



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.1.2008

SEC(2008) 93

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT CONCERNANT LES
QUESTIONS D'ÉTIQUETAGE ALIMENTAIRE GÉNÉRAL**

{COM(2008) 40 final}

{SEC(2008) 92}

{SEC(2008) 94}

{SEC(2008) 95}

RÉSUMÉ

1. INTRODUCTION

L'étiquetage alimentaire général est régi par la directive 2000/13/CE, une version codifiée de la directive 79/112/CEE. Si une modification majeure y a été apportée récemment (en 2003, avec l'introduction des ingrédients allergènes), la plupart des dispositions de cette directive remontent à 1978. L'évolution du marché des denrées alimentaires et des attentes des consommateurs rend l'actualisation et la modernisation de cette législation nécessaires.

La révision de la législation communautaire en matière d'étiquetage alimentaire général et d'étiquetage nutritionnel est inscrite au programme de travail de la Commission en matière de simplification administrative.

2. PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Les principales parties intéressées ont été consultées au cours de la période 2003 - 2007. Les conclusions d'une étude menée en 2003 sur l'évaluation de la législation en matière d'étiquetage alimentaire ont formé le point de départ du processus de consultation. Les points principaux sur lesquels la Commission devrait se concentrer dans le contexte d'une proposition visant à moderniser la législation communautaire en matière d'étiquetage et à répondre aux aspirations des consommateurs y étaient relevés.

Des enquêtes ont été réalisées à grande échelle auprès de toutes les parties intéressées afin de recueillir leur opinion sur la législation existante et la nécessité de la modifier. Une consultation publique en ligne a été organisée du 13 mars 2006 au 16 juin 2006.

Un groupe interservices de la Commission a été constitué en vue de l'analyse d'impact. Les résultats de l'analyse d'impact ont été examinés par le comité d'analyses d'impact de la Commission européenne, qui a rendu son avis.

3. IDENTIFICATION DU PROBLEME

L'analyse d'impact porte sur la révision de la directive 2000/13/CE qui prévoit les mentions qui doivent obligatoirement figurer sur l'étiquette des denrées alimentaires. L'objectif premier de cette législation n'a pas été remis en question par les parties intéressées au cours de la consultation étendue qui a été menée. Le fond des exigences actuelles est perçu comme un acquis précieux et il semble que les parties consultées ne désirent pas modifier le cœur de la législation.

Certains aspects de celle-ci ne fonctionnent toutefois pas efficacement et n'atteignent pas pleinement les objectifs initialement poursuivis. Globalement, la critique porte sur la multiplication d'interventions ponctuelles qui a émaillé le déploiement du vaste éventail d'actes qui forme la législation communautaire en matière d'étiquetage et, plus particulièrement, sur le manque de coordination dans les dates d'application.

En ce qui concerne l'étiquetage alimentaire horizontal, des préoccupations se sont fait jour face au manque de précision et de sécurité juridique et à l'incapacité de la réglementation d'apporter aux différents acteurs une réponse à leurs besoins et attentes actuels (ceux-ci ayant évolué au fil du temps).

Le processus de consultation a démontré que certaines questions essentielles doivent être revues. Les parties consultées ont toutefois des opinions fort différentes des solutions à apporter aux problèmes.

4. OBJECTIFS

La législation sur l'étiquetage alimentaire poursuit les objectifs principaux suivants:

- permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés, sûrs, durables et bénéfiques pour la santé;
- fournir aux consommateurs des informations pertinentes, utiles et légitimement attendues;
- assurer le bon fonctionnement du marché intérieur;
- favoriser la mise en place d'un environnement commercial bénéfique pour la concurrence.

Compte tenu de cet objectif, la révision, dans son ensemble, devrait refléter les objectifs particuliers suivants:

- assurer la cohérence et la précision de la fourniture d'informations;
- protéger la santé des consommateurs et répondre aux demandes d'informations précises que ceux-ci formulent;
- éviter les mentions trompeuses et éliminer les incohérences existantes;
- permettre l'innovation du secteur, et la récompenser, en lui permettant de tirer pleinement parti de la force de l'étiquetage pour mieux vendre ses produits.

5. PRINCIPALES ACTIONS STRATEGIQUES ET AVANTAGES ESCOMPTEES EN MATIERE DE SIMPLIFICATION

Pour atteindre les objectifs poursuivis, et conformément au processus de simplification, une série de mesures ont été envisagées. Pour tenir pleinement compte des besoins de simplification exprimés au cours de la consultation, ces mesures ont été réparties en deux catégories:

5.1. Outils généraux de simplification:

- Instauration d'un mécanisme flexible partant de la base (nouvelle gestion publique ou «gouvernance» en matière d'étiquetage), susceptible de favoriser

l'innovation sectorielle et l'adaptation de la réglementation à la diversité et à l'évolution constante des marchés et des attentes des consommateurs;

- refonte des différentes dispositions horizontales en matière d'étiquetage. La fusion de ces textes maximisera les synergies, limitera les chevauchements et les doubles emplois et améliorera la précision et la cohérence de la réglementation communautaire. Cette méthode de simplification performante devrait offrir aux opérateurs économiques et aux autorités de contrôle un cadre réglementaire plus précis et plus rationnel. Il a été envisagé de fondre en un texte unique tous les actes relatifs à l'étiquetage, y compris les exigences verticales. Cela aurait toutefois entraîné une complexification de cette matière;
- élimination des incohérences entre règles horizontales et verticales, dans la mesure du possible;
- rationalisation (actualisation, clarification, élimination des doubles emplois) des mentions obligatoires prévues par l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/13/CE.

5.2. Mesures dont les consultations ont permis de souligner les incidences plus importantes, et pour lesquels une analyse plus approfondie a été réalisée. Régler les questions suivantes devrait contribuer à la simplification en facilitant la mise en conformité et la compréhension des parties prenantes:

- **Lisibilité des étiquettes** – l'objectif est de simplifier et d'améliorer la façon dont les informations sont mises à disposition des consommateurs tout en facilitant la mise en conformité des opérateurs à l'exigence générale d'un étiquetage lisible et précis.
- Manque d'informations relatives aux **ingrédients allergènes** sur les denrées alimentaires non préemballées – l'objectif est ici de protéger la santé des consommateurs et d'assurer la cohérence de la façon dont les informations sont fournies.
- **Indication de l'origine** – l'objectif est de simplifier la situation qui prévaut actuellement: le manque de clarté entraîne une prolifération d'indications facultatives de l'origine trompeuses et un interminable débat sur la réponse à apporter aux demandes récurrentes du consommateur d'obtenir des renseignements sur l'origine des denrées alimentaires. Régler cette question permettrait de préciser la législation et favoriserait la mise en conformité des opérateurs à la législation, et le consommateur comprendrait mieux les indications d'origine.
- Manque d'homogénéité dans les informations relatives aux ingrédients – en particulier, **l'énumération des ingrédients des boissons alcoolisées** – l'objectif est de rationaliser la situation existante en clarifiant le flou juridique actuel.

6. OPTIONS DE BASE

Dans le rapport d'analyse d'impact, plusieurs options d'action communautaire sont décrites pour répondre à ces questions, allant de l'abstention de toute nouvelle action à la prise de mesures législatives. Si les options dites «de base» ont bien été examinées, dans la mesure où l'initiative en question propose une révision pour laquelle des domaines d'action précis ont été recensés au terme d'une vaste consultation, l'analyse détaillée des incidences s'est appuyée sur les options stratégiques portant sur les quatre questions principales que devrait aborder un éventuel réexamen de la législation.

6.1. **L'absence d'intervention** maintiendrait le statu quo, caractérisé par l'éparpillement de la législation et ses répercussions négatives, à savoir:

- une réglementation décousue et confuse dont l'application efficace est entravée;
- des charges injustifiées pesant sur les opérateurs du secteur alimentaire, sous la forme d'exigences dépassées, imprécises ou qui font double emploi;
- une utilisation hétérogène des étiquettes par le consommateur;
- un outil de communication – l'étiquetage – inefficace;
- une législation inadaptée à l'évolution des marchés et des attentes légitimes des consommateurs.

6.2. Parmi les **interventions** possibles, il a été envisagé de déréglementer, de légiférer à l'échelon national, d'adopter une démarche non réglementaire ou d'actualiser la législation communautaire.

6.2.1. La déréglementation passerait par l'abolition des instruments de base de la réglementation horizontale de l'étiquetage des denrées alimentaires, ce qui aurait une incidence directe sur la réglementation verticale de cette matière. L'absence d'harmonisation des réglementations entraverait le bon fonctionnement du marché intérieur, appauvrirait les informations fournies et réduirait le niveau de protection du consommateur. Au démantèlement des règles existantes répondrait la résistance de la plupart des États membres et des consommateurs, habitués aux exigences actuelles et qui verraient toute modification comme l'abandon d'un acquis précieux. En conséquence, il a été jugé que la déréglementation n'était pas une solution viable.

6.2.2. Le passage par des législations nationales, combiné à l'abrogation de la réglementation communautaire, entraînerait des différences entre législations de nature à empêcher le bon fonctionnement du marché intérieur, à fausser la concurrence, à accroître la charge administrative du secteur, à semer la confusion chez le consommateur recevant – ou pas – des informations de teneurs inégales; et à déboucher sur des niveaux de protection variant d'un Européen à l'autre.

6.2.3. Adopter une démarche non réglementaire – Les différentes caractéristiques des informations fournies au consommateur, ainsi que la tendance actuelle à l'élaboration d'une «nouvelle culture législative», ont justifié l'évaluation d'une voie permettant de trouver un équilibre entre flexibilité et contrainte ainsi qu'entre une action à

l'échelon national ou à l'échelle de l'Union.. Un système de gestion (gouvernance) multiniveaux, de la base au sommet, fondée sur le principe d'un engagement à respecter de bonnes pratiques et d'un échange de données entre protagonistes, pourrait constituer une solution valable pour certains aspects de la législation. Ce type de mécanisme innovant a, dès lors, fait l'objet d'une évaluation au titre d'option possible.

7. ACTIONS STRATEGIQUES ET OPTIONS PARTICULIERES

7.1. Action stratégique n° 1: la lisibilité des informations

7.1.1. Problèmes actuels

Si la directive-cadre exige que les mentions obligatoires soient facilement compréhensibles et inscrites à un endroit apparent de manière à être *facilement visibles, clairement lisibles et indélébiles*, des plaintes s'élèvent de toute part pour dénoncer l'absence de lisibilité et d'intelligibilité des étiquettes. La plainte la plus fréquemment entendue a trait à la taille (le «corps») des polices de caractères utilisées.

7.1.2. Options stratégiques

Parmi les options examinées figurent l'absence d'action communautaire, une démarche volontaire et des mesures législatives portant sur la normalisation des étiquettes ou la fixation d'un corps minimal pour les fontes de caractères utilisées.

7.1.3. Principales constatations

Il est ressorti de l'analyse que, si l'application de règles particulières fixant le corps de la police de caractères utilisée répondrait à l'une des questions fondamentales liées à la lisibilité des informations, d'autres aspects entrent également en ligne de compte. Si ces autres aspects liés à la lisibilité sont perçus comme une source de problème importante pour les consommateurs, il faudra peut-être régler ultérieurement la question de la nécessité d'une harmonisation de ces facteurs.

Les informations collectées ne permettent pas d'évaluer l'incidence d'une modification de la législation imposant un corps de fonte minimal. Les fabricants doivent, toutefois, déjà respecter le principe de la lisibilité des étiquettes. L'inscription dans la législation d'exigences particulières relatives à la lisibilité permettrait de définir un cadre à partir duquel la lisibilité de l'étiquette pour le consommateur moyen pourrait être supposée.

Les protagonistes représentant le secteur, craignant un accroissement des coûts de l'étiquetage des denrées alimentaires et une réduction de leur flexibilité, se sont jusqu'à présent opposés à davantage de contraintes en matière de lisibilité des étiquettes de denrées alimentaires. Il s'agit là pourtant d'un des axes essentiels de la révision: en effet, l'imposition d'obligations relatives à l'information du consommateur n'a de sens que si celui-ci peut tirer parti des informations fournies. En conséquence, il a été jugé qu'une éventuelle révision de la législation en matière d'étiquetage ne procurera aucun avantage si elle ne permet pas d'améliorer la lisibilité des étiquettes.

7.2. Action stratégique n° 2: manque d'informations relatives aux ingrédients allergènes sur les denrées alimentaires non préemballées

7.2.1. Problèmes actuels

La législation actuelle relative à la fourniture d'informations sur les denrées alimentaires préemballées sert déjà correctement les intérêts des consommateurs présentant des allergies ou des intolérances à certains ingrédients alimentaires. Ces denrées ne constituent toutefois qu'une partie de l'alimentation de ces consommateurs, qui pressent dès lors pour que les exigences applicables aux denrées préemballées soient étendues aux denrées qui ne le sont pas, spécialement sachant les répercussions que risque d'entraîner sur leur santé la fourniture – explicite ou implicite – d'informations erronées.

7.2.2. Options stratégiques

Parmi les options examinées figurent l'absence d'action communautaire, une démarche volontaire et des mesures législatives portant sur l'extension aux denrées alimentaires non préemballées de l'obligation de mentionner les allergènes sur l'étiquette.

7.2.3. Principales constatations

Il ressort de l'analyse que la fourniture d'informations relatives à la présence d'allergènes répondrait à la préoccupation des consommateurs pour plus de sécurité et de santé. Si, globalement, le coût qu'une telle mesure pourrait représenter pour les opérateurs concernés devrait être important, il est difficile de le traduire précisément en frais d'exploitation. Si la production proprement dite d'une étiquette physique à apposer sur des denrées alimentaires vendues en vrac ne devrait pas poser de problème particulier, il pourrait en aller autrement pour générer et actualiser les informations requises. Le coût d'obtention de ces informations sera réduit s'il est veillé à ce que les fournisseurs des détaillants vendant des denrées alimentaires non préemballées et des restaurateurs les diffusent à leurs clients. Si les États membres disposent d'une certaine latitude pour l'application des mesures envisagées, il devrait leur être possible d'adapter ces dispositions d'exécution aux caractéristiques de leurs marchés de la distribution alimentaire et de la restauration collective, ce qui pourrait permettre l'avènement d'un régime moins cher et plus efficace.

Une démarche volontaire risque d'entraîner un manque de cohérence dans la fourniture d'informations fiables et précises.

7.3. Action stratégique n° 3: précisions dans l'utilisation d'une indication d'origine sur les étiquettes de denrées alimentaires

7.3.1. Problèmes actuels

L'étiquetage des denrées alimentaires comporte souvent la mention de l'origine des produits, soit parce que la législation en impose la présence, soit parce qu'une entreprise décide de fournir cette information de son propre chef. Les données détaillées font défaut, mais il semblerait qu'un nombre sans cesse croissant de produits porte l'une ou l'autre indication de l'origine de ceux-ci, ce qui amène le

consommateur à attendre l'extension de l'étiquetage de l'origine et l'assurance que, lorsque celui-ci est présent, les informations fournies ne sont ni erronées ni trompeuses. Ce dernier point intéresse également le secteur, en particulier dans la mesure où l'indication de l'origine peut conférer un avantage concurrentiel. En conséquence, ces acteurs souhaitent l'harmonisation des règles du jeu à travers l'UE, et notamment une «réglementation» précise en matière d'indication de l'origine. La partie «horizontale» de la législation ne prévoit toutefois pas de telles règles.

7.3.2. *Options stratégiques*

Parmi les options examinées figurent l'absence d'action communautaire, une démarche volontaire et des mesures législatives imposant une indication obligatoire de l'origine sur toute denrée alimentaire non transformée, répondant à certaines demandes spécifiques justifiées en matière d'indication de l'origine sur les étiquettes ou fixant des critères définissant le cadre de l'utilisation volontaire d'une telle indication.

7.3.3. *Principales constatations*

Partout en Europe, le consommateur apprécie l'indication, sur les denrées alimentaires, d'informations relatives à l'origine de celles-ci. Le coût représenté par la mention obligatoire du pays d'origine sur l'étiquette varie et dépend de l'ampleur des contraintes. Le coût théorique est toutefois réduit car de nombreuses entreprises fournissent déjà cette indication et des systèmes de traçabilité existent déjà. Les éventuels coûts directs liés à une modification de la législation pourraient être réduits si une période de transition suffisante était prévue pour permettre l'intégration des nécessaires modifications des étiquettes dans le cycle habituel de production de celles-ci.

L'introduction d'une indication de l'origine en plusieurs niveaux selon les types de denrées alimentaires, à l'image des différentes attentes des consommateurs en la matière, constituerait un progrès par rapport à la situation actuelle, car elle permettrait de répondre aux attentes des consommateurs, qui pourraient choisir en toute connaissance de cause. Ce progrès ne sera toutefois réel que si l'étiquette portant la mention du pays d'origine est précise, intelligible et n'induit pas le consommateur en erreur. Les étiquettes actuellement utilisées sont mal comprises par les consommateurs voire, parfois, trompeuses. Tant les consommateurs que le secteur et les autorités de contrôle ont donc intérêt à ce que l'utilisation de l'indication d'origine soit précisée.

7.4. **Action stratégique n° 4: application homogène des règles d'énumération des ingrédients**

7.4.1. *Problèmes actuels*

À l'heure actuelle, les étiquettes de boissons alcoolisées ne doivent pas porter la liste des ingrédients utilisés. Cette situation n'est pas le fruit d'une dérogation explicite octroyée par la directive 2000/13/CE, mais d'un **flou juridique** résultant de la reconnaissance du fait que l'énumération des ingrédients entrant dans la composition des boissons alcoolisées – en raison des caractéristiques et méthodes de production particulières de ces dernières – doit être soumise à des règles particulières. C'est la

raison pour laquelle, si la législation actuelle prévoit bien une obligation théorique d'énumération des ingrédients sur l'étiquetage des boissons alcoolisées, dans la pratique, cette exigence n'est jamais devenue réalité faute de réglementation spécifique.

7.4.2. *Options stratégiques*

Parmi les options examinées figurent l'absence d'action communautaire, une démarche volontaire et des mesures législatives portant soit sur l'exemption de l'obligation d'énumération des ingrédients pour certaines boissons alcoolisées ou l'ensemble d'entre elles soit, au contraire, sur la prise de dispositions permettant l'application concrète de la réglementation actuelle.

7.4.3. *Principales constatations*

L'incidence qu'aurait sur les boissons alcoolisées une extension à ces produits des exigences horizontales d'énumération obligatoire des ingrédients est difficile à établir, ces produits ayant jusqu'à présent été exemptés du respect de la réglementation, et l'intérêt du consommateur en cette matière n'étant pas avéré.

Si des progrès considérables ont été accomplis s'agissant de l'étiquetage des allergènes, l'impasse reste totale pour les autres ingrédients éventuellement présents dans les boissons alcoolisées mais qui ne figurent pas sur l'étiquette, comme les additifs alimentaires et arômes utilisés dans nombre de ces boissons, dont les mélanges prêts à boire, à propos desquels le consommateur ne dispose d'aucun renseignement. Il y a lieu que le consommateur obtienne des informations utiles et cruciales, de nature à lui permettre de prendre une décision en toute connaissance de cause et à éviter, souvent, qu'il ne soit induit en erreur. En conséquence, on pourrait normalement s'attendre à ce qu'il soit obligatoire de mentionner, sur l'étiquette, toute utilisation de substances susceptibles d'influencer le choix du consommateur en raison de leur présence ou de leur effet technologique sur le produit fini.

L'introduction d'une obligation d'énumérer les ingrédients imposerait quelques frais mineurs aux producteurs pour modifier les étiquettes et en imprimer de nouvelles. Par contre, les entreprises ne devraient éprouver aucune difficulté à se procurer la liste des ingrédients en tant que telle.

8. **CONCLUSION**

Au terme de l'examen des différentes options offertes et de leurs incidences respectives, le défi qui se pose à la Commission est de parvenir à rationaliser et à simplifier le cadre de l'étiquetage des denrées alimentaires tout en préservant le niveau élevé de protection du consommateur, qui est le but poursuivi par la Communauté. L'incidence d'éventuelles mesures de nature réglementaire pourrait être réduite au minimum si des périodes de transition sont prévues, de façon à ce que les étiquettes puissent être modifiées à l'occasion d'autres modifications intervenant régulièrement dans le cycle de vie d'un produit.