la négociation des dispositions principales d'un traité concerne la « spécificité » de la réglementation proposée, à savoir la nature des obligations (ou des interdictions) qu'il est prévu d'imposer aux États parties. Dans la plupart des traités multilatéraux, les dispositions principales énoncent les actions spécifiques que les parties seront tenues d'entreprendre ou dont elles devront s'abstenir. Par exemple, l'article 3 de la Convention de Minamata sur le mercure stipule que toutes les parties feront en sorte qu'aucune activité d'extraction minière primaire de mercure ne soit menée sur leur territoire, en dehors de celles déjà menées « à la date d'entrée en vigueur de la Convention »⁴⁸. Dans les faits, cette disposition exige l'interdiction de toute nouvelle activité d'extraction minière primaire de mercure, dont la définition est par ailleurs précisée au point i) de l'article 2 de la Convention, ce qui correspond à un haut niveau de spécificité. La disposition est dépourvue d'ambiguïté, clairement formulée et assortie de délais.

À l'autre extrémité du spectre, la Convention sur la diversité biologique (CDB) stipule, dans ses dispositions principales, que « chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra : [...] i) S'efforce d'instaurer les conditions nécessaires pour assurer la compatibilité entre les utilisations actuelles et la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments constitutifs »⁴⁹. Sur la base de cette formulation, on ne sait pas exactement ce que les États parties sont tenus de faire pour combler l'écart entre les pratiques actuelles et l'état final souhaité de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité. En d'autres termes, il appartient principalement à chaque État partie de déterminer les conditions nécessaires, ainsi que les paramètres de l'état final souhaité. Dans l'ensemble, il en résulte un très faible niveau de spécificité.

En général, le niveau de spécificité des dispositions principales est plus élevé si les dispositions visent à réglementer des actions (que les États sont tenus d'entreprendre) plutôt que des résultats (que les États sont tenus d'atteindre). L'obligation d'interdire certaines activités néfastes ou de prohiber la commercialisation de certains produits laisse moins de marge de manœuvre au niveau national que l'obligation d'atteindre un résultat particulier. Cela étant, certains résultats sont plus spécifiques que d'autres. L'article 3 du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), par exemple, exige des pays visés à l'annexe I qu'ils « [fassent] en sorte [...] que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent-dioxyde de carbone, des gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions inscrits à l'annexe B ». Cette approche de la lutte contre les changements climatiques avait alors été considérée comme descendante. Toutefois, par rapport à la plupart des autres accords multilatéraux sur l'environnement, le Protocole de Kyoto présente des aspects descendants relativement faibles, puisqu'il ne fournit que des orientations générales quant aux actions que les États parties sont tenus d'entreprendre pour atteindre leurs objectifs.

⁴⁸ Convention de Minamata sur le mercure (2013), article 3, point 3. Disponible à l'adresse suivante : https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/information_document/Minamata-Convention-booklet-Sep2019-FR.pdf.

⁴⁹ Convention sur la diversité biologique (article 8, alinéa i). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>.

Actions versus résultats

Actions spécifiées : il s'agit d'actions et d'activités telles que l'élaboration, la production, l'utilisation, la consommation, la mise sur le marché, le transfert, le stockage, l'introduction de normes techniques, etc.

Ensemble d'actions non spécifiées débouchant sur certains résultats : ces résultats peuvent être des réductions d'émissions ou des limites d'émissions autorisées dans l'atmosphère, les océans, etc.

Le caractère contraignant

Le deuxième facteur clé permettant de déterminer l'équilibre souhaité entre la nature descendante et ascendante des dispositions principales d'un traité correspond au « caractère contraignant ». Les dispositions principales sont dites

« contraignantes » lorsqu'elles sont formulées comme des obligations fermes, plutôt que comme des recommandations dont l'application est laissée à l'appréciation des parties⁵⁰. En d'autres termes, les dispositions principales peuvent être qualifiées de contraignantes lorsque les devoirs des parties sont formulés au présent de l'indicatif. Il arrive souvent, toutefois, qu'une ou plusieurs nuances soient ajoutées derrière ce verbe, et dont la seule limite est l'inventivité des négociateurs. Le texte de la CDB, mentionné plus haut, en est un bon exemple. Le début du paragraphe indique que « chaque Partie contractante [...] Établit [...] Élabore [...] Réglemente », mais ensuite le texte utilise « S'efforce d'instaurer » (au lieu de « Instaure »), ce qui introduit une nuance. Par conséquent, les États parties ne sont pas obligés « d'instaurer les conditions nécessaires pour assurer [...] la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments constitutifs ». Il leur est uniquement imposé de s'efforcer de le faire.

Figure 5 : Dispositions principales spécifiques et contraignantes



⁵⁰ Il convient de noter que, de manière plus générale, le fait qu'un traité soit considéré comme contraignant pour ses parties ne dépend pas uniquement du langage utilisé dans les dispositions principales (par exemple, l'accord lui-même constitue-t-il un instrument juridiquement contraignant, les règles sont-elles exécutoires et associées à des mesures judiciaires, etc.). Voir par exemple Daniel Bodansky, 2015, p. 159-160.

4.

De Paris à Montréal : choisir le bon modèle

Il n'existe pas de modèle « idéal » pour élaborer un accord multilatéral sur l'environnement. La conception de tout traité doit nécessairement commencer par une analyse de la structure du problème qu'il est question de résoudre. Comme nous l'avons montré ci-dessus, il est toutefois possible d'envisager deux approches distinctes pour la conception d'un nouveau traité sur la pollution plastique : une qui s'appuie en premier lieu sur des approches nationales et des actions déterminées au niveau national, et une autre qui considère avant tout les traités comme des outils permettant de créer la norme d'action commune la plus élevée possible.

L'Accord de Paris est souvent présenté comme un exemple typique d'accord multilatéral ascendant. Bien que l'Accord de Paris comporte des aspects descendants dans ses dispositions supplémentaires (notamment le « bilan mondial »), ses dispositifs institutionnels communs et ses clauses finales communes, sa principale caractéristique est qu'il n'exige pas de ses parties qu'elles mettent en œuvre des activités spécifiques. Au lieu de cela, l'Accord de Paris impose à chaque partie « [d'établir, de communiquer et d'actualiser] des contributions déterminées au niveau national successives » selon un objectif d'impact, un calendrier et un processus convenus, précisés ultérieurement dans les règles d'application de l'Accord de Paris. Les dispositions principales de l'Accord de Paris sont donc non spécifiques, en ce sens qu'elles laissent à chaque partie le soin de définir les activités et les mesures réglementaires nécessaires pour résoudre le problème. L'accord se contente de fournir des orientations générales et non contraignantes concernant la réglementation de ces mesures et de ces activités au niveau national.

À l'inverse, le Protocole de Montréal, la Convention de Stockholm et la Convention de Minamata peuvent être décrits comme des traités comprenant davantage de dispositions principales classiques, reposant sur une approche descendante. En marge de leurs dispositions supplémentaires, dispositifs institutionnels et clauses finales (tous élaborés selon une approche descendante), ces traités engagent leurs parties sur une série de règles et de normes spécifiques et contraignantes. Les dispositions principales du Protocole de Montréal, adopté dans sa version initiale en 1987, faisaient obligation aux parties de réduire progressivement la production et la consommation de certaines substances contribuant à l'appauvrissement de la couche d'ozone, selon un calendrier convenu. De même, la Convention de Stockholm prévoit des interdictions ou des réglementations relatives à la production, l'utilisation, l'importation et l'exportation d'une liste spécifique de polluants organiques persistants. De la même façon, la Convention de Minamata impose à toutes ses parties d'interdire ou d'arrêter progressivement les activités d'extraction minière primaire de mercure au cours d'une période convenue, à interdire la production, l'importation ou l'exportation de produits contenant du mercure ajouté, ainsi qu'à interdire l'utilisation de mercure ou de produits contenant du mercure ajouté dans la fabrication d'autres types de produits.

Qu'il s'inspire de l'Accord de Paris ou du Protocole de Montréal, le traité sur la pollution plastique présenterait dans chaque cas des avantages et des inconvénients. La section suivante explore plus avant ce à quoi pourrait ressembler un traité ascendant ou descendant sur la pollution plastique, et évalue le degré d'efficacité attendu de chaque modèle.

4.1 Un traité volontaire sur la pollution plastique

Comme indiqué au chapitre 2, la pollution plastique peut être appréhendée comme un problème systémique complexe, régi par un large éventail de facteurs interdépendants dans la chaîne de valeur des plastiques. De ce point de vue, le problème de la pollution plastique émane de sources diverses et implique des acteurs sociétaux issus de secteurs et de niveaux extrêmement

diversifiés. Les sources, les vecteurs et les pistes d'action pertinentes peuvent, en outre, varier d'un contexte national à l'autre.

Si la pollution plastique est envisagée comme un problème systémique, alors un traité ascendant sur la pollution plastique semble constituer une solution logique, puisqu'un tel traité offrirait une souplesse considérable en matière d'actions et d'activités nationales. Sur le modèle de l'Accord de Paris, un traité sur la pollution plastique axé sur les « émissions » (déversements accidentels ou intentionnels) de plastiques dans l'environnement pourrait, par exemple, fixer un objectif d'impact collectif, quantifié ou non, et imposer à tous les pays l'obligation générale d'élaborer et de mettre en œuvre un ensemble non spécifié d'activités visant à réduire les déversements de plastique dans l'environnement. Ces actions et activités pourraient ensuite être détaillées dans un plan d'action national ou une contribution déterminée au niveau national, qui pourrait faire l'objet d'un examen collectif lors d'une conférence des parties ou au moyen d'un dispositif similaire.

Flexibilité et participation élargie

Un traité sur la pollution plastique semblable à l'Accord de Paris permettrait aux parties de mettre au point et d'introduire des interventions spécifiques à chaque contexte, adaptées aux circonstances nationales ou locales. Un tel traité tiendrait compte du point de vue exprimé par les États-Unis dans le cadre du groupe de travail à composition non limitée, à savoir qu'il n'existe pas de solution universelle à la pollution plastique, ainsi que de la position soutenue par le Japon dans sa déclaration soumise en vue de la première session du CIN, selon laquelle des règlements ou des mesures uniformes ne seraient pas efficaces⁵¹. L'élaboration d'un traité de ce type correspondrait également à la préférence exprimée par l'Arabie saoudite au nom des États d'Asie et du Pacifique, en faveur d'une approche ascendante. On peut supposer qu'un traité sur la pollution plastique inspiré de l'Accord de Paris établirait également un ensemble de mécanismes visant à favoriser la redevabilité ainsi qu'à fournir aux parties des orientations et une assistance pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales, notamment un mécanisme d'établissement de rapports nationaux et la désignation d'organismes

⁵¹ Déclaration soumise par le Japon, le 15 juillet 2022, au CIN chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique, y compris en milieu marin. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/japan.pdf>.

administratifs et de points focaux nationaux⁵², un mécanisme financier, ainsi que des organismes subsidiaires chargés d'évaluer les progrès de la mise en œuvre et l'efficacité de l'instrument.

Puisque les politiques seraient alors déterminées au niveau national après la négociation et l'adoption du traité, il est probable que les États soient dans l'ensemble disposés à adhérer à un traité ascendant sur la pollution plastique⁵³. On peut donc s'attendre à ce qu'un grand nombre d'États acceptent le contenu d'un tel traité, y compris les États présentant un intérêt spécifique pour la question. Cependant, même si le nouveau traité sur la pollution plastique n'incluait aucun ensemble de règles et de normes spécifiques et contraignantes que les parties seraient tenues de mettre en œuvre, certains pays pourraient toujours s'opposer à un tel traité ascendant, au motif qu'il ferait peser un fardeau accru sur les pays assumant la plus grande part de responsabilité dans la pollution plastique au niveau mondial. Ainsi, selon une estimation, six pays (la Chine, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Russie et la Thaïlande) produiraient à eux seuls la moitié de tous les déchets plastiques mal gérés dans le monde⁵⁴. Si le nouveau traité devait inclure un objectif collectif de réduction des déversements de déchets plastiques, semblable à

l'objectif des deux degrés Celsius fixé dans l'Accord de Paris, les pays enregistrant les taux les plus élevés de pollution plastique estimée pourraient être enclins à s'y opposer, puisqu'un tel objectif commun leur conférerait une lourde responsabilité dans la lutte contre ce problème.

Afin de tenir compte de ces asymétries, les négociateurs pourraient chercher à introduire d'autres objectifs collectifs, en remplacement ou en complément d'une obligation de réduction des déversements accidentels ou intentionnels de plastiques dans l'environnement. Si l'on adopte une approche qui englobe l'ensemble du cycle de vie, des cibles ou des objectifs collectifs pourraient en principe être introduits tout au long de la chaîne de valeur des plastiques. Ces cibles et ces objectifs concerneraient donc l'extraction des matières premières, la conception et la production, l'emballage et la distribution, ainsi que l'utilisation et l'entretien des plastiques, mais aussi l'élimination, l'incinération et la mise en décharge des déchets plastiques. Une fois ces objectifs convenus et adoptés, les parties au traité pourraient alors élaborer et communiquer leurs contributions déterminées au niveau national à l'égard de ces objectifs.

52 Les accords multilatéraux sur l'environnement avec des organismes d'administration nationaux tendent à être mieux respectés, grâce à l'établissement de rapports et à la mise en œuvre d'activités portant sur les obligations énoncées dans le traité. La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) en est un excellent exemple, puisqu'elle impose à chacune des parties d'établir une autorité nationale chargée de faire appliquer le système de permis mis en place au titre de la Convention. La CITES utilise un système de permis et de certificats pour réglementer le commerce international d'espèces animales et végétales recensées à l'une des ses trois annexes.

53 Il convient toutefois de noter qu'une tentative de différenciation des obligations selon le degré de responsabilité de chaque pays en ce qui concerne les « niveaux élevés et en augmentation rapide de la pollution par les plastiques » dans l'environnement pourrait rapidement devenir une source de conflit politique entre pays, car il pourrait s'avérer impossible de s'entendre sur ce point. La CCNUCC représente à cet égard un avertissement édifiant. Si les États-Unis, un des principaux pays émetteurs de gaz à effet de serre, ont refusé de ratifier le Protocole de Kyoto, c'est en partie car ce dernier n'exigeait pas de nouveaux engagements spécifiques assortis de délais pour les pays en développement. La différenciation « stricte » établie par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto entre pays développés et en développement constitue l'une des raisons principales pour lesquelles le Protocole a finalement été abandonné et remplacé par l'Accord de Paris, lequel admet une différenciation bien plus « souple » entre ces deux catégories de pays. Afin de maximiser les chances d'une large participation au nouveau traité sur la pollution plastique, les négociateurs pourraient donc choisir d'élaborer un traité qui ne repose pas sur l'idée répandue que chaque pays a la même responsabilité concernant les « niveaux élevés et en augmentation rapide de la pollution par les plastiques », mais qui impose à tous les pays l'obligation de faire leur possible pour réduire ces niveaux.

54 Borelle *et al.*, « Predicted growth in plastic waste exceeds efforts to mitigate plastic pollution ». *Science*, vol. 369, 2020, p. 1515-1518. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.science.org/doi/suppl/10.1126/science.aba3656>. Il convient de noter que ces chiffres sont à manier avec la plus grande précaution. Un rapport de 2015 d'Ocean Conservatory, qui classait l'ensemble des 192 pays côtiers en fonction de leur déversement de plastique dans l'océan, a été critiqué pour avoir introduit une « représentation faussée » du partage des responsabilités en matière de déchets plastiques. Face à ces critiques, Ocean Conservatory avait présenté des excuses publiques et avait retiré le rapport incriminé. Pour de plus amples détails, voir la page suivante (en anglais) : https://www.theguardian.com/environment/2022/sep/15/ocean-conservancy-ngo-retracts-2015-waste-colonialism-report-blaming-five-asian-countries-for-most-plastic-pollution?CMP=tw_t_a-environment_b-gdneco&fbclid=IwAR2QNpJwstielTb5-o2ZQIK8lUs3Eh02iMRhLJDIYVK8moK7-s1NUEnfsM.



Défis persistants en matière de crédibilité

Toutefois, le principal problème d'un traité ascendant sur la pollution plastique, tel que décrit ci-dessus, est qu'il risquerait de désolidariser les deux aspects du débat, à savoir l'impact souhaité du traité, d'une part, et les activités spécifiques que les parties devront entreprendre (ou s'abstenir d'entreprendre) afin de produire cet impact, de l'autre. Étant donné que chaque partie à un tel traité serait tenue d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques au niveau national après la fixation de l'objectif collectif du traité, il n'y aurait aucun moyen de s'assurer que, pris dans leur ensemble, les engagements soumis par chaque partie sont suffisants pour procéder aux réductions nécessaires à l'atteinte des objectifs du traité. De fait, c'est exactement le problème qui se pose avec les contributions déterminées au niveau national soumises au titre de l'Accord de Paris. Même si toutes les dernières promesses formulées lors du sommet de Glasgow sur le climat sont pleinement respectées, le monde émettra en 2030 environ deux fois plus que le seuil fixé afin de maintenir le

réchauffement climatique en deçà de 1,5°C⁵⁵. Cet écart représente un problème important, encore non résolu, pour la crédibilité et l'efficacité prévue de l'Accord de Paris. Un traité ascendant sur la pollution plastique pourrait facilement se heurter au même type de difficultés.

En outre, on pourrait faire valoir qu'un traité ascendant sur la pollution plastique renforcerait le poids d'acteurs influents situés ou basés dans certains pays et disposant d'un pouvoir de veto. Comme le souligne Oran Young dans son analyse de l'Accord de Paris :

Les acteurs disposant d'un pouvoir de veto peuvent devenir de puissants relais d'opposition aux efforts visant à renforcer les engagements nationaux dans le cadre de régimes spécifiques, en particulier lorsque ces acteurs sont en mesure d'exercer une influence directe sur les processus d'élaboration des politiques au niveau national⁵⁶.

⁵⁵ Climate Action Tracker, « Glasgow's 2030 credibility gap: net zero's lip service to climate action », 9 novembre 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://climateactiontracker.org/publications/glasgows-2030-credibility-gap-net-zeros-lip-service-to-climate-action/>.

⁵⁶ Oran R. Young, « The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail? ». Dans Jon Hovi et Tora Skodvin (dir.), *Climate Governance and the Paris Agreement*. Université d'Oslo, 2016.

À moins que le nouveau traité sur la pollution plastique ne stipule un ensemble commun de politiques spécifiques que tous les pays seraient tenus de mettre en œuvre, on peut s'attendre à ce que les politiques visant à réduire les déversements de plastique dans l'environnement au niveau national deviennent un sujet de contestation et de renégociation permanentes, même après l'adoption officielle du traité.

En outre, un traité volontaire sur la pollution plastique pourrait limiter les possibilités d'économies d'échelle. Dans la mesure où chaque pays aurait à déterminer lui-même les mesures à prendre pour résoudre le problème (coûts administratifs) et que chaque entreprise impliquée dans le commerce transfrontalier de matières plastiques devrait connaître les règles et les réglementations particulières de ses pays d'activité et s'y adapter (coûts de mise en conformité), la résolution du problème de la pollution plastique pourrait, en somme, devenir plus coûteuse. En outre, ces coûts pourraient peser de manière disproportionnée sur les pays les plus pauvres, qui devraient alors mobiliser des ressources en vue d'élaborer des solutions sur mesure, faute de pouvoir se conformer à un ensemble de règles convenues au niveau mondial.

En outre, l'absence d'un ensemble de règles et de normes spécifiques et contraignantes que toutes les parties seraient tenues d'appliquer pourrait rendre difficiles le suivi, la vérification et le contrôle du respect des dispositions du traité. Même si, comme le suggère le mandat de négociation, le nouveau traité prévoyait la création d'un organisme subsidiaire chargé d'évaluer les progrès réalisés au titre de la mise en œuvre du traité, un tel organisme pourrait avoir du mal à déterminer précisément les aspects à faire évaluer par ses membres, si les dispositions principales du traité ne sont ni spécifiques ni contraignantes.

Enfin, de la même manière, un traité ascendant sur la pollution plastique pourrait s'avérer difficile à renforcer au fil du temps. Comme le note Oran Young, la plupart des régimes internationaux débutent sous

la forme de dispositions relativement modestes qui n'imposent pas à leurs membres des exigences difficiles à mettre en œuvre⁵⁷. La clé du succès de ces traités repose, dans de nombreux cas, sur la possibilité de renforcer les engagements au fil du temps. Bien que l'Accord de Paris prévoie des mécanismes permettant de renforcer les engagements des parties (sachant qu'un mécanisme similaire pourrait être envisagé dans le nouveau traité sur la pollution plastique), l'absence de base commune qui sous-tende les contributions déterminées au niveau national rend ces mécanismes difficiles à mettre en œuvre dans la pratique⁵⁸. Un traité ascendant sur la pollution plastique risque de se heurter aux mêmes difficultés.

4.2 Un traité contraignant sur la pollution plastique

Comme indiqué au chapitre 2, la pollution plastique peut également être considérée comme un problème de pollution répondant à une définition plus étroite, à l'instar des problèmes abordés par le Protocole de Montréal, la Convention de Minamata ou encore la Convention de Stockholm. De ce point de vue, l'enjeu de la lutte contre la pollution plastique se résume essentiellement à l'identification des types de produits plastiques qui se retrouvent le plus souvent dans l'environnement, à l'évaluation du risque environnemental de ces produits, ainsi qu'à la détermination de mesures rentables pouvant être appliquées universellement afin de minimiser le risque de déversement de ces produits (en tenant compte de l'ensemble du cycle de vie de ceux-ci). Il peut s'agir, bien entendu, de mesures visant une large catégorie de produits (par exemple, un seuil minimum de contenu recyclé dans tous les emballages en plastique). Si les pratiques de production, de consommation et de gestion des déchets diffèrent d'un pays à l'autre, il existe un degré étonnamment élevé d'uniformité en ce qui concerne la composition de la pollution plastique (types de produits les plus fréquemment trouvés dans l'environnement) dans les différentes régions du monde⁵⁹.

⁵⁷ Oran R. Young, « The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail? ». Dans Jon Hovi et Tora Skodvin (dir.), *Climate Governance and the Paris Agreement*. Université d'Oslo, 2016.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Voir par exemple Morales-Caselles *et al.*, « An inshore-offshore sorting system revealed from global classification of ocean litter ». *Nature Sustainability*, vol. 4, 2021, p. 484-493. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00720-8>.

Suivant le modèle de la Convention de Minamata ou de la Convention de Stockholm, les négociateurs pourraient convenir d'interdire, de réduire progressivement ou de restreindre la production, la commercialisation, l'exportation et l'importation de certaines catégories de produits ou de matériaux à haut risque. Les parties pourraient s'accorder pour mettre en œuvre ces mesures de contrôle suivant un calendrier convenu, qui pourrait être revu et modifié à l'issue de chaque conférence des parties. Un tel traité ferait écho à l'appel de la Suisse en faveur d'un traité comportant des obligations claires et des mesures spécifiques⁶⁰, notamment l'interdiction ou l'élimination progressive de certains types de substances et de produits, ainsi que des exigences et des normes de conception des produits⁶¹.

De surcroît, en s'inspirant du Protocole de Montréal et afin de « laisser à des pays un pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre de leurs engagements »⁶², les parties présentant de très faibles niveaux de consommation des catégories de produits contrôlés pourraient se voir accorder un délai supplémentaire de plusieurs années afin de mettre en œuvre le traité. Enfin, les parties pourraient mettre en place un ensemble de mécanismes permettant de faciliter l'application du traité, notamment au moyen de restrictions à l'importation et à l'exportation, et offrir aux parties des incitations à la mise en œuvre des mesures convenues, par exemple un mécanisme d'établissement de rapports nationaux complété par des organismes administratifs et points focaux nationaux désignés, un mécanisme financier, ainsi que des organismes subsidiaires chargés d'évaluer les progrès dans la mise en œuvre et l'efficacité de l'instrument.

Les avantages de dispositions principales spécifiques et contraignantes

Si l'on adopte une vision axée sur la résolution de problèmes, une telle approche présente plusieurs avantages. Tout d'abord, un traité sur la pollution plastique fondé sur une approche descendante fournirait aux parties des orientations plus claires

quant à leurs obligations légales au titre du traité. Contrairement à une approche ascendante, dans le cadre de laquelle chaque partie serait responsable de l'identification et de la mise en œuvre des règles et des normes qui, à son avis, lui permettraient de remplir ses obligations en vertu de l'accord, une approche descendante offrirait un aperçu plus clair, dès l'adoption du traité, de ce que les parties sont tenues de faire ou de s'abstenir de faire. Enfin, une plus grande clarté concernant les exigences du traité permettrait de renforcer les arguments des pays en développement en faveur d'une assistance technique et financière pour la mise en œuvre de leurs obligations. De manière plus générale, un traité ciblant des activités, des pratiques et des normes dont on sait, au moment des négociations, qu'elles génèrent de la pollution plastique, pourrait contribuer à réduire la complexité perçue du problème⁶³.

De plus, il serait bien plus simple de suivre, de vérifier et de contrôler le respect du traité si ce dernier contient un ensemble de règles et de normes spécifiques et contraignantes. Si le respect des traités visant à résoudre des problèmes de coopération transfrontalière posera toujours des difficultés, la définition d'un ensemble spécifique d'activités réglementées permettrait aux parties de vérifier plus facilement, à l'aide de mécanismes appropriés, que les politiques ou les mesures de contrôle sont effectivement mises en œuvre par les autres parties. Cette garantie permettrait aux États parties de s'assurer que les autres États assument eux aussi leur part du fardeau. Par exemple, même si cela n'est pas sans difficulté, il s'avérerait beaucoup plus facile de suivre et de vérifier qu'un pays a bien mis en œuvre un ensemble de mesures réglementaires destinées à réduire les déversements de certains produits plastiques à haut risque, que de suivre et de vérifier que ce même pays a effectivement réduit ses déversements de plastique dans l'environnement à un niveau inférieur à un certain seuil, pour lequel il n'existe actuellement aucune référence fiable. En outre, la certitude relative avec laquelle il peut

⁶⁰ Déclaration de la Suisse devant le groupe de travail ad hoc à composition non limitée concernant les préparatifs des travaux du CIN sur la pollution plastique, le 30 mai 2022. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolution/uploads/switzerland_0.pdf#overlay-context=node/344/revisions/11012/view%3Fq%3Dnode/344/revisions/11012/view.

⁶¹ Déclaration écrite soumise par la Suisse, le 14 juillet 2022, en vue de la première session du CIN. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/switzerland_1.pdf.

⁶² PNUE, UNEP/EA.5/Res.14, « Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant », paragraphe 4, alinéa c).

⁶³ WWF, *Success criteria for a new treaty on plastic pollution*, septembre 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://media.wwf.no/assets/attachments/SUCCESS-CRITERIA-for-a-new-treaty-on-plastic-pollution-FINAL-DRAFT-30-AUG-2021-WEB-medium-res.pdf#page13>.



© iStock/andimuttu

être établi qu'une partie respecte ou non ses obligations permet aux négociateurs d'adopter des mesures de contrôle plus strictes, telles que des restrictions commerciales ou d'autres incitations économiques⁶⁴.

Enfin, l'adoption d'un ensemble de dispositions principales spécifiques et contraignantes offrirait aux parties une base commune pour renforcer leurs engagements au fil du temps. Comme il est souligné plus haut, un traité descendant pourrait permettre de réduire la complexité perçue du problème de la pollution plastique. Cependant, l'incertitude persistante quant à l'existence de solutions de substitution viables ainsi qu'à l'efficacité et à la rentabilité à long terme des mesures politiques tend à justifier l'adoption d'un traité qui permettrait aux parties de renforcer leurs engagements au fil du temps, à la lumière des

nouvelles connaissances, technologies et capacités. Sur le modèle du Protocole de Montréal, souvent considéré comme le texte législatif de référence en matière de renforcement des engagements au fil du temps⁶⁵, les parties à un nouveau traité sur la pollution plastique pourraient, par exemple, convenir initialement d'interdire, de réduire ou bien d'éliminer progressivement les produits plastiques présentant un risque élevé de déversement et pour lesquels il existe des solutions de substitution viables. Au fur et à mesure que davantage de données deviendront disponibles au sujet de la probabilité de déversement dans l'environnement, des dégâts environnementaux, de l'efficacité des mesures politiques et de l'existence de solutions de substitution à ces produits plastiques, les parties pourraient convenir d'étendre et/ou d'accélérer ces mesures lors de conférences des parties ultérieures.

⁶⁴ Il convient de noter que si une approche descendante permet, en théorie, des mesures de mise en application plus strictes, il n'est pas certain que la mise en œuvre de telles mesures soit possible dans la pratique. Les États sont généralement peu enclins à accepter des mesures de mise en application strictes, celles-ci étant perçues comme une entrave à leur souveraineté. En général, il s'est révélé difficile de codifier et de mettre en œuvre des mesures d'application strictes dans le cadre d'accords multilatéraux sur l'environnement.

⁶⁵ Oran R. Young, « The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail? ». Dans Jon Hovi et Tora Skodvin (dir.), *Climate Governance and the Paris Agreement*. Université d'Oslo, 2016.



© iStock/Isvibrav

À la recherche de mesures efficaces

Si les négociateurs chargés de l'élaboration d'un nouveau traité sur la pollution plastique optent pour une approche descendante, le principal défi de la négociation sera d'identifier les activités, les pratiques et les normes à réglementer dans le nouveau traité. Il s'agira, par exemple, de déterminer s'il convient de réglementer les produits plastiques (produits entièrement ou partiellement fabriqués à partir de plastique, tels que les bouteilles et les sacs en plastique)⁶⁶, les polymères plastiques (résine manufacturée produite à partir de matières premières pétrochimiques ou de biomasse, comme le chlorure de polyvinyle et le polyéthylène téréphtalate) et/ou les matières

plastiques⁶⁷. En outre, à moins que le nouveau traité ne soit conçu pour légiférer sur l'ensemble des produits, polymères et matériaux en plastique, les négociateurs devront mettre au point un critère de sélection et de hiérarchisation des produits ou polymères en plastique à réglementer dans le cadre du nouveau traité, par exemple, les produits, polymères et matériaux présentant un risque (élevé) de se retrouver dans l'environnement sous forme de déchets plastiques non gérés. L'élaboration de ce critère représente un défi qu'il faudra relever grâce à un leadership intellectuel et structurel fort, notamment par l'intermédiaire de coalitions d'acteurs favorables⁶⁸.

⁶⁶ Une telle réglementation serait conforme à la directive de l'UE de 2019 relative à la réduction de l'impact de certains produits plastiques sur l'environnement, qui comprend des mesures politiques réglementant i) les produits en plastique à usage unique trouvés sur les plages, ii) les équipements de pêche contenant du plastique et iii) les produits fabriqués à partir de plastiques oxodégradables. Voir Hugo, T. G. et Andresen, S., *Towards a New Treaty on Plastic Pollution: Assessing the Relevance of the EU Directive on Single-Use Plastics*, 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://media.wwf.no/assets/attachments/Assessing-the-relevance-of-the-EU-directive-on-single-use-plastics.pdf>.

⁶⁷ Une telle décision serait alignée sur la déclaration soumise par l'EIA en vue de la première session du CIN, recommandant que le nouveau traité sur la pollution plastique inclue des dispositions visant à geler et à réduire progressivement la production et la consommation de nouveaux polymères plastiques. Voir EIA, « Convention on plastic pollution – Essential Elements: Virgin Plastic Production and Consumption », 2022. Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/essential_elements_-_production_and_consumption.pdf.

⁶⁸ Comme le souligne Young, le leadership peut prendre diverses formes : le leadership intellectuel consiste à faire preuve de créativité pour trouver de nouvelles manières efficaces de caractériser un problème. Le leadership entrepreneurial désigne l'aptitude à former des coalitions d'acteurs favorables au renforcement des engagements. Le leadership structurel renvoie quant à lui à la capacité à mettre à contribution des ressources matérielles (telles que l'aide financière ou d'autres incitations) dans le but d'encourager les parties récalcitrantes à rejoindre les coalitions favorables au renforcement des engagements.

En outre, il faudrait alors réfléchir à ce que l'on pourrait appeler le « point d'incidence réglementaire », à savoir le point d'intervention le plus approprié dans la chaîne causale de la pollution plastique. Les négociateurs pourraient, à cet égard, choisir de cibler les activités et pratiques situées au début de la chaîne de valeur, telles que la production, la conception, la mise sur le marché et la consommation de produits en plastique ou de polymères plastiques, et/ou les activités et pratiques situées à la fin de la chaîne de valeur de la pollution plastique, telles que l'élimination, le recyclage, l'incinération et la mise en décharge des produits en plastique ou des polymères plastiques. Afin de maximiser la rentabilité, le point d'incidence réglementaire serait fonction de la catégorie du produit, de ses schémas d'utilisation, ainsi que d'une analyse de la cause des déversements. Compte tenu du temps limité prévu pour les négociations du nouveau traité sur la pollution plastique, parvenir à un accord sur ces questions pourrait s'avérer un défi insurmontable pour les négociateurs.

En outre, une fois ces questions tranchées, les négociateurs devraient ensuite réfléchir aux incitations pouvant être introduites afin d'appuyer la mise en œuvre des obligations convenues. Il peut s'agir de mesures de mise en œuvre non contraignantes, telles que des mécanismes de suivi, d'établissement de rapports, de points focaux et d'examen, ainsi que l'apport d'un soutien financier et technique pour aider les parties dans leurs efforts de mise en œuvre, ou bien de mesures d'exécution

plus strictes. En suivant les modèles du Protocole de Montréal, de la Convention de Minamata ou de la Convention de Stockholm, les négociateurs pourraient envisager d'imposer des restrictions à l'exportation et à l'importation ou d'autres mesures économiques aux non-parties ou aux parties qui ne respectent pas leurs obligations.

Enfin, afin de tenir compte des différences de contexte entre les pays, notamment concernant la capacité de chaque État à mettre en œuvre les mesures de contrôle convenues, un traité dont les dispositions principales seraient spécifiques et contraignantes pourrait être amené à assigner des obligations différentes à ses parties, en fonction de certains critères⁶⁹. Cependant, une disposition accordant aux parties qui affichent de très faibles niveaux de consommation des catégories de produits contrôlés un délai supplémentaire pour mettre en œuvre la disposition en question pourrait s'avérer insuffisante pour tenir compte des différences de contexte existantes entre les pays. Dès lors, il est possible que les négociateurs proposent d'autres critères de différenciation, tels que le niveau de développement économique. Or, l'introduction de tels critères peut également devenir source de dissensions politiques⁷⁰.

Le défi du leadership

Le principal enjeu d'un traité doté de dispositions principales spécifiques et contraignantes est probablement de traiter un problème structurellement pernicieux sur le plan politique, et donc d'assurer la participation nécessaire pour

⁶⁹ Il existe de nombreux exemples de traités multilatéraux qui confèrent des obligations différentes à leurs parties en fonction d'un critère donné. La CCNUCC de 1992 et le Protocole de Kyoto, par exemple, introduisent une distinction « stricte » entre pays développés et pays en développement, principalement afin de tenir compte du fait que « la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés [et] que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles », comme l'indique le préambule de la CCNUCC. Conformément à cette vision, les obligations fixées par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto en matière de plafonnement et de réduction des émissions de gaz à effet de serre s'appliquent principalement aux pays développés. Dans le domaine de la sécurité internationale et du désarmement, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires de 1968 introduit une distinction juridique entre les États qui ont « fabriqué et fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif explosif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967 » (appelés « États dotés d'armes nucléaires »), d'une part, et ceux qui ne l'ont pas fait (appelés « États non dotés d'armes nucléaires »), d'autre part. En vertu de ce traité, les États non dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne jamais recevoir, fabriquer ou acquérir d'armes nucléaires, tandis que les États dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne pas transférer d'armes nucléaires et à n'encourager ni inciter d'aucune façon un État non doté d'armes nucléaires à recevoir, à fabriquer ou à acquérir de telles armes. Dans tous les cas, les critères introduits pour différencier les obligations des parties sont devenus la source de profondes dissensions politiques.

⁷⁰ Initialement, la dimension politique a fortement entravé les négociations portant sur la biodiversité. Des niveaux relativement plus élevés de capacité technologique et économique à exploiter les ressources biologiques ont permis aux pays développés de bénéficier de la quasi-totalité des avantages liés à l'exploitation des flux financiers supplémentaires générés par la biotechnologie, tandis que les pays du Sud n'en ont retiré que peu de bénéfices. Étant donné que la répartition mondiale de la biodiversité terrestre fait peser une plus grande charge de conservation sur les pays tropicaux du Sud, la CDB a établi un régime de partage de l'accès et des avantages associés à la biodiversité. S'agissant du climat, la répartition historique des émissions a d'abord conduit à attribuer aux pays développés l'essentiel de la responsabilité des mesures à adopter (voir le Protocole de Kyoto). L'Accord de Paris, à l'inverse, a rendu toutes les parties identiquement responsables de la mise en œuvre des obligations, ce qui peut avoir renforcé la volonté de mise en œuvre des pays développés.

résoudre efficacement le problème. Comme il est souligné plus haut, plusieurs pays et groupes de pays ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas se soumettre à un ensemble de politiques négociées et adoptées au niveau multilatéral. Parmi eux figurent des acteurs tels que les États-Unis et le Japon, qui disposent d'une influence mondiale considérable. À l'inverse, d'autres pays et groupes de pays tels que la Suisse, la Norvège, le Rwanda, mais aussi l'UE, se sont déclarés favorables à l'élaboration d'un ensemble de dispositions à la fois spécifiques et contraignantes.

Un fort leadership entrepreneurial et structurel sera nécessaire pour convaincre une masse critique d'États des avantages d'un traité sur la pollution plastique doté de dispositions principales spécifiques et contraignantes. Les pays en faveur de l'élaboration d'un tel traité devront activement former des coalitions d'acteurs favorables tout au long des négociations, et avoir recours à des promesses d'aide financière ou d'autres récompenses afin d'élargir progressivement l'adhésion au traité. Pour réussir, les pays pourraient devoir accepter l'adoption d'un traité qui ne bénéficie pas du soutien de tous les États participant aux négociations, même si une telle approche pourrait être critiquée pour son manque d'inclusivité. Pour l'heure, il est difficile de savoir si les gouvernements seraient prêts à adopter un traité ne faisant pas l'objet d'un consensus complet entre tous les États participant aux négociations, même si cette éventualité est prévue dans le règlement intérieur⁷¹.

Toutefois, le leadership entrepreneurial et structurel pourrait s'avérer insuffisant pour obtenir le soutien de la masse critique d'États nécessaire pour faire entrer en vigueur un traité sur la pollution plastique. Comme nous l'avons noté, certains pays pourraient s'opposer à un traité ascendant au motif

qu'il ferait peser l'essentiel de la responsabilité sur les pays affichant le taux le plus élevé de déchets plastiques mal gérés, en exigeant d'eux des engagements beaucoup plus importants. Les négociateurs favorables à un traité contraignant devraient prendre en compte cette asymétrie de la même façon. Un traité comportant une obligation d'interdiction, de réduction ou d'élimination progressive de la production de certains produits plastiques pourrait, par exemple, conduire les acteurs disposant d'un pouvoir de veto dans les pays fabriquant beaucoup de ces produits à faire pression sur leur gouvernement afin qu'il s'oppose à l'adoption du traité, et qu'il refuse de le signer et de le ratifier après son adoption.

Toutefois, un traité doté de dispositions principales spécifiques et contraignantes semble offrir aux négociateurs bien plus de souplesse pour exploiter et gérer les asymétries de structuration du problème qu'un traité ascendant n'énonçant pas de règles mondiales communes. Outre la possibilité d'inclure des restrictions commerciales, ce qui est assez courant dans les accords multilatéraux sur l'environnement traitant de problèmes de pollution, un traité fondé sur une approche descendante permettrait aux négociateurs d'explorer différents compromis et autres stratégies donnant-donnant, par exemple en intégrant une disposition visant à éliminer progressivement certains produits plastiques en échange du financement de l'introduction progressive de normes techniques relatives à la gestion des déchets concernés. L'identification et l'élaboration de ces propositions de compromis constitueraient une tâche essentielle pour les négociateurs d'un traité sur la pollution plastique fondé sur une approche descendante, mais le délai de deux ans envisagé pour les négociations pourrait rendre cet exercice difficile à achever avant l'adoption du traité.

⁷¹ L'expérience d'autres processus d'élaboration de traités reposant sur une approche descendante a montré que la société civile et d'autres acteurs non étatiques peuvent jouer un rôle crucial afin d'obtenir du soutien en faveur de propositions de traités ambitieux au fil du temps, en particulier s'il existe un certain degré de coordination entre les principaux négociateurs et la société civile. Plusieurs exemples montrent également que dans certains cas de figure, il arrive que des pays qui étaient initialement opposés à l'adoption d'un traité changent de position et adhèrent finalement au traité ou à ses dispositions, après son adoption.

Conclusion

Le début des négociations en faveur d'un traité sur la pollution plastique marque un tournant majeur dans la gouvernance mondiale de l'environnement. Au cours des deux prochaines années, les États chercheront à établir une compréhension commune du problème de la pollution plastique et à identifier des mesures permettant de réduire les coûts sociaux, environnementaux et économiques liés à ce type de pollution. Le résultat de ces efforts déterminera dans une large mesure si, dans quelques décennies, la communauté internationale pourra considérer la pollution plastique comme un problème résolu, ou si la pollution plastique viendra s'ajouter aux autres cadeaux indésirables déjà légués par les générations passées et actuelles aux générations futures. En outre, de même que les négociations à venir s'inspireront de précédentes initiatives destinées à résoudre des problèmes mondiaux en s'appuyant sur le droit international, le nouveau traité sur la pollution plastique servira à son tour d'inspiration pour de futures initiatives visant à résoudre d'autres problèmes mondiaux.

Ce rapport a cherché à décrire et à analyser l'un des clivages émergents dans les négociations au sujet d'un nouveau traité sur la pollution plastique : celui du choix entre une approche ascendante ou descendante de l'élaboration du traité. À l'heure où nous rédigeons ces lignes de conclusion, Reuters rapporte que les États-Unis cherchent à former une coalition de pays favorables à ce que le nouveau traité demeure axé sur les efforts individuels de chaque pays, selon un modèle similaire à celui de l'Accord de Paris de 2015 sur le climat, plutôt que d'imposer de nouvelles règles universelles préférées par d'autres grandes nations⁷². Il est donc d'autant plus important d'acquiescer à une vision claire de ce qu'implique le choix entre une approche ascendante ou descendante de l'élaboration du traité.

Dans ce rapport, nous avons étudié le problème sous l'angle de la théorie de l'efficacité des régimes. Il en ressort que le choix de l'approche à adopter dépend de la manière dont est envisagé le problème de la pollution plastique. De fait, le choix entre une approche ascendante ou descendante n'est pas binaire : l'enjeu, en réalité, consiste à déterminer le niveau de spécificité et le caractère contraignant des dispositions principales du nouveau traité. En s'inspirant des enseignements tirés de l'élaboration d'accords multilatéraux existants et de la recherche sur l'efficacité des régimes, le présent rapport a également défendu l'idée qu'un traité sur la pollution plastique doté de dispositions principales assorties de règles et de normes mondiales spécifiques et contraignantes est susceptible de résoudre le problème de la pollution plastique plus efficacement qu'un traité volontaire reposant uniquement sur des mesures nationales. Néanmoins, la faisabilité et l'efficacité finale d'un traité fondé sur une approche descendante dépendront de la capacité de ses partisans à convaincre une masse critique d'États des avantages de l'introduction de nouvelles règles mondiales communes contraignantes. À la veille de la première session du CIN, en novembre 2022, cet aspect semble représenter le principal défi diplomatique auquel seront confrontés les États et les autres acteurs favorables à l'élaboration d'un traité ambitieux sur la pollution plastique.

Alors que le choix entre une approche ascendante ou descendante semble représenter un important clivage émergent dans les négociations en vue d'un traité sur la pollution plastique, il est possible d'opter pour une approche intermédiaire. En effet, certains aspects du problème de la pollution plastique semblent pouvoir être traités plus efficacement au moyen de dispositions principales spécifiques et contraignantes, tandis que d'autres aspects du problème, notamment

ceux pour lesquels il existe de profondes disparités entre les pays, gagneraient à être traités selon une approche plus souple. L'identification des aspects du problème de la pollution plastique qu'il ne convient pas de traiter au moyen d'un ensemble de dispositions principales spécifiques et contraignantes adoptées à un niveau multilatéral constitue un point important à approfondir.

En outre, le choix d'une approche descendante ou ascendante de l'élaboration du nouveau traité sur la pollution plastique n'est pas l'unique facteur qui aura une incidence sur la réussite du traité. Dans quelques décennies, lorsque l'efficacité du traité sur la pollution plastique pourra être évaluée avec du recul, les choix qu'auront effectués tout au long des négociations les États et les autres parties prenantes, en particulier ceux disposant d'un pouvoir de veto, permettront d'expliquer en grande partie l'efficacité du traité. À l'heure où les négociations débutent en Uruguay, il importe également de suivre les positions et les déclarations des acteurs influents et des acteurs susceptibles d'opposer leur veto.

Enfin, le succès du nouveau traité dépendra également de la structure, des dispositions supplémentaires, des dispositifs institutionnels et des clauses finales du nouveau traité. Compte tenu du temps limité prévu pour les négociations du nouveau traité, il semble particulièrement important de mettre en place des mécanismes qui permettent de renforcer progressivement les obligations et la mise en œuvre des dispositions du traité au fil du temps. La conception et l'application, à cette fin, de dispositions concernant l'établissement de rapports, le suivi, la vérification et l'exécution, ainsi que d'interfaces entre science et politique, représentent donc d'importants éléments à examiner.

72 <https://www.reuters.com/world/exclusive-us-seeks-allies-split-emerges-over-global-plastics-pollution-treaty-2022-09-27/>



A UNEP Partner