



Bruxelles, le 18.5.2016
COM(2016) 263 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur les options envisageables en vue d'un système d'attribution de labels écologiques
pour les produits de la pêche et de l'aquaculture

1. INTRODUCTION

L'article 36 du règlement (UE) n° 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture¹ dispose que la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport de faisabilité sur les options envisageables en vue d'un système d'attribution de labels écologiques pour les produits de la pêche et de l'aquaculture (ci-après: les «PPA»).

En vue de l'élaboration du présent rapport, une étude visant à analyser les labels écologiques existants et les autres formes de communication d'informations environnementales a été commandée. Cette analyse a été complétée par une consultation publique et des entretiens directs avec des parties prenantes².

Le présent rapport décrit dans quel contexte des labels écologiques ont été élaborés dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Il présente les initiatives publiques et privées qui ont été prises dans l'UE et au niveau international concernant des allégations environnementales volontaires. Il résume la situation du marché des produits portant un label écologique, ainsi que les principaux problèmes soulevés en rapport avec ces labels. Enfin, il suggère des domaines d'action possibles concernant un système de label écologique pour les PPA et en évalue la faisabilité.

2. CONTEXTE

La politique commune de la pêche (PCP) vise à garantir que les activités de la pêche et de l'aquaculture contribuent à la durabilité environnementale, économique et sociale à long terme.

Les labels écologiques sont une forme d'information volontaire aux consommateurs. L'élaboration de labels écologiques n'est pas une exclusivité du secteur de la pêche et de l'aquaculture. Au cours des vingt dernières années, des régimes publics et privés ont été élaborés dans un certain nombre de domaines. Les régimes en place dans les domaines de la sylviculture³ et de l'agriculture générale⁴ diffèrent, sur le plan de la conception et des exigences, de ceux qui existent dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Ils ne sont pas non plus comparables sur le plan des normes. En ce qui concerne la présence sur le marché, les principaux labels écologiques pour les produits de la pêche et de l'aquaculture sont semblables aux labels privés utilisés en sylviculture, même si la renommée du logo est moindre.

¹ Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil, JO L 354 du 28.12.2013, p. 1.

² http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/eco-label/index_fr.htm

³ Tels que le Conseil de bonne gestion forestière (FSC - Forest Stewardship Council) ou le programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC - Programme for the Endorsement of Forest Certification).

⁴ Tels que le commerce équitable ou la table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO - Roundtable on Sustainable Palm Oil).

Au niveau de la reconnaissance des régimes par les autorités publiques, il n'y a actuellement aucune différence entre ces secteurs et celui de la pêche et de l'aquaculture. Autrement dit, aucune réglementation spécifique de l'UE ne s'applique actuellement à ces secteurs, hormis pour la certification biologique. Le principe général applicable à l'information volontaire du consommateur s'applique et dispose que les allégations doivent être claires et vérifiables.

Selon la définition donnée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), un programme d'étiquetage écologique permet à un produit de porter un logo ou une allégation assurant les consommateurs que le produit concerné a été élaboré selon des normes de conservation et de durabilité. La certification est exécutée par un tiers afin d'offrir l'assurance que le processus de production est conforme aux exigences spécifiées. Afin de garantir que les produits mis sur le marché proviennent de sources certifiées, des mesures sont mises en place pour assurer la traçabilité tant du produit que de sa certification.

L'écolabellisation dans le secteur de la pêche a débuté dans les années 1990. L'aquaculture biologique est réglementée dans l'UE⁵ depuis 2010, mais les certifications d'aquaculture durable ont fait leur apparition dès le début des années 2000 et sont en croissance rapide. L'écolabellisation diffère dans ces deux secteurs et porte sur des aspects différents de la durabilité. Si dans le secteur des pêches, l'accent est mis principalement sur la conservation des stocks, en aquaculture, les efforts portent essentiellement sur les externalités négatives potentielles générées par la production, telles que la perturbation des écosystèmes ou la pollution de l'eau.

Les labels écologiques pour les PPA se caractérisent par le fait que la majorité d'entre eux sont privés et internationaux et qu'il n'existe quasiment aucun label public conforme aux règles établies pour l'étiquetage environnemental dans la norme ISO 14024 type I, telle qu'elle a été définie par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) pour le marquage et déclarations environnementaux. En 2014, l'ISO a également commencé à élaborer une norme relative aux exigences minimales pour la certification de produits provenant de la pêche durable en mer, dont la publication est attendue en 2017/2018.

Une définition plus complète de la durabilité, qui comprend également des aspects économiques et sociaux, est intégrée depuis peu dans les labels écologiques.

Les labels écologiques sont utilisés dans un contexte où les consommateurs sont bombardés de messages concernant la durabilité des produits de la pêche et de l'aquaculture, notamment des guides pour les consommateurs, des campagnes d'ONG et des codes de conduite volontaires. La profusion d'informations concernant la durabilité a donné lieu à des controverses et à une certaine confusion. Cette question occupe également une place importante dans d'autres marchés. Confrontés à un très grand nombre de labels ou d'allégations environnementales, les consommateurs de l'UE éprouvent souvent des difficultés à établir une distinction entre les produits et à faire confiance aux informations disponibles. Il n'est par ailleurs pas exclu que les allégations environnementales concernant les produits ne

⁵ Règlement (CE) n° 710/2009 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 889/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne la production biologique d'animaux d'aquaculture et d'algues marines. JO L 204 du 6.8.2009, p. 15.

soient pas toujours conformes aux critères légaux arrêtés en ce qui concerne la fiabilité, la précision et la clarté.⁶

3. ACTIONS ENTREPRISES A L'ECHELLE DE L'UE ET AU NIVEAU INTERNATIONAL CONCERNANT LES ALLEGATIONS VOLONTAIRES

Au cours des dix dernières années, l'Union européenne a pris plusieurs initiatives visant à soutenir la clarté et la crédibilité des allégations volontaires, à mettre en place des instruments permettant au consommateur de faire des choix éclairés et à assurer un niveau élevé de protection du consommateur tout en promouvant les intérêts de celui-ci conformément à l'article 169 TFUE.

Des dispositions traitant à la fois du contenu des allégations et de leur certification par des tiers ont été adoptées dans la législation de l'UE. Les règles régissant les informations au consommateur accompagnant les produits de la pêche et de l'aquaculture ont été réexaminées et autorisent la fourniture d'informations environnementales sur une base volontaire si celles-ci sont claires, non équivoques et vérifiables⁷. Parallèlement, des critères d'accréditation ont été arrêtés dans le domaine de la certification. Ceux-ci requièrent, entre autres, qu'un organisme national de certification unique assure le contrôle des organismes de certification⁸.

Des initiatives non législatives ont également été prises en vue de mettre au point des directives sur les allégations volontaires. L'approche de l'UE en ce qui concerne les systèmes d'assurance de la durabilité et les certifications de commerce équitable a été présentée en 2009⁹. La nécessité de préserver la nature volontaire et non gouvernementale de ces systèmes, ainsi que la transparence et l'adéquation des informations fournies, a été soulignée. Cette approche non législative a été renforcée dans la communication sur la politique de qualité des produits agricoles¹⁰. En outre, les travaux du groupe «Multi-stakeholder Dialogue on Environmental Claims» (dialogue entre plusieurs parties prenantes sur les allégations environnementales) seront intégrés dans le guide que la Commission entend publier pour soutenir la mise en œuvre de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales¹¹ dans ce domaine. Parallèlement, l'établissement de méthodes permettant

⁶ «Consumer market study on environmental claims for non-food products» (étude du marché de consommation concernant les allégations environnementales pour les produits non alimentaires): http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

⁷ Règlement OCM, article 39, paragraphes 1 et 4.

⁸ Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil JO L 218 du 13.8.2008, p. 30.

⁹ Communication de la Commission, «Contribuer au développement durable: le rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce», COM(2009) 215 du 5.5.2009.

¹⁰ Communication de la Commission sur la politique de qualité des produits agricoles, COM(2009) 234 du 28.5.2009.

¹¹ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil («directive sur les pratiques commerciales déloyales») (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 149 du 11.6.2005, p. 22.

de mesurer la performance environnementale sur le cycle de vie¹² est encouragé, tandis que des orientations relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes de certification volontaire pour les produits agricoles et les denrées alimentaires ont été adoptées¹³. Le dialogue sur la responsabilité sociale des entreprises¹⁴ se poursuit entre la Commission européenne, les États membres, les entreprises et d'autres parties prenantes.

En outre, à la demande du Parlement européen, la Commission lancera en 2016 un projet pilote qui évaluera les allégations volontaires relatives à la pêche et aux produits de l'aquaculture. Le projet examinera la mesure dans laquelle de telles allégations existent en rapport avec les PPA et sont conformes aux exigences applicables en la matière.

Le plan d'action de l'UE concernant l'économie circulaire¹⁵, qui vient d'être adopté, a mis l'accent une nouvelle fois sur l'importance de permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés. Cette initiative inclut également la révision du label écologique volontaire de l'UE¹⁶.

L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a adopté des directives, reconnues au niveau international, pour l'étiquetage écologique des poissons provenant des pêches de capture et de l'aquaculture¹⁷. L'UE a largement contribué à l'élaboration de ces directives.

4. LE MARCHÉ DES LABELS ECOLOGIQUES DANS LES PRODUITS DE LA PECHE ET DE L'AQUACULTURE

L'UE est actuellement le plus grand marché de PPA porteurs d'un label écologique. La pénétration du marché par ces produits varie toutefois considérablement entre les États membres et se concentre sur les produits surgelés ou transformés. Les

¹² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Mise en place du marché unique des produits verts: faciliter l'amélioration de l'information relative à la performance environnementale des produits et des organisations, COM/2013/0196.

L'une des 26 phases pilotes en cours concernant l'empreinte environnementale du produit concerne la pêche et les produits de l'aquaculture.

¹³ Communication de la Commission — Orientations de l'UE relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, COM 2010/C 341/04.

¹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Responsabilité sociale des entreprises: une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, COM/2011/0681.

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Boucler la boucle — Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire, COM/2015/0614

¹⁶ Règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant le label écologique de l'UE. JO L 27 du 30.1.2010, p. 1-19.

¹⁷ FAO — Directives pour l'étiquetage écologique du poisson et des produits des pêches de capture marines, révision 1 (2009), directives pour l'étiquetage écologique du poisson et des produits des pêches de capture continentales (2011). La FAO a également discuté d'un projet de cadre pour l'évaluation des systèmes d'étiquetage écologique dans les pêches de capture marines et continentales.

principaux consommateurs de produits de la mer (consommation par tête) ne sont pas les principaux acheteurs de produits porteurs d'un label écologique. Dans des pays tels que la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, où les consommateurs achètent principalement des produits frais, les labels écologiques et les certifications jouent un rôle marginal¹⁸. En revanche, les produits porteurs d'un label écologique sont bien établis dans des États membres tels que l'Allemagne et le Royaume-Uni¹⁹.

Comparativement à d'autres outils d'information du consommateur, le nombre de labels écologiques reste relativement limité. La croissance de la part de marché ne couvre qu'un nombre limité de systèmes.

Les principaux labels écologiques privés aujourd'hui sont le Marine Stewardship Council (MSC), qui déclare, pour 2014, la certification de 8,8 millions de tonnes de poisson sauvage capturé (soit 10 % des débarquements totaux), Friend of the Sea (FoS), qui aurait certifié environ 10 millions de tonnes de produits en 2011 selon les données communiquées par la FAO, GLOBALG.A.P. Aquaculture Standards, qui aurait certifié plus de 2 millions de tonnes de produits en 2013 selon les informations disponibles, et l'Aquaculture Stewardship Council (ASC), qui a déclaré plus de 400 000 tonnes de produits certifiés en 2014. Des producteurs des États membres de l'UE ont engagé récemment la procédure de certification de leurs produits, principalement dans le secteur de la pêche, ce qui est annonciateur d'une nouvelle tendance sur le marché puisque la plupart des produits porteurs d'un label écologique vendus dans l'UE étaient jusqu'ici importés.

Ces labels écologiques privés se sont spécialisés sur certains groupes d'espèces. Tandis que le MSC a principalement couvert le poisson à chair blanche (certifiant 45 % des captures totales de poisson à chair blanche) et les petites espèces pélagiques, FoS s'est concentré sur les pêches approvisionnant l'industrie de la farine de poisson, mais a aussi couvert le thon, les crevettes, les moules et le saumon. Dans l'aquaculture, GLOBALG.A.P a principalement couvert le pangasius, le tilapia, le saumon et les crevettes, tandis que l'ASC a couvert les mêmes espèces, ainsi que les bivalves et les truites. Des signes annoncent que ces systèmes commencent à fonctionner ensemble suivant des critères communs et sur la base de la reconnaissance mutuelle.

Ces dernières années, quelques pays ont établi des labels écologiques publics pour les produits de la pêche et de l'aquaculture. À ce jour, aucun système public de grande envergure n'a toutefois encore vu le jour pour remplacer la certification privée. Dans l'UE, la France a lancé, fin 2014, un label écologique public pour les produits de la pêche et de l'aquaculture. Il est encore trop tôt aujourd'hui pour en prédire le marché potentiel.

5. PRINCIPAUX PROBLEMES LIES AUX LABELS ECOLOGIQUES

Trois gros problèmes liés aux labels écologiques actuels dans le secteur des PPA ont été soulignés dans l'étude, ainsi qu'au cours de la consultation. Ces problèmes sont:

¹⁸ La part de marché déclarée par le Marine Stewardship Council (MSC) est inférieure à 1 %.

¹⁹ Le MSC déclare une part de marché supérieure à 35 % en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

a) la crédibilité de l'allégation, b) la confusion provoquée par la multitude de messages et c) l'entrée sur le marché qui s'assortit de coûts.

- (a) La question de la crédibilité fait référence à la validité de l'allégation avancée. Les systèmes de label écologique représentent le type le plus structuré d'information au consommateur sur les aspects environnementaux. La crédibilité repose sur la structure du système, et notamment ses normes et la transparence de la procédure de certification.

L'assurance de la crédibilité est extrêmement importante pour le commerce de détail, car elle constitue un élément essentiel de l'image de marque. La crédibilité de l'allégation influence donc la crédibilité des enseignes de détail. Il est intéressant de souligner qu'une grande partie des produits certifiés sont vendus sans logo de sorte que la certification est avant tout une caractéristique de la relation entre entreprises plutôt qu'une forme d'information au consommateur.

- (b) La confusion naît souvent du sentiment que les labels écologiques prolifèrent et de la difficulté à distinguer les labels écologiques d'autres initiatives telles que les guides du consommateur ou les campagnes organisées par les ONG qui visent à informer les entreprises et les consommateurs.

Une deuxième source de confusion peut résulter de la différence dans le contenu et le champ d'application des labels écologiques. Cette confusion potentielle touche tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement. Il se peut que les producteurs ignorent le label écologique pour lequel ils doivent demander la certification, étant donné que tout dépend des choix des commerçants et des caractéristiques spécifiques de chaque marché. À leur tour, les commerçants doivent sélectionner les labels écologiques qui offrent la meilleure garantie pour leur image. Enfin, il existe une possibilité que les consommateurs ignorent la signification des différents labels écologiques.

Compte tenu du problème que représente le choix d'un aspect environnemental particulier sur lequel se concentrer et de la difficulté de faire passer le message, cela peut conduire à des certifications multiples et différents messages. Le revers de cette situation est la confusion qui peut, à son tour, engendrer des coûts supplémentaires pour les opérateurs et faire douter des allégations.

- (c) Un troisième problème concerne l'entrée sur le marché et les coûts associés pour les opérateurs. La certification par des systèmes de label écologique suppose l'exécution d'audits, d'inspections et d'évaluations. D'autres coûts peuvent s'ajouter à ceux des opérations ci-dessus, par exemple, le coût de l'utilisation du logo du label écologique. Cette procédure comporte donc des coûts et une charge administrative qui ne se reflètent pas forcément dans les prix de vente appliqués par le producteur. Le coût associé à la certification est particulièrement lourd à porter pour les petits producteurs. Certains systèmes ont utilisé leurs propres ressources pour instaurer des programmes de vulgarisation, et des ONG soutiennent activement la certification pour les petits producteurs.

La certification est en outre devenue essentielle dans les cas où les producteurs et les négociants souhaitent vendre sur des marchés spécifiques qui, à défaut, resteront fermés ou sous-évalués.

Parallèlement, elle offre au producteur un moyen de différencier ses produits et d'accéder à de nouveaux marchés.

6. ACTIONS POSSIBLES DES AUTORITES PUBLIQUES

Au cours des dix dernières années, des initiatives ont été prises au niveau de l'UE et à l'échelle internationale afin de traiter les allégations environnementales. Comme indiqué au point 3 ci-dessus, celles-ci comprennent, entre autres, l'adoption par l'UE d'un nombre d'actes législatifs et non législatifs.

Afin d'analyser la faisabilité, trois possibilités d'action par l'UE ont été dégagées: l'usage effectif des outils disponibles, l'élaboration et l'application éventuelle d'exigences minimales et l'établissement d'un label écologique européen.

6.1. Possibilité n° 1: pas de changement: application de la législation actuelle et usage effectif des outils disponibles

Une possibilité d'action de l'UE dans le domaine des labels écologiques pour les PPA consisterait à intensifier le contrôle des réglementations existantes et à poursuivre les efforts d'utilisation des outils disponibles, notamment par la mise en œuvre des mesures de commercialisation visées à l'article 68 du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). L'évaluation et le contrôle des allégations volontaires peuvent se révéler efficaces pour renforcer la crédibilité. Ces actions seraient assurément bénéfiques tant pour les opérateurs que pour les consommateurs.

Le risque de confusion lié à l'émission de messages multiples serait limité. Le contenu des allégations contenues dans les labels du produit pourrait être vérifié, mais les autres formes d'information ne relevant pas des labels ne feraient pas l'objet de contrôle.

En ce qui concerne les coûts à supporter par les opérateurs, un usage effectif des possibilités de financement permettrait aux producteurs d'accéder à de nouveaux marchés tout en réduisant les coûts qu'ils doivent supporter pour la certification. Les producteurs de l'UE peuvent en particulier se prévaloir de l'aide à la certification mise à leur disposition par le FEAMP; quant aux producteurs des pays en développement, ils peuvent bénéficier d'une aide accordée par les programmes de développement.

La possibilité d'inclure les PPA dans le label écologique actuel de l'UE pourrait être examinée étant donné que les denrées alimentaires sont déjà admissibles dans ce cadre. Sur la base de l'expérience actuelle concernant l'établissement de critères, le processus visant à établir de nouveaux critères prendrait au moins trois ans et exigerait un investissement de ressources. Il convient de rappeler que l'aquaculture biologique est réglementée et que l'analyse effectuée en 2011 n'a pas conclu que l'établissement de critères concernant le label écologique de l'UE pour couvrir la performance environnementale des denrées alimentaires serait réalisable et apporterait une valeur ajoutée²⁰.

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/EUEB_position_on_food_final.pdf

Le recours à la législation et aux instruments existants de l'UE permettrait de satisfaire aux critères de valeur ajoutée, de subsidiarité et de proportionnalité. D'un autre côté, il pourrait être nécessaire de prévoir des fonds supplémentaires pour financer le contrôle visant à s'assurer que les allégations volontaires sont conformes à la législation existante.

6.2. Possibilité n° 2: fixation d'exigences minimales par l'UE

Cette possibilité examine si l'UE peut arrêter des exigences minimales concernant les allégations de durabilité pour les PPA. Cette possibilité fournirait un cadre cohérent permettant de comparer le contenu de ces allégations.

L'action dans ce domaine remédierait efficacement à la confusion potentielle liée à la nature des allégations environnementales, réduisant ainsi la méfiance des consommateurs. Elle traiterai également la question de la crédibilité, puisque les opérations de certification seraient fondées sur des exigences avérées. En revanche, elle ne résoudrait pas le problème des coûts que le producteur doit supporter aux fins de la certification.

Cette possibilité se traduirait par la fixation de normes de durabilité tenant compte des directives de la FAO dans ce domaine et des indicateurs déjà établis dans la politique commune de la pêche (PCP). Elle supposerait qu'il faille arrêter au niveau de l'UE deux séries de normes: l'une spécifique à la pêche et l'autre, à l'aquaculture, compte tenu des différences inhérentes à ces deux méthodes de production.

D'importantes activités de préparation et de consultation, et notamment un examen périodique des normes, seraient également requises, de même que l'adoption de nouveaux actes législatifs par l'UE.

Une autre approche consisterait à se concentrer sur les exigences minimales de la procédure de certification. Cette possibilité a déjà été exploitée par une action à l'échelle de l'UE et au niveau international. La législation existante garantit le contrôle des étapes critiques dans la procédure de certification. Des recommandations détaillées concernant la mise au point de systèmes, les exigences et les allégations correspondantes existent déjà. Des exemples de meilleures pratiques en matière de certification sont également consignés dans les codes de bonnes pratiques de l'Alliance internationale pour l'accréditation et l'étiquetage sociaux et environnementaux (ISEAL), ainsi que dans les directives de la FAO. Ils seront également intégrés dans les travaux en cours de l'ISO.

Une autre possibilité consisterait à permettre à la Commission de présenter des recommandations et des meilleures pratiques. Une telle approche non législative pourrait intégrer des références internationales concernant l'écolabellisation dans les pêches et l'aquaculture, ainsi qu'une approche similaire dans le domaine des allégations environnementales relatives aux denrées alimentaires et aux produits non alimentaires. Ceci pourrait accroître la transparence et faciliter une compréhension commune par les systèmes de

label écologique, les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement et les autorités publiques. Cela pourrait impliquer des activités de préparation et de consultation semblables à celles des précédentes sous-options, mais ne requerrait pas l'adoption d'actes législatifs.

6.3. Possibilité n° 3: établissement d'un système de label écologique européen

La création d'un système volontaire autonome de label écologique européen pour les PPA nécessiterait la définition d'exigences. Outre cela, il faudrait également développer des procédures d'examen, de certification, d'étiquetage et de résolution de litiges, ainsi que des mesures permettant de promouvoir ce nouveau système. Cette possibilité devrait s'étendre tant aux pêches qu'à l'aquaculture et à tous les produits vendus dans l'UE, indépendamment de leur origine. Elle conviendrait particulièrement pour ce secteur puisque l'UE importe 65 % de sa consommation de poisson et qu'une grande partie des importations provient des pays en développement.

Une action dans ce domaine peut avoir des effets positifs sur la crédibilité des labels écologiques, étant donné que l'existence d'un système public peut engendrer une meilleure performance des normes et de la certification. La présence sur le marché d'un label écologique public peut également réduire la confusion provoquée par le contenu des allégations environnementales. On ignore à ce stade si une telle action aura une incidence sur la fourniture d'autres types d'informations environnementales et si elle cadrera avec un marché où plusieurs labels reconnus coexistent déjà. En ce qui concerne les coûts pour les opérateurs de la certification, des économies pourraient être réalisées au niveau de l'utilisation du logo, puisque celui-ci relèverait du domaine public. Les coûts liés à la certification des produits risquent en revanche de ne pas changer considérablement.

Un système européen ne mettra pas un terme à la prolifération des labels écologiques et risque d'accroître la complexité en introduisant sur le marché un nouveau label. Il peut en particulier porter atteinte au logo biologique. D'un autre côté, la présence d'un label écologique public spécialement conçu pour les PPA pourrait élargir l'éventail de choix dont les producteurs et les commerçants disposent actuellement et réduire le risque que des labels écologiques privés établis deviennent trop dominants.

Cette possibilité nécessiterait l'adoption d'une nouvelle législation, ainsi que l'allocation de ressources à la gestion du système. Les coûts pour le développement, la mise en œuvre et la promotion d'un label écologique européen réservé aux PPA peuvent être comparés à ceux qui sont supportés pour l'établissement de la certification biologique et du label écologique de l'UE et sont importants par rapport à ceux des autres possibilités présentées.

7. CONCLUSIONS

L'importance des labels écologiques dans les PPA n'a cessé de croître au fil des dix dernières années. Les volumes de produits ecolabellisés sont substantiels aujourd'hui, mais ils sont concentrés sur certains produits et marchés de l'UE. Au cours de la même période, l'UE a adopté plusieurs règlements et lancé des initiatives visant à promouvoir la protection des consommateurs et à réglementer la

fourniture d'informations environnementales. Une analyse globale incluant d'autres secteurs montre que les labels écologiques dans les produits de la pêche et de l'aquaculture n'ont pas de spécificité majeure.

Aujourd'hui, les labels écologiques dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture concourent à la réalisation de plusieurs objectifs: ils offrent aux commerçants une garantie quant à la durabilité des produits qu'ils vendent. À leur tour, les commerçants se servent de cette garantie pour souligner les aspects relatifs à la durabilité dans leurs campagnes d'information du consommateur et pour protéger leur marque. Les labels écologiques informent en outre les consommateurs sur la performance d'un produit en ce qui concerne la durabilité. Ils permettent également de différencier les produits sur le marché et peuvent aider les consommateurs à faire leur choix.

On parle beaucoup du rôle du consommateur et on part souvent du principe qu'il existe une demande de label écologique. Le lien critique se situe cependant entre le fournisseur et le commerçant. Des labels écologiques peuvent permettre d'éviter une prolifération plus importante encore de certifications axées sur le commerçant ou d'autoallégations.

Le rapport a attiré l'attention sur différents problèmes liés aux labels écologiques. Premièrement, la crédibilité des allégations requiert l'existence d'une procédure de certification solide. Deuxièmement, la confusion est associée au sentiment de prolifération des labels écologiques et à l'utilisation parallèle d'autres outils de communication, ainsi qu'à la différence au niveau du contenu et du champ d'application des labels écologiques. Enfin, les coûts associés à la certification peuvent être substantiels pour les producteurs bien que la vente de produits écolabellisés puisse ouvrir de nouveaux marchés.

Trois possibilités d'action des autorités publiques ont été analysées dans le présent rapport et montrent différents résultats en ce qui concerne la valeur ajoutée pour l'UE, les coûts, la subsidiarité et la proportionnalité.

La **première possibilité**, à savoir l'absence de changement législatif et l'utilisation efficace des instruments disponibles, permettrait de résoudre efficacement le problème de la crédibilité des allégations, mais n'améliorerait pas la confusion engendrée par les messages multiples, puisque les informations au consommateur ne relevant pas du champ d'application des réglementations existantes de l'UE ne seraient pas contrôlées. S'agissant des coûts, l'utilisation de fonds publics pourrait aider à réduire les coûts de la certification au niveau du producteur.

Cette possibilité satisfait aux critères de valeur ajoutée, de subsidiarité et de proportionnalité, puisqu'elle est basée sur la législation existante. D'un autre côté, elle nécessiterait des fonds supplémentaires pour renforcer le contrôle des informations volontaires sur les étiquettes des denrées alimentaires.

La **deuxième possibilité**, à savoir la fixation d'exigences minimales concernant la durabilité et la procédure de certification, résoudrait des problèmes tels que la confusion potentielle et la crédibilité. Elle supposerait d'importants travaux de préparation et l'adoption d'une nouvelle législation ou d'une recommandation au niveau de l'UE. Des objectifs similaires pourraient être atteints autrement en soutenant des normes internationales qui sont en cours d'élaboration.

La **troisième possibilité**, à savoir l'établissement d'un système autonome de label écologique européen pour les PPA, peut avoir des effets positifs sur la crédibilité des labels écologiques en créant des mesures d'encouragement et en instaurant un contrôle efficace par les autorités publiques. Le problème de la confusion relative au contenu des allégations environnementales pourrait aussi être amélioré, mais on ignore si un effet sera perceptible sur la fourniture d'autres types d'informations environnementales aux consommateurs. En ce qui concerne les coûts de la certification, cette possibilité ne permettrait de réaliser que des économies limitées.

L'instauration d'un tel système à l'échelle de l'Union nécessiterait l'adoption de nouveaux textes législatifs. Vu les différences existant entre les États membres dans la pénétration du marché de produits porteurs écolabellisés et le stade prématuré de la mise en œuvre des systèmes nationaux, une action au niveau de l'UE pourrait être contestée du point de vue de la subsidiarité. De même, l'impossibilité de détecter des lacunes explicites sur le marché peut remettre en question la valeur ajoutée de l'action de l'UE et la proportionnalité de cette possibilité. Les coûts de cette possibilité sont importants par rapport à celui des deux possibilités précédentes.

La PCP devrait garantir la durabilité d'ici 2020 au plus tard et réduire partiellement la nécessité d'adopter un label public en tant qu'élément pilote de la durabilité. En outre, le double rôle joué par l'UE dans l'amélioration de la durabilité environnementale par la PCP et la fixation de critères permettant d'évaluer la durabilité risque d'engendrer des problèmes de cohérence.