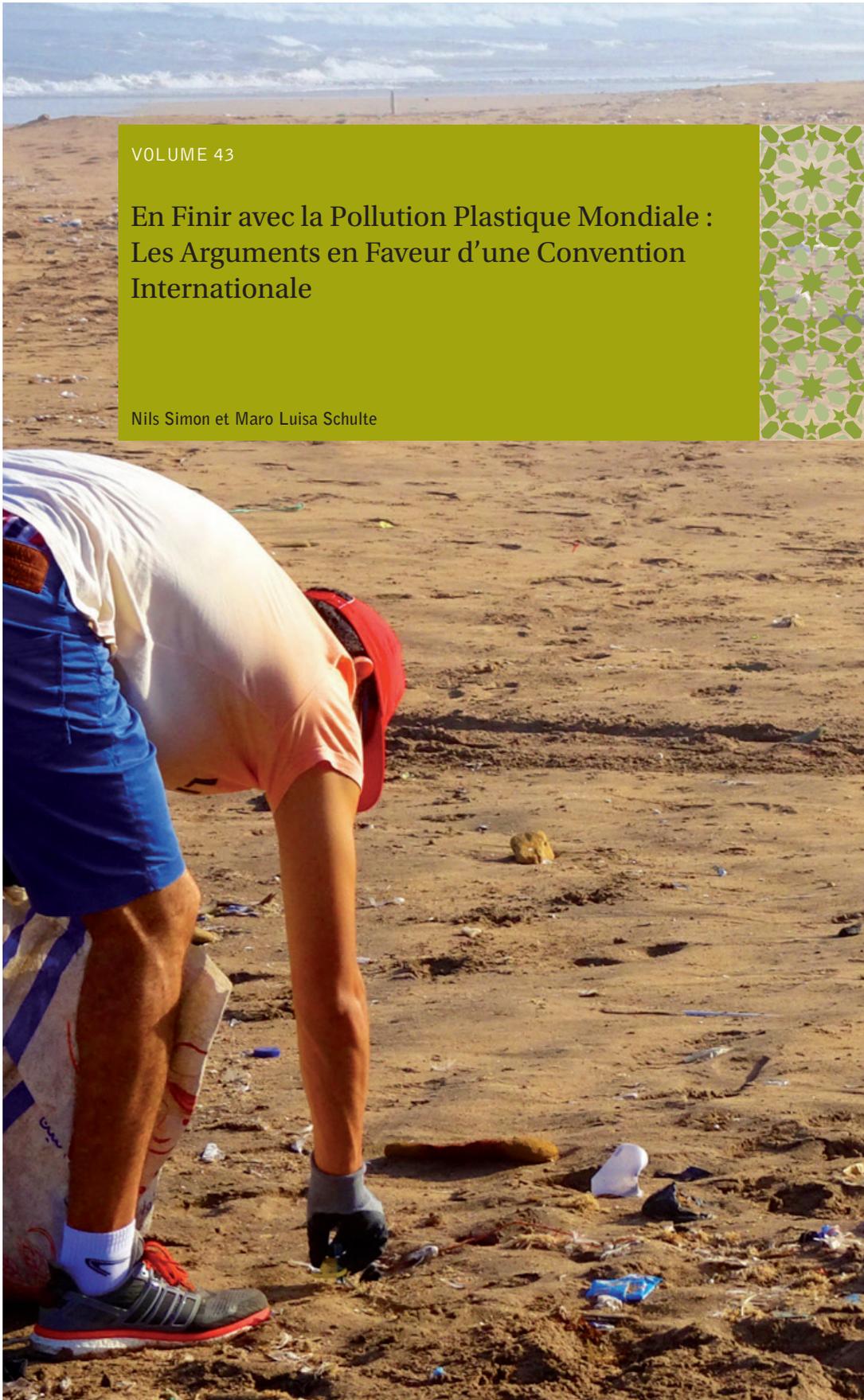


VOLUME 43

En Finir avec la Pollution Plastique Mondiale : Les Arguments en Faveur d'une Convention Internationale

Nils Simon et Maro Luisa Schulte



EN FINIR AVEC LA POLLUTION PLASTIQUE MONDIALE :
LES ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
PUBLICATION SERIES ECOLOGY**

VOLUME 43

En Finir avec la Pollution Plastique Mondiale: Les Arguments en Faveur d'une Convention Internationale

Par Nils Simon et Maro Luisa Schulte
Édité par la Fondation Heinrich Böll





À propos des auteurs :

Nils Simon est politologue et directeur de projet senior chez Adelphi, où son travail porte sur la gouvernance internationale autour des enjeux du développement durable. Nils a longuement travaillé sur la gestion des produits chimiques et des déchets mondiaux, en particulier dans le cadre de sa thèse de doctorat portant sur les Nations Unies et les partenariats multipartites. Il a obtenu son doctorat de la Freie Universität Berlin, où il étudiait déjà les sciences politiques et il détient une maîtrise en relations internationales de l'Université de Sussex.

Maro Luisa Schulte est une étudiante diplômée de l'administration publique à l'Université de Potsdam et travaille comme analyste de recherche chez Adelphi, où elle s'implique dans des projets sur les produits chimiques et la gestion des déchets dans le monde. Avant de rejoindre Adelphi, Maro Luisa travaillait sur les enjeux de préservation de la nature et les liens entre l'environnement et la santé. Son baccalauréat en études européennes à l'Université de Maastricht porte sur la politique européenne, l'économie et le droit européen.



Publié sous la licence de Creative Commons suivante :

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>. Attribution du travail - Vous devez citer le nom de la manière indiquée par les auteurs ou le concédant (mais pas d'une manière suggérant qu'ils valident votre utilisation du travail). Aucune utilisation commerciale - ne pas utiliser ce travail à des fins commerciales. Aucun travail dérivé - Si vous réagencez, transformez ou élaborez un document en vous servant de ce travail, vous ne pouvez pas distribuer le texte modifié.

Volume 43 de la série de publications « Écologie »

Édité par la Fondation Heinrich Böll 2017

Conception: GraphoPub

Photo de couverture : Mamoun Ghallab

Vous pouvez vous procurer cette publication auprès de: Heinrich Böll Stiftung Afrique du Nord RABAT, 17 Rue Tiddas, 10010 Rabat, Maroc

T +212 537 20 20 93/94 E ma-info@ma.boell.org W ma.boell.org

Sommaire

PREFACE	6
RESUME	8
1 INTRODUCTION	9
2 LE DEFI DE LA POLLUTION PLASTIQUE ET LE BIEN-FONDE D'UNE CONVENTION MULTILATERALE	11
2.1 Les Sources de la Pollution Plastique	11
2.2 Un problème transnational de plus en plus grave	13
2.3 Le coût de l'inaction et l'intérêt de retraiter les déchets plastiques	15
2.4 Le rôle de l'innovation technologique et l'émergence des plastiques durables	16
3 PERIMETRE ET LACUNES DES CADRES EXISTANTS	18
3.1 Traités maritimes et cadres volontaires	18
3.2 La Convention de Bâle sur les déchets dangereux et les cadres terrestres volontaires	20
3.3 Accords régionaux et mesures infranationales	23
3.4. Forces, faiblesses et lacunes des organismes existants	24
4 ELEMENTS CLES D'UNE CONVENTION SUR LES PLASTIQUES : OBJECTIFS CONTRAIGNANTS ET FLEXIBILITE DES MOYENS	27
4.1 Un objectif contraignant pour éliminer la pollution plastique	27
4.2 Plans nationaux de mise en œuvre	28
4.3 Promouvoir le renforcement des capacités et les mesures favorisant l'innovation	30
4.4 Processus rigoureux de suivi et évaluation	31
4.5 Une implication multipartite significative	32
5 RECOMMANDATIONS POUR LANCER LES NEGOCIATIONS ET MESURES COMPLEMENTAIRES	35
5.1 Lancer le mouvement	35
5.2 Obtenir un Mandat pour Lancer des Négociations	36
6 CONCLUSION : VERS UNE CONVENTION MONDIALE SUR LES PLASTIQUES	38
LISTE DES ABBREVIATIONS	40
LISTE DES ENTRETIENS	42
BIBLIOGRAPHIE	43





■ PREFACE

Les plastiques ont permis de développer notre économie parce qu'il s'agit d'un matériau polyvalent, durable et peu coûteux. On les utilise pour produire des emballages alimentaires, des sacs de course, des produits de consommation du quotidien : des jouets, des vêtements, des appareils électroniques, mais aussi des pièces automobiles, du matériel médical, et mille choses encore. Les plastiques sont devenus un matériau essentiel à toutes les économies. Difficile d'imaginer aujourd'hui un monde sans eux. Le problème est que leur utilisation de masse a engendré un gigantesque problème mondial avec des répercussions environnementales, économiques, sociales et sanitaires qu'il faut aborder de façon beaucoup plus déterminée.

Beaucoup trop de déchets plastiques qui ne sont pas collectés sur la terre finissent leur vie dans les océans. Là, ils se décomposent en fragments de plus en plus infimes, et se transforment en particules microplastiques susceptibles de se retrouver dans les moindres étendues d'eau de la planète, y compris les lacs de montagne, les rivières, la glace polaire et les sédiments des grands fonds marins. Ces particules sont ingérées par les animaux marins et entrent de ce fait dans la chaîne alimentaire. C'est donc sans surprise que le cycle du sac poubelle en plastique se finit dans notre assiette.

Les politiques internationales en place pour faire face à la pollution plastique sont insuffisantes pour remédier au problème. Ni les dispositions légales interdisant le déversement des déchets plastiques en mer, ni les plans d'action volontaire, ni les partenariats multipartites travaillant à la gestion des déchets sur terre ou en mer ne répondent adéquatement à la façon de réduire la quantité de déchets plastiques qui atteignent le milieu marin.

Sans mener d'efforts de grande ampleur pour cibler les déchets plastiques à ses sources d'origine terrestre, le problème ne fera qu'empirer. La production plastique devrait croître de façon massive dans les prochaines décennies. La seule solution viable au problème consiste donc à empêcher en premier lieu les déchets plastiques de finir dans les océans. Surtout lorsque l'on considère que plus de 80 % des débris marins en plastique proviennent de sources d'origine terrestre, c'est donc à ces sources de pollution auxquelles nous devons nous attaquer avec le plus de fermeté.

Ce que Nils Simon et Maro Luisa Schulte proposent dans le présent document est une audacieuse avancée : Négocier une convention mondiale sur la pollution d'origine plastique, favoriser l'innovation pour des plastiques plus durables et soutenir les pays dans l'amélioration de leurs systèmes de collecte et de recyclage des déchets ménagers. C'est la prochaine étape prioritaire, plutôt que de se concentrer sur la tâche perdue d'avance de nettoyer les océans entiers alors que des millions de tonnes de déchets plastiques continuent à s'y déverser. Une convention sur les plastiques n'est pas censée remplacer les autres initiatives en place, mais plutôt les compléter : Pour mettre place un cadre juridiquement contraignant qui viendrait chapeauter les nombreuses stratégies, les plans d'action et les partenariats qui existent à l'heure actuelle.

La forme d'un éventuel traité devra refléter à la fois les grandes ambitions et la faisabilité politiques. À première vue, une structure descendante plus traditionnelle semble le choix le plus prometteur pour assurer un renforcement du respect des règles et leur application, plutôt qu'une approche ascendante plus flexible, susceptible d'offrir d'importantes failles aux parties non conformes. Cependant, les expériences sur d'autres

accords environnementaux multilatéraux nous ont permis d'apprendre que ce n'est pas nécessairement le cas. Il sera intéressant et important de favoriser le sentiment d'appropriation et de mobiliser l'ensemble des parties prenantes dans la tentative d'établir une autre convention. Comme avec l'accord de Paris, dont l'efficacité reste encore à mettre à l'épreuve, la convention modèle suggérée ici s'appuie davantage sur des mécanismes flexibles dans le cadre de l'objectif d'assurer l'accord et la conformité des parties.

La communauté internationale doit intensifier ses efforts et agir de manière beaucoup plus décisive sur les enjeux de la pollution plastique mondiale. L'industrie des plastiques réalise des revenus annuels de 750 milliards de dollars américains. Pourquoi ne pas prendre une petite part de cette somme pour tenter de remédier au chaos que nous avons nous-mêmes créé. Lorsque l'on fabrique ou l'on vend un produit, il faut être responsable de son cycle de vie. Quand le processus est conçu de telle sorte qu'il faut des siècles pour que le plastique se dissolve, c'est la preuve que le concept est défectueux à la base. Le plastique qui flotte en ce moment même dans l'océan et les millions de tonnes qui le rejoindront ces prochaines années se retrouveront à tourner sans fin dans de gigantesques gyres. L'heure est venue de lancer des négociations sur une convention sur les plastiques et de mettre un terme à cette irresponsabilité catastrophique.

Berlin, Mars 2017

Barbara Unmüßig

Co-présidente de la Fondation Heinrich Böll

Alexander Carius

Directeur général, Adelphi





■ RESUME

La production mondiale de plastique est en constante augmentation. Elle a atteint 322 millions de tonnes en 2015, générant des revenus pour les fabricants de plastique d'environ 750 milliards de dollars américains.

Cependant, des systèmes adéquats de collecte des déchets font défaut dans de nombreux pays. En conséquence, le plastique mis au rebut finit souvent dans l'environnement, où il peut causer des problèmes de santé et autres. Chaque année entre 4,8 et 12,7 millions de tonnes de plastique finissent leur course dans l'océan. Dans ce milieu, le plastique devient une véritable menace pour les écosystèmes marins, se décompose en minuscules morceaux qui finissent dans la chaîne alimentaire et peut générer des conséquences encore mal connues. Ces microplastiques répartis sur toute la surface de la planète créent un problème d'ampleur mondiale, assorti à des coûts élevés pour les secteurs clés tels que le tourisme et la pêche. Même si la sensibilisation du public à ce problème a bien augmenté ces dernières années, les efforts internationaux pour limiter la pollution plastique n'ont jusqu'à présent pas réussi à remédier au problème. La plupart des approches ont porté sur les océans, alors que la provenance de la majorité des déchets plastiques est issue de l'activité humaine sur la terre, d'autant plus que la Convention de Bâle, un traité international et juridiquement contraignant s'applique difficilement aux déchets plastiques, puisqu'il vise les déchets terrestres.

Pour combler cette lacune et aborder le problème transnational de la pollution plastique, nous proposons d'entamer des négociations sur une convention mondiale sur les plastiques. Cette convention devra tirer ses fondements sur cinq piliers. Tout d'abord, un objectif clair et contraignant est nécessaire pour éliminer le déversement de déchets plastiques dans l'océan, il s'agirait d'un mécanisme descendant. Deuxièmement, chaque pays doit proposer, de manière ascendante, un plan d'action contenant des mesures établies selon les lignes directrices d'un guide pratique. Troisièmement, la mise en œuvre de ces plans d'action doit être favorisée par une structure de soutien et d'autres mesures de renforcement des capacités, notamment un mécanisme de financement. Quatrièmement, la réussite de ce cadre doit être évaluée au moyen d'un mécanisme de suivi et d'évaluation rigoureux. Cinquièmement, l'implication des acteurs non gouvernementaux de la société civile, des entreprises et des universités est essentielle à la fois pour lancer des négociations sur une telle convention et pour en faire un instrument efficace dans la réduction de la pollution plastique.

Une coalition de parties prenantes pourrait répondre à l'appel et commencer à faire campagne pour une convention mondiale sur les plastiques, et dont les négociations pourraient être lancées par l'Assemblée de l'environnement de l'ONU ou l'Assemblée générale des Nations Unies. En outre, les cadres existants pourraient être renforcés pour prévenir davantage le déversement en mer et d'autres sources de pollution marine d'origine plastique. Si la communauté internationale a aujourd'hui tendance à préférer des mesures volontaires à des traités juridiquement contraignants, le problème de la pollution plastique est mondial, coûteux et continuera de croître. C'est un argument de poids pour surmonter cet essoufflement du traité dans la politique mondiale et pouvoir rédiger un nouveau chapitre en matière de gouvernance environnementale internationale.

■ 1 INTRODUCTION

Les plastiques ont développé notre économie parce qu'ils sont polyvalents, durables et peu coûteux. On les utilise pour produire des emballages alimentaires, des bouteilles d'eau, mais aussi les pièces automobiles, des jouets, des vêtements, des smartphones et d'innombrables objets du quotidien. Ils sont devenus des matériaux indispensables dans l'économie mondiale; 322 millions de tonnes de plastique ont été produites en 2015 (Plastics Europe 2016). Pourtant, en établissant une industrie affichant des revenus annuels de plus de 750 milliards de dollars américains (*First Research* 2016), les fabricants de produits chimiques ont créé un gigantesque problème dont les répercussions sont mondiales.

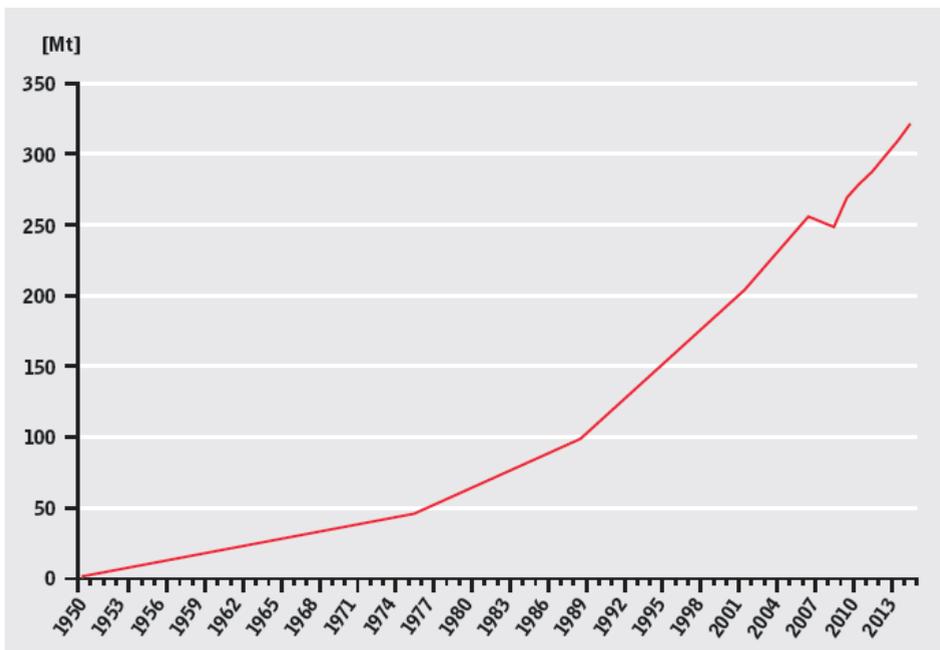


Fig. 1 : Volume global de production de plastiques de 1950 à 2015 (en millions de tonnes)

Pourquoi les mesures visant à freiner la pollution plastique se sont-elles révélées si inefficaces? Le dessous du problème peut être que la plupart de ces mesures sont conçues dans un cadre basé sur les océans. Il y a donc de bonnes raisons de renforcer les considérations environnementales en matière de gouvernance des océans, notamment en ce qui concerne les déchets plastiques. Pourtant, la question est de savoir si un traité mettant l'accent sur les répercussions nocives pour le milieu marin (comme le déversement de déchets) pourrait un jour remédier au problème des gigantesques sources de pollution d'origine terrestre. Il a été souligné à juste titre qu'il y a un « très grand fossé en matière de droit international, en particulier en matière de lutte contre la pollution marine par





les plastiques terrestres» (Vince et Hardesty 2016 : 2) après tout, le plastique finit dans les océans, alors qu'il n'en provient pas.

Dans cet article, nous mettons en lumière comment une nouvelle convention multilatérale traitant des plastiques pourrait améliorer la gouvernance mondiale sur la pollution plastique, et comment cette convention pourrait être conçue. Après avoir présenté la portée de cette étude, nous revenons sur le défi de la pollution plastique et constatons que les déchets plastiques sont responsables de l'accroissement rapide d'un problème environnemental mondial dépassant clairement les frontières nationales et régionales, ce qui justifie l'émergence d'une approche multilatérale pour y remédier. Nous analysons ensuite les cadres existants et en place pour faire face à la pollution plastique et puis nous évaluons leurs forces et leurs faiblesses. Nous y trouvons un paysage parsemé d'institutions qui couvrent certains aspects de la question en contournant la racine du problème à résoudre : la quantité de déchets plastiques qui n'est pas collectée et correctement traitée sur terre. Ensuite, nous décrivons ce qu'un cadre d'une gouvernance renforcée implique pour être efficace, en identifiant les éléments de base d'une convention mondiale sur les plastiques. Enfin, nous discutons des étapes annexes susceptibles d'encourager le lancement de négociations pour une convention sur les plastiques ou qui renforcerait les cadres et ainsi compléter cette convention au sein du paysage diversifié de la gouvernance autour de la pollution plastique.

Nous avons examiné en détail toute la documentation concernant les propositions faites sur la façon d'aborder de façon multilatérale le défi du plastique et avons trouvé quelques sources (par exemple Gold et coll. 2013; Ocean Conservancy 2015; Chen 2016). Pour évaluer directement les perceptions et les idées d'acteurs travaillant directement sur les questions de pollution plastique, les déchets marins, et la gestion des déchets, nous avons mené neuf entretiens semi-structurés avec des parties prenantes issues d'organisations internationales, de la société civile, d'universités et du secteur industriel. Nous les avons interrogés sur leur perception de l'ampleur et de la pertinence du problème, sur ce qu'ils pensent de l'idée de négocier une convention mondiale sur les plastiques, et quels aspects réglementaires une telle convention devra impliquer pour être réaliste et efficace. De plus, nous avons tenu un plus grand nombre de discussions informelles avec des représentants d'autres organismes, y compris des gouvernements. Les personnes interrogées sont citées à l'annexe, mais leurs contributions sont utilisées anonymement tout au long de ce rapport. La majorité des personnes interrogées s'accorde pour dire que les mesures actuelles ne sont pas suffisantes pour résoudre le problème, et qu'il est en fait nécessaire de mettre en œuvre des solutions beaucoup plus vastes et plus efficaces.

■ 2 LE DEFI DE LA POLLUTION PLASTIQUE ET LE BIEN-FONDE D'UNE CONVENTION MULTILATERALE

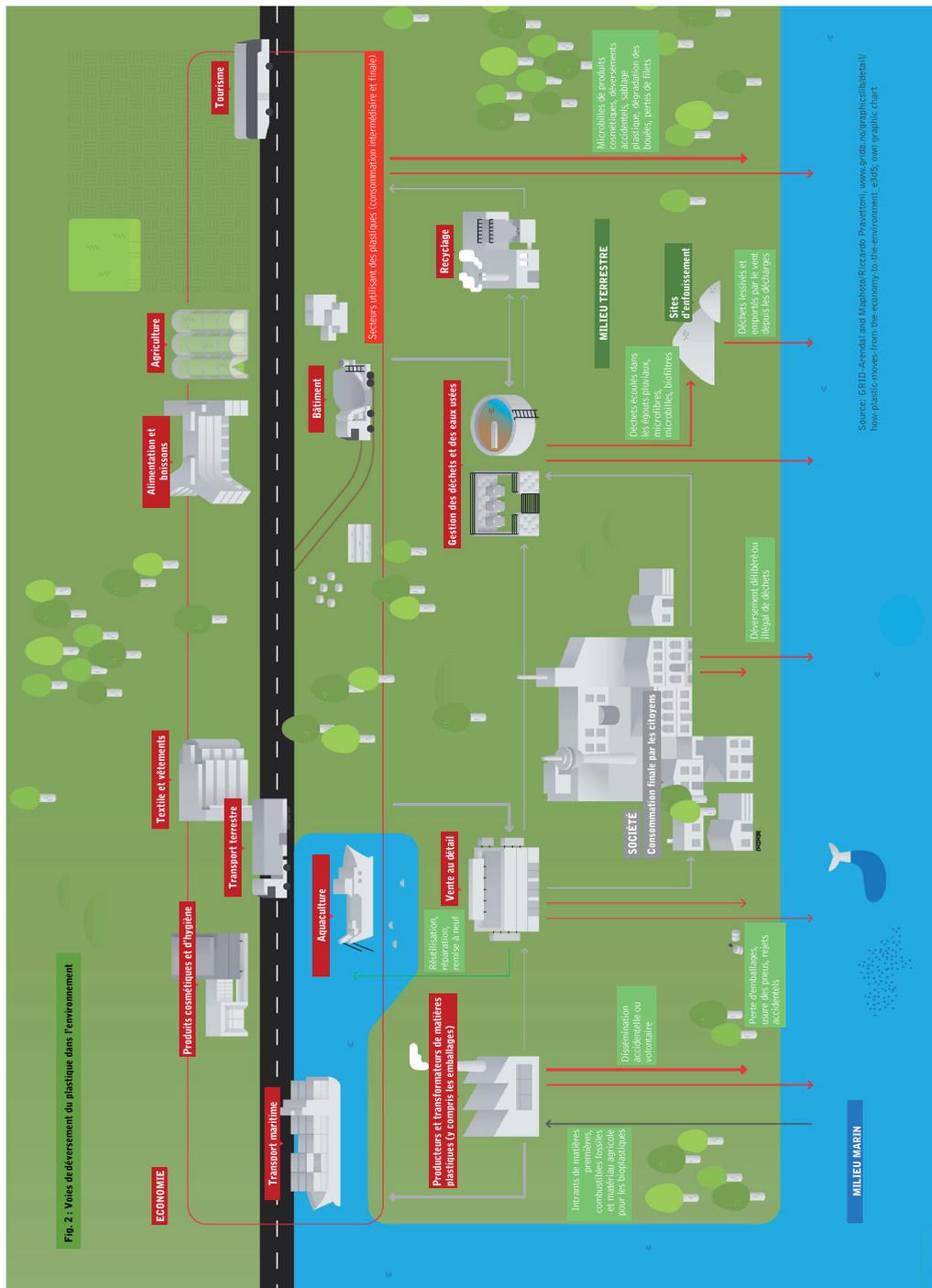
Le problème de la pollution par les plastiques a connu une prise de conscience croissante ces dernières années, et de nombreuses études révèlent les effets néfastes du plastique sur nos économies, la santé humaine et la faune sauvage, en particulier dans les océans (aperçu voir Bergmann, Gutow et Klages 2015). Des articles en plastique comme des sacs à provisions ou les emballages alimentaires qui ne sont pas correctement éliminés finissent souvent dans les rivières ou sur les rives avant d'atteindre l'océan, où ils deviennent un problème environnemental mondial pour la santé et l'économie. Dans ce chapitre, nous soulignons que la pollution plastique est devenue un problème transnational qui justifie une approche multilatérale, nous mettons en avant les coûts de l'inaction, lesquels peuvent être particulièrement élevés pour les régions et les communautés qui dépendent du tourisme et de la pêche, et nous examinons de manière critique les solutions technologiques envisageables, y compris les plastiques biodégradables.

2.1 Les Sources de la Pollution Plastique

Six principaux types de plastiques dominent les marchés d'aujourd'hui : le polyéthylène (PE, faible densité), le polypropylène (PP), le polychlorure de vinyle (PVC), le polystyrène (PS, et EPS expansé), le polyuréthane (PUR) et le polyéthylène téréphtalate (PET) (GESAMP 2015 : 14). La durabilité des matières plastiques est à la fois leur principal avantage et la propriété la plus dévastatrice une fois qu'ils sont rejetés en mer. Le plastique se dégrade très lentement, la production croissante de ces polymères conduit à des quantités toujours plus importantes de déchets plastiques dans l'environnement. Non traité, ce déchet continue à se frayer un chemin et à s'accumuler dans les océans du monde, où sa dissolution prend des centaines d'années. La production de matières plastiques « a été multipliée par vingt en un demi-siècle » et « devrait encore doubler dans les 20 prochaines années », selon la Fondation Ellen MacArthur (2016 : 17). Avec la croissance récente du volume de la production de matières plastiques et à la lumière des projections de futures augmentations, il apparaît également évident que le problème ne se résoudra pas de lui-même.

L'emballage est le plus grand secteur des plastiques au monde, représentant environ le quart de la production mondiale. Il se manifeste sous la forme d'emballages de nourriture pratiques, des briques de lait, des sacs d'achats, et des bouteilles d'eau, des produits largement incorporés dans nos routines du quotidien. Cependant, la Fondation Ellen MacArthur (2016 : 24) estime qu'« après un court cycle de premier usage, 95 % de la valeur des matériaux d'emballage en plastique, soit 80 à 120 milliards de dollars par an, est une perte totale en termes économiques absolus ». La gestion du problème des plastiques pourrait donc avoir d'immenses avantages économiques.





Ceci est particulièrement vrai dans de nombreux pays en développement où les systèmes de collecte sont très perméables, lorsqu'ils existent (Goleman 2011). On sait depuis de nombreuses années que la pollution plastique est de plus en plus un problème urgent d'ampleur mondiale (Derraik 2002). Nous avons commencé à repérer au début des années 1970 la présence de milliers de morceaux de plastique par kilomètre carré dans la mer des Sargasses et dans l'Atlantique Nord (Carpenter et Smith 1972). De même, il y a plus de 40 ans les eaux côtières contenaient déjà des particules de plastique en abondance. On sait que les espèces aquatiques s'en nourrissent (Carpenter et coll., 1972).

La pollution plastique rejoint l'océan par une multitude de canaux. Les particules infimes se déversent dans les cours d'eau sous forme de microbilles, les mêmes que celles que l'on retrouve dans les exfoliants pour le visage et d'autres produits cosmétiques, ou sous forme de fibres de polymère, utilisées dans les vêtements. Les autres sources de ce type de pollution sont les sites de traitement industriel et les rejets par les navires (pour consulter la liste des autres sources et cheminements des déchets, voir Browne 2015).

Nous avons estimé qu'en 2010, entre 4,8 et 12,7 millions de tonnes de plastique avaient été déversés dans la mer. Les auteurs ont calculé que si l'on n'apporte pas de grandes améliorations aux systèmes de gestion des déchets, ce nombre pourrait être multiplié par dix d'ici 2025 (Jambeck et coll., 2015). Selon ce scénario, on compterait alors 1 kg de plastique pour 3 kg de poisson dans les océans à l'horizon 2025, et plus de plastique que de poisson d'ici l'an 2050 (Ellen MacArthur Foundation 2015 : 17).

Plus de la moitié du plastique est produite en Asie, où le développement des infrastructures de collecte et de traitement des déchets est loin derrière le développement économique (Ellen MacArthur Foundation 2016 : 33). Rien de surprenant, puisque près de 60 % des déchets plastiques atteignant l'océan sont attribués à cinq pays asiatiques, à savoir la Chine, l'Indonésie, les Philippines, la Thaïlande, et le Vietnam (Ocean Conservancy 2015 : 3).

2.2 Un problème transnational de plus en plus grave

Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a publié plusieurs rapports sur l'impact environnemental des plastiques, des matières traitées avec des microplastiques et des déchets marins à l'occasion de la première et de la deuxième session de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE) en 2014 et 2016, avec la Résolution 2/11 de l'ANUE-2 qui reconnaît la pollution plastique comme « un problème grave d'envergure mondiale qui nécessite une réponse mondiale urgente. »

Les images illustrant le phénoménal impact de la pollution plastique ne manquent pas : rivières remplies de déchets plastiques, plages jonchées de bouteilles en plastique, débris plastique qui flottent dans l'océan et s'accumulent dans des poubelles géantes. Les images de phoques, d'oiseaux morts enchevêtrés et même de baleines échouées ont contribué à augmenter la sensibilisation du public (GESAMP 2015 : 54-60). L'ingestion et l'enchevêtrement dans les gros morceaux de déchets plastiques constituent une menace majeure pour la faune marine qui est très à risque de souffrir de blessures internes ou de mourir de faim quand leurs organes sont saturés de plastique (Gregory 2009). On recense près de 800 espèces affectées par les débris marins majoritairement en plastique (CBD 2016).





On retrouve ces débris dans les régions les plus reculées, y compris dans les glaces de l'Arctique et les lacs vierges de montagnes, en bref, dans tous les segments de la colonne d'eau de tous océans de la planète (Imhof et coll., 2013). Les fragments les plus grands se photodégradent en morceaux de plus en plus petits et ces particules de microplastiques se retrouvent aujourd'hui dans tous les grands fleuves et les océans et même dans les sédiments des grands fonds marins (PNUE 2016a). En effet, les niveaux de pollution par le microplastique dans certains sédiments affichent des seuils jusqu'à quatre fois plus élevés que ceux de la surface (UNEP/CBD/SBSTTA 2016). Le problème du plastique est donc l'un des rares à devenir plus grand, plus ses fragments sont petits.

Le plastique se présente sous d'innombrables formes et contient souvent divers additifs comme des colorants ou des adoucissants. De nombreuses variétés de plastiques sont donc non seulement problématiques en raison de leurs propriétés physiques, mais aussi chimiques (GESAMP 2015 : 45-53). D'une part, le processus de décomposition des plastiques en microplastiques libère des additifs parfois toxiques dans le milieu marin. D'autre part, ces microplastiques peuvent absorber des produits chimiques toxiques tels que les polluants organiques persistants.

Ingérés par les poissons, les dangereux additifs chimiques intègrent la chaîne alimentaire et peuvent finir dans le corps humain (Galloway 2015, Rochman et coll., 2013, Rochman 2016, PNUE/CBD/SBSTTA 2016). Un de ces additifs est le bisphénol A (BPA), un produit chimique ayant une structure proche de celle des œstrogènes et connue comme un perturbateur endocrinien, à ce titre il peut provoquer des perturbations, notamment dans la capacité reproductive des mammifères. On le retrouve même dans les produits étiquetés « sans BPA » (Yang et coll., 2011). En outre, les particules de plastique peuvent même servir de vecteurs pour les espèces susceptibles de nuire à leurs nouveaux habitats (UNEP/CBD/SBSTTA 2016; voir aussi : Sigler 2014).

L'omniprésence des déchets plastiques et leur impact sur la faune et les humains ont même été popularisés par des films documentaires tels que *Plastic Planet*, *Plasticized*, *Bag It*, *The Plastic Age*, *Midway*, et *A Plastic Ocean*. Bien que l'attention du public au problème s'améliore, la pollution plastique continue de croître en engendrant des coûts.

2.3 Le coût de l'inaction et l'intérêt de retraiter les déchets plastiques

La pollution par les plastiques a des impacts environnementaux, sociaux et économiques considérables. À l'intérieur des frontières nationales, et en particulier dans les zones urbaines, les sacs et les bouteilles en plastique peuvent obstruer les égouts et autres systèmes de drainage et augmenter le risque d'inondation pendant les fortes pluies. Les objets en plastique qui se trouvent dans les rues ou dans les champs peuvent contenir de l'eau et devenir un «terreau fertile» pour les moustiques, causant des problèmes de santé en contribuant à propager le paludisme, le virus Zika ou bien d'autres maladies. Les plastiques peuvent lessiver les produits chimiques dans le sol, contaminant les zones agricoles et atteignant les eaux souterraines. Alors que ces impacts découlent principalement de problèmes domestiques (nationaux) en matière de pollution plastique et ne garantissent pas en eux-mêmes un cadre global, ils peuvent servir à souligner les avantages de l'action et encourager les gouvernements à prendre la question en main.

En se penchant sur la question des impacts de la pollution plastique mondiale, plusieurs secteurs économiques sont directement ou indirectement affectés par les déchets marins (CBD 2016 : 30-32). Des secteurs liés à la sécurité alimentaire tels que l'agriculture, l'aquaculture et la pêche, bien que tous d'entre eux sont également considérés comme des contributeurs importants au problème en premier lieu.

En général, il a été constaté que les secteurs ayant les coûts économiques les plus élevés sont le tourisme, la pêche et le transport maritime (Watkins et coll., 2015). Une étude estime que les dommages liés aux débris marins s'élèvent à 1,26 milliard de dollars par an pour les 21 pays de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), le secteur du tourisme prenant la plus grande part des coûts, soit 622 millions de dollars américains (McIlgorm et coll., 2011). Concernant le secteur des transports maritimes, on estime que le nettoyage des ports britanniques s'élève à 2,4 millions d'euros par an, une estimation qui serait considérablement revue à la hausse si tous les ports prenaient cette mesure (Mouat et coll., 2010). D'autres coûts apparaissent pour les secteurs de la pêche et de la navigation causés par des dommages des navires ou engins de pêche en raison de l'enchevêtrement ou d'autres impacts de débris marins (Newman et coll., 2015 : 273). Mouat et coll. (2010) ont estimé que le coût généré par ces dommages aux navires de pêche écossais se situe entre 17 000 et 19 000 euros par an et par navire de pêche.

Bien que ces chiffres puissent servir d'indicateurs, les coûts économiques des déchets plastiques marins ne sont pas aisément quantifiables. La dégradation des écosystèmes, notamment, comprend à la fois les effets des déchets marins sur la biodiversité, mais aussi leur impact sur les «services» que fournit l'écosystème, tel que l'approvisionnement alimentaire ou le tourisme comme moteur économique. De plus, il faut savoir différencier les coûts (nettoyage des plages ou coûts engendrés par les effets sur la santé humaine), les coûts attribuables à une perte de revenus (diminution des populations de poissons ou augmentation du nombre de plages polluées) et les coûts sociaux (Newman et coll., 2015 : 368). D'autres facteurs ne sont pas directement liés aux plastiques dans le cadre des débris marins, mais il faut néanmoins les intégrer aux estimations des externalités négatives : l'impact des plastiques sur le changement climatique en raison des émissions produites par l'incinération des plastiques en fin de cycle, plutôt que leur réutilisation ou leur recyclage, ainsi que l'impact chimique des additifs plastiques (Ellen MacArthur Foundation 2016 : 28).





2.4 Le rôle de l'innovation technologique et l'émergence des plastiques durables

Il n'y a pas encore de solution miracle pour remédier au problème de la pollution plastique. Les meilleurs espoirs s'orientent vers l'invention de plastiques durables, mais leurs aspects positifs semblent hélas exagérés. Tout d'abord, il faut faire la distinction entre plastiques « biosourcés » et plastiques « biodégradables ». Les plastiques biosourcés, d'une part, sont issus dans une proportion variable de sources renouvelables telles que le maïs ou d'autres plantes qui fournissent l'amidon, la cellulose, ou encore des protéines comme structures chimiques de base. Les plastiques biosourcés n'ont pas forcément besoin d'être biodégradables, tandis que les plastiques biodégradables peuvent très bien être produits à partir de bases fossiles ou de matériaux renouvelables.

La plupart des plastiques biodégradables ne se décomposent que dans certaines conditions : notamment dans des usines de compostage industrielles, lorsqu'ils sont soumis à des températures supérieures à 50 °C et à l'exposition prolongées aux rayons UV, deux conditions rarement réunies dans l'océan (Vaughan 2016).

Même si les plastiques se biodégradaient plus rapidement, ils présenteraient tout de même un danger à un stade de dégradation précoce et lorsqu'à proximité du littoral. Comme la plupart des espèces marines résident à proximité des rivages, même les plastiques dégradables sont susceptibles d'entrer dans la chaîne alimentaire et de causer autant de dommages que les plastiques conventionnels (non biodégradables). Même les filets de pêche biodégradables ne peuvent pas remédier au problème des filets dit « fantômes » (c'est-à-dire à jamais perdus en mer), et ce, même si Wilcox et Hardesty (2016) admettent qu'il s'agit d'un problème mineur dans la question des équipements de pêche perdus et qui menacent la vie marine depuis des décennies. De même, un rapport publié par le PNUE aboutit à la conclusion que « l'adoption de produits en plastique étiquetés comme biodégradable ne se traduira pas une diminution significative ni sur la quantité de plastique intégrant l'océan ni sur le risque de répercussions physiques et chimiques sur le milieu marin (si l'on en croit les données scientifiques actuelles) » (PNUE 2015 a:3).

Produire des bioplastiques en modifiant la matière première en passant de sources fossiles à des sources renouvelables n'est pas aussi « durable » que cela peut paraître. Premièrement, l'impact de ces produits peut s'avérer tout aussi problématique sur le plan environnemental. Par ailleurs, en choisissant des matières premières biosourcées, les entreprises chimiques risquent d'augmenter encore le stress déjà élevé sur les sols et l'agriculture dû à la croissance de la demande alimentaire et en biocarburants. S'il est vrai que les conclusions d'une étude stipulent que « Les produits chimiques biosourcés suscitent beaucoup moins d'inquiétudes pour l'usage des terres que celles associées aux bioénergies » (Philp et coll., 2013 : 220), en modifiant la matière première, l'industrie des plastiques exigerait une intensification à grande échelle de la production. Ceci risquerait de faire concurrence à la demande croissante d'une planète dont la population est en pleine expansion, et qui, pour ne rien améliorer, a un appétit croissant pour les terres cultivables et la consommation de viande, ce qui exige une utilisation intensive des ressources.

Une autre mesure innovante que l'on pourrait qualifier de « déclassement » [downgrading] pourrait aussi ne pas être aussi durable que cela puisse paraître au premier abord. Sur le papier, il serait possible de remplacer les emballages plastiques par d'autres matériaux tels que le carton, le verre ou l'aluminium. Trucost (2016)

On calcule que le passage à ce type d'alternatives pourrait conduire à une forte augmentation des coûts environnementaux, lesquels pourraient être multipliés par quatre par rapport à ceux engendrés par les plastiques seuls, alors que les matériaux plastiques plus durables pourraient au moins permettre de réduire les coûts environnementaux induits de près de 30 %. Des réductions supplémentaires de ces externalités pourraient être réalisées en augmentant la part des énergies renouvelables utilisées dans les usines en privilégiant des conceptions d'emballage plus efficaces, mais aussi par des solutions périphériques par exemple en privilégiant l'efficacité énergétique des véhicules utilisés dans le transport des plastiques. Ceux-ci, cependant, touchent surtout aux externalités liées au changement climatique plutôt qu'à la réduction de l'impact des déchets plastiques sur les personnes et l'environnement.

Cela montre déjà que les innovations technologiques peuvent s'avérer très utiles, mais que les plus essentielles ne sont pas nécessairement dans le processus de production du plastique. Une des innovations qui mériterait de l'investissement consisterait à améliorer les technologies du tri des déchets. Celles-ci doivent être en mesure de mieux distinguer les différents types de polymères, pour pouvoir fournir à terme une source plus propre de déchets plastiques recyclables et réutilisables. Dans les pays dont les systèmes de collecte des déchets sont lacunaires, des améliorations pérennes sont possibles moins à travers l'innovation technologique, mais plus en apportant des améliorations significatives aux infrastructures, notamment dans les systèmes de collecte des déchets et par le renforcement des capacités en matière de recyclage des déchets plastiques.





■ 3 PERIMETRE ET LACUNES DES CADRES EXISTANTS

Quels cadres actuels en vigueur touchent aujourd'hui au problème de la pollution plastique ? Le plus exhaustif est sans nul doute le Programme de développement durable 2030 et ses objectifs de développement durable (ODD). Les objectifs 6 (« Accès à l'eau salubre et à l'assainissement ») et 14 (« Vie aquatique ») ne répondent que partiellement à la question des plastiques (Stoett 2016 : 6).

Dans ce chapitre, nous examinons les institutions actuelles, décrivons leur portée et soulignons leurs limites. Nous commençons par aborder les traités maritimes et les initiatives volontaires telles que les accords articulés autour de l'océan et qui sont actuellement le principal domaine où l'on parle de la pollution plastique. Ensuite, nous parlons de la Convention de Bâle, le principal traité international qui touche aux déchets dangereux, puis nous présentons certaines approches régionales et locales. Enfin, nous faisons la lumière sur les forces et les faiblesses des institutions existantes, défendant ainsi la nécessité de mettre en place une nouvelle convention traitant spécifiquement des sources d'origine terrestre de pollution plastique.

3.1 Traités maritimes et cadres volontaires

La Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières, également connue sous le nom de Convention de Londres de 1972, a été le premier accord sur les déchets déversés dans le milieu marin. Elle a d'abord autorisé le déversement de déchets, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée par le Protocole de Londres, lequel interdit toute forme de déversement. Le protocole a été convenu en 1996, est entré en vigueur en 2006 et compte aujourd'hui 45 parties. Il est beaucoup plus strict et plus exhaustif que la convention précédente. Dans sa liste exclusive (« reverse list ») où toutes les substances sont interdites, à l'exception d'une courte liste de matières exemptées de la règle de non-déversement. Néanmoins, même les matières énumérées requièrent une autorisation conformément à l'annexe II de la Convention (Chen 2015). Puisque les plastiques ne figurent pas dans la liste, ils sont interdits de jure.

La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) de 1973 (amendée en 1978) est la principale convention internationale qui vise à protéger le milieu marin. Dans son annexe V (adoptée en 1988), elle interdit également le déversement des déchets en mer, avec un accent particulier sur toutes les formes de plastiques (OMI, 2016).

L'annexe V a été révisée pour la dernière fois en 2011 et elle est entrée en vigueur en 2013. Cependant, si ces navires ont l'interdiction de déverser des déchets plastiques ou autres dans la mer, l'observation des dispositions de l'annexe V reste problématique. Des navires d'une certaine taille (≥ 400 GT) doivent signaler toute occurrence de déversement de déchets, soit en mer ou dans les installations portuaires, dans ce que l'on appelle communément le « registre des ordures » ou Garbage Record Book (GRB). Le registre GRB peut alors être inspecté dans les ports des États parties à la convention MARPOL par les autorités compétentes (Chen 2015).

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) sous sa forme actuelle a été établie en 1982 et est entrée en vigueur en 1994. Elle compte actuellement 167 parties. La Convention ne mentionne pas spécifiquement les plastiques. Néanmoins, elle définit le déversement comme « toute élimination délibérée de déchets ou autres matières provenant de navires, aéronefs, plates-formes ou autres structures artificielles en mer » (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 1 [5] [a] [i]). De manière assez générale, la Convention appelle les États à protéger et préserver le milieu marin, et les oblige à prendre en compte à la fois la pollution terrestre et la pollution due aux navires. Cependant, le traité laisse largement la législation sur la prévention de la pollution déversée par les navires aux États. L'article 207 encourage la prévention de la pollution de sources d'origine terrestre.

Cadres Marins Volontaires

Lors de la cinquième conférence internationale sur les débris marins (5IMDC) de 2011, des représentants de 64 gouvernements et de la Commission européenne ont signé l'engagement de Honolulu pour s'attaquer aux déchets marins. Pour faciliter ce travail, les parties prenantes du monde entier ont été invitées à contribuer au développement et à la mise en œuvre de la Stratégie de Honolulu. En tant que cadre volontaire, la stratégie d'Honolulu définit trois objectifs visant à réduire les menaces des débris marins. L'objectif A est de réduire la pollution d'origine terrestre et ses impacts ; l'objectif B est de réduire le volume et l'impact des déchets et des débris déversés ou perdus dans les océans ; et l'objectif C concerne les rivages, les habitats benthiques et les eaux pélagiques où les débris marins des sources d'origine terrestre et en mer s'accumulent (Stoett 2016). Ces objectifs sont complétés par 19 stratégies spécifiques qui s'adressent à diverses parties prenantes telles que la société civile, les agences gouvernementales, les organisations et le secteur privé, en invoquant la sensibilisation et la mise en place d'incitations pour le stockage et l'élimination adéquate des déchets. Reconnaisant les différents besoins et capacités des États, la stratégie souligne l'importance d'améliorer la recherche, l'évaluation et le suivi, mais s'abstient de fixer des objectifs contraignants spécifiques (PNUE/NOAA 2011). Au lieu de cela, la stratégie est utilisée comme un outil supplémentaire pour le Programme d'action mondiale pour la Protection du milieu marin contre les activités terrestres (PAM) ; voir accords sur la pollution d'origine terrestre ci-dessous), et elle a été présentée à la troisième réunion d'évaluation intergouvernementale du PAM (IGR-3) en 2012.

Guidés par la Stratégie d'Honolulu, les domaines d'intervention du Partenariat mondial sur les déchets marins (GPML) reflètent les trois objectifs mentionnés ci-dessus. Le partenariat est volontaire, ouvert et accessible à une multitude d'intervenants tels que les gouvernements, les agences internationales, le secteur privé, les autorités locales, les universités, et les organisations de la société civile (OSC). Il fonctionne comme un mécanisme de coordination mondiale visant à réduire les impacts écologiques des déchets marins. De cette façon, les doublons sont évités, les synergies créées, l'efficacité et l'efficacité des opérations et les ressources sont optimisées (PNUE/ PAM 2014). Pour faciliter la coordination, le GPML a lancé le Marine Litter Network, une plate-forme en ligne pour partager les connaissances et toutes les nouvelles sur les derniers projets et les avancées dans le domaine. Le réseau est géré par le secrétariat du GPML, qui est assuré par ONU Environnement. À l'échelle régionale, le GPML prévoit également d'impliquer





les différents Programmes pour les mers régionales (PMR) (conventions/plans d'action) dans la mise en œuvre de la Stratégie d'Honolulu. Enfin, le GPML vise à faciliter d'autres partenariats public-privé pour mobiliser le secteur privé (GPML 2016).

Un autre instrument volontaire est le Code de conduite pour une pêche responsable de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui a été largement adopté par 170 états. Si les plastiques n'y sont pas spécifiquement mentionnés, ils sont inclus les engins de pêche perdus ou abandonnés et leurs impacts sur les poissons et les autres espèces marines, il responsabilise les ports à fournir des systèmes d'élimination adéquats.

3.2 La Convention de Bâle sur les déchets dangereux et les cadres terrestres volontaires

Adoptée en 1989, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination est un traité international conçu afin de réduire la circulation des déchets dangereux entre les pays et vise à prévenir les dommages environnementaux et sanitaires causés par les déchets dangereux, en particulier dans les pays en développement, les pays où ils étaient souvent déversés. La convention offre ses partis le droit d'interdire l'importation de déchets dangereux et d'autres déchets en vue de leur élimination.

Le consentement préalable par écrit pour l'importation de ces déchets est nécessaire par l'État importateur. En parallèle, le commerce de déchets dangereux ou autres avec des États non-parties est interdit, tout comme leur exportation vers l'Antarctique. Outre ces règles applicables aux mouvements transfrontières, les États sont encouragés à réduire la production de déchets et à en assurer la gestion écologique. Pour faciliter ces objectifs, un certain nombre de mesures politiques non contraignantes ont été approuvées par la Conférence des Parties (COP). Ces mesures comprennent des directives techniques qui offrent aux parties prenantes des conseils pratiques dans la gestion des différents flux de déchets. L'une de ces directives concerne la gestion écologique des déchets plastiques et leur élimination. Contrairement aux traités et aux cadres maritimes, la Convention de Bâle et donc les directives techniques sont concernées par la gestion des déchets. Les directives concernant les déchets plastiques font la différence entre les plastiques des déchets générés avant d'atteindre le consommateur, et les déchets plastiques post-utilisateur. En outre, ils indiquent que les plastiques sont constitués non seulement de polymères, mais aussi d'additifs parfois toxiques, tels que les stabilisants au plomb. En matière de gestion des déchets, les directives indiquent que les plastiques (plus leurs additifs) ne sont pas tous recyclables, et ils proposent donc plusieurs solutions de recyclage, récupération ou d'élimination. Néanmoins, les directives techniques ne mentionnent pas l'accumulation de déchets plastiques dans les océans. C'est peut-être parce qu'elles ont été publiées en 2002, lorsque le sujet des déchets marins était encore un sujet qui manquait de relief auprès de la communauté internationale. L'inconvénient plus grave de ces lignes directrices est qu'elles sont entièrement sur une base volontaire et, selon nos interviewés ayant une certaine connaissance de la Convention de Bâle, ont été peu utilisées, voire pas du tout.

La Convention de Bâle, en particulier ses dispositions sur la réduction des dangers et autres déchets et ses demandes d'installations d'élimination des déchets adéquates, ainsi que son réseau de centres régionaux, est en principe particulièrement capable de fournir un cadre pour améliorer la réglementation mondiale des plastiques. L'article 4 de

la convention oblige les parties à « s'assurer que la production de déchets dangereux et d'autres déchets est réduite au minimum », et « d'assurer la présence d'installations de traitement des déchets adéquates, pour une gestion écologique des déchets dangereux et autres déchets ». Selon la Commission européenne, ces exigences sont considérées comme s'appliquant également aux déchets plastiques (Commission européenne 2013 : 19). Le texte de la Convention de Bâle se réfère aux « autres déchets » que ceux figurant à l'annexe II de la convention, lesquels comprennent les déchets collectés auprès des ménages, dont une grande partie est du matériel d'emballage et d'autres sortes de plastique. Deux approches sont envisageables pour étendre la Convention de Bâle de manière à ce qu'elle aborde les déchets plastiques de façon plus exhaustive : la première consiste à changer les éléments de base de la convention pour qu'elles s'appliquent à tous les déchets plastiques et à toutes les parties, par ex. en étendant l'annexe II. La deuxième option consiste à négocier un amendement à faire ratifier par les parties prenantes avant d'entrer en vigueur.

En ce qui concerne la première option, une personne interrogée a indiqué qu'il a actuellement des discussions en coulisses sur la modernisation de la convention, mais reste à savoir si ces efforts porteront réellement leurs fruits, et même si une étape relativement faible telle que la reformulation des directives techniques sur le traitement des déchets plastiques était réalisée.

Une refonte majeure, par exemple l'intégration d'un nouvel ensemble de substances mentionnées dans le traité, pourrait ouvrir la boîte de Pandore et inviter d'autres parties à suggérer encore plus de changements à la convention. Une autre personne interviewée habituée du travail des organisations intergouvernementales nous a fait savoir que la Convention de Bâle est un instrument relativement ancien et désuet, et que l'idée de le prendre comme base empêcherait de lancer un nouveau départ contenant les nouveaux éléments réglementaires nécessaires.

Une nouvelle convention, avec des objectifs adaptés à la réalisation de l'objectif de moins de plastique déversé dans les océans, serait donc être préférable. En ce qui concerne la deuxième option, un amendement à la Convention de Bâle sur les déchets l'étendrait pour une troisième fois (bien que le Protocole d'amendement et de responsabilité de la convention est toujours en attente d'application). Cependant, intégrer les plastiques dans la Convention de Bâle serait politiquement assez difficile. Le champ d'application actuel de la convention vise les déchets dangereux. Une étape possible pour permettre une telle solution consisterait donc à classer les déchets plastiques comme dangereux, une proposition déjà présentée en raison des dangers associés au plastique et, en particulier, la pollution microplastique (Rochman et coll., 2013). Rochman et coll. (2013) ne relie pas spécifiquement leur suggestion à la Convention de Bâle, et les personnes interrogées sur cette solution étaient très sceptiques sur le fait que cela puisse fonctionner.

Un autre problème est que la Convention de Bâle ne dispose pas de mécanisme de financement, ce qui serait nécessaire pour mettre en œuvre un cadre de réglementation plus approfondi sur les matières plastiques, comme nous l'a dit une personne interrogée travaillant dans le service public.

L'accomplissement des obligations légales sur les déchets plastiques en vertu de la Convention de Bâle est impossible. Pour tenter de parvenir à un moyen d'intégrer davantage les plastiques dans la convention, l'interviewé a suggéré de reformuler les directives techniques susmentionnées sur les déchets plastiques. En outre, la personne interrogée a parlé des traités et cadres tels que MARPOL, censés être plus faciles à





modifier. Aussi, à son avis, l'Organisation maritime internationale (OMI) serait apte à mettre en œuvre un processus de nettoyage. Cependant, comme suggéré ci-dessus, même une version améliorée de la convention MARPOL ou de la CNUDM laisserait des sources d'origine terrestre non réglementées. Pour une grande partie des sources d'origine terrestre, ce serait aussi le cas si les matières plastiques étaient considérées comme une substance dangereuse en vertu de la Convention de Bâle, laquelle couvre principalement le transport international des déchets. Les plastiques entrants des eaux usées dans les zones côtières ne seraient donc pas réglementés, comme l'a averti un autre interviewé avec un arrière-plan académique. Enfin, et c'est un point important, la Convention de Bâle parvient difficilement à obtenir un soutien financier adéquat pour réaliser les objectifs de son mandat. L'extension de son mandat pour inclure les déchets plastiques nécessiterait d'augmenter le montant des ressources.

En résumé, dans sa forme actuelle, la Convention de Bâle est mal équipée pour résoudre le problème des plastiques tout au long de leur cycle de vie; changer cela nécessiterait probablement la réouverture du traité, pour lequel il y a très peu de volonté politique. Remettre à neuf la Convention de Bâle n'est donc pas une stratégie prometteuse pour combler les immenses lacunes réglementaires de la gouvernance sur la pollution plastique.

Cadres Volontaires Terrestres

Relié au travail du GPML est le Partenariat mondial sur la gestion des déchets (GPWM), où les déchets marins sont l'un des domaines prioritaires. Comme pour le GPML, le GPWM vise à faciliter la coordination entre les différents secteurs en privilégiant une approche multipartite. Ses objectifs sont d'améliorer la coopération et la sensibilisation, améliorer le partage des connaissances et les synergies tout en réduisant les doublons des initiatives, et promouvoir une approche holistique de la gestion des déchets (GPML 2016). Pour subdiviser la grande question de la gestion des déchets, nous avons identifié les huit domaines d'action suivants : « Déchets et changement climatique », « déchets et biomasse agricole », « gestion intégrée des déchets solides », « gestion des déchets électroniques », « déchets marins », « réduction des déchets », « gestion des déchets dangereux » et « recyclage des métaux ». Le domaine d'intervention des déchets marins, qui est dirigé par la Division de mise en œuvre des politiques environnementales des Nations Unies (DEPI), mentionne spécifiquement les sources d'origine terrestre de déchets problématiques (GPML 2016).

Le Programme d'Action Mondiale pour la protection du milieu marin contre les activités terrestres (PAM) est décrit comme « le seul mécanisme intergouvernemental traitant directement du lien entre les ressources terrestres, d'eau douce, et les écosystèmes côtiers et marins ». Il est étroitement lié à plusieurs des Programmes pour les mers régionales (PMR) décrits plus en détail ci-dessous dans la mesure où les conventions et les protocoles relatifs à la pollution terrestre du milieu marin contribuent à atteindre les objectifs généraux du PAM (2014). Fixé en 1995, le mécanisme intergouvernemental couvre neuf catégories de sources, dont les déchets. Les plastiques sont spécifiquement mentionnés comme une forme de déchet qui nuit au milieu marin. En qualité d'accord volontaire, il conseille les autorités nationales et régionales à établir ou améliorer les activités de collecte des déchets, réduire la quantité de déchets produits et améliorer la gestion des déchets, notamment par la valorisation du recyclage (article 144). Lors de sa dernière réunion d'évaluation intergouvernementale (IGR-3) à Manille, aux Philippines en 2012, les parties du PAM ont introduit la Stratégie d'Honolulu. Un examen du PAM a révélé un nombre des défis, car il lui manquait un mécanisme d'application de la convention ayant force obligatoire et

un financement suffisant pour la mise en œuvre dans les pays en développement (Meier-Wehren 2013).

3.3 Accords régionaux et mesures infranationales

En 1974, le PNUE nouvellement créé inaugura le Programme régional des Mers pour traiter de la conservation du milieu marin et côtier mondial et des écosystèmes.

Depuis, le programme sert à regrouper plusieurs accords multilatéraux de différentes zones régionales. Aujourd'hui, il couvre 18 régions du monde, et comprend environ cinquante traités internationaux. La région des Caraïbes, les mers d'Asie de l'Est, les mers de l'Afrique de l'Est, les mers méditerranéennes, la région du Pacifique Nord-Ouest et la région de l'Afrique de l'Ouest sont les programmes directement administrés par les Nations Unies, tandis que d'autres (par exemple la Région de la mer Noire) sont simplement des programmes affiliés avec leurs propres organes directeurs.

D'autres sont des programmes partenaires tels que l'Antarctique, l'Arctique, la mer Baltique, la mer Caspienne et les régions de l'Atlantique du Nord-Est. Tous les programmes ont une action de planification comme point de départ, mais avec des différences dans la force du cadre qui les sous-tend. Quatorze des Programmes pour les mers régionales ont des conventions établies, certaines avec des protocoles ajoutés sur des enjeux plus spécifiques.

Douze régions soutiennent des activités sur les déchets marins à travers des conventions et des plans d'action : mer Baltique, Mer Noire, Mer Caspienne, mers d'Asie Orientale, Méditerranée, Afrique de l'Est, Atlantique Nord-Est (OSPAR), Pacifique Nord-Ouest (NOWPAP), Mer Rouge et Golfe d'Aden (PERSGA), mers d'Asie du Sud (SACEP), Pacifique Sud-Est (CPPS), et Caraïbes. La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution est un exemple d'accord connexe au Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par le déversement de déchets par des Navires et aéronefs. Le protocole, adopté à Barcelone en 1976, cite les « plastiques persistants et autres matières synthétiques persistantes » dans son annexe I, interdisant leur déversement dans la mer Méditerranée. Néanmoins, les déchets plastiques ont apparemment joué seulement un rôle mineur dans la plupart des conventions et protocoles des Programmes marins jusqu'à présent, car bien souvent on n'y retrouve aucune mention spécifique à cet effet.

Les gouvernements des petits États insulaires en développement (PEID) ont approuvé le SAMOA à la troisième Conférence internationale sur les PEID et se sont engagés à mettre en place des mécanismes nationaux, régionaux et internationaux sur la gestion des déchets, y compris les déchets chimiques et dangereux, les déchets produits par les navires et les aéronefs et les déchets marins en plastique ». Les PEID sont particulièrement vulnérables à la pollution plastique, en particulier quand ils dépendent de la pêche et/ou du tourisme. De nombreux PEID sont situés dans l'ouest du Pacifique, où les économies asiatiques à croissance rapide déversent en continu des plastiques en quantités massives et qui trop souvent ne sont pas éliminés correctement, ce qui conduit à un flux continu de déchets plastiques déversés dans l'océan.

Pour clarifier, les pays en développement et les pays développés devront prendre des mesures.

Si l'Union européenne (UE) est considérée comme un précurseur dans le traitement des déchets plastiques (en effet, de nombreux États membres de l'UE ont mis en place des





systèmes de collecte) moins de 30 % des déchets plastiques collectés dans l'UE sont recyclés (Plastics Europe 2016). La Commission européenne a publié en 2015 un plan d'action de l'UE pour l'économie circulaire qui classe les plastiques parmi les cinq secteurs prioritaires.

Une proposition de directive sur les déchets d'emballage est censée atteindre un taux de recyclage de 75 % pour cette catégorie de déchets d'ici 2030. La Commission a annoncé que sa stratégie sur les plastiques serait publiée fin 2017. Reste à savoir si ces initiatives porteront leurs fruits.

À l'échelon local, il existe des initiatives telles que celles menées par l'Alliance mondiale pour les alternatives aux incinérateurs (GAIA), un réseau mondial d'ONG locales et nationales pour agir sur le terrain pour mettre en œuvre des solutions zéro déchet. Le réseau comprend 800 organisations dans 90 pays. En Europe, la branche de GAIA, Zero Waste Europe, a convaincu plus de 300 municipalités (totalisant plus de 6,6 millions d'habitants) à s'engager à réduire leur production de déchets et à définir des mesures connexes dans une résolution ou un document de stratégie, et de fixer des objectifs quantitatifs afin de pouvoir mesurer les progrès. L'Alliance Zero Waste International (ZWIA), d'une manière similaire, a tissé plusieurs réseaux municipaux reliés par un ensemble de principes globaux pour obtenir des communautés « zéro déchets ». Ces principes reposent sur trois objectifs généraux couvrant la responsabilité des producteurs pour améliorer la conception des produits et de la production industrielle ; la responsabilité de la communauté en matière de consommation et d'élimination ; et la responsabilité politique de faire correspondre les mesures prises par les fabricants et la communauté. Les réseaux locaux « zéro déchet » sont organisés par des cellules régionales ou nationales de zéro déchet. Jusqu'à présent, ces réseaux ont conduit à des améliorations remarquables dans les villes, mais n'ont pas mené une révolution en matière de réduction des déchets suffisamment importante pour peser dans la lutte contre la pollution par les plastiques à l'échelle mondiale.

3.4. Forces, faiblesses et lacunes des organismes existants

Même s'ils sont sans doute bien intentionnés, aucun des instruments susmentionnés qu'ils soient stricts ou souples, qu'ils soient marins ou terrestres, n'a pu s'attaquer efficacement au problème des déchets plastiques. On peut attribuer ceci à plusieurs lacunes.

La première est que, même si la majorité des sources de débris marins plastique est d'origine terrestre, elle est à peine visée par les traités maritimes (Tanaka 2006). Lorsqu'ils le sont, les instruments se cantonnent à des actes volontaires de conventions contraignantes. La CNUDM, par exemple, même si elle inclut des sources d'origine terrestre des déchets marins, relègue ces problèmes à la réglementation nationale. Cela fait écho à un autre sérieux inconvénient : tous les États n'ont pas ratifié la CNUDM, l'exemple le plus notable étant les États-Unis. Quant aux instruments qui visent effectivement les sources d'origine terrestre de déchets marins, aucun d'entre eux n'est juridiquement contraignant quand il s'agit de la réglementation des plastiques. Même la convention de Bâle qui est par ailleurs contraignante aborde la question dans ses directives techniques, lesquelles sont non seulement volontaires, mais dont l'application n'est même pas suivie.

Deuxièmement, les mécanismes d'application sont relativement faibles. En vertu de la convention MARPOL, ils délèguent l'imposition de sanctions à ses parties sur le plan national. Pour celles qui ont mis en places ces pénalités (la plupart ne l'ont pas fait), elles restent insuffisantes. Avec son langage trop vague (« faire de son mieux » ou « par les meilleurs

moyens possibles»), la CNUDM laisse trop de place à l'interprétation, ce qui rend le travail de contrôle de la conformité plus complexe (Dehner 1995). De même, les deux conventions contiennent plusieurs clauses dérogatoires ou d'exemptions. Par exemple, ils visent le déversement intentionnel de déchets plastiques ou autres, mais pas les actes accidentels.

Par exemple, la réglementation américaine en vertu de MARPOL exclut les navires de guerre et ceux exploités par l'État. En outre, lorsqu'un cas de déversement illégal est suspecté, les États côtiers font souvent face à de lourdes charges sous MARPOL lorsqu'ils essaient d'enquêter sur un navire ne battant pas leur pavillon. Bien que ces États sont en droit de demander des informations aux navires, ils ne peuvent pas inspecter simplement un navire si on leur refuse ces informations (Hagen 1990). De même, il n'est pas du tout aisé de prouver que les renseignements fournis dans le registre des ordures (GRB) en vertu de l'annexe V sont véridiques (Gold et coll., 2013 : 11). Dans le cadre de la CNUDM, c'est l'État qui doit être témoin d'un contrevenant, ce qui, compte tenu de l'état actuel des techniques de suivi, est très improbable (Schroeder 2010). Afin de combler les lacunes d'application de la CNUDM, certains ont suggéré la ratification universelle à travers un accord de mise en œuvre. On a toutefois fait valoir que pour que cela soit efficace, il faut également inciter davantage les États à adhérer à l'accord pour rendre ce type d'indélicatesse moins attirante, et les préparer à abandonner certains aspects de leur souveraineté (Larik et Morgan 2016). Un inconvénient évident de l'Annexe V de la convention MARPOL est qu'elle ne s'applique pas à suffisamment de navires. Gold et coll. (2013 : 13) ont suggéré par exemple d'abaisser le seuil de la taille et du tonnage des navires de manière à inclure plus de navires. En outre, ils suggèrent une amélioration des structures d'accueil portuaires, car elles manquent les normes qualitatives et quantitatives leur font défaut du fait de la confusion parmi les armateurs quant à la meilleure façon d'éliminer leurs déchets. Troisièmement, l'annexe V modifiée doit prévoir une définition plus cadrée de la définition de « perte accidentelle des engins de pêche », car il est actuellement difficile de savoir quelles précautions prendre pour prévenir ces pertes (ibid.).

Troisièmement, le Programme pour les mers régionales (PMR) du PNUE fait face à des lacunes législatives en raison de sa nature « régionale ». Bien que l'existence de programmes spécifiques et adaptés aux besoins et capacités d'une certaine région est sans nul doute utile, cela implique également que certaines régions sont derrière d'autres dans la mesure de leur capacité à observer ou non leurs exigences, par ex. en matière de respect des règles. Concernant la réglementation des sources d'origine terrestre de pollution marine, plusieurs programmes n'ont pas encore de protocole à ce jour (Tanaka 2006 : 552). Cela peut éventuellement conduire à des concentrations de déchets plastiques dans les régions qui requièrent des réglementations moins strictes. En outre, même les régions avec les conventions et protocoles contraignants éprouvent des difficultés à se conformer comme aucun d'entre eux n'intègre des sanctions en cas de violation (Gold et coll., 2013 : 10). Il serait envisageable d'améliorer plusieurs Programmes pour les mers régionales (PMR) de manière à s'assurer que leurs nouvelles versions comprennent non seulement les côtes et les mers territoriales, mais aussi des activités terrestres le long des rivières du delta à la mer (et que les anciens programmes soient élargis de manière à inclure ces éléments). De plus, il relève de la plus haute importance de mentionner explicitement les déchets marins dans les conventions et/ou les protocoles, et d'ajuster la portée de l'inclusion ces deux sources de déchets marins, y compris dans les activités productrices de ces types de détrit. Cette mise en conformité exige un langage explicite qui laisse moins de place à l'interprétation, faisant la place à des délais et une application claire et des mécanismes de financement. Le suivi de l'évaluation du respect et de l'application des règles devra être assuré par des





organisations régionales tierces. Pour financer les initiatives de nettoyage, le PMR pourrait exiger que les importateurs s'engagent à financer des programmes de recyclage ou de réutilisation des produits en fin de vie, ce qui réduirait également les importations (Gold et coll., 2013).

Même si ces traités sont bien conçus ou améliorés, il y a peu de chance qu'ils préviennent efficacement la pollution plastique des océans. Par conséquent, une solution articulée autour de la gestion des déchets plastiques dans les juridictions nationales est justifiée pour empêcher le plastique jeté sur terre de s'écouler vers la mer.

■ 4 ELEMENTS CLES D'UNE CONVENTION SUR LES PLASTIQUES : OBJECTIFS CONTRAIGNANTS ET FLEXIBILITE DES MOYENS

On considère que cinq éléments clés sont essentiels dans le cadre d'une convention mondiale sur les matières plastiques, ils sont mis en avant en détail dans ce chapitre. Le premier consiste en un objectif contraignant pour éliminer la pollution plastique des océans provenant de sources d'origine terrestre. Deuxièmement, pour atteindre cet objectif, il faut des plans de mise en œuvre, lesquels peuvent se baser sur des mesures compilées dans un guide pratique afin de choisir ceux s'appliquant le mieux aux circonstances nationales. Troisièmement, cette combinaison d'objectifs « descendants » et de stratégies de mise en œuvre « ascendantes » doit s'accompagner de mesures de renforcement des capacités, notamment un cadre d'échange de connaissances et de mécanismes de financement pour améliorer les systèmes de collecte des déchets et encourager les améliorations infrastructurelles et l'innovation. Le quatrième élément doit être un mécanisme de suivi et d'examen rigoureux, nécessaire pour pouvoir évaluer les plans de mise en œuvre, suivre les progrès et permettre l'apprentissage découlant des réussites et des échecs. Enfin, la pollution plastique ne pourra pas à être limitée par les seuls gouvernements nationaux, il faudra aussi les initiatives de parties prenantes non gouvernementales, et donc une convention mondiale sur les plastiques devra s'appuyer largement sur la participation de multiples parties prenantes. À la fois dans les processus décisionnels et de mise en œuvre.

4.1 Un objectif contraignant pour éliminer la pollution plastique

La pièce maîtresse de toute convention sur les plastiques doit être un objectif contraignant pour éliminer la pollution plastique. Comme la raison d'être d'une telle convention est d'empêcher les plastiques d'intégrer les océans, où ils deviennent un problème environnemental transnational, l'objectif doit être cadré de manière à cibler les plastiques déversés dans les océans depuis les territoires nationaux du monde entier. Cette proposition reflète l'appel de la Global Ocean Commission (2016 : 10) en faveur d'« une action coordonnée des gouvernements, du secteur privé et de la société civile visant à éliminer les plastiques qui intègrent les océans », et comprenant des « objectifs quantitatifs de réduction quantitatifs et assortis à des limites dans le temps » ainsi qu'une « amélioration de la gestion des déchets ».

Pour conceptualiser un objectif contraignant, il faut trouver le juste équilibre entre la réponse efficace au problème et le désir des gouvernements de conserver autant de souveraineté possible. Plusieurs des personnes interrogées ont considéré qu'un quota global de déversement de déchets était un objectif d'élimination plus réalisable que celui d'exiger auprès des pays des mesures spécifiques pour réduire les déversements de plastique. Les objectifs qui affecteraient directement la production industrielle en visant une réduction de la production mondiale de plastique ou même une interdiction finale et ultime sur certains produits, comme les bouteilles ou les sacs plastiques, sont donc considérés comme préjudiciables au processus de négociation.





Cette solution exigerait un objectif de réduction de la production mondiale de déchets (plastiques), peut-être sur une base par habitant, en effet, une étude estime que : « Si les déchets par habitant la production été ramenés à la moyenne de 2010 (1,7 kg/jour) dans les 91 pays côtiers qui dépassent ce chiffre, et que le pourcentage de plastique dans le flux de déchets était plafonné à 11 % (la moyenne de 192 pays en 2010), une diminution de 26 % serait atteinte d'ici 2025. » (Jambeck et coll. 2015 : 770). Si l'intérêt d'exiger plus de mesures de la part des pays développés que des pays en développement est réel, cela serait probablement réprouvé par de nombreux gouvernements, car cela affecte trop fortement la souveraineté nationale. Alors que ces objectifs existent dans d'autres domaines et peuvent être assez réussis, comme le montre l'exemple du Protocole de Montréal et son objectif d'élimination des émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO), les principales différences entre les plastiques et les SACO, tels que les chlorofluorocarbures (CFC), sont dans les faits que des substituts équivalents existaient dans ce dernier cas, et que les CFC étaient utilisés à bien moins de fins que les plastiques aujourd'hui.

L'objectif d'élimination de la pollution plastique des océans exige une certaine forme d'opérationnalisation sur le terrain. Une des solutions pour y parvenir serait d'aborder à la question des déchets plastiques qui ne sont pas suffisamment bien collectés, et d'exiger d'augmenter la fréquence de leur collecte. Bien qu'ayant peut-être déjà abordé des questions sensibles de souveraineté, ce genre d'objectif pourrait être interprété comme un indicateur de la quantité de plastique déversé dans les océans par tous les moyens (chose beaucoup plus difficile à mesurer). Cet objectif a l'avantage d'être plus directement traduisible en mesures ciblant le problème principal, c'est-à-dire des systèmes de collecte des déchets lacunaires. En juillet 2015, le Parlement européen a demandé à ce que les objectifs de réduction des déchets marins atteignent 50 % d'ici 2025 (Eunomia 2016 : 3). Si les 20 premiers pays producteurs de déchets plastiques augmentaient leur collecte de déchets de 50 %, « la masse de déchets plastiques mal gérés diminuerait de 41 % en 2025. » (Jambeck et al 2015 : 770) L'argument logique en faveur de l'action collective que cela implique (de collecter les déchets parce qu'ils finissent autrement dans les océans et polluent les plages d'autres pays) peut l'emporter sur les préoccupations que la collecte des déchets à l'échelle nationale n'est pas, à proprement dit, un problème d'ampleur internationale.

4.2 Plans nationaux de mise en œuvre

Les objectifs d'une convention sur les plastiques doivent être mis en œuvre à l'échelle nationale. Pourtant, au lieu d'inscrire des mesures trop spécifiques dans les dispositions légales de la convention, il vaudrait peut-être mieux mettre à disposition une gamme d'outils et laisser aux gouvernements la façon de décider comment atteindre les objectifs. Ainsi, un objectif vertical « descendant » légalement contraignant et exigeant une réduction du volume de déchets plastiques déversés dans l'océan serait assorti à une approche verticale « ascendante » et volontaire, établissant un ensemble de mesures correspondant aux besoins et aux conditions propres à chaque pays.

Cela suivrait le modèle utilisé par les ODD et dans des domaines spécifiques tel que le changement climatique, où l'accord de Paris a employé un mécanisme similaire grâce aux « contributions prévues déterminées à l'échelle nationale » (INDC). La question ici est moins de savoir si ces exemples sont effectivement plus efficaces, mais si un accord de la communauté internationale aurait été possible sans ce modèle. Il y a de bonnes raisons de croire que les gouvernements ne vont tout simplement pas lancer des négociations sur une

convention sur les plastiques qui imposerait des mesures strictes et toucherait donc à des aspects sensibles de la souveraineté nationale.

Au lieu de cela, les gouvernements devraient être tenus de soumettre des plans nationaux de mise en œuvre décrivant leur intention d'atteindre les objectifs. Ces plans doivent être conçus de manière à ce que toutes les mesures suivent les critères SMART, c'est à dire «spécifiques, mesurables, réalisables, fondés sur des sources vérifiables et assortis à des livrables remis dans les délais impartis». Les plans observant les critères SMART sont beaucoup plus faciles à évaluer et à examiner, un élément critique pour renforcer le respect de la conformité au sein d'un tel instrument ascendant.

Chen (2016) soutient qu'il faut quatre types de mesures pour changer le modèle destructeur de la pollution plastique, en mettant l'accent sur la prévention, l'atténuation, l'élimination, et le changement de comportement. Il serait logique qu'une convention mondiale sur les plastiques les inclue dans son guide pratique de mise en œuvre. En effet, les pays devront identifier et mettre en œuvre un ensemble de mesures politiques, car aucun instrument unique ne pourra relever seul le défi du gaspillage plastique (Wilts et coll., 2016). À l'inverse, un tel ensemble pourrait inclure les mesures suivantes, décrites par le Secrétariat de la CDB (2016) :

- *Réduction des emballages et des plastiques*
- *Amélioration de la conception des produits et des emballages*
- *Utilisation potentielle des déchets comme ressource;*
- *Programmes de consignes;*
- *Instruments économiques tels que les taxes pour les articles à usage unique;*
- *Mesures réglementaires pour éviter les débris marins;*
- *Interdictions de certains articles (par exemple, sacs en plastique, microbilles);*
- *Implication avec les acteurs industriels et les entreprises sur les politiques de développement durable et de sensibilisation;*
- *Appui à l'innovation dans les nouveaux matériaux et produits, nouvelles méthodes de fabrication et de recyclage, en ayant recours à des alternatives aux plastiques conventionnels «entièrement biodégradables dans des conditions ambiantes» et ayant des caractéristiques de performance comparables;*
- *Amélioration des infrastructures de gestion des déchets pour empêcher le déversement de débris (p. ex. : systèmes d'eaux pluviales);*
- *Renforcement de la sensibilisation aux débris marins;*
- *Fournir des alternatives viables au plastique synthétique (bioplastiques et les composés);*
- *Systèmes d'éco-étiquetage/certification; et*
- *Promouvoir la réutilisation et la réduction.*

Poursuivre la réglementation des opérateurs aquacoles, en incluant éventuellement un certificat pour les aquacultures durables (nettoyage ou remplacement de mousse de polystyrène par des produits de remplacement) à considérer. D'autres exemples de politiques à inclure dans un guide pratique pourront être tirés de celui du PNUE (2016 b) à





l'intention des décideurs œuvrant à la législation sur les déchets marins. Des instruments indirectement utiles pourront permettre de réduire les déchets plastiques en offrant des avantages secondaires, tout en ciblant des domaines assez différents. Par exemple, des améliorations des systèmes d'approvisionnement en eau publique devraient pouvoir réduire le besoin en eau embouteillée, laquelle représente une grande partie des déchets plastiques dans les pays en développement (Quartey et coll., 2015).

4.3 Promouvoir le renforcement des capacités et les mesures favorisant l'innovation

Un système de soutien au développement des capacités doté d'un mécanisme de financement devra être mis en place pour favoriser la mise en place et l'amélioration des systèmes de collecte des déchets et de recyclage, pour promouvoir l'innovation par l'échange de connaissances et le transfert de technologie.

Amélioration des systèmes de collecte et de recyclage des déchets

L'amélioration des systèmes de collecte des déchets sera un élément essentiel à la réduction du déversement de déchets plastiques dans les océans. De tels systèmes peuvent être formels et étatiques, ou informels, comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement. Un de nos interviewés qui connaît bien la région nous a parlé d'un programme initié par l'administration de Jakarta, en Indonésie, comme une pratique exemplaire. L'administration emploie plus de 4 000 travailleurs, leur fournissant une assurance maladie et un logement, pour nettoyer les rivières locales. Selon le Jakarta Times (Wijaya, 2016), cela a entraîné moins d'incidents d'obstruction des rivières et des canaux pendant les périodes pluvieuses et une surface de l'eau plus propre ont apparemment eu l'avantage de lancer le débat localement en invitant les gens à ne plus jeter des déchets en premier lieu. Dans certains endroits, la qualité de l'eau s'est améliorée dans la mesure où les enfants peuvent à nouveau nager dans les rivières (Wijaya, 2016). Selon une personne interviewée, si un système est couronné de succès dans une ville comme Jakarta, cela peut donner une image forte, en encourageant d'autres pays en développement à mettre en œuvre des systèmes de collecte de déchets abordables.

Ce sont des exemples comme ceux-ci qui indiquent que ce ne sont pas les systèmes de gestion des déchets d'Europe ou des États-Unis qui doivent nécessairement être utilisés comme plans pour les systèmes de collecte de déchets dans les pays en développement. D'autres sources soulignent également l'importance du secteur informel dans la collecte et le recyclage des déchets (WBCSD et coll., 2016; Heuër et coll. 2016). Le renforcement des capacités et le partage des connaissances sont donc les bons moyens d'aller de l'avant pour empêcher les déchets plastiques de finir dans le milieu marin. Des mesures de soutien pourraient comprendre d'instaurer un système de consigne sur des bouteilles en plastique et des sacs en plastique pour conférer à ces objets une valeur économique et encourager la collecte informelle des déchets.

Promouvoir l'innovation

Une convention mondiale sur les plastiques devra favoriser l'innovation pour un plastique plus durable à toutes les étapes de sa conception, sa production, son utilisation et son

élimination. Comme nous l'avons abordé plus haut, il ne suffit pas de produire des plastiques biosourcés ou biodégradables. Un traité doit pouvoir promouvoir les conditions d'une économie plastique plus circulaire par l'incitation des entreprises de chimie concernées à l'innover pour créer des produits plus durables. Les plastiques utilisés au quotidien doivent pouvoir se dégrader plus facilement selon diverses conditions environnementales, y compris dans les océans. C'est un gigantesque défi en matière d'innovation pour l'industrie qui pourrait susciter une course au sommet, surtout si elle se heurte à la perspective de dispositions légales à l'échelle nationale.

Plus la probabilité qu'un morceau de plastique fasse partie du problème de la pollution est grande, plus les règles encadrant sa biodégradabilité devraient être strictes. Comme des sacs et des bouteilles en plastique font partie des éléments les plus communs dans l'environnement, ils devraient être au centre de l'attention. L'emballage alimentaire est un autre type de produit pour lequel la biodégradabilité doit être la norme. Là encore, les avantages sont susceptibles de l'emporter sur les coûts. Pour les industries, les négociations autour d'une convention sur les plastiques pourraient ainsi être le commencement d'un secteur des polymères tourné vers le développement durable.

Mécanisme de financement

Pour qu'elle soit mise en œuvre efficacement, la convention sur les plastiques nécessitera des fonds importants. Il serait utile de sonder si l'industrie des polymères serait prête à contribuer à un fonds d'assainissement de la pollution plastique. Avec 750 milliards de dollars US de chiffre d'affaires, les industries du plastique sont économiquement suffisamment robustes pour contribuer une petite fraction de leurs bénéfices pour préparer la fin de vie des produits qu'ils fabriquent. Un simple prélèvement de 0,1 % sur le chiffre d'affaires permettrait de disposer de 750 millions de dollars utilisables pour financer le renforcement des capacités, la diffusion d'informations et des activités directes de mise en œuvre, par exemple des campagnes de nettoyage des rives et des rivières. Pourtant, puisque les avantages du plastique sont appréciés par toutes les sociétés, le financement public devra jouer un rôle central pour s'attaquer au problème de la répartition inégale du problème transnational de la pollution plastique. Dans son rapport final, la Commission Mondiale de l'Océan recommande de créer un fonds pour la responsabilité maritime mondiale qui doit être financé par « des taxes et autres prélèvements [...] afin de renforcer les capacités de gestion des déchets, coordonner les mesures de lutte contre les plastiques en milieu marin, développer des initiatives de développement durable et changer le comportement de l'industrie et des consommateurs. » (Global Ocean Commission 2016 : 10) Que le financement soit canalisé par d'un fonds autonome, comme c'est le cas dans le Protocole de Montréal, ou par l'intermédiaire d'un autre organe tel que le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est moins important que le montant du financement lui-même, lequel sera affecté à la réalisation des objectifs d'une convention sur les plastiques.

4.4 Processus rigoureux de suivi et évaluation

Le respect de l'objectif contraignant devra faire l'objet d'un suivi rigoureux quant à la mise en œuvre d'une convention mondiale sur les plastiques. Ce qui exige un processus d'évaluation efficace. Beisheim, dans une étude sur le processus d'évaluation





des ODD, estime que les procédures devraient créer de la transparence, favoriser les effets d'apprentissage, encourager la responsabilisation, renforcer la volonté politique et promouvoir le renforcement des capacités.» (Beisheim 2015 : 21) Pour les ODD, il recommande un processus de « validation et d'examen » en deux étapes (ibid. : 24). Cela « donnerait aux États un contrôle souverain sur les engagements nationaux qu'ils prendront » tout en reliant « les engagements nationaux aux objectifs convenus à l'échelle internationale ». Dans le premier cycle, les engagements nationaux seraient passés en revue et, dans un deuxième temps, c'est l'efficacité de la mise en œuvre qui le serait. Un tel système pourrait également être utilisé pour une convention sur les plastiques.

La première étape d'un processus de suivi et d'examen consisterait à évaluer le contenu des plans nationaux de mise en œuvre et d'examiner si, au moins sur papier, ils pourraient remédier efficacement au problème. La deuxième étape consisterait à examiner dans quelle mesure ces plans ont été mis en œuvre, et quels seraient les effets sur la production de plastique, l'utilisation, l'élimination des déchets, la collecte, le recyclage ou le déversement (selon le type d'objectif).

Dans la mesure où une convention sur les plastiques viserait à interdire le déversement des déchets plastiques dans l'océan, un universitaire interviewé a suggéré que, pour vérifier le respect de cette interdiction, il serait possible d'utiliser différents points de mesure pour suivre l'origine d'un type de déchet plastique en particulier. Cela pourrait être fait dans les deltas de grands fleuves ou au large, aux limites de la zone économique exclusive d'un pays. Cependant, plusieurs problèmes restent à résoudre, notamment le coût élevé des dépenses liées à la mise en place d'un système de mesure pour la planète entière. De plus, les pays pourraient contester le fait que les débris de plastique proviennent réellement de leur territoire ou s'ils ont été charriés par les courants océaniques ou par une rivière dont le pollueur se situe en amont. Ces problèmes pourraient rapidement être mis sur la table par les États ne voulant pas aborder la pollution plastique, ce qui rend l'enjeu difficile non seulement sur le plan technologique, mais aussi politique.

Pour s'assurer que l'importance politique est établie et maintenue, il est nécessaire de mener d'autres recherches sur les impacts négatifs sur l'environnement et la santé humaine. Gold et coll. (2013) suggèrent la présence d'un organisme scientifique international, où les experts se réunissent pour recueillir et publier de nouvelles preuves sur la façon dont la pollution plastique nuit à la santé et à l'environnement, à l'image des rapports périodiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Les dernières découvertes pourraient alimenter les négociations et les mesures sur la réglementation des plastiques. Dans le même ordre d'idées, les auteurs suggèrent la mise en place d'un réseau de collecte de données. L'investissement et le renforcement du réseau du Partenariat mondial sur les déchets marins (GPML) pourraient être la solution la plus économique sur le plan de la préservation des ressources.

Pour s'assurer que tout nouvel accord possible ne soit pas qu'une coquille vide, Gold et coll. (2013) demandent même des pénalités suffisamment élevées pour décourager tout acte de violation. Des mécanismes de punition si stricts risquent de faire l'objet de controverse dans le cadre des négociations et sont susceptibles d'être retirés du projet de traité (et même ne jamais voir le jour). Aucune des personnes interrogées n'a supposé qu'il s'agissait d'une proposition réaliste.

4.5 Une implication multipartite significative

La lutte contre la pollution plastique n'est pas envisageable en s'appuyant uniquement sur la réglementation seule. Alors qu'une approche plus stricte en fixant des objectifs de réduction juridiquement contraignants est considérée comme essentielle, cela ne sera pas suffisant. Elle doit être complétée par les initiatives des parties prenantes non gouvernementales : organisations de la société civile, entreprises et universités.

Une convention mondiale sur les plastiques pourrait s'appuyer sur des modèles d'engagement multipartite que l'on peut tirer des accords contraignants et, mieux encore, dans les accords volontaires comme l'Approche stratégique pour la gestion internationale des produits chimiques (SAICM). Dans ce cadre, les parties prenantes de tous les secteurs liés aux produits chimiques sont invitées à participer. Ils ont la possibilité de s'impliquer activement dans le forum décisionnel, ils sont représentés, et ont la possibilité de prendre pleinement part aux comités de pilotage pour aborder des problèmes spécifiques, par exemple les « questions de politique émergentes ». Même si la SAICM est fondamentalement intergouvernementale, et que seuls les gouvernements peuvent y voter, dans la pratique, la prise de décision se fait par consensus, et il existe peu de forums où la participation des parties prenantes est aussi vaste.

Un processus de négociation et une convention multipartites devraient probablement attirer une participation significative d'acteurs non étatiques. Une gamme de cadres multiacteurs traitant des déchets plastiques et des déchets marins existent déjà. Dans le secteur de la société civile, la « Coalition sur la Pollution Plastique » (Plastic Pollution Coalition) a été fondée en 2009 et compte aujourd'hui plus de 400 organisations membres. Son but est d'aboutir à « un monde sans pollution plastique et sans impact toxique sur les humains, les animaux, l'océan et l'environnement » (Plastic Pollution Coalition, 2016). Cependant, il semble que le chemin à parcourir est encore long. En parallèle, des chercheurs d'universités publiques et d'entreprises privées ont relevé la barre d'un cran et commencé à rechercher des plastiques plus respectueux de l'environnement en faisant un certain nombre d'inventions prometteuses. Les innombrables campagnes éducatives et de nettoyage sont certes moins institutionnalisées, mais restent d'une importance capitale, en particulier les programmes International Coastal Cleanup (ICC) et Monofilament Recovery & Recycling Program, qui visent à sensibiliser le public au problème. Ces campagnes de nettoyage peuvent également être utilisées pour mobiliser les citoyens à contribuer à l'élargissement des connaissances scientifiques, par ex. dans le suivi des déchets. Les citoyens qui participent ou mènent des études scientifiques sont une sorte de passerelle entre le monde universitaire et la société civile. En matière de déchets marins, les citoyens ont jusqu'ici contribué principalement par des études sur les lieux de concentration des déchets marins et leur ampleur. Un autre domaine d'intérêt pour les études scientifiques citoyennes relève de la façon dont ces débris affectent le biote marin (Hidalgo-Ruz et Thiel, 2015).

Les efforts d'organismes multipartites comprennent Parley for the Oceans, une coalition regroupant décideurs politiques, producteurs et consommateurs. En dehors de l'organisation d'événements de haut profil qui attirent l'attention des médias, Parley cherche à intensifier la collaboration avec les PEID, qui sont touchés de manière disproportionnée par la pollution par les plastiques sur leurs rivages Recycling Partnership est un partenariat originaire des États-Unis qui cherche à rassembler les partenaires industriels et les villes pour augmenter les volumes recyclés dans les zones urbaines.





Le secteur a également défini des cadres pour améliorer la gestion ou l'intendance de ses produits, et les entreprises individuelles ont rejoint un éventail de partenariats et d'initiatives comparables. Le plus remarquable étant Responsible Care, une initiative de mobilisation volontaire de l'industrie chimique pour améliorer la sécurité chimique et la gestion des produits. S'il est vrai qu'elle n'a pas beaucoup contribué à améliorer la performance en matière de développement durable dans les pays développés, son impact sur les économies émergentes et les pays en développement semble être plus pertinent (Conzelmann 2012, Prakash 2000). L'industrie européenne du polychlorure de vinyle (PVC) s'est engagée à atteindre un ensemble d'objectifs de développement durable, notamment en augmentant les volumes recyclés et en améliorant l'efficacité énergétique de la production des installations de PVC à travers VinylPlus, un partenariat avec le secteur privé. Marine Litter Solutions est un autre partenariat du secteur privé regroupant 60 associations de producteurs de plastique de 34 pays. Ces derniers ont signé la Déclaration de la Global Plastics Associations pour trouver des solutions aux déchets marins » et, sur une base volontaire, un ensemble de principes et de mesures d'application visant à limiter les déchets marins. Pour stimuler les améliorations technologiques dans le développement durable de l'industrie, la Fondation Ellen MacArthur (2016) a proposé un protocole mondial sur les plastiques, un accord volontaire privé, comprenant des normes de durabilité dans la conception plastique et la gestion des déchets. Dans le cadre de ce travail, lors du Forum économique mondial de janvier 2017 à Davos, plus de 40 chefs de file de l'industrie se sont engagés à améliorer considérablement les taux de recyclage des emballages plastique (Ellen MacArthur Foundation 2017).

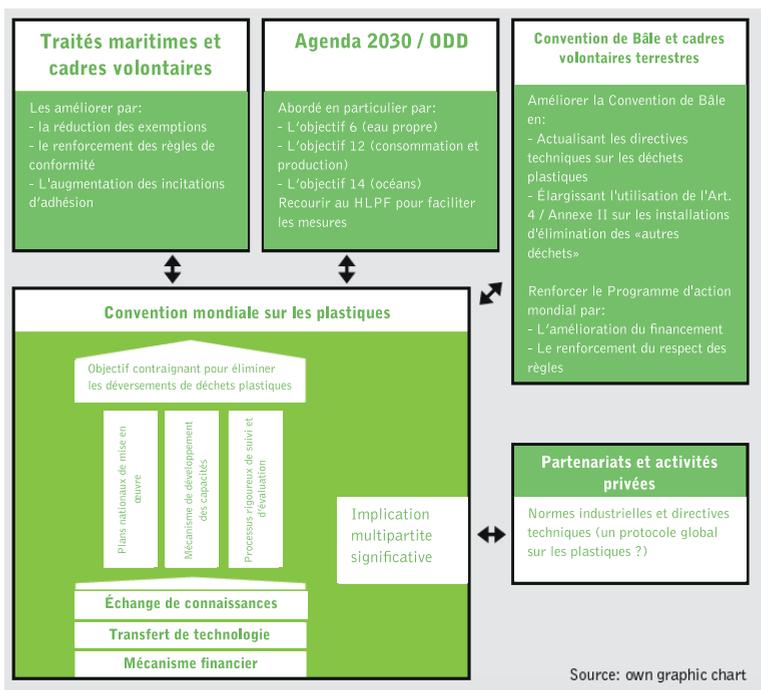


Fig. 3 : Cadre d'amélioration de la gouvernance mondiale des plastiques

■ 5 RECOMMANDATIONS POUR LANCER LES NEGOCIATIONS ET MESURES COMPLEMENTAIRES

5.1 Lancer le mouvement

Pour établir une convention internationale, le sujet doit d'abord être porté à l'attention des décideurs, lesquels doivent ensuite porter la question aux organes des organisations internationales compétentes. Ce travail a été mené par l'Association des Nations Unies de Finlande, qui a lancé une pétition pour l'obtention d'un traité international visant le contrôle de la pollution des océans. La pétition qui ciblait l'enjeu du plastique a pu obtenir la signature de 21 organisations et de près de 4 000 personnes. Les universitaires sont en mesure d'évaluer l'ampleur du problème et de mettre en évidence la viabilité des mesures préventives (Vegter et coll. 2014) ; ils peuvent également élaborer et évaluer des solutions autour d'une convention mondiale sur les plastiques, comme nous le faisons ici. Les OSC pourraient reprendre ces idées et appeler les gouvernements à s'impliquer dans les négociations dans le but d'obtenir un accord juridiquement contraignant sur les déchets plastiques.

Jusqu'ici les OSC ont lancé un certain nombre de campagnes et sont impliquées dans de nombreuses initiatives de réduction de la pollution plastique. Celles-ci couvrent la collecte de données sur l'état de la pollution des plages et des côtes, la publication de consignes pratiques à l'intention des entreprises et des consommateurs, ainsi que des mesures de sensibilisation sur la question des débris plastiques dans les océans. Par exemple, dans le secteur des cosmétiques, la Plastic Soup Foundation rassemble 69 OSC de 33 pays soutenant la lutte contre les microbilles que l'on retrouve principalement dans les produits tels que les exfoliants pour le visage. Une autre initiative qui a reçu le soutien de plus de 90 OSC du monde entier utilise sur les réseaux sociaux le hashtag (la balise) #BreakFreeFromPlastic [« Libérons-Nous-Du-Plastique »] pour sensibiliser les gens aux impacts environnementaux de la pollution plastique auprès de la société civile et des décideurs politiques. Le projet de sensibilisation est chapeauté par l'Ocean Recovery Alliance et travaille avec des entreprises et d'autres organisations à évaluer leurs empreintes plastiques et à réduire l'utilisation mondiale et le gaspillage dû à la production. Zero Waste Europe est un autre réseau d'OSC qui fait campagne pour la réduction des déchets, en particulier les déchets plastiques.

Un réseau d'OSC suffisamment robuste devra être en mesure de convaincre au moins certains pays d'aller de l'avant. Pour que l'idée de lancer des négociations autour d'une convention sur les plastiques puisse débiter, il faut des « défenseurs » de cette idée, c'est à dire des pays prêts à présenter la proposition aux organes directeurs des organisations compétentes des Nations Unies. On retrouve généralement ces défenseurs dans les pays nordiques, ils ont en effet la réputation d'être des pionniers en matière de politique des déchets et de lutte contre la pollution plastique marine (Hennlock et coll., 2014). Une autre façon pour les activistes des OSC d'identifier ces éventuels défenseurs serait d'identifier les pays affichant les effets les plus dévastateurs et les coûts élevés associés à la pollution plastique. Beaucoup d'entre eux feront partie du groupe des PEID, en principe, les pays possédant des plages et générant des revenus importants grâce au tourisme pourraient prendre ce rôle. Une autre option consisterait à approcher les pays ayant déjà fait preuve de leadership dans la lutte contre les déchets plastiques. Des pays comme les Seychelles





et le Rwanda ont déjà promulgué des interdictions sur les sacs en plastique. D'autres comme le Royaume-Uni sont parvenus à faire payer obligatoirement aux consommateurs la somme de 5 pence (0,06 €) à l'achat d'un sac en plastique, ce qui a ainsi permis de réduire considérablement le nombre utilisé de près de 85 % (Smithers 2016). À l'échelle infranationale, la Californie et Hawaii font partie des États américains ayant interdit au moins certains types de sacs en plastique. Comme indiqué ci-dessus, il serait bon ton d'impliquer les producteurs et autres entreprises dès le début du processus préparatoire, et plus encore au cours de la phase de négociation d'une convention sur les plastiques. Il sera extrêmement difficile d'obtenir un traité sans l'implication active des industries chimiques et d'emballage. En fait en montrant aux entreprises comment réduire leurs coûts et en soulignant les opportunités économiques d'une économie plastique plus circulaire, nous serions beaucoup plus à même d'obtenir leur appui vers un accord juridiquement contraignant.

5.2 Obtenir un Mandat pour Lancer des Négociations

Pour que les négociations sur une convention multilatérale puissent commencer, la communauté internationale doit s'entendre sur un mandat pour ce faire. Deux principaux forums existent où cela est susceptible de se faire, et plusieurs plates-formes adaptées à la prise de décision.

D'abord, le lieu le plus évident pour obtenir un mandat de négociation est l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement. L'ANUE a adopté des résolutions sur les plastiques marins et les microplastiques au cours de ses deux dernières sessions et continuera de s'appuyer sur celles-ci. En outre, puisque la circulation transfrontalière des plastiques dans les océans à un impact sur l'environnement et la faune marine et des plages est l'approche juridique multilatérale, l'ANUE semble être le principal forum pour une coalition de multipartenariat dirigée en faveur d'une approche juridiquement contraignante. L'UNEA-3 aura lieu en décembre 2017, même s'il s'agira d'une courte réunion intermédiaire, rendant UNEA-4 en 2019 potentiellement plus réaliste.

Ensuite, une des personnes interrogées a souligné que l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) pourrait aborder la question et décider de la nécessité de lancer des négociations sur une convention mondiale sur les plastiques. De nombreux traités ont été négociés à la suite des décisions de l'AGNU. Cela souligne bien que la pollution plastique est un problème qui va au-delà des considérations environnementales (nonobstant le fait que l'on considère généralement les questions environnementales comme « transversales »), ce qui exige la pleine attention des États et la mise en place d'un large éventail de mesures par ceux-ci et d'autres parties prenantes dans de nombreux secteurs.

En outre, il serait envisageable de recourir à plusieurs plates-formes pour appuyer le processus décisionnel, au sein de l'UNEA ou de l'UNGA. Celles-ci comprennent : Le Forum politique de haut niveau sur le développement durable (HLPF), la plate-forme principale de suivi et d'évaluation du Programme et des ODD pour 2030. Il se réunit chaque année sous un thème commun et a pour tâche d'examiner en profondeur un plus petit ensemble d'ODD. Sa prochaine session prévue en juillet 2017 portera sur le thème : « Éradiquer la pauvreté et promouvoir la prospérité dans un monde en mutation ». L'un des objectifs à examiner est l'objectif 14 sur la conservation et l'utilisation durable des océans. On pourrait l'utiliser pour exiger de relever la barre d'un cran en matière de gestion des déchets plastiques marins en mettant l'accent sur les sources de pollution. Le thème de 2018 est « la Transformation en vue de sociétés durables et résilientes », et offre également

des points d'accès pour réclamer des négociations. Il comprend également les objectifs 6 (l'accès à l'eau salubre et à l'assainissement) et surtout l'objectif 12 (consommation et production responsables). En fonction du temps qu'il faudra pour forger une alliance, les deux sessions du FPHN pourront devenir des plates-formes adéquates. Le FPHN ne pourra pas en soi décider d'engager des négociations. Cependant, comme il se réunit sous les auspices du Conseil économique et social (ECOSOC) ou de l'AGNU, il pourra émettre une recommandation claire à l'une ou l'autre des instances pour poursuivre et préparer des négociations de cette convention.

La prochaine Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (ICCM5), le forum de prise de décision de la SAICM est prévu pour 2020 et pourrait être une autre tribune à considérer. En qualité de forum multipartite et multisectoriel volontaire, La SAICM est bien placée pour rassembler des organisations gouvernementales et non gouvernementales, des acteurs du dialogue, même si elle est mal équipée pour lancer des négociations juridiques. Néanmoins, elle pourrait au moins créer un programme de travail de soutien dans le cadre des questions de politique émergentes.

Pour préparer un mandat, les déchets plastiques pourraient (encore) être mis à l'ordre du jour du G7/G8 ou du G20 pour que les dirigeants des plus grandes économies du monde puissent enfin accepter de mener une action beaucoup plus décisive sur les déchets marins. Le G7 a déjà abordé la question au Sommet 2015 en Allemagne, où les gouvernements se sont mis d'accord sur le plan d'action du G7 pour combattre les déchets marins, et se sont engagés dans la Déclaration des dirigeants « à mener des actions prioritaires et à trouver des solutions pour lutter contre les déchets marins [...], en soulignant la nécessité de s'attaquer aux problèmes des sources d'origines terrestres et marines, de mettre en œuvre des mesures d'élimination, mais aussi d'éducation, de recherche et de sensibilisation. »

Le G20 n'a pas encore tiré parti de cet appel. L'impact le plus direct sur la pollution plastique pendant le sommet du G20 2016 à Hangzhou, en Chine, était probablement la fermeture d'environ une douzaine de fabricants locaux de plastique pour améliorer la qualité de l'air pendant la réunion. L'Allemagne, en tant que présidente du sommet du G20 à Hambourg en juillet 2017, pourrait s'appuyer sur la déclaration du G7 et appeler à une action mondiale plus décisive, puisque les mécanismes volontaires se sont avérés insuffisants.

Ces forums offrent à la société civile plusieurs points d'accès pour réclamer une convention mondiale sur les plastiques. Quel que soit le lieu d'origine du mandat, il est essentiel d'impliquer les industries tôt dans le processus de rédaction pour éviter que les entreprises s'opposent à l'idée d'une convention sur les plastiques. Une personne interrogée proche de ce secteur d'activité a avancé la probabilité que l'industrie accueillerait certainement favorablement des consignes de la communauté internationale afin de pouvoir mieux planifier l'avenir, ce qui pourrait attirer davantage d'investissements dans les nouvelles technologies. Il pourrait donc s'avérer plus prometteur de convoquer des réunions multipartites pour promouvoir le partage d'idées et de possibilités sur la façon dont l'industrie peut contribuer au processus, puisqu'elle pourrait tout à fait devenir un partenaire clé dans l'amélioration des systèmes de collecte et de recyclage plus durables.





■ 6 CONCLUSION : VERS UNE CONVENTION MONDIALE SUR LES PLASTIQUES

La pollution plastique est un gigantesque problème environnemental mondial en pleine croissance. Cela nuit gravement à la faune, peut être préjudiciable à la santé humaine et provoque un certain nombre d'autres problèmes. Les déchets plastiques causent des dommages à l'échelle mondiale, entraînant des coûts considérables, notamment dans les secteurs vulnérables tels que la pêche et le tourisme. C'est son déversement dans les océans et sa circulation subséquente à travers le monde qui fait de la pollution plastique un enjeu transnational justifiant les efforts mis en œuvre pour y remédier.

Le paysage actuel de la gouvernance des plastiques est fragmenté et présente d'énormes lacunes. Il se concentre principalement sur les océans, mais là aussi les accords existants souffrent d'échappatoires ou de problèmes de mise en œuvre. Cependant, le plus important écart est l'absence d'un mécanisme traitant des principales sources de pollution plastique terrestres. Aucun des traités océaniques ni aucun accord tel que la Convention de Bâle ne fournit le mandat ou les fonds nécessaires pour s'engager davantage dans une réglementation rigoureuse et le développement des capacités à une échelle suffisante. Bien que bien intentionné, aucun des cadres et initiatives existants n'a gardé les océans nettoyés.

Cette lacune doit être comblée par une nouvelle convention multilatérale traitant spécifiquement des sources d'origine terrestre de la pollution plastique océanique. Plusieurs déclarations internationales multiples par le G7 et l'ANUE, et de nombreuses organisations de la société civile et d'autres militants ont appelé à un redoublement des efforts mondiaux pour remédier à la pollution plastique. Nous avons reçu en grande partie un retour positif sur l'idée d'une convention globale de la part de la majorité de nos interlocuteurs, bien que certains ont averti que des délais des efforts considérables seraient nécessaires pour obtenir un tel traité négocié. En outre, nous avons constaté un certain désaccord quant à ce qu'une convention mondiale sur les plastiques devrait précisément entraîner. Nous avons synthétisé nos résultats en la proposition décrite dans le présent document.

Nous avons fait valoir qu'une telle convention devra être fondée sur cinq éléments clés :

Premièrement, la convention sur les plastiques doit établir un objectif fort et juridiquement contraignant pour éliminer les déversements de déchets plastiques dans les océans. Deuxièmement, elle doit être flexible quant aux moyens auxquels les parties peuvent recourir pour réaliser ces objectifs. Les pays doivent soumettre des plans nationaux de mise en œuvre établis selon un guide pratique (ou toolbox) et comportant des dispositions exemplaires couvrant chaque phase du cycle de vie des produits plastiques, en particulier sur leur production, leur conception, leur utilisation, leur recyclage, et leur élimination. Troisièmement, pour aider à la mise en œuvre de ces plans, le traité devra fournir des systèmes de soutien significatifs capables de renforcer les capacités nationales et locales, par exemple, en améliorant les systèmes de collecte et de recyclage des déchets. Quatrièmement, un suivi et un mécanisme d'examen devront permettre aux autres gouvernements et aux acteurs non étatiques, aux organisations de la société civile et des universités d'évaluer et de commenter ces plans stratégiques. Cinquièmement, la convention devra prévoir un rôle clé pour les acteurs non étatiques, notamment les OSC et

les entreprises, et devra encourager les partenariats et faire appel à d'autres activités pour stimuler la mise en œuvre.

Le problème de la pollution plastique ne sera pas résolu par la simple négociation d'une nouvelle convention internationale, ceci exigera de nombreuses années de travail. Une telle convention doit plutôt être conçue dans le cadre d'une approche multidimensionnelle et multiniveau, en mettant en relation les acteurs publics et privés, les réglementations contraignantes et les systèmes, des activités terrestres et océaniques (voir aussi Vince et Hardesty 2016). Nous avons déjà été témoins de niveaux considérables de partenariats, et d'actions volontaires articulées autour de la question des océans sur la pollution plastique. Il est temps d'aller au-delà et élaborer une convention contraignante à même de mener l'action à tous les échelons.





■ LISTE DES ABBREVIATIONS

APEC	Coopération économique de l'Asie Pacifique
BPA	Bisphénol A
BRS	(Conventions de) Bâle, Rotterdam et Stockholm
CB	Convention de Bâle (sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination)
CDB	Convention sur la diversité biologique
CFC	Chlorofluorocarbones
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
COP	Conférence des Parties
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GAIA	Alliance mondiale pour les alternatives aux incinérateurs
GESAMP	Groupe d'experts conjoint sur les aspects scientifiques de la protection du milieu marin
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur les changements climatiques
GPML	Partenariat mondial sur les déchets marins
GPWM	Partenariat mondial sur la gestion des déchets
GRB	Registre des ordures (<i>Garbage Record Book</i>)
HLPF	Forum politique de haut niveau sur le développement durable
ICCM5	5ème Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques
INDCS	Contributions déterminées à l'échelle nationale
MARPOL	Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires
ODD	Objectifs de développement durable
OMI	Organisation maritime internationale
ONU	Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme d'action mondiale pour la protection du milieu marin
PIED	Petits États insulaires en développement
PNUÉ	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PMR	Programme pour les mers régionales
PVC	Polychlorure de vinyle
IGR-3	Troisième réunion d'évaluation intergouvernementale du PAM
SACO	Substance appauvrissant la couche d'ozone

SAICM	Approche stratégique pour la gestion internationale des produits chimiques
UE	Union européenne
UNEA	Assemblée des Nations Unies pour l'environnement
ZEE	Zone économique exclusive
ZWIA	Zero Waste International Alliance





■ LISTE DES ENTRETIENS

Entre octobre et décembre 2016, des entretiens se sont déroulés avec les personnes suivantes :

1. Delphine Levi Alvares et Joan Marc Simon, Zero Waste Europe, Bruxelles, Belgique
2. Andrea Brown, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), Genève, Suisse
3. Nicholas Mallos, Programme Trash Free Seas Program, Ocean Conservancy, Washington, DC, États-Unis
4. Antonio Oposa, avocat spécialiste des questions environnementales, Philippines
5. Anna Oposa, Save Philippine Seas, Bacoor, Philippines
6. Kerstin Stendahl et Juliette Kohler, Secrétariat des Conventions de BRS, ONU Environnement, Genève, Suisse
7. Peter Stoett, Université Concordia, Montréal, Canada
8. Barbara Ruis, ONU Environnement, Genève, Suisse
9. Chris Wilcox, CSIRO, Hobart, Australie

Nota Bene : d'autres discussions informelles ont eu lieu en grand nombre avec divers groupes de parties prenantes qui ont préféré garder leur anonymat, mais dont les commentaires ont bien été pris en compte.

■ BIBLIOGRAPHIE

BEISHEIM, Marianne (2015): Reviewing the Post-2015 Sustainable Development Goals and Partnerships. SWP Research Paper 1/2015, German Institute for International and Security Affairs, Berlin.

BERGMANN, Melanie; Gutow, Lars and Klages, Michael (eds.) (2015): Marine Anthropogenic Litter. Springer: Heidelberg, doi:10.1007/978-3-319-16510-3.

BROWNE, Mark A. (2014): Sources and Pathways of Microplastics to Habitats, in: Bergmann et al. (eds.): Marine Anthropogenic Litter, pp. 229–244, doi:10.1007/978-3-319-16510-3_9.

CARPENTER, Edward J. and Smith Jr., K. L. (1972): Plastics on the Sargasso Sea Surface, Science,

Vol. 175, Issue 4027, pp. 1240–1241, DOI: 10.1126/science.175.4027.1240

CARPENTER, Edward J.; Anderson, Susan J.; Harvey, George R.; Miklas, Helen P. and Peck, Bradford B.; (1972): Polystyrene Spherules in Coastal Waters, Science 178(4062): 749–50, DOI:10.1126/science.178.4062.749

CBD (2016): Marine Debris: Understanding, Preventing and Mitigating the Significant Adverse Impacts on Marine and Coastal Biodiversity, CBD Technical Series No. 83, Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.

CHEN, Chung-Ling (2015): Regulation and Management of Marine Litter, in: Bergmann et al. (eds.): Marine Anthropogenic Litter, pp. 395–428, doi: 10.1007/978-3-319-16510-3_15.

CONZELMANN, Thomas (2012): A Procedural Approach to the Design of Voluntary Clubs: Negotiating the Responsible Care Global Charter, in: Socio-Economic Review (2012) 10, pp. 193–214, doi:10.1093/ser/mwr031.

DEHNER, Jeffrey S. (1995): Vessel-Source Pollution and Public Vessels: Sovereign Immunity v. Compliance. Implications for international Environmental Law. Emory International Law Review, Vol. 9(2); pp. 507–552.

DERRAIK, José G.B. (2002): The Pollution of the Marine Environment by Plastic Debris. A Review. In: Marine Pollution Bulletin 44 (9), pp. 842–852. doi:10.1016/S0025-326X(02)00220-5.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION (2016): The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION (2017): The New Plastics Economy: Catalysing Action.

EUNOMIA RESEARCH & CONSULTING LTD (2016): Measures to Prevent Marine Plastic Pollution – The Trouble with Targets and the Merits of Measures. Bristol, UK.

EUROPEAN COMMISSION (2013): Green Paper on a European Strategy on Plastic Waste





in the Environment. COM(2013) 123 final, Brussels, 7 March 2013.

FIRST RESEARCH (2016): Plastic Resin & Synthetic Fiber Manufacturing Industry Profile, Last Quarterly Update: 12/19/2016, www.firstresearch.com/Industry-Research/Plastic-Resin-and-Synthetic-Fiber-Manufacturing.html, accessed 20 December 2016.

GALLOWAY, Tamara S. (2015): Micro- and Nano-Plastics and Human Health, in: Bergmann et al. (eds.): *Marine Anthropogenic Litter*, pp. 343–366, doi:10.1007/978-3-319-16510-3_13.

GESAMP (2015): *Sources, Fate and Effects of Microplastics in the Marine Environment: A Global Assessment*. (Kershaw, P. J., ed.). (IMO/FAO/UNESCO-IOC/UNIDO/WMO/IAEA/UN/UNEP/UNDP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection). Rep. Stud. GESAMP No. 90.

GLOBAL OCEAN COMMISSION (2016): *The Future of Our Ocean: Next Steps and Priorities*. Global Ocean Commission, Oxford.

GOLEMAN, Daniel (2011): Facing the Dirty Truth about Recyclable Plastics. *Yale Environment* 360, 5 May 2011, http://e360.yale.edu/feature/facing_the_dirty_truth_about_recyclable_plastics/2400, accessed 20 October 2016.

GPML (2016): Marine Litter Network – FAQ. From: www.marinelitternetwork.org/page/frequent-ly-asked-questions-marine-litter-network, accessed: 6 November 2016.

GPWM (2016): Objectives and Expected Outcomes. From: www.unep.org/gpwm/Objectives/tabid/56402/Default.aspx, accessed 5 October 2016.

GREGORY, Murray R. (2009): Environmental Implications of Plastic Debris in Marine Settings - Entanglement, Ingestion, Smothering, Hangerson, Hitchhiking and Alien Invasions, in: *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 364, pp. 2013–2025, doi:10.1098/rstb.2008.0265.

GOLD, Mark; Mika, Katie; Horowitz, Cara; Herzog, Megan and Leitner, Lara (2013): *Stemming the Tide of Plastic Marine Litter: A Global Action Agenda*. Pritzker Brief No. 5, Emmet Center, UCLA.

HAGEN, Paul E. (1990): The International Community Confronts Plastics Pollution from Ships: MARPOL Annex V and the Problem That Won't Go Away. *American University International Law Review* 5(2), 425–496.

HENNLOCK, Magnus; zu Castell-Ru denhausen, Malin; Wahlström, Margareta et al. (2014): *Economic Policy Instruments for Plastic Waste – A review with Nordic perspectives*. Nordic Council of Ministers.

HEUËR, Amélie; Rainer Agster, Christine Meyer and Jona Liebl (2016): *All Women Recycling. Empowering women in South Africa through plastic recycling*. SEED Case Study. Berlin: SEED.

HIDALGO-RUZ, Valeria; Thiel, Martin (2015): *The Contribution of Citizen Scientists to the*

Monitoring of Marine Litter. In: Bergmann et al. (eds.): Marine Anthropogenic Litter, pp. 429–447, doi:10.1007/978-3-319-16510-3_16.

IMHOF, Hannes K.; Ivleva, Natalia P.; Schmid, Johannes, Niessner, Reinhard and Laforsch, Christian (2013): Contamination of Beach Sediments of a Subalpine Lake with Microplastic Particles, *Current Biology*, Volume 23, Issue 19, pp. R867–R868, doi:10.1016/j.cub.2013.09.001.

JAMBECK, Jenna R.; Geyer, Roland; Wilcox, Chris et al. (2015): Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean, *Science*, 347 (6223), pp. 468–771.

LARIK, Joris and Morgan, Laurie (2016): Oceans Governance and International Law of the Sea: Closing the Gaps. The Hague Institute for Global Justice. From: www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/latest-insights/latest-insights/commentary/oc-eans-governance-and-international-law-of-the-sea-closing-the-gaps, accessed 28 October 2016.

LÖNNSTEDT, Oona M. and Eklöv, Peter (2016): Environmentally Relevant Concentrations of Microplastic Particles Influence Larval Fish Ecology. *Science* 352(6290): 1213–1216, DOI:10.1126/science.aad8828

MCILGORM, Alistair; Campbell, Harry F.; Rule, Michael J. (2011): The Economic Cost and Control of Marine Debris Damage in the Asia-Pacific Region, *Ocean & Coastal Management* (54), pp. 643–651., doi:10.1016/j.ocecoaman.2011.05.007.

MEIER-WEHREN, Bettina (2013): The Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities, in: *New Zealand Journal of Environmental Law*, Volume 17, 1–40.

MOUAT, John; Lozano, Rebeca L. and Bateson, Hannah (2010). Economic Impacts of Marine Litter. KIMO International, pp. 105. From: www.noordzeeloket.nl/images/Economic%20impacts%20of%20marine%20litter_1290.pdf, accessed 20 November 2016.

NEWMAN, Stephanie; Watkins, Emma; Farmer, Andrew et al. (2015): The Economics of Marine Litter, in: Bergmann et al. (eds.): Marine Anthropogenic Litter, pp. 367–394, doi:10.1007/978-3-319-16510-3_14.

OCEAN CONSERVANCY AND MCKINSEY CENTER FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT (2015): Stemming the Tide: Land-based Strategies for a Plastic-Free Ocean.

PHILP, Jim C.; Ritchie Rachael J.; Allan, Jacqueline E.M. (2013): Biobased Chemicals: The Convergence of Green Chemistry with Industrial Biotechnology, in: *Trends in Biotechnology*, Volume 31, Issue 4, pp. 219–222, doi:10.1016/j.tibtech.2012.12.007.

PLASTICS EUROPE (2016): *Plastics – the Facts 2016*. Brussels: Plastics Europe.

PLASTICS EUROPE (2013): *Plastics – the Facts 2013*. Brussels: Plastics Europe.

PRAKASH, Aseem (2000): Responsible Care: An Assessment, in: *Business Society*, 39; pp. 183–209, DOI:10.1177/000765030003900204





QUARTEY, Ebo Tawiah ; Tosefa, Hero; Danquah, Kwasi Asare Baffour and Obsalova, Ilona (2015): Theoretical Framework for Plastic Waste Management in Ghana through Extended Producer Responsibility: Case of Sachet Water Waste, in: *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2015 Aug; 12(8): 9907–9919. doi:10.3390/ijerph120809907.

ROCHMAN, Chelsea M.; Browne, Mark Anthony; Halpern, Benjamin S. et al. (2013): Classify Plastic Waste as Hazardous. In: *Nature* 494 (7436), pp. 169–171. doi:10.1038/494169a.

ROCHMAN, Chelsea M. (2016): The Complex Mixture, Fate and Toxicity of Chemicals Associated with Plastic Debris in the Marine Environment, in: Bergmann et al. (eds.): *Marine Anthropogenic Litter*, pp. 117–140, doi:10.1007/978-3-319-16510-3_5.

SCHROEDER, Matthew (2010): Forgotten at Sea: An International Call to Combat Islands of Plastic Waste in the Pacific Ocean. *Southwestern Journal of International Law* 16(1), pp. 265–276.

SIGLER, Michelle (2014): The Effects of Plastic Pollution on Aquatic Wildlife: Current Situations and Future Solutions. *Water, air & Soil Pollution*. 225:2184, doi:10.1007/s11270-014-2184-6.

SMITHERS, Rebecca (2016): England’s Plastic Bag Usage Drops 85% since 5p Charge Introduced. *The Guardian*. www.theguardian.com/environment/2016/jul/30/england-plastic-bag-usagedrops-85-per-cent-since-5p-charged-introduced, accessed 29 October 2016.

STOETT, Peter (2016): *Marine Obligations Ergo Omnes: On Reducing the Plastic Heritage of Humankind*. Concordia University: Montréal. Revised version of a paper presented at the 2016 ACUNS Annual Meeting in New York.

SUNDBY, Eirin and Larik, Joris (2016): A Sea of Debris: Oceans Governance and the Challenge of Plastic Pollution. The Hague Institute for Global Justice, www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/latest-insights/latest-insights/commentary/a-sea-of-debris-oceans-governance-and-thechallenge-of-plastic-pollution, accessed 10 November 2016.

TANAKA, Yoshifumi (2006): Regulation of Land-based Marine Pollution in International Law: A Comparative Analysis Between Global and Regional Legal Frameworks, in: *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht Und Völkerrecht*, 66, 535–574.

THOMPSON, Richard (2014): The Evidence – What Actions are Needed, and Who Should Take Responsibility? An Academic Perspective, in Koelmans, Albert A. (ed.): *Plastics in the Marine Environment. ET & C Perspectives*. *Environmental Toxicology and Chemistry* 33: pp. 6–8.

TRUCOST (2016): *Plastics and Sustainability: A Valuation of Environmental Benefits, Costs and Opportunities for Continuous Improvement*.

UNEP (2016a): *Marine Plastic Debris and Microplastics – Global Lessons and Research to Inspire Action and Guide Policy Change*. United Nations Environment Programme: Nairobi.

UNEP (2016b). *Marine Litter Legislation: A Toolkit for Policymakers*. United Nations Environment Programme: Nairobi.

UNEP (2015a): *Global Waste Management Outlook*. United Nations Environment Programme: Nairobi.

UNEP (2015b): *Biodegradable Plastics and Marine Litter. Misconceptions, concerns and impacts on marine environments*. United Nations Environment Programme: Nairobi.

UNEP (2013): *Global Chemicals Outlook*. United Nations Environment Programme: Nairobi.

UNEP/GPA (2014): *Global Partnership for Marine Litter website*. From: www.unep.org/gpa/gpml/gpml.asp, accessed 6 November 2016.

UNEP/NOAA. (2011). *The Honolulu Strategy: A Global Framework for Prevention and Management of Marine Debris*. Nairobi/Silver Spring, MD: UNEP/NOAA.

VAUGHAN, Adam (2016): *Biodegradable Plastic «False Solution» for Ocean Waste Problem*. *The Guardian*. www.theguardian.com/environment/2016/may/23/biodegradable-plastic-false-solution-for-ocean-waste-problem, accessed 29 October 2016.

VEGTER, Amanda C.; Barletta, Mario; Beck, Cathy et al. (2014): *Global Research Priorities to Mitigate Plastic Pollution Impacts on Marine Wildlife*. *Endangered Species Research*, 25: pp. 225–247, doi:10.3354/esr00623.

VINCE, Joanna and Hardesty, Britta Denise (2016): *Plastic Pollution Challenges in Marine and Coastal Environments: From Local to Global Governance*. *Restoration Ecology*, doi:10.1111/rec.12388.

WATKINS, Emma; ten Brink, Patrick and Withana, Sirini et al. (2015): *Marine litter: Socio-economic Study; scoping report commissioned by UNEP*. London, Brussels: Institute for European Environmental Policy, June 2015.

WBCSD, World Resources Forum and Empa (2016): *Informal approaches towards a circular economy – learning from the plastics recycling sector in India*. World Business Council for Sustainable Development, Geneva.

WIJAYA, Callistasia Anggun (2016): *Jakarta Seeing Results With Cleaner Rivers*. *The Jakarta Post*, www.thejakartapost.com/news/2016/05/23/jakarta-seeing-results-with-cleaner-rivers.html, accessed 17 November 2016.

WILCOX, Chris and Hardesty, Britta Denise (2016): *Biodegradable Nets are not a Panacea, but can contribute to Addressing the Ghost Fishing Problem*, in: *Animal Conservation* 19(4), pp. 322–323, DOI:10.1111/acv.12300.

WILTS, Henning; von Gries, Nadja and Bahn-Walkowiak, Bettina (2016): *From Waste Management to Resource Efficiency – The Need for Policy Mixes*, in: *Sustainability* 2016, 8(7), 622; doi:10.3390/su8070622.





En Finir avec la Pollution Plastique Mondiale : Les Arguments en Faveur d'une Convention Internationale

Les plastiques ont permis de développer notre économie parce qu'il s'agit d'un matériau polyvalent, durable et peu coûteux. Le problème est que leur utilisation massive a engendré un gigantesque problème à l'échelle mondiale et des graves répercussions environnementales, économiques, sociales et sanitaires. Les mesures internationales en vigueur pour faire face à la pollution plastique sont insuffisantes pour répondre à ce défi ; par exemple, les dispositions légales visant l'interdiction du déversement de déchets plastiques en mer n'ont pas été suffisantes pour réduire la quantité de déchets plastiques déversée dans le milieu marin.

La seule solution viable au problème consiste donc à empêcher les déchets plastiques de finir dans les océans en premier lieu. Ce que les auteurs Nils Simon et Maro Luisa Schulte préconisent ici est de lancer des négociations sur une convention sur les plastiques et de mettre un terme à cette catastrophe irresponsable.