

Avis du Comité économique et social européen sur «Les allégations environnementales, sociales et de santé dans le marché intérieur»

(avis d'initiative)

(2015/C 383/02)

Rapporteur: M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Le 22 janvier 2015, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Les allégations environnementales, sociales et de santé dans le marché intérieur»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 juin 2015.

Lors de sa 509^e session plénière des 1^{er} et 2 juillet 2015, (séance du 2 juillet 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 17 voix contre et 14 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. La communication commerciale est un outil important qui permet aux entreprises de diffuser leurs produits et services de manière transparente, tout en garantissant un fonctionnement efficace du marché intérieur et un niveau élevé de protection des consommateurs. Toutefois, il existe des messages qui ne sont pas véridiques ou qui comportent des contenus inexacts utilisant des allégations environnementales, sociales, éthiques ou de santé, ce qui porte préjudice aux entreprises pleinement respectueuses de la législation ainsi qu'aux consommateurs.

1.2. Actuellement, l'évaluation de la performance environnementale et sociale des produits et des services et la communication y afférente s'effectuent, dans le cadre des différentes initiatives, par le biais de canaux et de formats distincts, et selon diverses grilles et méthodes d'évaluation. Le Comité économique et social européen (CESE) estime qu'il est important que la Commission propose des méthodes européennes pour mesurer et faire connaître l'impact environnemental global des produits et des services. De même, il y aurait lieu d'établir un inventaire des labels officiels, en précisant leur signification et les organismes accrédités pour leur attribution, leur validation et leur contrôle. En tout état de cause, les consommateurs ont le droit de pouvoir disposer d'une information claire et précise sur l'origine des produits.

1.3. Le CESE attend de la Commission qu'elle révisé, dans le prolongement de la directive 2005/29/CE, les lignes directrices visant à faciliter l'accès des consommateurs et des entreprises à des informations fiables et transparentes, et qu'elle clarifie l'utilisation des allégations environnementales, éthiques et de santé dans la communication commerciale.

1.4. S'agissant de la coopération administrative, les services responsables de la consommation devraient passer au crible, au niveau de chaque État membre, les allégations environnementales, sociales, éthiques et de santé, afin de pouvoir évaluer la situation existante au moyen de données concrètes.

1.5. Il convient de mettre en place, au niveau de l'Union européenne, un cadre juridique cohérent, complet et solide afin de réglementer la communication commerciale en ligne tout en veillant au respect du droit à la vie privée et à la protection d'autres objectifs d'intérêt public.

1.6. La Commission européenne et les États membres devraient, dans le cadre de leurs compétences respectives, promouvoir les mesures de surveillance, de contrôle et de sanction, en liaison avec les systèmes d'autorégulation et de corégulation existant dans ce domaine et recouvrant les allégations environnementales, sociales et de santé, en veillant en particulier à ce que les organismes nationaux et européens d'autorégulation publicitaire respectent les normes établies par les dispositions et recommandations de l'Union européenne, dans le but notamment d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs. Il conviendrait également d'informer les organisations de consommateurs de l'élaboration de codes de conduite, afin de les associer à leur rédaction.

2. Introduction

2.1. L'Union européenne compte un grand nombre d'entreprises qui offrent au consommateur une information complète, véridique et transparente sur les caractéristiques essentielles des biens et services proposés sur le marché. Néanmoins, l'utilisation inappropriée d'allégations environnementales, sociales et de santé porte atteinte aux entreprises respectueuses de la réglementation et aux consommateurs qui achètent les biens et services concernés.

2.2. Le droit à l'information permet un fonctionnement plus transparent du marché intérieur et compense les évidentes asymétries qui caractérisent la relation entre fournisseurs et consommateurs.

2.3. Le consommateur est en droit d'obtenir une information complète, véridique et transparente sur les caractéristiques essentielles des biens et services proposés sur le marché.

2.4. Dès lors, l'information est un facteur déterminant de la décision d'achat des consommateurs et utilisateurs, qu'il s'agisse d'acquérir un bien selon une approche préférentielle et sélective ou d'en rejeter d'autres qui ne répondent pas aussi bien à leurs besoins et à leurs attentes. Le développement technologique, quant à lui, permet de plus en plus aux entreprises de répondre de manière individualisée aux demandes des différentes catégories de consommateurs, selon un processus de fidélisation reposant sur la personnalisation des produits, conformément aux principes du marketing personnalisé.

2.5. Dans un modèle d'économie sociale de marché tel que celui établi par le traité, l'Union ne dispose pas d'un cadre juridique intégré pour les communications commerciales. Le cadre existant est en effet inutilement complexe, incomplet, inconsistant et parfois incohérent, puisqu'il repose principalement sur les éléments suivants:

- la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾ sur les pratiques commerciales déloyales, qui régit uniquement les relations entre les consommateurs et les entreprises. Cette directive s'applique sans préjudice des dispositions en matière de santé de l'Union européenne et des États membres et, en ce qui concerne les services financiers, les États membres peuvent appliquer des conditions plus rigoureuses ou plus restrictives que celles prévues par la directive,
- la directive 2006/114/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾ en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative, qui s'applique aux relations entre entreprises,
- la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾ visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»), qui modifie la directive généralement connue sous le nom de «Directive télévision sans frontières»,
- dans le secteur alimentaire, le règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾ concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires; d'autres réglementations encore, touchant à d'autres secteurs dans le domaine de la santé, comme les cosmétiques et les produits de soins corporels, sur lesquelles la Commission travaille déjà,
- la communication sur la responsabilité sociale des entreprises ⁽⁵⁾ ou, plus récemment, la communication sur une stratégie pour un marché unique numérique en Europe ⁽⁶⁾.

2.6. La Commission a publié diverses communications, engagé un débat public et elle travaille actuellement, entre autres questions, sur l'«empreinte écologique» des produits, afin de pouvoir garantir une information fiable et précise sur l'impact environnemental des produits tout au long de leur cycle de vie.

2.7. Bien que le consommateur dispose, grâce à l'évolution technologique, de plus de possibilités d'accès à l'information, la réglementation régissant la communication commerciale en ligne au niveau de l'Union est actuellement dispersée dans une pluralité de textes (directives sur le commerce électronique, la protection des consommateurs, la protection de la vie privée dans les communications commerciales, les pratiques commerciales déloyales, etc.). Le CESE est d'avis qu'il conviendra, à l'avenir, de présenter une proposition s'inscrivant dans le prolongement de la stratégie adoptée. Dans l'immédiat, toutefois, il faudrait envisager une consolidation de la législation, de manière à réunir dans un texte unique (refonte) les dispositions en vigueur et à éviter toute contradiction entre les messages utilisant ce canal.

⁽¹⁾ JO L 149 du 11.6.2005, p. 22.

⁽²⁾ JO L 376 du 27.12.2006, p. 21.

⁽³⁾ JO L 95 du 15.4.2010, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 404 du 30.12.2006, p. 9.

⁽⁵⁾ COM(2002) 347 final.

⁽⁶⁾ COM(2015) 192 final.

2.8. Par ailleurs, le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs a déjà instauré un cadre de coopération entre la Commission et les États membres, lequel devrait aller plus loin dans ce domaine, afin d'évaluer les éventuelles infractions.

2.9. S'agissant des voies de recours existantes, celles-ci varient fortement selon les États membres. En effet, alors que certains prévoient des recours directs devant les tribunaux en vue d'assurer de manière effective le respect de la législation, d'autres États ont développé diverses initiatives d'autorégulation et de corégulation publicitaire, reposant sur des codes de conduite et l'établissement d'organismes de règlement extrajudiciaire des litiges dans ce domaine, qui complètent la législation et les mécanismes en vigueur en matière de contrôle du respect des règles administratives et judiciaires.

2.10. Il existe d'autres variables qui contribuent encore à la complexité de la question, telles que:

- la possibilité d'un étiquetage facultatif,
- l'incidence des politiques de responsabilité sociale des entreprises,
- une demande sélective accrue des consommateurs à l'égard de produits réunissant certaines caractéristiques spécifiques en réponse à une inquiétude particulière,
- le manque fréquent de mécanismes de contrôle efficaces,
- enfin, la difficulté pour les consommateurs de faire preuve de discernement et de vérifier l'information.

2.11. Enfin, si certaines techniques promotionnelles, telles que le contenu de marque («*branded content*»), le marketing émotionnel et la mise en récit («*storytelling*»), le placement de produits («*product placement*») ou les applications dites de neuromarketing, aident les fournisseurs à atteindre plus efficacement leurs objectifs commerciaux, il devient de ce fait plus difficile pour les citoyens de fonder leurs décisions d'achat, d'utilisation et de consommation sur des critères rationnels, reposant sur une évaluation réelle des avantages des biens et services et de l'adéquation de leur prix. La raison en est notamment que, bien souvent, ces techniques occultent la distinction traditionnelle entre contenus publicitaires et non publicitaires, en privant les destinataires du message de leur droit d'être informés sur la nature et l'intention commerciale d'un message à caractère prétendument informatif, et sont dès lors susceptibles d'induire en erreur, en particulier, les consommateurs les plus vulnérables, tels que les jeunes, les personnes âgées et les personnes défavorisées ou handicapées.

2.12. En conclusion, le CESE est favorable à l'offre de biens ou de services de meilleure qualité, produits selon des procédés éthiques ou se distinguant par une meilleure performance environnementale ou sociale, ainsi qu'à l'inclusion d'allégations environnementales, sociales et de santé. L'objectif de cet avis est de traiter des allégations et des communications commerciales fausses, inexactes ou qui sont source de confusion.

3. Observations générales

3.1. Les communications commerciales fondées sur des allégations sujettes à caution, inexactes ou difficilement vérifiables, qui sont source d'erreur et de confusion, ont une incidence variable et plus ou moins prononcée, mais elles occasionnent toujours d'importants préjudices pour les consommateurs et les entreprises respectueuses de la réglementation et, par extension, portent atteinte au fonctionnement d'un marché de biens et de services reposant sur des principes éthiques et de transparence.

3.2. On peut notamment citer les effets suivants:

- distorsion de l'offre en relation avec l'impact des allégations en question sur les prix,
- création de marchés non transparents se caractérisant par une asymétrie prononcée entre l'offre et la demande,
- limitation du pouvoir d'achat du consommateur qui, ne disposant pas d'une information exacte lui permettant de confronter ses besoins et ses attentes aux caractéristiques de l'offre, est moins à même de prendre des décisions éclairées,
- effet dissuasif et de frustration sur les consommateurs soucieux de prendre des décisions responsables (en termes environnementaux, sociaux, de santé), lorsque l'information reçue se révèle trompeuse, erronée ou invérifiable,

- encouragement de conduites opportunistes faisant obstacle à l'implantation et au développement d'une consommation responsable, de la part de fournisseurs tirant parti de l'intérêt croissant des consommateurs à l'égard de ces aspects, mais sans être disposés à y consacrer les ressources requises, ce qui, en outre, porte préjudice aux entreprises dont le comportement n'est pas sujet à caution,
- perte de confiance du consommateur dans le marché et dans le contrôle exercé sur celui-ci par les administrations publiques.

3.3. L'information doit répondre aux besoins réels et aux attentes des consommateurs. Sa pertinence doit donc être évaluée au regard de la finalité, du contenu, de la présentation, du contexte et de l'identification du message publicitaire, dont les paramètres fondamentaux sont les suivants: fiabilité, actualité, impartialité, exactitude, pertinence, concision, intelligibilité, clarté, lisibilité et facilité d'accès. Le CESE préconise de faire figurer sur les étiquettes des produits leur origine, car cela accroît le niveau de protection, permet d'éviter que les consommateurs soient induits en erreur ou victimes d'une confusion, et ainsi facilite leur choix.

4. Allégations à caractère environnemental

4.1. Les allégations à caractère environnemental concernent principalement l'impact sur l'environnement qui résulte de la composition des produits ou de leur utilisation, souvent par référence au changement climatique et aux émissions polluantes. Mais elles peuvent aussi s'étendre à d'autres aspects tels que l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, la déforestation, la biodiversité ou l'efficacité énergétique. Il s'agit en définitive de l'empreinte environnementale de l'activité des entreprises et de la consommation de produits dans notre environnement.

4.2. Lorsque l'utilisation de ces allégations est purement formelle ou factice, mais n'a aucune incidence sur la nature véritable du produit ou de son élaboration, il se produit un phénomène connu sous l'appellation d'«écoblanchiment», qui peut être défini comme «la promotion sélective de l'information environnementale positive au moyen de la publicité, qui induit une image faussée de la réalité dans l'esprit du consommateur, du fait d'une surreprésentation de ces aspects «écologiques»». La Commission définit également ce concept dans ses orientations concernant l'application de la directive 2005/29/CE ⁽⁷⁾.

4.3. D'un point de vue environnemental, l'information relative à l'impact (négatif ou positif) d'une marque fait naître dans l'esprit du consommateur une certaine image de ladite marque. Cette image influe parallèlement sur des aspects tels que la décision d'achat ou l'opinion politique. En sanctionnant les «mauvais» comportements et en récompensant les «bons», qui s'expriment à travers les décisions d'achat, le système atteint un certain équilibre dynamique.

4.4. Les techniques d'écoblanchiment les plus utilisées sont les suivantes:

- image verte donnée à un processus polluant: affirmation laissant entendre qu'un produit est «vert», par référence à un nombre restreint de caractéristiques, sans prise en compte d'autres aspects environnementaux importants. Le produit final peut être très vert, mais son processus de fabrication très polluant. La chaîne d'approvisionnement peut également comporter de mauvaises pratiques liées à des conditions de travail néfastes pour la santé et à des produits nocifs,
- absence de preuves: déclaration environnementale ne pouvant être corroborée par une information correspondante aisément accessible ou par une certification fiable de la part de tiers,
- imprécision: publicité à la formulation si pauvre que sa signification véritable sera très probablement mal interprétée par le consommateur,
- «faux» labels ou récompenses qui en réalité n'en sont pas.

4.5. Il convient d'utiliser des critères assurant une information correcte des consommateurs et d'interdire toute utilisation abusive de l'argument écologique dans les communications commerciales.

4.6. L'introduction de méthodes européennes harmonisées, telles que l'«empreinte écologique», permettant d'instaurer la traçabilité environnementale des produits et des organisations, pourrait contribuer à clarifier le fonctionnement du marché. Ces méthodes doivent s'appuyer sur des normes internationales d'usage courant, telles que, notamment, la norme internationale ISO 14201 sur les allégations environnementales trompeuses ou le code de la Chambre de commerce internationale.

⁽⁷⁾ SEC(2009) 1666 final. Voir le paragraphe 2.5.1.

5. Allégations à caractère éthique et social

5.1. À l'instar des allégations ayant trait à des aspects environnementaux, on pourrait parler d'une sorte d'«écoblanchiment» concernant les «qualités éthiques et sociales» des entreprises et des produits. Il s'agit, en l'occurrence, de faire de l'achat d'un produit une opportunité d'action de bienfaisance ou d'action solidaire à caractère social, dans la mesure où cet achat induit implicitement un bénéfice pour des groupes ou des communautés souffrant de certains besoins ou se trouvant en situation de vulnérabilité.

5.2. Il n'est pas rare, aujourd'hui, de voir des marques s'associer à des projets à finalité sociale, par le biais de campagnes axées sur la promotion des ventes. Il s'agit de collectes de fonds organisées à des fins de bienfaisance ou de campagnes de promotion des ventes associées à une action sociale, qui ont connu un certain essor dans le contexte de la crise économique. Lorsqu'elles utilisent des arguments non véridiques comme simple prétexte pour favoriser les ventes, ces actions peuvent prêter à confusion et induire le consommateur en erreur et, à ce titre, s'avérer particulièrement préjudiciables.

5.3. Ces actions visent des campagnes de solidarité, d'aide humanitaire, d'action sociale au profit de certaines communautés ou catégories de population, voire la défense de causes conjoncturelles liées à une urgence ponctuelle, ou encore une question structurelle mettant en jeu des situations de discrimination, de ségrégation, d'inégalité, etc.

5.4. D'autres cas de «blanchiment social» ou d'«écoblanchiment social» peuvent se présenter lorsque l'entreprise donne d'elle-même une image socialement responsable qui n'est pas suffisamment fondée, ou bien lorsqu'un attribut social et publicitaire se voit accorder une telle importance qu'il apparaît comme l'activité principale de cette entreprise.

5.5. Les allégations à caractère éthique ou social vont parfois de pair avec d'autres allégations de nature environnementale, mais elles s'étendent aussi, suivant les impératifs de l'actualité, à d'autres aspects comme ceux liés à l'emploi, à la promotion de l'économie locale, à la participation des citoyens ou à tout autre sujet susceptible de susciter une impulsion d'achat chez les consommateurs.

5.6. À cet égard, il convient également de tenir compte des agissements déguisés des faux «consultants dans le domaine éthique, social et environnemental», qui prêtent à confusion et induisent en erreur le consommateur, puisqu'ils opèrent sur le marché en tant qu'acteurs économiques ou intermédiaires, en abusant de la bonne foi et de la crédulité des consommateurs et, animés par l'appât du gain, s'emploient à commercialiser des produits et des services sous des arguments fallacieux.

5.7. Les interventions à caractère financier qui, en se prévalant d'arguments éthiques, sociaux et environnementaux, visent à commercialiser des produits et des instruments financiers, sans remplir les critères de solvabilité requis ni se soumettre à la surveillance dont doivent faire l'objet les établissements financiers, sont particulièrement pernicieuses pour le bon fonctionnement du marché intérieur. L'Autorité bancaire européenne a récemment adopté un avis dans lequel elle propose un ensemble de mesures destinées à réduire les risques ainsi qu'à définir des exigences en matière de publicité et des recommandations visant à protéger les acteurs concernés contre d'éventuels conflits d'intérêts.

5.8. Il convient d'éviter le «blanchiment social» ou l'utilisation d'informations non véridiques ayant pour but de donner une image d'engagement social.

6. Allégations de santé et autres

6.1. Les préoccupations récemment affichées par les consommateurs à l'égard de modes de vie sains ainsi que l'extension des technologies aux secteurs de la production des aliments, des cosmétiques et d'autres produits liés à la santé induisent elles aussi le recours à des allégations de santé, touchant aussi bien à l'alimentation et à la nutrition, avec des résultats diététiques et esthétiques, qu'à l'amélioration des fonctions cognitives et physiologiques.

6.2. Par analogie avec les allégations environnementales, l'intérêt désormais affiché par les consommateurs à l'égard d'une alimentation saine est également l'occasion de présenter des allégations concernant l'agriculture biologique, ou encore la présence ou l'absence de composants alimentaires tels que vitamines, acides gras oméga-3, sucres, sel ou alcool, sans oublier les substances transgéniques.

6.3. Le vieillissement progressif de la population et l'allongement de l'espérance de vie constituent un terrain particulièrement propice à la multiplication future des informations diffusées par le biais d'allégations illicites.

6.4. De manière similaire, le «marketing de santé», qui recourt à ce type de déclarations en tant que valeur ajoutée pour une commercialisation plus efficace des produits, comme c'est le cas dans des secteurs tels que celui des compléments alimentaires ou des produits à base de plantes, mais aussi pour les produits de grande consommation, donne également lieu à l'utilisation abusive de prétendus avantages en termes de santé, revêtus d'arguments pseudoscientifiques.

7. Observations particulières

7.1. Il convient de tenir compte du fait que les options que constituent tant l'étiquetage facultatif que la conception de logos et de pictogrammes génèrent dans les processus cognitifs et émotionnels des consommateurs des associations peu rationnelles qui les amènent à prendre une décision d'achat. Les messages et images ne peuvent asséner catégoriquement et fermement ce qui ne peut être démontré de manière irréfutable. Il serait opportun de mener des actions spécifiques visant à vérifier les allégations.

7.2. Cela étant, le contrôle des allégations doit être adapté aux supports employés, compte tenu des conditions spécifiques propres au traitement de chacun d'entre eux. En résumé, et de manière schématique, les allégations peuvent se présenter sous les formes suivantes:

- textes,
- messages et slogans,
- logos,
- symboles et signes,
- pictogrammes,
- images et photos,
- graphiques et données,
- graduation de couleurs,
- visages et noms de personnages et d'institutions médiatiques renommés.

7.3. Il est possible de demander d'éviter les informations contenant des affirmations indémontrables et servant un but commercial, ou encore de rectifier les données.

7.4. Au vu de ces différentes considérations, le CESE demande à la Commission européenne et aux États membres de prendre, dans le cadre du règlement (CE) n° 2006/2004, les mesures adéquates, par le biais de la coopération administrative et notamment de la promotion des activités communes, en vue de mettre un terme à l'usage frauduleux d'allégations inexactes à caractère éthique, environnemental ou de santé, et ce en étroite collaboration avec les centres européens des consommateurs qui jouent un rôle essentiel dans ce type de situation.

Bruxelles, le 2 juillet 2015.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
