La politique intégrée des produits : état des lieux

Les traités de Maastricht puis d'Amsterdam ont consacré le principe d'intégration. La Commission s'emploie à le mettre en œuvre en l'étendant aujourd'hui aux produits. La difficulté : concilier normes et directives. Illustration à travers les équipements électriques et électroniques en fin de vie.

par Caroline London
Avocat à la Cour, docteur en droit, maître de conférences associé à l'Université d'Artois

Beaucoup d'encre a déjà coulé sur la mise en place de la politique intégrée des produits (PIP, à laquelle il est souvent fait référence en utilisant son acronyme en langue anglaise, « IPP », « *Integrated Product Policy* ») tout d'abord dans les pays nordiques puis dans l'Union européenne. Plusieurs articles y ont été consacrés dans cette revue [1]. Pour notre part, notre objectif est de faire le point sur trois aspects : comment se situe le débat dans le cadre du développement général de la politique de l'environnement ? où en sont les discussions qui se déroulent au niveau communautaire, avec le livre vert sur ce thème, présenté par la Commission le 7 février dernier [2] ? qu'en est-il des discussions sur le projet de directive sur les équipements électriques et électroniques en fin de vie et comment, le cas échéant, cette initiative de l'exécutif communautaire répond-elle de manière préventive aux exigences de la PIP ?

La PIP et le principe d'intégration

Sur le plan formel, c'est avec le cinquième programme d'action qu'apparaît comme priorité l'intégration de l'environ-

nement dans les autres politiques. Le traité de Maastricht l'inscrit dans le traité à l'article 130 R 2, dans le titre consacré à l'environnement. Le traité d'Amsterdam remonte beaucoup plus en amont dans les dispositions générales cette intégration obligatoire de l'environnement. En effet, l'article 6 du traité CE (ex-article 3 C) dispose :

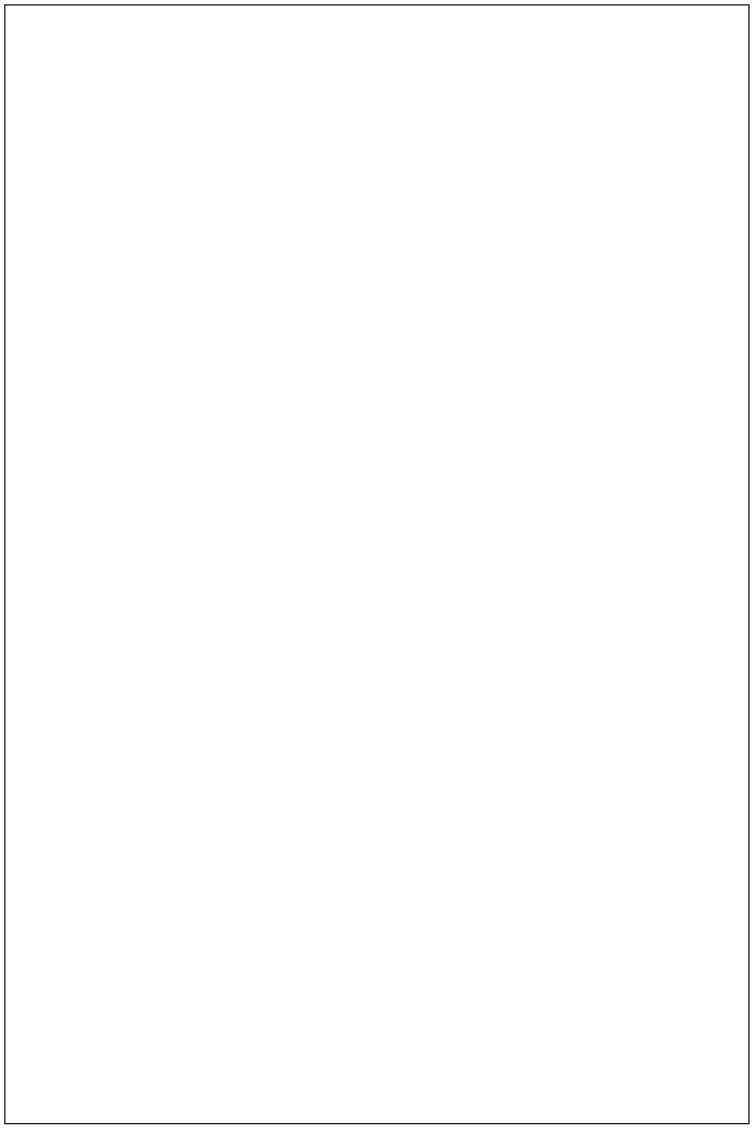
« les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »

Il est à noter que le concept même de développement durable fait enfin son apparition en bonne et due forme dans le texte du traité CE.

Sur le plan du travail des institutions, le coup d'envoi réel de cette politique d'intégration remonte au Sommet de Luxembourg, en décembre 1997. Ce thème fut ensuite repris au Sommet de Cardiff, en juin 1998, qui vit la Commission présenter une stratégie en ce sens intitulée « Partenariat pour l'intégration ».

Dans cette communication, la Commission soulignait, à juste titre, que la réglementation classique environnementale ne serait pas suffisante pour réduire, si ce n'est résoudre, les problèmes environnementaux existants. Ceux-ci résultent, en effet, de pratiques actuelles dans des secteurs tels que l'énergie, les transports, l'agriculture et l'industrie. L'objectif principal de cette stratégie est donc de rompre avec les modes décisionnels traditionnels, qui sont de nature sectorielle.

La Commission précise par ailleurs que, contrairement à certaines idées reçues, le défi du développement durable n'est pas purement environnemental; il allie, au contraire, le



Henri-Cartier Bresson/Magnum photos

Des systèmes de consignes sont réapparus aux Etats-Unis et en Europe du Nord, que ce soit pour les emballages ou pour des produits plus encombrants comme les voitures. L'important est de déterminer le montant adéquat des consignes pour persuader tant les consommateurs que les industriels de leur pertinence.

développement socio-économique à la protection de l'environnement. Or, le modèle actuel de développement économique suscite trop souvent des conflits avec la protection de l'environnement. C'est donc au niveau de ces politiques qu'il convient d'intervenir pour arrêter tant la dégradation de l'environnement que l'épuisement des ressources naturelles et promouvoir ce « développement économique durable ».

Dans son Livre vert, la Commission rappelle que la PIP « est une approche visant à réduire l'impact environnemental du cycle de vie des produits », depuis l'extraction des matières premières jusqu'à la gestion *in fine* des déchets qui ont été générés.

Jusqu'à une date récente cependant, cette notion d'intégration visait les secteurs d'activité ou les entreprises. Sur ce dernier point il convient de faire référence à la directive sur la prévention et la gestion intégrée de la pollution (IPPC : prévention et contrôle intégrés des pollutions industrielles). Les produits en tant que tels n'étaient pas expressément visés. Désormais, la Commission tend à étendre ce concept à l'utilisation efficace des ressources. Elle en arrive ainsi à la politique intégrée des produits (PIP) à laquelle elle fait référence dans le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement intitulé « E*nvironnement* 2010 : *notre avenir, notre choix* » [3]. Cette nouvelle politique se situe en amont de la production, au niveau de la conception des produits, et sa mise en œuvre pourra, le cas échéant, être « récompensée » : en droit communautaire, par l'attribution d'un label écologique [4] dans le cadre du règlement (CE) n° 880/92 du Conseil en date du 23 mars 1992 et concernant un système communautaire d'attribution du label écologique tel que révisé et remplacé par le règlement (CE) n° 1980/2000 du 17 juillet 2000 [5] ou, en France, d'une norme NF-Environnement.

Pour mieux préciser comment elle entendait promouvoir cette politique intégrée des produits, la Commission a adopté, le 7 février dernier, un Livre vert sur ce thème [6].

La mise en œuvre de la politique intégrée des produits

Dans son Livre vert, la Commission rappelle que la PIP « *est une approche visant à réduire l'impact environnemental du cycle de vie des produits* », depuis l'extraction des matières premières jusqu'à la gestion *in fine* des déchets qui ont été générés.

Trois points particuliers méritent quelques développements dans la mesure où ils semblent aller plus loin que les propositions et textes sur l'éco-conception et la labellisation qui feront l'objet de débats plus techniques que juridiques :

✔ l'utilisation d'instruments économiques – fiscalité et aides notamment – pour assurer la promotion des produits écologiques ;

✔ les liens entre la PIP et les directives « nouvelle approche » ; et

✔ les relations entre la politique environnementale intégrée de l'entreprise et la politique intégrée des produits.

Cette approche de la PIP pourra sembler réductrice mais l'objectif est de la relier avec les autres instruments existants ou en discussion pour assurer une meilleure prise en compte de l'environnement par les entreprises, les consommateurs et les pouvoirs publics qui, dans leurs choix, devraient eux-mêmes être plus « engagés ».

Les instruments économiques

L'utilisation des instruments économiques a été fréquem-

ment évoquée au cours des dernières années. L'initiative du gouvernement Jospin en faveur d'une réforme de la fiscalité environnementale en a été un premier témoin. Elle a conduit à la mise en place de la taxe générale sur les activités polluantes. Les négociations sur le Protocole de Kyoto ont mis en avant un autre instrument économique, encore jamais utilisé en droit positif interne, les permis négociables.

Le Livre vert penche en faveur de ces instruments flexibles (taxes, permis) dont la réévaluation peut être relativement simple et qui peuvent réellement servir d'incitation aux divers acteurs économiques.

Ces instruments économiques sont utilisés pour assurer une meilleure internalisation des coûts environnementaux et donc une meilleure application du principe pollueur-payeur sur lequel repose, notamment, la politique communautaire dans le domaine de l'environnement. Il n'est donc pas surprenant que le Livre vert évoque le recours possible à ceux-ci pour faire en sorte que les consommateurs se dirigent vers les produits conçus de manière à respecter l'environnement.

Une des suggestions proposées serait d'appliquer un taux d'imposition réduit aux produits revêtus d'un label écologique. Un taux de TVA différencié serait alors appliqué selon les performances environnementales des produits. Une des solutions mises en œuvre en Belgique a consisté à introduire une taxe sur les produits jetables dont ont été exonérés les producteurs s'ils parvenaient à démontrer la recyclabilité desdits produits.

Rappelons également les systèmes de consignes qui sont réapparus aux Etats-Unis et en Europe du Nord, que ce soit pour les emballages ou pour des produits plus encombrants comme les voitures. L'important dans ce cas est de déterminer le montant adéquat des consignes pour persuader tant les consommateurs que les industriels de leur pertinence.

Le Livre vert penche en faveur de ces instruments flexibles dont la réévaluation peut être relativement simple et qui peuvent réellement servir d'incitation aux divers acteurs économiques.

Outre la fiscalité ou les permis, les subventions ou aides nationales, pour autant qu'elles respectent le cadre fixé par les autorités communautaires en matière de droit de la concurrence, sont un domaine à exploiter.

Des liens sont également à établir entre cette nouvelle politique et le programme Life qui est, au niveau communautaire, le seul instrument financier susceptible de financer des projets dans le domaine de l'environnement. Dans le cadre de la troisième étape, Life III, des possibilités sont expressément offertes aux industriels pour la mise au point de techniques et de méthodes innovantes intégrées. Les projets de démonstration dans le domaine de la conception écologique des produits, l'éco-efficacité et les produits financiers verts font partie des projets susceptibles de recevoir des financements.

Enfin, pour la Commission, une telle démarche s'inscrit dans le cadre de la stratégie communautaire en matière de déchets, telle que revisitée en 1997, et qui prévoyait que les producteurs étaient au premier chef responsables des flux de déchets qu'ils généraient. Il est donc également intéressant de constater, qu'avec cette politique intégrée des produits, la Commission poursuit la même voie que celle tracée en adoptant le Livre blanc sur la responsabilité environnementale, le 14 mars 2000, il y a plus d'un an déjà.

Directives « nouvelle approche »

La Commission, dans son Livre vert, fait référence à la

normalisation et, plus particulièrement, aux directives qualifiées de « nouvelle approche ». En effet, sur quelque cinq mille normes européennes existant à ce jour pour les produits, certaines prennent le relais de la réglementation.

Comment s'articulent les normes avec ce type particulier de directives ?

Au préalable, il convient de souligner que cette approche est une construction totalement empirique des institutions communautaires. Elle n'est en rien consacrée aux termes du traité CE. Le Conseil avait instauré cette pratique aux termes d'une Résolution du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation [7] dans laquelle il avait précisé comment devait fonctionner cette nouvelle approche et la répartition des compétences entre les institutions communautaires et les organismes de normalisation :

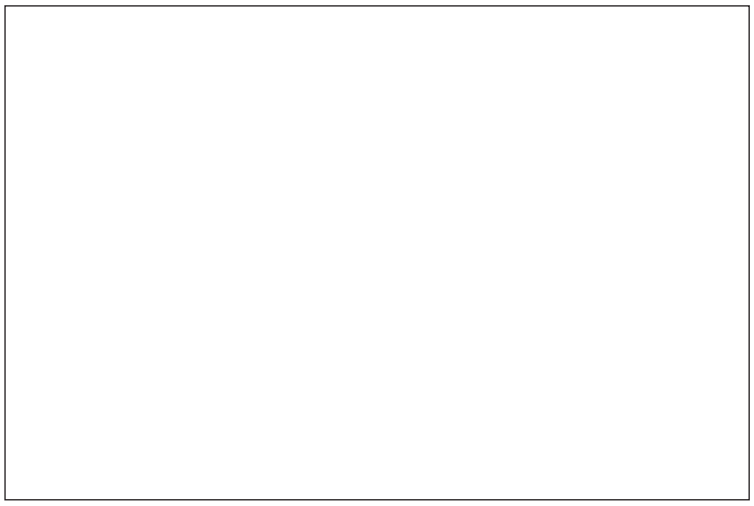
✔ « *L'harmonisation législative est limitée à l'adoption, par des directives fondées sur l'article* 100 *du traité* CEE, *des exigences essentielles de sécurité* (*ou d'autres exigences d'intérêt collectif*) *auxquelles doivent correspondre les produits mis sur le marché, et qui, de ce fait, doivent bénéficier de la libre circulation.*

✔ *Aux organismes compétents en matière de normalisation est confiée la tâche, en tenant compte de l'état de la technologie, d'élaborer des spécifications techniques dont les professionnels ont besoin pour produire et mettre sur le marché des produits conformes aux exigences essentielles fixées par les directives.* »

L'idée promue par la Commission aux termes de son Livre vert sur la PIP est donc de faire en sorte que les exigences environnementales soient « intégrées » dans la démarche suivie par le Comité Européen de Normalisation (CEN) lorsqu'il procède à la mise au point d'une norme technique. Cette proposition fait écho à la nécessaire analyse d'impact environnemental désormais requise pour tous les textes proposés par les différentes directions générales, quel que soit le domaine abordé (agriculture, transport, énergie, industrie, marché intérieur…).

Il est intéressant de constater, qu'avec cette politique intégrée des produits, la Commission poursuit la même voie que celle tracée en adoptant le Livre blanc sur la responsabilité environnementale, il y a plus d'un an déjà.

En pratique, dans le cadre de la « nouvelle approche », la Commission donne un mandat au CEN. Une fois le document établi, il est présenté par le CEN à la Commission. Si le document est accepté, sa référence est publiée au journal officiel des Communautés européennes ; la norme est ensuite reprise dans les collections nationales et sa référence est publiée au journal officiel national. Il appartient alors à l'organisme de normalisation national, en l'occurrence l'Afnor en France, d'en faire assurer le respect.



Pierre Gleizes /Rea

Sur le fond toutefois, l'initiative de la DG Entreprise *qui vise la limitation de l'utilisation de certaines substances dans les produits électriques et électroniques soulève une question importante : ce type de directive est-il adapté dans le domaine de la protection de l'environnement ?*

L'intégration de considérations environnementales dans cette démarche peut avoir une incidence considérable sur la conception des produits et, plutôt que d'imposer par des directives « ordinaires » de nouvelles exigences, la Commission peut, en effet, avoir recours à cette « nouvelle approche » pour une conception des produits plus respectueuse de l'environnement. L'avantage que présente la normalisation est que les textes qui en résultent sont issus du consensus, produits par les industriels pour les industriels, ce qui constitue sans aucun doute un atout, à condition, certes, que la présomption de conformité avec la législation applicable qui s'attache à leur respect contienne toutes les mesures de sauvegarde nécessaires en ce qui concerne la protection de l'environnement.

Il est à noter que cette prise de position de la Commission dans ce contexte ne fait que rappeler les engagements qui ont été souscrits depuis le Sommet européen de Cardiff, en 1997. Toutefois, sur un plan concret, la seule directive qui s'inspire de cette nouvelle approche est celle n° 94/62/CE concernant les emballages et déchets d'emballages [8], ce qui constitue un bilan relativement faible sur le point de l'intégration dans la politique du marché intérieur. Certes, cette démarche est d'ores et déjà au programme de la Commission puisque dans ce domaine spécifique, mais la première considération énoncée est l'intégration des considérations environnementales dans la normalisation [9].

Politique intégrée des produits et systèmes de management environnemental

L'évocation des normes ne peut se faire sans évoquer les démarches normative et réglementaire dans le cadre de la politique environnementale de l'entreprise.

En effet, avant de se pencher sur l'éco-conception des produits, le Conseil avait, dès 1993, adopté un règlement sur la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit. Ce règlement du CE n° 1836/93 du 29 juin 1993 [10] a été abrogé par le règlement n° 761/2001 du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) [11], à compter de la date d'entrée en vigueur de ce dernier, soit le 27 avril 2001.

La structure de base des deux textes reste, pour l'essentiel, la même. Il s'agit, pour l'entreprise, de mettre en place une politique environnementale qui doit constituer également un engagement de progrès en ce qui concerne l'impact de l'activité sur l'environnement, d'adopter des objectifs environnementaux et de procéder de manière régulière à un audit. Par ailleurs, l'entreprise doit élaborer une déclaration environnementale qui devra faire l'objet d'une validation par un vérificateur indépendant . Si l'on fait un parallèle avec le droit des sociétés, l'auditeur environnemental s'apparenterait à l'expert comptable et le vérificateur au commissaire aux comptes.

Le nouveau règlement a été adopté en fonction de l'expérience ; il étend le champ d'application du texte. En effet, le règlement dans sa première version visait exclusivement le secteur industriel. Sont désormais concernées les « organisations », terme défini à l'article 2, alinéa s, de la manière suivante :

« une compagnie, une société, une firme, une entreprise, une autorité ou une institution ou une partie ou une combinaison de celles-ci, ayant ou non la personnalité juridique, de droit public ou privé, qui a sa propre structure fonctionnelle et administrative. Le secteur public peut donc désormais entreprendre une telle démarche de certification. »

Ainsi, les organismes du secteur public peuvent désormais s'engager dans une démarche communautaire de certification environnementale.
La norme Iso 14001 fait désormais l'objet d'une reconnaissance explicite en tant que système de management environnemental requis aux termes du règlement. En effet, depuis la date d'adoption du règlement, la norme Iso 14001 a été adoptée par l'ISO (« International Standards Organisation »). Cette norme a le même objectif que le règlement mais son ambition est moindre puisqu'elle n'inclut pas la partie déclaration environnementale et validation par le vérificateur indépendant. Toutefois, les entreprises qui, dans un premier temps, auront opté pour cette solution pourront compléter la démarche sans avoir à refaire toutes les étapes, en réalité communes, entre la norme et le règlement. Cette passerelle était incidemment prévue dès l'origine aux termes de l'article 12 du règlement de 1993.
Les organisations participant à l'EMAS pourront bénéficier d'un logo spécifique qui est reproduit en Annexe IV du règlement. Cette décision permet aux organisations d'avoir une plus grande visibilité auprès des tiers et remplace donc la déclaration de participation antérieurement mise en place en 1993.
Par ailleurs, le règlement, dans sa nouvelle version, insiste encore davantage sur la nécessaire participation du personnel dans une telle approche.
Enfin, le rôle de la déclaration environnementale est accru afin d'assurer une meilleure transparence et la crédibilité des organisations qui mettent en œuvre un système de management environnemental.
Il est ainsi indéniable que des passerelles doivent être prévues entre la démarche éco-audit ou EMAS et la politique intégrée des produits. En fait, cette nouvelle approche pourrait compléter la démarche qualité mise au point par l'ISO, notamment dans la série des normes 9000.

Un exemple potentiel de la politique intégrée des produits :

les propositions de directive sur les équipements électriques et électroniques en fin de vie

Le 14 septembre 2000, le Conseil a consulté le Comité Economique et Social sur deux propositions de directive, l'une présentée par la direction générale environnement et l'autre par celle en charge des entreprises. Le premier projet vise les déchets d'équipements électriques et électroniques en fin de vie, le second la limitation de l'utilisation de certaines substances dans ces équipements. Il est à noter, qu'à ce jour, aucun des deux textes n'a fait l'objet d'une publication au journal officiel des Communautés européennes.
L'objectif de la Commission, lors de la présentation de ces deux textes au Conseil, était de promouvoir une politique de ce type de produits du berceau à la tombe. Tandis que la directive proposée par la DG environnement et fondée sur l'article 175 du traité CE (environnement) s'inscrit dans la mouvance de la réduction intégrée des déchets en application de la réglementation communautaire et la nouvelle stratégie adoptée en 1997 sur la gestion des déchets, la seconde, fondée sur l'article 95 (rapprochement des législations), correspond davantage à une directive « nouvelle approche ». Seules les exigences essentielles seraient alors couvertes, le détail du texte étant renvoyé au Cenelec (Comité européen de normalisation électrotechnique).
L'intérêt principal de ce projet par rapport aux directives « nouvelle approche » d'ores et déjà adoptées est que les précédentes concernaient l'hy-

giène et la sécurité (ainsi, par exemple, la directive sur le rapprochement des législations relatives à la sécurité des jouets ou, dans un domaine différent, aux bateaux de plaisance) alors que celle en discussion vise expressément l'environnement.

Dans ce contexte, la Commission mandaterait le Cenelec, en application de ce texte, pour établir des normes européennes harmonisées. Les fabricants les utilisant bénéficieraient d'une présomption de conformité avec le projet de directive. En d'autres termes, le respect de ces normes aux dires des fabricants rendrait inutile toute autre démarche.

Les produits respectant les dispositions du texte circuleront librement dans l'Union européenne. Toutefois, l'article 10 prévoit des mesures de sauvegarde qui pourront être adoptées par les Etats membres pour des raisons tenant à la sauvegarde de l'environnement. Dans un tel cas, l'Etat membre en cause informera la Commission et les autres Etats membres des raisons ayant motivé la restriction à la libre circulation des produits ainsi que de l'évolution de la procédure.

Dans le projet de directive sur les substances dangereuses contenues dans les EEE en fin de vie, l'article 4 prévoit le boycott de certaines d'entre elles. En effet, à compter du 1er janvier 2008, le plomb, le mercure et le cadmium notamment ne devront plus être utilisés à quelques exceptions près.

La Commission, dans son Livre vert sur la PIP, fait référence aux directives en préparation sur les produits électriques et électroniques en fin de vie qui ont « *pour objet d'assurer une amélioration progressive et durable de la situation en ce qui concerne l'incidence globale des produits et la consommation des ressources* ». Ces propositions de texte doivent pouvoir permettre de promouvoir l'éco-conception des produits.

Les parlementaires européens pourraient être opposés à une initiative promouvant une directive « nouvelle approche » puisqu'ils n'ont aucun droit de regard sur l'élaboration des normes.

Sur le fond toutefois, cette initiative de la DG Entreprise soulève une question importante : ce type de directive est-il adapté dans le domaine de la protection de l'environnement ?

La « nouvelle approche » avait été instaurée pour établir, pour certains produits techniques, des exigences relatives à la santé et à la sécurité qui n'ont pas, en règle générale, autant d'incidence politique que la réglementation environnementale.

Ceci pose directement le problème de la légitimité du Cenelec : celui-ci est-il l'instance appropriée pour l'élaboration d'une normalisation environnementale se substituant, en partie, à la réglementation ? Il est reconnu que les organismes de normalisation – ISO, Afnor, DIN, CEN, Cenelec ou autres – sont des organismes privés avec une présence industrielle très forte. Les normes sont des textes élaborés par des industriels pour des industriels.

Les organisations non gouvernementales, et notamment celles pour la protection de l'environnement, n'y ont guère de place. Certes, le Cenelec a des accords avec des environnementalistes pour qu'ils contribuent à l'élaboration des normes mais le vote qui les entérine est réservé à ses membres. Le Parlement européen et les Etats membres n'ont pas davantage de poids dans la procédure.

Bien entendu, il appartient à la Commission de rédiger le mandat conférant pouvoir au Cenelec mais le Conseil et le Parlement européen n'auront guère voix au chapitre.

Que peut-on attendre, dans un tel contexte, du Conseil et du Parlement européen ?

Le Conseil tout d'abord : relevant qu'aucun des quinze Etats

membres ne dispose de réglementation sur les EEE, il sera vraisemblablement tenté d'adopter une telle initiative.

En ce qui concerne le Parlement européen, la réponse doit être plus nuancée. Les parlementaires européens sont en général favorables à une réglementation environnementale, notamment en l'absence, dans un secteur donné, de règles existantes. En revanche, ils pourraient être opposés à une initiative promouvant une directive « nouvelle approche » puisqu'ils n'ont aucun droit de regard sur l'élaboration des normes.

Sous couvert de faire progresser l'intégration, ne va-t-on pas lâcher du lest au profit d'organismes de normalisation dont les compétences en matière d'environnement restent à prouver ?

A plusieurs reprises déjà, le Parlement européen a critiqué l'adoption des normes techniques par des comités de représentants des Etats membres sans participation des parlementaires. En effet, ces comités sont composés de représentants officiels des Etats à la différence des organismes de normalisation comme le Cenelec.

Certes, le Parlement européen ne dispose pas, bien souvent, des compétences techniques nécessaires pour prendre position rapidement au cours de ces débats. Toutefois, dans un domaine aussi sensible que celui de l'environnement, il est vraisemblable qu'il dénoncera le déficit démocratique de l'adoption des normes. Dans le même ordre d'idée, il ne manquera pas de relever que l'adoption d'une telle directive « nouvelle approche » dans un secteur sensible pourrait constituer un précédent dangereux.

Ainsi, sur le fond, la PIP ne peut que susciter l'adhésion de la majeure partie des acteurs économiques : elle s'inscrit dans le droit fil du principe d'intégration, consacré par la déclaration de Rio en 1992 et par le traité de Rome dès 1993. Toutefois, la proposition de directive sur la limitation de l'utilisation des substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques cristallise bien le débat qui porte sur la politique intégrée des produits. Sous couvert de faire progresser l'intégration, ne va-t-on pas lâcher du lest au profit d'organismes de normalisation dont les compétences en matière d'environnement restent à prouver ? Il illustre également les difficultés que soulève une réelle éco-conception des produits qui, à ce jour encore, va devoir passer par une limitation de l'utilisation des substances dangereuses, démarche accueillie de façon fort mitigée par les industriels qui doivent pouvoir adapter leurs modes de production.

Bibliographie

[1] Voir notamment, Alain Strebelle : « La politique intégrée des produits, historique et état des lieux », Annales des Mines, *Responsabilité & Environnement*, juillet 2000.

[2] COM (2001) 68 final.

[3] COM (2001) 31 final, 24 janvier 2001.

[4] JOCE n° L 99, 11 avril 1992, p. 1.

[5] JOCE n° L 237, 21 septembre 2000, p.1.

[6] COM (2001) 68 final.

[7] JOCE n° C 136, 4 juin 1985.

[8] JOCE n° L 365 du 31/12/1994, pp.0010-0023

[9] « De Cardiff à Helsinki et au-delà », Rapport au Conseil européen sur l'intégration des considérations relatives à l'environnement et au développement durable dans les politiques communautaires, SEC (1999) 1941 final, 24 novembre 1999

[10] JOCE n° L 168, 10 juillet 1993, p;1

[11] JOCE , n° L 114, 24 avril 2001, p.1