

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.12.2009
COM(2009)693 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

sur l'état d'avancement de la politique intégrée des produits

SEC(2009)1707

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

sur l'état d'avancement de la politique intégrée des produits

1. INTRODUCTION

Le 18 juin 2003, la Commission a adopté sa communication «Politique intégrée des produits – développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie»¹. Le présent rapport résume l'état d'avancement de cette politique. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne ce rapport présente une analyse plus détaillée.

Le concept de la politique intégrée des produits (PIP) vise à définir une action cohérente en faveur de produits plus écologiques qui combinent une plus faible incidence environnementale et un meilleur service aux consommateurs, en recourant aux instruments d'action les plus appropriés et en y associant les parties intéressées. Il recommande d'améliorer constamment la production et la conception des produits et de promouvoir leur adoption auprès des consommateurs.

Le concept de la PIP se fonde sur les observations suivantes:

- La production et l'utilisation de biens et de services (c'est-à-dire des produits) sont à l'origine de la plupart des incidences négatives globales sur l'environnement. La situation s'aggrave en raison des quantités toujours croissantes de produits consommés dans l'UE et dans le monde.
- Les pressions et les incidences des produits sur l'environnement ont lieu à différentes étapes de leur cycle de vie (le long de la chaîne de production, au cours de la phase d'utilisation, lors de l'élimination des produits en fin de vie). Des actions correctives doivent être élaborées de manière à empêcher que la charge environnementale soit déplacée vers d'autres étapes du cycle de vie ou vers d'autres zones géographiques.
- Un seul et unique instrument d'action ne suffira pas à prendre en compte la grande variété de produits et d'incidences. En procédant au cas par cas, l'instrument ou la combinaison d'instruments d'action appropriés doivent être choisis et mis en œuvre de façon coordonnée, en recouvrant souvent plusieurs domaines d'action (par exemple, celui de la législation en matière de conception des produits, des plafonds des émissions, de l'étiquetage, des mesures fiscales, des engagements volontaires des entreprises, etc.). Pour une utilisation optimale de ces instruments, il est nécessaire d'associer de nombreuses et diverses parties intéressées, comprenant les décideurs politiques, les entreprises et les consommateurs.

¹ COM(2003) 302.

La communication relative à la PIP de 2003 a été précédée d'études préliminaires réalisées en 1998 et du livre vert sur la PIP² en 2001. La communication a élaboré l'objectif de la PIP et a établi cinq «principes»: 1) une réflexion axée sur le cycle de vie; 2) un travail à réaliser avec le marché; 3) une large participation des parties intéressées; 4) l'amélioration permanente des produits; 5) l'usage coordonné des instruments d'action. La PIP devait être mise en œuvre au moyen de trois actions stratégiques:

- **Contribuer** à des actions de vaste portée, telles que la stratégie de l'UE pour un développement durable³, le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement⁴ et l'ensemble de programmes décennaux pour passer à des modèles de consommation et de production durables⁵.
- **Compléter** les politiques de produits existantes en fournissant un cadre dans lequel il sera possible d'envisager les problèmes environnementaux en tenant compte du cycle de vie des produits.
- **Renforcer** la coordination et la cohérence des instruments d'action portant sur l'environnement.

En conséquence, la PIP s'abstient généralement de prendre des mesures concrètes pour des produits spécifiques⁶ et préfère fournir, à de nombreux acteurs différents, le cadre conceptuel, des conseils et des instruments destinés à soutenir un large éventail d'actions. La communication a mis en évidence les domaines d'action possibles et a suggéré de donner des responsabilités aux principaux groupes de personnes intéressées.

Les ministres du conseil «Environnement»⁷ ont accueilli favorablement cette initiative et soutenu «...l'intention (de la Commission) d'encourager les acteurs concernés à assortir leurs politiques d'objectifs visant à réduire les incidences de tous les produits sur l'environnement, en vue d'une amélioration continue des produits et des services...».

Depuis lors, le concept et les instruments de la PIP ont été mis en pratique à tous les niveaux d'action, avec la participation des entreprises et d'autres parties prenantes, selon des degrés divers.

2. ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE

Aujourd'hui, les principes de la PIP font partie intégrante de nombreuses initiatives et les résultats de la recherche, tout comme la mise au point d'instruments tels que définis dans la communication, sont largement utilisés. Cependant, ces initiatives contiennent rarement des références explicites à la PIP. L'adoption de l'approche de la PIP doit donc être évaluée en se fondant sur le contenu des actions plutôt que sur des références explicites. En outre, le souci

² COM(2001) 68.

³ Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable du 9 juin 2006 n° 10117/06.

⁴ COM(2001) 31.

⁵ Voir http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml

⁶ Deux projets pilotes ont cependant été réalisés pour vérifier la validité de l'approche et acquérir de l'expérience lors de sa mise en œuvre. On a choisi des téléphones portables et des chaises de jardin en bois tropical, sans préjudice de l'importance des incidences environnementales des produits choisis, ni des degrés d'amélioration escomptés. Voir <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

⁷ Conclusions du Conseil du 12 novembre 2003 sur la politique intégrée des produits.

d'une plus grande cohérence des politiques de produits depuis leur mise en œuvre a fortement augmenté et fait partie du programme «Mieux légiférer»⁸. Les principes de la PIP ont effectivement été intégrés avec succès dans le cadre général du **plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable (CPD/PID)** avec le **plan d'action CPD/PID 2008**⁹, englobant et poursuivant le processus initié avec la communication sur la PIP.

Pour les années à venir, il convient de compléter l'intégration des deux processus et de considérer la PIP comme un élément important du programme CPD/PID.

2.1. EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE DE LA PIP AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Plusieurs initiatives d'actions mises en œuvre après la communication sur la PIP traduisent l'approche de la PIP en faveur de produits plus écologiques qui tiennent compte de l'ensemble du cycle de vie.

Le **plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable (CPD/PID)** combine les instruments de la PIP pour en faire un ensemble cohérent de mesures en faveur de produits plus écologiques et de schémas de consommation plus intelligents. Il s'agit donc d'une contribution majeure à la mise en œuvre d'instruments de la PIP au niveau communautaire comprenant entre autres: une législation visant à **l'amélioration permanente de la conception des produits**, combinée à de nouveaux systèmes d'**étiquetage** pour répondre à la demande du consommateur de produits hautement performants du point de vue de l'environnement, un cadre régissant les **marchés publics «verts»** de biens et de services, et le recours à des incitations financières pour encourager l'adoption de ces produits. Par ailleurs, le **«forum de la distribution»** établi sous le plan d'action CPD/PID met en œuvre l'instrument de la PIP relatif à **l'écologisation des achats des entreprises** et garantit la coopération entre les différentes parties intéressées afin de mieux informer les consommateurs sur le développement durable¹⁰.

La **directive relative à l'écoconception de produits consommateurs d'énergie** était une transposition directe des principes de la PIP dans la législation relative à la conception des produits. Sa portée a été élargie en 2009 à davantage de groupes de produits (produits liés à l'énergie) dans le cadre du plan d'action CPD/PID.¹¹

La nouvelle **directive-cadre sur les déchets**¹² rend plusieurs éléments de la PIP juridiquement contraignants, notamment l'exigence selon laquelle la politique en matière de déchets doit, lors de l'élaboration de mesures, prendre en considération l'ensemble du cycle de vie des matériaux. La réflexion axée sur le cycle de vie a aussi inspiré une disposition de la **directive relative aux piles**¹³ selon laquelle il est permis de remplacer le recyclage des piles

⁸ COM(2005) 97.

⁹ COM(2008) 397.

¹⁰ Étant donné l'importance du rôle d'intermédiaire entre les producteurs et les consommateurs revêtu par les détaillants, ceux-ci devront, en collaboration avec les producteurs, garantir un étiquetage approprié et des informations sur les produits, de manière à favoriser l'orientation vers des produits plus durables. Les informations environnementales présentées doivent être compréhensibles, dépourvues d'ambiguïté et doivent éviter d'être trompeuses ou induire les consommateurs en erreur.

¹¹ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

¹² Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets.

¹³ Directive 2008/12/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs.

par leur élimination, uniquement si cela présente un intérêt environnemental qui tient compte de l'ensemble du cycle de vie.

Les **stratégies thématiques** sur l'utilisation durable des ressources naturelles¹⁴ et sur la prévention et le recyclage des déchets¹⁵ ont intégré la réflexion axée sur le cycle de vie et la nécessité d'une amélioration permanente, ainsi que le principe qui consiste à travailler avec le marché. L'appel lancé par la stratégie sur les déchets en faveur du développement de marchés du recyclage dans l'UE en est un exemple.

Immédiatement après l'adoption de la communication sur la PIP, la Commission a commencé à mettre en place la **plate-forme européenne sur l'évaluation du cycle de vie (LCA)**, un système de référence européen pour les données relatives au cycle de vie (ELCD) et à rédiger un manuel LCA. Des travaux relatifs aux lignes directrices spécifiques pour l'application de la réflexion axée sur le cycle de vie sont en cours dans divers domaines d'action spécifiques qui incluent l'ensemble de la sphère internationale. Deux **projets pilotes** volontaires ont par ailleurs exploré les aspects pratiques du concept de la PIP, notamment la réflexion axée sur le cycle de vie¹⁶, et ont abouti à des engagements volontaires des entreprises à cet égard.

Pour aboutir à des **actions ciblées**, la Commission a évalué quels sont les produits ayant la plus grande incidence sur l'environnement et quelles sont les options qui permettraient de les améliorer¹⁷. Les actions axées sur le logement, le transport et les produits alimentaires sont réalisées, entre autres, dans le cadre de la **table ronde CPD sur l'alimentation en Europe**, récemment instituée (2009)¹⁸ et du site internet BUILD-UP¹⁹.

L'initiative relative au **marché pilote de recyclage** vise à stimuler la demande de produits à base de matériaux recyclés qui présentent un avantage environnemental du point de vue du cycle de vie. Le **marché pilote de bioproduits** vise à promouvoir le développement de produits durables à partir de matériaux bruts renouvelables, par ex. des bioproduits chimiques et bioplastiques²⁰.

Les sixième et septième programmes-cadres de recherche ont financé un certain nombre de projets de recherche visant à mettre en œuvre les actions de la PIP, notamment dans les domaines de l'amélioration de la méthodologie d'évaluation du cycle de vie, de la conception

¹⁴ COM(2005) 670.

¹⁵ COM(2005) 666.

¹⁶ Voir <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

¹⁷ Voir: http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/sustainable_development/susproc.cfm

¹⁸ La table ronde SCP sur l'alimentation en Europe est un processus associant l'ensemble des parties intéressées qui vise à: i) déterminer des méthodologies d'évaluation environnementale scientifiquement fiables et uniformes des produits alimentaires et des boissons tout au long de l'ensemble du cycle de vie des produits; ii) déterminer les outils de communication adaptés aux consommateurs et autres parties intéressées; iii) promouvoir l'amélioration environnementale permanente des produits alimentaires et des boissons tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

¹⁹ Sur le site Build-up, les professionnels de la construction, les autorités locales et les occupants des bâtiments peuvent partager leur expérience sur la manière de réduire la consommation en énergie, voir <http://www.buildup.eu/>. La Commission européenne a également établi une action concertée avec les représentants des États membres visant à échanger les meilleures pratiques dans la mise en œuvre de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002, sur la performance énergétique des bâtiments. JO L 1/65 du 4.1.2003).

²⁰ COM(2007) 860.

écologique, de l'écologie industrielle, de la prévention des déchets, du recyclage, du bioraffinage et de la consommation durable.

2.2. EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE DE LA PIP AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

Le concept de la PIP a été bien intégré dans les activités des États membres, souvent en relation étroite avec les activités au niveau communautaire.

Une contribution essentielle des États membres à la PIP est la transposition et la **mise en œuvre de la législation communautaire** contenant des éléments de la PIP. Parmi les exemples, citons la législation en matière de conception de produits et d'étiquetage, et **l'internalisation des coûts environnementaux** à l'aide des régimes de responsabilité des producteurs. Certains régimes d'écotaxes appliqués par différents États membres font partie des initiatives nationales visant à internaliser les coûts environnementaux.

Les États membres ont pris des mesures pour **renforcer la demande de produits meilleurs**, notamment dans le domaine des marchés publics «verts». Les actions entreprises par les sept États membres les plus performants ont contribué à porter la moyenne de l'UE à 45 % en termes de valeur du marché public «vert», permettant notamment de réduire les émissions de CO₂ de 25 %, tout en réduisant les coûts pendant toute la durée de vie de 1 %. Les Pays-Bas visent à atteindre l'objectif de 100 % de marchés publics durables du gouvernement national d'ici à 2010.

De nombreux États membres visent à atteindre **l'objectif d'une meilleure information des consommateurs**. Outre le label écologique européen, environ la moitié d'entre eux disposent de systèmes nationaux de label écologique qui représentent, dans les cas qui ont rencontré le plus de succès, 10 000 produits labellisés dans un seul pays. **La coordination et l'intégration des actions** au niveau national ont évolué dans de nombreux domaines: l'échange régulier de points de vue et d'expériences lors des **réunions régulières de la PIP** présidées par la Commission s'ajoute à celui opéré au sein des groupes de travail interministériels dans les pays nordiques, par exemple, des instances de coordination nationales de la PIP et des départements ministériels en charge des produits et de la consommation durables (par exemple, en France et au Royaume-Uni), ou du département spécifique du gouvernement national de Bavière (en Allemagne).

Les États membres ont également mené des **actions concernant des produits spécifiques**. Le Danemark, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni ont créé des **groupes d'étude de produits** rassemblant les parties prenantes de l'ensemble du cycle de vie. La Bavière a soutenu un certain nombre de projets de conception écologique portant sur des produits spécifiques. L'Italie, le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède et la France se sont également efforcés d'obtenir auprès des entreprises des **accords volontaires** portant sur des objectifs et des actions spécifiques.

Ces initiatives sont souvent accompagnées de travaux sur les **données disponibles en matière de cycle de vie et sur leurs méthodes d'analyse**. Au moins un tiers des États membres ont mis au point des instruments et ont soutenu de manière très active la réflexion axée sur le cycle de vie; certains ont créé des centres de recherche sur l'évaluation du cycle de vie (LCA).

En ce qui concerne l'intégration de la réflexion axée sur le cycle de vie dans le fonctionnement des organisations, tous les États membres ont pris des mesures visant à

promouvoir le **système communautaire de management environnemental et d'audit EMAS**.

2.3. EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE DE LA PIP AU NIVEAU DES ENTREPRISES ET DES AUTRES PARTIES INTERESSEES

Les fédérations industrielles, les entreprises individuelles et les ONG ont coopéré avec les autorités et les chercheurs aux niveaux communautaire, national et local. La plupart des **activités concernant des produits spécifiques**, y compris les projets pilotes lancés par la Commission, ont été rendues possibles uniquement avec l'aide de la participation proactive des entreprises et des ONG. Les entreprises ont aussi joué et continuent à jouer un rôle essentiel dans la **mise à disposition des informations relatives au cycle de vie**, en participant notamment à la base de données européenne sur le cycle de vie.

La **sensibilisation à la réflexion axée sur le cycle de vie** a fortement augmenté. Les secteurs industriels recourent de plus en plus à la réflexion axée sur le cycle de vie lorsqu'ils présentent leurs approches à l'égard de la politique des produits et de la communication avec leurs clients et les autorités. L'initiative portant sur les profils écologiques de l'industrie du plastique en Europe est un exemple typique. La participation active des fédérations industrielles, dans le cadre du forum de consultation, dans l'élaboration des mesures d'exécution de la **directive relative à l'écoconception**, en est un autre. On constate également une participation croissante des entreprises aux initiatives portant sur **l'élaboration d'actions** axées sur le cycle de vie, telles que le forum de la distribution, la table ronde CPD sur l'alimentation en Europe et l'initiative BUILD-UP.

3. NOUVELLES ACTIONS POSSIBLES

Dans l'ensemble, d'importants progrès ont été réalisés dans l'UE en faveur des politiques des produits axées sur l'environnement. Néanmoins, étant donné que la PIP n'a pas de caractère définitif et qu'elle est plutôt un processus, elle laisse beaucoup de place aux nouvelles activités. Certaines options évidentes sont présentées ci-après:

Le rôle de la PIP dans les politiques nationales pourrait encore être renforcé. Certains États membres ont pris des mesures exemplaires, alors que d'autres sont toujours à la traîne. Étant donné que la PIP est un processus continu, on peut constater des progrès de degrés divers en fonction des grands changements intervenus au cours de la période considérée, comme par exemple l'élargissement de l'UE. Plusieurs nouveaux États membres ont néanmoins réalisé de bons progrès, tandis que plusieurs États membres de l'UE-15 pourraient intensifier leurs efforts.

Les **ONG environnementales, les organisations de consommateurs et les PME** estiment que la participation dans les processus de la PIP et l'application de ses instruments pourraient être davantage encouragées et facilitées. D'une manière générale, il semble qu'il faille davantage de soutien et de dialogue pour consolider la sensibilisation aux avantages environnementaux que la réflexion axée sur le cycle de vie peut apporter en réduisant globalement les incidences négatives des produits. De nombreux groupes d'étude de produits et les projets pilotes ont démontré que l'on pouvait obtenir de bons résultats en coopérant sur des cas concrets.

Comme l'a déjà indiqué la communication sur la PIP, le concept peut aussi être appliqué à l'amélioration environnementale des **produits non industriels et des services**. Des initiatives dans ce sens ont été lancées dans le cadre du plan d'action CPD/PID, telles que le forum de la distribution et la table ronde CPD sur l'alimentation européenne, mentionnés précédemment.

Les «instruments de la PIP» relatifs à la taxation et aux subventions n'ont pas encore été appliqués au niveau communautaire.

4. INITIATIVES POLITIQUES DE LA PIP AU PLAN D'ACTION CPD/PID

Le concept de la PIP a été mis au point par la Commission à un moment où d'importantes nouvelles initiatives en matière de politique environnementale ont été lancées, marquant le passage de l'action en bout de chaîne à une action préventive. Au niveau communautaire, le 6^e PAE recommandait son application à la politique en matière des ressources naturelles et des déchets. Au niveau international, le sommet de Johannesburg a attiré l'attention des décideurs politiques sur les actions portant sur les modèles de production et de consommation durables.

La PIP a été perçue comme complémentaire des politiques environnementales sectorielles portant sur les déchets, l'eau, l'air et les produits chimiques, puisqu'il était admis que de nombreux problèmes environnementaux étaient causés par des quantités et des variétés toujours plus grandes de produits et de matériaux commercialisés.

Deux ans après l'approbation de la communication sur la PIP par le Conseil, la Commission a présenté les stratégies thématiques sur les ressources naturelles et les déchets fondées, dans leurs domaines respectifs, sur les principes de la PIP. Deux années plus tard, la Commission a diffusé son document de consultation présentant un futur plan d'action CPD/PID, qu'elle a adopté l'année suivante.

Le plan d'action CPD/PID prévoit la révision de certains de ses éléments, ainsi que du plan lui-même pour 2012, pour que l'appel à des mesures concrètes de mise en œuvre des instruments de la PIP continue de constituer une priorité politique.

5. CONCLUSIONS

La PIP a pour objectif d'utiliser les instruments les mieux adaptés à l'amélioration permanente des produits. Elle est un processus dynamique et ne présente pas de caractère définitif. Elle exige un haut niveau de sensibilisation parmi les décideurs politiques et les autres parties prenantes, et une volonté de traduire cette sensibilisation en actions concrètes au quotidien.

L'approche de la PIP a largement contribué à l'élaboration de diverses politiques environnementales dans les domaines de la conception de produits, de l'utilisation des ressources naturelles et de la gestion des déchets. Les États membres, les entreprises et les autres parties intéressées ont soutenu activement sa mise en œuvre en s'engageant directement au niveau communautaire, en transposant la législation européenne et en lançant des actions et d'autres initiatives propres, fondées sur des considérations économiques.

Il est difficile, en termes d'intégration politique, de rendre compte de la mise en œuvre de la PIP étant donné que les nouvelles actions font rarement explicitement référence à la PIP. Dans l'ensemble, d'importants progrès ont néanmoins été réalisés avec l'adoption de la réflexion

axée sur le cycle de vie par les secteurs clés de l'industrie et par les décideurs politiques, avec la disponibilité de données relatives au cycle de vie et avec le consensus au sujet de la méthode. De bons progrès ont également été réalisés avec la désignation des produits ayant le potentiel d'amélioration le plus grand et des mesures à prendre afin de les améliorer.

L'information des consommateurs, la législation sur l'écoconception, la production propre et les marchés publics/achats «verts» sont aujourd'hui au centre du plan d'action CPD/PID. Le plan d'action CPD/PID fait avancer le processus initié avec la communication sur la PIP et vise à continuer à libérer les potentiels du marché afin de fournir des produits plus durables et de promouvoir une consommation plus intelligente. La révision du plan d'action, prévue pour 2012, sera une excellente occasion de réévaluer la mise en œuvre de la PIP.