

Vers un traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations

RAPPORTEURES

Sabine Roux de Bézieux et Nathalie Van Den Broeck

2023-007
NOR : CESL1100007X
Mardi 11 avril 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 11 avril 2023

Vers un traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission Affaires européennes
et internationales

Rapporteuses :
Sabine Roux de Bézieux
Nathalie Van Den Broeck

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 20 septembre 2022 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission Affaires européennes et internationales, la préparation d'un avis *Vers un traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations*. La commission Affaires européennes et internationales présidée par M. Serge Cambou, a désigné Mmes Sabine Roux de Bézieux et Nathalie Van Den Broeck comme rapporteuses.

sommaire

synthèse

Aujourd'hui la pollution plastique est un problème planétaire croissant qui exige une réponse internationale urgente. Ses répercussions, que l'on commence seulement à appréhender, représentent une menace majeure pour la planète.

En effet, l'usage des produits plastiques soulève des enjeux de pollution et de santé majeurs. On estime ainsi qu'aujourd'hui les déchets plastiques représentent 85 % des déchets marins et plus aucun endroit de la planète n'échappe à cette pollution y compris les zones les plus reculées. De même, les pays en développement, bien que leur quantité de déchets par habitant soit moindre, sont devenus les principaux contributeurs de pollution plastique en raison de leur difficulté à gérer les déchets. L'impact de la pollution plastique sur la santé humaine est également une problématique inquiétante. Les études sur ce sujet sont encore insuffisantes mais souvent alarmistes. Les microplastiques et les nano plastiques peuvent pénétrer dans le corps humain.

Aujourd'hui, l'on se retrouve dans une impasse due à son utilisation croissante dans tous les secteurs (transports, emballages, bâtiment...). L'OCDE prévoit que la consommation mondiale de plastique devrait être multipliée par 2,5 d'ici 2060.

Ce problème est peu à peu pris en compte au sein de législations nationales (France, États africains, Union européenne...) mais ne pourra cependant se régler que dans un cadre international. C'est dans ce contexte que l'Assemblée des Nations Unies a adopté le 2 mars 2022 une résolution historique : *Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant.*

Le CESE propose dans cet avis, les conditions pour parvenir à un texte international efficace. Ses préconisations, dont les principales sont exposées ci-dessous, recoupent trois grands axes.

PREMIER AXE : S'ACCORDER SUR DES OBJECTIFS PRÉCIS DANS LE TRAITÉ

PRÉCONISATION #2

Le CESE soutient un **objectif international ambitieux d'élimination de la pollution plastique dans tous les milieux d'ici 2040**. Le CESE demande donc, dans le cadre du Traité, la mise en place d'une trajectoire de mise en œuvre avec des points d'étape tous les trois ans prévoyant notamment une implication des politiques publiques nationales (stratégies d'investissements et de commandes publiques), mais aussi une approche par secteur d'activité. Il interpelle le gouvernement français et l'UE pour évaluer et anticiper la réalisation de cet objectif.

PRÉCONISATION #3

Pour le CESE, afin de réduire la production et la consommation de plastique, il faut intégrer dans le projet de Traité la **notion « d'empreinte plastique »** qui permettra d'évaluer tout au long de son cycle de vie, l'impact réel des produits plastiques sur l'environnement. Celle-ci devra être définie et une méthode d'évaluation et de calcul devra être proposée au sein des annexes techniques.

PRÉCONISATION #4

Pour le CESE, le futur Traité devra fixer des trajectoires visant à **stabiliser à brève échéance puis réduire la production et la consommation plastique mondiale** (actuellement de près de 60 kg par an et par habitant). Les plans d'actions nationaux d'application du Traité devront fixer ensuite des objectifs de mise en œuvre et devront agir en même temps sur les politiques de l'offre. Les moyens de contrôle de l'atteinte de ces objectifs devront être prévus dans ces plans.

PRÉCONISATION #6

Le CESE propose que le Traité définisse la **notion d'économie circulaire appliquée aux produits plastiques et à leurs alternatives** (approvisionnement durable, allongement de la durée d'usage, économie de la fonctionnalité...) et intègre la notion d'éco-conception (économie de matières premières, d'eau et d'énergie, réparabilité, réemploi et recyclage) tout au long du cycle de vie des produits afin de mettre en place ce concept dans les États Parties au Traité.

PRÉCONISATION #7

Pour le CESE, le Traité doit comporter un objectif de **part minimale de plastique recyclé dans les emballages, de l'ordre de 30 % d'ici 2030**, comme proposé par l'Union européenne. Le CESE demande que ce chiffre soit porté à 50 % sur tous les produits d'ici 2050. Pour les États non dotés de systèmes de collecte de déchets, un accompagnement particulier devra être prévu pour atteindre cet objectif. Le Traité devra également intégrer des dispositifs encourageant le réemploi s'inspirant du Pacte vert de l'UE.

PRÉCONISATION #8

Le CESE demande que **l'interdiction de principe des plastiques à usage unique d'ici 2040** soit inscrite dans le Traité. Celle-ci devra faire l'objet d'une annexe technique au Traité qui définira la liste des produits plastiques concernés. Le Traité devrait également prévoir que les stratégies nationales comportent des mesures d'accompagnement pour les producteurs, les salariées et salariés, les consommateurs et consommatrices, et des modalités de contrôle du respect de cette mesure.

PRÉCONISATION #9

Le CESE propose de prévoir dans une annexe au Traité une **liste des groupes d'additifs les plus toxiques et néfastes pour la santé et l'environnement**. Dans cette optique, il demande que le PNUE mette en place une base de données scientifiques sur les plastiques et plus particulièrement sur les additifs, en s'inspirant du règlement européen *REACH*. Il incite à une coopération avec l'IPBES et l'OMS sur ces sujets.

DEUXIÈME AXE : GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DU TRAITÉ

PRÉCONISATION #10

Le CESE soutient le recours à un **Traité international de type Convention spécifique assorti d'annexes techniques**. Ce type de texte permettra de s'entendre sur des objectifs précis au sein du Traité et de le faire évoluer de façon souple grâce à ses annexes techniques. Le protocole de Montréal dont l'efficacité est reconnue, pourrait servir de modèle lors des négociations

PRÉCONISATION #12

Le CESE appelle l'Union européenne à être force de proposition dans le cadre du « **Dialogue informel sur la pollution par les plastiques et le commerce des plastiques écologiquement durable** » de l'OMC afin que des solutions concrètes soient formulées d'ici juin 2023. Il formule les mêmes attentes pour l'Organisation mondiale des douanes.

PRÉCONISATION #14

Le CESE demande que la recherche scientifique soit placée au cœur de la gouvernance du Traité afin de fonder les décisions sur des données objectives, harmonisées et partagées. Le rôle du futur **GIEC des produits chimiques, des déchets et de la pollution**, en cours de création, doit être valorisé dans le futur Traité.

**TROISIÈME AXE : ASSOCIER
LA SOCIÉTÉ CIVILE ET OBTENIR LES
FINANCEMENTS NÉCESSAIRES POUR
LA TRANSITION, LES TERRITOIRES
ET LES POPULATIONS LES PLUS
VULNÉRABLES**

PRÉCONISATION #1

Le CESE demande que la société civile organisée, dont le rôle a été décisif en amont du projet de Traité, soit effectivement associée à la deuxième réunion du Comité international de négociations à Paris en **juin 2023**. Le CESE demande à la France **d'organiser un événement parallèle (« side event »)** pour permettre à la société civile d'y présenter ses préconisations.

PRÉCONISATION #15

Le CESE soutient la proposition de l'Union européenne d'instaurer un forum des parties prenantes lors de chaque session du comité de négociation du Traité. Ce forum devrait participer aux travaux de négociation - dans une forme à déterminer - pour apporter une contribution, par exemple sur la trajectoire de mise en œuvre, sur les modalités d'actualisation des annexes, sur les mesures d'accompagnement des pays en développement.

PRÉCONISATION #17

Le CESE préconise la **mise en œuvre d'un fonds ad hoc**, créé sur le modèle du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal et incite les États à définir une trajectoire financière jusqu'en 2060 afin de sanctuariser les efforts financiers qu'ils sont prêts à consentir dans ce domaine. La contribution des États pourrait être calculée sur la base de leur utilisation annuelle de plastique.

PRÉCONISATION #18

Le CESE réitère sa demande d'un respect des engagements des États et notamment de la France pour atteindre **l'effort de 0,7 % consacré à l'aide au développement et recommande d'en affecter une partie pour la lutte contre la pollution plastique**. Ces budgets devront notamment servir à l'accompagnement des pays en développement dans leur lutte contre la pollution plastique (programme de soutien aux États et collectivités locales dans la collecte, tri, traitement des déchets, aide aux travailleurs et travailleuses du secteur informel...).

PRÉCONISATION #20

Afin d'accompagner la mise en œuvre internationale de l'économie circulaire, le CESE considère que la **Responsabilité Élargie du Producteur (REP)** et le principe du pollueur payeur doivent être inscrits dans le futur Traité. Cet outil est en effet particulièrement adapté à la gestion du plastique et responsabilise l'ensemble de la filière. La mise en œuvre d'un tel dispositif dans les pays en développement devra faire l'objet d'un accompagnement spécifique.

introduction

Le plastique est un paradoxe. Bien que devenu incontournable dans nos vies et parfois irremplaçable, ce matériau est, en effet, de plus en plus remis en cause.

Largement plébiscité, car synonyme de praticité, d'adaptabilité, de faible coût, d'une applicabilité dans de nombreux domaines (emballages, transports, bâtiment, médecine et hygiène...), la perception de ses bénéfices a changé. En effet, la prise de conscience de ses externalités négatives sur l'environnement, tout particulièrement dans le milieu marin, mais aussi sur la santé, a conduit nos sociétés à s'interroger sur leurs capacités à gérer les conséquences de ses usages (traitement des déchets, pollutions...).

C'est dans ce contexte que l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, qui réunissait 175 États, a adopté la résolution *Mettre fin à la pollution plastique ; vers un instrument international juridiquement contraignant* du 2 mars 2022 qui ouvre la voie à la négociation d'un Traité mondial d'ici 2024.

Le CESE a accueilli avec enthousiasme ce projet. L'ambition de la société civile organisée est affichée : éradiquer les effets négatifs des produits plastiques et tout particulièrement la pollution dans tous les milieux qu'ils engendrent, sans toutefois faire le procès du plastique dans son ensemble.

Afin de contribuer aux négociations en cours du futur Traité international, le CESE formule 20 préconisations concernant l'ensemble du cycle de vie du plastique, sa production, son utilisation et son élimination. Il s'agit également de nourrir les positions de l'UE qui négocie actuellement au nom de ses 27 États membres, dont la France.

Dans cet avis, le CESE rappelle que la pollution plastique est un problème planétaire croissant qui exige une réponse internationale urgente. Il identifie des voies et moyens pour parvenir à un texte international efficace, puisque la résolution précitée représente une initiative historique pour agir. Au sein de ce Traité, le CESE propose ainsi de fixer des objectifs ambitieux comme l'élimination de la pollution plastique d'ici 2040, la reconnaissance de la notion « *d'empreinte plastique* », des objectifs de stabilisation puis de réduction de la production et de la consommation, une réflexion systématique sur nos usages actuels des produits plastiques, le soutien aux produits alternatifs durables, le développement de l'éco-conception et de l'économie circulaire ou encore des interdictions ciblées (plastiques à usage unique et additifs nocifs pour l'environnement). Le CESE demande que la science soit placée au cœur des réglementations pour développer des outils et méthodes harmonisés.

Le CESE prend également parti sur la forme du Traité et milite pour l'adoption d'une convention spécifique avec annexes, voie la plus appropriée pour rendre le Traité juridiquement contraignant. De même, pour que cet engagement international soit effectif, il recommande de s'appuyer sur les parties prenantes et notamment sur la société civile organisée, très présente pour faire émerger ce thème dans les débats internationaux. Dans cette optique, le CESE propose la mise en place d'un Forum des Parties prenantes qui serait associé aux différents comités de négociation.

PARTIE 01

La Pollution plastique, un problème planétaire croissant qui exige une réponse internationale urgente

A. Des enjeux de pollution et de santé

La pollution plastique, qualifiée de « *bombe à retardement* » par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques (OPECST)¹, est une crise planétaire dont les répercussions, que l'on commence seulement à appréhender, représentent une menace majeure pour la biodiversité, le climat et la santé humaine.

1. Un enjeu de pollution planétaire

Le plastique, création purement humaine, est devenu en moins de cent ans, le troisième matériau le plus fabriqué au monde après le ciment et l'acier et sa production devrait doubler d'ici 2050². Celle-ci est cependant vouée à un usage éphémère. Ainsi, 81 % des produits fabriqués en plastique finissent en déchets en moins d'un an³. Pour la seule année 2019, l'OCDE a évalué

que pour 460 millions de tonnes produites, 353 millions de tonnes sont devenues des déchets.

Au vu de leur quantité annuelle et de leur nature et des insuffisances de leur traitement, l'ensemble de la planète est incapable de faire face aux conséquences de leur usage. Parmi ces déchets, seuls 9 % ont été recyclés, 19 % ont été incinérés et près de la moitié ont fini dans des décharges contrôlées⁴. À titre d'illustration, la durée de vie d'une bouteille en plastique est estimée entre 100 et 1 000 ans⁵.

Ces flux de déchets plastiques viennent rejoindre les stocks déjà accumulés dans les milieux aquatiques. On estime qu'aujourd'hui les déchets plastiques représentent 85 % des déchets marins⁶.

1 *Pollution plastique : une bombe à retardement ?*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques (OPECST), décembre 2020.

2 Même rapport.

3 *Atlas du plastique - Faits et chiffres sur le monde des polymères synthétiques*, réalisé en partenariat par la Fabrique écologique et Break Free From Plastic, mars 2020.

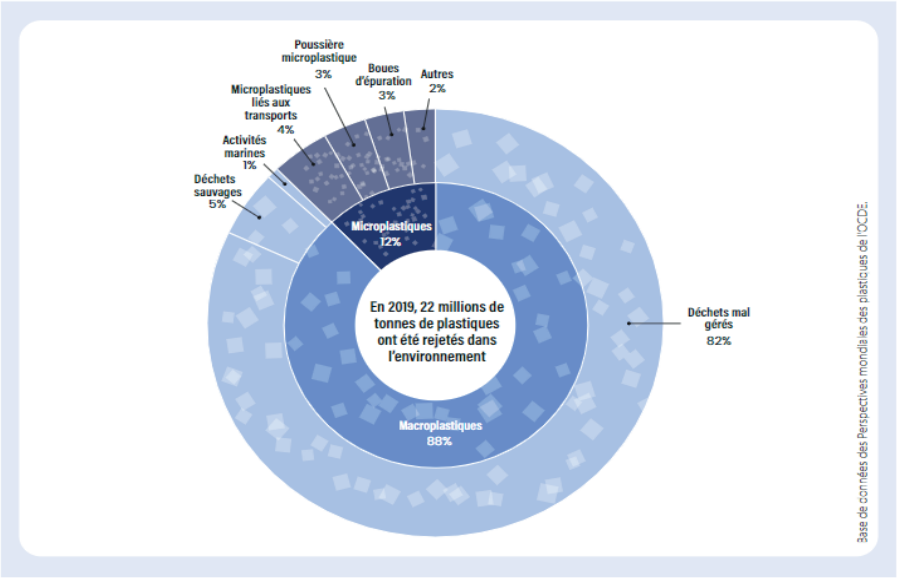
4 Les fuites de plastiques dans l'environnement représenteraient ainsi 22 millions de tonnes en 2019 répartis entre 82 % de macroplastiques et 12 % de microplastiques, des particules d'une taille inférieure à 5 millimètres.

5 <https://www.futura-sciences.com/>.

6 Rapport *De la pollution à la solution : une évaluation mondiale des déchets marins et de la pollution plastique*, PNUE, octobre 2021.

GRAPHIQUE 1 : LA QUANTITÉ DE MACROPLASTIQUES ET DE MICROPLASTIQUES REJETÉS DANS L'ENVIRONNEMENT EN 2019

Graphique 5 . La quantité de macroplastiques et de microplastiques rejetés dans l'environnement dans le monde est estimée à 22 millions de tonnes
 Pourcentage du total des rejets de plastiques dans l'environnement, 2019



Source : Base de données des Perspectives mondiales des plastiques de l'OCDE

Plus aucun endroit de la planète n'échappe à cette pollution. Cinq grandes gyres⁷ abritant des zones de concentration maximale de plastiques ont été identifiées : Pacifique nord et sud, Atlantique nord et sud et Océan Indien. Les déchets plastiques sont également présents dans les zones les plus reculées (profondeurs océaniques, océan Arctique⁸, déserts...). On peut ainsi mentionner des microplastiques aéroportés qui ont été trouvés dans des régions glaciaires, où ils pourraient

contribuer à accélérer le réchauffement climatique en absorbant la lumière et diminuant l'albédo des surfaces enneigées. Au-delà des milieux naturels, on peut rappeler les impacts des plastiques sur le tissu urbain avec des villes confrontées à une pollution ingérable⁹.

Les pays en développement, bien que leur quantité de déchets par habitant soit moindre¹⁰, sont devenus les principaux contributeurs de pollution plastique en raison de leur difficulté à gérer les

7 Les gyres sont des zones dans les océans, où différents courants marins convergent les uns vers les autres et où se forment d'énormes tourbillons permanents. Au centre de ces systèmes, des milliers de tonnes de détritus en plastique.

8 La quantité de déchets observés dans les zones arctiques a été multipliée par 20 lors des 10 dernières années.

9 RDC : Kinshasa noyée sous une mer de déchets plastiques, Le Monde, janvier 2023.

10 156 kg pour l'OCDE et de 39 kg pour les pays non-OCDE.

déchets. La Chine, l'Indonésie, la Thaïlande, les Philippines et le Vietnam seraient ainsi responsables de plus de la moitié des déchets plastiques aboutissant dans les océans. Dans les pays développés, pourtant dotés d'infrastructures de gestion de déchets efficaces¹¹, la situation reste également problématique¹².

Cette pollution, outre ses difficultés de traitement, est une bombe à retardement, car elle est en grande partie invisible, et donc insoupçonnable. Si l'on peut constater à l'œil nu la présence de macroplastiques (supérieurs à 5 mm), les microplastiques (inférieurs à 5 mm) et nanoplastiques (entre 1 nm et 1 µm) sont une « *pollution insidieuse* »¹³. En effet, en vieillissant le plastique se fragmente en particules qui se disséminent dans l'environnement, agissent sur la biodiversité et sur les organismes vivants. Dans le milieu marin, il se retrouve dans les chaînes alimentaires et représente des dangers pour les animaux marins (ingestion, étouffement, transport d'éléments pathogènes...).

L'impact des déchets plastiques sur les écosystèmes du sol, est également préoccupant, avec une quantité de plastiques présents entre 4 et 23 fois plus élevée que

celle présente dans les océans¹⁴. En effet, les plastiques stockés dans les zones d'enfouissement libèrent des substances potentiellement toxiques dans le sol et l'eau, se désintègrent en micro et nanoparticules. Ils peuvent ainsi interagir avec la faune du sol ce qui impacte la santé et peut menacer *in fine* la sécurité alimentaire. Les eaux usées sont également propagatrices de particules plastiques qui peuvent persister dans les boues résiduaires, souvent utilisées en épandage dans les champs. Ces questions ont pourtant fait l'objet de peu de recherches.

Il faut également souligner que la production de plastiques dans le monde est fortement émettrice de CO₂ : 56 milliards de tonnes eq CO₂ d'ici 2050¹⁵.

2. Un enjeu de santé

L'impact de la pollution plastique sur l'environnement est une problématique progressivement prise en compte. Toutefois, les rares études, encore insuffisantes, sont pour la plupart alarmistes sur les impacts sur la santé humaine.

À chaque étape de son cycle de vie, le plastique peut en effet présenter des risques pour la santé humaine. Dès la phase de production, les

11 Sur les 29 millions de tonnes de déchets collectés dans l'Union européenne en 2018, 24,9 % ont été enfouis, dont 900 000 tonnes en France (32,5 %).

12 D'après les données du dossier *Déplastifier le monde* (https://popsciences.universite-lyon.fr/le_mag/un-encombrant-dechet/?cn-reloaded=1), l'Europe produit annuellement 69,3 millions de tonnes de déchets plastiques, dont 5 % sont considérés comme mal gérés (c'est-à-dire non collectés, jetés sur la voie publique, ou mis en décharge incontrôlée), là où l'Asie produit 121,7 millions de tonnes, dont 48,8 % sont mal gérés. De plus, les trois fleuves les plus émetteurs de déchets plastiques dans les océans (Pasig, Klang, Uluas), se trouvent dans des pays asiatiques.

13 Terme employé par l'OPECS.

14 Source : *Atlas du plastique*, déjà cité.

15 Chiffres issus de l'*Atlas du plastique*, mars 2020. Le plastique pourrait nécessiter ainsi entre 10 et 13 % du budget carbone restant si l'on veut limiter la hausse des températures à 1,5°C.

polymères sont mélangés à des additifs. Ces derniers, bien que nécessaires pour donner au plastique sa résistance et sa forme peuvent présenter des risques. Les études scientifiques récentes¹⁶ estiment ainsi qu'environ 25 % des 6 000 à 10 000 additifs utilisés seraient potentiellement dangereux.

Le deuxième type d'impact sur la santé humaine est celui lié à l'usage des plastiques et à notre consommation. En effet les microplastiques et les nano plastiques (entre 50 et 100 micromètres) peuvent pénétrer dans le corps humain par ingestion ou par inhalation, ou pénétrer par la peau pour les nanoparticules. Un rapport du WWF de 2019, estime que chaque individu avalerait « 2 000 particules de plastiques par semaine équivalent à 5 g de plastiques soit le poids d'une carte bancaire¹⁷ ». La contamination se fait également via la chaîne alimentaire¹⁸.

L'exposition des consommateurs et consommatrices aux additifs chimiques peut également être importante par l'intermédiaire des matériaux à base de plastique (emballages pour les aliments, matériaux de construction, jouets...). Selon une étude réalisée en 2021¹⁹, 25 % des jouets pour enfants contiennent des produits chimiques dangereux. L'exposition aux perturbateurs endocriniens contenus dans les plastiques pourrait conduire à diverses pathologies

humaines, notamment certains cancers, diabète, troubles de la reproduction...

De manière générale les plastiques, en particulier les microplastiques, sont suspectés de pouvoir héberger des agents pathogènes microbiens²⁰. Une étude récente de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) a conclu que les microplastiques de polyéthylène (PE) modifient le microbiote intestinal *in vitro*. Elle constate une augmentation de bactéries pouvant être néfastes et une diminution de bactéries bénéfiques pour la santé²¹.

Par ailleurs, la pollution plastique contribue à la pollution atmosphérique par les micro et les nano plastiques et entraîne d'éventuels effets sur la santé humaine liés à l'inhalation de ces plastiques. De plus, la combustion à ciel ouvert des plastiques entraîne le rejet de substances chimiques toxiques et de particules (dioxines, furanes, mercure...), menaçant particulièrement les onze millions de travailleurs et travailleuses du secteur informel qui manipulent les déchets à travers le monde.

Le plastique se retrouve également dans la poussière, notamment via les textiles et les fibres. Il peut pénétrer dans l'appareil respiratoire des humains et des animaux, et dans les aliments et plus généralement tout l'environnement.

16 Etudes *Enabling a circular economy for chemicals in plastics*, Nicolo Aurisano, www.sciencedirect.com, mai 2021 et *Deep dive into plastic monomers, additives and processing aids*, Helen Wiesinger, *Environmental Science and Technology*, juin 2021.

17 Océan plastique, *Enquête sur une pollution globale*, Nelly Pons, Actes sud, 2020.

18 Plus inquiétant encore pour la première fois, on trouve aussi du plastique dans notre sang comme l'a révélé une étude de l'université libre d'Amsterdam en mars 2022. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412022001258?via%253Dihub>.

19 Nicolo Aurisano and others, *Chemicals of concern in plastic toys*, *Environment International*, vol. 146, janvier 2021.

20 Valentin Foulon and others, *Colonization of polystyrene microparticles by Vibrio crassostreae : light and electron microscopic investigation*, *Environmental Science and Technology*, vol. 50, no. 20, octobre 2016.

21 *Quand les microplastiques s'installent à la table du microbiote des petits et des grands*, www.inrae.fr, octobre 2022.

Selon les estimations, environ six des vingt kilos de poussière produits par un ménage moyen chaque année sont constitués de microplastiques. Dans l'air, on estime, par ailleurs, que 3 à 7 % des matières particulaires sont constituées d'usure de pneumatiques²².

Mais, ces études sont encore parcellaires et doivent être poursuivies afin d'évaluer les effets sur la santé des humains de la pollution plastique, y compris par les microfibres et autres microparticules de plastique. Suite à une étude de 2019, l'Organisation mondiale de la santé (OMS)²³ a par exemple conclu que *« les microplastiques présents dans l'eau de boisson ne semblent pas présenter de risques pour la santé, du moins aux niveaux actuels mais que la question doit être approfondie »*. L'impact des plastiques sur la santé des femmes est également mal connu, alors que, d'un point de vue biologique, leur métabolisme a une plus grande capacité d'accumulation de contaminants liposolubles, dont de nombreuses toxines présentes dans les plastiques, comme les phtalates. Une attention particulière doit être portée à cette question.

Face à la production et à la consommation exponentielle de plastiques et à ses conséquences sur notre environnement et notre santé, il est urgent et indispensable que notre société accélère les analyses de l'évaluation des risques liés au plastique et prenne les mesures nécessaires, en se référant notamment au principe de précaution. Consacrée par la Déclaration de Rio²⁴ de 1992, et introduit dans la Constitution française par la Charte de l'Environnement en son article 5, cette disposition expose que *« malgré l'absence de certitudes, à un moment donné, dues à un manque de connaissances techniques, scientifiques ou économiques, il convient de prendre des mesures anticipatives de gestion de risques eu égard aux dommages potentiels immédiats et futurs sur l'environnement et la santé »*. En cas de connaissances scientifiques avérées, le principe de prévention pourrait quant à lui être mis en œuvre. Le recours et la mise en œuvre de ces principes nécessiteront d'être débattus dans le cadre du projet de Traité sur les plastiques afin d'y être insérés.

²² Pour Andreas Stohl, de l'Institut norvégien de recherche sur l'air, un pneu perd en moyenne 4 kg de microplastiques au cours de sa vie (*Étude Atmospheric transport is a major pathway of microplastics to remote regions*, *Nature communications*, juillet 2020).

²³ L'OMS appelle à renforcer la recherche sur les microplastiques et à prendre des mesures énergiques contre la pollution par le plastique, Communiqué de presse de l'OMS, août 2019.

²⁴ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement principes de gestion des forêts, juin 1992.

B. L'impasse d'une utilisation croissante insoutenable pour la planète

1. « Les plastiques » : diversité des matières et usages actuels (transports, emballages, santé...)

Les « *plastiques* » ou « *matières plastiques* » sont des polymères²⁵ auxquels des additifs ou d'autres substances peuvent être ajoutés et qui sont capables de servir de composant structurel de matériaux et d'objets finaux²⁶. Cette définition reflète bien leur polyvalence. En effet, ils présentent une très grande diversité de structures, de tailles, de propriétés et d'usages en mesure de répondre aux attentes

de nombreux secteurs économiques et aux usages des consommateurs et consommatrices. Ce matériau, apparu au XIX^{ème} siècle²⁷ et produit à grande échelle après la Seconde Guerre mondiale a vite conquis toute la planète.

Peu à peu, les formules chimiques se sont diversifiées. Il existe aujourd'hui sept grandes familles de plastiques ou résines²⁸ représentant *in fine* près de 45 000 sortes de plastiques²⁹, ce qui complexifie les opérations de tri et de recyclage.

25 « Les polymères (étymologie : du grec *polus*, plusieurs, et *meros*, partie) constituent une classe de matériaux. D'un point de vue chimique, un polymère est une substance composée de macromolécules et issue de molécules de faible masse moléculaire », définition wikipedia.

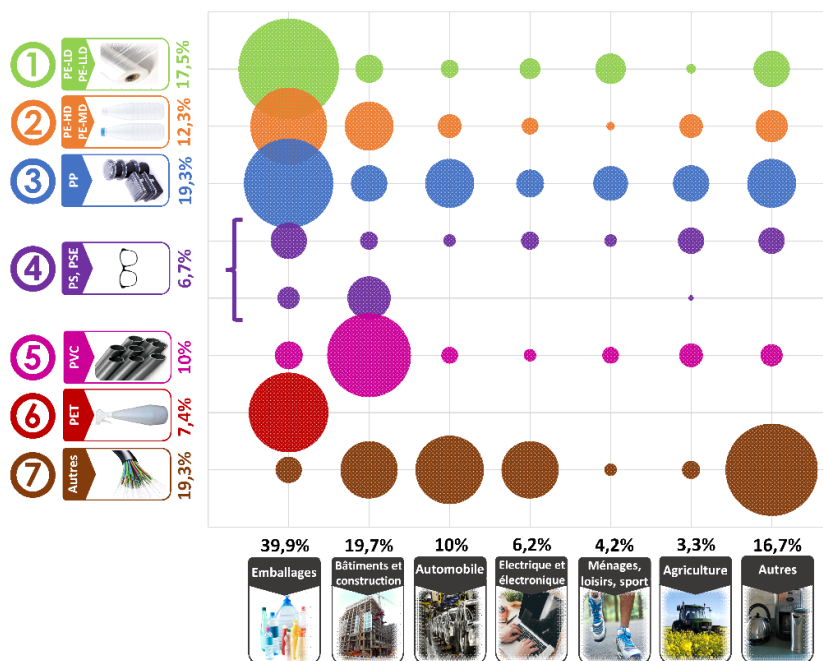
26 Règlement UE n°10/2011, janvier 2011.

27 La « *parkésine* », ancêtre du plastique, a été présentée à l'exposition universelle de Londres en 1862.

28 PET : Polyéthylène Téréphtalate (plastique le plus répandu dans les emballages alimentaires) ; HDPE : Polyéthylène Haute Densité (bouteilles de produits ménager) PVC : Polychlorure de Vinyle (rigide ou souple, utilisé pour emballer le fromage et la viande) ; LDPE : Polyéthylène Basse Densité (sacs et emballages plastiques) ; PP : Polypropylène (résistant à la température, récipients alimentaires, emballages médicaux, pièces pour voitures), PS : Polystyrène (dur et cassant, emballages alimentaires mais aussi le mobilier, les jouets...), et tous les autres types « *Others* ».

29 Audition de Nathalie Gontard, Directrice de recherche à l'INRAE, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 11 octobre 2022.

SCHEMA 1 : UTILISATION DES RÉSINES SELON LES USAGES (UE)



① Sacs réutilisables, barquettes et contenants, film agricole (PE-LD), emballages alimentaires (PE-LLD), etc.

③ Emballages alimentaires, emballages pour sucreries et collations, bouchons articulés, tuyaux, pièces automobiles, etc.

⑤ Cadres de fenêtres, revêtements de sols et de murs, tuyaux, isolation de câbles, tuyaux d'arrosage, piscines gonflables, etc.

⑦ Fibre optique, écrans tactiles, revêtement, implants médicaux, etc.

② Jouets, bouteilles de lait, bouteilles de shampoing, tuyaux, articles ménagers (PE-HD), etc ...

④ Montures de lunettes, gobelets en plastique, boîte à œufs (PS), emballages, isolation des bâtiments (PS-E), etc.

⑥ Bouteilles d'eau, de jus de fruits, de soda, pulvérisateurs, etc.

Source : Pollution plastique : une bombe à retardement – rapport au nom de l'office des choix scientifiques et technologiques (décembre 2020)

Au cours des cinquante dernières années, les plastiques, grâce à leurs propriétés (diversité des formes, couleurs, souplesse ou rigidité, légèreté, résistance et durée de vie...) ont contribué à de nombreuses innovations. Sur la période 2010-2019, la croissance d'utilisation de plastique a été 40 % plus rapide que celle du PIB. Par habitant et par an, sa consommation serait en 2019 de 156 kg au sein de l'OCDE et de 39 kg dans les pays non-OCDE³⁰, avec une moyenne mondiale d'environ 60 kg par personne.

Grâce à leur faible coût de fabrication, ils sont omniprésents dans l'industrie. Aujourd'hui, plus aucune filière, ni produit de consommation courante, « n'échappe » au plastique, comme le montre le schéma ci-dessus.

Le premier secteur utilisateur est celui des emballages (39 % de la consommation au niveau de l'UE)³¹. En effet, le plastique, matériau léger, permet de réduire les émissions de CO₂ notamment dans les phases de transport et présente une grande praticité, protège les aliments, renforce la sécurité et l'hygiène et allonge la durée de conservation. Il limite ainsi le gaspillage alimentaire et évite des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre (GES)³². Pourtant, ces mêmes emballages alimentaires représentent près de la moitié de la pollution plastique visible dans l'environnement a servi à emballer des produits agroalimentaires³³. Les emballages agroalimentaires sont particulièrement problématiques car ce sont souvent des produits multicouches

constitués de matières plastiques différentes et difficilement séparables. Ce sont essentiellement des polypropylènes (PP), polyéthylènes (PE) et polyéthylène téréphtalate (PET), dont les méthodes de recyclage sont différentes.

Le bâtiment est le deuxième secteur d'utilisation (19,7 %) avec un recours toujours accru à des équipements en polychlorure de vinyle (PVC) au sein des constructions : isolation thermique, plomberie, portes et fenêtres...

Le secteur des transports est également un important consommateur (10 % pour le seul secteur automobile, avec des PP et une grande diversité de plastiques) notamment pour des raisons d'allègement des véhicules, ce qui a permis de faire baisser les consommations et donc les émissions de CO₂. Aujourd'hui, on estime que dans l'automobile, les plastiques représentent environ 20 % du poids total d'un véhicule (250 à 300 kg de plastique par voiture). Dans le secteur aéronautique, depuis les années 1970, la quantité de plastique présente dans un avion est passée de 4 % à 50 % environ. De même dans le transport maritime, les plastiques renforcés par des fibres (verre ou carbone) sont de plus en plus utilisés, ces matériaux présentant la caractéristique de ne pas rouiller et d'être moins altérés par l'eau de mer, espaçant ainsi les cycles de maintenance et réduisant les coûts d'exploitation.

Les plastiques sont également des matières essentielles pour la production **d'équipements électriques et électroniques** avec des durées de vie variables selon les produits.

30. *Global Plastic Outlook, vol. 1*, OCDE, mars 2022.

31 158 millions de tonnes produites en 2018.

32 Audition de Jean-Yves Daclin, Directeur de Plastic Europe, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 8 novembre 2022.

33 Audition de Nathalie Gontard, Directrice de recherche à l'INRAE, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 11 octobre 2022.

Dans **le secteur de l'habillement**, les fibres synthétiques³⁴ se sont imposées et représentent aujourd'hui deux tiers du marché des fibres textiles. Aujourd'hui la durée d'usage moyen d'un vêtement serait de l'ordre de deux à dix ans en fonction du type d'article³⁵, chiffre en constante diminution avec le développement de la mode éphémère dite « *fast fashion* », ce qui amplifie la hausse de déchets.

Enfin, dans **le domaine de la santé**, les plastiques ont permis l'élaboration de dispositifs médicaux, seringues, cathéters, poches physiologiques, respirateurs, prothèses qui sont indispensables au secteur médical, car ils permettent de garantir la sécurité et l'hygiène. À l'heure actuelle, il n'existe pas de matériau de substitution viable au plastique et diffusable à grande échelle dans ce secteur.

D'une façon générale, les producteurs de plastique³⁶ dressent un bilan très positif de l'usage du plastique « *atout bas carbone* »³⁷ à l'origine de réduction d'émissions de CO₂³⁸ notamment grâce à l'allègement des véhicules³⁹. À l'opposé plusieurs auditionnés ont

remis en cause cette approche par le bilan carbone, au profit de la notion se voulant plus complète « *d'empreinte plastique*⁴⁰ » intégrant les conséquences du plastique sur l'environnement.

2. Une utilisation démultipliée du plastique qui crée un modèle « insoutenable »⁴¹ pour la planète

D'après l'OCDE⁴², la consommation mondiale de plastique devrait être multipliée par 2,5 d'ici 2060. Elle passerait ainsi de 460 millions de tonnes en 2019 à 1 231 millions de tonnes en 2060, en raison notamment des perspectives de croissance démographique et économique. Les pays de l'OCDE devraient rester les plus gros consommateurs de plastiques par habitant, en 2060, avec une moyenne de 238 kg/habitant en 2060, les États-Unis restant les premiers consommateurs de plastiques avec 415 kg/habitant. Dans les pays non-OCDE, la consommation s'élèvera en 2060 à 77 kg/habitant, la hausse devant surtout concerner l'Asie (x3) et l'Afrique subsaharienne (x6).

34 Polyester, acrylique, nylon, élasthanne....

35 *Nous sommes à la traîne sur le recyclage des vêtements*, Mathieu Barrère, site Slate.fr, juillet 2020.

36 Audition de Jean-Yves Daclin, Directeur de Plastic Europe, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 8 novembre 2022.

37 *Le plastique, l'atout bas carbone*, brochure Polyvia, mars 2022.

38 « *Les émissions de CO₂ réduites grâce aux plastiques pendant leur phase d'usage sont 5 à 9 fois plus élevées que les émissions nécessaires à leur production et leur fin de vie* », auditions de Jean-Yves Daclin, Directeur de Plastic Europe, et de Marc Madec, Directeur du développement durable de Polyvia, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 8 novembre 2022.

39 Pendant leur phase d'usage de 5 à 9 fois plus que les émissions nécessaires à leur production.

40 Expression utilisée lors de l'audition de Nathalie Gontard, Directrice de recherche à l'INRAE, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 11 octobre 2022.

41 Expression utilisée par l'OCDE qui prévoit que l'absence de mesures ambitieuses pour réduire la pollution plastique conduira à un futur insoutenable, *Perspectives mondiales des plastiques – scénario d'action à l'horizon 2060*, juin 2022.

42 Même source.

Les projections sur les volumes de déchets plastiques sont particulièrement préoccupantes. Ils devraient tripler et atteindre plus d'un milliard de tonnes en 2060 notamment à cause de la croissance rapide des économies africaines et asiatiques et du rythme insuffisant de mise en place d'infrastructures de traitement des déchets dans ces pays. À cette échéance, deux tiers des déchets plastiques seront produits dans les pays non-membres de l'OCDE. La moitié des déchets serait toujours enfouie et moins d'un cinquième serait recyclé. Quant aux émissions de gaz à effet de serre liées au cycle de vie des plastiques, elles devraient plus que doubler, passant à 4,3 gigatonnes eq. CO₂. D'autres effets liés au cycle de vie des plastiques, comme la formation d'ozone, l'acidification et la toxicité humaine, pourraient également plus que doubler.

Le modèle économique et industriel n'est donc plus tenable, une grande partie des États étant déjà incapables de retraiter leurs déchets. Certains territoires comme les départements et collectivités d'outre-mer seront particulièrement touchés en raison d'absence de solution locale de traitement et d'interdiction d'exportation des déchets. L'omniprésence du plastique a rendu notre planète dépendante et le changement de paradigme sera complexe.

Sur le plan économique, le plastique représente un poids conséquent et fait vivre de nombreuses personnes à travers le monde. La Chine assure désormais plus du quart de la production. Pour l'Europe, deuxième producteur mondial, le plastique est un employeur important

(1,5 millions de salariées et salariés pour 52 000 entreprises), un chiffre d'affaires de plus de 400 milliards d'euros et 14,4 milliards d'euros d'excédent commercial⁴³. En 2050, l'industrie des plastiques pourrait représenter 20 % de la consommation mondiale de pétrole⁴⁴ contre 4 % actuellement, un débouché stratégique pour une matière première de plus en plus contestée.

Sans prendre aucune mesure, et si l'on s'en réfère aux scénarios de l'OCDE, le futur sera « *insoutenable* ». Le plastique qui était, au début du XX^{ème} siècle, synonyme de progrès et d'innovations technologiques nombreuses est devenu ingérable du fait de notre incapacité collective à en empêcher les fuites dans l'environnement.

En effet, peu à peu, production des plastiques et capacité de traitement des déchets se sont décorrélés notamment dans les pays en développement. L'Agence française de développement (AFD)⁴⁵ a ainsi constaté que, dans les pays où elle intervient, 93 % des déchets n'y sont pas traités de façon adaptée. Pour autant le changement de modèle dans la gestion des déchets plastiques, outre ses impacts environnementaux et sanitaires, peut être porteur d'espoir et d'emplois. Pour l'AFD, les emplois créés pour 10 000 tonnes de déchets traités sont de 2,4 pour l'enfouissement, 6,6 pour le compostage et 115 pour le recyclage.

Le modèle globalisé qui s'est mis en place, c'est-à-dire la production par les pays de l'OCDE et la Chine, puis l'export des matières (et d'une partie des déchets) vers les pays en développement, n'est pas non plus soutenable. En effet de

43 *Plastics the Facts*, <https://plasticseurope.org>, octobre 2022.

44 *Océan Plastique*, Nelly Pons, Actes Sud, 2020.

45 Entretien avec l'Agence française de développement (AFD) devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 7 décembre 2022.

nombreux pays en développement (PED), déjà submergés par les plastiques, ne sont plus en mesure d'accueillir le traitement des déchets sur leurs territoires. Depuis quelques années, de nombreux États asiatiques refusent l'importation de ces matières.

De même, certains armateurs européens ont récemment renoncé à transporter des déchets

plastiques⁴⁶, dont la majorité partait des États-Unis, du Royaume-Uni et des Pays-Bas pour atterrir en Asie, notamment en Indonésie et au Vietnam. Le plastique, présent partout sur la planète, est devenu une matière synonyme de pollution et d'une société de consommation excessive dont de moins en moins d'acteurs semblent vouloir assumer les conséquences liées à son usage.

C. Un problème mondial peu à peu pris en compte qui ne pourra se régler que dans un cadre international

1. Une multiplication des législations nationales dédiées au plastique qui se heurtent parfois à des difficultés d'application

De nombreux États, répartis sur tous les continents, ont adopté des législations pour lutter et restreindre la pollution plastique. Une distinction peut être établie entre deux types de pays : les États développés dotés de systèmes plus efficaces de traitement des déchets et les pays en développement, souvent obligés d'adopter des mesures très restrictives, n'étant pas en mesure de traiter eux-mêmes leurs déchets. Dans ces derniers, l'absence d'industries nationales de production plastique a cependant facilité leur adoption, même si elles sont néanmoins parfois complexes à mettre en œuvre (économie parallèle, manque de financements...).

Parmi les pays en développement, ceux d'Amérique latine et du continent africain, sont particulièrement impliqués. En Afrique, on compte 34 États, relevant tant de régimes démocratiques qu'autoritaires, ayant adopté à ce jour des législations de lutte contre le plastique⁴⁷ qui, pour certaines, s'accompagnent parfois de politiques très répressives. Parmi les dispositifs les plus engagés, on peut citer le Rwanda, l'Afrique du Sud ou encore le Kenya. En revanche, certains États n'ont que des réglementations partielles (ex : Égypte, Lybie...) ⁴⁸ quand d'autres n'ont aucune loi sur la gestion des déchets solides (Guinée, Soudan...).

46 CMA CGM va arrêter de transporter des déchets plastiques, *Mer et Marine*, février 2022.

47 La multiplication de lois nationales pour lutter contre la pollution plastique en Afrique, www.droitdelenvironnement-pour-lafrique.com, juin 2019.

48 Ces États réglementent uniquement l'élimination des plastiques au niveau national à travers le régime juridique des déchets solides et des ordures ménagères.

L'exemple du Rwanda, l'un des pays pionniers, est significatif, avec une interdiction des sacs en plastique dès 2008, fondée sur le principe de précaution. La loi n° 57/2008 du 10 septembre 2008 relative à l'interdiction de fabrication, d'importation, d'utilisation et de vente de sacs en polyéthylène au Rwanda fixe une interdiction générale des sachets plastiques et institue des peines allant de l'amende à la peine de prison. Le Rwanda a même prévu un échange des sacs en matière plastique à l'arrivée à l'aéroport de Kigali. Cependant lors de l'audition au CESE, cet État a fait part des difficultés de mise en œuvre de cette législation, ses voisins directs (République Démocratique du Congo) n'ayant pas ce type de législation. Concernant les lois kényanes (2007 et 2011), autre État en pointe, elles prévoient également des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre ans, tout comme la loi sénégalaise (2015)⁴⁹ qui interdit les sacs plastiques.

Le CESE a également auditionné, dans le cadre de cet avis, le CESE du Maroc. Ce pays a mis en place plusieurs lois sur la gestion des déchets, l'interdiction des sacs plastiques (fabrication, utilisation, importation). Ses représentants ont souligné la nécessité d'un accompagnement des populations les plus vulnérables et une prise en compte de la dimension sociale de cette transition, pour que la loi soit bien appliquée et efficace.

L'Asie est le continent le plus générateur de pollution plastique. En 2022, les cinq pays responsables de plus de la moitié des déchets plastiques sont tous situés sur le continent asiatique : la Chine, l'Indonésie, la Thaïlande, les Philippines et le Vietnam⁵⁰.

Plus que des législations complètes sur le cycle de vie du plastique, les pays asiatiques ont agi pour restreindre ou interdire l'importation des déchets plastiques sur leurs sols, venant pour l'essentiel d'Europe, des États-Unis et du Japon.

Dans la décennie 2010, la Chine a ainsi mis en place les premières restrictions d'importations de déchets étrangers. Dès 2013, la « *Green Fence* » (Barrière Verte) – une initiative de dix mois visant à empêcher l'importation de cargaisons non triées de déchets recyclables – a procédé à des restrictions d'importations, et ainsi empêché l'entrée de 58 800 tonnes de détritiques étrangers dans le pays. Fin 2017, la Chine, premier producteur mondial de plastiques, a interdit l'importation de 24 types de déchets, dont les déchets plastiques, et a constaté une baisse de 95,4 % des importations de déchets plastiques entre 2017 et 2018⁵¹. Cette politique de restrictions a conduit les pays développés, privés de cette filière de disparition de leurs déchets, à s'interroger et à repenser leurs propres politiques de gestion du plastique.

⁴⁹ La législation sénégalaise interdit la production et l'importation de sacs en plastique d'une épaisseur inférieure à 30 microns mais également la possession et l'utilisation de sacs plastiques d'une épaisseur supérieure ou égale à 30 microns.

⁵⁰ *Five Asian Countries Dump More Plastic Into Oceans Than Anyone Else Combined : How You Can Help*, Hannah Leung, *Forbes*, 14 avril 2018.

⁵¹ *Panique générale face à l'interdiction d'exporter nos déchets en Chine*, <https://mrmondialisation.org>, février 2021.

Le déploiement assez foisonnant de ces législations nationales est encourageant, mais il faut insister sur les difficultés de mise en œuvre dans de nombreux pays. Plastic Odyssey⁵² souligne ainsi l'absence de volonté de certains États et de leurs gouvernements à mettre en œuvre des politiques encadrées et contrôlées, préférant le maintien d'une économie parallèle des déchets, comme au Liban.

La plupart des auditionnées et auditionnés ont également constaté la présence de marchés parallèles ou de trafics⁵³ conduisant même à une criminalité liée aux déchets et constatée par Interpol dans un rapport de 2022⁵⁴. Cette dernière relève une hausse des incinérations et des décharges illégales de déchets en Europe et en Asie, ainsi qu'une augmentation importante du recours aux faux documents et aux déclarations frauduleuses concernant les déchets.

Concernant les pays développés, la France a été l'un des pays pionniers en matière d'économie circulaire en adoptant dès 1975 une loi relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux⁵⁵ ou plus récemment la loi 2020-105 du 10 février 2020

relative à la lutte contre le Gaspillage et à l'Économie Circulaire dite « loi AGECE ». L'objectif de cette loi est d'améliorer la réutilisation et le recyclage, et de réduire la consommation de plastique. Elle vise à transformer progressivement le mode linéaire actuel de production, consommation et gestion des déchets, en une économie circulaire. La loi comprend une centaine de mesures organisées autour de sept grands titres, dont la plupart concernent le plastique, comme la meilleure information des consommateurs et consommatrices, la fin du plastique à usage unique, l'amélioration de la récupération et du recyclage, le soutien à l'éco-conception, la réforme du système de Responsabilité étendue du Producteur (REP). La mise en œuvre de cette loi est détaillée dans de nombreux décrets qui prévoient un déploiement progressif des actions à mener entre 2021 et 2040⁵⁶, cette échéance finale marquant la fin de la mise sur le marché des plastiques à usage unique. Une stratégie nationale « 3R »⁵⁷ pour la réduction, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique a également été élaborée. De grands écarts existent cependant

52 Audition de Simon Bernard, Co-fondateur de *Plastic Odyssey*, et de Jean-Baptiste Grassin, Entrepreneur et ingénieur à Plastic Odyssey, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 22 novembre 2022.

53 Même audition.

54 Un rapport d'Interpol relève une forte augmentation de la criminalité liée aux déchets plastiques, <https://www.interpol.int>, août 2020.

55 Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

56 Quatre périodes successives sont prévues : 2021-2025 ; 2025-2030 ; 2030-2035 ; 2035-2040.

57 L'élaboration d'une stratégie pour la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique (dite « stratégie 3R pour les emballages en plastique ») est prévue dans la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi AGECE »).

également parmi les pays développés. Les États-Unis génèrent la plus grande quantité de déchets plastiques : 42 millions de tonnes en 2016, soit le double de la Chine, et plus que l'ensemble des pays de l'Union européenne. De plus, la première place en production de déchets plastiques par habitant revient également aux états-unis, avec 130 kg en moyenne. Aux États-Unis, pays qui utilise la plus grande quantité de plastiques au monde, la situation est contrastée. Si certains États sont volontaristes comme la Californie, l'administration fédérale ne vise que 2032 pour l'interdiction des plastiques à usage unique.

L'ensemble de ces législations nationales, sont certes prises dans des pays très différents (niveaux de revenus, politiques de gestion des déchets...), mais elles ont pour principal atout de créer une sorte de socle commun entre États, ce qui facilitera l'adoption de certaines mesures au niveau international. Ainsi l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques (OPECST) français notait que parmi les pays ayant adopté une législation sur les plastiques, 80 % d'entre eux avaient interdit les plastiques à usage unique, 70 % avaient introduit des obligations de recyclage et 50 % avaient interdit les sacs plastiques⁵⁸.

2. L'UE et ses réglementations ambitieuses, influencées par la France

La question de la pollution plastique dépassant les frontières nationales, il est assez logique que cette thématique soit traitée dans un cadre régional ou supranational. C'est le cas de l'Union européenne qui a mis en œuvre un certain nombre de réglementations relatives au plastique et envisage de durcir sa législation.

La prise de conscience initiale de l'UE s'est faite par le prisme des déchets. Entre 2015 et 2019, plusieurs directives⁵⁹ ont développé une approche plus large, visant l'économie circulaire. Parmi les dernières réglementations adoptées dans ce domaine, on peut citer la directive sur les plastiques à usage unique de juin 2019 (en application depuis le 3 juillet 2021) qui interdit de mettre sur le marché européen des pailles, des assiettes ou encore des couverts en plastique à usage unique et prévoit un meilleur recyclage des bouteilles. Le texte fixe également un objectif de tri séparé de bouteilles plastiques (90 % en 2030) et l'insertion de 30 % de plastiques recyclés dans les bouteilles en 2030 (objectif dit « 30/30 »).

Une contribution sur les déchets d'emballages plastiques qui doit inciter les États à mieux recycler, a également été mise en place depuis le 1^{er} janvier 2021. Son mécanisme repose sur un processus de « *bonus-malus* » : un pays qui réduit son volume de déchets plastiques non recyclés fait ainsi baisser le montant de sa contribution. Il y a cependant une disparité quant à l'état d'avancement de la transposition des mesures en droit national. Certains pays européens

⁵⁸ Pollution plastique : une bombe à retardement ?, OPECST, décembre 2020.

⁵⁹ Ex : Directive européenne 2015/720 du 29 avril 2015 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastiques légers.

sont en retard dans la mise en œuvre de cette directive (Bulgarie, Pologne...) alors que d'autres se sont déjà engagés (Estonie, France, Grèce, Suède...). La France est pourtant contrainte de verser une contribution importante à l'UE (1,2 milliards d'euros en 2021)⁶⁰ car elle recycle peu ses déchets (25 % contre 41 % dans l'UE), mais le déploiement de la loi AGECE devrait contribuer à combler ce retard⁶¹.

Enfin, en décembre 2022, la Commission européenne dans le cadre de son « *Pacte vert pour l'Europe* »⁶² a proposé de nouvelles règles à l'échelle de l'UE en matière d'emballages, avec le double objectif de faire baisser cette source de déchets et de répondre à une attente des consommateurs et consommatrices. Parmi les règles proposées, il est prévu de garantir des possibilités d'emballage réutilisables, d'éliminer les emballages inutiles, de limiter le surconditionnement, de fournir des étiquettes claires pour favoriser le recyclage ou encore de réduire le besoin de matériaux vierges. Les consommateurs et consommatrices seront également éclairés sur les différences entre plastiques biosourcés, compostables et dégradables. Par ailleurs, la France s'est dotée d'un plan sur les micropolluants. Elle pourra alors compter sur un socle

de connaissances et un retour d'expérience territorialisé qui pourra servir de base aux négociations du Traité.

L'ensemble de ces réglementations au sein de l'UE a des conséquences mondiales directes sur le plastique, chaque européen générant à lui seul près de 180 kg de déchets d'emballage par an⁶³.

3. Au niveau international, une prise en compte initialement centrée sur les déchets en mer, peu à peu étendue aux polluants et aux plastiques

Le milieu marin étant le plus touché par la pollution plastique, il a été le premier à avoir fait, dès les années 1970, l'objet de conventions internationales. Parmi les conventions majeures, on peut mentionner :

- la convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets, dite Convention de Londres du 13 novembre 1972⁶⁴ ;
- la convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires (dite *Marpol*) du 2 novembre 1973. Élaborée par l'Organisation maritime internationale (OMI), c'est le texte majeur lié à la pollution marine. Son annexe V prévoit notamment l'interdiction de jeter à la mer des matières

60 <https://www.consoglobe.com/taxe-plastique-cg>.

61 *Qu'est-ce que la taxe plastique de l'Union européenne ?*, site *Toute l'Europe*, mars 2022.

62 Le Pacte vert pour l'Europe est la stratégie de croissance à long terme de l'UE, qui vise à rendre l'Europe climatiquement neutre d'ici à 2050.

63 https://france.representation.ec.europa.eu/informations/pacte-vert-pour-leurope-en-finir-avec-les-dechets-demballages-encourager-la-reutilisation-et-le-2022-11-30_fr.

64 Cette convention a été complétée par le Protocole de 1996. Il a déplacé le périmètre de la Convention de 1972 vers le milieu terrestre, créant un lien entre la gestion des déchets terrestres et maritimes.

plastiques, sous quelque forme que ce soit, ainsi que la tenue d'un registre des ordures ;

→ la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 qui demande aux États « *d'adopter des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique* ».

Le milieu marin fait également l'objet de conventions régionales comme la convention dite OSPAR du 22 septembre 1992 dédiée à la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est ou la convention pour la protection de la mer Méditerranée dite de Barcelone du 16 février 1976 pour prévenir et réduire la pollution marine par les navires, les aéronefs et les sources terrestres. Elle a été complétée par deux protocoles, dont celui de 1996 qui inclut les pollutions telluriques.

En 2008, a été adoptée la directive cadre « *stratégie pour le milieu marin (DCSMM)* ». En France, cette dernière a été transposée dans le code de l'environnement et est mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution des documents stratégiques de façade. La DCSMM vise à assurer l'atteinte du bon état écologique et les déchets marins sont l'un des indicateurs suivis.

Peu à peu ont également été adoptées des réglementations internationales dédiées aux polluants et aux déchets. La communauté internationale, constatant la surexploitation des ressources naturelles et ses retombées environnementales indésirables en termes de pollution transfrontière et d'atteintes graves sur la santé humaine, a adopté plusieurs instruments juridiques internationaux pour en limiter ou éradiquer les effets.

C'est dans ce contexte que sont nées les Conventions de Bâle, de Rotterdam, de Stockholm, et récemment, la Convention de Minamata sur le mercure. Elles ont chacune des dispositions intéressant le plastique.

Ainsi, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, du 22 mars 1989 (qui réunit 187 États et est donc quasi-universelle), prévoit la possibilité pour chaque État souverain d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets d'origine étrangère sur son territoire⁶⁵. Depuis 1995, l'amendement dit « *d'interdiction* » (*ban amendment*)⁶⁶ prévoit l'interdiction de toute exportation de déchets dangereux d'un pays développé vers un pays en développement ou en transition.

Concernant, la Convention de Rotterdam du 10 septembre 1998, il s'agit d'une convention internationale qui offre la possibilité pour un pays de décider quels sont les produits chimiques ou pesticides dangereux qu'ils veulent bien recevoir et de refuser ceux qu'ils ne sont pas en mesure de gérer en toute sécurité. La Convention de Stockholm de 2001 régit, quant à elle, les polluants organiques persistants (POP). Ceux-ci sont en partie présents dans les plastiques. De nombreuses substances chimiques et composés sont interdits dans les annexes. Enfin, la Convention de Minamata sur le mercure du 10 octobre 2013 vise à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes du mercure. Les 128 États signataires se sont accordés sur un certain nombre de produits, dont la fabrication, l'importation et l'exportation seront interdites d'ici 2020.

⁶⁵ Article 4, §1a de la convention de Bâle.

⁶⁶ Il s'agit d'un amendement à la Convention de Bâle adopté en 1995.

Enfin, dans un cadre onusien, l'adoption en 2015 des 17 objectifs de développement durable donne une source complémentaire pouvant conduire à l'adoption de réglementations visant à prévenir la pollution plastique. Parmi ceux-ci l'OPECST estime que « *la production incontrôlée de plastiques est susceptible de remettre en cause sept de ces objectifs* ». On peut notamment mentionner la bonne santé et le bien-être, l'eau propre et l'assainissement, la consommation et la production responsable, la vie aquatique, la vie terrestre....

À l'analyse de ces législations nationales, régionales et internationales, on ne peut que constater leur intérêt mais également leur trop faible coordination, leur approche morcelée et l'absence de texte international unique concernant l'ensemble du cycle de vie du plastique, pourtant essentiel au niveau mondial pour réduire la pollution plastique. Cette situation doit inciter la communauté internationale à agir en faveur d'un Traité juridiquement contraignant en mesure d'engager un maximum d'États.

Comment parvenir à un texte international efficace ?

A. La résolution de l'Assemblée des Nations Unies du 2 mars 2022 sur la pollution plastique : une initiative historique

1. La résolution du 2 mars 2022 : l'aboutissement d'un long processus

L'aboutissement de la résolution de 2022 est le résultat d'un long processus. Les différentes conventions internationales liées à la mer et à la pollution (Montego Bay, Bâle, Stockholm...) ont ouvert le chemin pour un texte international ambitieux. Mais, peu à peu la pollution plastique a émergé comme une problématique propre qui ne pouvait être réglée que dans un cadre international et dans un instrument juridique *ad hoc*.

Dès 2014, le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) s'est saisi de ce sujet et a adopté plusieurs résolutions successives, essentiellement limitées, au milieu marin :

→ **la résolution 1/6 « Débris plastiques et microplastiques marins » (2014)** qui souligne l'importance de l'approche préventive, appelle à une action globale en matière de pollution plastique marine, et demande la réalisation d'une étude approfondie pour identifier les sources principales et les mesures possibles ;

→ **la résolution 2/11 « Déchets plastiques et microplastiques marins » (2016)** qui appelle à répondre à cette urgence à l'échelle mondiale et demande la mise en place des définitions et des mesures de surveillance harmonisées. Elle souligne également le manque de ressources au sein des régions et les problèmes de gouvernance des déchets plastiques et des microplastiques dans le milieu marin ;

→ **la résolution 3/7 « Déchets marins et microplastiques » (2017)** relative aux rejets de déchets et de microplastiques dans les océans, qui acte la création d'un groupe spécial d'expertes et d'experts à composition non limitée afin d'étudier les différentes options de lutte contre la pollution plastique marine et les possibilités de réponse internationale ainsi que les approches juridiquement contraignantes ;

→ **la résolution 4/6 « Déchets plastiques et microplastiques marins » (2019)** qui réaffirme l'importance d'une élimination à long terme des rejets de déchets plastiques et de microplastiques dans l'océan et incite à développer les modes de consommation et de production durables, y compris l'économie circulaire. Ce texte étend le mandat du groupe d'expertes et d'experts (étude des ressources, mécanismes techniques et financiers, efficacité d'un choix de réponse internationale).

En parallèle à ces résolutions du PNUE, d'autres organisations internationales se sont mobilisées sur le sujet. On peut citer le plan d'action de 2018 de l'OMI pour remédier aux déchets plastiques marins⁶⁷ provenant des navires ou encore l'accord du G20 du 16 juin 2019 sur la réduction des déchets plastiques en milieu marin.

Fort de ce contexte porteur, le PNUE a souhaité intensifier son action contre la pollution plastique lors de la cinquième session de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (UNEA 5), en février 2021. Au cours de cette session, un grand nombre d'États ont exprimé leur souhait d'une décision dans ce domaine et une coalition rassemblant 140 États a appelé à la négociation d'un accord mondial sur les matières plastiques. Certains États comme les États-Unis, l'Inde, la Chine, le Japon ont

en revanche exprimé leurs réserves sur un instrument juridiquement contraignant.

En septembre 2021, 76 États ont organisé, avec le soutien du PNUE, une conférence ministérielle et demandé la mise en place d'un comité de négociation. Ce processus a alors été soutenu concomitamment par une centaine de grandes entreprises⁶⁸ soulignant l'urgence de commencer des négociations.

Au cours des discussions, plusieurs projets de résolution ont été portés par différents États. Celui proposé par le Japon militait pour un accord global contraignant, mais centré uniquement sur la pollution plastique en milieu marin. Le deuxième, porté par l'Inde, ne prévoyait pas l'établissement d'un comité intergouvernemental de négociations, mais la tenue de quatre forums, se réunissant annuellement notamment autour des questions du plastique à usage unique⁶⁹. Le dernier projet de résolution était porté par le Rwanda et le Pérou. Ils ont été rapidement rejoints par 60 autres signataires dont le Sénégal, le Kenya, la Colombie, l'Équateur, le Chili, le Costa Rica, des petits États insulaires en développement, la Thaïlande et le Vietnam, mais aussi l'Union européenne, dont la France. Dans le même temps, les États-Unis et le Japon ne se sont pas opposés à l'établissement d'un comité de négociation.

67 L'OMI adopte un Plan d'action pour traiter le problème des déchets plastiques en mer, <https://www.imo.org>, octobre 2018.

68 La plupart de ces grandes entreprises qui soutiennent le projet de Traité sont réunies dans la « *Business coalition for a global plastics treaty* » qui compte actuellement plus de 80 membres (institutions financières, producteurs, distributeurs).

69 Source : site du ministère de la transition écologique.

Porté par ce soutien international, le texte du Rwanda a servi de base à la résolution 5/14 du PNUE *Mettre fin à la pollution plastique ; vers un instrument international juridiquement contraignant*, adoptée le 2 mars 2022 à Nairobi (Kenya). Preuve de l'importance de ce texte, il a été qualifié par la directrice exécutive du Programme des Nations Unies sur l'environnement de « *l'accord multilatéral le plus ambitieux depuis l'accord de Paris*⁷⁰ ».

2. Une résolution historique qui pose des bases solides et un cadre précis pour un texte juridiquement contraignant efficace.

Le texte de la résolution présente l'avantage d'être précis et pose les jalons des négociations suivantes. Le ministère de la transition écologique (MTE) français a ainsi souligné que « *son niveau de précision est assez rare dans un texte de ce niveau puisqu'il fournit le plan du futur Traité et va jusqu'aux mesures de vérification*⁷¹ ». Le PNUE dispose donc d'orientations de négociations telles que le calendrier, la nature de l'accord ou encore sa portée.

Le calendrier prévoit un début des travaux au deuxième semestre 2022 et un achèvement d'ici la fin 2024, soit en un peu plus de deux ans, un horizon très ambitieux au regard des délais habituels de négociation d'accords internationaux. À titre de comparaison, les négociations pour le projet de Traité juridiquement contraignant sur la biodiversité en haute

mer (dit « *BBNJ* »), lancé en 2017⁷² et annoncé pour 2022, ont pris du retard.

Pour le futur instrument juridiquement contraignant, qui sera dénommé « *Traité* » dans le présent avis, le PNUE a prévu cinq réunions du comité international de négociation (CIN) d'ici fin 2024. La première s'est tenue à Punta del Este en Uruguay du 28 novembre au 2 décembre 2022 et a notamment permis d'étudier les options possibles pour la structure du futur accord ainsi que sur son champ d'application, un état de la science, une revue des instruments financiers existants permettant de traiter la pollution par les plastiques et un aperçu des modalités possibles de participation de la société civile. La France recevra la deuxième réunion du CIN en mai 2023 à Paris, ce dont le CESE se félicite.

PRÉCONISATION #1

Le CESE demande que la société civile organisée, dont le rôle a été décisif en amont du projet de Traité, soit effectivement associée à la deuxième réunion du Comité international de négociations à Paris en juin 2023. Le CESE demande à la France d'organiser un événement parallèle (« *side event* ») pour permettre à la société civile d'y présenter ses préconisations.

⁷⁰ Déclaration de Inger Andersen, le 2 mars 2022.

⁷¹ Audition de Vincent Coissard, Sous-directeur de la Sous-direction des déchets et de l'économie circulaire du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, et de Marc Fagot, Adjoint au Sous-directeur en charge de l'Action internationale du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 4 octobre 2022.

⁷² Résolution 72/249 du 24 décembre 2017 afin de créer un nouvel instrument juridiquement contraignant qui doit permettre de protéger la biodiversité marine en dehors des zones placées sous la juridiction des États – au-delà des 200 milles marins (370 kilomètres) –, soit 65 % de la superficie de l'océan mondial.

La résolution précise ensuite la nature de l'accord puisqu'il s'agit d'élaborer un « *instrument international juridiquement contraignant sur la pollution par les plastiques notamment dans le milieu marin* ». Le caractère contraignant du texte étant acté et ne laissant plus de place à la discussion, les négociations devront donc porter sur le type de Traité international à promouvoir (accord cadre ou convention spécifique). Cette rédaction de la résolution écarte donc d'office la proposition d'un accord non contraignant (« *soft law* » pour les anglo-saxons), bien que des textes de ce niveau (plans d'action nationaux) soient prévus pour compléter et faciliter la mise en œuvre du Traité au niveau national.

L'étendue de l'accord est également un point important. L'accord concernera en effet « *notamment le milieu marin* », ce qui ouvre la voie à une application dans tous les milieux naturels. Ce point représente une avancée par rapport aux textes internationaux précédents sur les pollutions plastiques.

Les objectifs de cet instrument sont également précisés. Il devra couvrir l'ensemble du cycle de vie et pas uniquement les déchets. L'approche de la question sera donc systémique et permettra ainsi de promouvoir des actions sur l'ensemble de la vie des plastiques (de l'extraction du pétrole à la fin de vie des plastiques).

B. Quels objectifs pour un texte ambitieux ?

La résolution fixe déjà de façon assez précise un certain nombre de grands objectifs du futur Traité. Pour le CESE, ce sujet étant systémique, il conviendra de les aborder de façon indissociable tout en adaptant le calendrier et le niveau d'ambition en fonction des pays et des zones.

1. Fixer un objectif commun d'élimination de la pollution plastique

Dans le cadre des auditions menées au CESE, il est rapidement apparu que l'élimination totale du plastique n'était pas un objectif réaliste, tant ses usages sont nombreux et en l'absence de solution de remplacement ainsi que de la présence de déchets dans tous les milieux. Le plastique, en raison de ses nombreux avantages (coût, adaptabilité...) est ainsi devenu en moins d'un siècle le troisième matériau le plus fabriqué au monde après le ciment et l'acier, témoignage de sa présence dans tous les aspects de notre société⁷³. Son utilisation au niveau mondial devrait d'ailleurs continuer à croître et sa consommation pourrait tripler d'ici 2060⁷⁴.

Pour l'OCDE, l'élimination de la pollution plastique est possible mais nécessite une action mondiale forte et coordonnée⁷⁵. L'atteinte de cet objectif dépend donc de l'engagement des États et des politiques publiques mises en place, ainsi que de l'engagement international.

Il passe par une amélioration significative des systèmes de gestion des déchets pour parvenir à 100 % de collecte et de traitement rendu nécessaire au vu de la croissance annoncée du volume de plastiques à traiter et la situation actuelle de leur gestion notamment en Asie et en Afrique.

Il sera donc indispensable d'accompagner l'objectif « *Zéro rejet direct dans l'environnement* » par un objectif de stabilisation et de réduction dans le temps de la production et de la consommation de plastiques (à l'image de ce qui a été fait pour les chlorofluorocarbones - CFC) ; un objectif qui pourrait être décomposé selon les types de plastiques et les usages en prohibant dès que possible les emballages plastiques à usage unique.

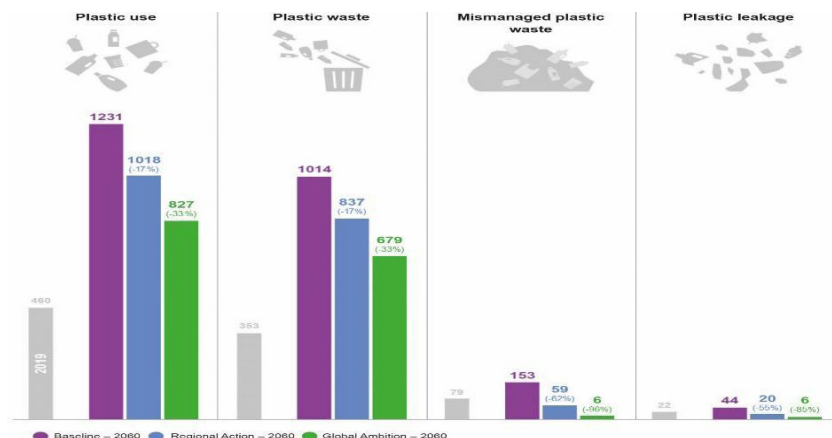
L'OCDE, consciente des situations différentes entre pays riches, déjà dotés de politiques de lutte contre la pollution plastique, et les pays en développement, a élaboré **deux scénarios, qui peuvent être complémentaires, destinés à atteindre l'objectif zéro pollution : le scénario d'action régionale et celui d'action globale**. Ces deux scénarios sont à mettre en perspective avec le scénario de référence, où la communauté internationale ne prend aucune mesure particulière (appelé « *baseline* » dans le schéma ci-dessous).

⁷³ *Pollution plastique : une bombe à retardement ?*, OPECST, 2020

⁷⁴ *Perspectives mondiales des plastiques*, OCDE, juin 2022.

⁷⁵ *Perspectives mondiales des plastiques, scénarios d'action à l'horizon 2060*, OCDE, juin 2022.

SCHEMA 2 : SCÉNARIOS D'ACTION RÉGIONALE ET MONDIALE



Source : Schéma OCDE

Dans le **scénario d'action régionale**, l'OCDE fixe des niveaux d'ambition politique différenciée selon les régions. L'objectif est de réduire les rejets de plastique de plus de moitié d'ici 2060 par rapport au scénario de référence, d'augmenter à 29 % la part des plastiques recyclés et de faire baisser la part des déchets mal gérés à un niveau inférieur à celui de 2019. L'OCDE souligne que la réussite de ce dernier objectif tient aux résultats des pays hors OCDE, ce qui sous-entend un soutien important de la communauté internationale à la réalisation de cet objectif. Cependant l'OCDE note qu'en dépit de ces efforts et de la réalisation de ce scénario, l'usage de plastique et les déchets associés doubleront d'ici 2060 par rapport à 2019.

Ce scénario d'action régionale n'est donc pas suffisant à lui seul et devra être complété par un **scénario d'action mondiale**. Seule la combinaison des deux pourra permettre, pour l'OCDE d'éliminer

totale la pollution plastique. Ce scénario global ambitionne de réduire la consommation et les déchets d'un tiers, de réduire les déchets plastiques mal gérés au niveau mondial de 96 % et les rejets vers l'environnement de 85 %. Pour l'OCDE, une approche globale des enjeux (réglementation, mise en œuvre d'une économie circulaire, traitement des déchets) est la seule solution. Les plastiques sont en effet intégrés dans la chaîne de valeur mondiale et font l'objet d'un intense commerce international.

Cet objectif qui semble très ambitieux est pourtant atteignable. L'OCDE a évalué le coût de mise en œuvre de l'ensemble des mesures envisagées dans ses scénarios. L'impact sur le PIB mondial devrait être de 0,3 point dans le scénario « *action régionale* » et de 0,8 point dans celui « *action mondiale* ». Cependant, les économies en développement devront faire face à un coût plus élevé que la moyenne mondiale. Ainsi en Afrique

sub-saharienne, le PIB serait réduit de 2,8 point dans le scénario « *action mondiale* ». Un accompagnement financier de ces États, qui sont également parmi les plus touchés par la pollution plastique, est donc indispensable, pour le succès de cet objectif mondial, et pour que ces pays s'engagent en faveur du Traité contraignant.

Pour le CESE, le futur Traité doit parvenir à s'accorder sur cet objectif commun d'élimination de la pollution plastique. À titre de comparaison, pour l'Accord de Paris, l'objectif de limitation du réchauffement climatique à un niveau inférieur à 2°C est devenu un marqueur de l'action internationale et une référence pour l'opinion publique. L'objectif commun du Traité pourrait être de mettre fin à la pollution plastique dans tous les milieux (terre, eau, air) d'ici 2040.

Un accord sur un objectif ambitieux doit permettre d'entraîner les États les moins engagés et de rallier les opinions publiques en faveur d'un but visible et contrôlable. La mobilisation des sociétés civiles internationales sera un atout complémentaire pour faire pression sur les négociateurs en vue de l'adoption d'un tel objectif.

Le CESE souligne cependant que l'horizon de 2040 est extrêmement ambitieux. Pour qu'il soit réaliste, il conviendra de fixer des étapes intermédiaires d'atteinte des objectifs avec des évaluations tous les trois ans et une approche secteur par secteur. Les États, afin d'impliquer leurs populations, leurs entreprises et les organisations de la société civile, pourront agir non seulement par la voie législative et réglementaire mais aussi par leurs stratégies d'investissement et de commandes publiques.

Enfin, le CESE souligne la nécessité impérative d'accompagner les pays en développement, financièrement et dans l'acquisition des savoir-faire et technologies indispensables, pour réaliser cet objectif.

PRÉCONISATION #2

Le CESE soutient un objectif international ambitieux d'élimination de la pollution plastique dans tous les milieux d'ici 2040. Le CESE demande donc, dans le cadre du Traité, la mise en place d'une trajectoire de mise en œuvre avec des points d'étape tous les trois ans prévoyant notamment une implication des politiques publiques nationales (stratégies d'investissements et de commandes publiques), mais aussi une approche par secteur d'activité. Il interpelle le gouvernement français et l'UE pour évaluer et anticiper la réalisation de cet objectif.

2. Mettre en œuvre les trois objectifs stratégiques de la Coalition de Haute Ambition pour mettre fin à la pollution plastique (HAC)

De nombreuses parties prenantes au Traité (ONG, organisations internationales, associations...) ont émis des propositions sur les objectifs à atteindre dans le Traité. Dans cet avis, le CESE soutient les trois objectifs stratégiques fixés par la Coalition de la Haute Ambition (HAC)⁷⁶ dont l'Union européenne et la France sont membres. Leur mise en œuvre nécessitant cependant un certain nombre de préalables et de conditions, le CESE formule des remarques et propositions sur ces objectifs exigeants :

- « objectif 1 : limiter la consommation et la production de plastique à des niveaux durables » ;
- « objectif 2 : permettre une économie circulaire pour les plastiques qui protège l'environnement et la santé humaine » ;
- « objectif 3 : assurer une gestion et un recyclage écologiquement rationnels des déchets plastiques ».

Objectif 1 : limiter la consommation et la production de plastique à des niveaux durables

Si l'on se réfère à l'OCDE, la consommation mondiale de plastique actuelle est de 460 millions de tonnes (Mt) en 2019 pour 7,74 milliards de

personnes soit près de 60 kg par an et par habitant⁷⁷. Sans aucune mesure correctrice, l'OCDE estime que la consommation atteindrait 1 231 Mt en 2060 pour 10 milliards d'habitants soit 123 kg par an et par habitant. Si le niveau actuel de consommation est déjà insoutenable, accepter que la consommation par habitant soit doublée d'ici 2060 sans prendre des mesures drastiques semble irresponsable.

Même si une fraction seulement de ces plastiques est appelée à finir dans l'environnement avec un impact sur l'ensemble de la biodiversité, le coût de leur gestion pèsera sur les consommateurs et consommatrices, les citoyennes et citoyens et les entreprises, dans leurs achats, comme dans leur charge fiscale pour financer la collecte, le tri et le traitement pris en charge par les collectivités.

Jusqu'à présent, les politiques de réduction de la consommation et de la production ont été peu développées. En effet, les restrictions d'usage des plastiques étaient essentiellement axées sur le recyclage des plastiques ou sur des interdictions ciblées, qui se révèlent à l'heure actuelle insuffisantes pour initier une réelle contraction de la demande.

Lors de ses auditions, le CESE a constaté que limiter la production et la consommation de plastique ou la réorienter vers d'autres solutions était particulièrement complexe. L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

⁷⁶ Voir site de la Coalition de la Haute Ambition : <https://hactoendplasticpollution.org/>.

⁷⁷ En 2016, *World Wildlife Fund* (WWF) estimait que chaque habitant de la planète consommait 53 kg de plastique.

a ainsi rappelé que le coût de production du plastique vierge (1 000 €/tonne) est beaucoup plus compétitif que celui du plastique recyclé (2 500 à 3 000 €/tonne)⁷⁸. Il estime cependant que ce coût de production ne prend pas en compte le coût environnemental réel du plastique et que cette approche devrait être intégrée dans le cycle de vie.

Nathalie Gontard de l'INRAE⁷⁹ a également souligné que le danger du plastique réside dans son empreinte particulière sur l'environnement que l'on peut qualifier de « *d'empreinte plastique* ». Pour elle, les bilans carbone ne sont pas en mesure de prendre en compte la totalité des impacts environnementaux du plastique, de l'amont à l'aval, les émissions de carbone n'étant pas le risque principal lié à ce matériau. Ils ne permettent pas de quantifier la phase particulièrement néfaste pour l'environnement où le plastique se transforme en micro et en macro particules, ce pourquoi elle parle notamment de « *décyclage* » plutôt que de recyclage, du fait de l'impossibilité de recycler entièrement l'ensemble des composantes du plastique qui se retrouvent pour certaines inéluctablement dans l'environnement (dans la terre, l'air ou l'eau).

Pour comptabiliser l'impact complet du plastique, et avoir une vision plus complète du coût de ses externalités, il faut donc analyser son « *empreinte plastique* », et analyser ainsi ses impacts de l'amont (extraction de pétrole, émission de CO₂, déchets émis pendant la transformation, impacts des transports successifs) à l'aval (impacts directs ou indirects générés par les polluants émis sur la santé humaine ou sur

l'environnement, fin de vie du produit).

Pour le CESE cette approche par la notion « *d'empreinte plastique* » nécessiterait, pour être reconnue à un niveau international, d'être formalisée et normalisée. Une méthode d'évaluation standardisée devrait également être mise en place. Le bilan carbone et l'empreinte plastique permettraient d'affiner les décisions en matière de politiques publiques ou industrielles. À l'aide de ces deux outils, les décideurs auraient des éléments clefs supplémentaires dans l'aide à la décision.

PRÉCONISATION #3

Pour le CESE, afin de réduire la production et la consommation de plastique, il faut intégrer dans le projet de Traité la notion « *d'empreinte plastique* » qui permettra d'évaluer tout au long de son cycle de vie, l'impact réel des produits plastiques sur l'environnement. Celle-ci devra être définie et une méthode d'évaluation et de calcul devra être proposée au sein des annexes techniques.

⁷⁸ Audition de François Galgani, Directeur de recherche au Centre Océanologique du Pacifique, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales, le 11 octobre 2022.

⁷⁹ Audition de Nathalie Gontard, Directrice de recherche à l'INRAE, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 11 octobre 2022.

Au-delà de la reconnaissance de cette « *empreinte plastique* » et pour agir sur la production et la consommation, le CESE propose également que dans leurs plans d'actions nationaux, les États fixent des objectifs de consommation de plastique en kilogramme par an et par habitant.

L'effort à mener sera spécifique au sein des pays développés qui devront tempérer leur consommation⁸⁰ ; alors que l'enjeu pour les pays en développement est de générer de la croissance sans devenir « *plastico-dépendant* ». La question de la gestion des déchets est également très préoccupante avec des taux de déchets mal gérés dans les pays non OCDE qui seraient toujours de 23 % en 2060 contre 1 % au sein de l'OCDE en l'absence de la mise en œuvre du plan d'action aux niveaux mondial et régional⁸¹. Le Traité devra prévoir des mesures de contrôle de l'atteinte de ces objectifs.

PRÉCONISATION #4

Pour le CESE, le futur Traité devra fixer des trajectoires visant à stabiliser à brève échéance puis réduire la production et la consommation plastique mondiale (actuellement de près de 60 kg par an et par habitant). Les plans d'actions nationaux d'application du Traité devront fixer ensuite des objectifs de mise en œuvre et devront agir en même temps sur les politiques de l'offre. Les moyens de contrôle de l'atteinte de ces objectifs devront être prévus dans ces plans.

Jusqu'à présent, les politiques dédiées à l'évolution de la consommation de plastique ont été faites essentiellement par le biais des interdictions. Les premières décisions ont en effet porté sur le retrait des sacs de caisse (2016 en France). Elles ne sont cependant pas suffisantes, car les interdictions conduisent souvent à des contournements des normes.

80 La production de déchets par an et par habitant s'établit annuellement à 221 kg aux États-Unis, 114 kg dans les pays européens membres de l'OCDE et 69 kg en moyenne au Japon et en Corée.

81 Chiffres *Global Plastic Outlook*, OCDE, mars 2022.

Pour le CESE, un levier d'action primordial au niveau international sera de repenser tous nos usages actuels du plastique. Il conviendra ainsi de s'interroger en priorité sur les activités où le recours au plastique n'est pas indispensable, et sur celles où le plastique est trop utilisé (ex : suremballage encore très présent dans la grande distribution). Cette approche devra se faire dans une optique de sobriété que le CESE définit comme un « *ensemble de mesures, d'organisations collectives et de pratiques du quotidien, qui évitent et réduisent la demande en énergie, matériaux, sol et eau tout en assurant le bien-être pour toutes et tous dans les limites planétaires*⁸² ».

Dans les secteurs où les matières plastiques ne sont pas ou difficilement substituables à l'heure actuelle, comme par exemple dans le domaine médical, des alternatives devront être recherchées en encourageant la R&D publique et privée.

Le CESE a cependant constaté au cours de ses auditions que l'existence d'alternatives était aujourd'hui limitée. De plus, celles-ci génèrent souvent d'autres externalités négatives indésirables.

Par ailleurs, le coût parfois élevé de ces alternatives empêche leur utilisation immédiate et crédible. Enfin, les solutions de substitution déjà mises en œuvre sont parfois discutables, contribuant à l'usage de termes aux contours flous. Par exemple, les plastiques biodégradables nécessitent des conditions très particulières et souvent difficiles à réunir dans la nature pour disparaître véritablement. Leur dégradabilité est donc sujette à caution⁸³.

Le futur Traité devra prévoir une clarification et s'assurer de définitions partagées par les parties sur des notions comme les plastiques biosourcés⁸⁴, compostables⁸⁵ et biodégradables⁸⁶.

Au-delà des alternatives déjà existantes, le CESE a constaté qu'elles sont encore peu présentes et doivent être encouragées et généralisées pour être accessibles. Un soutien accru à la R&D et des incitations tarifaires et fiscales ainsi qu'un partenariat avec les entreprises pour promouvoir et faciliter les innovations doivent être développés. Les solutions devront se décliner par secteur, en tenant compte du type de plastique utilisé.

82 Avis *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?*, CESE, janvier 2023.

83 *Emballage en plastique biodégradable, la fausse bonne idée, hélas*, <https://naturaldevelopment.fr> octobre 2021.

84 Les plastiques biosourcés sont des plastiques dont les composants sont issus de sources renouvelables, qu'elles soient d'origine animale, végétale, algale ou résiduelle (cannes à sucre, pommes de terre...). Il n'existe pas de seuil minimum pour parler de plastique biosourcé, et même si le Comité Européen de Normalisation (CEN) recommande de n'utiliser ce terme qu'à partir du moment où les matières biosourcées représentent au moins 40 % du matériau.

85 Les plastiques compostables ne doivent pas avoir d'incidence négative sur la qualité du compost.

86 Un élément est dit biodégradable s'il peut être décomposé naturellement sous l'action de micro-organismes (bactéries, algues, champignons), de l'oxygène, de l'humidité ou de la chaleur. Pour que la dégradation ait lieu, des conditions précises doivent être réunies, comme une température supérieure à 60°C par exemple.

Or, ces conditions ne sont quasiment jamais présentes à l'état naturel, c'est pourquoi les plastiques biodégradables ne peuvent absolument pas être jetés dans la nature.

Pour les produits d'emballage, Citéo⁸⁷ a souligné lors de son audition les nombreux travaux en cours au sein des entreprises pour proposer de nouvelles matières : Paptic, un « papier » aussi solide que le plastique, la caséine de lait au service de la résistance aux graisses et à l'oxygène, les films en papier transparents et thermoscellants... D'autres sociétés comme ALGOPACK se sont données comme mission de « *remplacer tout ou partie du plastique issu de pétrole par les algues*⁸⁸ » dans des secteurs aussi variés que l'automobile, les fournitures de bureau ou les produits électriques.

Une partie du secteur agro-alimentaire, dont la principale utilisation du plastique réside dans les emballages a également entamé sa transition⁸⁹ : engagement dans la Responsabilité élargie du producteur (REP, avec 850 millions d'euros d'éco contribution par an). Elle a mis en place une stratégie ambitieuse : éco-conception des produits, utilisation de matériaux recyclés et bio sourcés, optimisation des emballages, sensibilisation des consommateurs et consommatrices, recours à des matériaux de substitution comme le carton. Toutefois, les ambitions

du secteur en termes de réduction de consommation ne sont pas encore chiffrées et aucun objectif n'est affiché au niveau mondial. En amont, le secteur de l'agriculture est également utilisateur de plastiques (bâches, serres...), qui se trouvent souvent en contact direct avec l'environnement⁹⁰. Peu d'études ont été menées à ce jour sur leur détérioration dans les milieux, et les solutions de gestion de ces déchets sont quasiment inexistantes au niveau mondial.

Certains secteurs comme celui des produits de beauté soulignent les bénéfices du plastique pour leurs emballages. La FEBEA⁹¹ rappelle que les emballages cosmétiques sont singuliers de par leur diversité et au regard des fonctions attendues : durée de conservation, contraintes sanitaires fortes, contenant incassable.... Pour autant, la filière s'est engagée, au niveau mondial, à baisser sa consommation de 15 % d'ici 2025, tout en concédant ne pouvoir se passer totalement du plastique et indiquer que l'objectif de moyen terme est avant tout de réduire le poids des emballages.

87 Audition de Jean Hornain, Directeur général de Citéo, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 15 novembre 2022.

88 <https://www.algopack.com/>.

89 Audition de Sandrine Blanchemanche, Directrice du Pôle Alimentation Saine Sûre et Durable de l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA) - devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 8 novembre 2022.

90 En France, l'agriculture dispose d'un organisme AIVALOR qui collecte près de 70 % des plastiques et en recycle 90 % ; il vise à atteindre, à l'horizon 2030, 100 % de collecte et de recyclage.

91 Audition de Emmanuel Guichard, Directeur général de la Fédération des Entreprises de la Beauté (FEBEA), devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 8 novembre 2022.

PRÉCONISATION #5

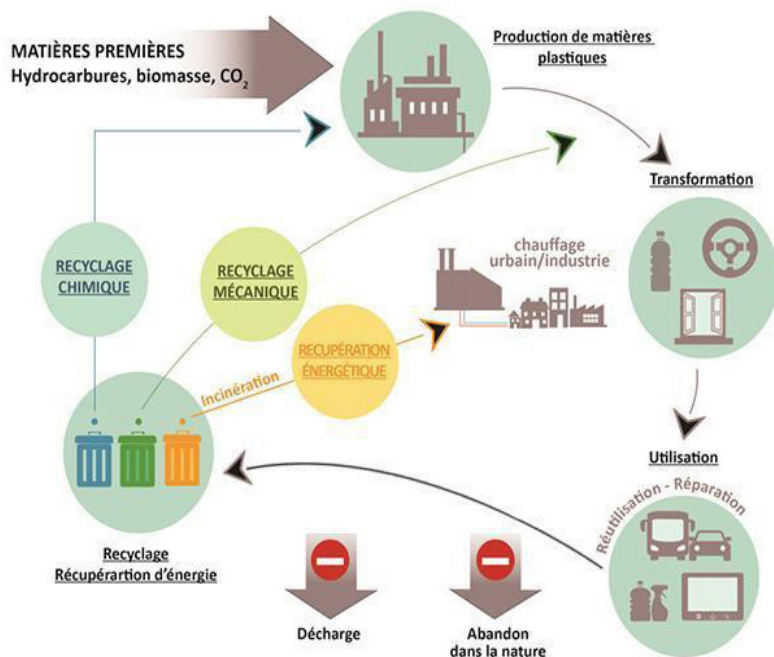
Pour le CESE, la limitation de la consommation de produits plastiques impose de repenser à nos usages actuels, (économie et recomposition des emballages, réutilisation...). Dans les différents secteurs économiques, il faut encourager et trouver des alternatives viables, durables, aussi performantes et acceptables par les consommateurs et consommatrices. Des dispositifs d'accompagnement et de soutien à la Recherche et aux innovations devront être identifiés afin de favoriser ces nouvelles solutions. Enfin, une harmonisation des définitions et des normes de ces nouveaux produits devra être adoptée.

Objectif 2 : permettre une économie circulaire pour les plastiques qui protège l'environnement et la santé humaine

La résolution de 2022 prévoit en préambule que le futur instrument juridique international contraignant soit fondé sur « *une approche globale couvrant l'ensemble du cycle de vie des plastiques* ». Pour mémoire, le cycle de vie d'un produit prend en compte toutes les activités qui entrent en jeu dans la fabrication, l'utilisation, le transport et l'élimination de ce produit. Il est généralement illustré comme une série d'étapes, depuis la production (extraction et récolte des matières premières) jusqu'à la fin de vie (élimination ou valorisation), en passant par la fabrication, l'emballage, le transport, la consommation par les ménages et les industries et le recyclage ou élimination⁹².

⁹² Dictionnaire de l'environnement, <https://www.actu-environnement.com>.

FIGURE 1 : ANALYSE DU CYCLE DE VIE DES MATIÈRES PLASTIQUES



Source : Planète Energies (septembre 2020)

Cette approche via le cycle de vie dans le futur Traité a plusieurs avantages. Elle permet tout d'abord de mobiliser l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur (producteur, utilisateur et utilisatrice, consommateur et consommatrice, recycleur). Elle évite ainsi de stigmatiser un acteur plutôt qu'un autre et responsabilise l'ensemble de la chaîne. Au cours des auditions, le CESE s'est ainsi rendu compte de la difficulté de limiter par exemple la seule production ou de n'agir que sur le consommateur ou la consommatrice. La quasi-totalité

des parties prenantes propose en effet d'agir sur l'ensemble de la chaîne de valeur et d'entraîner ainsi l'ensemble des acteurs.

Cette approche est également nouvelle au niveau international et ce projet de Traité sera le premier texte global international couvrant le cycle de vie du plastique. Cela marque également une victoire au sein de la communauté internationale face à des États comme le Japon qui souhaitaient un Traité limité à la question des déchets en milieu marin⁹³. Cependant, si cette approche semble plus facilement

93 Audition de Vincent Coissard, Sous-directeur de la Sous-direction des déchets et de l'économie circulaire

appréhendable par les pays développés de l'OCDE du fait de leur maîtrise de l'ensemble de la chaîne de valeur, elle risque d'être plus complexe à intégrer au sein des pays en développement.

Pour le CESE, la circularité des plastiques doit en effet être pensée dès la conception. Plusieurs actions présentées notamment par UCAPLAST⁹⁴ permettront d'agir dans ce but : développer des guides de conception pour la circularité, augmenter la transparence sur les additifs utilisés dans les matières plastiques et éviter au maximum l'utilisation de substances qui entravent le recyclage et qui ont un impact potentiel sur l'environnement et la santé.

D'autres pistes ont été évoquées par la FEBEA comme réduire l'épaisseur des emballages, favoriser les récipients en monomatière ou encore alléger les pièces plastiques (technique dite « *du moussage* »). Pour le CESE, ces actions devront notamment privilégier les résines dont la filière de traitement existe.

Il sera également nécessaire d'éliminer les matières plastiques, les composants ou les additifs qui sont trop polluants ou toxiques, qui entravent la recyclabilité ou qui présentent un risque élevé de fuite dans la nature, y compris les microplastiques ajoutés intentionnellement.

Enfin, pour la consommation plastique qui ne peut être évitée, il conviendra de se tourner vers des produits recyclés⁹⁵, réutilisables, réparés ou remanufacturés.

Des pollutions peuvent également survenir lors du transport de matières plastiques (granulés de plastique industriels, produits finis). Le CESE souhaite que cette problématique soit insérée dans les négociations du Traité en proposant des mesures de prévention de la perte des conteneurs en sécurisant leur chargement⁹⁶.

Enfin, le secteur de la pêche représente une part importante des déchets plastiques dans les océans. Les engins de pêche usagés (EPU : casiers, hameçons, filets...) occasionnent, en plus de la pollution, un phénomène de « *pêche fantôme* ». Certaines études indiquent que près de 2 %⁹⁷ des EPU seraient perdus ou abandonnés chaque année, continuant à capturer et tuer poissons et autres animaux marins. Plusieurs initiatives ont été prises en France comme le programme « *Repêchons les océans* » ou encore différents projets, par zone de pêche, portés par exemple par la coopération maritime (pechpropre, recypech, etc.) mais aussi à l'international avec la « *Global Ghost Gear Initiative* », notamment pour inciter les pêcheurs à ramener leurs engins de pêche à terre pour qu'ils rejoignent les filières de recyclage. Des programmes de sensibilisation et d'incitation doivent continuer à être déployés massivement

du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, et de Marc Fagot, Adjoint au Sous-directeur en charge de l'Action internationale du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 4 octobre 2022.

94 Entretien avec Étienne Malher, Vice-président du syndicat UCAPLAST, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 9 novembre 2022.

95 *Les plastiques secondaires issus du recyclage ne représentent que 6 % des plastiques*, chiffre OCDE, février 2022.

96 *Avis La politique européenne de transport maritime au regard des enjeux de développement durable et des engagements climat*, CESE, avril 2017.

97 ??

auprès des pêcheurs. Le CESE encourage enfin à circulariser les bonnes pratiques entre États par le biais d'une base de données et de guides pratiques qui pourraient être gérés par le PNUE.

PRÉCONISATION #6

Le CESE propose que le Traité définisse la notion d'économie circulaire appliquée aux produits plastiques et à leurs alternatives (approvisionnement durable, allongement de la durée d'usage, économie de la fonctionnalité...) et intègre la notion d'éco-conception (économie de matières premières, d'eau et d'énergie, réparabilité, réemploi et recyclage) tout au long du cycle de vie des produits afin de mettre en place ce concept dans les États Parties au Traité.

Objectif 3 : assurer une gestion et un recyclage écologiquement rationnels des déchets plastiques

Le recyclage, étape essentielle de la fin de vie du plastique, est l'un des leviers dans le cycle de vie des produits, qui permet notamment de réduire le volume global de plastique vierge consommé. Il ne peut être conçu comme une étape indépendante.

Le CESE souligne néanmoins que pour de nombreuses associations environnementales ou expertes et experts scientifiques⁹⁸, le recyclage relève le plus souvent du « *décyclage* ». Les nouveaux produits réalisés sont généralement de qualité inférieure et contiennent souvent des impuretés et nécessitent souvent l'incorporation de plastique vierge et d'additifs.

Pour optimiser les filières, il faut donc encadrer étroitement les conditions de ce recyclage en encourageant, comme indiqué précédemment, l'éco-conception des produits, afin de favoriser le recyclage de chaque type de plastique. Depuis 1997, la décision de la Commission européenne sur les affichages des types de plastique⁹⁹ permet d'identifier la nature des emballages et améliorer ainsi la traçabilité des matières plastiques utilisées et recyclées. Une extension à d'autres types de produits pourrait être envisagée.

⁹⁸ Audition de Nathalie Gontard, Directrice de recherche à l'INRAE, devant la commission permanente

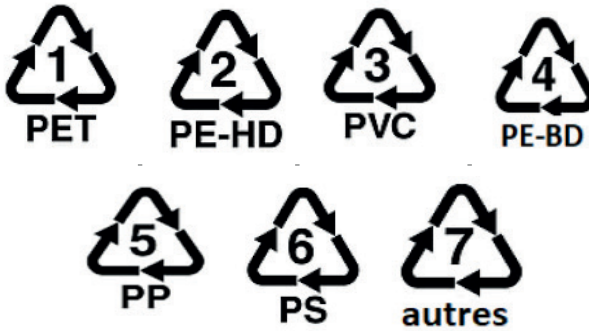
Affaires européennes et internationales du CESE, le 11 octobre 2022.

⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1997/129/oj?locale=fr>.

Depuis les années 70, pour informer les consommateurs, les industriels utilisent de plus en plus ; un pictogramme inspiré du ruban de Moebius, pour signaler les plastiques recyclables et le pourcentage de plastique recyclé présent dans un produit, en ajoutant le type de plastique conformément à la réglementation, européenne. Cependant, son utilisation n'est pas contrôlée et relève de la seule responsabilité de l'industriel. Or,

l'information des consommateurs et consommatrices est la première étape pour les inciter aux gestes de tri, et permettre le développement de filières de recyclage pour tous les plastiques. Le CESE demande donc que des comparaisons internationales soient menées sur les systèmes d'information des consommateurs et consommatrices et leur contrôle, pour proposer un dispositif harmonisé.

FIGURE 2 : LE RUBAN DE MOEBIUS



Pour augmenter la recyclabilité et le recyclage, il faut également investir et innover sur les nouveaux procédés alors que selon l'OCDE, seules 1,2 % des innovations en rapport avec les plastiques portent sur la prévention et le recyclage.

Si le recyclage mécanique, notamment du PET est bien maîtrisé, le recyclage chimique, mis en œuvre par exemple par l'entreprise Carbios¹⁰⁰, qui doit permettre un recyclage à l'infini de tous types de déchets en PET, est encore en phase de développement. Il soulève par ailleurs quelques questionnements notamment au

regard de son coût économique encore prohibitif¹⁰¹. C'est cependant l'une des méthodes prometteuses pour recycler certains plastiques, sans utiliser de solvants et sans être limité par le nombre de recyclages possibles.

Au-delà du choix des techniques de recyclage à utiliser par type de plastique, il faudrait incorporer dans ce projet de Traité un objectif de part minimale de matières recyclées dans leur composition, afin, notamment, de rendre le coût de production du plastique recyclé plus compétitif par rapport au plastique

¹⁰⁰ Carbios est une entreprise française de chimie biologique, spécialisée dans la conception et le développement de procédés enzymatiques en vue d'une biodégradation et un biorecyclage des matières plastiques.

¹⁰¹ Rappel : le coût du plastique vierge est de 1500 €/tonne, celui recyclé par procédé mécanique 2 500 €/tonne, celui recyclé par procédé chimique Carbios serait de 30 à 60 % plus cher.

vierge. L'Union européenne¹⁰², soutenue par les industriels, vise ainsi 30 % de matière recyclée dans les emballages d'ici 2030. Pour le CESE, cet objectif d'intégration de matières recyclées pourrait être prolongé au-delà de 2030 et, un objectif porté à 50 % en 2050 serait une contribution importante pour diminuer le recours aux plastiques vierges. Il conviendra cependant de préciser la faisabilité technique de cette disposition en fonction des types de produits.

Le réemploi est un levier plus efficace pour réduire la quantité de plastique vierge utilisée, ainsi que les coûts de traitement. Le développement de la consigne est prévu dans le projet de révision de la directive européenne sur les déchets d'emballage. Les négociateurs du Traité devront porter une attention particulière aux discussions qui seront menées à Bruxelles pour identifier des niveaux d'ambition susceptibles d'être portés au niveau mondial.

PRÉCONISATION #7

Pour le CESE, le Traité doit comporter un objectif de part minimale de plastique recyclé dans les emballages, de l'ordre de 30 % d'ici 2030, comme proposé par l'Union européenne. Le CESE demande que ce chiffre soit porté à 50 % sur tous les produits d'ici 2050. Pour les États non dotés de systèmes de collecte de déchets, un accompagnement particulier devra être prévu pour atteindre cet objectif. Le Traité devra également intégrer des dispositifs encourageant le réemploi s'inspirant du Pacte vert de l'UE.

¹⁰² Les producteurs européens de matières plastiques se sont déclarés favorables à l'obligation d'incorporer 30 % de matière recyclée dans les emballages plastique d'ici 2030. Ce taux pourrait être imposé par la Commission européenne dans le cadre de la révision de la directive Emballages et déchets d'emballages et du Pacte vert, contribuerait à soutenir et accélérer la transformation de l'industrie vers une économie plus circulaire (Source : *L'usine nouvelle, Les fabricants de plastiques soutiennent le taux d'incorporation de 30 % de matière recyclée dans les emballages*, septembre 2021).

3. Prévoir des interdictions ciblées : plastiques à usage unique et additifs nocifs pour l'environnement et la santé

Proposition du CESE : l'interdiction des plastiques à usage unique

Les emballages représentent aujourd'hui 31 %¹⁰³ de la consommation de plastiques, c'est-à-dire le premier poste d'utilisation de plastique. Pour le CESE, s'attaquer à ce poste de consommation aura donc un effet immédiat sur la consommation mondiale de plastique.

Au niveau français, la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (dite « loi AGECE ») prévoit la fin des emballages en plastique à usage unique d'ici 2040. Pour y arriver, trois mots d'ordre sont mis en avant : « *Réduction, Réemploi et Recyclage* ». Pour mémoire, les sacs de caisse en matières plastiques à usage unique sont interdits depuis 2016¹⁰⁴. Cette interdiction a été étendue en 2017 à tous les sacs d'emballage aux points de vente, sauf sacs compostables biosourcés.

Enfin au niveau européen, depuis juillet 2021, une directive européenne¹⁰⁵ interdit de mettre sur le marché des pailles, des assiettes ou encore des couverts en plastique à usage unique au sein de l'UE. Elle prévoit également une meilleure collecte des bouteilles en vue de leur recyclage, visant 90 % de collecte en 2030.

L'ensemble de ces législations a démontré la nécessité d'un accompagnement fort. En premier lieu des produits de substitution, à l'empreinte environnementale faible et une incitation au changement d'usages doivent être proposés. Enfin, dans les pays en développement, les auditions ont soulevé l'existence de marchés parallèles des sacs plastiques. Le CESE du Maroc a ainsi pointé la nécessité d'un accompagnement social pour favoriser ce type de mesure. La disparition d'un produit peu onéreux crée de façon assez mécanique une tentation de marché parallèle pour continuer à s'en procurer et une difficulté pour l'État à faire appliquer cette loi.

Le Vanuatu, qui ne produit pas de plastique a mis en place une intéressante politique de substitution par de produits locaux (sacs tressés en fibre naturelle), qui outre leur aspect écologique, ont relancé un savoir-faire local et sont devenus un véritable produit d'attraction pour les touristes¹⁰⁶. Cette solution déployable sur de petits territoires n'est pas dénuée d'intérêt. Des solutions locales et législations ambitieuses ont également été déployées en Nouvelle-Calédonie¹⁰⁷ : territoire non producteur de plastique et uniquement importateur, il a été possible de prévoir des interdictions ciblées même si leur acceptabilité (suppression des sacs plastiques) doit être renforcée grâce des solutions de remplacement.

¹⁰³ *Perspectives mondiales des plastiques*, OCDE, juin 2022.

¹⁰⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

¹⁰⁵ Directive UE/2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

¹⁰⁶ https://www.huffpost.com/entry/vanuatu-plastic-ban-law-ocean-pollution_n_5c6ee757e4b0f40774cd355d.

¹⁰⁷ La loi de pays n° 2019-2 du 21 janvier 2019 relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matière plastique qui a notamment permis l'interdiction des sacs en plastique à usage unique et de divers emballages ainsi que l'importation de certains types de plastiques, en prévoyant pour ce faire un délai de 7 mois pour la mise en œuvre pratique de ces mesures.

De manière générale, on peut constater que ce type d'interdiction des plastiques à usage unique a été mis en œuvre dans de nombreux pays¹⁰⁸ et a été globalement bien accepté même si des problèmes de mise en œuvre ont pu apparaître (trafic, marché parallèle). Dans l'Union européenne, les industriels ont adapté leurs outils et modes de production, sans que des impacts sociaux aient été signalés. Pour le CESE des interdictions ciblées, sous réserve de prévoir des mesures de transition (calendrier), de contrôle et d'accompagnement auront un effet immédiat sur la consommation mondiale de plastique et le développement de solutions alternatives.

PRÉCONISATION #8

Le CESE demande que l'interdiction de principe des plastiques à usage unique d'ici 2040 soit inscrite dans le Traité. Celle-ci devra faire l'objet d'une annexe technique au Traité qui définira la liste des produits plastiques concernés. Le Traité devrait également prévoir que les stratégies nationales comportent des mesures d'accompagnement pour les producteurs, les salariées et salariés, les consommateurs et consommatrices, et des modalités de contrôle du respect de cette mesure.

Pour fabriquer des plastiques, des additifs sont nécessaires. Comme rappelé par Nelly Pons, « Ils permettent d'obtenir des plastiques tour à tour transparents, colorés, souples, durs, élastiques, anti-UV ou antiacariens... Toutes ces capacités d'adaptation sont en grande partie apportées par ces additifs ». Au cours de l'utilisation des produits plastiques, notamment sous l'action du vieillissement de la matière ou au contact de la chaleur, se déroule une migration des produits chimiques entre la matière plastique et l'environnement. Parmi les millions de particules qui se détachent, on trouve des additifs dont l'impact sur la santé est potentiellement nocif¹⁰⁹.

Deux études scientifiques de 2021¹¹⁰ ont essayé de montrer combien d'additifs se trouvent dans le plastique. Elles en ont dénombré entre 6 500 pour la première étude et 10 000 additifs pour la seconde. Parmi ces 10 000 substances utilisées pour donner la forme, les couleurs et les différentes propriétés au plastique, 2 500 seraient potentiellement dangereuses soit un quart des additifs utilisés dans le plastique.

Outre les impacts immédiats pour la santé et l'environnement, cette présence d'additifs est également un problème préoccupant lors des phases de recyclage. Des procédés

¹⁰⁸ Ainsi, l'OPEST français notait que parmi les pays ayant adopté une législation sur les plastiques, 80 % d'entre eux avaient interdit les plastiques à usage unique et 50 % avaient interdit les sacs plastiques.

¹⁰⁹ Audition de Nelly Pons, Écrivaine et essayiste, devant la commission permanente Affaires européennes

et internationales du CESE, le 20 septembre 2022.

¹¹⁰ Deep dive into plastic monomers, additives and processing aids, Environmental science and

de recyclage chimique émergent actuellement pour séparer les différents composants du plastique et les additifs (cf Carbios) mais cette pratique n'est pas encore étendue.

L'interdiction de certains additifs devra donc être envisagée dans le projet de Traité. Elle devra être conçue en partenariat avec les entreprises productrices afin de leur permettre de proposer des produits de substitution. Des efforts de R&D devront être faits et accompagnés dans ce domaine.

D'un point de vue concret, il semble complexe de prévoir des listes d'interdiction d'additifs tant les produits sont nombreux. Il semblerait plus réaliste de travailler par groupes d'additifs et non substance par substance. L'élimination proposée devra être graduelle et prévoira un calendrier précis de mise en œuvre.

De plus, la résolution ouvre la voie à cette interdiction d'additifs. Elle souligne en effet l'importance de la prévention et évoque les menaces que les plastiques toxiques font peser sur la santé humaine et l'environnement. Elle appelle ainsi à une coordination avec les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm et en s'inspirant du processus de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM).

Cette mise en œuvre devra s'accompagner d'une poursuite des travaux scientifiques d'analyse des conséquences environnementales et sanitaires des additifs, à même d'éclairer les pouvoirs publics et les parties prenantes sur leurs décisions dans ce domaine. Le CESE estime que ces derniers pourraient être

poursuivis dans plusieurs directions comme l'harmonisation des méthodes de mesures des polluants, les méthodes de contrôle des émissions par les objets du quotidien (textile, emballages, alimentation...), la meilleure connaissance des sources de l'exposition à la pollution (voie respiratoire et alimentaire)¹¹¹. Il incite aussi à une collaboration sur ces sujets entre la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en vue de prévoir de les interdire.

PRÉCONISATION #9

Le CESE propose de prévoir dans une annexe au Traité une liste des groupes d'additifs les plus toxiques et néfastes pour la santé et l'environnement. Dans cette optique, il demande que le PNUE mette en place une base de données scientifiques sur les plastiques et plus particulièrement sur les additifs, en s'inspirant du règlement européen *REACH*. Il incite à une coopération avec l'IPBES et l'OMS sur ces sujets.

technology 2021, Helene Wiesinger; *Enabling a circular economy for chemicals in plastics*, Nicolo Aurisano, www.sciencedirect.com, juin 2021.

¹¹¹ Ces recommandations ont été abordées lors d'un entretien avec la Professeure Francelyne Marano, Professeure émérite université de Paris Cité, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 19 octobre 2022.

C. L'enjeu de l'effectivité d'un instrument juridiquement contraignant pour mettre fin à la pollution plastique

1. Une question sensible à traiter dans un contexte international sous tension

Si l'objectif de la résolution de 2022 est clair (parvenir à un instrument juridique international contraignant), les négociations s'inscrivent dans un contexte géopolitique sensible marqué par des tensions entre grands acteurs économiques ainsi qu'entre les pays occidentaux et le reste du monde. En outre, la crise économique post-covid et les tensions inflationnistes, encore renforcées par le conflit en Ukraine, peuvent inciter les Gouvernements à donner la priorité à la reprise de l'activité économique plutôt qu'à la résolution des problématiques environnementales. Des choix politiques peuvent aussi conduire des Gouvernements à prendre des décisions contraires à la lutte contre la pollution plastique, comme le nouveau ministre des finances d'Israël l'a fait en janvier 2023, en annulant une taxation des plastiques à usage unique¹¹².

Lors des discussions, certains États privilégieront la protection de leurs activités économiques (pétrole et plasturgie), d'autres insisteront sur les enjeux sociaux (secteur informel comme en Inde et au Maroc) ou encore sur leur impossibilité à se doter d'infrastructures adaptées (petits États insulaires).

Mais, pour le CESE, quelles que soient les difficultés qui viennent d'être exposées, elles ne sont pas insurmontables d'autant que les sociétés civiles, dans leur grande majorité soutiennent cette initiative comme en témoignent les nombreuses entités mobilisées dans les négociations (Coalition de Haute Ambition, *Business Coalition*...). De plus, cette lutte contre la pollution plastique va créer un changement de paradigme et de nombreuses opportunités : nouveaux matériaux et usages, innovations, emplois, investissements notamment dans les pays en développement...

Pour le CESE, la France doit maintenir un haut niveau d'ambitions en cohérence avec celui qu'elle adopte dans le cadre des autres négociations internationales à dimension environnementales (COP sur le climat ou sur la biodiversité, « *BBNJ* » ou négociations à l'Autorité internationale des fonds marins - AIFM).

Toutefois, une posture d'écoute et de recherche de compromis avec ses partenaires européens et avec les pays les moins développés serait de nature à permettre à la France de peser et d'influencer les négociateurs de l'Union européenne.

¹¹² <https://fr.timesofisrael.com/premiere-decision-de-smotrich-supprimer-la-taxe-sur-les-plastiques-et-les-sodas/>.

2. Le choix du véhicule juridique : les atouts d'une convention spécifique

La résolution du 2 mars 2022 évoque clairement la volonté d'aboutir à un « *instrument juridiquement contraignant* » visant à éliminer la pollution plastique (*legally binding instrument*). La terminologie finalement retenue par les États relève par conséquent sans équivoque du droit dur (*hard law*) et induit une obligation juridique, par opposition à un assortiment de simples engagements volontaires (droit souple/*soft law*).

Pour aboutir au texte le plus opérationnel possible, la résolution prévoit cependant d'associer approches contraignantes et volontaires (ex : plans d'actions nationaux). Concrètement, cela peut signifier que le Traité pourra comporter des objectifs fermes voire immédiats (ex : l'élimination de certains plastiques à usage unique et de substances dangereuses) et des dispositions plus progressives intégrant la nécessaire transformation ou mise à niveau des modèles socio-économiques concernés.

La rédaction retenue dans la résolution constitue une avancée réelle pour les défenseurs du cadre multilatéral et d'une approche engageante. C'est le cas de la France, de l'UE mais aussi de pays émergents tels que le Pérou et l'Équateur, déjà mobilisés depuis 2015 en faveur des objectifs de développement durable (ODD)¹¹³. On peut aussi citer le volontarisme conjugué de nombreux autres pays à travers le monde comme le Rwanda, le Maroc, les petits États insulaires et des pays européens hors

UE comme la Norvège ou la Suisse. Ces États, membres pour la plupart de la Coalition de Haute Ambition n'entendent pas signer un Traité vide de sens ne prévoyant pas d'avancée concrète. Le CESE soutient cette ambition élevée en plaidant pour que celle-ci soit plus largement portée par l'ensemble des pays du G20.

Lors du premier cycle de négociations, fin novembre 2022 en Uruguay (INC 1), le PNUE a proposé deux grandes options possibles concernant le type de texte qui pourrait être adopté. Le choix se porte sur les deux options suivantes¹¹⁴ :

→ **une Convention spécifique** : les obligations fondamentales ainsi que certaines mesures de réglementation figurent dans le corps même de l'instrument et peuvent être complétées ou précisées dans des mesures de réglementation supplémentaires comme des informations techniques et de fond, insérées dans une ou plusieurs annexes qui font partie intégrante de l'instrument.

→ **Une Convention-cadre** : la convention comprend une structure standard et des catégories de dispositions mais certaines ou toutes les mesures de réglementation figurent dans un ou plusieurs protocoles séparés. La convention et son/ses protocole(s) sont des instruments juridiquement distincts qui peuvent être adoptés séparément.

Pour le CESE, si les deux solutions envisagées présentent chacune des forces et faiblesses, la convention spécifique est le modèle à privilégier.

¹¹³ Sur le rôle joué par ces pays dans l'adoption de l'agenda du développement durable et la genèse de ce dernier, voir l'avis *La politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable*, rapporteur : Philippe Jahshan, CESE, octobre 2016.

¹¹⁴ Options générales pour la structure de l'instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique, notamment dans le milieu marin, compte tenu des paragraphes 3 et 4 de la résolution 5/14 de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, PNUE, 8 septembre 2022.

En effet, une convention spécifique type protocole de Montréal

(voir encadré ci-dessous) serait plus opérationnelle et engageante dans son approche puisqu'elle ciblerait des objectifs précis dans le corps du Traité. Ayant force juridique, ils pourraient être immédiatement mis en œuvre. De plus, les annexes pourraient régler les points les plus techniques (interdiction de certains additifs, composition des plastiques...) et seraient susceptibles d'évoluer au fil des conférences des Parties, en fonction des avancées scientifiques et diplomatiques. Leur révision n'impliquerait pas de renégocier tout le Traité. Ce type de texte nécessiterait cependant de s'entendre sur les obligations fondamentales qui relèvent du corps principal du Traité et donc d'atteindre un minimum de consensus dès le départ.

Une convention-cadre ou Accord cadre offrirait une certaine souplesse puisque les mesures de réglementations sont renvoyées à des protocoles qui peuvent évoluer ensuite. Pour illustrer cette catégorie de texte, on peut

mentionner la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CNUCC) qui donne lieu depuis son adoption en 1992 à des Conférences des parties (COP), l'Accord dit de Paris conclu lors de la COP 21 ou encore la Convention Cadre sur la diversité biologique¹¹⁵. Cependant, si l'on effectue le bilan de ces textes, ils n'ont pas toujours permis d'atteindre les avancées notables espérées au plan international. Ils ont certes une utilité évidente dans la fixation d'un constat et d'objectifs communs. Ce type d'Accord offre néanmoins des enceintes de dialogue privilégiées au niveau mondial sur les questions de développement durable, par exemple dans le cas de la CNUCC, même si les objectifs de réduction du réchauffement climatique seront difficiles à atteindre voire sont déjà hors d'atteinte. L'absence d'engagements fermes, l'ensemble du dispositif reposant sur les contributions volontaires déterminées au niveau national, n'y est pas étranger, tout comme l'absence d'adhésion ou de volontarisme d'acteurs majeurs (États-Unis, Chine, Inde).

¹¹⁵ La Convention sur la diversité biologique (CDB, ou convention de Rio) est un Traité international adopté lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992.

ENCADRÉ 1 : LE PROTOCOLE DE MONTRÉAL

Le protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone a été signé en 1987, par la Communauté Économique Européenne et 24 autres pays, suite à l'identification d'une dégradation (« trou ») dans la couche d'Ozone. Cet accord international est né à la suite de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone qui a été adoptée en 1985.

Il a pour objectif de réduire et à terme d'éliminer complètement les substances qui réduisent la couche d'ozone, au premier rang desquels le CFC (chlorofluorocarbure). Il a été signé par 24 pays et par la Communauté économique européenne le 16 septembre 1987 dans la ville de Montréal, au Canada, et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989.

Les deux Traités sur l'ozone ont été ratifiés par 197 parties (196 États et l'Union européenne), ce qui en fait les premiers Traités universellement ratifiés dans l'histoire des Nations Unies. Les parties membres du protocole réalisent annuellement un rapport sur leur consommation, production, exportation de substances réglementées.

Ce protocole est un texte évolutif : de nouvelles substances dangereuses ont été ajoutées au fur et à mesure comme les hydrochlorofluorocarbures (HCFC). Ce protocole aujourd'hui ratifié par 196 États est le premier Traité universel porté par l'ONU.

Il dispose également d'un financement ad hoc par le biais du Fonds Multilatéral du Protocole de Montréal (FMPM) qui apporte une coopération financière et technique et un transfert technologique sous forme de dons ou de financement à des conditions avantageuses aux parties désignées afin que celles-ci puissent réaliser leurs engagements.

PRÉCONISATION #10

Le CESE soutient le recours à un Traité international de type Convention spécifique assorti d'annexes techniques. Ce type de texte permettra de s'entendre sur des objectifs précis au sein du Traité et de le faire évoluer de façon souple grâce à ses annexes techniques. Le protocole de Montréal dont l'efficacité est reconnue, pourrait servir de modèle lors des négociations.

Au-delà du format du texte, il convient également de s'assurer de « *la vie du Traité* ». La ratification par le plus grand nombre possible d'États parties sera l'une des conditions de son efficacité. La France a également un rôle particulier au sein de l'UE pour inciter les autres États à soutenir le futur texte et devra continuer à être, auprès de la Commission européenne en charge des négociations du Traité, l'un des États moteurs.

Ce travail diplomatique entre les États partenaires ne s'arrêtera cependant pas à la fin du cinquième cycle de négociations. En effet, le Traité vivra aussi grâce au travail de persuasion des États signataires auprès de leurs partenaires : plus le texte sera ratifié en droit national, plus il sera effectif et constituera une norme juridique intangible au plan international. L'effet moteur des premiers États signataires sera important.

Aussi pour le CESE, la France a un rôle particulier à jouer dans ce domaine. Elle devra s'appuyer au maximum sur son espace ultramarin et ses partenaires (Organisation internationale de la Francophonie, Union pour la Méditerranée, Forum des Îles du Pacifique) mais aussi sur les regroupements (Coalition de Haute Ambition, Petits États insulaires, *Business Coalition*) auxquels elle a adhéré pour rallier le maximum de Parties au futur Traité. Il importera aussi de veiller à corriger les distorsions qui pourraient survenir entre les États. Lors des auditions au CESE, la partie rwandaise a ainsi fait part des difficultés qu'elle rencontrait sur le sujet au plan régional avec certains États voisins moins engagés sur la voie de la réduction des plastiques. La France, co-organisatrice avec le Costa Rica de la prochaine conférence de l'ONU sur l'Océan, pourra également porter des engagements pour un Traité ambitieux auprès des nations maritimes.

Le CESE pourrait également inciter le gouvernement français et l'UE à faire référence au Traité, dans leurs accords de partenariats, lorsque celui-ci sera finalisé.

PRÉCONISATION #11

Le CESE incite le gouvernement français et l'UE à activer et à être force de proposition au sein de ses réseaux de partenariat (Francophonie, Coalition de Haute Ambition, Union pour la Méditerranée, Forum des Îles du Pacifique...) pour rallier le maximum de Parties au futur Traité et à sa ratification. Il les incite également à impliquer activement les acteurs non étatiques, notamment entreprises et ONG, dans la négociation du Traité dans le cadre des coalitions existantes (*Business Coalition for Global Plastics Treaty...*).

3. L'OMC dans la lutte contre la pollution plastique : un rôle d'appui essentiel et complémentaire pour la mise en œuvre du futur Traité

L'intervention de l'OMC est en effet un levier majeur pour lutter contre cette pollution, le commerce du plastique représentant 5 % du commerce mondial¹¹⁶.

Au cours des auditions, le CESE a constaté que de nombreux États mettaient déjà en œuvre, au niveau national, des mesures commerciales et douanières pour tenter de régler cette question du plastique.

On peut ainsi rappeler la mise en place d'interdictions d'importations de déchets plastiques en Asie (Chine). L'AFD a également mentionné la mise en place de taxes douanières au Sénégal par exemple sur les importations de bouteilles en plastique pour financer, en l'absence de producteurs locaux, des systèmes de type Responsabilité Élargie du Producteur (REP)¹¹⁷.

Mais ces mesures de nature commerciale ou douanière peuvent difficilement se régler de manière nationale. C'est donc avec satisfaction que le CESE a constaté que depuis décembre 2020, l'OMC a initié un « *Dialogue informel sur la pollution par les plastiques et le commerce des plastiques écologiquement durable* », co-présidé par la Barbade, la Chine et l'Équateur. Au cours d'une session tenue en décembre 2022, l'OMC s'est intéressée et s'est efforcée de parvenir à une communauté de vues pour « *la promotion de produits de substitution et de remplacement écologiquement durables et efficaces* » et entend parvenir à des résultats concrets d'ici à sa 13^{ème} Conférence ministérielle, c'est-à-dire en juin 2023¹¹⁸.

Bien qu'ils se tiennent parallèlement à ceux du PNUE, ces travaux viennent les compléter et les renforcer. L'OMC étudie actuellement plusieurs pistes contribuer à la réduction de la pollution plastique : importance du contexte régional, promotion d'un commerce des matières plastiques respectant l'économie circulaire, amélioration de la transparence, suivi des tendances commerciales, gestion des déchets, coopérations avec d'autres processus

¹¹⁶ Chiffres OMC, décembre 2021.

¹¹⁷ Entretien avec l'Agence française de développement (AFD) devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 7 décembre 2022.

¹¹⁸ https://www.wto.org/french/news_f/news22_f/ppesp_07dec22_f.htm.

et initiatives internationales... Une reprise des négociations sur l'Accord sur les biens environnementaux pourrait également permettre de réduire les obstacles aux produits de remplacement et au matériel de gestion des déchets.

Pour le CESE, le cadre de l'OMC est approprié pour de telles discussions, puisque cette organisation demeure l'enceinte au sein de laquelle sont élaborées les règles commerciales. De cette façon, si le Traité prévoit d'interdire le recours à certaines substances jugées dangereuses (ex : additifs), un État serait d'autant plus fondé juridiquement à en interdire l'importation sur son sol ou tout le moins à la réguler fortement, l'OMC agirait dans le même sens et reconnaîtrait de telles mesures. Cela va dans le sens de la demande du CESE d'une réforme des règles de l'OMC afin de mieux intégrer les enjeux de développement durable¹¹⁹.

De même, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) pourrait compléter les dispositions de l'OMC. Ainsi, au cours d'une réunion de décembre 2022, l'organisation mondiale des douanes a étudié la manière dont une amélioration du système harmonisé des données¹²⁰, dit « *Harmonized System (HS)* », pourrait contribuer à réduire la pollution plastique. Il s'agirait d'augmenter la granularité des codes, pour intégrer la variété des polymères dans les produits, permettant ainsi une meilleure

traçabilité. De telles statistiques sont déjà partiellement produites par Eurostat. Le CESE souhaite que cette proposition soit évoquée dans le cadre des négociations et demande à la France et à l'UE de formuler des recommandations précises dans ce sens.

PRÉCONISATION #12

Le CESE appelle l'Union européenne à être force de proposition dans le cadre du « *Dialogue informel sur la pollution par les plastiques et le commerce des plastiques écologiquement durable* » de l'OMC afin que des solutions concrètes soient formulées d'ici juin 2023. Il formule les mêmes attentes pour l'Organisation mondiale des douanes.

¹¹⁹ Avis *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union Européenne dans le domaine économique*, CESE, septembre 2022.

¹²⁰ <https://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2022/december/visualising-a-greener-hs-reflecting-the-lifecycle-of-basic-materials.aspx>.

4. L'articulation avec les textes déjà en vigueur : un moyen d'assurer la cohérence d'ensemble du dispositif et de s'assurer d'une effectivité immédiate de certaines dispositions du Traité

Pour être effectif, le futur Traité pourra aussi exploiter les dispositions existant en droit national ou européen. Au sein de l'UE par exemple, les nombreuses réglementations déjà adoptées et à venir (Pacte vert) viennent compléter le futur Traité et fixent d'ores et déjà des objectifs ambitieux.

En outre, sur le plan international, plusieurs grandes Conventions dédiées aux produits dangereux, à la pollution notamment maritime sont en vigueur (Conventions de Stockholm, de Rotterdam, de Bâle et Convention Marpol) et devront s'articuler avec le futur Traité tout en évitant les doubles emplois et en encourageant la complémentarité des interventions. Certains additifs dangereux seront interdits par le biais du futur Traité, ils pourront également être intégrés dans la liste des produits dangereux interdits dans les conventions déjà existantes.

Les différentes Parties de ces Conventions œuvrent déjà ensemble (secrétariat de la Convention de Bâle et de Stockholm, secrétariat de la *Strategic Approach for International Chemical Management* - SAICM -, OMC,...) mais de façon informelle. Cependant pour le CESE, afin d'intensifier cette coordination, il faudra s'appuyer sur le Groupe de Gestion de l'Environnement des Nations Unies, lequel a déjà été chargé depuis octobre 2021 d'établir une procédure de consultation pour préparer une approche commune des

questions de pollution et mettre en œuvre un plan intitulé « *Vers une planète sans pollution* »¹²¹.

Pour le CESE, une interaction entre le futur Traité et les grands accords sur le climat (Accord de Paris par exemple) et sur la protection de la biodiversité devra également être recherchée et mise en œuvre sous l'égide du PNUE. Une coordination devrait être également recherchée avec les Conventions maritimes régionales.

5. Le rôle de la norme dans la lutte contre la pollution plastique

En sus des législations de mise en œuvre du Traité, le recours aux normes, outil de droit souple et volontaire, pourra jouer un rôle dans son effectivité.

L'*International Standard Organization* (ISO) a d'ores et déjà développé plusieurs normes relatives aux matières plastiques dont l'ISO 15270 qui fournit des lignes directrices pour le traitement et la valorisation des déchets plastiques.

En outre, des travaux ont été lancés en 2020 avec un rapport technique dit « *ISO TR 21960* » relatif aux connaissances et aux méthodologies relatives aux matières plastiques dans l'environnement, dont les conclusions devraient alimenter très utilement les différents cycles de négociations autour du futur Traité¹²².

¹²¹ <https://unemg.org/>.

¹²² Pour plus d'informations : <https://www.iso.org/fr/news/ref2292.html>.

Les normes peuvent contribuer à la fin de l'économie du jetable dans le monde et auront un rôle pour la création de nouveaux marchés plus respectueux de l'économie circulaire. Elles pourront spécifier les caractéristiques des plastiques et de leurs chaînes d'approvisionnement pour les rendre durables. Elles pourront faciliter l'échange d'informations entre les différents acteurs de la chaîne de valeur tout en protégeant la propriété intellectuelle.

Elles pourront aussi encadrer et préciser les technologies de récupération et de recyclage des matières plastiques et promouvoir la mise au point de flux de recyclage spécifiques et des meilleures technologies disponibles à l'échelon mondial.

Enfin, du point de vue des choix de consommation, elles permettent de comparer, de manière normalisée et crédible, les produits les plus durables.

PRÉCONISATION #13

Le CESE encourage le recours à la normalisation internationale (normes ISO). Ces normes permettront d'accompagner la transition vers un nouveau modèle plus durable et moins consommateur en plastique, en définissant les processus cibles et en encadrant notamment l'éco-conception des produits ; les politiques de substitution, de réduction et de réemploi ; l'incorporation de plastiques recyclés et la gestion des déchets.

6. Surveiller et évaluer : s'assurer des résultats concrets et des progrès accomplis dans le cadre du futur Traité

Le suivi et l'atteinte des objectifs du futur Traité devra être assuré par la Conférence des Parties. Si le modèle de la Convention spécifique, comme souhaité par le CESE est retenu, ces conférences seront également l'occasion de mettre à jour et d'amender les annexes. La résolution elle-même prévoit déjà tout un processus classique de suivi et de mise en œuvre du futur Traité : actualisation de plans d'actions nationaux, rapports nationaux d'avancement, évaluations périodiques des progrès accomplis, évaluations scientifiques et socio-économiques de la pollution par les plastiques...

Pour le CESE, au-delà de ce suivi « classique », il faudra être particulièrement ambitieux sur la collecte de données scientifiques objectives sur les plastiques et disposer d'un organisme indépendant pour le faire que l'on pourrait assimiler à un « GIEC » de la pollution plastique.

Cet organisme pourrait être construit à partir du Groupe d'experts international sur la pollution chimique (ICPC). Créé en 2008 en raison d'une prise de conscience croissante du « cocktail chimique » auquel les humains et l'environnement sont exposés, et en raison du manque de communication entre la science, la politique et le public, cette structure informelle est actuellement dotée de peu de pouvoirs.

Alors que de nombreux comités scientifiques indépendants existent sur la santé, l'agriculture, l'environnement, mais manquent de coordination et d'une analyse globale, l'ICPC pourrait remplir ce rôle.

En 2022, plus de 1 900 scientifiques et onze pays ont ainsi réclamé la création d'un panel d'expertes et experts indépendants sur la pollution chimique, comme celui du GIEC pour le climat afin de documenter et limiter les émissions de polluants, de plastiques et de pesticides et cette proposition a été présentée à l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, fin février 2022. Celle-ci a décidé de mettre en place un panel sciences politiques, à l'image du GIEC, chargé des produits chimiques, des déchets et de la pollution, ce qui inclut la pollution plastique. Les négociations pour préciser le mandat et les modes de fonctionnement de ce panel ont commencé en octobre 2022 et devraient aboutir en 2024. Cette décision est révélatrice de l'engagement de la majorité de ces pays pour conduire à une réduction de la pollution, y compris plastique, sur des bases scientifiques.

Pour le CESE, cet organisme pourrait apporter un ensemble de données avec des mesures et des bilans au niveau global. La plateforme des données ainsi compilées pourrait être hébergée par le PNUE. Cet organisme serait en mesure d'apporter des données fiables et des connaissances scientifiques, actuellement lacunaires, sur le cycle de vie du plastique, les pollutions et enjeux sanitaires que ce matériau engendre.

De plus, comme le souligne François Galgani, la France pourrait y jouer un rôle majeur car « elle a déjà été très active dans la mise en œuvre de la directive DCSMM¹²³ qui a permis la mise en place de réseaux de surveillance structurés et des bilans à l'échelle de l'ensemble des côtes européennes sur les plastiques sur les plages, sur les fonds et les microplastiques. L'UE est ainsi beaucoup plus structurée dans ce domaine que les États-Unis et la Chine ».

PRÉCONISATION #14

Le CESE demande que la recherche scientifique soit placée au cœur de la gouvernance du Traité afin de fonder les décisions sur des données objectives, harmonisées et partagées. Le rôle du futur GIEC des produits chimiques, des déchets et de la pollution, en cours de création, doit être valorisé dans le futur Traité.

¹²³ La directive-cadre stratégie pour le milieu marin, est une directive européenne du Parlement européen et du Conseil prise le 17 juin 2008.

D. Associer les parties prenantes : une condition du succès du Traité

1. L'association lors des négociations

Associer les parties prenantes est indispensable dès les négociations, afin que leurs attentes soient prises en compte, mais également pour leur permettre d'encourager et contribuer à la mise en œuvre du Traité et permettre ainsi l'émergence de l'évolution des modes de production et de consommation.

Lors de l'élaboration du Traité, la société civile organisée (SCO) devra disposer d'enceintes et de lieux de débats pour que soient prises en compte ses propositions. Pour le CESE, cette demande est légitime, le sujet de la pollution plastique ayant émergé sur la scène internationale, en grande partie grâce aux ONG et aux fondations et aux scientifiques.

D'ores et déjà, l'ingénierie onusienne reconnaît de façon institutionnelle la place de la SCO, ce qui lui assure d'être entendue. Ainsi, à l'ANUE, neuf groupes majoritaires représentent la société civile. Au sein de ces groupes siègent les représentantes et représentants de la jeunesse, des femmes, des ONG, des entreprises et des industries, des comités scientifiques et technologiques, des agriculteurs et agricultrices, des autorités locales, des peuples et communautés autonomes, des syndicats. Ces parties prenantes sont accréditées, siègent dans les réunions plénières et peuvent y intervenir après les États.

À l'extérieur du cadre formel des réunions, la SCO œuvre également activement pour porter ses idées, par exemple en s'appuyant sur les coalitions comme celle de la Haute Ambition ou la *Business Coalition*, très présentes au sein des États et lors des négociations.

Pour le CESE, cette place de la SCO peut encore être renforcée. L'UE en charge des négociations pour les 27 États membres, doit s'assurer que la voix de la société civile soit entendue.

PRÉCONISATION #15

Le CESE soutient la proposition de l'Union européenne d'instaurer un forum des parties prenantes lors de chaque session du comité de négociation du Traité. Ce forum devrait participer aux travaux de négociation - dans une forme à déterminer - pour apporter une contribution, par exemple sur la trajectoire de mise en œuvre, sur les modalités d'actualisation des annexes, sur les mesures d'accompagnement des pays en développement.

2. Remporter le soutien et l'adhésion des parties prenantes pour rendre efficient le futur Traité

La mise en œuvre du futur Traité nécessitera de susciter l'adhésion et d'accompagner l'ensemble des Parties, du « *producteur au consommateur* ».

Au niveau de la production, le CESE souligne le rôle essentiel des entreprises pour contribuer à la réussite de la transition, dans les pays développés comme dans ceux en développement. Le futur Traité doit être vu comme porteur d'opportunités pour les acteurs économiques nationaux et européens tant les innovations et les emplois à développer sont nombreux. Ils ont, par ailleurs, un rôle clé à jouer sur le terrain pour que l'assistance apportée, tant financière que technique, soit adaptée aux réalités des territoires et des populations concernés. Le soutien à des projets de plus petite envergure comme ceux présentés lors des échanges avec Coordination Sud et Plastic Odyssey devront également être encouragés.

Pour assurer le succès de la mise en œuvre du Traité, les entreprises devront être soutenues et des accompagnements spécifiques devront être encouragés et mis en place par les États notamment par le biais des plans d'actions nationaux vers une maîtrise ou une réduction de la consommation de plastiques. Ces mesures pourront concerner le soutien à la recherche et au développement, notamment en faveur des produits les moins polluants. Des mécanismes d'échanges de bonnes pratiques entre les pays pourront être mis en place, s'appuyant par exemple sur les agences nationales de développement.

Les innovations dans l'usage et des solutions de substitution devront également être encouragées. Par exemple, les États pourront soutenir l'utilisation de ressources locales (sans

que celles-ci soient elles-mêmes en concurrence avec d'autres besoins des populations, ou génératrices d'impacts environnementaux négatifs).

Le Traité devra recommander aux États d'établir un cadre juridique pérenne pour assurer l'efficacité de cette transition. Il conviendra également de veiller à ce que l'application des nouvelles réglementations nationales ou régionales sur le plastique ne conduise pas à des distorsions de concurrence entre États.

Enfin, il conviendra de valoriser les entreprises les plus performantes en matière d'économie de matière et de circularité de ses produits en incluant dans le *reporting* extra financier une évaluation de l'empreinte plastique, qui pourra notamment identifier les freins à une politique d'économie circulaire dans les chaînes de valeur des entreprises.

Sur le plan social, des plans d'accompagnement et de formation aux nouveaux métiers et matériaux de la transition devront être mis en place, en s'adaptant aux réalités locales.

L'accompagnement des consommateurs et consommatrices sera le deuxième volet important de la mise en œuvre du Traité. Pour le CESE, l'acceptabilité et l'accompagnement des mesures auprès des populations sont essentiels pour que le Traité soit efficace car le comportement des consommateurs et consommatrices aura un impact sur la demande et, en conséquence, sur les produits eux-mêmes et leurs modes de production.

Il sera incontournable de les éduquer, de les sensibiliser et de les informer des impacts des plastiques (ex : campagnes internationales par l'ONU, soutien des actions des ONG, associations et fondations, politique de transparence sur les additifs utilisés).

Pour le CESE, l'acceptabilité et l'accompagnement des mesures auprès des populations sont essentiels pour

que le Traité soit efficace car le comportement des consommateurs et consommatrices aura un impact sur la demande et, en conséquence, sur les produits eux-mêmes et leurs modes de production.

Mme Joannot¹²⁴, qui a analysé la mise en œuvre de la loi de pays de la Nouvelle Calédonie n° 2019-2 du 21 janvier 2019 relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matière plastique constate qu'il faut cibler et convaincre certaines populations, par exemple *« les femmes et les anciens, pivots des communautés locales, afin d'expliquer le geste de tri et éduquer et sensibiliser les enfants dès leur plus jeune âge car ils sont généralement réceptifs aux bonnes pratiques et à la protection de l'environnement »*.

Mais, si la sensibilité à l'environnement est de plus en plus forte au sein des pays développés, notamment sur la question des emballages, beaucoup demeure à faire. Au sein des pays en développement, comme en a témoigné Mme Joannot, l'effort devra être particulièrement intensif car les impacts du plastique sur la santé et l'environnement sont mal connus et il n'est pas rare de voir des populations locales se baigner dans des mers et fleuves remplis de déchets plastiques et consommer une eau polluée.

Ainsi, le CESE estime que le Traité devra être l'occasion de mettre en œuvre et d'accompagner des campagnes de sensibilisation, d'éducation et d'implication des populations. Parmi les mesures envisageables, il faut informer les

consommateurs et consommatrices des risques associés à la pollution plastique, les inciter à réduire leur consommation et intégrer cette thématique dans les programmes scolaires tout en encourageant les campagnes de ramassage et de sensibilisation. Concernant l'information sur les produits, notamment sur la présence d'additifs potentiellement dangereux, le CESE rappelle que l'UE est en avance sur ce point avec le règlement *REACH*, un modèle qui pourrait inspirer la communauté internationale dans le cadre de sa lutte contre la pollution plastique.

PRÉCONISATION #16

Pour le CESE, de grandes campagnes de sensibilisation, d'éducation et de mobilisation, sous l'égide du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) devront être mises en œuvre au profit des citoyennes et citoyens, et des entreprises. Elles porteront sur la réduction, le réemploi et les gestes de tri, afin d'en faire les acteurs majeurs de cette lutte contre la pollution plastique. Les organisations de la société civile devront être associées à ces démarches.

¹²⁴ Audition de Pascale Joannot, membre du Conseil des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), représentante de la Calédonie au Comité national de la biodiversité (CNB) et membre du Conseil d'administration de la Fondation de la Mer, devant la commission permanente Affaires européennes et internationales du CESE, le 13 décembre 2022.

E. Assurer les financements pour la transition, les territoires et les populations les plus vulnérables

Outre son opposabilité juridique, il convient que le futur Traité qui sera conclu, puisse mobiliser les financements suffisants et adaptés pour résoudre les enjeux de transition (changement de modèle) et accompagner les États les plus vulnérables. Le mode de financement devra s'appuyer sur plusieurs leviers complémentaires et reposer sur l'intervention croisée de différents acteurs : aide publique au développement, investisseurs institutionnels et privés et envisager également de nouvelles modalités de financement (REP, taxes douanières, taxe sur le plastique vierge...).

De nombreux acteurs sont en effet dans l'incapacité d'assurer seuls la mise en place de mesures de lutte contre la pollution plastique (pays en développement, États en zone de conflit ou d'insécurité alimentaire et vulnérables aux effets du changement climatique ou n'ayant pas les ressources pour rentabiliser de coûteuses infrastructures de recyclage). Cette question du financement ne s'arrête cependant pas aux PED. La fin de la pollution plastique à l'échéance 2040 nécessitera également d'importants investissements publics et privés dans tous les pays, y compris dans ceux de l'OCDE, en particulier dans ceux où l'industrie plasturgique a un poids important.

Ils devront mettre en place des solutions innovantes, envisager des alternatives d'usage et de matériau, assurer la reconversion de pans entiers d'activité économique employant des centaines de milliers de personnes, et ne pas ignorer la question parfois prégnante d'un secteur informel autour de la collecte de déchets.

1. L'épineuse question de la création d'un fonds *ad hoc* : arbitrage majeur à prendre lors des négociations

La question de la création de fonds dédiés pour financer la mise en œuvre d'engagements internationaux se pose lors de chaque négociation. Ainsi lors de la COP 15 sur la biodiversité en décembre 2022, les États du Nord et du Sud se sont affrontés sur cette question¹²⁵. Ils ont *in fine* décidé une solution diplomatiquement acceptable : créer un nouveau fonds rattaché au Fonds mondial pour l'environnement mondial (FEM). Les négociateurs ont alors souligné la nécessité de s'appuyer sur une structure déjà existante et d'éviter une mise en œuvre trop longue d'un nouveau mécanisme¹²⁶.

¹²⁵ À la COP 15, l'idée de créer un fonds pour financer la biodiversité divise les négociateurs, *Le Monde*, décembre 2022.

¹²⁶ Même article.

Le débat se posera de nouveau lors des négociations sur le Traité plastiques. Pour le CESE, deux options sont envisageables : le recours au Fonds pour l'environnement mondial (FEM ou *Global Environment Facility*, GEF)¹²⁷ ou la création d'un fonds dédié.

La première solution à explorer est donc celle du recours à un fonds existant comme le FEM. Son objet large, est la préservation de l'environnement comprenant la lutte contre le réchauffement climatique, le maintien de la biodiversité et de la qualité des sols, la lutte contre la pollution des eaux. Ce fonds doit malheureusement relever un nombre croissant de défis¹²⁸ et son enveloppe reste contrainte (7,6 milliards de dollars (US\$) d'aides distribuées depuis 1991). Les objectifs du futur Traité pourraient s'inscrire dans le champ d'action du FEM mais y tiendraient le rang d'une cible parmi d'autres sans garantie d'être privilégiés ou suffisamment dotés. De plus, de nombreux États réunis à la COP 15 ont dénoncé les conditions d'accès au FEM souvent longues et complexes et la nécessité de disposer d'un mécanisme plus adapté à de nouveaux types de financement notant par exemple que moins de 1 % des ressources du FEM sont attribués aux acteurs non étatiques et à la société civile. Le CESE n'est pas favorable à cette solution.

Au vu de ces constats et retours d'expérience, le CESE soutient la création d'un fonds dédié qui pourrait être géré par le PNUE. Il serait consacré spécifiquement à la lutte contre la pollution plastique sur le modèle du fonds multilatéral du Protocole de Montréal actuellement alimenté par les contributions obligatoires des États parties. Celui-ci a pour vocation d'apporter une coopération financière et technique et un transfert technologique sous forme de dons ou de financement à des conditions avantageuses. Depuis quinze ans, le fonds a appuyé la réalisation dans 139 pays en développement de projets et d'activités dont la valeur excède 1,8 milliards de dollars¹²⁹.

Certes, il pourrait sembler superflu de créer une structure supplémentaire mais engager des financements spécifiques pour traiter de ce défi constituerait un signal politique fort et permet de définir une échelle d'action et d'assurer un pilotage plus fin des moyens mis à disposition par les États.

Le PNUE semble a priori l'organisation la plus à même de piloter ces fonds, avec le modèle réussi du fonds créé pour la convention de Montréal. Le CESE attire toutefois l'attention sur plusieurs points à prendre en compte dans la construction

¹²⁷ Le recours au Fonds vert pour le climat doit d'emblée être écarté car il n'a jamais été alimenté à la hauteur des ambitions et n'a pas vocation à financer les mesures de lutte contre la pollution plastique. Son utilisation à d'autres fins que la lutte contre le changement climatique risquerait de créer une confusion.

¹²⁸ Le FEM finance déjà les Conventions sur la diversité biologique, sur les changements climatiques, contre la désertification ainsi que la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

¹²⁹ Actu environnement, Dictionnaire de l'environnement, *Fonds multilatéral du protocole de Montréal*.

de ce fonds : l'équilibre Nord/Sud dans la gouvernance ; la nécessité d'une redevabilité des bénéficiaires (engagement sur des niveaux d'ambition à atteindre) ; l'association des acteurs de la société civile organisée...

Enfin, au-delà même de la structure même du Fonds, les États devront s'accorder sur l'enveloppe globale qu'ils veulent consacrer à cette lutte contre la pollution plastique et à la trajectoire des efforts financiers qu'ils sont prêts à consentir à long terme (2060). L'OCDE estime ainsi que la mise en œuvre de ses scénarios d'action mondiale pour réduire ou éliminer la pollution plastique d'ici 2060 représenterait 0,8 point de PIB mondial, ce qui représenterait un coût élevé si le calcul des externalités négatives de la pollution plastique n'est pas évalué en parallèle. Parmi les investissements majeurs à réaliser, l'OCDE estime que les investissements dans les systèmes de gestion des déchets s'élèveraient à 320 milliards de dollars (US\$) au niveau mondial.

Le CESE propose également que la pollution plastique soit incluse dans la Conférence des parties sur la biodiversité, puisque le Traité a pour objet principal de stopper la pollution plastique dans les milieux naturels afin de les protéger, et de mutualiser les moyens.

PRÉCONISATION #17

Le CESE préconise la mise en œuvre d'un fonds *ad hoc*, créé sur le modèle du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal et incite les États à définir une trajectoire financière jusqu'en 2060 afin de sanctuariser les efforts financiers qu'ils sont prêts à consentir dans ce domaine. La contribution des États pourrait être calculée sur la base de leur utilisation annuelle de plastique.

2. La nécessaire assistance aux pays en développement (PED) : aide publique au développement (APD), instruments de solidarité et autres sources de financement

a. Renforcer l'APD et en dédier une partie à la lutte contre la pollution plastique et mobiliser les financements internationaux

Les pays en développement sont confrontés à une problématique particulière. Leurs prévisions de consommation de plastique sont exponentielles d'ici 2060 (x 3 en Asie et x 6 en Afrique subsaharienne) alors qu'ils ne disposent pas à l'heure actuelle des moyens techniques et financiers pour en traiter les conséquences et font donc face à d'immenses défis. Ainsi, un centre de tri comme celui de Limeil Brévannes (95) visité par le CESE dans le cadre de cet avis et représentant un investissement de 16 millions d'euros ne pourrait être créé dans ces États.

De plus à l'heure actuelle, l'APD dont ils bénéficient n'intervient quasiment pas sur cette problématique : seuls 0,2 % des engagements bruts d'APD entre 2017 et 2019 ciblent expressément les plastiques¹³⁰.

La question du soutien aux PED a encore été peu abordée dans les discussions entre États alors que l'on relève pourtant que plusieurs pays émergents l'ont largement évoquée dans leurs notes initiales (« *position papers* »), insistant sur une nécessaire mobilisation des pays les plus riches de la planète¹³¹ au nom du principe de « *responsabilité commune mais différenciée* ».

Avant même d'aborder la question d'une aide spécifique se pose la question globale de l'aide au développement et du non-respect des engagements pris. Au niveau mondial, les pays de l'OCDE avaient promis dans les années 1970 de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD, ce qui est loin d'être respecté avec un effort moyen limité à 0,33 % en 2021¹³². De plus, les fonds dédiés au développement répondent à un nombre toujours croissant de défis (enjeux climatiques, sécurité alimentaire, éducation, accès à un emploi décent...)¹³³.

Au-delà de l'APD, les PED pourront mobiliser les fonds mis en œuvre par les institutions financières internationales (IFI). Leurs décisions d'investissement exercent un effet levier ou d'entraînement reconnu sur l'investissement privé, apportant une caution aux projets portés. Au plan européen, les différents instruments et institutions financiers (plan de relance européen *NextGenerationEU*, fonds structurels de l'UE, fonds européens d'investissements stratégiques comme *InvestEU*, Banque européenne d'investissement) ont ce même effet¹³⁴ et pourront contribuer à financer des projets de lutte contre la pollution plastique. Au plan national, les investisseurs institutionnels sont également susceptibles de jouer le même rôle (Caisse des dépôts et consignations, Banque des territoires, ...).

Dans son appel à la solidarité de la part des pays les plus riches, lors de la COP 27, la Première ministre de la Barbade, Mme Mottley n'a cependant pas manqué d'interroger les fondements même et la logique suivie par le système financier international, appelant à une réforme en profondeur permettant de réorienter les financements en faveur des pays qui en ont le plus besoin plutôt que d'être conçu par et au profit des pays du G20.

130 *Perspectives mondiales des plastiques*, OCDE, juin 2022.

131 C'est le cas du Maroc et au plan régional de l'Union africaine qui a insisté dès la préparation d'INC-1 sur le PRCD et la nécessité d'un apport financier et technique.

132 Chiffres du Comité d'aide au développement (CAD), OCDE, avril 2022.

133 *L'aide internationale confrontée à des besoins immenses*, Le Monde, octobre 2022.

134 Dans son avis *Pour une stratégie d'investissements directs étrangers soutenables et responsables*, le CESE a évoqué l'effet levier des investissements de la BEI (dans un premier temps, un euro investi entraîne 6 euros d'investissement privé, puis 18 euros, effet dit catalyseur), CESE, mars 2021.

PRÉCONISATION #18

Le CESE réitère sa demande d'un respect des engagements des États et notamment de la France pour atteindre l'effort de 0,7 % consacré à l'aide au développement et recommande d'en affecter une partie pour la lutte contre la pollution plastique. Ces budgets devront notamment servir à l'accompagnement des pays en développement dans leur lutte contre la pollution plastique (programme de soutien aux États et collectivités locales dans la collecte, tri, traitement des déchets, aide aux travailleurs et travailleuses du secteur informel...).

b. Mettre en œuvre les principes de solidarité Nord-Sud, notamment la « responsabilité commune mais différenciée »

La communauté internationale a peu à peu fait évoluer son approche des relations Nord-Sud et a reconnu et mis en œuvre plusieurs principes de solidarité qui pourront être déployés dans le cadre de la lutte contre la pollution plastique.

Le premier est celui de la **responsabilité commune mais différenciée**. Inscrite dans la Déclaration de Rio de 1992¹³⁵, cette notion implique que tous les États de la planète ont une responsabilité commune quant à la préservation de l'environnement mais que celle-ci est différenciée soit en raison de la reconnaissance d'une consommation plus ancienne des ressources par les pays développés pendant leur phase intensive d'industrialisation, notamment au XIX^{ème} siècle ; soit au vu des besoins actuels des PED ou émergents pour poursuivre leur développement et enfin, soit parce que les ressources des pays développés et industrialisés (pays du G20 et de l'OCDE en particulier) leur sont bien supérieures tant sur le plan financier que technologique. C'est cette dernière raison qui nous paraît pertinente dans le cas des plastiques.

¹³⁵ Les réflexions autour de ce principe ont émergé dès les années 1960 mais il est effectivement inscrit dans la Déclaration de Rio de 1992 portée à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio dite « Sommet de la Terre », cf. notamment principe 7 : « Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent ».

Compte tenu du poids spécifique de la pollution plastiques générée par les pays asiatiques il est important qu'ils prennent pleinement leur responsabilité dans la négociation à la fois en termes de maîtrise de la production et de la consommation et en termes de meilleure gestion des déchets.

c. Mobiliser des outils de financement agissant sur le cycle de vie du plastique

Associer le secteur privé aux projets des États et des collectivités territoriales

Les États ou les collectivités territoriales peuvent également associer les entreprises privées à la gestion des déchets plastiques par le biais de concessions ou délégations de service public.

Ce mode de gestion permet à l'État ou à la collectivité de confier à une entreprise privée ou une personne publique l'exécution du service public tout en conservant la maîtrise de celui-ci. L'entreprise est alors chargée de l'exécution du service. Elle l'assure avec son propre personnel selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls.

L'un des avantages de ce mode de gestion déléguée concerne le risque financier qui pèse non pas sur la collectivité mais sur l'entreprise.

Pour le CESE, ce type de gestion peut ainsi permettre à des États, notamment ceux ne disposant pas de structures de traitement des déchets, d'associer les entreprises pour investir et innover.

Identifier les subventions contribuant au commerce du plastique vierge pour les réorienter vers des modes de productions plus durables

Les États, sous l'égide du PNUE, pourront faire un inventaire des subventions et dispositifs fiscaux favorables à certains types ou usages de plastiques qui iraient à l'encontre des objectifs et dispositions du futur Traité. Cet inventaire pourrait constituer une aide à la décision pour réorienter certaines productions et accompagner certains secteurs d'activités vers des alternatives durables.

Une réflexion devra être ainsi lancée au sein de l'UE sur les subventions sur les produits fossiles qui sont à la source du plastique vierge, ou les taux de TVA appliqués, par exemple sur la vente à emporter afin de favoriser les pratiques de vente les plus économes en matières plastiques.

Les subventions accordées à certains secteurs d'activité générant des rejets de déchets plastiques dans l'environnement à terre ou en mer pourraient mettre en œuvre le principe d'éco-conditionnalité.

PRÉCONISATION #19

Le CESE préconise que les institutions internationales compétentes (Banque mondiale, OCDE...), sous l'égide du PNUE, puissent faire un inventaire des subventions qui iraient à l'encontre des objectifs et dispositions du futur Traité afin de les réorienter vers des modes de production et de consommation plus durables.

S'appuyer sur le principe pollueur-payeur en développant par exemple la mise en œuvre de la Responsabilité élargie des producteurs (REP)

La REP apparaît comme une solution à encourager au plan international et dont le déploiement pourrait être favorisé dans le cadre des politiques d'aide au développement.

Pour mémoire, il s'agit d'un « *mécanisme de prévention et de gestion des déchets concernant certains types de produits et reposant principalement sur le principe pollueur payeur. Ce principe établit l'idée selon laquelle les producteurs [...] sont responsables du financement, de l'organisation de la prévention et de la gestion des déchets de ces produits en fin de vie*¹³⁶ ».

Si ce principe est actuellement développé au sein des pays producteurs, une dynamique internationale existe déjà au niveau de la REP. En Amérique latine et aux Caraïbes, de nombreux pays (Argentine, Équateur, Pérou, Bolivie...) ont mis en place des cadres législatifs pour mettre en œuvre des systèmes REP. En Afrique, le Kenya et l'Afrique du sud sont en train de déployer des systèmes REP dans certains secteurs. L'Angola, le Nigéria, le Ghana étudient sa mise en œuvre. De même en Asie, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Vietnam développent des systèmes de REP.

Le Traité, comme cela est revendiqué par les acteurs de la filière¹³⁷ pourrait donc prévoir de mentionner la REP comme un outil et inciter à son utilisation dans le cadre de plans d'actions régionaux et nationaux. Enfin, il pourrait être prévu de créer une plateforme de partage des

connaissances sur la REP. Cette prise en compte dans le Traité pourrait ainsi pousser au développement de législations nationales et étendre ainsi le recours à la REP dans le monde.

Pour le CESE, le modèle de la responsabilité élargie du producteur (REP) tel que déployé sur le sol national est viable et opérationnel. Toutefois, sa mise en œuvre ne saurait constituer la seule solution envisageable au niveau international mais nécessite d'être encouragée notamment au sein des États en mesure de la développer. En outre, le CESE recommande d'inclure les parties prenantes (organisations syndicales, représentants des collectivités concernés, ONG, le cas échéant usagères et usagers ou consommateurs et consommatrices) dans les systèmes de gouvernance REP qui seront mis en place afin d'en garantir la transparence.

PRÉCONISATION #20

Afin d'accompagner la mise en œuvre internationale de l'économie circulaire, le CESE considère que la Responsabilité Élargie du Producteur (REP) et le principe du pollueur payeur doivent être inscrits dans le futur Traité. Cet outil est en effet particulièrement adapté à la gestion du plastique et responsabilise l'ensemble de la filière. La mise en œuvre d'un tel dispositif dans les pays en développement devra faire l'objet d'un accompagnement spécifique.

¹³⁶ Intégrer la responsabilité élargie du producteur dans le Traité international sur la pollution plastique, Citéo, novembre 2022.

¹³⁷ Intégrer la Responsabilité Élargie du Producteur dans le Traité international sur la pollution plastiques, Position commune (soutenue par Citéo), novembre 2022.

A. Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de l'avis
Le CESE a adopté.

Nombre de votantes
et de votants : 112

Pour : 112

Contre : 0

Abstention : 0

Ont voté pour 112

GROUPE	COMPOSITION

Annexes

1

Composition de la commission Affaires européennes et internationales à la date du vote

Président

Serge CAMBOU

Vices-Présidentes

Catalina

PAJARES Y SANCHEZ

Sabine ROUX de BÉZIEUX

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Sabine ROUX de BEZIEUX

Agriculture

Catherine LION

Sébastien WINDSOR

Alternatives sociales et écologiques

Serge LE QUEAU

Artisanat et professions libérales

Dominique ANRACT

Associations

Jean-Marc BOIVIN

Lionel DENIAU

Benoît MIRIBEL

Françoise SIVIGNON

CFDT

Jean-Yves LAUTRIDOU

Catherine PAJARES Y

SANCHEZ

CFE-CGC

Fabrice NICOUD

CGT

Mohammed OUSSEDIK

CGT-FO

Sébastien BUSIRIS

Serge CAMBOU

Coopération

Olivier MUGNIER

Entreprises

François ASSELIN

Jean-Lou BLACHIER

Anne-Marie COUDERC

Didier KLING

Environnement et nature

Lucien CHABASON

Nathalie VAN DEN BROECK

Familles

Marie-Claude PICARDAT

Organisations étudiantes et des Mouvements de jeunesse

Kenza OCCANSEY

Outre-mer

Eric LEUNG

Pierre MARIE-JOSEPH

Santé et Citoyenneté

Philippe DA COSTA

UNSA

Saïd DARWANE

2

Listes des personnes auditionnées et rencontrées

Pour son information, la commission permanente a entendu les personnes dont les noms suivent :

Beatha Akimpaye

Directrice de la division de la conformité et de l'application environnementales de l'Autorité de gestion de l'environnement du Rwanda

David Azoulay

Avocat-gérant et directeur du programme de santé environnementale du Center for International Environmental Law (CIEL)

Diane Beaumenay-Joannet

Chargée de plaidoyer Déchets Aquatiques de SurfRider Europe

Mohamed Behnassi

Expert sénior environnementaliste au CESE du Royaume du Maroc

Simon Bernard

Co-fondateur de Plastic Odyssey
Expédition

Ruben Bibas

Économiste à l'OCDE

Sandrine Blanchemanche

Directrice du Pôle Alimentation Saine Sûre et Durable de l'association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA)

Jocelyn Blériot

Directeur général, Institutions, gouvernements et villes de la Fondation Ellen Mac Arthur

Peter Börkey

Responsable Économie Circulaire à la Direction de l'Environnement de l'OCDE

Garance Boullenger

Manager junior de projet de la Fondation Ellen Mac Arthur

Romain Chabrol

Expert biodiversité et océans au sein de la division Climat et Nature de l'Agence Française de Développement (AFD)

Jean-Louis Chauzy

Président du CESER Occitanie

Marc Chevallier

Président de la commission 6 : Méditerranée – Littoral – Relations Internationales du CESER Occitanie

Vincent Coissard

Sous-directeur de la Sous-direction des déchets et de l'économie circulaire du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

Lucile Courtial

Secrétaire exécutive de l'association Beyond Plastic Med

Jean-Yves Daclin

Directeur général de Plastics Europe

Andrés Del Castillo

Avocat-sénior au CIEL

Hervé Dubreuil

Responsable adjoint de la division Développement urbain, logement, aménagement de l'Agence Française de Développement (AFD)

Marc Fagot

Adjoint au Sous-directeur en charge de l'Action internationale de la Direction des affaires européennes et internationales du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

François Galgani

Responsable de projet au Centre
Océanologique du Pacifique

Nathalie Gontard

Directrice de recherche à l'Institut
national de recherche pour l'agriculture,
l'alimentation
et l'environnement (INRAE)

Jean-Baptiste Grassin

Entrepreneur et ingénieur

Emmanuel Guichard

Directeur général de la Fédération des
Entreprises
de la Beauté (FEBEA)

Jean Hornain

Directeur général de Citéo

Aline Hubert

Organisation membre de la commission
Climat et développement de Coordination
Sud

Pascale Joannot

Membre du Conseil des Terres australes
et antarctiques françaises (TAAF),
Représentante de la Calédonie au Comité
national de la biodiversité (CNB), Membre
du Conseil d'administration
de la Fondation de la Mer

Abderrahim Ksiri

Membre du CESE du Royaume
du Maroc

Emmanuel Ladent

Directeur général de l'entreprise Carbios

Anne Le Guennec

Directrice générale France
du Recyclage & Valorisation
des Déchets de Veolia

Sylvie Lemmet

Ambassadrice déléguée à l'environnement
et Conseillère maître
à la Cour des comptes

Hugo Lequertier

Chargé des négociations au ministère
de l'Europe et des Affaires étrangères

Mathilde Lhote

Organisation membre de la commission
Climat et développement de Coordination
Sud

Sébastien Mabile

Avocat et docteur en droit

Marc Madec

Directeur du développement durable
de Polyvia

Étienne Mahler

Président de MS Groupe et représentant
d'UCAPLAST (Syndicat patronal du
caoutchouc
et de la plasturgie)

Franceline Marano

Professeure émérite

Florian Marchadour

Organisation membre de la commission
Climat et développement de Coordination
Sud

Cécile Martin-Phipps

Directrice de l'Institut de la Francophonie
pour le développement durable (IFDD)

Alexandra Monteiro

Référente déchets de la division
Développement urbain, logement,
aménagement de l'Agence Française
de Développement (AFD)

Valentin Palay

Organisation membre de la commission
Climat et développement de Coordination
Sud

Elarik Philouze

Organisation membre de la commission
Climat et développement de Coordination
Sud

Cyrille Poirier-Coutansais

Directeur de recherches au Centre
d'études stratégiques de la Marine
(CESM)

Nelly Pons

Essayiste, auteure

Julien Riou

Chargé de mission de la commission
Méditerranée - Littoral - Relations
internationales – du CESER Occitanie

Hugo-Maria Schally

Conseiller pour les négociations
internationales à la Direction générale
pour l'environnement de la Commission
européenne

Steven Stone

Directeur adjoint de la division Économie
du Programme des Nations Unies pour
l'environnement (PNUE)

Jean-Marie Vianney Tuyisenge

Inspecteur environnemental à l'Autorité
de gestion de l'environnement du Rwanda

Patrick Umuhoza

Autorité de gestion de l'environnement
du Rwanda

Nathalie Veyre

Membre du CESER Occitanie

Thierry Withkowicz

Vice-président de Véolia

Dans le cadre du déplacement au centre
de tri des déchets de Suez Recyclage
et Valorisation à Limeil-Brévannes, les
rapporteuses ainsi que les membres de
la commission permanente ont également
rencontré :

Nicolas Champeaux

Responsable de site Limeil-Brévannes

Nicolas Edmé

Directeur d'activité Tri Mécanique Hauts-
de-France / Ile-de-France / Normandie BL
Infrastructures Recyclage et valorisation
France

Le président, les rapporteuses ainsi
que les membres de la commission
permanente remercient vivement
l'ensemble de ces personnalités pour
la richesse de leurs interventions et leurs
précieuses contributions.

3

Résolution adoptée par l'assemblée des Nations unies pour l'environnement le 2 mars 2022

NATIONS
UNIES

EP

UNEP/EA.5/Res.14

Distr. générale
7 mars 2022Français
Original : anglais

Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement

Assemblée des Nations Unies pour l'environnement
du Programme des Nations Unies pour l'environnement
Cinquième session
Nairobi (hybride), 22 et 23 février 2021 et 28 février–2 mars 2022

Résolution adoptée par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement le 2 mars 2022

5/14. Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant

L'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement,

Notant avec préoccupation que les niveaux élevés et en augmentation rapide de la pollution par les plastiques représentent un grave problème environnemental à l'échelle mondiale et ont une incidence négative sur les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable,

Considérant que la pollution plastique englobe la pollution par les microplastiques,

Constatant avec préoccupation les impacts spécifiques de la pollution plastique sur le milieu marin,

Notant que la pollution plastique, dans le milieu marin et les autres milieux, peut avoir un caractère transfrontière et doit être combattue, conjointement avec ses impacts, au moyen d'une approche fondée sur l'ensemble du cycle de vie, en tenant compte des circonstances et des capacités nationales,

Réaffirmant la résolution 70/1 de l'Assemblée générale, du 25 septembre 2015, par laquelle l'Assemblée a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030,

Réaffirmant également les principes que renferme la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992,

Soulignant qu'il faut d'urgence renforcer l'interface science-politiques à tous les niveaux, améliorer la compréhension des effets à l'échelle mondiale de la pollution par les plastiques sur l'environnement et promouvoir des mesures efficaces et progressives aux niveaux local, régional et mondial, tout en reconnaissant le rôle important des plastiques dans la société,

Rappelant ses résolutions 1/6, 2/11, 3/7, 4/6, 4/7 et 4/9* et affirmant qu'il est urgent de renforcer la coordination, la coopération et la gouvernance mondiales pour prendre des mesures immédiates afin d'éliminer sur le long terme la pollution par les plastiques dans le milieu marin et

* Sur les déchets plastiques et les microplastiques dans le milieu marin (1/6, 2/11 et 4/6), les déchets et les microplastiques dans le milieu marin (3/7), la gestion écologiquement rationnelle des déchets (4/7) et la lutte contre la pollution par les produits en plastique à usage unique (4/9).

K2200734 200422

les autres milieux et d'éviter que la pollution par les plastiques ne porte préjudice aux écosystèmes et aux activités humaines qui en dépendent.

Reconnaissant le vaste éventail d'approches, de solutions de substitution et de technologies durables disponibles pour faire face à l'ensemble du cycle de vie des plastiques, soulignant encore la nécessité d'une collaboration internationale renforcée pour faciliter l'accès à la technologie, au renforcement des capacités et à la coopération scientifique et technique et soulignant que la panacée n'existe pas,

Soulignant qu'il importe de promouvoir la conception durable des produits et des matériaux de manière à ce qu'ils puissent être réutilisés, reconstruits ou recyclés et donc maintenus dans l'économie le plus longtemps possible, de même que des ressources à partir desquelles ils sont fabriqués et de réduire à un minimum la production de déchets, ce qui est à même de contribuer sensiblement à une production et à une consommation durables de plastiques,

Se félicitant des efforts déployés par les gouvernements et les organisations internationales, notamment au moyen de plans d'action, d'initiatives et d'instruments nationaux, régionaux et internationaux, y compris des accords multilatéraux pertinents tels que les initiatives du Groupe des Sept et du Groupe des Vingt (G20), y compris les plans d'action de 2015 et 2017 sur les déchets marins ; le cadre de mise en œuvre du G20 pour les actions sur les déchets plastiques marins ; la Vision d'Osaka pour un océan bleu ; la Charte sur les plastiques dans les océans ; le cadre d'action sur les déchets marins de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ; la Déclaration de Bangkok sur la lutte contre les déchets marins dans la région de l'ASEAN ; la feuille de route de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique sur les déchets marins ; la Déclaration des dirigeants de l'Alliance des petits États insulaires, 2021 ; la Déclaration de Saint John's de la Communauté des Caraïbes ; la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ; et les résultats de la Conférence ministérielle de 2021 sur les déchets marins et la pollution par les plastiques, et consciente de la nécessité de prendre des mesures complémentaires et d'avoir une vision mondiale sur le long terme qui soit cohérente et coordonnée,

Prenant note avec satisfaction des travaux importants menés par le Partenariat mondial sur les déchets marins et des mesures de lutte contre la pollution marine par les déchets et les plastiques appuyées et mises en œuvre par le Programme des Nations Unies pour l'environnement et tenant compte du résumé du Président du Groupe spécial d'experts à composition non limitée sur les déchets et les microplastiques dans le milieu marin, qui a présenté les options possibles pour la poursuite des travaux afin qu'elle les examine à sa cinquième session,

Réaffirmant l'importance d'une coopération, d'une coordination et d'une complémentarité entre les conventions et instruments régionaux et internationaux pertinents, en tenant dûment compte de leurs mandats respectifs, visant à prévenir la pollution par les plastiques et les risques que cette dernière présente pour la santé humaine et ses effets néfastes sur le bien-être humain et sur l'environnement, y compris la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires de 1973, telle que modifiée par son Protocole de 1978 puis par son Protocole de 1997 ; la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ; la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ; la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international ; la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ; la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets de 1972 et son Protocole ; l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques ; la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ; la Convention sur la diversité biologique ; et d'autres organisations internationales, instruments et programmes régionaux, et saluant les efforts déployés par les organisations non gouvernementales et le secteur privé,

Consciente que chaque pays est le mieux placé pour comprendre les circonstances nationales qui lui sont propres, y compris les activités de ses parties prenantes, dans le domaine de la lutte contre la pollution par les plastiques,

Saluant l'importante contribution que les travailleurs des secteurs informel et coopératif apportent à la collecte, au tri et au recyclage des plastiques dans de nombreux pays,

Soulignant qu'il importe de prendre de nouvelles mesures à l'échelle internationale en élaborant un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution par les plastiques, notamment dans le milieu marin,

1. *Prie* la Directrice exécutive de convoquer un comité intergouvernemental de négociation qui commencerait ses travaux au deuxième semestre de 2022 en visant à les achever d'ici la fin de 2024 ;
2. *Reconnait* que certaines obligations juridiques découlant d'un nouvel instrument international juridiquement contraignant nécessiteront un renforcement des capacités et une assistance technique et financière pour que les pays en développement et en transition puissent les mettre en œuvre de manière effective ;
3. *Décide* que le comité intergouvernemental de négociation devra élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique, notamment dans le milieu marin, ci-après dénommé « l'instrument », qui pourrait combiner des approches contraignantes et volontaires, fondé sur une approche globale couvrant l'ensemble du cycle de vie des plastiques et tenant compte, entre autres, des principes que renferme la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, ainsi que des circonstances et des capacités nationales, et comprenant des dispositions visant à :
 - a) Définir les objectifs de l'instrument ;
 - b) Encourager une production et une consommation durables des matières plastiques, notamment au moyen de la conception des produits et de la gestion écologiquement rationnelle des déchets, y compris en recourant à des approches fondées sur l'utilisation rationnelle des ressources et l'économie circulaire ;
 - c) Promouvoir des mesures de coopération aux niveaux national et international visant à réduire la pollution plastique du milieu marin, y compris la pollution plastique existante ;
 - d) Élaborer, à mettre en œuvre et à actualiser des plans d'action nationaux qui tiennent compte d'approches impulsées par les pays, en vue de contribuer aux objectifs de l'instrument ;
 - e) Promouvoir des plans d'action nationaux visant à œuvrer en faveur de la prévention, de la réduction et de l'élimination de la pollution plastique, et à soutenir la coopération régionale et internationale ;
 - f) Prévoir l'établissement de rapports au niveau national, selon qu'il conviendra ;
 - g) Évaluer périodiquement les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'instrument ;
 - h) Évaluer périodiquement dans quelle mesure l'instrument est efficace pour atteindre ses objectifs ;
 - i) Fournir des évaluations scientifiques et socioéconomiques de la pollution par les plastiques ;
 - j) Améliorer l'état des connaissances par la sensibilisation, l'éducation et l'échange d'informations ;
 - k) Promouvoir la coopération et la coordination avec les conventions, instruments et organisations régionaux et internationaux pertinents, tout en ayant conscience de leurs mandats respectifs, en évitant les doubles emplois et en encourageant la complémentarité des interventions ;
 - l) Engager l'ensemble des parties prenantes, y compris le secteur privé, à prendre des mesures et à promouvoir la coopération aux niveaux local, national, régional et mondial ;
 - m) Mettre en place un programme d'action multipartite ;
 - n) Définir les modalités d'aide en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique, de transfert de technologies dans des conditions arrêtées d'un commun accord, et d'assistance financière, reconnaissant que la mise en œuvre effective de certaines obligations juridiques découlant de l'instrument dépendra de la disponibilité du renforcement des capacités et d'une assistance financière et technique adéquate ;
 - o) Promouvoir la recherche sur des approches qui soient durables, abordables, novatrices et efficaces par rapport au coût et le développement de ces approches ;
 - p) Traiter les cas de non-respect ;
4. *Décide* que le comité intergouvernemental de négociation, dans le cadre de ses délibérations sur l'instrument, examinera les points suivants :
 - a) Les obligations, les mesures et les approches volontaires à l'appui de la réalisation des objectifs de l'instrument ;

- b) L'opportunité d'un mécanisme financier pour appuyer la mise en œuvre de l'instrument, y compris l'option d'un fonds multilatéral dédié à celui-ci ;
 - c) La flexibilité de certaines dispositions pourrait laisser à des pays un pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre de leurs engagements, en tenant compte de leurs circonstances nationales ;
 - d) Les meilleures données scientifiques disponibles, les connaissances traditionnelles, les savoirs des peuples autochtones et les systèmes de savoirs locaux ;
 - e) Les enseignements tirés et les meilleures pratiques, y compris ceux provenant de contextes informels et coopératifs ;
 - f) La possibilité de constituer un mécanisme visant à fournir des informations et des évaluations scientifiques et socioéconomiques ayant trait à la pollution plastique pertinentes pour les politiques ;
 - g) L'organisation efficiente et des arrangements de secrétariat rationalisés ;
 - h) Tout autre aspect qu'il jugerait utile ;
5. *Demande* à la Directrice exécutive du Programme des Nations Unies pour l'environnement de convoquer un groupe de travail à composition non limitée, qui tiendra une réunion au cours du premier semestre de 2022 afin de préparer les travaux du comité intergouvernemental de négociation et de discuter en particulier du calendrier et de l'organisation des travaux du comité, en tenant compte des dispositions des paragraphes 3 et 4 de la présente résolution et des éléments qui y sont visés ;
6. *Souligne* la nécessité d'assurer la participation la plus large et la plus effective possible aux travaux du groupe de travail à composition non limitée et du comité intergouvernemental de négociation ;
7. *Prie* la Directrice exécutive, à titre prioritaire, de fournir l'appui nécessaire aux pays en développement et en transition pour permettre leur participation effective aux travaux du groupe de travail à composition non limitée et du comité intergouvernemental de négociation ;
8. *Prie également* la Directrice exécutive de faire en sorte que le secrétariat du Programme des Nations Unies pour l'environnement fournisse l'appui nécessaire au groupe de travail à composition non limitée et au comité intergouvernemental de négociation ;
9. *Décide* que le groupe de travail à composition non limitée et le comité intergouvernemental de négociation devraient être ouverts à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, aux organisations régionales d'intégration économique et aux parties prenantes intéressées, conformément aux règles de l'Organisation applicables en la matière ;
10. *Invite* les gouvernements et les autres parties prenantes en mesure de le faire à fournir des ressources extrabudgétaires afin d'aider à appuyer la mise en œuvre de la présente résolution ;
11. *Prie* la Directrice exécutive de faciliter la participation des initiatives et instruments régionaux et internationaux pertinents et de toutes les parties prenantes, ainsi que la coopération et la coordination étroites avec ceux-ci, dans le cadre du mandat du comité intergouvernemental de négociation ;
12. *Prie également* la Directrice exécutive de convoquer une conférence diplomatique de plénipotentiaires à l'issue des négociations menées par le comité intergouvernemental de négociation aux fins de l'adoption de l'instrument et de l'ouverture de celui-ci à la signature ;
13. *Prie en outre* la Directrice exécutive de lui rendre compte, à sa sixième session, de l'avancement des travaux du comité intergouvernemental de négociation ;
14. *Prie* la Directrice exécutive de continuer à appuyer et à faire progresser les travaux du Partenariat mondial sur les déchets marins, tout en renforçant les connaissances scientifiques, techniques et technologiques en matière de pollution par les plastiques, notamment en ce qui concerne les méthodes de surveillance et l'échange de données et informations scientifiques et autres données pertinentes disponibles ;
15. *Appelle* les États Membres à poursuivre les activités en les intensifiant et à adopter des mesures volontaires pour lutter contre la pollution par les plastiques, notamment des mesures touchant à la production et à la consommation durables, ce qui peut inclure des approches de l'économie circulaire, et à élaborer et à appliquer des plans d'action nationaux tout en encourageant

UNEP/EA.5/Res.14

des interventions et des initiatives internationales au titre des cadres réglementaires nationaux et, sur une base volontaire, à fournir des informations statistiques sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets plastiques, selon qu'il conviendra, en tenant compte de leurs circonstances nationales ;

16. *Prie la Directrice exécutive, sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires, de convoquer, en même temps que la première session du comité intergouvernemental de négociation, en faisant fond sur les initiatives existantes, selon qu'il conviendra, un forum qui soit ouvert à toutes les parties prenantes aux fins de l'échange d'informations et d'activités touchant à la pollution par les plastiques.*

4

Table des sigles

AFD	Agence française de développement	CNB	Comité national de la biodiversité
AGEC	Anti-gaspillage pour une économie circulaire	CNB	Comité national de la biodiversité
AIFM	Autorité internationale des fonds marins	CNUCC	Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires	COP	Conférences des parties
ANUE	Assemblée des Nations unies pour l'environnement	DCSMM	Directive-cadre stratégie pour le milieu marin
APD	Aide publique au développement	DGPR	Direction générale de la prévention des risques
BBNJ	<i>Biodiversity Beyond National Jurisdiction</i>	EPU	Engins de pêche usagés
BEI	Banque européenne d'investissement	Eq	Équivalent
CAD	Comité d'aide au développement	FEBEA	Fédération des Entreprises de la Beauté
CDB	Convention sur la diversité biologique	FEM	Fonds mondial pour l'environnement mondial
CE	Commission européenne	FMPM	Fonds Multilatéral du Protocole de Montréal
CEN	Comité Européen de Normalisation	FO	Force ouvrière
CESE	Conseil économique, social et environnemental	G20	Groupe des vingt
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional	GEF	<i>Global Environment Facility</i>
CESM	Centre d'études stratégiques de la Marine	GES	Gaz à effet de serre
CFC	Chlorofluorocarbone	GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
CFDT	Confédération française démocratique du travail	HAC	Coalition de la Haute Ambition
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres	HCFC	Hydrochlorofluorocarbures
CGT	Confédération générale du travail	HDPE	Polyéthylène Haute Densité
CIEL	<i>Center for International Environmental Law</i>	HS	<i>Harmonised Sytem</i>
CIN	Comité international de négociation	ICPC	Groupe d'experts international sur la pollution chimique
CMA CGM	Compagnie maritime d'affrètement - Compagnie générale maritime	IFDD	Institut de la Francophonie pour le développement durable
		IFI	Institutions financières internationales
		IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
		INC	<i>Intergovernmental negotiating committee</i>

INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement	RDC	République démocratique du Congo
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques	REACH	<i>Registration, Evaluation, Authorization and restriction of CHemicals</i>
ISO	Organisation internationale de normalisation	REP	Responsabilité étendue du Producteur
LDPE	Polyéthylène Basse Densité	RNB	Revenu national brut
Mt	Millions de tonnes	SAICM	Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques
MTE	Ministère de la transition écologique	SCO	Société civile organisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
ODD	Objectifs de développement durable	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
OMC	Organisation mondiale du commerce	µm	Micromètre
OMD	Organisation mondiale des douanes	UCAPLAST	Syndicat patronal du caoutchouc et de la plasturgie
OMI	Organisation maritime internationale	UE	Union européenne
OMS	Organisation mondiale de la santé	UNEA	Assemblée des Nations unies pour l'environnement
ONG	Organisation non gouvernementale	UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
ONU	Organisation des Nations unies	UV	Ultraviolet
OPCEST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques	WWF	<i>World Wildlife Fund</i>
OSPAR	Oslo-Paris		
PE	Polyéthylène		
PED	Pays en développement		
PET	Polyéthylène Téréphtalate		
PIB	Produit intérieur brut		
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement		
POP	Polluants organiques persistants		
PP	Polypropylène		
PRCD	Principe de responsabilité commune mais différencié		
PS	Polystyrène		
PVC	Polychlorure de Vinyle		
R&D	Recherche et développement		

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230007-000423 - Dépôt légal : avril 2023 • Crédit photo : Dicom

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIÈRE
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de l'information
légale et administrative



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41123-0007

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167378-6



9 782111 673786