



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.1.2008

SEC(2008) 95

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 NUTRITIONNEL

{COM(2008) 40 final}

{SEC(2008) 92}

{SEC(2008) 93}

{SEC(2008) 94}

RESUME

1. INTRODUCTION

Le consommateur qui achète des denrées alimentaires doit, pour arrêter ses choix, avoir accès à des informations claires, cohérentes et étayées par des éléments concrets. Cette nécessité a été soulignée dans le livre blanc intitulé «Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité»¹ publié récemment. L'étiquetage nutritionnel est un canal reconnu d'information du consommateur, qui facilite la prise en compte du critère «santé» dans les décisions d'achat de denrées alimentaires. La plupart des acteurs européens s'accordent aujourd'hui à reconnaître que l'étiquetage nutritionnel peut devenir plus efficace pour permettre au consommateur de faire le choix d'une alimentation équilibrée.

La révision de la législation communautaire régissant l'étiquetage général des denrées alimentaires (la directive 2000/13/CE) et l'étiquetage nutritionnel (la directive 90/496/CEE) figure parmi les initiatives de simplification inscrites au programme de travail de la Commission.

2. PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Les principales parties intéressées ont été consultées sur la révision de la directive 90/496/CEE relative à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires au cours de la période 2003 – 2007. Des enquêtes ont été réalisées à grande échelle auprès de toutes les parties intéressées – pouvoirs publics, ONG, entreprises du secteur et simples citoyens – afin de recueillir leur opinion sur les dispositions et l'application de la législation existante et sur la nécessité de les modifier. Certaines consultations s'adressaient plus particulièrement aux États membres, au secteur ou aux consommateurs. Parallèlement aux apports découlant de divers débats menés au sein de comités et groupes consultatifs de la Commission, 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. L'analyse d'impact a été examinée par des experts provenant de différentes directions générales de la Commission représentées dans ce groupe ainsi que 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 90/496/CEE qui fixe le cadre de présentation des informations nutritionnelles sur les étiquettes de denrées alimentaires. La finalité de cette législation sur l'étiquetage – informer les consommateurs, assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et l'égalité des

¹ Commission européenne (2007), Livre blanc «Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité» - COM(2007) 279.

conditions de concurrence – n’a pas été remise en question par les parties intéressées au cours de la consultation étendue qui a été menée.

Si la législation actuelle ne les satisfait pas toutes, les opinions divergent quant à la façon d’améliorer la législation. Ainsi, nombre de consommateurs éprouvent des difficultés à utiliser les étiquettes nutritionnelles. Les recherches menées n’ont toutefois pas permis de déterminer si la cause du problème réside dans la quantité d’informations ou dans d’autres facteurs tels que le format de la présentation, l’incompréhension de certains termes, l’emplacement des informations, le corps de la police de caractères utilisée, etc. Le consommateur exige une étiquette porteuse d’informations plus nombreuses et de «meilleure qualité», qu’il veut précises, simples, compréhensibles, normalisées et incontestables. Les entreprises du secteur estiment que les exigences en matière d’étiquetage sont trop nombreuses et nécessitent l’application d’une réglementation technique détaillée. Elles s’inquiètent du coût des modifications. Il doit être tenu compte de leur incidence éventuelle sur les échanges internationaux. Les États membres souhaitent trouver un équilibre entre les besoins des consommateurs et ceux du secteur, compte tenu, le cas échéant, de considérations propres à chaque pays.

En tout état de cause, il ressort clairement que les étiquettes sont parfois complexes et que la plupart des consommateurs aimeraient obtenir des informations simples, claires, compréhensibles, normalisées et incontestables. Si le secteur semble disposé à œuvrer en ce sens, il exprime son inquiétude face au caractère contraignant de la législation actuelle et aux répercussions financières entraînées par d’éventuels changements.

La consultation a débouché sur la nécessité d’approfondir l’examen des quatre questions suivantes:

- les disparités constatées quant à la présence ou à l’absence d’un étiquetage nutritionnel sur les denrées alimentaires préemballées;
- la détermination des éléments nutritionnels qu’il y a lieu de prévoir dans cet étiquetage;
- la simplification de cet étiquetage – en particulier, la mention des informations relatives aux teneurs en nutriments sur la face avant de l’emballage;
- la lisibilité des informations.

4. OBJECTIFS

La législation relative à l’étiquetage nutritionnel poursuit les objectifs principaux suivants:

- accroître la diffusion des informations nutritionnelles les plus importantes;
- rendre cet étiquetage plus compréhensible pour le consommateur et

- harmoniser les règles du jeu pour permettre la libre concurrence des entreprises.

Compte tenu de cet objectif, la révision, dans son ensemble, devrait viser à répondre aux besoins du consommateur et du secteur et refléter les objectifs particuliers suivants:

- fournir des informations nutritionnelles essentielles – ce qui nécessite le réexamen des éléments nutritionnels qu’il y a lieu de faire figurer sur l’étiquette nutritionnelle;
- accroître la diffusion des informations au consommateur, les informations nutritionnelles devant figurer sur presque tous les produits préemballés concernés;
- veiller à la présentation des informations, de façon à ce que le consommateur puisse facilement les trouver, les comprendre et les utiliser, et à en assurer la lisibilité;
- préciser le statut législatif de l’indication des teneurs en nutriments figurant sur la face avant de l’emballage;
- être flexible pour permettre au secteur d’innover en matière d’étiquetage nutritionnel, de s’adapter aux différentes exigences des marchés et des consommateurs et de tenir compte de la variabilité du conditionnement (dimensions, formes, etc.);
- d’éviter les entraves au marché unique et de répondre aux attentes des consommateurs et du secteur, en mettant en place des mécanismes permettant de limiter l’ampleur d’une éventuelle flexibilité aux échelons national et européen.

5. PRINCIPAUX 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 la révision de l’ensemble de la législation communautaire relative à l’étiquetage des denrées alimentaires. Pour la législation en matière d’étiquetage nutritionnel, la simplification consistera principalement en:

- 5.1. des outils généraux de simplification visant à aligner la législation sur d’autres domaines d’action de l’UE (dont l’initiative «Mieux légiférer»):
 - 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 en matière d’étiquetage 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 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.

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 (scénario de référence) à la prise de mesures de type législatif.

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. Si les fabricants de denrées alimentaires continueraient certes d'appliquer la réglementation actuelle durant un bref laps de temps, ils élimineraient progressivement les informations qui, à leurs yeux, constituent une charge. 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. Les règles existantes ont fait la preuve de leurs mérites: elles permettent la libre circulation des biens et assurent la protection des consommateurs. Leur démantèlement susciterait 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. *Voies novatrices non réglementaires* (autoréglementation, coréglementation, orientation) – 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 (échelons local/national/communautaire), fondée sur le principe d'un engagement à respecter de bonnes pratiques formelles et mesurables 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

Si les options dites «de base» ont bien été examinées, dans la mesure où l'initiative en question propose une révision de la législation 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.

7.1. Action stratégique n° 1: les disparités constatées quant à la présence ou à l'absence d'un étiquetage nutritionnel sur les denrées alimentaires préemballées

7.1.1. Problèmes actuels

La fourniture d'informations nutritionnelles est jugée essentielle pour permettre au consommateur d'arrêter ses choix en toute connaissance de cause. La présence de ces informations est toutefois assurée de manière hétérogène selon les catégories de produits et les États membres. Elles seront plus souvent absentes sur les produits dont les attributs sont négatifs, comme une teneur élevée en lipides.

7.1.2. Options stratégiques

Parmi les options examinées figurent l'absence d'action communautaire, une démarche volontaire et des mesures législatives, dont l'obligation d'étiquetage de certains produits.

7.1.3. Principales constatations

L'absence d'action et une démarche purement volontaire ne permettraient pas de résoudre le problème défini, particulièrement s'agissant de la fourniture d'informations relatives à des produits dont les attributs sont négatifs.

La possibilité d'imposer un étiquetage obligatoire a été examinée en fonction d'une application étendue à l'ensemble du secteur, d'exceptions accordées aux PME de façon globale, ou encore aux seules micro-entreprises. Une imposition générale de l'étiquetage nutritionnel aurait une incidence majeure sur le secteur si elle devait être appliquée immédiatement. Moyennant une période de transition de trois ans, par

contre, le coût devrait en être réduit considérablement, à quelque 1,2 milliard d'euros selon une estimation. Pour atteindre l'objectif d'une diffusion plus large des informations au consommateur, par contre, l'option susceptible de mener le plus fréquemment à l'intégration des informations en question consiste en une obligation d'étiquetage étendue à l'ensemble des denrées alimentaires préemballées. Si des dérogations étaient accordées aux seules micro-entreprises, près de 90 % des denrées alimentaires préemballées devraient être munies d'un tel étiquetage. Une diffusion élargie des informations nutritionnelles devrait induire des modifications du comportement du consommateur en principe bénéfiques pour la santé publique.

7.2. Action stratégique n° 2: l'ampleur des informations nutritionnelles qui doivent figurer sur l'étiquette – détermination des éléments nutritionnels qu'il y a lieu de prévoir dans l'étiquetage nutritionnel

7.2.1. Problèmes actuels

L'étiquetage nutritionnel a pour objet d'informer le consommateur et de contribuer à lui permettre de faire le choix d'un régime équilibré sur le plan nutritionnel. Se pose, dès lors, la question de la détermination des informations qui doivent figurer sur une étiquette nutritionnelle pour y parvenir. À l'heure actuelle, l'étiquetage nutritionnel doit comporter les mentions relatives à l'énergie, aux protéines, aux glucides et aux lipides au moins. Dans la «Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé»², l'OMS faisait remarquer que les nutriments suivants sont associés à un accroissement du risque de maladies non transmissibles: les lipides, acides gras saturés et acides gras *trans*, les sucres libres et le sel (sodium). Cette liste correspond grosso modo à celle des nutriments le plus fréquemment mentionnés lors de la consultation de 2006. Certains protagonistes ont toutefois appelé à l'intégration de neuf éléments nutritionnels dans l'étiquetage. D'autres argumentent de la confusion que susciterait pour le consommateur une longue liste de nutriments. Pour trouver le point d'équilibre entre la fourniture d'informations relatives aux composants les plus pertinents pour la santé publique et celle d'informations exhaustives, il y a lieu de mettre en balance la compréhension du consommateur et le risque d'une surcharge d'informations.

7.2.2. Options stratégiques

Parmi les options examinées figurent l'absence d'action communautaire, une démarche volontaire et des mesures législatives ayant pour objet de préciser les principaux éléments de l'étiquetage nutritionnel.

7.2.3. Principales constatations

L'absence d'action et la démarche volontaire auraient pour corollaire que les informations fournies ne coïncideraient pas nécessairement avec les éléments nutritionnels les plus intéressants pour le consommateur. Toute modification des exigences actuelles pourrait avoir une incidence sur les entreprises amenées à recueillir diverses informations relatives à la composition nutritionnelle de leurs produits. Si les informations sont collectées au moyen d'une analyse chimique du

² Résolution 57.17 de l'Assemblée mondiale de la santé de 2004, «Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé».

produit, les coûts pour le secteur ne devraient pas être considérables (pour autant que le logiciel informatique nécessaire soit disponible pour permettre un calcul rapide de la teneur en nutriments des denrées alimentaires), leur estimation s'établissant à 3,7 milliards d'euros. Le consommateur pourrait en tirer parti si les informations fournies comprennent celles relatives aux composants nutritionnels le plus fréquemment recherchés ainsi qu'aux composants importants sur le plan de la santé publique pour être associés au risque de contracter certaines maladies non transmissibles.

7.3. Action stratégique n° 3: la simplification de l'étiquetage nutritionnel – en particulier, la mention des informations relatives aux teneurs en nutriments sur la face avant de l'emballage

7.3.1. Problèmes actuels

Ces dernières années, les autorités des différents États membres et les organismes représentatifs du secteur ayant favorisé cette solution, des informations relatives à la teneur en nutriment figurent de plus en plus souvent sur les étiquettes sous une forme simplifiée. Le statut juridique de ce type de présentations – notamment de celles dont l'usage à l'avant de l'emballage est encouragé – ne ressort pas clairement de la législation actuelle, et il est nécessaire de le préciser. En outre, l'application de systèmes ou régimes différents pourrait être source de confusion pour le consommateur, voire entraver les échanges dans le secteur.

7.3.2. Options stratégiques

Parmi les options évaluées figurent l'absence d'action, une démarche volontaire et des mesures législatives à déterminer entre l'interdiction d'une telle présentation, l'encadrement d'une démarche volontaire et l'imposition de la mention de ces informations.

7.3.3. Principales constatations

Il est ressorti de l'analyse que l'absence d'intervention ou le recours à une démarche volontaire ne permettraient pas de mettre fin à la prolifération de systèmes ou de régimes différents. S'il y a clairement lieu de clarifier la situation, l'interdiction d'un tel étiquetage risque toutefois d'avoir des répercussions négatives pour le secteur et les consommateurs. Par conséquent, l'encadrement d'un étiquetage en face avant de l'emballage serait favorable au consommateur (en réduisant le risque de confusion) et au secteur (en réduisant le risque de création d'entraves à la libre circulation des biens). L'introduction d'une obligation de faire figurer les informations pourrait accroître l'effet de l'étiquetage nutritionnel sur le comportement du consommateur: en effet, des éléments laissent à penser que les consommateurs tiennent plus souvent compte des informations lorsqu'elles figurent à l'avant de l'emballage que lorsqu'elles sont reportées à l'arrière de ce dernier.

7.4. Action stratégique n° 4: la lisibilité des informations

7.4.1. Problèmes actuels

Le consommateur n'a que faire d'informations nutritionnelles à peine lisibles. La question de la lisibilité a trait à plusieurs aspects de la présentation, du corps, du type et de la couleur de la police de caractères, du contraste avec l'arrière-plan, etc. Les réclamations portent principalement sur le corps de la fonte utilisée, en particulier s'agissant des informations figurant à l'arrière de l'emballage. Il y a lieu d'examiner une éventuelle adaptation de la législation afin d'encadrer la prescription générale de lisibilité des étiquettes. Cette question s'applique à toute information figurant sur les étiquettes de denrées alimentaires, pas aux informations nutritionnelles uniquement.

7.4.2. Options stratégiques

Parmi les options évaluées figurent l'absence de toute action, une démarche volontaire et des mesures législatives.

7.4.3. Principales constatations

Il est ressorti de l'analyse des options que l'absence d'intervention ou le recours à une démarche volontaire ne permettrait pas d'améliorer notablement la situation. Pour répondre à la principale source de réclamation des consommateurs, il serait utile de prévoir un corps de fonte minimal pour les polices de caractères utilisées en matière d'étiquetage alimentaire.

8. CONCLUSION

Parmi les options évaluées, il paraît préférable de choisir celle de l'obligation d'un étiquetage des informations nutritionnelles relatives à l'énergie, aux lipides, aux acides gras saturés, aux sucres et au sel dans la partie principale du champ de vision principal (à l'avant de l'emballage), la déclaration d'autres nutriments restant à la discrétion des opérateurs. L'incidence pour les fabricants 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. En outre, si les logiciels permettant le calcul rapide de la composition en nutriments d'un produit étaient disponibles, les coûts liés à l'obtention de ce type d'informations seraient considérablement réduits.