



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.11.1996
COM(96) 561 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**CONCERNANT LES ACCORDS DANS
LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT**

SOMMAIRE

Résumé

I. Introduction

II. Contenu et objectifs de la communication

III. Remarques générales sur les accords environnementaux en tant qu'instruments d'action

IV. Orientations générales pour l'utilisation des accords environnementaux

V. Accords environnementaux mettant en oeuvre certaines dispositions des directives communautaires

VI. Accords environnementaux au niveau communautaire

VII. Conclusions

Annexe : Aperçu des expériences nationales

2 bis

Après plus de vingt années d'actions communautaires en matière d'environnement, le cadre réglementaire de base est en place. Mettre en oeuvre cet "*acquis communautaire*" est au centre des actions visant un développement soutenable. Compléter les mesures réglementaires par d'autres instruments est un objectif prioritaire du cinquième Programme Communautaire de Politique et d'Action pour l'Environnement.

Promouvoir des accords avec l'industrie fait partie de ces efforts. La présente initiative s'inscrit donc dans la stratégie énoncée dans le cinquième Programme d'Action. La Commission l'a récemment confirmé dans sa révision du dit programme.

Les accords avec l'industrie sont un instrument varié à utiliser au niveau régional, national, Communautaire et international. Jusqu'à présent les accords étaient plutôt d'un caractère non-contraignant et volontaire. Cependant, quelques Etats membres ont choisis récemment une approche plus formelle et contraignante.

Les accords environnementaux peuvent anticiper la mise en oeuvre de moyens légaux et limiter ainsi le nombre de normes juridiques et administratives. Par conséquent, la présente initiative est en étroite relation avec les efforts de la Commission pour simplifier le droit communautaire et améliorer sa qualité. Les accords peuvent compléter des mesures législatives et peuvent être de pertinents instruments de mise en oeuvre. Lorsqu'ils ont une forme contraignante, ils sont aptes à atteindre des objectifs inclus dans des directives communautaires comme par exemple des programmes de réduction. Au niveau communautaire, les accords permettent à la Commission de prendre des mesures environnementales sans pour autant devoir recourir aux traditionnels instruments réglementaires.

Les accords environnementaux ont trois principaux avantages. Ils peuvent encourager une attitude pro-active de l'industrie, des solutions efficaces et sur mesure et permettre une réalisation plus rapide des objectifs. Afin de stimuler leur utilisation, la présente Communication expose les orientations générales pour assurer leur transparence, ce qui est essentiel pour leur effectivité. Par conséquent, la Commission suggère une consultation préalable des milieux intéressés, une forme contraignante, des objectifs quantifiés et des étapes intermédiaires, un contrôle de l'exécution, la publication de l'accord et des résultats atteints. La stipulation d'objectifs vagues et un manque de transparence peuvent ainsi être évités.

La Commission adresse une Recommandation aux Etats membres afin de leur fournir un cadre clair lorsqu'ils utilisent des accords environnementaux pour mettre en oeuvre des directives communautaires.

I. Introduction

1. Afin de renforcer l'efficacité de la politique dans le domaine de l'environnement, la Commission préconise, depuis la rédaction en 1992 du cinquième programme d'action en matière d'environnement¹, l'élargissement de la panoplie des instruments. Cette réorientation de la stratégie s'explique par le fait qu'après vingt années d'actions communautaire dans le domaine de l'environnement, le cadre réglementaire de base est en place. Toutefois, les mesures législatives seules n'amèneront pas les changements importants dans les tendances et les pratiques nécessaires pour promouvoir un développement durable.

Le cinquième programme d'action suggère donc une nouvelle forme de coopération avec l'industrie :

"Alors que les mesures privilégiées jusqu'ici en matière d'environnement avaient une connotation négative et mettaient l'accent sur la "défense de", la nouvelle stratégie s'inscrit plutôt dans la logique du "travaillons ensemble". Cette évolution traduit la prise de conscience croissante du monde des affaires et des entreprises du fait que l'activité industrielle constitue non seulement une composante importante du problème, mais doit aussi être une des clés de sa résolution. La nouvelle approche suppose, en particulier, qu'on renforce le dialogue avec les entreprises et qu'on les encourage, lorsque la situation s'y prête, à conclure des accords volontaires ou à adopter d'autres formes d'autodiscipline".

2. Le Conseil a explicitement reconnu la nécessité d'élargir la panoplie des instruments et de faire intervenir toutes les couches de la société, dans un esprit de partage des responsabilités². Cependant, cet élargissement de la panoplie des instruments s'est avéré plus difficile à réaliser que prévu. Lors du réexamen du cinquième programme d'action, la Commission a donc suggéré de faire de cette question une des cinq priorités essentielles³. A cet effet, une attention particulière doit être accordée aux taxes environnementales, à l'encouragement de réformes fiscales, à la notion de responsabilité environnementale et aux accords volontaires dans le domaine de l'environnement. Les services de la Commission élaborent actuellement un projet de Communication concernant les taxes environnementales, qui vise à faciliter l'adoption de telles taxes par les Etats membres, en clarifiant les possibilités et limites d'une utilisation de telles taxes. La Commission prévoit également une Communication au Parlement et au Conseil pour stimuler le débat public sur la façon de renforcer l'application et le respect de la législation dans le domaine de l'environnement.

¹ COM (92) 23 du 3.4.1992, point 31.

² Résolution 93/C/138/0 du Conseil et des représentants des chefs d'Etat des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, du 1er février 1993, JO n° C 138 du 17.5.1993, p.1.

³ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable - "Vers un développement soutenable", JO n° C 140 du 11.5.1995, p.5.

3. Un recours accru à des instruments fondés sur les mécanismes du marché et mieux adaptés au fonctionnement de ce dernier facilite la transmission du signal adéquat aux agents économiques et, partant, contribue à une déréglementation et à une diminution de l'ingérence administrative⁴. Les accords avec l'industrie, en particulier lorsqu'ils sont conclus au niveau communautaire, permettent d'éviter le recours à la réglementation, en amenant l'industrie à agir avant que n'intervienne la législation. Ces accords peuvent également constituer un moyen rentable de mise en oeuvre des objectifs réglementaires fixés par les directives communautaires. Ils peuvent également contribuer à une limitation du niveau de détail de la législation. La pertinence des accords dans ces différentes circonstances doit être évaluée au cas par cas.

Bien que pratiquement tous les Etats membres aient conclu des accords avec l'industrie, l'ampleur du phénomène et la forme sous laquelle ces accords ont été passés varient considérablement.

II. Contenu et objectifs de la communication

4. La présente Communication porte sur l'utilisation des accords environnementaux comme instrument de mise en oeuvre de la politique communautaire en matière d'environnement. Aux fins de la présente Communication, les accords environnementaux désignent des contrats entre l'industrie et les pouvoirs publics concernant la réalisation d'objectifs environnementaux. De tels accords environnementaux peuvent être juridiquement contraignants et inclure des obligations pour les parties. Ils peuvent également prendre la forme d'engagements unilatéraux de la part de l'industrie lorsqu'ils sont reconnus par les pouvoirs publics.

Basée sur la situation actuelle dans les Etats membres, cette Communication

- établit des orientations pour l'utilisation efficace des accords environnementaux;
 - élabore les conditions sous lesquelles de tels accords peuvent être utilisés pour mettre en oeuvre certaines dispositions des directives communautaires;
 - indique comment les accords environnementaux peuvent être utilisés au niveau communautaire.
5. L'objectif général de la présente Communication est de promouvoir et de faciliter le recours à des accords environnementaux efficaces et acceptables. De toute évidence, cette initiative doit être considérée comme faisant partie d'une politique davantage axée sur les approches volontaires et dont les principes, les motivations et les objectifs sont définis dans le cinquième programme d'action. Les accords environnementaux feront partie de la panoplie d'instruments destinés à promouvoir le développement durable (voir chapitre III).

⁴ Communication de la Commission sur la croissance économique et l'environnement, COM (94) 465 final du 31.1.1994.

Par ailleurs, les accords doivent être élaborés avec soin pour garantir leur efficacité au niveau de l'environnement, ainsi qu'un bon rapport entre leurs coûts et leurs avantages, donc en un mot leur succès. A cet effet, il faut convenir de critères garantissant la transparence, la crédibilité et la fiabilité des accords. Les éléments clés à cet égard sont la fixation d'objectifs quantifiés, l'élaboration d'une approche par étapes comportant des objectifs intermédiaires, la publication de l'accord, la surveillance et la communication des résultats. La présente Communication propose un ensemble de critères pour les principaux aspects liés à l'efficacité et à la crédibilité (voir chapitre IV). L'application de ces critères devrait contribuer à éviter un assemblage hétérogène de formes différentes qui pourraient affecter le fonctionnement régulier du marché intérieur.

Le troisième objectif de la Communication est de clarifier certains points spécifiques concernant les accords environnementaux en relation avec la mise en oeuvre de certaines dispositions des directives communautaires (voir chapitre V), et l'utilisation des accords au niveau européen (voir chapitre VI).

6. La législation restera le point d'appui indispensable de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement, mais elle devra être complétée par des instruments fondés sur les mécanismes du marché et par des approches volontaires. A cet égard, les accords environnementaux constituent davantage un instrument de mise en oeuvre qu'un moyen de déréglementation. La Commission s'efforce de simplifier et d'améliorer la qualité de la législation communautaire, comme en témoigne le rapport du groupe d'experts indépendants de simplification législative et administrative⁵. La Commission a présenté sa stratégie de simplification dans son rapport au Conseil européen de Madrid de 1995, intitulé "Mieux légiférer"⁶, et dans son rapport intérimaire au Conseil européen de Florence de juin 1996, concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁷.

III. Remarques générales sur les accords environnementaux en tant qu'instruments d'action

Avantages et points critiques

Le recours accru aux accords dans la politique en matière d'environnement traduit la prise de conscience du fait que le développement durable nécessite davantage une action qu'une réaction de la part des secteurs industriels concernés. Les avantages potentiels des mesures volontaires sont exposés ci-après.

⁵ COM (95) 288 et SEC (95) 2121 final.

⁶ CSE (95) 580.

⁷ CSE (96) 2 final.

Une attitude plus active de la part de l'industrie, ...

7. Dans l'approche législative, l'industrie intervient souvent à un stade assez tardif, dans le cadre de consultations plus ou moins formelles. Ce système tend à mettre l'industrie sur la défensive au lieu de l'inciter à un comportement ouvert et actif. Par ailleurs, le processus de négociation en tant que tel, indépendamment de l'accord en cause, peut aboutir à une perception commune des problèmes environnementaux et des responsabilités mutuelles. Cette perception commune est en soi un avantage qui facilite la mise en forme d'une politique environnementale sensée et qui ne doit pas être sous-estimé. Cela signifie également que les accords doivent être considérés comme la continuation du partenariat entre les autorités et l'industrie et pas simplement comme son résultat.

... un meilleur rapport coût-efficacité, ...

8. Un avantage important des accords environnementaux est qu'ils laissent une plus grande liberté à l'industrie (au niveau des entreprises ou des secteurs d'activité), quant à la façon d'atteindre les objectifs environnementaux. Une législation qui impose ou suggère, par exemple, l'utilisation d'une certaine technologie ne présente pas de tels avantages. Cela donne aux entreprises la possibilité de rechercher des solutions offrant le meilleur rapport coût-efficacité, adaptées à leur cas particulier et tenant compte, par exemple, de leurs investissements antérieurs. Lorsque des entreprises sont liées par des accords environnementaux, les autorités de délivrance des autorisations peuvent délivrer des autorisations moins détaillées et moins axées sur des objectifs, laissant ainsi à l'entreprise la possibilité de trouver le meilleur moyen d'atteindre les objectifs. En outre, l'entreprise n'a pas forcément besoin de demander une autorisation pour chaque modification de procédé. Cette souplesse encourage également les solutions créatives et l'innovation technologique qui peut non seulement réduire les coûts de mise en conformité, mais aussi générer des bénéfices secondaires, dans la mesure où les solutions innovantes entraînent des avantages concurrentiels. Lorsque l'industrie engage sa responsabilité, il est également probable que des accords dûment publiés et contrôlés soient mieux respectés. Bien que les autorités conservent leurs responsabilités, elles disposent de meilleures données et ont une meilleure connaissance des problèmes potentiels, ce qui, en renforçant l'efficacité, réduit à terme les coûts de mise en application.

... des objectifs atteints plus rapidement, ...

9. Ni la législation ni les accords ne se mettent en place du jour au lendemain. Cependant et surtout lorsque les objectifs à atteindre concernent un nombre limité d'entreprises, la conclusion d'accords peut être considérablement plus rapide que l'adoption d'une législation, ce qui signifie que l'industrie met en oeuvre ses obligations en matière d'environnement dans un délai relativement plus court. Lorsqu'il s'agit de fixer des objectifs au niveau communautaire, l'intervention des législateurs aux niveaux de la Communauté et des Etats membres prend un temps considérable. A titre d'exemple, le délai moyen entre la proposition d'une directive dans le domaine de l'environnement et l'adoption de cette dernière dépasse largement deux ans, auxquels s'ajoute une autre période de deux ans pour la transposition de la directive par les Etats membres. Une fois la directive transposée, ce qui dans un assez grand nombre de cas intervient tardivement, elle doit encore

être mise en oeuvre, puis appliquée. C'est la raison pour laquelle les accords pourraient constituer un moyen d'action plus rapide et donc potentiellement plus efficace, même si la négociation et la conclusion d'un accord nécessitent plus de quelques mois.

... sans toutefois négliger certains risques.

10. Cependant, tous les accords n'ont pas été des réussites. Certains aspects semblent déterminants pour que les accords environnementaux puissent être considérés comme un instrument d'action crédible.

Tout d'abord, la négociation de tels accords exige, en tant que préalable, un engagement clair de la part des autorités et une détermination à poursuivre des objectifs environnementaux bien précis. Les négociations sans préalable ou les engagements génériques ne peuvent aboutir à une action substantielle et l'opinion publique les perçoit souvent comme un moyen de repousser l'adoption de mesures concrètes. Il est certainement utile que les objectifs généraux soient fixés par la législation. Cela permet à toutes les parties prenantes, et en particulier à l'industrie et au public concerné, d'intervenir dans la fixation de ces objectifs en utilisant les procédures existantes sur les plans constitutionnel et juridique. Cette intervention confère davantage de pertinence aux objectifs, et garantit en outre qu'ils ne deviendront pas moins ambitieux au fil des négociations. Plus généralement, la transparence et l'information du public sur les objectifs sont une garantie contre des arrangements qui ne reflètent guère plus que le "cours normal des affaires" et ne correspondent pas aux attentes du public.

11. La possibilité de faire respecter un accord est un deuxième aspect essentiel. L'absence de mécanismes d'exécution et de sanctions est considérée comme une incitation à l'inobservation. Cependant, il est possible de faire respecter juridiquement des accords contraignants qui peuvent être assortis de sanctions telles que des amendes ou autres pénalités. Après certaines expériences décevantes, les Etats membres ont en fait opté récemment pour une approche plus formelle. Cependant, un engagement unilatéral conçu selon les orientations de la présente Communication comporterait également plusieurs mécanismes supplémentaires crédibles pour décourager l'inobservation, depuis la pression de l'opinion publique jusqu'à la perspective d'une adoption rapide de mesures réglementaires. Les accords mis en place et conclus de manière transparente peuvent donner au public la possibilité d'examiner avec attention l'application des mesures et d'exercer une pression efficace. Ces possibilités compensent le fait que les particuliers ne peuvent pas nécessairement faire respecter les accords environnementaux par l'intermédiaire d'un contrôle administratif ou d'une procédure judiciaire.
12. En dernier lieu, dans la mesure où ces accords environnementaux ne lient que ceux qui se sont engagés, ils peuvent présenter des avantages unilatéraux pour ceux qui n'y prennent pas part. Ces "opportunistes" évitent les frais que leurs concurrents supportent : le travail des "bons" bénéficie principalement aux "méchants". Cependant, ces risques d'opportunisme peuvent généralement être évalués par les parties contractantes qui savent très bien, d'après les négociations, qu'il y aurait avantage à ne pas participer. Dans certains cas, la menace d'une mesure réglementaire peut réduire le nombre "d'opportunistes". L'expérience, dans les Etats

membres, montre que les avantages potentiels tirés par ces "opportunistes" n'empêchent pas l'industrie de conclure des accords.

Il faut toutefois noter que le risque d'opportunisme augmente avec les coûts marginaux de lutte anti-pollution qu'entraîne un accord. Par conséquent, des mesures réglementaires sont plus appropriées lorsque les avantages des opportunistes risquent d'être si importants qu'ils mettraient en péril l'application de l'accord ou qu'il en résulterait une distorsion de la concurrence. La combinaison de plusieurs instruments incluant certains bénéfiques pour ceux qui participent à un accord peut aussi être considérée comme un incitant à participer à un tel accord et décourager les "opportunistes".

Justification et caractéristique des accords environnementaux

13. Les responsables de l'élaboration des politiques disposent de plusieurs instruments d'action que l'on peut regrouper dans les catégories suivantes : "instruments réglementaires", "instruments fondés sur le jeu du marché" (par exemples, taxes ou permis d'émission négociables), "approches volontaires", "mécanismes de soutien financier" (subventions en faveur de l'environnement) et "mesures de soutien du marché" (information et formation). Tous ces instruments ont des propriétés différentes en termes d'efficacité environnementale, d'efficacité économique, et d'applicabilité, qui doivent être prises en considération lors du choix d'un instrument destiné à résoudre de la façon la plus efficace et au moindre coût un problème d'environnement.
14. La valeur des accords environnementaux en tant qu'instruments d'action dépend largement de la façon dont ils sont conçus et du contexte politique dans lequel ils sont utilisés. L'utilisation optimale de cet instrument suppose qu'il soit très probablement combiné avec d'autres mesures comme des réglementations ou des instruments économiques. Les accords peuvent par exemple compléter la législation. Ils peuvent également compléter provisoirement une taxe environnementale, en abaissant les coûts de transition vers des modes de production plus propres (perte d'emplois dans des secteurs à forte pollution soumis à une concurrence internationale intense sans création équivalente de nouveaux emplois dans des secteurs plus propres). Dans un secteur où une taxe entraînerait des coûts de transition macro-économiques élevés en raison d'une forte intensité de pollution et d'une forte concurrence internationale, les parties à un accord peuvent être exemptées de cette taxe, pourvu que ceci soit conforme aux règles communautaires relatives à la compétition et au Marché Intérieur.
15. Un autre domaine d'application des accords est la poursuite d'objectifs globaux à long terme, réalisables de la manière la plus appropriée par la mise en place de programmes de production et de gestion environnementale intégrées, dans un ou plusieurs secteurs industriels. Ces situations offrent des possibilités de solutions créatives et d'un rapport coût-efficacité avantageux qu'une législation générale et abstraite ne permettrait pas de dégager aisément.

Ces objectifs sont notamment

- des objectifs d'émission (par exemple, CO₂, SO₂, NO_x, composés organiques volatiles);
 - des objectifs de qualité de l'environnement par exemple dans le domaine du bruit, de l'eau et de la qualité de l'air;
 - des objectifs de réduction, de valorisation ou de recyclage des déchets;
 - des objectifs de réduction ou d'élimination de certaines substances ou de certains matériaux;
 - des objectifs d'efficacité énergétique;
 - des objectifs de collecte des données (dans la perspective d'inventaires des émissions, etc).
16. Certains critères évidents s'appliquent aux accords potentiellement efficaces et permettent de déterminer les circonstances, la structure générale et les caractéristiques de ces accords.

Tout d'abord, les négociations ont des chances d'aboutir si le nombre de parties concernées est limité, car les coûts de transaction qu'entraîne le fait de s'entendre sur la répartition des efforts de lutte antipollution sont réduits.

Deuxièmement, il faut que les accords couvrent suffisamment le secteur en question, car ce n'est que sous ces conditions que des objectifs globaux ambitieux peuvent être fixés. Cela signifie que les accords sont particulièrement adaptés lorsqu'un petit nombre d'acteurs exercent un contrôle sur la quasi-totalité des points couverts par l'accord. Lorsque des groupements professionnels industriels sont en mesure de négocier au nom d'un grand nombre d'entreprises pour amener ces dernières à conclure également l'accord, le nombre d'acteurs est moins important. Néanmoins dans ce cas, il faut également tenir compte des intérêts des petites et moyennes entreprises qui ne font pas partie de groupements professionnels.

En outre, les pouvoirs publics doivent être en mesure de définir clairement leur position par rapport aux objectifs, afin de s'assurer que l'accord apporte une valeur ajoutée par rapport au "cours normal des affaires" selon les instruments d'action existants. Cela nécessitera souvent une évaluation préalable des possibilités d'application des techniques antipollution et de leur coûts, ainsi qu'une estimation de l'efficacité des mesures prises sans intervention des pouvoirs publics ("situation de référence").

Quatrièmement, la sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes à résoudre pousse les deux parties à agir et incite au respect de l'accord.

Enfin, le comportement des consommateurs doit être pris en considération. Dans la mesure où les accords environnementaux n'influencent pas directement le comportement des consommateurs, il convient d'éviter de prendre des engagements dont le respect sera largement conditionné par l'évolution de la demande. Parallèlement, les pouvoirs publics peuvent encourager les consommateurs à fonder leurs choix, de manière non discriminatoire, sur des considérations liées à l'environnement.

IV. Orientations générales pour l'utilisation des accords environnementaux

17. Les exigences formulées ci-après doivent être considérées comme des orientations à prendre en considération lors de l'élaboration, de la conclusion et de la mise en oeuvre d'accords au niveau national ou local, en application d'une directive communautaire ou indépendamment de la législation communautaire.

Ces orientations visent à garantir l'efficacité, la crédibilité et la transparence. Cependant, les orientations dans ce domaine ne doivent être ni trop détaillées ni trop rigides, pour permettre une adaptation aux circonstances spécifiques, et doivent offrir suffisamment de souplesse pour que les possibilités offertes par cet instrument d'action puissent être pleinement exploitées.

Consultation

18. Avant la conclusion d'un accord environnemental, les milieux intéressés doivent avoir la possibilité de donner leur avis sur le projet. Outre les négociateurs proprement dits, toutes les associations professionnelles pertinentes ou entreprises concernées, ainsi que les associations de protection de l'environnement, les collectivités locales et autres pouvoirs publics concernés doivent donc être dûment informés et leurs observations doivent être prises en compte lors de la négociation finale et de la mise en oeuvre de l'accord.

Forme contractuelle

19. Bien que les accords sous forme contractuelle soient assez peu utilisés, l'expérience dans les Etats membres qui y ont largement recours en tant qu'instrument d'action montre que le statut juridique des accords est un élément important de leur efficacité. Les contrats sont des instruments juridiques notoires et reconnus de tous. Les contrats sont contraignants pour les parties et établissent un cadre clair pouvant comporter des sanctions en cas d'inobservation, et leur exécution peut être obtenue par une décision de justice. Des accords contraignants procurent en général une meilleure garantie en terme d'accomplissement des objectifs environnementaux. Cette forme d'accord est dès lors la plus appropriée pour la mise en oeuvre de dispositions spécifiques de directives communautaires.

Les obligations contractuelles de base incombent généralement à l'industrie puisque les accords ont pour objet d'améliorer les performances de l'industrie en matière d'environnement. Cependant, un certain nombre de tâches importantes peuvent également incomber aux pouvoirs publics. Par exemple, il peut souvent s'avérer utile de charger les pouvoirs publics de constituer une base de données statistiques pour faciliter les échanges d'informations, coordonner la recherche ou la communication des résultats ou pour une consultation préalable en cas de doutes concernant le respect de l'accord.

Il est souvent implicite qu'aucune action législative ne sera proposée tant que l'accord fonctionnera de façon satisfaisante. En fait, lorsque l'industrie est certaine des objectifs à atteindre et des mesures à prendre, elle peut souscrire à des objectifs environnementaux ambitieux. Pour lui donner cette certitude, il est possible d'admettre explicitement qu'aucun arrêté administratif ne sera adopté dans le domaine couvert par un accord en vigueur, si la constitution nationale le permet (par exemple, le décret flamand sur les accords environnementaux). Néanmoins, dans la plupart des cas, un tel engagement formel n'est pas nécessaire, puisque l'autorité publique qui a signé un accord environnemental serait en contradiction avec elle-même si elle arrêtait des mesures réglementaires alors que l'accord s'avère efficace.

Objectifs quantifiés

20. La faiblesse et la mauvaise réputation de certains accords antérieurs sont en partie dues à l'absence d'objectifs quantifiés, ce qui a laissé penser que les accords servaient à éviter ou à repousser l'adoption de mesures concrètes. Les objectifs doivent être chiffrés par opposition aux clauses par lesquelles les parties s'engagent à faire de leur mieux afin de réduire la pollution, c'est-à-dire qu'ils doivent être exprimés soit en valeur absolue (par exemple, une limite maximale d'émission) soit en pourcentage (par exemple, une réduction des émissions exprimée en pourcentage des émissions à un moment donné). L'avantage des valeurs absolues est qu'elles donnent une certitude sur la contribution du secteur à l'objectif environnemental global, alors que les objectifs relatifs ne tiennent pas compte du risque que des facteurs externes, tels que le comportement des consommateurs, puissent faire augmenter les coûts de réduction de la pollution.

Il faut être très attentif à ce que la quantification ne soit pas équivoque. Par exemple, lorsque l'on indique un pourcentage de réduction à atteindre, il faut préciser non seulement l'année de référence, mais aussi la façon dont est calculée la valeur de référence de l'objectif.

Approche progressive

21. Des objectifs intermédiaires doivent être définis. A cet effet, il faut établir un calendrier et quantifier les objectifs en conséquence ("étapes"). Ces étapes permettent à toutes les parties de se faire une idée précise de l'efficacité de l'accord. Il est alors possible de décider rapidement de la conduite à tenir en cas de difficultés. Cela permet également aux parties de prouver que l'accord est efficace et de justifier le choix de l'instrument.

Ces objectifs intermédiaires qui peuvent aussi être indicatifs n'entraînent pas d'obligations supplémentaires. Ils décrivent simplement les différentes étapes nécessaires pour atteindre l'objectif global en temps opportun. Toutefois, il pourrait être utile de préciser à quel stade et dans quelles circonstances les autorités envisagent d'introduire une législation pour compléter ou remplacer l'accord.

Contrôle des résultats

22. Les résultats doivent être contrôlés et l'accord doit définir les modalités du contrôle. Il faut veiller à ce que les données soient suffisamment complètes, comparables et objectives, le contrôle doit donc être organisé de manière à offrir toutes les garanties de fiabilité et de précision. Dans de nombreux cas, il existe déjà des mécanismes appropriés de contrôle, dans le cadre soit de directives communautaires soit de dispositions nationales. En outre, le règlement relatif au système volontaire de management environnemental et d'audit⁸ peut fournir aux entreprises un mécanisme de contrôle de leurs propres performances en matière d'environnement. L'Agence européenne pour l'environnement pourrait jouer un rôle en évaluant et en vérifiant les résultats obtenus au niveau communautaire.

Information du public, transparence

23. Une autre raison expliquant l'inefficacité de certains accords antérieurs est le manque de connaissance du contenu et la nature des engagements. Ne pas faire confiance et juger sur pièces, telle serait l'attitude à adopter pour remédier à la situation. Le premier pas pour assurer la transparence est donc de publier l'accord au Journal Officiel ou dans un autre document accessible au public. Les pouvoirs publics, y compris la Commission, pourraient aussi envisager d'établir un registre des accords existants pour permettre aux personnes intéressées de vérifier la pertinence des accords. Dans ce contexte, les outils de la technologie de l'information peuvent apporter une aide précieuse en fournissant aux parties intéressées et aux consommateurs des informations complètes sur le contenu et la mise en oeuvre des accords.

Les participants doivent communiquer périodiquement les résultats à l'autorité compétente, afin que l'accord, les efforts entrepris et les résultats obtenus bénéficient d'une publicité appropriée. La communication des résultats doit intervenir à chacune des étapes définies. Elle doit comporter au minimum une description des mesures prises et des prochaines mesures à prendre, indiquer les résultats obtenus jusqu'alors et contenir une description non technique de la façon dont ils ont été atteints.

Dans la mesure où la transparence est essentielle pour garantir aux tierces parties que des obligations non réglementaires sont tenues, les parties à un accord peuvent décider de mettre les informations pertinentes à la disposition des personnes qui en font la demande. Le moyen le plus simple d'assurer cet accès à l'information est de stipuler dans l'accord que les entreprises appliquent les articles pertinents de la Directive 90/313/CEE⁹ ou les dispositions nationales correspondantes qui transposent la directive, comme si elles étaient des autorités publiques.

⁸ Règlement (CEE) n° 1836/93 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit, JO n° L 168 du 10.7.1993, p.1.

⁹ Directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, JO n° L 158 du 23.6.1990, p.56; articles 3 et 5.

Ces obligations ne doivent pas être considérées comme des contraintes supplémentaires. Elles permettent aussi aux entreprises qui ont conclu un accord de se faire une réputation "verte", avec tout ce que cela implique pour leurs employés et leurs clients.

Vérification indépendante des résultats

24. Dans certains cas, il peut être utile de constituer un comité ou un organe indépendant chargé de la collecte, de l'évaluation et de la vérification des résultats. Cela est particulièrement important en cas de divergence des méthodes de mesure ou pour éviter la divulgation des secrets industriels. A cet effet, l'accord doit définir le mécanisme et la procédure d'évaluation des résultats. Ce mécanisme et cette procédure dépendront considérablement des circonstances propres à chaque cas, compte tenu en particulier des normes et des méthodes existantes à utiliser pour faciliter la vérification et éviter les frais inutiles.

Garanties supplémentaires

25. En tant que garantie supplémentaire, les parties à un accord contraignant peuvent prévoir des mesures dissuasives ou des sanctions telles qu'amendes et pénalités en cas d'inobservation.

Les engagements unilatéraux peuvent être transcrits en obligations exécutoires lorsqu'il est possible de les rattacher à des procédures d'octroi d'autorisation, par exemple, pour des procédés industriels : les nouvelles autorisations ou celles révisées peuvent intégrer les éléments pertinents de l'engagement en les incluant dans les conditions de délivrance des autorisations.

La détermination des pouvoirs publics à adopter des mesures réglementaires ou à introduire une taxe si les accords ne permettent pas d'atteindre l'objectif fixé est un autre facteur important pour favoriser le respect de l'accord.

Dispositions générales

26. Les accords environnementaux doivent aborder un certain nombre de questions d'ordre général.

Il doit y avoir une indication exprès des *parties* à l'accord environnemental. S'il s'agit de groupements professionnels, il faut spécifier s'ils agissent au nom de leurs membres ou en leur nom propre.

Le *sujet de l'accord* doit être précisé. Cela permet de mieux saisir les implications de l'accord et de répondre aux questions d'interprétation qui pourraient être soulevées ultérieurement.

Les objectifs doivent être transcrits en *obligations des parties*. En résumé, il faut savoir exactement qui fait quoi pour atteindre les objectifs. Par exemple, lorsque des groupements professionnels sont parties à un accord, il est nécessaire de bien pouvoir faire la différence entre leurs obligations propres (par exemple, collecte des données) et les obligations de leurs membres. Pour les accords sectoriels, il est également souhaitable d'indiquer, en termes plus généraux, la contribution des différentes entreprises. Dans le cas d'engagements unilatéraux, qui sont actuellement utilisés dans plusieurs États membres, les autorités publiques peuvent s'engager en les reconnaissant à assumer certaines actions comme l'accroissement de la recherche ou la participation au contrôle ou encore la vérification des résultats.

L'accord doit fournir une *définition des principaux termes* et notamment des termes techniques, qui tiennent compte des définitions existantes dans la législation pertinente.

Dans la mesure où les accords environnementaux sont d'intérêt public et font partie de la politique environnementale, les tierces parties et notamment celles qui ne font pas partie d'un groupement professionnel industriel ou commercial devraient *avoir le droit de participer*. Les conditions et la procédure d'adhésion devraient dès lors être définies. Lorsque des objectifs spécifiques ont été fixés (performances en matière d'environnement par unité), l'adhésion ne modifie pas les obligations des parties. En revanche, si les objectifs concernent tout le secteur d'activité, il peut être nécessaire de s'entendre sur une nouvelle répartition des tâches.

La *durée* de l'accord doit être précisée. L'accord doit prendre fin lorsque tous les objectifs ont été atteints. Si tel n'est pas le cas dans le délai imparti, des dispositions peuvent être prévues pour autoriser, par exemple, la prorogation de l'accord ou sa résiliation unilatérale par la partie ayant respecté ses obligations.

Une *révision* de l'accord doit être prévue pour permettre la prise en considération d'éléments nouveaux, d'adaptations au progrès techniques ou de nouvelles conditions du marché (par exemple, préférence des consommateurs pour les produits respectueux de l'environnement).

La *résiliation unilatérale* d'un accord contraignant par l'une ou l'autre des parties doit être autorisée en cas de non-observation. Il pourrait également être possible d'autoriser l'industrie à révoquer son engagement au cas où, contrairement à ce qui avait été convenu lors de la conclusion de l'accord, les pouvoirs publics adopteraient d'autres mesures réglementaires ou taxes directement en rapport avec le sujet de l'accord.

Dans le cas d'un accord ayant une forme contractuelle, deux autres aspects devraient être considérés. Dans la mesure où les pouvoirs publics sont parties au contrat et dépendant du système légal des États membres, il est nécessaire de préciser si le contrat relève du *droit civil ou du droit public*. La nature juridique du contrat détermine, par exemple, le droit contractuel applicable, le régime de responsabilité et la juridiction compétente. Elle n'influe pas en revanche sur le contenu général de l'accord ni sur sa force exécutoire. Par conséquent, la nature juridique du contrat, qui peut également dépendre des coutumes en usage dans les différents États membres, peut être définie par la législation nationale ou par les

parties contractantes elles-mêmes. De plus, il convient de désigner la *juridiction* compétente ou, le cas échéant, une instance d'arbitrage chargée du règlement des litiges. L'accord peut également prévoir un arbitrage préalable entre les parties elles-mêmes, avant que le tribunal compétent soit saisi.

Conformité au traité CE

Il va sans dire que les accords environnementaux doivent être conformes non seulement aux dispositions du droit national dont ils relèvent, mais aussi au traité CE et à son droit dérivé. Pour décrire le cadre défini par le traité, les dispositions applicables aux accords dans le domaine de l'environnement sont brièvement rappelées ci-après.

27. Les accords environnementaux ne doivent pas créer d'obstacles au fonctionnement harmonieux du marché intérieur. Par exemple, les accords concernant les produits ne peuvent imposer des restrictions à la libre circulation des marchandises que pour des motifs ayant trait à la protection de la santé humaine ou de l'environnement et à la condition que ces restrictions ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire ou une forme déguisée de restriction du commerce entre les Etats membres.

Du fait de leur impact potentiel sur le marché intérieur, les spécifications techniques des produits, concernant par exemple la qualité des produits ou leur emballage, doivent être notifiées à la Commission pour contrôle préalable. Depuis juillet 1995, cette procédure s'applique également aux projets d'accords auxquels une autorité publique est partie contractante¹⁰. Les Etats membres doivent donc communiquer ces projets d'accords à la Commission qui, à son tour, les notifie aux autres Etats membres. Ceux-ci, comme la Commission, peuvent alors formuler des observations ou émettre un avis circonstancié s'ils pensent que l'accord pourrait entraver la libre circulation des biens.

28. La liberté de coopération des entreprises est limitée par l'exigence du maintien de la concurrence effective : dans la pratique, la liberté de coopération des entreprises est limitée par l'application des articles 85 et 86 du traité.

L'article 85 paragraphe 1 établit que tous les accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, sont interdits.

¹⁰ Directive 83/189/CEE du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO n° L 109 du 23.4.1983), telle que modifiée par la Directive 88/182/CEE (JO L 81 du 26.3.1988) et par la Directive 94/10/CE du Parlement européen et du Conseil (JO n° L 100 du 19.4.1994, p. 30).

Toutefois, l'article 85 paragraphe 3 prévoit une exemption pour les restrictions qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte. Ces restrictions doivent néanmoins s'avérer indispensables à la réalisation des objectifs susmentionnés et ne doivent pas donner aux entreprises la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause.

La Commission, dans son analyse des affaires individuelles sous l'angle des dispositions de l'article 85 paragraphe 3 et dans le respect du principe de proportionnalité, met en balance les restrictions à la concurrence qui résultent de l'accord et les objectifs environnementaux à atteindre. Dans la pratique, il s'agit d'une part de déterminer si les restrictions sont indispensables pour atteindre les objectifs environnementaux fixés et d'autre part, de s'assurer que les consommateurs bénéficieront d'une part importante des avantages découlant de l'accord. La protection de l'environnement en particulier devrait être considérée comme un élément qui contribue à améliorer la production ou la distribution des produits et à promouvoir le progrès technique et économique.

Pour pouvoir bénéficier d'une dérogation sur base de l'article 85 paragraphe 3, les parties doivent notifier l'accord à la Direction Générale de la Commission chargée de la concurrence¹¹. En effet, la Commission a compétence exclusive pour appliquer les dispositions de l'article 85 paragraphe 3. Ainsi, si une plainte était déposée auprès d'une juridiction nationale, cette dernière ne pourrait effectuer une analyse basée sur ce paragraphe de l'article 85. L'article 86 interdit toute exploitation abusive d'une position dominante.

Enfin, au cas où la législation nationale délèguerait son pouvoir dans un domaine économique à des opérateurs privés et qu'il en résulterait une restriction appréciable de la concurrence, il y aurait double violation des dispositions du Traité (l'Etat membre enfreignant les dispositions de l'article 3(g) et 5, et l'entreprise les articles 85 et/ou 86 du traité CE). La Communauté doit respecter les mêmes principes.

29. Lorsqu'un accord prévoit une contribution financière des pouvoirs publics ou d'autres avantages tels que des exonérations fiscales ou une redistribution des recettes fiscales, il y a lieu de respecter l'article 92 du traité. Afin de tenir compte d'un plus large éventail de mesures financières, la Commission a publié de nouvelles lignes directrices sur les aides d'Etat en faveur de la protection de l'environnement, dans lesquelles sont précisés les cas où les aides d'Etat sont interdites et ceux où des dérogations peuvent être accordées¹².

¹¹ Article 4 du règlement 17/62/CEE portant application des articles 85 et 86 du traité, JO n° L 13 du 21.2.1962, p. 204.

¹² Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, JO n° C 72 du 10.3.1994, p.3.

Conformité aux règles de l'OMC

30. Il est également indispensable de s'assurer que les accords sont conformes aux règles de l'Organisation mondiale du commerce concernant la libre circulation des marchandises et les obstacles techniques au commerce. Il convient surtout de respecter le principe du traitement national de l'article III du GATT, qui stipule que les marchandises importées doivent être traitées de la même façon que les marchandises produites dans le pays. Il importe donc, lorsqu'un accord a des incidences sur le commerce international, de s'assurer que les importateurs étrangers peuvent y participer dans des conditions aussi favorables que celles dont bénéficie l'industrie nationale.

Par ailleurs, les spécifications techniques des produits, qu'il s'agisse de "réglementations techniques" obligatoires ou simplement de "normes" non obligatoires, doivent être conformes aux règles de consultation et de non discrimination de l'accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC.

Les dispositions de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui vise notamment à décourager les subventions qui privilégient la consommation de marchandises produites dans le pays ou les subventions à l'exportation, peuvent aussi s'avérer pertinentes.

V. Accords environnementaux mettant en oeuvre des directives communautaires

31. Le traité CE ne précise pas de quelle façon les directives, qui sont contraignantes quant aux résultats à atteindre mais qui laissent aux autorités nationales le choix de la forme et des méthodes, doivent être mises en oeuvre. Seul l'accord sur la politique sociale fait explicitement référence à des accords entre les partenaires sociaux pour mettre en oeuvre les directives adoptées dans ce domaine¹³. Il spécifie aussi explicitement que les Etats membres doivent être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par ces directives.

La nature contraignante des directives fait que les Etats membres sont tenus de garantir leur transposition et leur pleine application en temps utile. A cet effet, il est indispensable que le droit national fournisse un cadre juridique clair et par conséquent, une sécurité juridique. Cela ne signifie pas nécessairement que les directives doivent être intégrées formellement et in extenso dans une législation spécifique expresse; un contexte juridique général peut, suivant le contenu de la directive, suffire. En fait, les directives "laissent aux Etats membres le choix de la forme et des méthodes". Cependant, lorsque les directives visent à conférer des droits et des obligations à des personnes, par exemple lorsqu'elles établissent des valeurs limites d'application générale pour protéger la santé humaine, les actes de transposition doivent être contraignants et bénéficier d'une publicité adéquate. C'est la seule façon de permettre aux personnes concernées d'apprécier toute l'étendue de

¹³ Accord sur la politique sociale, JO n° C 224 du 31.8.1992, p. 127, article 2.

leurs droits et, le cas échéant, de faire valoir ces derniers devant les tribunaux nationaux¹⁴.

De plus, le fait qu'une pratique soit compatible avec la protection fournie par une directive ne justifie pas l'absence de transposition de cette directive dans l'ordre national légal¹⁵. Les Etats membres sont dès lors requis de prendre des mesures contraignantes et ne doivent pas seulement se fier à la reconnaissance d'engagements unilatéraux de la part de l'industrie. Pour certaines dispositions de directives communautaires, les accords contraignants peuvent être un moyen suffisant de mise en oeuvre. Par exemple, la directive 85/339/CEE sur les emballages pour liquides alimentaires requiert des Etats membres l'établissement de programmes pour la réduction du tonnage et du volume de tels emballages¹⁶. Les autorités françaises ont conclu des accords avec les cercles appropriés de l'industrie afin d'établir de tels programmes de réduction. La Cour de Justice des Communautés européennes a estimé que de tels accords contenaient des obligations de la part des autorités et pouvaient dès lors en principe être considérés comme des programmes prévus par cette directive¹⁷.

32. Ainsi, lorsque des directives visent à conférer des droits et des obligations aux personnes, il n'est généralement pas possible de mettre en oeuvre les dispositions correspondantes au moyen d'accords; en effet, les Etats membres ne seraient pas en mesure de garantir que ces dispositions sont applicables à tout un chacun ("opportunistes", nouveaux-venus sur le marché)¹⁸.

En revanche, lorsque les directives prévoient la mise en place de programmes généraux ou fixent des objectifs globaux, la réalisation complète des objectifs fixés ne requiert pas nécessairement d'action réglementaire. En fait, un certain nombre de directives relatives à l'environnement imposent aux Etats membres d'établir des programmes de réduction et de s'efforcer d'atteindre des objectifs généraux. Pour de telles dispositions, les accords environnementaux contraignants constituent un instrument de mise en oeuvre adapté et suffisant. Ils contiennent des obligations données par les autorités publiques et peuvent dès lors constituer une mise en oeuvre appropriée pour les Etats membres afin de remplir de telles obligations émanant des directives communautaires.

¹⁴ Jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, en premier lieu dans l'affaire C 29/84, Recueil de jurisprudence de la Cour 1985, p. 1661.

¹⁵ Cour de Justice des Communautés européennes, affaire C 339/87, Recueil de jurisprudence de la Cour 1990, p. 851.

¹⁶ Directive 85/339/CEE du Conseil concernant les emballages pour liquides alimentaires, JO L 176 du 6.7.1985, p. 18, abrogée par la directive du Parlement européen et du Conseil 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 365 du 31.12.1994, p. 10.

¹⁷ Arrêt du 5.10.1994, C-225/93, Recueil de jurisprudence de la Cour 1994, p. 4949. La Cour a cependant conclu que le contenu de ces accords n'était pas conforme avec la directive puisque aucun objectif quantifié ni calendrier pour leurs réalisations n'étaient inclus dans les programmes.

¹⁸ La transposition au moyen d'un accord n'est acceptable que lorsque cet accord peut être déclaré d'application générale (DK).

33. Dans certains cas, le législateur communautaire peut laisser aux États membres la possibilité d'atteindre les objectifs fixés au moyen d'accords environnementaux plutôt que par la législation nationale. Par exemple, lorsqu'une directive prévoit la fixation de valeurs limites pour obtenir une réduction donnée des émissions de certaines substances, les États membres peuvent être autorisés à atteindre ces objectifs en ayant recours à des accords plutôt qu'en imposant des valeurs limites. Cette solution est particulièrement adaptée dans le cas d'accords mis en place par un État membre avant l'adoption d'une directive.
34. Cependant, la nécessité d'une sécurité juridique implique, en règle générale, la transposition de la Directive par voie de législation nationale. Une telle législation de transposition pourrait exempter des parties à un accord de certaines dispositions, pour autant que les conditions de l'accord soient respectées. Cette législation de repli constitue une bonne parade contre les "opportunistes" et garantit d'autant plus le respect de la législation communautaire. En outre, dans la mesure où la mise en oeuvre de toutes les dispositions d'une directive nécessite dans la plupart des cas une législation nationale, la législation de repli peut aisément être adoptée en même temps que la transposition de la directive.
35. Afin de clarifier le domaine d'utilisation des accords environnementaux, la Commission indiquera explicitement les dispositions éligibles dans ses propositions de directives. Une telle référence procurera une certitude juridique quant aux formes et moyens de mises en oeuvre. Cela permettra une vérification minutieuse de la part des institutions communautaires pour savoir si les accords environnementaux sont appropriés, notamment en vue du fonctionnement du Marché Intérieur.
36. Lorsque les États membres désirent utiliser des accords environnementaux pour la mise en oeuvre d'une directive, ils doivent s'assurer que l'accord sera conclu dans les délais fixés par cette directive. En conséquence, les négociations relatives à un accord environnemental doivent être achevées avant que la période de transition ait expiré, afin que, si l'accord ne peut être conclu, la législation puisse être adoptée à temps.

Les États membres doivent également assurer le respect de l'accord environnemental afin d'atteindre les objectifs de la Directive. Un outil efficace pour garantir l'application de l'accord pourrait être par exemple de conditionner l'octroi d'autorisations individuelles au respect du dit accord.

Toutefois, lorsqu'un accord n'est pas conclu à temps, lorsque son respect ne peut être assuré ou l'application d'une directive ne peut être garantie par exemple du fait des "opportunistes", l'adoption d'une législation est indispensable. S'il est vrai que dans ces cas (exceptionnels) d'échec, l'introduction et la mise en application de mesures contraignantes pour atteindre les objectifs fixés par la directive peuvent prendre du retard, les connaissances acquises lors de la négociation de l'accord permettent de proposer une législation appropriée dans un court délai, et le contexte politique est plus favorable à la formation d'un consensus satisfaisant sur ces mesures. Dans un tel cas, c'est la responsabilité juridique des États membres qui est en jeu, puisque ces derniers ne respectent pas le droit communautaire.

37. Comme pour toutes les dispositions législatives, administratives et réglementaires arrêtées dans le but de mettre en oeuvre une directive, et sans préjudice des autres obligations de notification, les Etats membres sont tenus de notifier à la Commission les accords environnementaux conclus à cette même fin. La Commission sera ainsi en mesure de vérifier l'accord et de remplir sa fonction de gardienne des traités. Ce système améliorera également la transparence des mesures d'application arrêtées dans l'ensemble de la Communauté.
38. En dernier lieu, il faut signaler que le recours aux accords environnementaux en tant qu'instruments de mise en oeuvre d'une directive reste dans tous les cas une option par rapport à la mise en oeuvre par voie législative. Il appartient à chaque Etat membre de décider s'il convient ou non d'entamer des négociations relatives à un accord environnemental. Ce choix correspond à l'obligation qui incombe aux Etats membres d'obtenir les résultats prescrits par la directive.
39. Les orientations fournies au chapitre IV s'appliquent aux accords environnementaux mettant en oeuvre des directives communautaires, étant entendu qu'ils doivent pour cela avoir une forme contraignante. Afin de fournir aux Etats membres un cadre clair et précis concernant l'utilisation des accords environnementaux, la Commission assortit la présente Communication au Conseil et au Parlement européen d'une Recommandation adressée aux Etats membres. Cette Recommandation présente les orientations exposées dans les chapitres précédents. En fonction de l'expérience acquise par l'utilisation des accords environnementaux, la Commission révisera, si nécessaire, cette Recommandation.

VI. Accords au niveau communautaire

40. Jusqu'à présent, un nombre assez limité d'"accords" non contraignants ont été conclus au niveau européen, sous la forme d'engagements unilatéraux encouragés ou reconnus par la Commission. A la suite d'une résolution du Conseil, la Commission a adressé plusieurs recommandations aux secteurs pertinents de l'industrie, concernant la diminution des chlorofluorocarbures et des halons¹⁹. En application de l'article 155 du traité CE, la Commission a également publié une Recommandation concernant l'étiquetage des détergents et des produits d'entretien²⁰.
41. Cependant, des accords contraignants n'ont pas été conclus avec la Communauté européenne en tant que partie. Bien que la Communauté, représentée par la Commission, passe régulièrement des contrats régis par les législations des Etats membres, ces contrats ne constituent pas des instruments politiques au sens strict. En effet, les instruments d'action contraignants, explicitement désignés par le traité, sont les règlements, les directives et les décisions.

¹⁹ Résolution 88/C/285/01 (JO C 285 du 9.11.1988) et Recommandations de la Commission à l'industrie des aérosols, à l'industrie des mousses plastiques et à l'industrie du froid (Recommandations 89/349/CEE, 90/437/CEE et 90/438/CEE, JO n° L 144 du 27.5.1989, p. 56 et JO n° L 227 du 21.8.1990, p. 26 et p. 30).

²⁰ Recommandation 89/542/CEE, JO n° L 291 du 10.10.1989, p. 55.

Pour l'instant, les accords non contraignants constituent donc le seul instrument auquel la Commission peut avoir recours pour inciter l'industrie à une attitude plus active et pour promouvoir une action environnementale efficace. Ces "accords" peuvent prendre une forme déjà utilisée dans le passé (engagements de l'industrie, reconnus par la Commission) ou toute autre forme d'arrangement non contraignant (par exemple, échange de notes, de lettres d'intention, de déclarations signées en présence d'un Membre de la Commission, ou accords non contraignants). La Commission considérera au cas par cas si de tels engagements de la part de l'industrie peuvent être utilisés comme mesure effective au niveau de l'environnement.

42. Quatre aspects clés doivent être pris en considération : les conditions favorables pour un accord environnemental au niveau communautaire, les domaines possibles d'application, le cadre institutionnel et les exigences relatives à la conception et au contenu de l'accord.

Tout d'abord, il est essentiel que le nombre de parties à l'accord soit aisément contrôlable, ou que les parties puissent négocier par l'intermédiaire de groupements professionnels. Ce n'est que dans ces conditions que les opérateurs économiques peuvent négocier de manière efficace, moyennant de faibles coûts de transaction. En outre, des groupements professionnels puissants facilitent la répartition des charges entre les entreprises participantes, tâche probablement plus difficile à réaliser au niveau communautaire qu'au niveau national. Plus important encore le risque d'opportunisme et donc l'adéquation de l'instrument peuvent être rapidement évalués.

43. La pertinence des accords conclus au niveau communautaire dépend en outre de la capacité à traiter de manière satisfaisante le problème d'environnement. Le fait de conclure un accord environnemental avant la mise en place d'une législation présente peu d'intérêt, voire aucun, lorsqu'une action législative s'avère en outre nécessaire au niveau communautaire. De plus, une telle action communautaire n'empêche pas les Etats membres d'introduire des mesures nationales dans le même domaine.
44. Les remarques générales concernant le second aspect, à savoir les domaines possibles d'application, ont déjà été exposées au chapitre III. Les accords sont particulièrement adaptés pour mettre en oeuvre des objectifs globaux, à long terme, ou pour compléter provisoirement un instrument économique. Les questions pouvant faire l'objet d'accords au niveau communautaire ont donc trait, par exemple, à la réduction des émissions de CO₂ provenant des véhicules à moteur, des émissions de SO₂ et de NO_x par les exploitants de compagnies d'électricité et à la réduction des déperditions d'énergie dans la phase de veille d'appareils tels que les téléviseurs et les magnétoscopes.
45. En ce qui concerne le cadre institutionnel, il est nécessaire que les accords non contraignants soient fondés sur des objectifs déjà approuvés par les institutions communautaires, notamment dans le cadre du cinquième programme d'action pour l'environnement, de résolutions du Parlement et du Conseil ou de conventions internationales. Le maintien de l'équilibre institutionnel n'est pas seulement une garantie de la pertinence des résultats, il constitue également un élément de stabilité

pour l'industrie. Si le Conseil et le Parlement ont défini des objectifs d'action clairs et que la Commission a négocié pour déterminer la meilleure façon d'atteindre ces objectifs, il est peu probable que des mesures réglementaires supplémentaires dans le même domaine s'avèrent nécessaires.

46. Enfin, pour ce qui est de l'élaboration des accords au niveau communautaire, les critères et les exigences mentionnés au chapitre IV sont applicables, sauf, bien entendu, dans le cas d'accords sous forme contractuelle. La Commission veillera à ce qu'il soit fait périodiquement rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application et l'efficacité des mesures prises par l'industrie, comme cela est le cas pour bon nombre de directives. Ces rapports amélioreront la transparence et permettront, le cas échéant, de modifier les accords non contraignants ou de les remplacer par des mesures contraignantes.

VII. Conclusions

47. Comme il apparaît dans l'annexe, depuis les années quatre-vingt-dix, l'utilisation d'accords avec l'industrie dans le domaine de l'environnement s'est répandue dans pratiquement tous les Etats membres.

Les accords environnementaux avec l'industrie jouent un rôle important dans les efforts de la Commission pour élargir la panoplie des instruments, tel qu'énoncé dans le cinquième Programme Communautaire de Politique et d'Action pour l'Environnement. Les accords peuvent offrir des solutions d'un rapport coût-efficacité avantageux lorsqu'il mettent en oeuvre des objectifs environnementaux. Ils peuvent également anticiper la mise en place de moyens légaux et compléter la législation. Pour les rendre efficaces, il faut assurer leur transparence et fiabilité. Les accords contraignants procurent la meilleure garantie en terme d'accomplissement des objectifs environnementaux. Par conséquent, pour autant que cela soit possible et approprié, un accord environnemental devrait prendre une forme contraignante.

48. En conséquence, la Commission formule les conclusions suivantes :

- En fonction des réactions suscitées par la présente Communication, la Commission examinera, dans chaque cas, si les accords environnementaux sont un instrument approprié pour atteindre les objectifs environnementaux.
- Les critères d'efficacité sont énumérés dans une liste récapitulative annexée. Cette liste sert d'orientation aux autorités publiques qui envisagent de conclure un accord environnemental.
- Eu égard aux accords environnementaux conclus au niveau national, la Commission, en tant que gardienne des traités, s'assurera de leur compatibilité avec le traité et en particulier avec les règles du marché intérieur et de la concurrence.

- Lorsqu'une action réglementaire devient nécessaire pour la Communauté, la Commission considérera avec soin si certaines dispositions de ces mesures législatives permettront leur mise en oeuvre par des accords environnementaux contraignants et incluera, le cas échéant, de telles dispositions dans ces propositions.

La Commission adresse une Recommandation aux Etats membres qui fournit un cadre clair concernant l'utilisation des accords environnementaux comme moyen de mise en oeuvre de certaines dispositions de directives communautaires.

- En reconnaissant les accords environnementaux au niveau communautaire, la Commission garantira leur transparence et leur crédibilité. Elle exigera donc des objectifs quantifiés, une approche progressive, ainsi qu'un contrôle et une communication appropriés des résultats. La Commission, pour sa part, rendra ces engagements publics et fera rapport au Conseil et au Parlement européen sur les résultats obtenus.



Liste récapitulative concernant les accords

Cette liste récapitulative s'applique aux accords environnementaux conclus à quelque niveau que ce soit. Les éléments tels que la nature juridique et la juridiction compétente sont seulement pertinents dans le cadre d'accords sous forme de contrats.

I. Justification du choix de l'instrument

1. Avantages par rapport aux mesures législatives et économiques (du point de vue de l'environnement, de la rentabilité et de la faisabilité)
2. Couverture du secteur, puissance des groupements professionnels
3. Sensibilisation de l'opinion publique au problème
4. Précédente intervention du législateur dans la fixation des objectifs

II. Contenu

1. Parties à l'accord (groupements professionnels et/ou entreprises individuelles)
2. Sujet
3. Définition des termes employés
4. Objectifs quantifiés
5. Approche progressive
6. Spécification des obligations
7. Contrôle des résultats
8. Rapports périodiques
9. Accès aux informations
10. Dispositions pour la collecte/l'évaluation/la vérification des résultats
11. Sanctions
12. Participation de tierces parties
13. Durée
14. Révision
15. Résiliation
16. Nature juridique
17. Juridiction

III. Conformité au traité CE

1. Obligation de notification à la Commission ?
2. Incidence sur la libre circulation des marchandises ?
3. Incidence sur la concurrence (exclusion de concurrents, fixation des prix, etc.) ?
4. Règles en matière d'aides d'Etat applicables et respectées ?
5. Distorsion de la concurrence justifiée pour des raisons ayant trait à l'environnement ?
6. Distorsion en proportion avec l'objectif à atteindre ?

IV. Publication

Aperçu des expériences dans les Etats membres

Cette annexe a pour objet de décrire où et comment les Etats membres ont utilisé les accords environnementaux. Elle est basée sur les consultations préalables entre la Commission et les représentants des Etats membres ainsi que sur une étude lancée par la Commission. L'utilisation des accords dans les Etats membres a permis de constater comment les accords pouvaient être adaptés à la mise en oeuvre d'une politique environnementale au sein de l'Union européenne.

L'expérience belge

Au total, 14 accords ont été conclus en Belgique depuis la fin des années quatre-vingt; ces accords concernent la récupération, la valorisation et le recyclage des déchets (déchets d'emballage et déchets ménagers), la suppression progressive des CFC (aérosols, réfrigérateurs, matières plastiques) et le remplacement des substances polluantes dans certains produits tels que les batteries. Deux accords sectoriels ("accords de branche") ont été conclus, visant à réduire les émissions provenant des centrales électriques (SO₂ et NO_x, mettant en oeuvre de façon satisfaisante la directive 88/609/CEE relative aux grandes installations de combustion) et des fours de verrerie.

Dans la mesure où les compétences dans ce domaine sont partagées entre l'Etat fédéral et les régions, ces accords sectoriels sont cosignés par l'Etat fédéral et les trois régions. Les régions ont également conclu des accords régionaux : la Région de Bruxelles - capitale (ministère de l'Environnement) a passé des accords avec des bureaux commerciaux concernant le tri, le recyclage et la valorisation des déchets de bureaux. Dans la Région wallonne, des accords portent sur la préservation des ressources naturelles et la réduction des déchets solides. La Flandre a connu une expérience malheureuse avec des accords qui n'étaient pas suffisamment contraignants. De ce fait, la Région flamande a arrêté en 1994 un décret relatif aux accords environnementaux, qui définit de manière exhaustive et légalement contraignante les critères applicables aux accords. Les accords ont la forme d'un contrat (contrat sui generis); les parties doivent avoir un statut juridique, être représentatives du secteur et avoir été explicitement mandatées pour conclure des accords. Le projet d'accord doit être publié au journal officiel; les organismes publics doivent être consultés ("Sociaal-Economische Raad", "Milieu en Natuurraad"). La durée maximale d'un accord est de cinq ans. Tant qu'un accord est en vigueur, la Région ne peut arrêter des règles législatives plus strictes.

Aucun accord n'a encore été conclu en application de ce décret.

L'expérience danoise

Au Danemark, seize accords environnementaux volontaires ont été conclus depuis 1987. Ces accords concernent les économies d'énergie, la gestion des déchets (par exemple, recyclage ou élimination contrôlés des réfrigérants contenant des chlorofluorocarbures (CFC) et des hydrochlorofluorocarbures (HCFC), équipements de protection contre l'incendie, batteries, emballages, pneus), la suppression progressive de certaines substances (par exemple, solvants organiques utilisés dans les peintures et les vernis, composés organiques volatils, PVC, hydrocarbures lourds contenus dans le gazole) et l'assainissement des sites contaminés. Des initiatives en cours ont également trait à la gestion des déchets (déchets électroniques, déchets de véhicules, déchets de chantier).

Les parties aux accords sont généralement le ministre de l'Environnement et de l'énergie ou l'Agence danoise pour la protection de l'environnement et les secteurs industriels concernés (entreprises ou leurs associations).

Les accords ont généralement la forme de déclarations d'intention ou de plans d'action qui ne lient pas juridiquement, mais que les parties considèrent comme contraignants.

Une caractéristique essentielle des accords conclus au Danemark est qu'il sont couplés à des mesures d'incitation économiques telles que des allègements fiscaux ou des fonds de placement.

La loi sur la protection de l'environnement de 1991 autorise le ministre de l'Environnement à conclure des accords avec des entreprises ou des associations d'entreprises, afin d'atteindre des objectifs nationaux de réduction de la pollution. Le ministre peut également arrêter des règles sur base desquelles les accords seront établis, ainsi que les conditions générales applicables aux accords, notamment des clauses de pénalité pour non-respect des délais imposés ou pour toute autre infraction à l'accord. Le ministre est également habilité à imposer des exigences similaires à celles de l'accord aux entreprises qui ne sont pas couvertes par ce dernier, ce qui constitue une parade contre les "opportunistes".

Avant d'être mis en oeuvre, un tel accord doit être négocié avec les principales organisations commerciales et environnementales nationales, avec les autorités locales et les autres autorités nationales concernées.

Le premier accord conclu suivant la loi sur la protection de l'environnement en avril 1996, concerne la collecte et la récupération des accumulateurs au plomb. Un autre accord sur les déchets électriques et électroniques est en préparation.

L'expérience allemande

En Allemagne, l'industrie a conclu environ 80 accords volontaires dans le domaine de l'environnement depuis la fin des années soixante-dix. Ces accords concernent essentiellement la gestion des déchets (par exemple, batteries, papier, emballages, véhicules retirés de la circulation), la suppression progressive de certaines substances (amiante, CFC contenus dans certains appareils, certaines substances contenues dans les détergents), les rejets de substances dangereuses dans les eaux (ammonium, concept de sécurité pour les installations chimiques) et les émissions de CO₂ (consommation de carburant des voitures particulières et de divers secteurs industriels). La Bavière a récemment conclu un accord avec des associations industrielles et commerciales couvrant une série d'aspects généraux tels que la participation des entreprises au système de management environnemental et d'audit, à la réduction des déchets, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et au recours accru aux chemins de fer en tant que moyen de transport.

Exception faite de ce dernier accord, les pouvoirs publics n'interviennent pas officiellement dans ces engagements qui prennent la forme de déclarations unilatérales. Toutefois, ces dernières sont souvent le résultat de négociations intensives avec les ministères compétents (environnement, affaires économiques) et sont reconnues de manière informelle, notamment par un communiqué ou une conférence de presse du ministère concerné. Pratiquement toutes ces déclarations comportent, pour l'industrie, l'obligation de faire rapport.

Ce type d'accords informels suscite davantage d'intérêt depuis peu, mais le pouvoir discrétionnaire des parties quant à la définition des engagements est cependant limité par la loi sur les restrictions de la concurrence. Un certain nombre d'engagements ont été pris en 1996 (véhicules retirés de la circulation, industrie chimique, industrie du papier et imprimeurs). L'engagement de l'industrie en faveur d'une réduction des émissions de CO₂, pris en vue de la Conférence sur le climat de Berlin en 1995, a récemment été étoffé et clarifié (davantage de participants, objectif non équivoque, évaluation indépendante des résultats). 80% de la consommation énergétique de l'industrie allemande sont couverts par cet engagement révisé.

L'engagement susmentionné et l'accord bavarois semblent témoigner d'un glissement de l'Allemagne vers une approche plus formelle dans laquelle les pouvoirs publics interviennent davantage.

L'expérience espagnole

Au total, six accords ont été conclus jusqu'à présent en Espagne. De nombreux accords sont en cours de négociation et il semblerait que leur utilisation soit appelée à se développer pour atteindre des objectifs environnementaux.

Les accords conclus par le ministère des Travaux publics, des transports et de l'environnement (MOPTMA) ont trait à la suppression progressive des chlorofluorocarbures dans les aérosols (pour 1989) et à la gestion des déchets. Ces accords visent à faciliter la mise en oeuvre du plan directeur national de gestion des déchets défini par le ministère; l'industrie et les gouvernements régionaux de chaque

communauté autonome doivent appliquer le plan au niveau régional; les municipalités sont en dernier ressort responsables de la collecte, du traitement et de l'élimination des déchets. Le financement est prévu à chaque niveau administratif.

De récents accords portent sur les véhicules retirés de la circulation et les pneus usagés. Un prélèvement sur les ventes de pneus neufs est prévu pour financer la collecte, le recyclage et l'élimination des pneus usagés. Des initiatives en cours concernent les équipements électriques et électroniques; 12 types d'équipements pouvant faire l'objet d'accords ont été recensés. D'autres domaines (solvants, produits chlorés, peintures, déchets de construction) sont également à l'étude.

Le décret royal 484/1995 relatif à la réglementation et au contrôle des eaux résiduaires fait également directement référence à un recours aux accords. Reconnaissant les insuffisances en matière de traitement et de contrôle des eaux résiduaires industrielles, la nouvelle réglementation habilite les services des eaux (Confederaciones Hidrográficas) à négocier et à conclure des accords avec les associations industrielles pour contrôler les eaux résiduaires. Le décret contient également une clause d'assistance financière aux industries pour les aider à atteindre ces objectifs.

Dans sa "Stratégie pour l'énergie et l'environnement, 1995-2000", le ministère de l'Industrie et de l'énergie cite les accords comme un des instruments à utiliser pour atteindre les objectifs environnementaux à court et moyen termes. Ces accords viseront à créer un cadre encourageant les investissements en matière d'environnement, afin de promouvoir une conversion écologique des entreprises. L'application des réglementations existantes ne sera pas limitée par ces accords. Dans plusieurs programmes qui subventionnent l'adaptation des entreprises aux exigences de protection de l'environnement (PITMA, PAE), les accords entre l'industrie et les pouvoirs publics sont considérés comme la méthode de prédilection pour obtenir des subventions.

L'expérience française

La France est le premier Etat membre à avoir conclu un accord dans le domaine de la protection de l'environnement; un "accord de branche" a été conclu en août 1971 entre le ministère de l'Environnement et l'industrie cimentière. Cet accord établissait un calendrier pour la prise de mesures correctives dans les installations existantes, dans le cadre d'un programme sectoriel (programme de branche). Les nouvelles installations étaient tenues de se conformer aux normes d'émission.

Au cours des dix années qui ont suivi, une vingtaine d'accords ont été passés avec les principaux secteurs industriels responsables de pollution. Ces accords avaient des fonctions et des dénominations différentes (par exemple, contrat de branche, programme de branche, contrat d'entreprise, programme d'entreprise, plans sectoriels anti-pollution). Les exigences légales qui protègent l'autorité de l'Etat et les droits des tierces parties sont un facteur limitant. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat (tribunal administratif) a déclaré illégal un contrat passé en 1975 entre le ministère de l'Environnement et un fabricant de papier, parce qu'il restreignait l'autorité de l'Etat et les exigences de protection des tierces parties. En fait, la plupart des accords initiaux ont servi de base à l'élaboration des législations et des normes d'émissions nationales qui les ont remplacés.

De récents accords portent sur les déchets d'emballage et les véhicules retirés de la circulation. Une dizaine d'accords concernant les émissions de CO₂ des secteurs industriels (fonderies, industrie chimique, industrie du papier, soudage, industries du verre, du plâtre, du sucre, du ciment) sont en cours d'élaboration, et un accord correspondant a été signé récemment avec le secteur de l'aluminium.

L'expérience grecque

A l'heure actuelle, il n'existe pas d'accord environnemental en Grèce. Les pouvoirs publics et l'industrie estiment que les mesures réglementaires sont nécessaires et suffisantes pour assurer la protection de l'environnement. Néanmoins, dans la mesure où les accords peuvent déboucher sur des partenariats entre l'industrie et les pouvoirs publics, certains représentants de l'industrie commencent à prendre conscience des avantages des accords.

L'expérience irlandaise

En Irlande, les accords prennent généralement la forme d'"initiatives" industrielles, saluées mais non signées par le gouvernement irlandais. Un accord sur les déchets d'emballage, dénommé REPAK, a été signé en février 1996 par le ministère de l'Environnement et les associations professionnelles (Confédération des entreprises et des employeurs irlandais ainsi que les associations d'épiciers, d'embouteilleurs de boissons rafraîchissantes et de bières, des industries du plastique, des denrées alimentaires, boissons et tabacs et des vins et spiritueux).

Ce dernier accord a été proposé en 1994, lorsque le ministère de l'Environnement a publié une stratégie de recyclage fixant des objectifs de recyclage des déchets tels que les emballages, les conteneurs de boissons, le compost. Ce document stratégique invitait l'industrie à proposer des accords.

La Confédération des entreprises et des employeurs irlandais (IBEC - Irish Business and Employers Confederation) a mis en place une "task force" industrielle qui a rendu compte de ses travaux au ministre en décembre 1995 et a proposé REPAK en tant qu'élément de réponse. La société de l'industrie automobile irlandaise (Society of Irish Motor Industry) élabore actuellement un accord sur les batteries d'automobiles. Les secteurs pouvant faire l'objet d'accords futurs sont les vieux journaux, la fabrication des détergents, des produits pharmaceutiques et des produits chimiques.

La loi sur la gestion des déchets adoptée en 1996 laisse au ministre une grande latitude pour spécifier la façon dont les emballages doivent être recyclés, la manière dont ils doivent être marqués, le mode de fonctionnement des systèmes de remboursement et les mécanismes de collecte requis. En adhérant à REPAK, l'industrie évitera des règles aussi strictes car la loi autorise le ministre à approuver un accord qui exempte les participants d'autres obligations.

L'expérience italienne

Onze accords ont été conclus à ce jour en Italie, tant au niveau fédéral que régional. A la fin des années quatre-vingt, le ministère de l'Environnement et le groupe Fiat ont échangé une lettre d'intention concernant la lutte contre la pollution atmosphérique et la réduction du bruit dans les zones métropolitaines. Faisant suite à cette initiative, un protocole intitulé "Environnement et développement" a été conclu, couvrant non seulement la dépollution des zones métropolitaines, mais aussi la réduction des déchets, la mise au point de véhicules non polluants et la mise en oeuvre de programmes de recherche dans le domaine de l'environnement.

Dans le secteur des déchets, l'initiative "REPLASTIC" qui a démarré sous forme d'un consortium volontaire avant de devenir obligatoire, concerne la collecte sélective, le tri et la réutilisation des conteneurs en matière plastique pour liquides. La récupération des batteries au plomb hors d'usage fait l'objet d'un accord signé en 1995 entre le ministère de l'Environnement, les municipalités (ANCI - Associazione Nazionale Comuni d'Italia) et Federambiente (Fédérations des services publics d'hygiène de l'environnement) d'une part, et les associations industrielles d'autre part. Des accords conclus au niveau régional concernent notamment la récupération des cartouches d'encre (Lombardie) et la collecte du papier et du carton.

L'expérience luxembourgeoise

Cinq accords ont été conclus dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Le premier, qui concerne les déchets industriels, a été mis en place en 1989. Un accord relatif à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le secteur industriel vient d'être conclu (1996) et d'autres vont suivre pour les secteurs des banques, des assurances, des soins médicaux et du commerce.

Dans le domaine de la gestion des déchets, des accords ont été élaborés à partir du Programme directeur du ministère de l'Environnement; ils portent sur les déchets de construction, les déchets dangereux, les déchets d'emballages de boissons et les déchets industriels.

L'expérience néerlandaise

Plus de cent accords ont été conclus aux Pays-Bas. Ils concernent essentiellement la gestion des déchets (notamment emballages, récupération de l'amiante, matières plastiques), la réduction des émissions (par exemple, composés organiques volatils, SO₂ et NO_x provenant des installations de production d'électricité, ammoniacque produit par le bétail), l'assainissement des sites contaminés (stations-service), les économies d'énergie ou les stratégies de réduction du bruit industriel. Certains de ces accords prescrivent des programmes détaillés de lutte anti-pollution dans divers secteurs industriels (métaux communs, industrie chimique, imprimerie, industrie laitière). Des initiatives en cours ont trait notamment à l'industrie du papier et du carton.

En règle générale, ces accords écrits et signés auxquels les pouvoirs publics sont partie et qui servent d'instrument d'action sont désignés par le terme d'engagements formels, mais ils peuvent en fait être dénommés déclarations d'intention ou codes de conduite.

Le contexte général dans lequel s'inscrit le recours accru aux engagements formels est fourni par le Plan national d'action pour l'environnement (NEPP) et le NEPP Plus, publiés en 1989 et 1990. Ces plans définissent une stratégie pour parvenir au développement durable d'ici à l'an 2010. Ils fixent des objectifs de qualité concernant un certain nombre de problèmes environnementaux et les traduisent en plus de 200 objectifs quantifiés. Dans ce contexte, un engagement formel représente la promesse par laquelle les secteurs industriels s'engagent à participer aux efforts mis en oeuvre pour atteindre les objectifs environnementaux fixés. Jusqu'à présent, des déclarations d'intention fixent des objectifs environnementaux pour 16 secteurs industriels, concernant 12 000 entreprises responsables de plus de 90 % de la pollution industrielle aux Pays-Bas.

Alors que la plupart des engagements formels de la première génération ne sont pas juridiquement contraignants, les engagements formels plus récents sont des contrats exécutoires en vertu du droit civil, qui s'intègrent dans une stratégie globale du gouvernement.

Bien qu'elle ne soit pas définie par la loi, la procédure de conclusion d'un engagement formel se déroule généralement de la façon suivante : le ministre compétent informe les deux chambres des Etats généraux de son intention de conclure un engagement formel. Un programme intégré d'objectifs est établi pour le secteur en question, après négociations entre les pouvoirs publics (y compris gouvernements provinciaux et municipaux) et le secteur industriel (comprenant parfois les associations d'employeurs et les syndicats). Sur base de ce programme, un engagement formel est pris au niveau de la branche, à condition que des procédés similaires soient utilisés dans le secteur pour garantir une approche uniforme. Dans les secteurs hétérogènes, les programmes environnementaux des entreprises sont préparés en étroite collaboration avec l'autorité de délivrance des licences.

Les engagements formels signés sont publiés au Journal Officiel (Staatscourant).

Le ministère du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement a publié des orientations concernant la conclusion d'engagements formels sous la forme d'un code de conduite. Un arrêté administratif publié par le Premier ministre en décembre 1995 fournit des instructions générales concernant le contenu et la procédure des engagements formels.

L'expérience autrichienne

En Autriche, 25 accords ont été conclus depuis le début des années quatre-vingt. La plupart concernent le recyclage des déchets (véhicules retirés de la circulation, papier, pneus, matériaux de construction, batteries d'automobiles, déchets électroniques, matières plastiques, emballages); d'autres visent à mettre en place des unités de récupération des vapeurs dans les stations-service (pour réduire les émissions d'hydrocarbures) ou à réduire les importations de bois tropicaux. Un exemple particulier d'accord volontaire est la "coalition pour le climat" fondée en 1994. Elle regroupe principalement des municipalités qui prennent des engagements concernant la fourniture des services publics et les approvisionnements publics, mais elle est également ouverte à l'industrie.

On distingue deux types d'accords : les engagements unilatéraux de la part de l'industrie, qui ne font pas officiellement intervenir les pouvoirs publics même s'ils résultent généralement de discussions intensives avec le ministère concerné, et les accords conclus entre l'industrie et le gouvernement. Les engagements unilatéraux sont majoritaires.

Les parties aux accords sont généralement le ministère compétent et l'association nationale représentant l'industrie (Chambre économique fédérale) ou des associations sectorielles nationales (subdivisions de la chambre économique fédérale), et, dans certains cas, des entreprises isolées.

Pratiquement tous les engagements unilatéraux volontaires ont été pris ou conclus au niveau national.

L'expérience portugaise

La première expérience du Portugal en matière d'accords volontaires remonte à 1984 lors de la fixation des objectifs concernant les rejets aqueux, la pollution atmosphérique et la réduction des déchets du secteur de la pâte à papier. Au total, une dizaine d'accords ont été conclus, portant essentiellement sur la réduction des déchets et l'élimination de substances.

En 1994, le gouvernement a relancé l'utilisation des accords par sa publication relative au Protocole d'accord général pour l'environnement et le développement durable. Ce document résume la détermination du gouvernement à relever les défis environnementaux et propose une stratégie à cet effet.

A partir de ce protocole, le gouvernement a défini un cadre applicable aux accords sectoriels volontaires. Ce cadre est le fruit de négociations entre les ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Industrie, du côté des pouvoirs publics, et plusieurs confédérations agricoles et industrielles nationales ou régionales. Selon le protocole sectoriel, l'industrie est tenue d'élaborer un plan environnemental adapté à sa situation particulière, pour lui permettre de se conformer aux législations en matière d'environnement. Ce plan doit être approuvé par les pouvoirs publics. Le gouvernement quant à lui s'engage à ne pas imposer de nouvelles normes environnementales pendant la durée de l'accord. Si de nouvelles réglementations communautaires sont introduites, le gouvernement accepte de les transposer de manière progressive.

Le protocole sectoriel prévoit la renégociation d'un accord dans un tel cas, ainsi que la possibilité d'introduire des mesures spécifiques si celles-ci s'avèrent nécessaires après études diagnostiques. Il prévoit également la création d'un comité directeur représentant les parties signataires pour vérifier si les objectifs sont atteints et, si nécessaire, pour formuler de nouvelles mesures. Il est également sensé résoudre les problèmes qui se posent; une des difficultés pressenties est que certaines installations industrielles pourraient ne pas avoir de permis environnemental. Les accords conclus dans le cadre du protocole sectoriel arrivent à échéance fin 1999; ils prévoient la communication de rapports périodiques au gouvernement et contiennent des clauses de protection contre les "opportunistes".

L'expérience finlandaise

Les accords concernent la suppression progressive des chlorofluorocarbures et les économies d'énergie. Les accords relatifs aux économies d'énergie sont fondés sur les programmes du Conseil d'Etat sur les économies d'énergie, que le gouvernement a mis en place en 1992 parmi d'autres mesures visant à réduire la consommation d'énergie. Ces accords ont pour principal objet de faire baisser la consommation d'énergie de 10 à 15% d'ici l'an 2005. Un nouveau programme sur les économies d'énergie a été présenté en décembre 1995. Ce programme encourage les accords portant sur le contrôle de l'efficacité énergétique, sur l'élaboration de plans d'économies, sur les audits énergétiques, sur les investissements dans le domaine de la conservation de l'énergie, sur l'introduction de nouvelles technologies et sur des mécanismes destinés à informer et à conseiller les consommateurs sur leur consommation énergétique.

Les accords sont généralement conclus entre le ministère compétent et les associations professionnelles; deux des accords relatifs aux économies d'énergie ont été conclus entre le ministère du Commerce et de l'industrie et les municipalités (la ville d'Helsinki et l'Association des autorités locales finlandaises).

Le Ministère de l'environnement a récemment conclu (1995) un accord avec l'industrie du conditionnement. Des négociations concernant certains groupes de produits (automobiles, pneus, batteries de voitures, composants électroniques, appareils ménagers) ont été entamées dans le cadre d'une stratégie globale de recours aux accords volontaires pour la gestion des déchets.

L'expérience suédoise

Les 13 accords conclus en Suède ont trait à la gestion des déchets (pneus de voitures, produits et matériaux de construction, papier magazine et matériaux d'emballage), aux économies d'énergie (automobiles et entreprises), à la suppression progressive de certaines substances (plomb dans l'essence et dans les peintures), à la recherche et au développement (carburants de substitution pour véhicules) et à la teneur en métaux lourds des boues d'épuration.

Dans la pratique, la plupart des accords pourraient être qualifiés d'accords tacites ou de déclarations d'intention de la part de l'industrie. Les entreprises individuelles ne peuvent être tenues responsables en cas de manquement de la part de l'organisation industrielle qui a élaboré et administré le système. En règle générale, si l'industrie ne parvient pas à atteindre un objectif, il en résulte plutôt l'introduction de taxes ou un partage des obligations réglementaires avec les autorités locales.

Les accords relatifs au secteur énergétique ont été conclus avec des entreprises isolées et prévoient donc des sanctions en cas de manquement de la part de l'industrie.

L'expérience du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a utilisé, de façon assez fructueuse, toute une série d'approches volontaires, notamment sous la forme de programmes de meilleures pratiques relatifs à l'efficacité énergétique (par exemple, "MACC" Making a Corporate Commitment), d'initiatives concernant les technologies propres ou les responsabilités des fabricants ou encore d'initiatives visant à encourager le dialogue entre le gouvernement et les entreprises (par exemple, comité sur les entreprises et l'environnement, clubs professionnels verts locaux).

Neuf accords ont été conclus depuis le début des années soixante-dix, concernant le stockage et le transport des pesticides ("BASIS" dont les normes et la procédure de certification du personnel affecté à la vente des pesticides ont été entérinées par le règlement de 1986 relatif au contrôle des pesticides), l'interdiction de certaines substances dans les détergents ménagers et industriels (alkyl-phénol-éthoxylates et, pour l'usage domestique, acide nitrilo-triacétique), la collecte des films plastique dans les exploitations agricoles, l'utilisation et les émissions d'hydrofluorocarbures (HFC). Afin de réduire les HFC qui sont aujourd'hui massivement utilisés en remplacement des chlorofluorocarbures (CFC), mais qui ont toujours un fort potentiel d'effet de serre, le gouvernement britannique a conclu en janvier 1996 trois accords distincts et une déclaration d'intention avec les associations des industries des aérosols, de la climatisation et de la réfrigération, de la protection contre les incendies et des mousses.

ISSN 0254-1491

COM(96) 561 final

DOCUMENTS

FR

14 10 06

N° de catalogue : CB-CO-96-626-FR-C

ISBN 92-78-12845-7

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg