

Bruxelles, le 30.6.2017
SWD(2017) 252 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ

accompagnant le document:

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'examen de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement
européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des
organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit
(EMAS) et du règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25
novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE**

{ COM(2017) 355 final }

{ SWD(2017) 253 final }

Section 1 Résumé analytique

Le présent bilan de qualité porte sur deux systèmes que les entreprises peuvent utiliser de leur plein gré: le règlement (CE) n° 66/2010 établissant le label écologique de l'UE¹ (le «règlement sur le label écologique de l'UE») et le règlement (CE) n° 1221/2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)² (le «règlement EMAS»). Conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, le bilan de qualité visait à évaluer ces deux systèmes au regard de leur pertinence, de leur efficacité, de leur efficience, de leur cohérence et de leur valeur ajoutée pour l'Union.

Pour ce qui est du processus, le bilan de qualité reposait sur deux études d'évaluation distinctes, basées sur l'engagement des parties intéressées, consistant notamment en une consultation publique pour le label écologique de l'UE et en une consultation ciblée des parties prenantes pour l'EMAS. Cette consultation des parties prenantes était d'autant plus importante que l'exercice du bilan de qualité était quelque peu limité du fait du caractère facultatif des systèmes et de l'absence de données servant à quantifier les effets des systèmes. De même, étant donné l'absence de méthode commune pour quantifier et comparer les performances environnementales des organisations et des produits, il n'est pas possible d'effectuer une comparaison systématique entre les produits et organisations qui relèvent de ces systèmes et ceux qui n'en relèvent pas. De plus, les règlements ne précisant pas d'objectifs clairs en termes de mise en œuvre des systèmes, il est impossible de procéder à une évaluation quantitative permettant de déterminer si ces systèmes ont atteint ou non leurs objectifs.

Ce bilan de qualité a néanmoins permis d'effectuer une évaluation du fonctionnement et de la performance des systèmes et, partant, de tirer des conclusions sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas.

Les principales conclusions sur la façon dont les règlements atteignent leurs objectifs tels que définis et évalués selon la logique d'intervention du bilan de qualité sont que les règlements:

- contribuent à réduire l'incidence environnementale de la consommation et de la production (*objectif général*);
- contribuent à promouvoir l'amélioration constante des résultats des organisations en matière d'environnement et à promouvoir les produits ayant une incidence moindre sur l'environnement (*objectifs spécifiques*) au moyen des critères du label écologique de l'UE et des améliorations environnementales observées dans les organisations de l'EMAS (*objectif opérationnel*).

Toutefois, cette contribution est:

- limitée de manière significative par le niveau de participation des producteurs et des organisations au système EMAS et à celui du label écologique de l'UE (*objectif opérationnel*), qui est dû à la faible sensibilisation à ce sujet des parties intéressées externes, notamment les partenaires commerciaux, les consommateurs, mais également les autorités; la participation aux systèmes est donc faiblement

¹ [Règlement \(CE\) n° 66/2010](#)

² [Règlement \(CE\) n° 1221/2009](#)

récompensée par le marché et l'administration/le législateur. Dans certains cas également, il peut s'avérer difficile pour le secteur industriel de l'Union de remplir les critères de participation;

- limitée au regard de l'ampleur des défis à relever concernant la réduction globale des effets environnementaux de la consommation et de la production.

Malgré ces limites, les règlements demeurent **pertinents** en tant qu'éléments d'un ensemble de mesures élaborées par l'UE pour faire face à un besoin croissant de changement des schémas de consommation et de production, comme le reflètent actuellement les objectifs de politique stratégique, et notamment la stratégie Europe 2020³, la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources⁴, le 7^e programme d'action pour l'environnement⁵ et le plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire⁶. Parmi les instruments dont l'Union dispose, l'EMAS et le label écologique de l'UE (ainsi que les marchés publics écologiques) occupent une fonction unique en ce qu'ils traitent des incidences sur l'environnement tout au long du cycle de vie, et notamment des effets de plus en plus nombreux de la consommation européenne dans les pays tiers où sont souvent fabriqués les produits et matériaux qui seront importés dans l'Union. En ce qui concerne l'EMAS, sa pertinence future est en question car la norme ISO 14001, révisée en 2015, reprend de plus en plus d'éléments principaux de l'EMAS, mais pas encore l'intégralité d'entre eux.

Les règlements ont été **partiellement efficaces** car ils garantissent:

- des performances environnementales renforcées pour les produits porteurs du label écologique de l'UE. Cependant, les repères quantitatifs de l'excellence environnementale (les 10 à 20 % des meilleures performances environnementales des produits sur le marché) ne peuvent faire l'objet d'une vérification en raison de l'absence de méthode commune de comparaison et du manque de données complètes. De même, dans certains cas, lorsque la validité des critères du label écologique de l'UE est étendue sans qu'il soit procédé à une analyse approfondie de l'évolution de la situation du marché, le label écologique de l'UE risque de ne plus refléter l'excellence environnementale;
- des performances environnementales renforcées pour la majorité des indicateurs clés, portant notamment sur l'énergie, l'eau et le CO₂, pour les organisations certifiées par l'EMAS. En ce qui concerne les indicateurs clés portant sur les déchets et les matériaux, la situation est plus nuancée: plus de 75 % des entreprises enregistrées dans le système EMAS ont, d'une part, constaté une incidence positive sur les performances en matière de déchets et de matériaux mais ont, d'autre part, calculé une performance moyenne négative à partir d'un échantillon de rapports sur les indicateurs clés. Des études ont montré que, d'une manière générale, l'EMAS est plus efficace que la norme ISO 14001 dans l'amélioration des performances environnementales.

L'utilisation limitée des instruments réduit toutefois leur efficacité globale:

³ [COM\(2010\) 2020 final](#)

⁴ [COM\(2011\)571 final](#)

⁵ [Décision n° 1386/2013/UE](#)

⁶ [COM\(2015\) 614 final](#)

- la participation au système de l'EMAS et à celui du label écologique de l'UE n'est pas suffisante pour influencer sur le marché global et entraîner des changements significatifs des grands modes de consommation et de production de nature à procurer des avantages environnementaux majeurs qui ne soient pas réservés aux seules entreprises et organisations ayant adopté ces systèmes. La mise en œuvre limitée de ces deux règlements est due à un manque de sensibilisation et de notoriété, à un manque de reconnaissance dans les politiques publiques et aux coûts de mise en conformité et de vérification.

En ce qui concerne le label écologique de l'UE, on constate: un manque d'activités de promotion, des critères nombreux et rigoureux et des difficultés liées au respect de l'article 6, paragraphe 6, qui interdit le recours à des substances dangereuses. Le degré de mise en œuvre diffère aussi grandement d'un type de produits à l'autre; plusieurs groupes de produits n'ont connu qu'une mise en œuvre limitée, voire inexistante, ce qui montre bien qu'il existe des barrières pour certains groupes de produits. Il n'existe pas non plus d'approche stratégique pour la sélection des groupes dont les critères doivent être développés ou révisés.

En ce qui concerne l'EMAS, d'autres obstacles s'ajoutent: un manque d'intégration dans les politiques publiques sous forme d'incitations et d'exemptions d'autres obligations réglementaires («allègement de la réglementation»), le manque d'activités de promotion et l'existence d'un système de gestion de l'environnement reconnu mondialement et moins exigeant (ISO 14001), qui domine le marché.

Le degré d'adoption des deux systèmes varie selon les États membres: certains obtiennent des taux nuls ou très faibles tandis que d'autres affichent de meilleurs résultats, comme l'Allemagne et l'Espagne, qui comptent respectivement 1 882 et 1 289 sites enregistrés auprès de l'EMAS, ou la France et l'Italie, qui comptent respectivement 555 et 359 licences du label écologique de l'UE enregistrées. De telles différences s'expliquent principalement par la quantité de ressources investies par les États membres, ainsi que par la mise en œuvre ou non d'initiatives visant à intégrer les instruments dans le cadre plus large des politiques environnementales. Par exemple, le fait de lier l'EMAS aux règles relatives aux inspections environnementales peut constituer une incitation à adopter l'EMAS et à obtenir ainsi un «allègement de la réglementation»⁷; de même, il est possible d'encourager l'adoption du label écologique en le rattachant aux marchés publics écologiques.

Les règlements peuvent également être considérés comme **partiellement efficaces** dans la mesure où les coûts liés au fonctionnement du système sont relativement bas:

- le coût annuel moyen pour la Commission européenne est plus ou moins estimé à 500 000 EUR pour l'EMAS et à 1 100 000 EUR pour le label écologique de l'UE. Ces coûts couvrent un système articulé autour de 33 groupes de produits, 2 000 licences et 44 000 produits pour le label écologique de l'UE et 4 000 organisations et 7 500 sites pour l'EMAS;
- les grands écarts observés au niveau des États membres en ce qui concerne les efforts de mise en œuvre reflètent les divergences des évaluations du rapport coûts-bénéfices. Ces systèmes étant facultatifs, on ne peut considérer qu'ils font peser des charges démesurées sur les États membres ou sur les entreprises et les organisations,

⁷ On entend par allègement de la réglementation un assouplissement de la charge administrative ou réglementaire (portant par exemple sur la fréquence des contrôles environnementaux ou consistant en des procédures accélérées ou en une réduction des charges ou impôts etc.) découlant de la conformité à l'EMAS.

lesquels investissent dans ces systèmes dans la mesure où cela leur semble bénéfique. Or, lorsque les investissements sont faibles, la participation à ces systèmes et les effets s'en trouvent limités.

- Pour certaines des organisations enregistrées dans l'EMAS, et notamment celles du secteur de la production d'énergie, les mesures d'efficacité énergétique peuvent être source d'économies considérables (d'après l'étude d'évaluation, le montant de ces économies s'élèverait à environ 1,3 milliard d'EUR sur deux ans pour l'ensemble des organisations enregistrées dans l'EMAS).

L'efficacité est cependant réduite:

- lorsque les coûts de conformité et de vérification pour les entreprises individuelles et les organisations dépassent les bénéfices, limitant l'intérêt pour les producteurs et les organisations et les décourageant de participer à ces systèmes. Cet effet est plus marqué chez les petits opérateurs. La comparaison entre le niveau d'adoption de l'EMAS et celui de l'ISO 14001 montre de toute évidence que le rapport coûts/avantages n'est pas le même, pour les organisations selon le système choisi;
- lorsque le niveau d'adoption est faible ou nul pour certains groupes de produits. Dans le cadre du label écologique de l'UE, un certain nombre de groupes de produits enregistrent un niveau d'adoption nul ou marginal. C'est le signe que le marché n'est pas prêt et/ou que la charge administrative ou les coûts de vérification de la conformité à un ensemble donné de critères sont trop élevés et constituent des barrières à la participation.

Les deux systèmes sont **globalement cohérents** avec les autres politiques de l'Union liées à la production et à la consommation durables de l'Union et les complètent. L'évaluation souligne toutefois la nécessité:

- de poursuivre l'exploration des synergies avec les politiques de l'Union susceptibles de permettre un meilleur usage des possibilités offertes par le label écologique de l'UE et/ou l'EMAS, et notamment mais ne s'y limitant pas, le plan d'action en faveur d'une économie circulaire, le développement de la stratégie de l'Union pour un environnement non toxique, la directive sur les pratiques commerciales déloyales, la directive sur la passation de marchés publics et la directive sur les émissions industrielles;
- de régler les problèmes de chevauchements entre le label écologique de l'UE et l'étiquette énergétique, car certaines synergies peuvent être mieux exploitées en alignant les différents plans de travail et la coexistence de deux labels pour un même groupe de produits ne constitue pas toujours la meilleure solution.

En ce qui concerne la cohérence entre les deux systèmes, l'évaluation montre qu'ils se complètent mutuellement en mettant l'accent sur des objectifs différents, mais un léger chevauchement peut se produire lorsque l'EMAS et le label écologique de l'UE sont appliqués à certains secteurs de service, comme le tourisme et le camping. Dans de tels cas, il est important de s'assurer qu'aucune confusion n'est créée pour les consommateurs, qui peuvent faire leur choix sur la base des deux systèmes.

La valeur ajoutée européenne apportée par les systèmes est inégale. Les règlements **apportent une valeur ajoutée européenne**, dans la mesure où le caractère facultatif de ces

systèmes le permet. La valeur ajoutée consiste en l'apport d'un cadre de règles et de procédures harmonisées applicables à l'ensemble du marché intérieur, qui donne crédibilité et transparence aux allégations environnementales. Ce cadre fournit des informations quant aux performances environnementales des produits et organisations, ainsi que des possibilités d'intégration et de rationalisation par rapport aux autres politiques de l'Union. De cette façon, le cadre soutient les producteurs et les organisations qui souhaitent aller au-delà des mesures obligatoires, et notamment les PME qui ne disposeraient pas des capacités internes leur permettant de développer leurs propres systèmes.

Il n'a pas été possible de réaliser une évaluation quantitative complète des coûts et avantages. Les instruments fonctionnent cependant dans un contexte de soutien public général apporté à la production et à la consommation durables: 77 % des citoyens de l'Union interrogés dans le cadre de l'Eurobaromètre indiquent être prêts à payer davantage pour des produits respectueux de l'environnement s'ils estiment pouvoir croire les affirmations en ce sens. Si les personnes répondant aux consultations publiques consacrées à ces outils ont tendance à être déjà activement impliquées dans leur utilisation, elles sont aussi généralement positives à leur égard. Par exemple, 79 % des parties prenantes au label écologique de l'UE estiment qu'il s'agit d'un instrument précieux, favorisant des niveaux plus élevés d'adoption et de libre circulation des produits écologiques dans toute l'Europe, et 95 % souhaitent le conserver, soit tel quel, soit moyennant certaines modifications. Dans le même temps, plus de 70 % de l'ensemble des organisations enregistrées EMAS déclarent que ce système a permis d'améliorer ou d'améliorer grandement les performances en matière d'efficacité énergétique, d'utilisation des matériaux, de consommation d'eau et de production de déchets.

Le recours à l'EMAS est très faible si on le compare au succès que remporte la norme ISO 14001. L'évaluation montre cependant que les entreprises enregistrées dans le cadre de l'EMAS ont des performances environnementales égales ou supérieures à celles des organisations ISO 14001; que les exigences propres à l'EMAS, telles que la transparence de l'établissement des rapports et le contrôle par des autorités publiques, confèrent une plus grande crédibilité et un meilleur potentiel d'intégration dans les politiques environnementales. Ce potentiel est confirmé par les expériences qu'en ont tirées les États membres de l'Union actifs en la matière.

Cependant, dès lors que les systèmes n'ont pas été adoptés largement dans toute l'Europe, il est difficile d'établir la valeur ajoutée européenne dans son intégralité au-delà des améliorations environnementales pour les produits, les services et les organisations qui y participent. En particulier, l'EMAS a souffert de la concurrence de la norme ISO 14001, qui constitue une solution moins exigeante, proposant des règles et procédures harmonisées pour la gestion de l'environnement et reconnues au niveau mondial. L'interaction entre les deux systèmes a néanmoins été constructive, et l'EMAS a inspiré de nouveaux développements et des améliorations à la norme mondiale ISO 14001, la rapprochant ainsi de l'EMAS, même si des différences subsistent. L'EMAS, contrairement à la norme ISO 14001, fournit une plateforme destinée à la conformité et à la communication d'informations, rendant ainsi les performances environnementales des organisations transparentes aux yeux du public et des autorités. Cette plateforme peut également faciliter la reconnaissance, par les autorités, des acteurs affichant les meilleures performances ainsi que l'élaboration de mesures de soutien et enclencher une baisse de la charge administrative. Cela est dû au fait que l'EMAS, contrairement à la norme ISO, donne accès aux autorités et aux autres parties prenantes aux informations relatives aux performances environnementales et à la conformité juridique et que celles-ci doivent les valider, ce qui leur donne une assurance suffisante pour pouvoir accorder des allègements concernant d'autres charges réglementaires.