



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur les grandes lignes du plan directeur fédéral *politique de produits et environnement*

- **demandé par le Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, Madame Magda Aelvoet, dans une lettre du 5 mars 2002**
- **préparé par le groupe de travail *normes de produits***
- **approuvé par l'assemblée générale du 18 juin 2002 (voir annexe 1)**

1. Contexte

- [1] Le délai pour formuler cet avis est de 3 mois. Le document présenté pour avis n'est pas le projet de plan directeur mais les grandes lignes d'un plan directeur fédéral politique de produits. Ces grandes lignes constitueront la base pour l'élaboration du projet de plan directeur. Les Services Fédéraux pour les Affaires environnementales donnent deux raisons au fait que le plan directeur soit élaboré en deux phases. Le concept d'un plan directeur pour la politique de produit est d'abord un concept relativement neuf. Par ailleurs, les deux étapes offrent la possibilité de se concerter étroitement avec les responsables politiques et les acteurs intéressés de la société. Le Conseil Fédéral du Développement Durable a donc l'occasion d'émettre son avis sur les grandes lignes du plan directeur politique des produits avant que les mesures concrètes ne soient développées.

2. Résumé des remarques du Conseil

- [2] Le Conseil trouve positif que le plan directeur soit élaboré en deux étapes, de sorte qu'il puisse être tenu compte de ses remarques. En général, le Conseil déplore que dans les grandes lignes de ce premier plan directeur, une vision sur un certain nombre de principes pour la politique de produits fasse défaut. Le Conseil aimerait être mis au courant des moyens budgétaires que les autorités fédérales affecteront aux mesures découlant du plan directeur et espère une augmentation substantielle de sorte que les moyens correspondent aux ambitions.
- [3] Le Conseil déplore que un certain nombre de catégories de produits soit exclu. Il est compréhensible que toutes les catégories ne pourront pas immédiatement être abordées, mais le plan directeur devrait avoir l'intention de développer une vision intégrée sur toutes les sortes de produits. Le Conseil pense que parmi toutes les catégories, il faut déterminer les groupes de produits prioritaires. Le plan directeur doit également indiquer quels points de vue la Belgique adoptera dans ces discussions européennes. Le Conseil est d'avis que la Belgique doit participer activement à l'élaboration d'une politique intégrée des produits européenne. Le Conseil pense qu'il est particulièrement indiqué de traiter également dans le plan directeur les services liés aux produits.
- [4] Le Conseil trouve que dans la politique intégrée des produits il faut de manière urgente accorder une attention à une approche intégrée des aspects sociaux, économiques et écologiques des produits, y compris les aspects relatifs à la sécurité et à la santé. Le Conseil est conscient que pour pouvoir tenir compte des éléments sociaux et économiques dans le cadre d'une politique intégrée des produits, il existe encore beaucoup d'incertitudes méthodologiques. C'est pourquoi le Conseil pense qu'au niveau de la recherche scientifique, il est nécessaire de mettre au point des méthodologies.



- [5] Le Conseil adhère au fait qu'un mélange d'instruments soit souhaitable. Il faudrait stimuler l'innovation qui entraîne effectivement une situation gagnante tant au niveau environnemental qu'économique et social. Concernant les instruments juridiques, le Conseil se prononce sur la normalisation.. Le CFDD souligne également la nécessité d'une transposition à temps des directives européennes, de même que le contrôle d'une mise en œuvre sérieuse de la réglementation existante de produits. Concernant les instruments économiques, le Conseil trouve que le mécanisme des prix joue un rôle important. Le CFDD soutient toujours l'idée d'une réduction du taux de TVA sur les produits plus respectueux de l'environnement. Concernant les instruments communicatifs, le Conseil trouve que les métapanel produits peuvent apporter une contribution judicieuse à une politique intégrée de produits à condition qu'un certain nombre de conditions soient remplies.
- [6] Le Conseil trouve très important que le plan directeur définitif formule des objectifs et déplore que les grandes lignes du plan directeur ne contiennent pas encore ceux-ci. Le Conseil souhaite que soit éclairci quel sera le statut du plan directeur. Le Conseil trouve que le plan directeur doit être un instrument flexible, laissant de la place à la prise d'initiatives belges s'il devait s'avérer que les initiatives européennes n'apportent pas satisfaction pour la situation belge. Il faut examiner, par groupe de produits, si l'on a besoin d'initiatives belges.

3. Bref résumé des grandes lignes du plan directeur

- [7] L'avant-propos fait référence au *plan fédéral de développement durable 2000-2003* qui indiquait qu'un plan directeur fédéral "produits" doit comprendre 6 parties¹. Le plan directeur fédéral devrait être plus large que ces 6 parties car ses rédacteurs souhaitent tenir compte du contexte européen en matière de politique intégrée de produits. Le choix d'élaborer le plan directeur en deux phases est également justifié. La politique intégrée de produits est en effet relativement neuve et une concertation avec les responsables politiques et les acteurs sociaux sur les principaux concepts et les choix stratégiques de la politique en préparation est davantage rendue possible du fait de ces deux étapes.
- [8] L'"introduction" (p. 5-7) esquisse le cadre plus large d'une politique de produits au sein de l'écosystème, du système social et du système économique. Dans le chapitre "Qu'est-ce qu'une politique (intégrée) de produits?" (p. 8-14), les concepts "politique", "produit" et "intégré" sont davantage détaillés. Le plan directeur politique de produits utilisera le cycle de politique classique: préparation, implémentation et évaluation de la stratégie. Cette politique de produits utilisera un mélange optimal d'instruments de la politique environnementale: juridiques, économiques et sociaux.
- [9] Le chapitre sur "le cadre d'une politique de produits" (p. 15-23) indique que la politique environnementale de produits doit réaliser une intégration interne avec les autres formes de politique environnementale, ainsi qu'une intégration externe avec les politiques non environnementales apparentées. Elle s'intègre, d'une part, horizontalement dans les autres politiques fédérales et, d'autre part, verticalement dans les politiques internationales, régionales et locales. Ces niveaux de politique sont à chaque fois commentés plus largement. Le chapitre suivant "Politique et structures existantes en Belgique" (p. 24-26) énumère les actions menées jusqu'à présent, tant les mesures de soutien à la politique que les mesures juridiques, économiques et socioculturelles. Le

¹ Les points d'action 137 à 143 du *plan fédéral de développement durable* annoncent 6 volets. Le premier volet reposera sur l'amélioration de la cohérence et l'application active et coordonnée des législations existantes en matière de normes de produits. Le second volet mettra en œuvre les compétences fédérales en matière d'innovation. Le troisième volet concernera la création de bases de données sur les produits. Le quatrième volet concerne la fiscalité des produits. Le cinquième volet consistera à améliorer et renforcer les systèmes de contrôle et de sanction. Le sixième volet concerne le renforcement de la coordination institutionnelle pour mettre en œuvre efficacement les volets précédents.



contexte structurel (Services Fédéraux pour les Affaires environnementales, Conférence Interministérielle de l'Environnement, Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement, CIDD, CFDD) où est élaborée la politique de produits est également décrit.

- [10] Le "plan d'action" (p. 28-38) constitue le chapitre dans lequel il est annoncé quelles sont les actions concrètes en vue d'une politique "intégrée" de produits. Comme objectif pour le plan d'action, il est clairement dit que "le premier plan directeur est, par conséquent, principalement ciblé sur l'amélioration de la qualité écologique des produits mis sur le marché. Par ailleurs, il s'intéresse au passage de l'acquisition des produits à l'utilisation du service rendu par ces produits. Il favorise l'approche intégrale du produit, tenant compte de tout le cycle de vie et de tous les impacts sur l'environnement. Il tente, lorsque possible, d'aborder le produit de manière intégrée, c.-à-d. d'également tenir compte des aspects économiques et sociaux du produit". Le plan directeur devrait suivre la périodicité du *plan fédéral de développement durable* et serait dès lors dressé au plus tard un an après l'élaboration dudit plan. Etant donné les deux phases d'élaboration du plan, un avis sera demandé à deux reprises aux 4 organes consultatifs concernés (sur les grandes lignes du plan directeur et sur l'avant-projet de plan directeur).
- [11] Le "plan d'action" annonce que les mesures seront clairement formulées, en mentionnant l'administration responsable, le public-cible concerné au stade de l'exécution, de même qu'un calendrier. La classification des mesures se fait selon la stratégie d'un cycle de la politique. Pour chaque élément du cycle de la politique, les actions concrètes à suivre sont annoncées.
- [12] Pour le *soutien de la politique*, il est souligné l'importance des comités d'accompagnement au *Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable*, dans lesquels siègent les administrations compétentes. Il est mentionné 9 éléments devant entraîner des mesures de soutien à la politique. La *préparation de la politique* implique tant le processus classique de rapportage et de planification que la gestion des dossiers européens. Une fois que le plan directeur sera adopté, la préparation annuelle devra se dérouler via des programmes annuels accompagnant le budget. La délimitation de catégories de produits prioritaires sera la pierre angulaire de la préparation de la politique. Les décisions quant aux priorités à fixer ne seront pas seulement influencées par le contexte européen ou par les analyses environnementales, mais aussi par les sensibilités du public intéressé. Quatre éléments dont il faudra tenir compte pour les mesures de préparation de la politique sont mentionnés.
- [13] Pour l'*implémentation de la politique*, il est annoncé, dans la catégorie d'instruments juridiques, qu'il faut une intégration des différentes lois relatives à la politique de produits (lois normes de produits, sécurité et santé des travailleurs, sécurité des consommateurs, ...). Les pierres d'achoppement de la "Nouvelle approche" et la normalisation comme alternative aux mesures impératives et prohibitives sont reconnues. Le groupe de produits emballages est considéré comme prioritaire. Ce sont trois des cinq mesures annoncées comme instruments juridiques à mettre en œuvre. Sont prévus comme instruments économiques: la suppression des subventions qui ne sont pas favorables à l'environnement et la détermination des instruments économiques à mettre en œuvre pour les catégories de produits prioritaires. L'introduction d'un taux de TVA plus favorable pour les produits porteurs d'un label écologique européen est citée comme un point méritant une attention prioritaire. La stimulation de l'innovation auprès des entreprises doit faire en sorte que l'on crée davantage des services que des produits pour répondre aux besoins des gens.
- [14] En résumé, on peut indiquer que les mesures suivantes devront certainement être prises lors de la mise en œuvre d'instruments socio-communicatifs. Pour chacune des catégories de produits prioritaires, le plan directeur devra indiquer clairement quels sont les instruments socio-communicatifs à mettre en œuvre. En particulier, conformément à la loi du 21 décembre 1998, l'attention requise sera accordée aux conventions

sectorielles. Pour les initiatives relatives aux systèmes de gestion environnementale et à l'éducation, à l'information et à la sensibilisation, il faudra veiller à accorder une attention prioritaire à l'harmonisation et à la concertation avec les régions et les Affaires économiques; l'intégration de critères environnementaux dans la loi relative aux marchés publics devra tout particulièrement être stimulée. Dans le domaine des 'panels produits', tant les pouvoirs publics que les groupes sociaux devront acquérir une certaine expérience par le biais de l'action menée à l'égard d'une ou deux catégories de produits prioritaires.

- [15] Une *évaluation de la politique* sera réalisée, d'une part, annuellement, à l'occasion de l'établissement du programme annuel qui accompagne le budget et, d'autre part, avant l'élaboration d'un nouveau Plan directeur Politique de Produits pluriannuel. Une grande attention sera également portée au *contrôle* et aux *sanctions*.
- [16] Comme dernier ensemble de mesures du plan d'action, trois points nécessitent une attention particulière. Pour le point relatif aux acteurs sociaux, aux groupes-cibles et aux citoyens, il est renvoyé au CFDD, à l'éducation à l'environnement et aux panels produits. Les deux autres points nécessitant une attention sont le point focal pour le label écologique européen et les systèmes internes de gestion de l'environnement dans les administrations fédérales.
- [17] Le chapitre "Conclusions et lignes directrices" (p. 39-40) enfin attire l'attention sur le fait que pour l'élaboration de cette politique de produits, un net renforcement des capacités est nécessaire. Tant les services fédéraux pour les Affaires environnementales que les autres départements fédéraux et régionaux et les acteurs sociaux ont encore du chemin à parcourir. C'est pourquoi la "gestion des connaissances" devra constituer une partie du plan directeur. Les sept principales lignes directrices qui seront utilisées lors de l'élaboration du plan directeur sont pour la plupart déjà mentionnées au fil des différents chapitres des grandes lignes du plan directeur. Est avancé comme nouvel élément, "la relation avec une politique intégrée de produits, en particulier les effets sur les pays en voie de développement". Ce chapitre est clôturé par une demande de personnel et de moyens supplémentaires étant donné que ceux-ci sont nécessaires pour la réussite du plan directeur. A cet effet, une annexe au plan directeur sera établie.
- [18] Les annexes (p. 41-59) comprennent des exemples d'actions réalisées en matière de politique de produits au niveau fédéral et en Région flamande, en Région bruxelloise et en Région wallonne. Une liste d'abréviations et acronymes clôture le document.

4. Demande d'avis

- [19] La Ministre Aelvoet invite le Conseil à se prononcer sur les points suivants :
- 1) Aspects généraux et procédure d'élaboration de la politique de produits
 - D'une manière générale, quel est l'avis du Conseil sur les grandes lignes du plan directeur?
 - Que pense le Conseil de la procédure proposée pour l'élaboration du plan directeur?
 - 2) Définitions et champ d'application de la politique
 - Le Conseil supporte-t-il le balisage du champ d'application du plan directeur, en particulier du terme "produit"?
 - Dans quelle mesure le Conseil soutient-il l'approche "intégrale" de la politique de produit?
 - Dans quelle mesure et surtout avec quelle vitesse et comment le Conseil estime-t-il nécessaire d'intégrer davantage les autres piliers du développement durable (en particulier le pilier social) dans la direction d'une politique "intégrée" de produits tenant compte des conséquences organisationnelles et budgétaires?



- Le Conseil soutient-il le choix d'utiliser en Belgique une combinaison de tous les instruments politiques disponibles, c.-à-d. les instruments juridiques, économiques et socio-communicatifs?
- 3) Objectifs et niveau d'ambition de la politique
- Quels sont, selon le Conseil, les objectifs de la politique des produits?
 - Quels sont, selon le Conseil, les objectifs du plan directeur?
 - Dans quelle mesure et dans quelles conditions le Conseil estime-t-il que des initiatives belges (non imposées par des directives européennes) peuvent être prises en matière de politique de produits pour contribuer à atteindre les objectifs environnementaux décidés dans les différents contextes et par les différents niveaux de pouvoirs?
- 4) Contenu des grandes lignes du Plan directeur
- Qu'attend le Conseil en ce qui concerne le type de formulation des mesures du plan?
 - Dans quelle mesure le Conseil soutient-il pour les différentes étapes de la politique (soutien scientifique, préparation, mise en œuvre par les différents types d'instruments, évaluation et, enfin, contrôle et sanctions) les thèmes prioritaires déjà identifiés dans les grandes lignes du plan directeur et pour lesquelles des mesures plus concrètes devront être développées dans le plan?
 - Enfin, le Conseil soutient-il les conclusions et les lignes directrices formulées dans des grandes lignes du plan directeur? ».
- [20] La ministre remarque que le Conseil peut également émettre un avis sur d'autres aspects du document, s'il l'estime souhaitable ou nécessaire.

5. Remarques du Conseil

5.1. Aspects généraux (question 1)

- [21] Le Conseil trouve positif que le plan directeur soit élaboré en deux étapes, de sorte qu'il puisse être tenu compte de ses remarques.
- [22] En général, le Conseil déplore que dans les grandes lignes de ce premier plan directeur, une vision sur un certain nombre de principes pour la politique de produits fasse défaut. Les grandes lignes du plan directeur donnent principalement un aperçu du cadre existant en Belgique pour la politique de produits et en second lieu une première ébauche générale d'actions. Le Conseil a l'impression que ces premières mesures présumées témoignent plutôt d'une approche ad hoc de la problématique, sans prise de position claire. L'aperçu objectif du cadre existant est positif en ce sens que le plan directeur incite de cette manière à mener une réflexion sur la situation actuelle en matière de politique de produits et sur ce qu'il y a encore à faire, avec – pour la version définitive – une mention des responsables et d'un calendrier. Un aperçu global des actions existantes et à réaliser permet de s'attaquer aux éventuels chevauchements et lacunes. Par contre, le Conseil trouve que le fait de ne pas avoir dépassé les descriptions en donnant déjà dans les grandes lignes du plan directeur une vision de ce que devraient être les objectifs finaux d'une politique intégrée de produits (PIP) et des principes que l'on trouve importants, constitue une occasion manquée. La vision de la Belgique dans le débat européen en cours sur la PIP ne devrait pas non plus faire défaut dans le plan directeur.
- [23] Le Conseil est conscient que la mise en œuvre du plan dépendra du personnel et des moyens disponibles. Dans le commentaire fait au sein du groupe de travail normes de produits du Conseil, les auteurs des grandes lignes du plan directeur ont parlé d'une nécessité d'étendre les collaborateurs au sein des Services Fédéraux pour les Affaires environnementales selon un facteur 4 et d'une augmentation du budget selon un facteur 10. Le Conseil aimerait être mis au courant des moyens budgétaires que les autorités fédérales affecteront aux mesures découlant du plan directeur et espère une augmentation substantielle de sorte que les moyens correspondent aux ambitions. Le



Conseil souligne à cet égard l'importance d'une collaboration renforcée avec les autres ministères.

- [24] Suite aux deux remarques qui précèdent, le Conseil trouve que quant au le plan directeur définitif, il faut également mentionner dans les mesures quels sont les objectifs visés par ces mesures et à quels moyens il faudra faire appel pour mettre en œuvre les mesures prévues.
- [25] Le Conseil constate que dans le plan directeur politique de produits, davantage d'attention doit être accordée à une approche équilibrée et intégrée des aspects écologiques, sociaux et économiques du cycle de vie des produits. Les membres du Conseil trouvent que pour ce faire, les aspects écologiques et sociaux doivent être renforcés, sans toutefois faire obstacle à un développement économique durable.

5.2. Définitions et champ d'application (demande d'avis 2, point 1)

- [26] Le Conseil constate que les grandes lignes du plan directeur limitent le champ d'application aux produits² et qu'ils excluent entre autres les substances et préparations, les biocides et les aliments. Le Conseil déplore que ces catégories de produits soient exclues. Il est compréhensible que toutes les catégories ne pourront pas immédiatement être abordées, mais le plan directeur devrait avoir l'intention de développer une vision intégrée sur toutes les sortes de produits. Pour une série de catégories, il existe déjà une législation, tant belge qu'européenne. Le Conseil comprend que dans un premier temps, une attention moindre soit accordée à ces catégories, mais il trouve qu'il ne s'agit pas d'une raison suffisante pour les exclure a priori d'une politique intégrée de produits. Selon le Conseil, le champ d'application de celle-ci ne peut être plus limité que celui de la politique intégrée de produits européenne.
- [27] Le Conseil pense que parmi toutes les catégories, il faut déterminer les groupes de produits prioritaires. A cet égard, il faut tenir compte du Livre vert sur la politique intégrée des produits de la Commission européenne et du Livre blanc qui est en préparation.
- [28] Le plan directeur doit également indiquer quels points de vue la Belgique adoptera dans ces discussions européennes. Le Conseil est d'avis que la Belgique doit participer activement à l'élaboration d'une politique intégrée des produits européenne. Par ailleurs, les trois dimensions du développement durable pendant tout le cycle de vie du produit doivent à chaque fois être abordées de manière équilibrée et intégrée.
- [29] Le plan directeur doit tenir compte des évolutions au niveau des catégories de produits qui seraient exclues selon les grandes lignes du plan directeur. Ainsi par exemple, le plan directeur doit prendre en considération les conclusions de l'appréciation des substances et préparations qui est en cours au niveau européen et en utiliser les résultats, là où cela est applicable. Pour les aliments et les produits agricoles également, le plan directeur doit tenir compte de la politique spécifique qui existe dans ces domaines.
- [30] Le Conseil constate que les grandes lignes du plan directeur font référence à plusieurs reprises à la loi du 21 décembre 1998 sur les normes de produits pour laquelle un amendement est pour le moment débattu. Le Conseil souhaite souligner que cette loi n'est qu'un instrument parmi d'autres.
- [31] Le Conseil pense qu'il est particulièrement indiqué de traiter également dans le plan directeur les services liés aux produits. Le Conseil estime que pour répondre aux besoins, il faut examiner dans quel cas les produits ou services (ou une combinaison de ceux-ci) sont les plus indiqués dans une politique intégrée des produits.

² Les grandes lignes du plan directeur définissent les produits comme des biens meubles corporels qui sont mis sur le marché.



- [32] Dans ce cadre, le Conseil regrette que dans le plan directeur seule la tendance vers plus d'offre de services est vue comme un développement durable. L'offre de services ne se fait pas toujours d'une manière durable (par exemple, grande flexibilité des travailleurs, télétravail, transport excessif...). Dans ce cadre, le Conseil rappelle à l'autorité que l'industrie productrice dispose en Belgique d'une grande base sociale et économique, tant qu'elle se développe d'une manière socialement raisonnable et dans les limites de la charge de l'environnement.
- [33] Le Conseil estime qu'il serait bon, dans le prochain avis sur ce sujet, c'est-à-dire l'avis sur le projet de plan directeur produits, d'aller plus loin dans le choix de produits et de services dans le cadre d'une politique intégrée de produits.

5.3. Politique intégrée de produits versus politique intégrale de produits (demande d'avis 2, points 2 et 3)

- [34] Le plan directeur indique en premier lieu vouloir élaborer une politique *intégrale* des produits plutôt qu'une politique intégrée des produits. Dans la politique intégrale de produits proposée, il est uniquement tenu compte de tous les impacts environnementaux pendant tout le cycle de vie du produit. Les phases qui seraient prises en compte sont la préproduction, la production, la distribution, l'utilisation et l'élimination (Grandes lignes du plan directeur, p. 14). Le Conseil trouve toutefois que dans la politique intégrée des produits il faut de manière urgente accorder une attention à une approche intégrée des aspects sociaux, économiques et écologiques des produits, y compris les aspects relatifs à la sécurité et à la santé, comme cela a déjà été demandé dans l'avis du Conseil du 16 avril 2002, avis préparatoire au Sommet mondial sur le Développement Durable à Johannesburg (2002a06f).
- [35] Le Conseil est conscient que pour pouvoir tenir compte des éléments sociaux et économiques dans le cadre d'une politique intégrée des produits, il existe encore beaucoup d'incertitudes méthodologiques. C'est pourquoi le Conseil pense qu'au niveau de la recherche scientifique, il est nécessaire de mettre au point des méthodologies. Dans le *Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable* (PADD) en cours, cela doit constituer un point à mettre en exergue. A cet égard, une attention spécifique doit être accordée à la problématique des coûts externes qui sont pour le moment insuffisamment pris en compte. Le Conseil réfère également à une étude au niveau européen qui examine l'impact socio-économique de la législation (*Business Impact Assessment*)³.
- [36] A court terme déjà, les Services Fédéraux pour les Affaires environnementales devraient pouvoir tenir compte autant que possible des connaissances actuelles sur les aspects sociaux et économiques de la politique des produits. Un renforcement des Services Fédéraux pour les Affaires environnementales est pour ce faire une nécessité, de même qu'une bonne collaboration avec les autres ministères fédéraux.
- [37] Les grandes lignes du plan directeur indiquent que "la politique environnementale de produits implique une intégration interne avec les autres politiques environnementales, ainsi qu'une intégration externe avec les politiques non environnementales apparentées. Par ailleurs, elle s'intègre, d'une part, horizontalement dans les autres politiques fédérales et, d'autre part, verticalement dans les politiques internationales, régionales et locales." (p. 15). Le Conseil pense que pour la réalisation d'une politique intégrée des produits, il est souhaitable que les Services Fédéraux pour les Affaires environnementales réalisent une meilleure intégration horizontale au sein de leurs propres services.

³ Pour plus d'info: [http:// europa.eu.int/enterprise/regulation/bia/ppbia_en](http://europa.eu.int/enterprise/regulation/bia/ppbia_en)



[38] Par ailleurs, la politique des autres services fédéraux concernés par la politique de produits doit être établie en cohésion avec la politique de produits émanant des Services Fédéraux pour les Affaires environnementales. Enfin, cette politique et la politique des régions doivent également être harmonisées. Le Conseil est d'avis que ce plan directeur peut avoir une fonction motrice pour réaliser une collaboration renforcée avec les autres départements et régions.

5.4. Mélange d'instruments (demande d'avis 2, point 4)

[39] Les grandes lignes du plan directeur font remarquer qu'il faut utiliser des instruments juridiques ou économiques de taxation pour atteindre des objectifs à court terme; que pour atteindre des objectifs à moyen terme, il vaut mieux faire appel aux instruments économiques de subvention et aux instruments sociaux. Le Conseil adhère au fait qu'un mélange d'instruments soit souhaitable, mais n'est pas d'accord avec cette position de départ théorique. Le Conseil est d'avis qu'il faut plutôt établir, par groupe de produits, en fonction de la structure du marché (présence de free-riders) et de la sensibilité au prix des produits, quels sont les instruments ou quelle combinaison d'instruments se renforçant les uns les autres qui fourniront le meilleur résultat.

[40] Il faudrait stimuler l'innovation qui entraîne effectivement une situation gagnante tant au niveau environnemental qu'économique et social. Conjointement à cela, le Conseil souhaite souligner que l'expertise présente dans les entreprises, les proactives en particulier, et chez les autres parties intéressées, doit être suffisamment mise à profit lors de l'élaboration d'une politique des produits.

[41] Le Conseil demande si l'on peut déjà accorder une attention à un système de responsabilité des produits pour les dommages causés à l'environnement. Le Conseil est d'avis qu'il vaudrait mieux qu'un tel système soit développé au niveau européen. Dans le cadre d'un plan directeur fédéral politique de produits, la Belgique peut défendre ce sujet au niveau européen. Le Conseil a donné plus de détails sur ce système dans son avis sur le Livre vert sur la politique intégrée de produits de la Commission européenne (2001a09f).

5.4.1. Instruments juridiques

[42] En ce qui concerne la normalisation, le Conseil rappelle en la matière le point de vue qu'il a formulé dans son avis sur le Livre vert sur la politique intégrée de produits de la Commission européenne (2001a09f). Voici selon le CFDD les conditions auxquelles doit répondre la normalisation dans le domaine environnemental dans le cadre de la PIP:

- Une approche par laquelle le cycle de vie (de la matière première au déchet) des produits soit pris en considération du point de vue environnemental.
- Le niveau politique ne peut éluder ses responsabilités. Dans le cadre de la nouvelle approche, les exigences essentielles de la directive et le mandat doivent être définis de façon très claire et contenir des objectifs environnementaux (objectifs à long terme, quantitatifs ou qualitatifs, ou principes procéduraux) explicites.
- Il doit y avoir une représentation équilibrée de tous les groupes de personnes intéressées souhaitant suivre les processus de normalisation.
- Toutes les parties intéressées, aussi bien au niveau européen que national, doivent pouvoir participer de manière active et directe à tous les travaux pertinents. Tous les groupes doivent disposer de moyens financiers sûrs.
- La totalité du processus de normalisation doit être transparent et veiller aux divers aspects de l'intérêt général.

[43] Le Conseil trouve qu'une transposition dans les temps des directives européennes doit constituer l'une des priorités de la politique de produits fédérale, de même que le contrôle d'une mise en œuvre sérieuse de la réglementation existante. Dans des avis précédents relatifs à des arrêtés d'exécution belges en matière de normes de produits, le Conseil a



déjà déploré à plusieurs reprises que la transposition des directives européennes se fasse tardivement (voir avis 1999A04f, 1999A14f, 2000A02f, 2000A12f, 2001A04f, 2002A02f, 2002A06f). Le Conseil s'est entre autres basé sur cette constatation pour demander un renforcement des services fédéraux pour les Affaires environnementales, de sorte que la Belgique puisse mieux répondre à ses obligations internationales (voir avis 2000A02f et 2001A04f).

5.4.2. Instruments économiques

- [44] Le Conseil trouve, comme il en a déjà parlé dans son avis concernant le livre vert de la Commission européenne sur la politique intégrée de produits, que le mécanisme des prix joue un rôle important. Le Conseil rappelle dès lors que "il faut veiller à ce que les prix tiennent compte des coûts sociaux et environnementaux. Le CFDD estime également, au sujet de la fiscalité des produits, que le prix joue un rôle important pour le consommateur. Il ne suffit donc pas de mieux informer le public. Le Conseil demande, lorsque c'est nécessaire et possible, compte tenu de la dimension économique, écologique et sociale, de rendre aussi les produits plus durables, financièrement plus attrayants par rapport aux produits classiques. La différenciation doit être opérée, pour le mieux, d'après des critères objectifs qui prennent le plus possible les coûts externes en ligne de compte. Le Conseil trouve que ces mesures doivent être harmonisées le plus possible à l'échelon européen et que les Etats membres doivent mener une politique active dans ce domaine" (2001a09f, p.8).
- [44] Les critères objectifs pour distinguer les produits durables doivent tenir compte des évolutions innovatrices, de sorte que ce soient toujours les produits les plus durables qui bénéficient du régime fiscalement avantageux.
- [45] Le CFDD soutient toujours l'idée d'une réduction du taux de TVA sur les produits plus respectueux de l'environnement, comme il le faisait déjà dans son avis concernant le livre vert de la Commission européenne sur la politique intégrée de produits (2001a09f). Le Conseil y faisait remarquer "que la problématique de l'écofiscalité est plus vaste que celle de la TVA. L'écofiscalité englobe aussi, entre autres, l'écotaxe, le prélèvement sur le CO₂, les tarifs d'accises différenciés, les taxes d'environnement, les contributions des ménages à l'environnement et les déductions accrues des investissements; elle doit avoir sa place, en tant qu'instrument, dans le cadre d'une politique intégrée de produits dans les cas où elle fournit de meilleurs résultats sur le plan économique, social et écologique, en comparaison d'autres instruments."
- [47] Le Conseil trouve qu'il faut examiner comment les méthodes de production qui ne sont pas encore amorties, mais pour lesquelles il existe des alternatives technologiquement plus innovatrices et plus durables, peuvent être découragées. Si la possibilité existe, il faudrait viser au niveau européen un système d'amortissements accélérés, à condition que les technologies soient remplacées par celles ayant un caractère plus durable – économiquement, écologiquement et socialement – et allant plus loin que ce que les normes légales exigent.
- [48] Le Conseil se demande en outre comment les entreprises pourront le mieux être encouragées à opter pour de nouvelles installations plus respectueuses de l'environnement, même dans le cas où les anciennes sont déjà amorties.

5.4.3. Instruments de communication

- [49] Le Conseil défend l'idée d'utiliser un 'métapanel produits' pour délimiter des catégories de produits prioritaires. Les personnes concernées des Services Fédéraux et les acteurs sociaux vérifieront ici ensemble quelles catégories de produits sont les premières à mériter une attention. Les grandes lignes indiquent que "dans le domaine des 'panels produits', tant les pouvoirs publics que les groupes sociaux devront acquérir une certaine expérience par le biais de l'action menée à l'égard d'une ou deux catégories de produits prioritaires". Le Conseil trouve que les métapanels produits peuvent apporter une



contribution judicieuse à une politique intégrée de produits à condition qu'un certain nombre de conditions soient remplies.

- [50] D'abord, il faut définir clairement quels sont les objectifs concrets de ce panel produits et quel en sera le suivi des résultats.
- [51] Le Conseil trouve ensuite que les moyens nécessaires doivent être prévus pour que la collaboration avec tous les acteurs sociaux soit aussi efficace que possible.
- [52] Le Conseil trouve que les groupes sociaux doivent disposer de toutes les informations possibles, tant économiques, sociales qu'écologiques pour pouvoir apporter une contribution judicieuse à ces panels. A cet égard, les données et l'expertise dans le cadre des produits ecolabel peuvent être utiles. Cela évite un double emploi de moyens.
- [53] Le Conseil pense que le succès des métapanels dépendra entre autres de la volonté des parties participantes à échanger des informations.
- [54] Il faudrait également réfléchir à la façon dont les instruments, les connaissances et les expériences en matière de production durable développés dans les grandes entreprises peuvent profiter aux entreprises plus petites qui ne possèdent pas les moyens pour les acquérir elles-mêmes, sans que les règles juridiques existantes en matière de confidentialité des informations professionnelles ne soient violées.

5.5. Objectifs (demande d'avis 3)

- [55] Le Conseil souscrit à l'approche des grandes lignes du plan directeur, pour autant qu'elles se détachent d'une approche des produits ad hoc et qu'elles tiennent compte – autant que possible – de tous les aspects. Est annoncée comme l'une des 7 lignes directrices dans les grandes lignes du plan directeur: “La préparation d'une analyse d'efficacité formulant les objectifs à court, moyen et long terme (en ce compris l'utilisation d'indicateurs)”. Le Conseil trouve très important que le plan directeur définitif formule des objectifs et déplore que les grandes lignes du plan directeur ne contiennent pas encore ceux-ci (voir aussi [20] et [21]).
- [56] Le Conseil souhaite que soit éclairci quel sera le statut du plan directeur. Le Conseil est d'avis que suite au *plan d'environnement pour le développement durable* de la Région wallonne et du *Milieubeleidplan* flamand, une partie peut être purement indicative et que d'autres mesures doivent avoir une force contraignante pour les autorités. A cet effet, une base juridique claire doit dès lors être créée.
- [57] Le Conseil trouve que le plan directeur doit être un instrument flexible, laissant de la place à la prise d'initiatives belges s'il devait s'avérer que les initiatives européennes n'apportent pas satisfaction pour la situation belge. Il faut examiner, par groupe de produits, si l'on a besoin d'initiatives belges.
- [58] Le chapitre sur le “cadre d'une politique de produits” mentionne que l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne ne permettrait pas aux Etats membres de prendre des mesures plus strictes. Ce n'est pas tout à fait exact. Les alinéas 4 et 5 de l'article 95 laissent la possibilité, sous des conditions strictes, d'utiliser ou d'introduire des règles plus sévères.

5.6. Contenu des grandes lignes du plan directeur (question 4)

- [59] Les mesures ne doivent pas seulement mentionner qui est l'administration responsable, qui est le public-cible concerné au stade de l'exécution et quel calendrier doit être respecté (cf. p. 29 grandes lignes du plan directeur), mais aussi quels objectifs elles visent et quels moyens elles requièrent (voir aussi [21]).



- [60] Le Conseil approuve que l'on suive le cycle de la politique pour la proposition de mesures. Le Conseil souscrit également à l'utilisation de métapanelles pour la détermination de groupes de produits prioritaires, à condition que ce ne soit pas une affaire sans engagement, mais qu'il en soit réellement tenu compte.
- [61] Le Conseil peut s'y retrouver dans les conclusions et lignes directrices. Pour pouvoir mettre en œuvre un plan réalisable, davantage de personnel et de moyens sont nécessaires, comme cela a déjà été dit auparavant.



Annexes

1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 18 juin 2002

3 des 4 président et vice-présidents

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen

les 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement

A. Cliquet (Birdlife Belgium), G. De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature, WWF), R. Moreau (Greenpeace Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie, IEW), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

2 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement

B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)

les 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties, OIVO)

5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs

B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), M. Pans (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), F. Philips (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), L. Slabbinck (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

4 des 6 représentants d'organisations des employeurs

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeels (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

les 2 représentants des producteurs d'énergie

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

5 des 6 représentants du monde scientifique

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles, ULB)

Total: 29 des 38 membres ayant droit de vote

2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail *normes de produits* s'est réuni le 11 février, les 11, 18 et 25 mars et le 8 avril 2002 pour préparer cet avis.

3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

L. Lavrysen (UG) – voorzitter van de werkgroep *productnormen*

D. Misonne (FUSL) – vice-présidente du groupe de travail *normes de produits*

E. Borgo (BBL), A. De Vlamincx (IEW), B. Melckmans (FGTB), A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), A. Panneels (FGTB), D. Pevenage (Fedichem), E. Quintana (CNCD), L. Slabbinck (ACV), K. Taschner (Inter-Environnement Bruxelles)

Secrétariat

J. De Smedt, S. Hugelier