



Distr. générale
8 novembre 2018

Français
Original : anglais



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

**Groupe d'experts spécial à composition non limitée
sur les déchets et les microplastiques
dans le milieu marin
Deuxième réunion
Genève, 3-7 décembre 2018**

**Rapport de synthèse des documents de travail présentés
au Groupe d'experts spécial à composition non limitée
sur les déchets et les microplastiques dans le milieu marin
à sa première réunion, tenue à Nairobi du 29 au 31 mai 2018**

Note du secrétariat

I. Introduction

1. À sa première réunion, tenue à Nairobi du 29 au 31 mai 2018, le Groupe d'experts spécial à composition non limitée sur les déchets et les microplastiques dans le milieu marin a chargé le secrétariat de faire la synthèse des quatre documents de fond¹, en s'inspirant également des trois documents d'information², en vue de faciliter les débats à sa deuxième réunion de 2018. Les quatre documents de fond portaient sur les questions suivantes :

a) Les obstacles à la lutte contre les déchets et microplastiques dans le milieu marin, en particulier les problèmes posés par la disponibilité de ressources dans les pays en développement (UNEP/AHEG/2018/1/2). Ce document donne des informations sur les obstacles rencontrés – juridiques, financiers et techniques - et les problèmes liés à la disponibilité de ressources dans les pays en développement ;

b) Les interventions possibles aux niveaux national, régional et international – mesures et approches novatrices ; stratégies et démarches volontaires ou juridiquement contraignantes en matière de gouvernance (UNEP/AHEG/2018/1/3). Ce document présente quatre types d'interventions possibles, qui ne s'excluent pas mutuellement : juridiques et politiques, techniques, économiques, éducatives et informatives. Des exemples sont présentés pour chaque catégorie, aux niveaux national, régional et international, en mentionnant les types d'intervention qui pourraient être complémentaires dans différents contextes socioéconomiques. Il contient aussi, en annexe, les communications des États membres sur les politiques et activités en cours ;

c) Coûts et bénéfices environnementaux, sociaux et économiques des diverses interventions possibles (UNEP/AHEG/2018/1/4). Ce document explore les interventions possibles, volontaires ou contraignantes, pour mieux lutter contre les déchets et microplastiques dans le milieu marin, en mettant principalement l'accent sur les interventions stratégiques au niveau international. L'option 1 maintient le statu quo tout en renforçant l'action engagée ; l'option 2 prévoit d'examiner

¹ UNEP/AHEG/2018/1/2, UNEP/AHEG/2018/1/3, UNEP/AHEG/2018/1/4, UNEP/AHEG/2018/1/5.

² UNEP/AHEG/2018/INF/3, UNEP/AHEG/2018/INF/4, UNEP/AHEG/2018/INF/5.

et de réviser les cadres existants afin de trouver des solutions au problème des déchets et des microplastiques en milieu marin en y ajoutant un élément visant à coordonner l'action du secteur industriel ; et l'option 3 vise à modéliser une nouvelle architecture mondiale grâce à une approche de gouvernance à plusieurs niveaux comportant deux phases de mise en œuvre. Le document donne aussi un aperçu des impacts et coûts économiques, sociaux et environnementaux des déchets marins plastiques ;

d) Faisabilité et efficacité des différentes interventions possibles (UNEP/AHEG/2018/1/5). Ce document examine la faisabilité technique et stratégique de trois options de politique internationale en déterminant dans quelle mesure chaque instrument ou politique permettrait d'atteindre le but recherché en matière de réduction des déchets et plastiques dans le milieu marin.

2. Les documents de travail et la présente synthèse s'inspirent également des trois documents d'information ci-après :

a) *Marine Plastic Debris and Microplastics: Global Lessons and Research to Inspire Action and Guide Policy Change* (Débris de plastiques et de microplastiques dans le milieu marin : Recueil d'enseignements et de recherches pour éclairer l'action et guider les changements de politique) (UNEP/AHEG/2018/1/INF/4). Ce rapport a été demandé par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement dans sa résolution 1/6. Il donne un large aperçu de l'état des connaissances sur les sources, le devenir et les impacts des plastiques et microplastiques dans le milieu marin et présente un certain nombre d'approches et de solutions possibles pour résoudre ce problème multiforme ;

b) *Lutte contre les déchets plastiques et les microplastiques dans le milieu marin : une évaluation de l'efficacité des stratégies et méthodes internationales, régionales et sous-régionales appliquées en matière de gouvernance – résumé à l'intention des décideurs* (UNEP/AHEG/2018/1/INF/3). Cette évaluation a été réalisée comme suite à la résolution 2/11 de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement. Au total, 18 instruments internationaux et 36 instruments régionaux ont été examinés au regard de leurs objectifs d'atténuation de la pollution, protection de la biodiversité et des espèces, et gestion des produits chimiques et des déchets. L'évaluation conclut que le problème majeur est l'absence d'un instrument juridique international qui aurait pour principal objectif la lutte contre les débris marins. D'où l'absence d'institutions chargées de coordonner l'action menée au titre des différents accords, suivre les progrès accomplis et fixer des objectifs et normes internationaux de lutte contre la présence de déchets et plastiques dans le milieu marin. Par suite, les stratégies et méthodes actuelles en matière de gouvernance sont fragmentées et ne permettent pas de résoudre des questions telles que l'extraction mondiale de matières premières, la conception et l'utilisation de polymères ou la manipulation d'additifs dangereux au stade du traitement final et de l'élimination ;

c) *Report on possible options available under the Basel Convention to further address marine plastic litter and microplastics* (Rapport sur les choix disponibles au titre de la Convention de Bâle pour contribuer à la lutte contre les déchets et les microplastiques dans le milieu marin) (UNEP/AHEG/2018/1/INF/5). Ce rapport, établi par le Secrétariat des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, présente des mesures possibles au titre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination pour contribuer à la lutte contre les déchets et les microplastiques dans le milieu marin, et sera examiné par la Conférence des Parties à la Convention de Bâle à sa quatorzième réunion, qui se tiendra en 2019.

II. Contexte

3. Au cours des 60 dernières années, les plastiques ont été source d'avantages économiques, environnementaux et sociaux. Cependant, l'augmentation de la consommation et la promotion de produits jetables a entraîné une augmentation exponentielle de la quantité de déchets plastiques générée par l'activité terrestre et maritime, créant d'importants problèmes économiques, environnementaux et sociaux. S'attaquer à ce problème et remédier à l'accumulation des déchets et à la pollution par les plastiques représentent un défi considérable qui exigera une action concertée à tous les niveaux de la gouvernance et à de multiples échelles géographiques.

4. À ses deux premières sessions, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a adopté deux résolutions dans lesquelles elle a demandé l'établissement de rapports sur les recherches effectuées jusqu'à présent et les lacunes dans les connaissances sur les déchets de plastiques et de microplastiques dans le milieu marin ainsi que sur l'efficacité des stratégies et méthodes de gouvernance pertinentes. À sa troisième session, l'Assemblée a décidé de convoquer un groupe

d'experts spécial à composition non limitée sur les déchets et les microplastiques dans le milieu marin pour se pencher sur les conclusions de ces rapports et examiner plus avant les obstacles à surmonter pour lutter contre leur présence dans le milieu marin, en particulier des déchets provenant de sources terrestres, et les options possible pour y parvenir. Le groupe devait se réunir au moins une fois avant la quatrième session de l'Assemblée en 2019, lors de laquelle il présenterait ses conclusions (voir la résolution 3/7 de l'Assemblée).

5. Les rapports et documents de travail soumis à l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement et au groupe d'experts spécial soulignent l'impératif moral que constitue la prévention de la pollution des océans par les plastiques, ajoutant que les stratégies et politiques conçues pour remédier à ce fléau devront notamment avoir pour but de changer les mentalités. Deux de ces rapports insistent sur les objectifs suivants : a) améliorer le cadre de gouvernance ; b) associer davantage les parties prenantes ; c) mieux identifier les sources des plastiques qui se retrouvent dans le milieu marin et les voies qu'ils empruntent pour y aboutir ; d) améliorer la gestion des déchets solides ; e) mettre en place des mesures de réduction, de récupération et de restauration appropriées ; f) mieux comprendre les impacts des macroplastiques et les incertitudes entourant l'impact des microplastiques sur l'économie, la santé humaine, les flux trophiques et les habitats sensibles ; g) renforcer et harmoniser les méthodes de suivi ; h) développer les capacités des administrations et des autorités réglementaires ; et i) définir des normes et des définitions mondiales pour rationaliser les méthodes appliquées et évaluer l'efficacité des politiques et mesures mises en place.

6. Les rapports abordent en outre tout un éventail de sujets qui nécessiteraient des recherches plus poussées pour étayer les futurs choix d'intervention, notamment : a) l'efficacité des différents types de mécanismes de gouvernance ; b) les propriétés des plastiques échoués dans le milieu marin, y compris les facteurs contrôlant leur dégradation ; c) les moyens de réduire au minimum l'utilisation d'additifs ; d) les sources (y compris celles qui résultent de catastrophes), la présence, la propagation, le devenir et la trajectoire des macroplastiques et des microplastiques dans les écosystèmes marins ; e) les méthodes d'évaluation des risques et les incertitudes ; et f) l'économie du recyclage et de la demande de produits en matière plastique et de produits recyclés.

7. Les résolutions de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement et la création du groupe d'experts sont les étapes les plus récentes d'un long périple pour s'attaquer au problème des détritiques marins. Depuis 1995, date à laquelle les États membres ont adopté le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, les déchets marins ont été identifiés comme l'une des principales sources de pollution marine. Cette question est l'une des plus importantes à l'ordre du jour international, renforcée depuis l'adoption, par l'Assemblée générale, d'un objectif de développement durable dédié, assorti d'une cible sur la pollution des océans (objectif 14, cible 1)³, le lancement en 2012 du Partenariat mondial sur les déchets marins⁴ impulsé par la Stratégie et l'Engagement d'Honolulu, et d'autres initiatives telles que la campagne « Océans propres ».

8. Le Partenariat mondial sur les déchets marins, qui s'appuie sur l'ensemble des contributions des participants, joue un rôle de premier plan. Il a pour buts d'atténuer l'impact des déchets marins dans le monde ; de développer la coopération et la coordination internationales instituées par la Stratégie et l'Engagement d'Honolulu, qui reposent sur l'engagement de multiples parties prenantes ; d'améliorer la gestion des connaissances, le partage de l'information et le suivi des progrès de la mise en œuvre de la Stratégie ; de promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources et le développement économique de manière à réduire la production de déchets (notamment en appliquant le principe des 4R : « réduire, réutiliser, recycler, réinventer ») ; de récupérer les matériaux valorisables et générer de l'énergie à partir des déchets ; de renseigner sur les sources de déchets marins et le devenir et l'impact de ces sources ; et de prendre la mesure des problèmes émergents liés aux effets potentiels des déchets marins, en particulier la pénétration des microplastiques dans la chaîne alimentaire, le transfert connexe de polluants et les effets des déchets marins sur la conservation et le bien-être de la faune marine.

9. Parallèlement, l'omniprésence de déchets et de plastiques dans le milieu marin a commencé à faire l'objet de nombreuses publications et conférences sur les océans, qui soulignent la présence de microplastiques et de macroplastiques dans tous les océans, sur les grands fonds marins et dans

³ D'ici à 2025, prévenir et réduire nettement la pollution marine de tous types, en particulier celle résultant des activités terrestres, y compris les déchets en mer et la pollution par les nutriments.

⁴ Les trois partenariats mondiaux multipartites relevant du Programme d'action mondial sont le Partenariat mondial sur la gestion des nutriments, le Partenariat mondial sur les déchets marins et l'Initiative mondiale sur les eaux usées.

les régions les plus reculées du globe. Étant donné que la production de matières plastiques devrait, selon les projections, augmenter jusqu'à 40 % au cours des dix prochaines années, la réalisation de la cible 14.1 et d'autres cibles concernant la réduction de la pollution représente un défi considérable.

10. Le groupe d'experts est conscient du fait que, pour remédier à la présence de déchets et de microplastiques dans le milieu marin, il faudra déployer une approche holistique comportant des cadres juridiques, des incitations, l'adoption de plans de gestion des déchets et le lancement de nombreuses autres initiatives de la part des autorités nationales et locales, une coopération internationale robuste, l'engagement actif soutenu de la société civile pour informer le public, l'éclosion de nouvelles connaissances, une plus grande transparence et un plus grand sens des responsabilités, ainsi que l'élaboration et l'amplification de solutions novatrices réussies.

11. Les gouvernements, la société civile et les entreprises ont intensifié leurs efforts dans ces domaines. Ainsi, en 2018, la Commission européenne a adopté une stratégie audacieuse pour lutter contre la pollution par les plastiques, la Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire et, de leur côté, les gouvernements du monde entier ont adopté des mesures visant à atténuer la pollution due aux matières plastiques (Chine, Érythrée, Inde, Indonésie, Kenya, Malawi, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Rwanda), toutes initiatives qui vont dans la bonne direction. Toutefois, selon le groupe d'experts, vu l'ampleur du problème et son caractère transfrontalier, les solutions devront être mondiales, audacieuses et novatrices et être assorties de mesures d'accompagnement efficaces aux niveaux international, national et régional. De plus, pour que ces efforts aboutissent, la pollution par les plastiques devra mobiliser l'ensemble des citoyens, grâce à des activités d'éducation et d'information pouvant toucher toutes les couches de la population.

III. Obstacles, lacunes et facteurs de succès

12. Quatre types d'obstacles sont présentés dans le document de travail pertinent (UNEP/AHEG/2018/1/2) : les obstacles d'ordre juridique (établis par la loi, fondés sur la loi ou engendrés par la loi, ou encore son absence ou son manque d'application) ; les obstacles d'ordre financier (tels que le coût élevé de certaines activités, qui en entrave le financement ou l'exécution, et qui constituent aussi parfois un obstacle économique) ; les obstacles d'ordre technologique (qui comprennent les aspects liés à la production, la fabrication et la conception des produits, les modes de consommation et tous les aspects de la collecte, de la gestion et de la récupération des déchets) ; et les obstacles à l'information (accès aux données, recherches, transparence, éducation et sensibilisation). Des listes non exhaustives d'obstacles figurent dans tout le document. En outre, une liste informelle non exhaustive des obstacles prioritaires, établie sur la base des débats à la première réunion du groupe d'experts spécial à composition non limitée, figure dans l'annexe à la présente note.

13. Comme exemples d'obstacles juridiques, on peut citer : a) l'absence totale d'instrument international juridiquement contraignant dont l'objectif premier serait la réduction du volume des plastiques et des microplastiques présents dans le milieu marin ; b) l'absence de cibles quantifiables ou de normes internationales pertinentes ; c) les lacunes géographiques des accords existants, notamment ceux qui concernent la haute mer, et le petit nombre de signataires de ces accords et de leurs instruments ; d) une mise en œuvre déficiente des politiques et de leur application, découlant souvent de l'absence d'une autorité unique qui serait chargée de superviser la gestion des déchets marins ; et e) l'absence d'instruments juridiques visant à réduire la consommation de produits difficiles à recycler et à promouvoir la participation de l'industrie à la recherche et à la mise en œuvre de solutions qui s'appuieraient sur les forces du marché.

14. S'agissant de la question plus vaste du recours à l'économie circulaire pour s'attaquer aux déchets plastiques, les obstacles juridiques sont notamment les suivants : l'absence de définitions, d'objectifs clairs et de limites réglementaires contraignantes ; les insuffisances de la législation réglementant les marchés publics aux fins de leur durabilité ; les retards ou les lacunes dans la mise en œuvre ou l'application de la législation en vigueur ; la mise en œuvre incohérente de la législation internationale au niveau national ; la coexistence de législations consacrant des valeurs conflictuelles, comme par exemple le conflit qui oppose les réglementations en matière d'hygiène à celles qui s'appliquent aux déchets alimentaires.

15. Comme exemples d'obstacles financiers, on peut citer : a) les subventions aux combustibles fossiles ; b) dans les pays en développement, un manque chronique de fonds en faveur des infrastructures pour les déchets ; c) le non-respect du principe pollueur-payeur, en particulier dans des zones telles que la haute mer, qui laisse les coûts du nettoyage à la charge des gouvernements ; d) le manque d'investissements transfrontaliers ; e) l'absence de marchés mondiaux et nationaux où

écouler les plastiques en fin de vie ; et f) l'incapacité d'internaliser ou d'explicitier les coûts pour la santé humaine et l'environnement.

16. Des exemples d'obstacles d'ordre technologique existent pour tous les aspects du cycle de vie des déchets (production, fabrication, collecte et récupération). En l'absence de normes internationales, on a assisté à la prolifération d'approches profondément divergentes en matière de technologies de récupération, tri et retraitement, entre secteurs formel et informel et entre pays en développement et pays développés, empêchant l'émergence de marchés efficaces et viables sur le plan financier. La gestion des déchets est généralement extrêmement fragmentée, les zones rurales étant très souvent mal desservies.

17. En amont, il existe clairement une déconnexion entre l'innovation aux stades de la conception et de la production et les systèmes après-utilisation, ainsi qu'un faible rang de priorité accordé à la hiérarchie des 3R (« réduire, réutiliser, recycler »), notamment dans la recherche de solutions pour augmenter la teneur des produits en matières recyclées. Il existe aussi des lacunes dans l'assimilation des meilleures techniques disponibles, et plus spécialement dans les moyens de traiter les nouveaux matériaux de remplacement qui apparaissent sur le marché.

18. Si de multiples obstacles se dressent sur le chemin de l'information, l'accès aux données, la recherche, l'éducation, la sensibilisation et la transparence dans la communication des données, gênant la prise de décisions et la définition des priorités, ils ne sauraient toutefois entraver la mise en œuvre d'actions concrètes à court terme, parallèlement aux solutions à long terme. Autrement dit, les connaissances actuelles sont suffisantes pour agir immédiatement dans beaucoup de domaines. On assiste d'ailleurs, depuis cinq ans, à une forte augmentation des initiatives de grande ampleur en matière de recherches, mettant au jour de nouvelles données et de nouveaux éléments probants à une cadence sans précédent, notamment sur l'étendue de la présence de macroplastiques et de microplastiques dans le milieu marin. Cependant, d'importants efforts sont encore nécessaires pour combler les lacunes des connaissances concernant les niveaux et sources de déchets et de microplastiques dans le milieu marin, leur accumulation dans les organismes et leur impact sur la santé humaine et le fonctionnement des écosystèmes. Ce sont ces lacunes qui ont contribué, en partie, à l'ignorance générale, dans les sociétés civiles comme dans les instances internationales, des risques que posent les plastiques pour la santé des personnes, en particulier les particules microscopiques et nanoscopiques. En outre, sans une plus grande compréhension de l'étendue de la présence des matières plastiques dans le milieu marin, qui pourrait résulter d'une amélioration de la surveillance, et en l'absence de normes internationales et d'une plus grande transparence dans ce domaine, les conséquences économiques se mesureront en pertes de recettes fiscales tant que le commerce des déchets plastiques restera une source de revenus illicite.

19. Pour les pays en développement, les défis posés par les détritiques marins et les déchets de plastiques sont encore plus grands. Ces pays sont souvent le réceptacle d'objets en plastique qui ont été conçus ailleurs, sans aucune considération ou presque pour les conditions prévalant dans les pays récepteurs, telles que des infrastructures inadaptées et une application déficiente des réglementations environnementales. La rapidité de l'urbanisation, en particulier dans les pays en développement, fait aussi que de nombreuses zones sont mal desservies en termes de gestion des déchets solides, conduisant à la multiplication des sites de décharge sauvages. Ces sites sont souvent implantés près des cours d'eau, accroissant le risque de rejet de déchets dans le milieu marin et aquatique. La gestion des déchets étant souvent le domaine réservé du secteur informel, ceux qui les ramassent choisissent les objets qui ont le plus de valeur et laissent derrière eux les plastiques de peu de valeur et de poids léger. Globalement, la liste des obstacles à surmonter par les pays en développement est longue et comprend l'insuffisance des moyens de financement, les failles des lois et règlements, le manque de moyens des administrations, l'ignorance du public concernant les bonnes pratiques sanitaires et les défaillances dans l'application des lois.

20. Les petits États insulaires en développement sont particulièrement vulnérables aux détritiques et plastiques présents dans le milieu marin. Ils ne disposent que d'infrastructures limitées en termes de capacité de production et gestion des déchets, notamment en termes d'installations de réception portuaires, créant une situation qui, alliée aux complications que crée la distance qui les sépare d'autres centres de collecte de déchets, signifie qu'ils n'ont guère la possibilité d'attirer des investissements privés. Leur proximité de l'océan et leur exposition aux dangers naturels augmentent également le risque d'une contamination des océans et des eaux baignant le littoral.

21. Même lorsqu'un accord juridiquement contraignant robuste est en place, des obstacles subsistent. C'est ainsi que le Plan d'action pour la Méditerranée, qui relève de la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Convention de Barcelone) continue de devoir faire face à des défis, notamment un manque de ressources financières et autres, l'absence de

mesures de soutien aux stratégies visant à instaurer une économie verte, les lacunes des connaissances sur l'étendue de la présence de plastiques dans la mer Méditerranée, résultant en partie de systèmes de suivi et d'évaluation parcellaires ; la disponibilité des données produites par les gouvernements et l'accès à ces données ; et la coordination, en particulier avec le secteur privé et l'industrie (voir le document UNEP(DEPI)/MED WG.444/Inf.12).

22. Le groupe d'experts a convenu qu'il fallait envisager en priorité les moyens de surmonter ces obstacles en prenant des mesures à court, moyen et long termes et en identifiant les principaux facteurs de succès. Il est selon lui urgent de supprimer les obstacles en trouvant des solutions en amont, notamment en améliorant la conception et l'étiquetage des produits, en abordant le problème des subventions aux combustibles fossiles et en travaillant avec le secteur privé de manière à réorienter la production en fonction des 3R (« réduire, réutiliser, recycler ») dans le contexte de l'économie circulaire.

23. Compte tenu de l'augmentation prévue de la production de matières plastiques au cours des dix prochaines années, l'évolution positive observée sur le terrain pourrait marquer un recul à moins que ne s'amorce, chez les acteurs industriels et les consommateurs individuels, un changement des mentalités concernant la prévention des déchets, parallèlement aux mesures prises au niveau mondial. Par conséquent, l'identification des facteurs de succès qui pourraient sous-tendre les efforts nationaux et internationaux sera cruciale afin de jeter des bases solides pour s'attaquer aux déchets et plastiques présents dans le milieu marin. Comme exemples de facteurs de succès, on mentionnera : a) l'adoption d'une approche intégrée et holistique de la gestion des déchets ; b) l'intégration du principe des 3R (« réduire, réutiliser, recycler ») dans tous les aspects de l'économie, y compris le principe de responsabilité élargie du producteur ; c) l'adoption d'une démarche « de la source à la mer », vu l'importance des cours d'eau comme voie d'acheminement des déchets plastiques vers le milieu marin ; d) l'adoption d'une démarche consistant à s'appuyer sur les mécanismes régionaux et mondiaux réussis tels que le Programme pour les mers régionales, la Convention de Bâle, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (voir le document UNEP/AHEG/2018/1/INF/5), l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et le Programme d'action mondial ; et e) la création d'une architecture mondiale comportant de nouveaux instruments, volontaires ou juridiquement contraignants, dans le contexte d'une gouvernance à plusieurs niveaux, cette architecture pouvant être étendue à d'autres institutions telles que l'Organisation mondiale du commerce et l'Organisation mondiale du tourisme, ainsi qu'aux initiatives prises par l'industrie, telles que l'Alliance mondiale contre les plastiques, qui a permis de lancer plus de 350 projets dans 40 pays pour lutter contre les débris marins, la société Circulate Capital, qui est une firme spécialisée dans la gestion des investissements dédiée au financement de compagnies, de projets et d'infrastructures visant à prévenir les rejets plastiques dans les océans, et qui est soutenue par le World Plastics Council et d'autres entités de l'industrie plastique, et l'initiative Operation Clean Sweep. Des facteurs de succès tels que ceux qui précèdent pourraient contribuer à garantir l'efficacité des solutions locales et nationales, qui comprennent les incitations financières, les meilleures techniques disponibles et les campagnes de sensibilisation, et avoir ainsi un plus grand effet de levier et un impact plus important.

IV. Interventions possibles aux niveaux national, régional et international

24. Quatre types d'intervention sont présentés dans le document de travail pertinent (UNEP/AHEG/2018/1/3) comme moyens de sérier les mesures à prendre aux niveaux national, régional et international : juridiques et politiques, technologiques, économiques, et éducatives et informatives. Certaines options sont mutuellement bénéfiques aux trois niveaux considérés, renforçant l'idée selon laquelle il convient d'adopter une démarche holistique comme un facteur de succès primordial.

A. Interventions possibles au niveau national

25. Au niveau national, deux grands types d'interventions juridiques et politiques sont possibles : la mise en place de lois-cadres et l'adoption de mesures ciblant des produits spécifiques⁵. Les lois-cadres, telles que la Loi pour la promotion de l'élimination des déchets marins, édictée au Japon en 2009, et la Loi sur la gestion du milieu marin, également édictée en 2009 par la République

⁵ Marine Litter Legislation: A Toolkit for Policymakers (PNUE, Nairobi, 2016).

de Corée, demandent aux autorités infranationales d'élaborer des plans et de gérer les responsabilités concernant les déchets marins. D'autres pays, tels que l'Indonésie, ont établi des plans d'action nationaux prévoyant des cibles et des dates de réduction. Les plans nationaux ont plus de chances d'aboutir s'ils prévoient des mesures prioritaires, des valeurs de référence et des cibles de réduction, et s'ils s'appuient, si possible, sur des programmes de suivi et d'évaluation. Car ces plans peuvent alors être directement liés à la mesure des progrès accomplis dans la réalisation des cibles des objectifs de développement durable, en particulier la cible 14.1.

26. Un grand nombre de lois nationales régissent la production et l'utilisation de matériaux terrestres qui finissent comme déchets marins. Il s'agit notamment de lois interdisant l'importation d'articles tels que les sacs en plastique, au Kenya et au Rwanda, et de déchets de matières plastiques, en Chine, ainsi que de lois interdisant, réglementant et dissuadant la fabrication ou la vente au détail de certains biens de consommation, comme par exemple les lois interdisant les sacs plastiques à usage unique ou les sacs dits « biodégradables » et les polystyrènes expansés. Dans d'autres pays, il est obligatoire d'adopter les meilleures pratiques de gestion, notamment pour la fabrication, la manipulation et le transport des granulés et microbilles de plastique utilisés par l'industrie des cosmétiques⁶, ou bien il est interdit de fumer sur les plages. La responsabilité élargie du producteur, en vertu de laquelle le producteur accepte une part de responsabilité importante dans le traitement ou l'élimination des produits concernés, est aussi un outil stratégique essentiel.

27. Le succès remporté par l'interdiction des sacs plastiques au Kenya est dû à un certain nombre de facteurs, notamment le droit de tout citoyen kényan à un environnement propre et salubre, consacré dans la constitution, et l'application du principe de précaution pour garantir l'exercice de ce droit ; un soutien politique au niveau présidentiel ; des exemples régionaux de meilleures pratiques, comme au Rwanda ; l'exercice des responsabilités nationales au titre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ; le soutien de la communauté internationale, y compris des dirigeants internationaux et des partenaires ; une prise de conscience croissante du public quant aux dangers des plastiques pour l'environnement ; et d'importants bienfaits supplémentaires, tels qu'un meilleur drainage en cas d'averses, la possibilité de créer des entreprises axées sur la mise au point de solutions novatrices pour les emballages, et la revitalisation du secteur du coton en vue de la fabrication d'emballages autres que les emballages en matière plastique. Des défis subsistent, concernant notamment l'impact différentiel des amendes élevées sur les populations à faible revenu, le besoin de recueillir davantage de données sur les effets de l'interdiction afin de pouvoir évaluer les progrès accomplis, et les mouvements transfrontaliers de sacs plastiques provenant de pays qui n'en n'ont pas encore interdit l'usage.

28. Les États membres ont aussi pris une série de mesures législatives contraignantes pour améliorer la gestion des déchets. Ces mesures relèvent généralement de l'une des méthodes d'élimination suivantes : a) élimination à terre, notamment par mise en décharge ; b) enlèvement des déchets à terre, notamment dans le cadre de programmes communautaires de nettoyage des plages ou de programmes mis en place par les pouvoirs publics, comme par exemple le programme de la République de Corée, qui subventionne les populations de pêcheurs pour qu'elles ramènent leurs détritiques au port ; c) l'élimination des engins de pêche abandonnés, perdus ou mis au rebut ; et d) l'élimination des déchets produits par les navires. En Nouvelle-Zélande, des mesures de restriction supplémentaires ont été imposées pour contrôler l'emplacement des décharges, afin de veiller à ce qu'elles soient implantées loin des côtes. Comme les catastrophes naturelles peuvent aussi entraîner une nette augmentation des détritiques marins, bon nombre de gouvernements ont mis en place des plans de gestion des débris résultant des catastrophes pour empêcher qu'ils ne pénètrent dans les cours d'eau et pour organiser leur enlèvement par la suite. L'incinération écologiquement rationnelle continue de jouer un rôle important dans l'élimination des déchets. C'est ainsi qu'au Japon un financement est mis à la disposition des installations qui transforment les déchets en énergie.

29. La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires de 1973, telle que modifiée par le Protocole y relatif de 1978, traite largement des déchets transportés par les navires. Cette convention, qui vise les déchets embarqués par les navires et leur élimination, a été intégrée dans la législation nationale de nombreux pays, dont certains ont donné une interprétation très stricte des types de déchets qui doivent être enlevés dans les ports et éliminés dans de bonnes conditions. S'agissant des plastiques associés aux engins de pêche, certains pays comme Saint-Kitts-et-Nevis interdisent toute utilisation de plastiques, tandis que d'autres s'efforcent de réduire au minimum les pertes d'engins en mer. Certains pays ont adopté des lois contre l'immersion en mer qui réglementent

⁶ Le Bangladesh a interdit la fabrication de sacs de polythène ; la Chine a interdit la fabrication, la vente et l'utilisation de sacs ultraminces ; la Californie a interdit la fabrication de granulés plastiques ; et le Canada, les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont interdit l'utilisation de microbilles dans les produits d'hygiène personnelle.

la création de récifs artificiels à partir de déchets de matériaux, ceux-ci étant de nature à perturber le fonctionnement des écosystèmes.

30. Dans un contexte national, des mesures non contraignantes, à caractère volontaire, peuvent également être prises pour compléter les mesures législatives. Des efforts librement consentis ont ainsi été faits par le secteur privé en Espagne, aux États-Unis d'Amérique, au Japon, au Mexique et au Portugal pour gérer la manipulation des granulés de plastique, l'élimination progressive des microbilles dans l'industrie des cosmétiques, et toute une gamme de plans de certification et d'étiquetage volontaires.

31. Aujourd'hui, de nombreuses solutions techniques sont mises au point dans le monde entier. Un domaine clé est la réinvention des articles en plastique et leur conditionnement. Dans son rapport, intitulé « Valoriser le plastique : Pourquoi mesurer, gérer et rendre publique l'utilisation du plastique dans l'industrie des biens de consommation », le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) estime que les externalités négatives de l'emballage coûtent chaque année 40 milliards de dollars. Par suite, la mise au point de matériaux de remplacement dégradables est devenue une priorité incontournable pour de nombreux gouvernements et pour l'industrie. L'efficacité des installations nationales déjà en place peut aussi être renforcée par les améliorations techniques apportées à la gestion des déchets : unités mobiles, recyclage amélioré des polymères, capture des microfibrilles dans les machines à laver et des microbilles dans les réseaux de drainage des eaux usées, systèmes de conversion des déchets en énergie à l'échelle appropriée, conversion des décharges sauvages en décharges sanitaires et enlèvement des détritiques à l'aide de barrages flottants. L'amélioration des techniques de surveillance pour mesurer l'étendue des déchets et plastiques présents dans le milieu marin est également un aspect important de l'intervention et elle est vitale pour garantir l'efficacité des différentes politiques mises en œuvre.

32. L'intervention économique des gouvernements pour réduire la production et la consommation de plastiques peut prendre la forme d'incitations, impôts et taxes, redevances ou amendes, ou encore la mise en place de systèmes de reprise et de consignation pour les articles en plastique tels que les bouteilles. À ces mesures peuvent s'ajouter des initiatives en matière d'éducation et de sensibilisation s'adressant à la société civile et aux industries concernées. C'est ainsi qu'en Allemagne, les fabricants de matières plastiques et l'industrie chimique ont lancé l'initiative Zero Pellet Loss pour sensibiliser les employés à la manière de gérer les pastilles de plastique correctement, tandis que l'initiative Operation Clean Sweep encourage les acteurs de l'industrie à prévenir les pertes accidentelles de résine plastique dans l'environnement. D'autres activités de sensibilisation font désormais partie intégrante de nombreux plans d'action nationaux : nettoyage des plages, association des citoyens à la surveillance de la présence de détritiques sur les plages, sauvetage des organismes marins affectés par des détritiques, adoption de plages et organisation de manifestations culturelles, tenue d'ateliers de partage d'informations et lancement de campagnes nationales à l'appui de certaines initiatives comme, par exemple, la campagne « Océans propres » et des applications mobiles telles que Beat the Microbead.

B. Interventions possibles au niveau régional

33. À l'échelle régionale, il est crucial de coopérer afin de s'attaquer aux problèmes posés par la présence de déchets et microplastiques en milieu marin, aucun pays ne pouvant gérer seul les océans. Les approches régionales permettent également de mener des actions concertées en s'adaptant au contexte environnemental et socioéconomique en question. En créant le Programme pour les mers régionales en 1974, le PNUE a adopté une approche régionale pour lutter contre la dégradation du milieu marin et côtier. Plus de 143 États membres participent à l'un ou plusieurs des 18 programmes pour les mers régionales, dont 14 s'appuient sur des conventions juridiquement contraignantes. Neuf régions ont adopté des protocoles en matière d'activités terrestres, sept ont déjà mis en place des plans d'action pour lutter contre les déchets marins et six autres sont encore en train de les élaborer.

34. Parmi d'autres exemples régionaux à l'appui de la conservation du milieu marin, on peut citer les activités des organes régionaux des pêches et le Code de conduite pour une pêche responsable, qui promeut des mesures visant à empêcher la perte d'engins de pêche ; les mesures de coordination des politiques régionales, telles que la Directive établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin de l'Union européenne, qui est un instrument juridiquement contraignant, et la stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire ; et la conférence de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la réduction des déchets marins dans la région de l'ASEAN, ayant recommandé un accord régional pour la gestion durable de la pollution par les déchets. Le Groupe des Sept et le Groupe des Vingt ont également élaboré des plans d'action pour lutter contre les détritiques marins, afin de mettre en place

des mécanismes précieux pour prendre des mesures, mener des campagnes de sensibilisation, mener une coopération sur les questions techniques et associer de multiples secteurs de la société.

35. Les solutions techniques et économiques au niveau régional vont dans le même sens, englobant par exemple le Programme-cadre de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation, « Horizon 2020 », qui finance des activités relatives aux déchets marins, et les projets régionaux élaborés par le secrétariat du Programme océanique de l'environnement pour améliorer la gestion des déchets solides dans les îles du Pacifique. S'agissant des interventions régionales en matière d'éducation et d'information, le PNUE a appuyé la création de pôles régionaux dans le cadre du Partenariat mondial sur les déchets marins dans les régions du Pacifique Nord-Ouest, des Caraïbes, de la Méditerranée et du Pacifique, afin de renforcer la coopération aux niveaux interrégional et régional ainsi que les activités de sensibilisation. On peut également citer les nouveaux projets de lois proposés par l'Union européenne pour réduire l'utilisation des 10 types de plastiques à usage unique le plus couramment retrouvés sur les plages et dans les engins de pêche et qui représentent 70 % des déchets marins en Europe, en promouvant des solutions de remplacement moins nocives lorsque cela est possible, en informant mieux les consommateurs, en utilisant des systèmes de responsabilité élargie des producteurs faute de solutions de remplacement disponibles et en veillant à ce que certains produits suivent les circuits mis en place pour trier, collecter et recycler les déchets.

C. Interventions possible au niveau international

36. S'agissant des interventions au niveau international, bien que les effets soient visibles dans les communautés côtières et les petits États insulaires, tous les États membres, y compris les pays sans littoral, subissent les contrecoups de la pollution par les déchets et les microplastiques dans le milieu marin et y contribuent. Les trois interventions stratégiques possibles à l'échelle internationale présentées dans l'évaluation de l'efficacité des stratégies et méthodes internationales, régionales et sous-régionales appliquées en matière de gouvernance (UNEP/AHEG/2018/1/INF/3) sont examinées ci-après.

37. En ce qui concerne les interventions juridiques et stratégiques, les mesures contraignantes prises au titre de la première option, qui consiste à maintenir le statu quo, visent à renforcer la mise en œuvre des instruments existants, tels que les programmes pour les mers régionales et d'autres accords multilatéraux connexes sur l'environnement⁷. L'Assemblée de l'Organisation maritime internationale (OMI) a récemment reconnu qu'il importait d'examiner de façon approfondie la question de la pollution marine par les plastiques afin de réduire nettement la pollution marine de tous types d'ici 2025 et le Comité de protection du milieu marin de l'OMI a invité les États membres et d'autres parties prenantes à présenter des propositions concrètes pour élaborer un plan d'action visant à lutter contre les déchets dus aux transports maritimes. De même, les organes directeurs de la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières et son protocole de 1996 se pencheront, en novembre 2018, sur une déclaration faisant état des préoccupations au sujet du rejet en mer des conteneurs en plastique renforcé de fibres de verre. La deuxième option consiste à renforcer les instruments existants afin de cibler expressément les déchets et microplastiques dans le milieu marin, à modifier le mandat d'un organe international existant afin de coordonner les efforts de diverses institutions et à mettre en place un cadre volontaire permettant d'associer davantage le secteur industriel à l'élaboration de mesures non contraignantes visant à réduire les déchets marins. La troisième option consiste à mettre en place un nouveau mécanisme international contraignant, sans faire double emploi avec les activités menées au titre des instruments existants, qui traiterait de la question générale des déchets et plastiques dans le milieu marin ou ciblerait expressément certains domaines, tels que les microplastiques ou l'étiquetage et la certification.

38. Les trois options peuvent également comprendre des mesures volontaires. On peut ainsi citer le Partenariat mondial sur les déchets marins, un partenariat multipartite réunissant plus de 150 partenaires pour s'attaquer à la question des sources et des puits, l'Initiative mondiale de lutte contre les engins de pêche fantômes, créée pour traiter la question des engins de pêche perdus et

⁷ La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ; l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs ; la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières et son Protocole de 1996 ; l'annexe V de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires ; la Convention sur la diversité biologique ; la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage ; la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ; la Convention de Bâle ; et les instruments régionaux, y compris les conventions et plans d'action concernant les mers régionales.

abandonnés, et le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, un mécanisme intergouvernemental regroupant diverses parties prenantes pour lutter contre la pollution marine de manière intégrée en ciblant neuf catégories de sources, dont les déchets marins.

39. Au cours de sa réunion, le groupe d'experts a examiné une approche à trois volets qui s'appuyait sur les options présentées dans le document d'information UNEP/AHEG/2018/1/3. Le premier volet tend à renforcer la coopération dans le cadre des conventions relatives aux mers régionales ; le deuxième à la création d'une plateforme pour l'échange des connaissances et la coopération entre les acteurs du secteur industriel, les autorités compétentes, les organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes, ainsi que d'un cadre permettant aux États membres de prendre des engagements volontaires et coordonnés ; le troisième pilier porte sur la modification de la Convention de Bâle pour prendre en compte de manière globale la question des déchets plastiques, jugée préoccupante. Il a été convenu que l'approche à trois volets proposée, outre les contributions fournies à la réunion sur d'autres types d'options, continuerait d'être examinées durant la phase suivante, afin qu'un ensemble d'options puisse être élaboré, conformément au mandat du groupe d'experts.

40. Les interventions technologiques et économiques possibles englobant une meilleure coordination au niveau international, la collaboration en matière de recherche-développement afin de mieux comprendre les circuits et les conséquences des déchets marins et les solutions envisageables face à ce problème, et l'innovation technologique, par exemple le projet Virtuous Circle, de même que sur l'aide publique au développement pour améliorer la gestion des déchets et les installations de recyclage dans les pays en développement, seront des éléments essentiels de tout nouveau mécanisme mondial. Le Gouvernement norvégien a pris l'initiative de créer un fonds d'affectation spéciale pluridonateurs au sein de la Banque mondiale afin d'améliorer la gestion des déchets et de lutter contre les déchets dans le milieu marin, invitant d'autres donateurs à venir accroître leur contribution initiale. Les autres propositions relatives à un mécanisme mondial de financement pour soutenir ces éléments comprenaient l'instauration de redevances sur les produits plastiques.

41. Les activités d'éducation et de sensibilisation à l'échelle mondiale joueront un rôle crucial quelle que soit l'option retenue. Les campagnes, telles que la campagne mondiale « Océans propres » portant sur cinq ans, lancée par le PNUE, les organisations traitant du milieu marin, telles que les aquariums et musées consacrés aux océans, et les plateformes, telles que le Partenariat mondial sur les déchets marins, auront toutes un rôle important à jouer dans l'élaboration d'une intervention mondiale, ainsi que les conférences et les manifestations organisées sur ce sujet, telles que la Conférence internationale sur les débris marins.

V. Coûts et bénéfices environnementaux, sociaux et économiques des différentes interventions stratégiques possibles au niveau international

42. Le document de travail sur les coûts et bénéfices environnementaux, sociaux et économiques des différentes interventions possibles (UNEP/AHEG/2018/1/4), qui s'appuie sur l'évaluation de l'efficacité des stratégies et méthodes appliquées en matière de gouvernance connexes (UNEP/AHEG/2018/1/INF/3), met principalement l'accent sur les trois interventions stratégiques possibles au niveau international examinées plus haut. Bien qu'il n'ait pas été possible de réaliser une analyse détaillée pour chiffrer chacune des trois interventions, des exemples ont pu être définis concernant les coûts et les avantages découlant du renforcement ou de la diminution de ces efforts aux niveaux national, régional et international.

43. L'une des principales difficultés dans l'estimation des coûts et des avantages relatifs aux plastiques dans le milieu marin réside dans l'étendue des lacunes qui subsistent au plan des institutions et des connaissances. Aux niveaux régional et mondial, il existe des lacunes dans les domaines suivants : a) la définition de mandats pour gérer les interventions en amont ; b) la portée géographique ; c) la reconnaissance des risques pour la santé humaine ; d) la gestion des déchets solides et le traitement des eaux usées ; e) la réglementation du déversement de déchets ; f) la gestion des microplastiques ; g) la réglementation de la pollution causée par le secteur industriel et des émissions qui se retrouvent dans les cours d'eau ; et h) l'adoption par l'industrie plastique d'un devoir de précaution.

44. S'agissant des lacunes au niveau des connaissances, la plupart des publications sur le sujet traitent de la prévalence et des types de déchets marins, mais peu s'intéressent à l'ampleur des coûts engendrés pour la société par les plastiques dans le milieu marin, tels que les incidences sociales du

préjudice porté au bien-être humain par les déchets plastiques dans le milieu marin. Il importe d'analyser et de mesurer ces conséquences de manière complète en se servant de modèles économiques et économétriques ; cependant, la plupart des interventions politiques ont dans le passé été examinées en adoptant une approche technique ou d'ingénierie, sans se servir de ce genre de modèles, sans analyser les coûts et les avantages des autres interventions possibles et sans tenir compte des avantages découlant des possibilités d'emploi, des nouveaux investissements dans les entreprises, de l'amélioration de la qualité de vie ou de la protection des écosystèmes.

45. Tout ceci fait qu'il est difficile de chiffrer les différentes interventions. Par exemple, le coût calculé de fabrication des solutions de remplacement biodégradables des sacs plastiques est souvent plus élevé que celui du sac original ; or, ces calculs ne tiennent que rarement compte des coûts supplémentaires engendrés pour l'environnement ou la santé humaine. Il importe de disposer de meilleures analyses du cycle de vie, notamment pour les produits et les polymères, afin d'évaluer les matériaux recyclés et de remplacement et la reconception des produits.

46. Le document de travail sur les coûts et bénéfices des différentes interventions possibles présente des exemples de coûts et avantages liés à des interventions futures qui peuvent être transposées de l'échelle nationale aux échelles régionale et internationale. Parmi les incidences les plus courantes dont il est possible d'estimer le coût environnemental, on compte l'enchevêtrement et la pêche fantôme, l'ingestion (blocage intestinal, malnutrition et empoisonnement) par les poissons et d'autres animaux marins, l'obstruction des filtres des mécanismes d'alimentation des baleines et d'autres animaux marins par des petites particules (neustoniques) de déchets plastiques, l'endommagement physique et l'étouffement des coraux, des herbiers, des mangroves et d'autres habitats, l'utilisation des déchets par les espèces marines nuisibles comme vecteurs de déplacement, y compris les espèces envahissantes, et la baisse de la résilience face aux changements climatiques sous l'effet cumulatif de diverses incidences.

47. Les coûts sociaux peuvent être estimés selon certains critères, tels que la perte de beauté d'un paysage ou une atteinte à celle-ci, la perte de valeurs autochtones, l'hostilité envers ceux perçus comme responsables de la pollution, les risques perçus ou réels pour la sécurité, y compris s'agissant des additifs, des microplastiques et de la sécurité alimentaire, et les risques perçus ou réels pour la santé humaine, y compris s'agissant des microplastiques et de l'exposition aux produits chimiques dangereux dans les conteneurs échoués.

48. Les coûts économiques qu'il est possible d'estimer comprennent les coûts de réduction supportés par les autorités locales, le coût pour le secteur touristique (par exemple en raison de la perte de beauté d'un paysage et de l'impossibilité d'utiliser les plages), le coût pour les exploitants des navires (par exemple en raison de l'immobilisation des navires ou des dégâts infligés à ceux-ci par les enchevêtrements), le coût pour le secteur de la pêche et les activités d'aquaculture en raison de dégâts ou d'enchevêtrements et les coûts liés aux activités de nettoyage, de sauvetage d'animaux, de collecte et d'élimination. Les coûts en matière de sécurité publique comprennent les risques liés à la navigation (perte d'alimentation en énergie ou de capacité à piloter en mer, qui peuvent constituer des risques mortels), les risques encourus par les nageurs et plongeurs (enchevêtrements), et les coupures, égratignures et blessures résultant de déchets causant des plaies pénétrantes et de fuites de produits chimiques toxiques.

49. Ces coûts peuvent également être analysés par catégories, telles que les coûts découlant de mesures préventives, ceux causés par des dommages directs, ceux découlant de mesures correctives (par exemple, les opérations de nettoyage après une catastrophe naturelle) et les coûts indirects (par exemple, la perte de services écosystémiques). Les coûts économiques directs des déchets marins recouvrent les dépenses supplémentaires engagées par divers secteurs économiques. Les coûts économiques indirects recouvrent les incidences négatives des déchets marins sur l'environnement marin, la santé humaine et la productivité dans divers secteurs liés à la mer et, à terme, sur le produit intérieur brut de chaque pays. Les coûts estimatifs des dommages provoqués par les déchets marins et les coûts qui en découlent sont généralement très élevés. Les dommages et les coûts qui en résultent étant en grande partie évitables, ces estimations peuvent aider à exposer la gravité du problème aux gouvernements et à souligner la nécessité des mesures préventives.

50. L'évaluation des coûts résultant de ces dommages s'appuie généralement sur les conséquences qu'ils entraînent pour les utilisateurs du secteur maritime ; cependant, ces utilisateurs ne représentent qu'une petite fraction de l'économie maritime. Dans son rapport, intitulé « *Valoriser le plastique : Pourquoi mesurer, gérer et rendre publique l'utilisation du plastique par l'industrie des biens de consommation* », le PNUE a considéré que le coût de l'atteinte à la valeur des environnements marins à l'échelle mondiale s'élevait à au moins 8 milliards de dollars par an. Dans son rapport intitulé « *Assessing the economic benefits of reductions in marine debris: a pilot study of beach recreation in*

Orange County, California » (Évaluation des avantages économiques de la réduction des déchets marins : étude pilote relative aux loisirs de plage dans le Comté d'Orange en Californie), la National Oceanic and Atmospheric Administration des États-Unis d'Amérique a estimé qu'une réduction des déchets marins, même de l'ordre de 25 %, sur les plages situées dans le Comté d'Orange et dans ses environs pourrait permettre aux résidents d'économiser jusqu'à 32 millions de dollars durant les trois mois d'été en ne les obligeant pas à parcourir de plus grandes distances pour rejoindre d'autres plages. De même, selon des estimations, les communautés de Californie, d'Oregon et de Washington (district de Columbia) dépenseraient environ un demi-milliard de dollars chaque année pour lutter contre les déchets et réduire les détrit⁸.

51. Quelques efforts ont également été déployés pour évaluer les coûts environnementaux de la production de plastiques. Selon une étude, le « coût environnemental pour la société engendré par les produits et emballages plastiques à usage domestique s'élevait à 139 milliards de dollars en 2015, soit près de 20 % des recettes du secteur de la fabrication du plastique, et devrait augmenter (jusqu'à 209 milliards de dollars en 2025) si les tendances actuelles se maintiennent »⁹.

52. Parmi les conséquences positives possibles de la prévention des déchets, on compte l'épargne dans l'économie, par le biais de la réduction du coût des ressources consommées et des coûts de dépollution, et les avantages liés à un environnement et des écosystèmes sains. La prévention devrait par conséquent constituer l'objectif principal des mesures prises au titre des trois interventions possibles.

53. Les coûts économiques, sociaux et environnementaux et les bénéfices propres à chaque option figurent dans une liste reproduite dans l'annexe au document de travail pertinent. Dans le cas de la première option, qui consiste à maintenir le statu quo, les interventions politiques à l'échelle internationale comprennent le renforcement de la mise en œuvre des mécanismes existants et des activités de surveillance au titre de la Convention de Bâle. Les coûts comprennent une augmentation des effectifs et un alourdissement la charge de travail dues aux réunions connexes et d'éventuels conflits liés à l'application. Les avantages comprennent une prise de conscience accrue concernant les différents instruments multilatéraux et de possibles légères améliorations environnementales.

54. Dans le cas de la deuxième option, qui consiste à examiner et à réviser les cadres existants et à ajouter une composante chargée de coordonner le secteur industriel, les interventions politiques à l'échelle internationale comprennent : a) l'élargissement du mandat d'un organe international existant en vue de coordonner les efforts de diverses institutions qui s'intéressent aux déchets marins, telles que celles en charge de la gouvernance de la Convention de Bâle et de l'administration des programmes pour les mers régionales, et promeuvent et font progresser les objectifs de développement durable ; b) le renforcement des mesures existantes et l'ajout de mesures supplémentaires ciblant expressément la question des déchets et microplastiques dans les programmes pour les mers régionales et d'autres instruments applicables ; c) la révision, par exemple, de la Stratégie d'Honolulu, afin d'encourager une meilleure mise en œuvre au niveau national et de parvenir à un accord sur les indicateurs de succès ; et d) l'adoption d'un accord volontaire visant à uniformiser la communication, aux niveaux mondial, régional et national, de données relatives à la production, à la consommation et au traitement final des plastiques et des additifs, à mettre en place des objectifs nationaux de réduction volontaires et à améliorer les directives internationales applicables au secteur industriel (par exemple, concernant la gestion des polymères et des additifs ou l'adoption de systèmes internationaux d'étiquetage et de certification). Les coûts comprennent une augmentation indispensable des ressources humaines, des réunions et des négociations et de l'empreinte carbone y afférente, la possibilité d'une hostilité entre les pays et les industries et les coûts liés au contrôle et à l'évaluation des nouveaux accords. Les avantages comprennent les économies résultant d'une approche plus coordonnée, d'une prise de conscience accrue et d'une réduction de l'incidence des plastiques sur l'environnement marin.

55. Les coûts économiques de la troisième option, qui consiste à mettre en place une nouvelle architecture et juridiquement contraignante, sont globalement liés au processus de négociation international qui en résulterait et à la création et au fonctionnement d'un secrétariat à part entière.

⁸ Barbara H. Stickel, Andrew Jahn et Bill Kier, « The cost to West Coast communities of dealing with trash, reducing marine debris » (coûts engendrés par la gestion des déchets et la réduction des déchets marins pour les communautés de la côte Ouest), document établi par Kier Associates pour la United States Environmental Protection Agency, september 2012

⁹ Rick Lord, *Plastics and Sustainability: A Valuation of Environmental Benefits, Costs and Opportunities for Continuous Improvement* (plastiques et durabilité : évaluation des avantages environnementaux, des coûts et des créneaux pour une amélioration continue) (Trucost, 2016).

Les principaux coûts sociaux comprennent une charge de travail alourdie pour les gouvernements, chargés d'entreprendre les négociations, et de possibles conflits entre les parties prenantes, les gouvernements et les entreprises, tandis que les coûts environnementaux comprennent les émissions de carbone résultant de l'organisation des réunions dans le cadre des négociations et une possible diminution du financement des mesures déjà en place, ce qui pourrait détourner l'attention des responsabilités existantes. L'élaboration de mesures volontaires et, à terme, contraignantes, peut engendrer divers autres coûts, notamment pour les raisons suivantes : a) l'augmentation pour les gouvernements et le secteur industriel des coûts liés aux nouvelles obligations en matière de communication des données et au contrôle, à l'élaboration et au respect des normes mondiales, des nouvelles législations et des législations modifiées ; b) l'administration des systèmes d'étiquetage et de certification ; c) le renforcement de la réglementation et du contrôle du commerce des déchets plastiques non toxiques ; d) l'administration d'un mécanisme mondial de financement et les contributions qui y sont apportées, en vue d'appuyer les activités de dépollution dans les pays, notamment dans les petits États insulaires en développement, où s'accumulent les déchets plastiques dans le milieu marin ; et e) les coûts sociaux liés au désagrément perçu que suscitent des législations environnementales plus strictes, telles que l'interdiction des sacs plastiques jetables et les redevances imposées sur les produits plastiques. Les avantages pourraient inclure une diminution des mesures de réduction sur le long terme, entraînant d'importantes économies dans le secteur industriel, une réduction des coûts engendrés par les dommages et une augmentation des économies résultant d'une utilisation plus efficace des plastiques, un appui aux gouvernements et au secteur industriel pour plus de transparence et de communication dans la réalisation des objectifs de réduction, une diminution des conséquences dommageables des plastiques dans le milieu marin, l'assurance d'un environnement sain pour les générations futures, une réduction des effets nocifs des plastiques sur les écosystèmes marins et un renforcement de la résilience.

56. Il importe, dans la définition des coûts et des avantages de chaque intervention stratégique à l'échelle internationale, tels que ceux présentés plus haut, de disposer de plus de clarté concernant l'efficacité des partenariats et initiatives existantes, le coût de l'inaction et les avantages obtenus en prévenant et en évitant les coûts liés aux conséquences sociales et environnementales des déchets et plastiques dans le milieu marin, les avantages de l'adoption d'une approche axée sur le cycle de vie tout au long de la chaîne de conception et de production et les coûts économiques, sociaux et environnementaux liés à l'amélioration du cadre de gouvernance pour lutter contre les déchets et microplastiques dans le milieu marin. L'élaboration de méthodes et d'approches uniformisées pour examiner chacune de ces questions permettrait de comparer diverses interventions et options et d'évaluer leur faisabilité et leur efficacité.

VI. Faisabilité et efficacité des diverses interventions stratégiques possibles au niveau international

57. L'analyse figurant dans le document de travail pertinent (UNEP/AHEG/2018/1/5) sur la faisabilité et l'efficacité des trois interventions stratégiques au niveau international est fondée sur les coûts, la faisabilité technique et politique et sur la mesure dans laquelle chaque instrument ou politique peut parvenir à réaliser l'objectif fixé de réduire les déchets marins, voire d'édifier une société dans laquelle il n'y aurait plus de déchets plastiques. Idéalement, un tel projet devrait s'appuyer sur un indicateur quantitatif uniformisé. Cependant, faute d'un tel indicateur et de données pour mesurer l'efficacité, il est possible de recourir à des indicateurs supplétifs, tels que la baisse de la production et de la consommation de certains types de produits que l'on retrouve le plus couramment dans l'environnement. Le rapport d'évaluation (UNEP/AHEG/2018/1/INF/3) contient des informations plus détaillées à ce sujet.

58. En résumé, la première option est, par définition, celle présentant la faisabilité technique et politique la plus élevée. Le renforcement de la mise en œuvre des instruments existants se traduirait par de nouveaux mécanismes de respect et de communication des données mais pourrait permettre d'en améliorer l'efficacité globale. Cependant, il serait difficile d'aborder la question des déchets marins d'un point de vue global, les instruments existants ne s'intéressant pas tous à la totalité du cycle de vie des produits. Étant donné qu'aucune de ces étapes n'entraînerait nécessairement l'élimination ou la réduction des déchets marins, la première option n'a pas été jugée globalement efficace.

59. Bien que la deuxième option soit techniquement et politiquement faisable, la faisabilité politique d'un accord volontaire dépendrait de la nature précise des engagements et des objectifs fixés et d'un dialogue suffisant avec les parties prenantes, faute de quoi l'efficacité de l'option s'en verrait compromise. L'élargissement du mandat d'un organe international se traduirait par des négociations et en cas d'accord volontaire, les pays auraient besoin d'une assistance technique pour définir

des objectifs nationaux de réduction volontaires, ainsi qu'en matière de surveillance et de communication des données. Dans l'ensemble, la deuxième option pourrait être efficace si des mesures renforcées ou supplémentaires étaient mises en œuvre, étant donné qu'elle s'appuie sur les synergies et renforce la coordination.

60. La troisième option est techniquement faisable mais, en fonction des diverses modalités retenues, les États membres devraient lui fournir un appui politique et son efficacité pourrait être perturbée par les incidences économiques des instruments et par la rigueur de son mécanisme de respect. Il s'agirait de lancer la deuxième option en première phase, afin de faire le point, d'élaborer des mesures volontaires et de recueillir des expériences et des données, suivie par une deuxième phase, ou parallèlement à celle-ci, consistant à élaborer et à mettre en œuvre un cadre, des procédures et des mesures juridiquement contraignants. La troisième option serait probablement efficace, puisqu'elle permet d'adopter une approche internationale coordonnée, mais son efficacité dépendrait de l'existence de mécanismes adaptés de mise en œuvre et de respect.

VII. Conclusions

61. Bien que le groupe d'experts ait admis que les informations disponibles suffisaient pour prendre des mesures de lutte contre les déchets et les microplastiques dans le milieu marin, il a été convenu qu'il fallait analyser en détail les différentes interventions possibles, en se fondant sur les critères suivants : a) une meilleure compréhension des lacunes que présentent les mécanismes et accords existants, y compris leur portée et les mécanismes et accords qui fonctionnent bien ; b) une meilleure compréhension des défis auxquels font face les programmes et organismes existants ; c) l'étude des modalités d'une expansion éventuelle des plateformes existantes, telles que le Programme d'action mondial et le Partenariat mondial sur les déchets marins, ou de la mise en place de nouvelles structures, si besoin ; d) la précision des besoins en matière de coordination mondiale ; e) la définition des créneaux pour la prise de mesures à court, moyen et long terme ; et f) l'analyse des moyens par lesquels des données de meilleure qualité tirées de la surveillance des déchets et plastiques dans le milieu marin pourraient éclairer les processus et les interventions en amont. Le Groupe d'experts a estimé que l'examen de ces questions l'aiderait à avancer dans la recherche de solutions pour la réalisation de l'objectif global d'élimination à long terme du déversement de déchets et de plastiques dans les océans, conformément à la résolution 3/7 de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement.
