Avis du Comité économique et social européen sur un Système de label écologique communautaire

COM(2008) 401 final — 2008/0152 (COD)

(2009/C 218/11)

Le 11 septembre 2008, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 175, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur un

«*Système de label écologique communautaire*»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 janvier 2009. (M^me^ GAUCI, rapporteuse).

Lors de sa 451^e^ session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 26 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le label écologique de l'UE devrait rester un instrument volontaire. De par sa nature volontaire, le système est en mesure de susciter à des niveaux élevés et ambitieux la définition de normes qui ne permettent que la promotion de produits et de services ayant une excellente performance environnementale.

1.2 Le Comité insiste pour que l'on améliore la gestion du système, de telle sorte qu'il soit possible de le gérer de façon plus professionnelle.

1.3 Le Comité partage le sentiment de la Commission selon lequel il faut augmenter sensiblement le nombre de catégories de produits ainsi que de titulaires de licences.

1.4 Le Comité estime qu'un label écologique pour tous les produits alimentaires, frais et transformés, serait la première étape vers une véritable écologisation de la chaîne d'approvisionnement. Le Comité est toutefois d'avis qu'il ne conviendrait de délivrer le label écologique à des produits alimentaires que si l'ensemble du cycle de vie du produit est pris en compte. La proposition ne permet pas de comprendre clairement quels sont les types de denrées alimentaires qui, selon la conception de la Commission, entreront dans le champ d'application du règlement.

1.5 Le Comité estime que l'emballage ne devrait figurer parmi les critères de label écologique que lorsque cela a un sens dans le cas du groupe de produits qui est envisagé.

2. Introduction

2.1 En juillet 2008, la Commission a publié sa proposition de règlement sur un système de label écologique communautaire. La proposition est destinée à remplacer le règlement (CE) n^o^ 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique.

2.2 Ce sujet n'est pas nouveau pour le Comité économique et social européen (CESE). Le Comité s'est exprimé à propos de la proposition initiale [1] et a également présenté de nombreuses propositions sur l'évolution future du système dans le cadre d'autres avis récents [2].

2.3 L'élaboration du présent avis a également bénéficié des différentes contributions apportées par les organismes compétents, les groupes d'intérêt et entreprises concernés, en Europe, par le dispositif en question. Le CESE a notamment bénéficié d'exposés de différents représentants d'entreprises, d'ONG environnementales et d'organisations de consommateurs qui ont participé à une audition organisée dans les locaux du Comité.

3. Observations générales

3.1 L'état de l'environnement suscite des préoccupations croissantes.

Les modes de production et de consommation modernes ont contribué à une augmentation de la demande d'énergie et de ressources qui sont utilisées de manière non durable, ce qui va à l'encontre de l'objectif consistant à atténuer les conséquences négatives de l'activité humaine sur l'environnement, la santé et les ressources naturelles.

3.2 C'est pourquoi les économies se trouvent aujourd'hui confrontées à un grand défi qui est celui de l'intégration de la durabilité environnementale dans la croissance économique et le bien-être afin de corriger les erreurs du passé.

---

[1] JO C 296, 29.9.1997, p. 77.

[2] Avis du Comité économique et social européen sur les «Modes écologiques de production», JO C 224/1, 30.8.2008.

3.3 Il ne faudrait pas que la crise financière qui a frappé les économies du monde entier vienne affaiblir les efforts déployés pour atténuer les conséquences du changement climatique et pour protéger l'environnement. Au contraire, il conviendrait de considérer l'écologisation de la chaîne d'approvisionnement comme un point de départ à partir duquel le processus devrait s'étendre à tous les secteurs industriels.

3.4 Dans ce contexte, la consommation et la production durables sont de nature d'une part, à valoriser au maximum le potentiel que recèlent les entreprises pour ce qui est de transformer les défis environnementaux en opportunités économiques et d'autre part, à permettre de mieux servir les intérêts des consommateurs.

3.5 Le défi consiste à améliorer la performance environnementale globale des produits tout au long de leur cycle de vie, à stimuler la demande des meilleurs produits et technologies de production et à aider les consommateurs à choisir en connaissance de cause.

3.6 En conséquence, le Comité est favorable à un label écologique multicritères, accrédité par des tiers et fondé sur la «logique du cycle de vie» ([1]), qui puisse être une composante de ces instruments politiques ([2]).

3.7 Le Comité est fortement favorable à des initiatives visant à la mise au point d'une politique communautaire de production et de consommation durables, entièrement intégrée avec les autres politiques communautaires, en vue de développer un «marché vert», de manière à faire en sorte que ces produits et services répondent à des définitions précises et communes et soient véritablement disponibles dans tous les États membres.

3.8 L'expérience acquise à l'occasion de l'utilisation du système de label écologique justifie que l'on apporte des modifications au règlement en vigueur.

Il est possible de résumer de la manière suivante les insuffisances du système, tel qu'il fonctionne actuellement:

i. lenteur de l'évolution du système;

ii. faible sensibilisation au label;

iii. faible taux d'adoption du système par l'industrie;

iv. caractère excessivement administratif du processus de définition des critères et de la gestion;

v. les produits et les services qui ont les incidences les plus significatives sur l'environnement et recèlent le potentiel d'amélioration le plus important ne font pas partie des catégories de produits qui existent actuellement;

vi. différences de conditions à l'intérieur de la Communauté, du point de vue de la commercialisation;

vii. la prolifération d'autres systèmes de label écologique.

Le Comité donne son sentiment sur ces faiblesses au chapitre des «Observations particulières», chapitre dans lequel il examine les mesures proposées par la Commission pour améliorer le système.

3.9 Enfin, la réussite de la mise en œuvre du système de label écologique de l'UE revêt aussi une importance considérable parce que ce système est le seul instrument politique volontaire ayant les produits pour objet et la demande pour moteur, qui soit voué à la cause de la durabilité.

4. **Observations particulières**

4.1 Le label écologique de l'UE est un instrument volontaire et devrait le rester. De par sa nature volontaire, le système est en mesure de susciter à des niveaux élevés et ambitieux la définition de normes qui ne permettent que la promotion de produits et de services ayant une excellente performance environnementale, par opposition aux produits et services qui ne prennent pas en compte la nécessité de réduire les incidences sur l'environnement.

Le label écologique est conçu pour fournir au consommateur final des informations précises d'ordre environnemental concernant le produit fini, de manière à lui permettre de faire facilement et en connaissance de cause des choix écologiques. Toutefois, le Comité souligne que le label écologique ne devrait pas devenir un prétexte, ou ne devrait pas servir de prétexte, pour créer de nouvelles entraves aux échanges parmi les produits ayant les mêmes fonctions et les mêmes performances.

4.2 Le Comité insiste pour que l'on améliore la gestion du système. Il faut rationaliser les processus administratifs qui font partie du système, de telle sorte qu'il soit possible de le gérer de façon plus professionnelle.

Autrement dit, il faut définir plus clairement «qui fait quoi».

([1]) La logique du cycle de vie est le processus qui consiste à prendre en compte, dans la mesure du possible, toutes les ressources consommées et toutes les conséquences environnementales et sanitaires qui sont associées au cycle de vie d'un produit (bien ou service), en considérant, par exemple, l'extraction des ressources, la production, l'utilisation, le transport, le recyclage, et le traitement et l'élimination des déchets. Ce processus aide à éviter le «déplacement des charges», c'est-à-dire des impacts ou de la consommation de ressources, entre des stades du cycle de vie, des zones géographiques, et des domaines problématiques liés à l'environnement et à la santé humaine, tels que le changement climatique, le «smog» d'été, les pluies acides ou l'épuisement des ressources, etc.. L'évaluation du cycle de vie est la méthode quantitative normalisée de collecte et d'évaluation des entrées, des sorties et des conséquences environnementales potentielles d'un système de produit pendant toute la durée de son cycle de vie (ISO 14040 sqq.).

([2]) L'importance d'un système d'écolabel a déjà été soulignée dans des documents politiques antérieurs, tels que la communication de la Commission sur une politique intégrée des produits et le 6ème programme d'action pour l'environnement.

4.3 Dans la mesure du possible, le rôle des administrations nationales devrait porter avant tout sur la bonne application du règlement et sur la surveillance du marché conformément à la proposition de la Commission.

4.4 Il faut réduire les lourdeurs administratives liées à la définition de critères pour les catégories de produits et aux procédures de demande d'enregistrement, tout en maintenant un haut niveau d'ambition. De plus, les critères d'attribution du label écologique devraient aussi permettre de faire en sorte que les produits qui arborent le symbole du label écologique ne portent préjudice ni à la santé, ni à la sécurité, ni à rien d'autre qui comporte un aspect social.

4.5 Le Comité demande la clarté des critères et l'uniformité dans les exigences minimales pour l'ensemble du marché intérieur en ce qui concerne les systèmes de label applicables aux produits écologiques. Cela doit permettre d'assurer l'impartialité des choix écologiques des consommateurs et de garantir des contrôles uniformes dans l'ensemble de l'UE, ainsi que le respect du principe de libre circulation des produits véritablement écologiques. Le «marketing» du label écologique européen (le symbole écologique européen) devrait se poursuivre et ce label devrait pouvoir coexister avec les systèmes de label nationaux et sectoriels, pour autant que ces labels reposent aussi sur des bases scientifiques solides et soient cohérents avec le reste du cadre réglementaire européen.

4.6 En outre, les critères concernant les substances devraient être fondés autant que possible sur une évaluation des risques.

Une simple liste de substances chimiques préférables ou non souhaitables, fondée sur la seule classification de ces substances selon une échelle de risque, sans aucune référence scientifique ou juridique, est très souvent cause de confusion et de discrimination. Ainsi, l'on peut légitimement se demander si des critères tels que celui de «matériaux dangereux» devraient même faire partie d'un label écologique: un label écologique ne saurait se substituer à la législation officielle de l'UE applicable en ce domaine, comme, par exemple, la directive 67/548/CEE [1].

4.7 De plus, le Comité estime que des considérations d'ordre local influent parfois sur les critères généraux. Il n'est pas toujours vrai que les critères actuels, pris en compte pour un label écologique particulier et définis au niveau européen ou national, soient ceux qui garantissent les plus faibles incidences sur l'environnement dans une situation locale précise.

Par exemple, la consommation d'eau peut avoir des conséquences plus importantes en Europe du Sud qu'en Europe du Nord. C'est pourquoi le Comité est favorable à l'élaboration de critères qui soient exempts de ce risque de fortes différences d'impact en fonction des conditions locales.

4.8 Il faut que les documents reprenant les critères soient beaucoup plus conviviaux et présentés dans un format normalisé. C'est pourquoi le Comité est d'avis que la Commission européenne devrait créer un modèle normalisé et convivial pour les documents reprenant les critères, ce qui permettrait aux entreprises et aux pouvoirs adjudicateurs d'économiser du temps et des ressources lors de la rédaction de cahiers des charges conformes aux critères de label écologique.

4.9 La Commission fait valoir qu'il faut augmenter sensiblement le nombre de catégories de produits ainsi que de titulaires de licences, en ciblant les secteurs où l'impact sur l'environnement est le plus important et où la possibilité d'amélioration est maximale.

S'il est vrai que dans le principe, le Comité est favorable à cette idée, le domaine d'application de l'étiquetage écologique ne devrait cependant pas être étendu à l'infini.

4.9.1 De nombreuses industries européennes ressentent l'obligation de fournir de l'information d'ordre environnemental aux parties concernées. La pression pour agir en ce sens provient de l'UE et des différents États membres et se traduit par le souhait de voir les produits porter l'une ou l'autre forme de marquage ou, à tout le moins, donner une indication de leur légitimité à se prétendre écologiques. Ces industries réagissent à une sensibilisation accrue et à la demande d'information environnementale qu'expriment les utilisateurs professionnels et les consommateurs. La notion de label écologique [2] convient sans nul doute aux marchés où l'on est généralement en droit de supposer que le consommateur n'est pas informé ou n'est pas spécialiste, et où les produits qui se font concurrence sont bien définis.

4.10 Un succès plus franc du label écologique dépendra, avant tout, d'une augmentation substantielle du budget de «marketing», pour aider à diffuser les informations appropriées à la fois auprès des entreprises et auprès des consommateurs.

4.10.1 D'une part, comme on l'a indiqué précédemment, le système de label écologique souffre d'une faible sensibilisation des consommateurs.

Le consommateur moyen ignore l'existence du système de label écologique ou n'est pas suffisamment informé des paramètres qui sont pris en compte pour délivrer ce label. Ainsi, il n'y a pas, pour l'instant, d'incitation des consommateurs à faire un choix écologique, par le moyen de campagnes d'information.

[1] Directive 67/548CEE du Conseil du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses.

[2] Le label écologique européen est un label écologique de type I. Un label écologique de type I ISO est un label écologique conforme aux exigences de la norme ISO 14024.

4.10.2 D'autre part, il y a lieu de mieux attirer l'attention des entreprises sur les avantages liés à l'utilisation du label écologique. Le système s'en trouvera renforcé et les entreprises pourront économiser du temps et des ressources, puisqu'elles ne devront pas aller à la recherche des informations sur la manière d'obtenir le label écologique.

4.11 Le Comité continue de penser que l'évolution du nombre de critères applicables aux catégories de produits adoptées et du nombre de labels écologiques attribués à ce jour ne doit pas faire l'objet d'une appréciation négative, compte tenu de la période restreinte qui s'est écoulée depuis la mise en vigueur du règlement. L'Ange Bleu allemand (1977) et le «Nordic Swan» (1989), qui sont désormais solidement établis sur leur marché d'origine et, dans une certaine mesure, à l'étranger, ont été confrontés initialement à des désillusions et à des revers similaires. Ils ont, eux aussi, démarré lentement.

4.12 Le Comité est également convaincu que compte tenu des implications des systèmes nationaux en termes d'entraves aux échanges, l'avenir du label écologique réside dans le renforcement du système communautaire. À cet effet, il conviendrait de déployer un effort visant à harmoniser autant que possible les critères de ces systèmes nationaux de label écologique.

5. Quelques observations sur les articles du projet de règlement

5.1 Concernant la procédure d'évaluation en tant que telle, le Comité est d'avis que l'article 7, paragraphe 2, qui prévoit une «procédure accélérée d'élaboration des critères» risque de rendre possible l'accès «à bon marché» au système communautaire par des voies détournées. Il est essentiel que les parties concernées soient assurées de niveaux élevés et identiques de transparence et de consultation des intéressés.

5.2 Les produits alimentaires et les boissons (ainsi que les produits pharmaceutiques et les appareils médicaux) sont exclus du champ d'application du règlement (CE) 1980/2000 en vigueur, et ce afin d'éviter des conflits potentiels avec la législation communautaire existante dans le domaine alimentaire, législation qui réglemente notamment des aspects tels que la sécurité des aliments, l'hygiène et l'étiquetage des denrées alimentaires.

5.3 La Commission propose maintenant d'élargir le champ d'application du règlement sur le label écologique à un sous-ensemble des produits alimentaires et des boissons, c'est-à-dire aux denrées alimentaires transformées et aux produits de la pêche et de l'aquaculture. La majeure partie des produits alimentaires et des boissons demeurerait exclue ([1]).

([1]) L'article 2 (champ d'application) de la proposition de la CE précise: «Dans le cas des denrées alimentaires telles que définies à l'article 2 du règlement (CE) nº 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, il s'applique uniquement aux denrées alimentaires transformées et aux produits de la pêche et de l'aquaculture».

5.4 En outre, l'article 7, paragraphe 3 et l'article 9, paragraphe 10 prévoient qu'en ce qui concerne les denrées alimentaires transformées, le label écologique concerne uniquement «*la transformation, le transport ou l'emballage*». Autrement dit, l'évaluation des incidences sur l'environnement pour ces denrées alimentaires et ces boissons se limite à quelques étapes restreintes de leur cycle de vie, c'est-à-dire la transformation, l'emballage et le transport.

5.5 Le Comité est en désaccord avec cette proposition d'approche fragmentée de la CE, pour deux raisons.

5.5.1 Tout d'abord, le Comité craint que cet écart par rapport au principe de cycle de vie, qui est fondamental dans la législation sur le label écologique communautaire, ainsi que dans toutes les normes internationales sur l'évaluation du cycle de vie, n'aboutisse à des évaluations partiales des incidences sur l'environnement et, de ce fait, à la communication d'informations trompeuses aux consommateurs.

De nombreuses études scientifiques, et notamment les études EIPRO et IMPRO réalisées à la demande de la CE, concluent que les incidences critiques sur l'environnement des produits alimentaires et des boissons se manifestent à la fois au stade de la production agricole et à au stade de la consommation.

Il est permis de se demander pourquoi ces étapes très importantes du cycle de vie sont exclues de l'évaluation.

5.5.2 En second lieu, l'on ne comprend pas pourquoi les denrées alimentaires transformées devraient entrer dans le champ d'application du système révisé de label écologique, alors que les produits alimentaires frais en seraient exclus.

5.5.3 Le Comité craint que les consommateurs ne perdent leurs repères et ne soient induits en erreur par une telle mosaïque d'informations incohérentes sur les produits alimentaires et les boissons.

5.5.4 Le Comité est d'avis qu'un label écologique applicable à tous les produits alimentaires, frais et transformés, serait la première étape vers une véritable écologisation de la chaîne d'approvisionnement: la production d'aliments et de boissons a une forte empreinte environnementale que les critères de label écologique peuvent contribuer à atténuer.

Par ailleurs, d'un point de vue commercial, un label écologique pour les produits alimentaires faciliterait la libre circulation des marchandises portant le label écologique. En effet, les opérateurs mondiaux qui se conformeront aux critères de label écologique pourront commercialiser leurs produits sans être gênés par les labels écologiques attribués au niveau local et coexistant avec le symbole du label écologique européen. Celui-ci constituera une garantie appropriée de performance environnementale d'un produit alimentaire, garantie qui ne mettrait pas en question les préférences locales, tout en favorisant le respect d'une norme communautaire en matière de faible impact sur l'environnement.

5.5.5 La proposition ne permet pas de comprendre clairement quels sont les types de denrées alimentaires qui, selon la conception de la Commission, entreront dans le champ d'application du règlement. Le renvoi à l'article 2, paragraphe 2, du règlement 178/2002 ne règle pas cette question, puisque aucune définition n'est donnée de ce que l'on entend par des denrées alimentaires transformées. Les définitions des denrées transformées et des denrées non transformées se trouvent respectivement dans le règlement 852/2004 et dans le règlement 853/2004. De surcroît, il est difficile aussi de comprendre comment doit s'entendre la formule «produits de la pêche et de l'aquaculture».

Il existe un risque sérieux de voir la proposition qui est présentée affaiblir la crédibilité du label écologique, et l'on ne saurait recommander une application aux denrées alimentaires, telle que la propose le projet de texte dans sa forme actuelle.

5.5.6 Il ne paraît pas souhaitable d'établir un lien entre le règlement sur la production biologique et le règlement sur le label écologique. Tel que ce lien se traduit dans le libellé de l'article 9, paragraphe 10, il sera source de confusion pour les consommateurs, au lieu d'aider ceux-ci à effectuer un choix écologique et raisonnable. Il existe un risque réel de voir la crédibilité de l'un et l'autre étiquetage s'en trouver affaiblie. Par exemple, il n'y a pas de sens à ce qu'un produit puisse porter: 1) à la fois un étiquetage biologique et le label écologique (la «Fleur»), ou bien 2) l'étiquetage biologique, ou encore 3) le label écologique (la «Fleur») avec une mention supplémentaire précisant que ce label ne concerne que la transformation, l'emballage et le transport.

5.5.7 L'article 6, paragraphe 4 prévoit que dans la définition des critères du label écologique, l'environnement joue un rôle important, y compris les aspects relatifs à la santé et à la sécurité. Il est essentiel de clarifier ce que l'on entend par «la santé» dans ce règlement. Tout ce qui a trait aux denrées alimentaires soulève un grand nombre de problématiques relatives à la santé et à la nutrition, problématiques par rapport auxquelles il sera nécessaire de prendre concrètement position, et notamment par rapport à la question de savoir comment organiser la communication destinée au consommateur.

Il convient de résoudre les problèmes évoqués plus haut, avant de prendre position sur la question de savoir si, et comment, le label écologique peut s'appliquer aux denrées alimentaires.

5.5.8 Dans ce contexte, le Comité estime que l'emballage ne devrait figurer parmi les critères de label écologique que lorsque cela a un sens dans le cas du groupe de produits qui est envisagé: l'emballage ne devrait pas être considéré comme un «produit», parce qu'il n'est pas possible de l'envisager séparément du produit qu'il contient.

Bruxelles, le 26 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI