

Conseil National de la Consommation (CNC) : les initiatives communes aux professionnels et aux associations de consommateurs

Par Loïc ARMAND* et Franck AVIGNON**

Le CNC fait office de *Parlement français de la consommation* réunissant les représentants des associations de consommateurs, d'une part, et ceux des professionnels, d'autre part.

C'est donc tout naturellement que le CNC a été amené à se prononcer (par avis du 9 juillet 2013) sur le bilan de l'expérimentation de l'affichage environnemental des produits.

Introduction

L'*Homo Oeconomicus* de nos manuels d'économie, guidé par des choix purement rationnels afin de maximiser son bien-être matériel, a vécu. Aujourd'hui, il tend à être supplanté par le « consommateur responsable », qui au-delà d'une gestion rigoureuse de son porte-monnaie se montre soucieux de consommer « durable », de manger « bio », de réduire ses émissions de gaz à effet de serre, ou encore, de recycler.

Afin que consommation et environnement fassent bon ménage et puissent vivre une union durable, il est néanmoins nécessaire que certaines bases saines soient posées. L'existence d'informations claires, complètes et fiables sur les produits constitue le prérequis indispensable pour permettre les choix éclairés d'une consommation respectueuse de l'environnement. C'est pourquoi les représentants des entreprises et des consommateurs réunis au sein du Conseil national de la Consommation (CNC) ont travaillé ces dernières années sur les *allégations environnementales* et adopté, en juillet dernier, un avis structurant en matière d'*affichage environnemental*.

Présentation du CNC, ce « parlement de la consommation »

Créé en 1983, le CNC est un organisme paritaire consultatif placé auprès du ministre chargé de la

Consommation (1). Il s'agit d'une institution singulière en Europe.

Le CNC poursuit essentiellement deux missions. D'abord, permettre la confrontation et la concertation entre les représentants des intérêts collectifs des consommateurs et des usagers et les représentants des professionnels, des services publics et des pouvoirs publics, pour tout ce qui a trait à la consommation. Ensuite, être consulté par les pouvoirs publics sur les grandes orientations de leur politique concernant les consommateurs et les usagers, y compris à l'occasion de la discussion des dossiers européens.

Au quotidien, le CNC fait office de *Parlement français de la consommation* entre les représentants, d'une part, des associations de consommateurs et, d'autre part, des professionnels. Ils sont constitués en deux collèges et réunis sous l'égide des pouvoirs publics. Ces trois acteurs sont associés au sein du CNC dans une démarche de progrès qui favorise le dialogue entre les parties prenantes de la consommation.

Des groupes de travail du CNC se réunissent à intervalles réguliers pour réfléchir sur des sujets techniques. Reflet du paritarisme qui le guide, les travaux du CNC sont menés par un Président issu des services compétents de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) qu'épaulent deux rapporteurs, l'un désigné par le collège des consommateurs et l'autre par celui des professionnels.

À la lumière des débats intervenus au cours des réunions, le groupe de travail élabore un projet d'avis dans lequel est présenté de manière synthétique l'ensemble des points de consensus (les points faisant l'objet de désaccords persistants n'y figurent pas). La richesse des discussions (qui ne se limitent évidemment pas aux seuls débats autour de l'avis) est reflétée par un projet de rapport. Ce dernier document, plus fourni que l'avis, retrace l'ensemble des sujets abordés au cours des travaux, avec pour chacun d'entre eux les positions consensuelles ou dissensuelles des diverses parties prenantes. Les projets d'avis et de rapports sont ensuite votés par le Bureau du CNC à la majorité de chacun des deux collèges. Les représentants des consommateurs et ceux des professionnels s'engagent généralement à assurer un suivi des recommandations formulées dans l'avis afin que celles-ci ne restent pas lettre morte.

Si leur écho peut sembler inégal, il est indiscutable que certains avis du CNC influencent sensiblement les décisions des pouvoirs publics. Ainsi l'avis relatif à l'action de groupe adopté par le Bureau du CNC, le 4 décembre 2012, a-t-il expressément inspiré le ministre compétent lorsque celui-ci a tracé les grandes lignes de la procédure d'action de groupe à la française qui constitue le chapitre 1^{er} du projet de loi relatif à la consommation, dont l'adoption est attendue pour le premier trimestre 2014.

Les thématiques abordées par le CNC sont d'une très grande variété. Parmi les sujets récents, on peut citer notamment l'amélioration de la compréhension des services d'Internet mobile par le consommateur, la fourniture d'électricité et de gaz naturel, la dématérialisation de l'information, les services à la personne ou encore la protection des données personnelles des consommateurs (2).

Preuve de sa vitalité, le CNC a adopté, le 2 octobre 2013, un ensemble de textes visant à moderniser et à améliorer son fonctionnement (procédures simplifiées, guide des bonnes pratiques, etc.). Fort de cette mue, le CNC devrait plus que jamais s'affirmer au cours des pro-

chaines années comme un acteur incontournable de la politique de la consommation en France.

L'implication du CNC sur les sujets environnementaux

En matière de protection de l'environnement, le CNC peut d'ores et déjà s'enorgueillir d'une certaine expérience.

De 2009 à 2010, un groupe de travail du CNC s'est en effet penché sur la définition des *allégations environnementales* : « biodégradable », « éco-conçu », « recyclable », etc. Deux avis ont finalement été nécessaires pour couvrir les principales allégations environnementales (l'auteur de ces lignes en était le rapporteur pour le collège des professionnels) (3). Ceux-ci ont été rassemblés dans un guide publié en 2012 et qui est disponible sur les sites Internet du CNC et de la DGCCRF (4).

L'influence des travaux du CNC dépasse nos frontières hexagonales. En effet, la Commission européenne souhaite avancer en matière de mesure de l'empreinte environnementale des produits et de clarification des *green claims* : la France étant relativement pionnière dans ce domaine, le guide du CNC constitue encore aujourd'hui une source d'inspiration majeure à Bruxelles.

Dans son avis sur les allégations environnementales daté du 6 juillet 2010, le CNC avait demandé à être saisi des différents travaux de mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement relevant de la relation entre les entreprises et les consommateurs, notamment ceux relatifs au bilan de l'expérimentation de l'affichage environnemental.

C'est donc fort logiquement qu'en mai 2013, le Commissaire général au Développement durable a demandé à la DGCCRF de saisir le CNC pour avis dans le cadre des travaux visant à établir le bilan de l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental des produits, conduite depuis le 1^{er} juillet 2011 (5). Une telle saisine semblait d'autant plus légitime que nombre d'associations de consommateurs et d'entreprises représentées au CNC



© Michel Gaillard/REA



© Anthony Martinet/LOOKATSCIENCES

« De 2009 à 2010, un groupe de travail du CNC s'est en effet penché sur la définition des allégations environnementales : "biodégradable", "éco-conçu", "recyclable", etc. », logo de recyclage apposé sur une boîte d'œufs en carton (photo de gauche) et logo figurant sur une canette de boisson en acier recyclable (photo de droite).

ont participé ou contribué à cette expérimentation. Les travaux de la plateforme ADEME/AFNOR méritent à cet égard d'être cités, celle-ci ayant permis notamment l'adoption d'un référentiel de bonnes pratiques (AFNOR BP X30-323-0) qui définit les principes généraux de l'affichage environnemental et précise la méthodologie générale pour réaliser les calculs (6).

L'avis du CNC du 9 juillet 2013 sur le bilan de l'expérimentation de l'affichage environnemental des produits

Le contexte : un calendrier resserré et des positions a priori fort divergentes

Le délai imposé au CNC pour se prononcer était extrêmement court : deux mois. En effet, l'avis devait être joint au bilan de l'expérimentation, dont la transmission au Parlement était initialement envisagée avant la fin du mois de juillet 2013.

Après avoir désigné deux rapporteurs (Mme Anne Legentil, de la Fédération Nationale Familles Rurales, pour le collège des consommateurs, et Loïc Armand, pour celui des professionnels), un groupe de travail dédié du CNC et présidé par M. Aurélien Hauser (7) s'est réuni à trois reprises au mois de juin 2013 afin d'échanger sur le dossier et d'élaborer un projet d'avis. Certaines auditions ont été menées ; la DGCCRF a présenté les résultats de son rapport d'enquête sur la contrôlabilité de l'affichage et le ministère du Développement durable a dialogué avec les membres du CNC sur les conclusions provisoires de son rapport de bilan.

S'agissant de la posture des membres du CNC, de profondes divergences sont rapidement apparues entre représentants des consommateurs et ceux des entreprises.

Les professionnels, dont la position était remarquablement unifiée, considéraient que, globalement, le projet de rapport reflétait de manière satisfaisante les différents points de vue exprimés par les acteurs ayant participé à l'expérimentation et qu'il prenait en compte les difficultés méthodologiques, communicationnelles et de contrôle. Toutefois, ils regrettaient que les difficultés économiques rencontrées par les entreprises n'aient pas été suffisamment prises en compte, notamment en matière de coûts (8) et de fiabilité des méthodes (comme l'analyse du cycle de vie – ACV). Les entreprises soulignaient également l'impossibilité, pour la DGCCRF, de contrôler la crédibilité de l'affichage pour les produits importés ou les produits complexes. En outre, les entreprises estimaient que l'intérêt des consommateurs pour l'affichage était abordé de façon théorique dans le projet de rapport (9), qui, parallèlement, surestimait les effets positifs escomptables pour elles de l'affichage environnemental (notamment en termes de compétitivité).

Dès lors, considérant qu'il était impossible d'induire une généralisation à partir de la démarche de quelques entreprises volontaires sur certains produits, les professionnels

s'opposaient fermement au principe de rendre obligatoire l'affichage environnemental dans un avenir proche, *a fortiori* en dehors du cadre européen.

En s'appuyant notamment sur le rapport de sept associations de consommateurs relatif à « l'évaluation par les consommateurs de l'expérimentation sur l'affichage environnemental » (10), les représentants des consommateurs se montraient de leur côté majoritairement favorables à une généralisation de l'affichage environnemental à un horizon rapproché. Toutefois, certains représentants des consommateurs engagés dans les travaux de divers comités accompagnant l'expérimentation (notamment à l'AFNOR) semblaient adopter une approche plus mesurée. Ces derniers pouvaient accepter le principe d'une avancée progressive en poursuivant les démarches volontaires et encadrées par filière, avant d'envisager, à terme, une généralisation. Les consommateurs demandaient en tout état de cause l'élaboration d'un modèle-type d'affichage qui soit attractif, compréhensible et contrôlable par les pouvoirs publics.

En dépit de ces positions de départ assez éloignées, les membres du groupe de travail sont parvenus par le dialogue (parfois difficile !) à surmonter les dissensions pour se rassembler autour des points de consensus formant l'ADN d'un avis ; c'est bien là toute la valeur ajoutée du CNC.

Un avis du CNC pour un affichage environnemental ambitieux

L'avis adopté à l'unanimité par le Bureau du CNC le 9 juillet 2013 (11) est tout à fait substantiel. En six pages, il rappelle d'abord quelques principes auxquels le CNC est particulièrement attaché, puis il porte une appréciation sur le bilan de l'expérimentation tel que transmis par le Commissariat général au Développement durable, et formule, enfin, des propositions sur les suites à donner à cette expérimentation.

Voici les principaux éléments à retenir, nous semble-t-il, dans cet avis du CNC.

Un rappel de principes auxquels le CNC est particulièrement attaché

Le consommateur doit pouvoir choisir librement les produits qu'il achète en étant éclairé sur tous les aspects de l'offre du professionnel qui lui paraissent importants, notamment sur les caractéristiques environnementales du produit. Sur chaque critère, l'information du consommateur doit être sincère, fiable et précise, ce qui ne saurait être garanti que si l'information est contrôlée par les pouvoirs publics. Il importe d'éviter des phénomènes contre-productifs comme le *greenwashing*, qui sont préjudiciables tant pour les consommateurs (informations trompeuses) que pour les entreprises (concurrence déloyale). L'information doit être donnée au consommateur sous une forme facilement compréhensible pour lui permettre de comparer entre elles les différentes offres d'un produit

donné. Par ailleurs, un dispositif complet d'affichage des caractéristiques environnementales des produits doit permettre la prise en compte des produits importés et des composants importés présents dans les produits.

De manière générale, si toute démarche concourant à l'amélioration progressive de l'information des consommateurs sur les caractéristiques environnementales des produits et au renforcement de l'organisation des entreprises sur le suivi et la fiabilité des données afférentes est en soi positive, le CNC rappelle que les coûts de sa mise en œuvre doivent être évalués au regard des bénéfices attendus.

Une appréciation sur le projet de rapport de bilan de l'expérimentation relative à l'affichage environnemental

Les membres du CNC ont tout d'abord souligné la qualité du travail fourni par les services de l'État en vue de préparer la première version du rapport de bilan.

Un certain nombre de critiques de fond ont néanmoins été émises. En particulier, l'avis estime que la question de l'articulation entre le dispositif national d'affichage et les travaux menés en la matière à l'échelle européenne n'est pas suffisamment abordée. Une remarque similaire pourrait être formulée en ce qui concerne la question de la conformité d'un affichage environnemental national au droit européen et au droit international (règles de l'OMC). Si le projet de rapport constate que la diversité des formats d'affichage utilisés par les entreprises participantes ne permet pas de remplir l'objectif de comparabilité entre les produits, il n'approfondirait qu'insuffisamment les solutions permettant d'y remédier. Dans le même registre, la lisibilité et l'accessibilité des informations environnementales pour l'ensemble des consommateurs semblent toujours problématiques, d'autant que la contrôlabilité par la DGCCRF des informations fournies demeure très complexe. Le CNC demande enfin l'enrichissement du rapport par un bilan coûts-bénéfices davantage étayé et plus précis, afin que soient mieux pris en considération les coûts induits pour les entreprises (12).

Les recommandations du CNC sur les suites qu'il apparaît pertinent d'apporter à l'expérimentation

Pour reprendre les termes de la conclusion de l'avis du CNC, qui ont fait l'objet d'âpres discussions : « le CNC constate qu'actuellement les conditions ne sont pas réunies pour rendre obligatoire l'affichage environnemental à l'ensemble des produits et services (compte tenu des prérequis (13) à réaliser en cohérence avec l'expérimentation européenne). Dans l'intervalle, les différentes parties prenantes doivent continuer à travailler en s'appuyant sur un cadre non obligatoire, mais défini par les pouvoirs publics, de manière à poursuivre la réalisation des deux prérequis et à achever les réflexions nécessaires. Le CNC invite néanmoins à conserver l'objectif d'un déploiement suffisamment ambitieux d'un dispositif susceptible de répondre aux attentes des consommateurs en matière d'in-

formation environnementale. À défaut, un affichage environnemental trop limité n'aurait aucune utilité pour le consommateur.

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

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

Les consommateurs et les professionnels réunis au CNC affirment leur volonté de continuer à travailler sur l'affichage environnemental dans une démarche de progrès

Cet avis très substantiel du CNC contribue à ancrer ce Conseil au cœur des débats relatifs à l'affichage environnemental.

Parallèlement et ainsi que nous le mentionnions *supra*, les travaux se poursuivent au sein de l'Union européenne sur la mesure des empreintes environnementales des produits et des organisations. Les professionnels et les consommateurs représentés au sein du CNC insistent sur le rôle majeur que doit jouer la France dans la définition de la méthodologie qui sera retenue au niveau européen, sous peine de rendre partiellement obsolètes les avancées que nous avons réalisées en la matière.

Dans ce contexte, l'inexistence d'un *CNC européen* s'avère particulièrement regrettable. Aussi, concluons-nous cette tribune par un plaidoyer en faveur de la création, à Bruxelles, d'une instance consultative pérenne de dialogue sur les sujets européens de consommation entre représentants des consommateurs et ceux des professionnels (14). Une telle structure souple et sans incidence notable sur les deniers publics contribuerait à des échanges constructifs entre les parties prenantes de la consommation à l'échelle européenne, permettant ainsi de promouvoir une « consommation durable » qui va dans le sens de l'Histoire.

Notes

* Ancien Président de la commission Consommation du MEDEF (Mouvement des Entreprises de France), président de l'Union des annonceurs (UDA) et président de L'Oréal France.

** Juriste à la direction Droit de l'entreprise du MEDEF (Mouvement des Entreprises de France).

(1) Voir les articles D. 511-1 et suivants du Code de la consommation.

(2) Voir : <http://www.economie.gouv.fr/cnc/Avis-et-rapports>

(3) Mme Valérie Gervais, alors Secrétaire Générale de l'AFOC, était Rapporteuse pour le Collège des consommateurs.

(4) Voir : http://www.economie.gouv.fr/files/guide_allegations_31janv.pdf

Des versions en anglais, en allemand et en espagnol du guide sont également accessibles à l'adresse suivante :

<http://www.economie.gouv.fr/dgccrf/Publications/Depliant-et-fiches-reflexes>

Ce guide est également publié en annexe (page 55) de ce dossier de Responsabilité & Environnement.

(5) L'article L. 112-10 du Code de la consommation (issu de l'article 228 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) dispose qu'« À partir du 1^{er} juillet 2011, et après concertation avec l'ensemble des acteurs des filières concernées, une expérimentation est menée, pour une durée minimale d'une année, afin d'informer progressivement le consommateur par tout procédé approprié du contenu en équivalent carbone des produits et de leur emballage, ainsi que de la consommation de ressources naturelles ou de l'impact sur les milieux naturels qui sont imputables à ces produits au cours de leur cycle de vie. Cette expérimentation fait l'objet d'un bilan transmis au Parlement évaluant l'opportunité d'une généralisation de ce dispositif. »

(6) <http://affichage-environnemental.afnor.org/>

Parallèlement, des travaux sont menés dans des groupes de catégories de produits avec pour objectif de décliner cette méthodologie transversale en vue de construire les indicateurs pertinents (en sus du CO₂) pour chaque catégorie de produits.

(7) Adjoint au chef de Bureau 3A « Politique de protection des consommateurs et loyauté » de la DGCCRF.

(8) Par exemple, des audits seront nécessaires et les entreprises auront nécessairement recours à de coûteux consultants externes, ce qui comporte un risque de conflit d'intérêts.

(9) Les professionnels soutenaient que s'il existe un intérêt des consommateurs pour l'affichage environnemental, il n'y a pas pour

autant de prise en compte effective de l'information donnée : les sondages réalisés par certains secteurs (comme dans celui de la téléphonie) montreraient que dans le comportement d'achat des consommateurs, l'environnement arrive loin derrière le prix et la qualité. En outre, s'agissant de la compréhension des informations, les consommateurs plébisciteraient un format simple. Cependant, un tel format rendrait plus difficile tout affichage fiable et pertinent et créerait un risque d'information trompeuse.

(10) Rapport disponible notamment sur le site de l'UNAF : http://www.unaf.fr/IMG/pdf/rapport_final_11092012.pdf

(11) http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/cnc/avis/2013/Avis_affichage_environnemental090713.pdf.

Cet avis du CNC a été effectivement joint parmi les annexes au bilan de l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental transmis par le gouvernement au Parlement, fin octobre 2013.

(12) Au point 2.8. de l'Avis, il est ainsi indiqué : « *Qu'en l'absence d'un véritable système d'accompagnement, notamment à l'attention des TPE-PME, fondé a minima sur la mise à disposition d'outils et de référentiels entièrement fiabilisés, les coûts engendrés seraient prohibitifs pour le déploiement de ce nouveau dispositif.* »

(13) Ces deux prérequis sont les suivants : a) la fiabilisation et la finalisation du triptyque méthodologique constitué de référentiels sectoriels, d'une base de données et d'un outil de calcul ; b) la mise en place d'un format-type d'affichage (unités, note, pictogrammes, couleurs ...) harmonisé entre produits ou services et entre entreprises, et donc permettant la comparabilité et la compréhension des informations par les consommateurs.

(14) Ce CNC européen réunirait en particulier le Bureau européen des Unions de consommateurs (BEUC), Business Europe et l'UEAPME, ainsi qu'en fonction des sujets traités, les associations de consommateurs ou d'usagers et les fédérations professionnelles (horizontales ou sectorielles) particulièrement concernées.