



Avis du CNC
sur le bilan de l'expérimentation nationale
de l'affichage environnemental des produits

Par lettre du 10 mai 2013, le Commissaire général au développement durable a demandé à la Directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de saisir le Conseil national de la consommation (CNC) pour avis dans le cadre des travaux visant à établir le bilan de l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental des produits conduite à compter du 1^{er} juillet 2011, conformément à l'article L.112-10 du code de la consommation.¹

Il a précisé que le CNC disposait de deux mois pour rendre son avis, le bilan de l'expérimentation - auquel l'avis sera joint - devant être transmis par le Gouvernement au Parlement le 31 juillet 2013.

Dès son avis du 6 juillet 2010 relatif à la clarification d'allégations environnementales, le CNC avait demandé à être saisi des différents travaux de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement qui relèvent de la relation entre les entreprises et les consommateurs, notamment ceux relatifs au bilan de l'expérimentation de l'affichage environnemental.

Après avoir auditionné les représentants du Commissariat général au développement durable, le bureau du CNC, réuni le 14 mai 2013, a défini les modalités d'organisation du groupe du CNC chargé de préparer l'avis concernant l'expérimentation.

Une première version du bilan de l'expérimentation a été communiquée par le Commissariat général du développement durable au CNC le 3 juin 2013.

Le groupe du CNC chargé de préparer l'avis s'est réuni à trois reprises, les 6, 20 et 24 juin. Il a permis d'instruire le dossier et d'arriver au présent avis, qui a été adopté par le CNC le 9 juillet 2013, après délibération du bureau du CNC.

*

*

*

¹ L'article L.112-10 du code de la consommation codifie l'article 228 de la loi « Grenelle II », qui prévoit la tenue pendant une durée minimale d'une année d'une expérimentation, dont l'objet est de tester un dispositif permettant d'informer les consommateurs sur les impacts environnementaux des produits qu'ils achètent.

Le présent avis a pour objet de rappeler quelques principes auxquels le CNC est particulièrement attaché (I), puis de porter une appréciation sur le bilan de l'expérimentation tel qu'il lui a été transmis par le Commissariat général au développement durable (II), et enfin de formuler des propositions sur les suites à donner à cette expérimentation (III).

I – Rappel de principes auxquels le CNC est particulièrement attaché.

1.1. Le CNC rappelle que le consommateur doit pouvoir choisir les produits qu'il achète de façon libre, en étant éclairé sur tous les aspects de l'offre du professionnel qui lui paraissent importants, et notamment le prix du produit ou du service, sa qualité, ses modalités d'utilisation, sa durabilité et ses caractéristiques environnementales.

1.2. Sur chacun de ces critères, l'information du consommateur doit être sincère, fiable et précise. La diffusion au consommateur d'informations imprécises ou inexacts est de nature à fausser ses choix, à causer sa déception et à lui faire perdre confiance dans les produits que lui propose le professionnel concerné.

1.3. La sincérité et la crédibilité de l'information donnée au consommateur ne peut être garantie que si celle-ci est contrôlée par les pouvoirs publics. Le développement d'une information pas ou mal contrôlable par les pouvoirs publics peut, en matière environnementale, donner lieu à des phénomènes contre-productifs comme le « *greenwashing* », qui sont préjudiciables tant pour les consommateurs (informations trompeuses) que pour les entreprises (concurrence déloyale).

1.4. En matière de caractéristiques environnementales des produits comme dans les autres domaines, il est essentiel que l'information soit donnée au consommateur sous une forme facilement compréhensible pour permettre sa comparaison entre les différentes offres. A défaut, l'information fournie court le risque de ne pas être accessible et compréhensible du consommateur, ni utile à ce dernier.

1.5. Un dispositif fiable d'affichage des caractéristiques environnementales des produits doit permettre la prise en compte des produits ou composants de produits ayant une origine extérieure à la France et à l'Union européenne. La fiabilité et la traçabilité de l'information sur les produits et composants de produits importés doivent être assurées, afin de ne pas tromper les consommateurs.

1.6 Afin d'éviter toute distorsion de concurrence, un dispositif de ce type doit respecter les règles du marché unique européen et être conforme aux principes du droit international.

1.7. Le CNC estime qu'est positive toute démarche concourant à l'amélioration progressive de l'information des consommateurs sur les caractéristiques environnementales des produits et au renforcement de l'organisation des entreprises sur le suivi et la fiabilité des données se rapportant à ces caractéristiques. Une telle démarche, pour autant qu'elle se fonde sur un dispositif entièrement fiabilisé, est à même de mobiliser les différents acteurs à la réalisation des principaux enjeux du développement durable.

1.8. Le CNC rappelle toutefois la nécessité d'évaluer les coûts de mise en œuvre de tout nouveau dispositif d'information à destination du consommateur, au regard des bénéfices attendus. L'impact prévisible d'un tel dispositif sur le prix des produits et services doit également, le cas échéant, être appréhendé *a priori*.

II- Appréciation sur le rapport de bilan de l'expérimentation relative à l'affichage environnemental.

2.1. Tout d'abord, le CNC souhaite souligner la qualité du travail fourni par les services de l'État en vue de préparer cette première version du rapport de bilan. Le rapport reflète globalement bien les différents points de vue exprimés par les acteurs ayant participé à l'expérimentation tels qu'ils ont été récapitulés, notamment par le rapport du cabinet Ernst & Young sur le bilan des opérations menées par les entreprises et le rapport des associations de consommateurs. Dans son contenu, ce rapport est particulièrement bien documenté et constitue une source précieuse d'informations, notamment s'agissant de la méthodologie et des outils utilisés pour construire le dispositif d'affichage environnemental qui a fait l'objet de l'expérimentation. Sur la forme, ce document est pédagogique et permet de comprendre la méthode d'évaluation environnementale multicritères et ACV (Analyse du Cycle de Vie) sur laquelle s'est fondé ce dispositif expérimental, ainsi que les travaux, recherches et études qui ont mené à la mise en place de cet affichage. Il explique également que le triptyque « référentiel – base de données – outil de calcul » est le socle dont doivent disposer les entreprises pour pouvoir mettre en place sans difficultés des affichages de ce type. Ce rapport présente ainsi une valeur documentaire importante, pour qui souhaite en savoir plus sur les outils nécessaires à la création d'un dispositif d'affichage environnemental.

2.2. Néanmoins, le CNC émet également un certain nombre de critiques, sur la forme comme sur le fond de ce rapport. Sur la forme, le CNC pense que la neutralité de certaines formulations pourrait être améliorée de manière à ce que ce rapport remplisse mieux son rôle auprès du Parlement et n'anticipe pas sur la position que devra déterminer celui-ci.

2.3. Sur le fond du rapport, le CNC a identifié dans le document des éléments insuffisamment abordés, qui demandent à être approfondis.

2.4. Tout d'abord, le CNC estime que le rapport de bilan n'aborde pas suffisamment la question de l'articulation entre le dispositif national d'affichage et les travaux menés en la matière à l'échelle européenne. A plusieurs reprises, le document mentionne les travaux en cours menés par la Commission européenne, en vue d'évaluer l'empreinte environnementale des produits selon une méthodologie commune à l'ensemble des États-membres. Néanmoins, le rapport ne traite pas suffisamment de l'articulation entre les travaux nationaux réalisés dans le cadre de l'expérimentation et ceux qui viennent d'être lancés par la Commission. Il aurait été utile de préciser comment la France pouvait continuer de progresser en tenant compte des avancées européennes. A ce stade, il semble qu'il existe des différences entre l'approche méthodologique retenue par les instances communautaires et celle adoptée dans le cadre de l'expérimentation française. Cette nécessaire révision de l'approche française, qui devra se faire notamment à l'aune de l'avancée de l'expérimentation européenne, ne remet pas en cause la qualité remarquable du travail effectué par la plate-forme ADEME-AFNOR, dont les résultats (20 référentiels sectoriels produits à ce jour) peuvent d'ailleurs être utilisés bien au-delà du cadre restreint de l'expérimentation sur l'affichage environnemental.

2.5. De même, la question de la conformité d'un affichage environnemental national au droit communautaire n'est pas assez développée dans le rapport (notamment la conformité avec l'article 34 du traité TFUE qui prohibe toute mesure nationale ayant pour objet ou pour effet d'entraver la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'Union européenne, ainsi que la conformité avec les règles du droit dérivé concernant l'étiquetage). Peut-être leurs auteurs comptent-ils reporter cette question au moment où certains textes nationaux seront notifiés à la Commission européenne. Néanmoins, ce sujet interroge et doit être traité avant toute prise de décision relative à l'opportunité ou non de généraliser le dispositif.

2.6. Comme indiqué plus haut, le CNC estime qu'un affichage sur les caractéristiques environnementales des produits n'a de sens que s'il permet une comparaison entre ceux-ci par le consommateur. En phase expérimentale, la diversité des formats d'affichage utilisés par les entreprises participantes n'a pas permis de remplir cet objectif de comparabilité. Le rapport évoque ce point et souligne la nécessité d'une harmonisation des formats qui sera à établir, mais les pistes qu'il lance pour atteindre cet objectif seront à approfondir.

2.7. Plus globalement, le CNC rejoint les auteurs du rapport dans la constatation que le consommateur est en attente d'informations environnementales sur les produits et services qu'il achète. Cependant, lorsqu'un dispositif aussi complexe qu'un affichage multicritères, fondé sur la méthode ACV, est proposé au public, il y a lieu de s'interroger sur la lisibilité et l'accessibilité de telles informations pour l'ensemble des consommateurs. Cette question, certes abordée dans le rapport, demande nécessairement à être approfondie. Le CNC invite donc les pouvoirs publics à réaffirmer l'amélioration de l'information donnée au consommateur comme l'objectif fondamental de ce dispositif, et à repenser les modalités de celui-ci à l'aune de cet enjeu essentiel. A défaut, l'intérêt de l'affichage environnemental pour les consommateurs ne serait que théorique.

2.8. Pendant l'expérimentation, dont la mise en œuvre reposait uniquement sur les ressources internes des entreprises, les coûts induits sur l'ensemble de la chaîne de valeur ont été insuffisamment évalués, ce qui signifie que les chiffres avancés dans ce cadre ne pourront pas servir de référence pour l'éventuel déploiement du dispositif. En particulier, les TPE-PME n'étant pas armées de la même manière que les grandes entreprises seraient certainement amenées à recourir à un bureau d'études pour mettre en place leurs affichages (cette solution d'« externalisation » de la mise en œuvre de l'affichage était quasi-systématique dans le cadre expérimental). Le rapport propose des pistes pour réduire ces coûts, le CNC estime en effet qu'en l'absence d'un véritable système d'accompagnement, notamment à l'attention des TPE-PME, fondé *a minima* sur la mise à disposition d'outils et référentiels entièrement fiabilisés, les coûts engendrés seraient prohibitifs pour le déploiement de ce nouveau dispositif. L'affichage environnemental resterait alors un dispositif de niche réservé aux grandes entreprises, qui seules auraient la possibilité d'y participer pleinement, et ne permettrait pour le consommateur aucune véritable comparaison entre les produits et services.

2.9. Par ailleurs, le CNC note que les coûts qu'induirait un déploiement du dispositif, pour les pouvoirs publics (crédits, équivalents-temps-plein) ne font l'objet d'aucune étude d'impact dans le rapport. Toute nouvelle réglementation doit faire l'objet d'une étude d'impact mesurant notamment les coûts induits pour les administrations. Ce rapport portant sur l'opportunité de déployer un dispositif d'affichage, il ne devrait pas s'exonérer de cette règle.

Le CNC attend que ce rapport soit enrichi d'un bilan coûts-bénéfices plus étayé et plus précis.

2.10. Le rapport évoque les problèmes, rencontrés lors de l'expérimentation, de contrôle de l'affichage pour les produits importés ou fabriqués à partir de matières premières importées. Récurrent quant aux produits de grande consommation, il s'agit d'un obstacle majeur à dépasser. La DGCCRF a, à l'issue d'une enquête-test, abouti à la conclusion que le contrôle de l'affichage environnemental, pour ce type de produits, serait difficile à assurer. Tandis que pour les biens fabriqués en France, les contrôles peuvent être réalisés *in situ*, ils sont exclusivement documentaires lorsque les produits en question sont importés de pays tiers, hors UE. Si cette difficulté n'est pas propre à l'affichage environnemental, elle prend toute son ampleur lorsqu'il ne s'agit plus de contrôler une allégation simple, mais un dispositif complexe d'information : les données nécessaires pour vérifier la véracité des indications fournies au consommateur ne sont souvent pas disponibles chez le distributeur français, et celles collectées auprès du producteur se révèlent, dans de nombreux cas, incomplètes ou insuffisantes. Le CNC invite les auteurs du rapport, et à travers eux les pouvoirs publics, à analyser plus avant cette question. Celle-ci est cruciale, car non seulement déterminante pour la crédibilité des informations qui seront fournies au consommateur dans le cadre de

l'affichage environnemental, mais également susceptible d'entraîner des inégalités de fait entre produits fabriqués en France et produits importés.

III- Recommandations du CNC sur les suites à donner au dispositif d'affichage environnemental.

3.1. Le CNC réaffirme l'intérêt qu'il accorde à un dispositif d'affichage environnemental, qui peut offrir l'opportunité de rendre facilement visibles et compréhensibles les efforts réalisés par les entreprises en matière d'évaluation des impacts de leurs produits sur l'environnement, tout en permettant aux consommateurs de faire des choix responsables vis-à-vis de ces impacts. Néanmoins, le déploiement d'un tel dispositif n'est légitime que s'il se fait dans l'intérêt de tous, tant des consommateurs que des professionnels. Dans le but de poursuivre la dynamique impulsée par l'expérimentation, la création d'un site officiel dédié à la démarche permettrait d'apporter les éléments pédagogiques et la transparence nécessaires à l'appropriation de la démarche par les consommateurs et les professionnels. La création de ce site pourrait se faire rapidement.

3.2. Le CNC rappelle que le rapport a identifié différents scénarii envisageables en vue de déterminer les suites à donner à cette expérimentation ; ce sont les suivants (classés du plus au moins contraignant) :

(1) un dispositif rendu obligatoire par décret en Conseil d'État, dont le contenu devra correspondre aux prescriptions de l'article L.112-10 du code de la consommation ;

(2) un dispositif dit « volontaire encadré », dans le cadre duquel seules les entreprises qui le souhaitent utiliseront l'affichage, mais le feront selon des modalités « officielles » définies par les pouvoirs publics en concertation avec les parties prenantes : il s'agirait de définir par la voie réglementaire une méthodologie d'évaluation complétée par des référentiels catégoriels, une base de données partagée et un outil de calcul mis à disposition des entreprises, ainsi qu'un encadrement du format de restitution visant à harmoniser la pratique des entreprises et à faciliter la compréhension des consommateurs ;

(3) un dispositif purement volontaire, laissant aux entreprises le choix d'utiliser ou non l'affichage et de définir les modalités de celui-ci.

3.3. Le CNC estime que le scénario (1) ne pourra être retenu que lorsque certains éléments auront été approfondis et réalisés. Au sortir de l'expérimentation, et au vu du contenu du rapport du Gouvernement, le CNC pense que deux pré-requis ne sont pas réalisés et que trois pistes de réflexion sont à étudier plus avant.

3.4. Les deux pré-requis sont les suivants :

(a) Le premier pré-requis consiste en la fiabilisation et la finalisation du triptyque méthodologique constitué de référentiels sectoriels, d'une base de données et d'un outil de calcul. On notera que les conditions d'accès à ces outils auront une influence sur les coûts engendrés et donc sur l'accessibilité du dispositif pour les entreprises, notamment les TPE et PME. Au sein de la plateforme ADEME-AFNOR, 20 référentiels ont d'ores et déjà été validés représentant environ 50% des biens de consommation. Néanmoins, si certains de ces référentiels sont aboutis, d'autres nécessitent encore un travail de concertation entre les parties prenantes (cf. notamment les référentiels concernant le secteur agro-alimentaire, qui présentent encore des défis technologiques majeurs) ; il sera donc nécessaire, non seulement de fiabiliser mais également de compléter cet ensemble de référentiels, pour offrir des bases méthodologiques solides à l'éventuel élargissement de ce dispositif.

(b) Le deuxième pré-requis, indispensable à l'intérêt que pourrait présenter cette innovation pour le consommateur, est la mise en place d'un format-type d'affichage (données brutes, unités, notes, pictogrammes, couleurs, ...), harmonisé entre produits ou services et entre entreprises, permettant la comparabilité et la compréhensibilité des informations par le public. Quel que soit le scénario de déploiement retenu, un groupe de travail réunissant les différentes parties prenantes devra être mis en place en vue d'établir ce format-type. Ce groupe de travail, qui doit nécessairement impliquer des représentants des entreprises et des consommateurs, pourrait trouver sa place au sein du CNC.

3.5. Par ailleurs, certains points ne sont pas suffisamment clarifiés et appellent une poursuite des réflexions engagées dans le cadre expérimental :

(a) S'agissant de la question des coûts, il est essentiel de définir, plus précisément que ne le fait le rapport, des démarches de mutualisation et autres voies permettant, sinon de réduire, au moins de maîtriser les impacts financiers de l'affichage. Pour les TPE et PME notamment, un dispositif d'aide devrait être mis en place quel que soit le scénario retenu, de manière à ne pas les exclure du dispositif. Ces outils ne pourront être définis pertinemment que s'ils s'appuient sur un bilan coûts-bénéfices de l'affichage environnemental. Dans la mesure où le rapport n'aborde pas suffisamment ce point, le CNC souhaite que l'analyse coûts/bénéfices de l'affichage environnemental soit réalisée et soumise pour avis aux parties prenantes, en prenant en compte, notamment, les coûts pour les pouvoirs publics.

(b) Il serait également nécessaire de travailler à une entière contrôlabilité du dispositif, notamment pour les produits importés ou fabriqués à partir de matière premières importées. La faisabilité des contrôles conditionne en effet la crédibilité de la démarche, tant pour les consommateurs que pour les entreprises, et contribuera également à assurer l'exercice d'une concurrence loyale entre les produits d'une même famille mais aussi entre les produits fabriqués en France, dans l'Union européenne, ou importés de pays tiers.

(c) Enfin, la dernière piste de réflexion a trait au contexte européen et international. Si le développement en parallèle de travaux européens ne doit pas être un prétexte à l'inaction, toute suite qui consisterait à rendre le dispositif obligatoire à court terme devrait prendre en considération la question de sa compatibilité avec le droit communautaire et international. A l'inverse, la poursuite d'un dispositif fondé sur des bases volontaires et sur un suivi rigoureux, secteur par secteur, permettrait de le comparer objectivement et le cas échéant de l'adapter aux schémas développés à l'échelle européenne et aux règles relevant de l'OMC, sans courir le risque d'un contentieux. En tout état de cause, le CNC alerte les parties prenantes sur le risque de fragmentation du marché unique européen que soulèverait une initiative française menée « cavalier seul » au regard du principe de liberté de circulation des marchandises et de règles applicables en matière d'étiquetage, étant donné que des différences entre les référentiels français et européens sont visibles. L'harmonisation « méthodologique » doit se doubler d'une harmonisation « géographique ».

En conclusion, le CNC constate qu'actuellement, les conditions ne sont pas réunies pour rendre obligatoire l'affichage environnemental à l'ensemble des produits et services (compte tenu des pré-requis mentionnés *supra*, à réaliser en cohérence avec l'expérimentation européenne). Dans l'intervalle, les différentes parties prenantes doivent continuer à travailler, en s'appuyant sur un cadre non obligatoire mais défini par les pouvoirs publics, de manière à poursuivre la réalisation des deux pré-requis et à achever les réflexions nécessaires. Le CNC invite néanmoins à conserver l'objectif d'un déploiement suffisamment ambitieux d'un dispositif susceptible de répondre aux

attentes des consommateurs en matière d'information environnementale. A défaut, un affichage environnemental trop limité n'aurait aucune utilité pour le consommateur.

Dès à présent, certaines mesures pourraient être prises pour poursuivre l'impulsion de la démarche, telles que :

- la création d'un site officiel dédié à l'affichage environnemental et à destination de tous, en vue d'expliquer et de valoriser le dispositif ;**
- la mise en place d'une instance de pilotage destinée à déterminer et à conduire la mise en œuvre des adaptations nécessaires. Cette instance pourrait également avoir pour rôle de définir les secteurs les plus avancés, sur lesquels s'appuierait une démarche de déploiement progressif du dispositif.**