

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires»

(COM(2003) 424 final — 2003/0165 COD))

(2004/C 110/05)

Le 29 juillet 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions des articles 95 et 251 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 février 2004 (rapporteuse: Mme DAVISON).

Lors de sa 406^{ème} session plénière des 25 et 26 février 2004 (séance du 26 février 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1 Le CESE se félicite globalement du règlement de la Commission et de l'accent qu'il place sur la nutrition et la santé. Cela intervient au moment où l'OMS (zone Europe) indique que 20 à 30 % des adultes connaissent des problèmes de surpoids et que la mauvaise alimentation et le manque d'activité physique sont également liés aux pathologies cardiovasculaires. Les gouvernements, à leur tour, admettent de plus en plus qu'il existe une relation entre l'alimentation, la santé et le bien-être et reconnaissent les conséquences de la mauvaise santé sur les économies nationales.

1.2 La proposition de règlement sur les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires arrive au moment où l'alimentation, les régimes et la santé font la une des journaux, les consommateurs ayant plus que jamais besoin d'informations précises et probantes leur permettant de faire des choix éclairés. Pour le CESE, l'information et la protection des consommateurs revêtent une importance majeure.

1.3 Dans ce contexte, la Commission a proposé en premier lieu, en tant que supplément à la directive 2000/13/CE relative à l'étiquetage et à la présentation des denrées alimentaires ainsi qu'à la publicité faite à leur égard, ce règlement qui fixe des critères pour les producteurs souhaitant, sur une base volontaire, recourir à de telles allégations. L'intention est d'instaurer des règles équitables dans un domaine où l'interprétation varie d'un pays à l'autre et de fournir des informations objectives aux consommateurs. Elle permet ainsi de surmonter certains problèmes dus au manque de clarté à cet égard de l'actuelle directive sur la publicité actuelle.

2. Résumé de la proposition

2.1 La directive 2000/13/CE interdit de manière générale l'emploi d'informations qui induiraient l'acheteur en erreur ou attribueraient aux denrées alimentaires des vertus médicinales. Le nouveau règlement contiendrait des orientations plus spécifiques concernant les allégations nutritionnelles et de santé. Leur nécessité s'est imposée en raison du nombre croissant de ces allégations, dont certaines sont douteuses du fait de l'absence

de données scientifiques claires pour les étayer. En outre, l'étiquetage actuel tend souvent à semer la confusion chez les consommateurs ⁽¹⁾.

2.2 La présente proposition vise essentiellement à:

- garantir un niveau élevé de protection des consommateurs par la communication d'informations complémentaires facultatives, en plus des informations prescrites par la législation communautaire;
- faciliter la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur;
- augmenter la sécurité juridique pour les acteurs économiques;
- garantir une concurrence loyale dans le domaine des aliments; et
- promouvoir et protéger l'innovation dans le domaine des aliments.

2.3 L'article 3 de la proposition de règlement dispose que les allégations nutritionnelles et de santé ne doivent pas:

- a) être inexactes ou trompeuses;
- b) susciter des doutes quant à la sécurité et/ou l'adéquation nutritionnelle d'autres denrées alimentaires;
- c) affirmer ou impliquer qu'une alimentation équilibrée et variée ne peut, en général, fournir des nutriments en quantité appropriée;
- d) mentionner des modifications des fonctions corporelles en des termes inappropriés ou alarmants, sous la forme soit de texte, soit d'images, d'éléments graphiques ou de symboles.

2.4 L'article 4 prévoit un profil nutritionnel minimal que les denrées alimentaires doivent présenter pour pouvoir porter des allégations nutritionnelles ou de santé — par exemple, les boissons alcoolisées ne peuvent pas porter d'allégations de santé ni d'allégations nutritionnelles sauf si elles concernent une réduction de la teneur en alcool ou du contenu énergétique.

⁽¹⁾ Voir l'étude de l'association de consommateurs britannique Consumers' Association, avril 2000.

2.5 Il ne peut y avoir d'allégations nutritionnelles et de santé que si l'on peut prouver scientifiquement un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique, tel qu'établi par des données scientifiques généralement admises et mises à jour en fonction des avancées technologiques, et lorsque l'impact est important et l'allégation peut être comprise du consommateur.

2.6 Les allégations de santé doivent être assorties d'autres informations, telles qu'une indication sur l'alimentation et le mode de vie.

2.7 Ne sont pas admises les allégations faisant référence aux fonctions psychologiques et comportementales, à l'amaigrissement ou au contrôle du poids, aux conseils formulés par des professionnels de la santé ou des associations philanthropiques. Elles ne peuvent pas non plus donner à penser que la non-consommation de la denrée alimentaire pourrait être préjudiciable à la santé. Les allégations relatives à la réduction d'un risque de maladie doivent faire l'objet d'une autorisation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et il doit être clairement mentionné que les maladies ont de multiples facteurs de risque.

2.8 L'annexe dresse la liste des allégations nutritionnelles et des conditions applicables à celles-ci.

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite de cette proposition de cadre réglementaire européen dans le double intérêt de la protection du consommateur et de l'harmonisation du marché intérieur. Il reconnaît la nécessité de traiter le problème des différences qui persistent actuellement entre les législations nationales du fait de codes de conduite nationaux basés sur l'autoréglementation. Le nouveau règlement sera l'instrument législatif nécessaire pour garantir un effet direct et identique dans tous les États membres.

3.2 Il se peut néanmoins que les produits importés puissent enfreindre la réglementation tant en termes d'allégations que d'étiquetage lorsque aucune langue européenne ne figure sur l'étiquette. L'inquiétude du CESE concerne également les produits achetés via Internet et provenant de pays hors UE.

3.3 Le CESE souligne la nécessité pour la législation d'être proportionnée, prévisible, correctement appliquée et surtout pratique, et s'inquiète du fait que certaines dispositions liées à la justification des allégations puissent être inutilement complexes, voire pesantes. Il faut instaurer des procédures réalistes assorties de calendriers clairs, qui évitent des retards inutiles dans le processus d'autorisation. Le CESE redoute une charge opérationnelle excessive sur l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

3.4 Le CESE souligne que la législation doit aller de pair avec l'éducation des consommateurs tout au long de la vie, qui inclut l'acceptation de la responsabilité personnelle. À l'heure où l'obésité, notamment, gagne rapidement du terrain, même chez les jeunes enfants, il convient de souligner l'importance d'une

alimentation équilibrée, sans pour autant se priver du plaisir de la table. Cela doit également aller de pair avec l'exercice. Le CESE admet qu'adresser ce message essentiel d'équilibre et de modération aux consommateurs constitue un défi.

3.5 Le Comité reconnaît néanmoins que tous les acteurs concernés (producteurs, distributeurs et détaillants, organes chargés de l'application des normes commerciales, administrations, organisations professionnelles, sociales et de consommateurs) doivent prendre leurs responsabilités et les coordonner dès que possible. Le soutien des médias est essentiel pour une communication grand public.

3.6 Le CESE souligne également la nécessité d'encourager les États membres à développer des programmes d'éducation à la consommation dans les écoles, en les intégrant à des enseignements existants tels que les langues, l'économie ménagère ou l'éducation civique, et cela dès le plus jeune âge. D'autres groupes, tels que les personnes âgées, les personnes handicapées et les minorités ethniques, ont également besoin d'être aidés par les organisations sociales locales. Des exemples de bonnes pratiques pourraient être regroupés et comparés au niveau communautaire.

3.6.1 Le CESE encourage la Commission à promouvoir des campagnes en matière de santé et d'alimentation à travers son programme de santé publique.

3.7 Le CESE estime la valeur d'une alimentation globalement équilibrée et modérée plus importante qu'une catégorisation excessive des produits alimentaires en «bons» ou «mauvais». La Commission doit être plus précise dans ses propositions à l'article 4 relatif au profil nutritionnel, afin que les producteurs sachent exactement comment opérer.

4. Observations spécifiques

4.1 Article premier, paragraphe 2. Le CESE approuve l'inclusion des allégations dans la restauration collective (hôpitaux, restaurants et écoles) étant donné le grand nombre de consommateurs concernés, vulnérables pour bon nombre d'entre eux. Il doute cependant de la faisabilité de cette proposition, tant sur le plan de la mise en œuvre de la réglementation que du contrôle de son respect.

4.1.1 Paragraphe 4. Le CESE souligne l'importance toute particulière des denrées alimentaires répondant aux besoins nutritionnels spécifiques de certaines catégories de consommateurs vulnérables.

4.2 Article 2, définitions, paragraphe 1. Le CESE se demande si des noms de marques peuvent être créés pour exprimer des caractéristiques nutritionnelles ou médicales particulières afin d'éviter de justifier les allégations implicites.

4.2.1 Paragraphe 2. Le sodium fait partie des nutriments énumérés. Il convient de clarifier les références au sel et au sodium, qui prêtent à confusion.

4.2.2 Paragraphe 3. La définition fournie est générique et difficile à déterminer, ce pourquoi il conviendrait de spécifier qu'il est fait référence à toute substance ayant un effet nutritionnel ou physiologique, y compris les éléments probiotiques et les enzymes contenus dans de nombreux aliments tels que le yaourt, le miel, etc.

4.2.3 Paragraphe 8. Le CESE remarque que la Commission tire sa définition du «consommateur moyen» de celle de la CJCE. Il est préoccupé par le fait que de nombreux consommateurs, peu scolarisés et dotés de faibles compétences alimentaires, ne sont pas en mesure de comprendre les implications de certaines allégations, notamment lorsqu'elles comportent des pourcentages, ni leur étiquetage.

4.3 Article 4, paragraphe 1. Le CESE note que cet article relatif au profil nutritionnel ne figurait pas dans la première version de la proposition. Bien qu'il soit défendu par l'OMS et les États membres, l'industrie alimentaire le juge impossible à mettre en pratique et inutilement restrictif, et estime que les consommateurs devraient être responsables de leurs propres choix en ce qui concerne leur régime alimentaire global. Le CESE reconnaît cependant que les consommateurs sont tellement influencés par les allégations de bénéfices spécifiques et confirmés figurant sur les denrées alimentaires (par exemple: faible teneur en matières grasses, en sucre ou en sel) qu'ils peuvent ne pas tenir compte du fait que ces mêmes aliments peuvent également contenir des doses élevées de nutriments indésirables. Par exemple, une crème glacée achetée parce qu'elle ne contient que 2 % de matières grasses peut contenir du sucre en quantité élevée, ce dont le consommateur ne tiendra pas compte. La proposition de la Commission, qui met l'accent sur une «vertu» confirmée du produit en omettant ses «vices», permettra de fournir des renseignements certes véridiques et exacts, mais néanmoins trompeurs pour le consommateur.

4.3.1 Par conséquent, le CESE demande instamment à la Commission de clarifier ses propositions en matière de profil nutritionnel et, comme compromis provisoire, de limiter les allégations de santé sur les denrées alimentaires contenant des ingrédients qui sont propices à la surconsommation et susceptibles de provoquer des effets indésirables sur la santé.

4.3.2 Le CESE reconnaît qu'il y aura des zones grises, certains produits se trouvant à la limite (tels que les jus de fruits et le lait entier) et nécessitant une évaluation spécifique par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

4.4 Article 6, paragraphe 3. Le rôle des «autorités compétentes», auxquelles il est également fait référence à l'article 24, devrait être élargi et il conviendrait de définir leur relation avec l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

4.5 Chapitre III. Le CESE reconnaît qu'il est nécessaire d'établir des comparaisons, mais souligne que la taille de la police de caractères utilisée pour ce faire doit être lisible (par exemple: la mention «30 % de matières grasses en moins» et en minuscules «par rapport à la marque standard»). En outre, la

proposition devrait préciser clairement que les fabricants ne sont pas tenus d'énumérer les composants absents de leur produit (par exemple: «ce produit ne contient pas de vitamine A ou C»).

4.6 Chapitre IV, article 10. Le CESE se félicite des conditions spécifiques à respecter pour les allégations de santé car il faut prêter une attention accrue aux produits pouvant faire l'objet d'un choix davantage émotionnel que d'autres et pour lesquels la méconnaissance des termes scientifiques employés est plus grande. Il souhaiterait que la Commission fasse en sorte que les allégations utilisées concernent exclusivement le produit en question, et non d'autres utilisés en accompagnement (par exemple: certaines céréales pour petit-déjeuner prétendent contribuer à la «santé des os», alors que c'est le lait qui apporte le calcium).

4.7 Article 11, paragraphe 1, point d). Le CESE reconnaît le rôle de certaines organisations professionnelles et caritatives dans la promotion d'une alimentation saine pour prévenir certaines pathologies. Leur contribution est la bienvenue, si elles désirent fournir des conseils de spécialistes. Néanmoins, il faut surveiller leur éventuelle dépendance par rapport à un soutien financier ou un sponsoring. En effet, elles peuvent soutenir des produits alimentaires dans le cadre de simples campagnes de promotion qui ne sont basées sur aucun critère ou ne sont pas ouvertes aux marques concurrentes. En outre, il convient de définir des critères clairs pour l'acceptabilité des opérations de sponsoring.

4.8 Le CESE se demande si des allégations sur la santé en général ou le bien-être (par exemple: «sans colorant») ou des allégations relatives à l'amaigrissement sont acceptables si elles satisfont aux conditions formulées.

4.9 Article 14, paragraphe 1 c). Il est souvent fait référence à la mise à disposition de documentation pour le public. Le CESE approuve cette transparence mais espère que des efforts seront consentis pour toucher le grand public (voir également article 15, paragraphe 6 et article 17, paragraphe 2).

4.9.1 Paragraphe 2. Le CESE a l'impression que les procédures d'autorisation définies par la Commission sont inutilement complexes. Les précédentes procédures d'autorisation pourraient être modifiées et l'on pourrait davantage se fier au registre de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Il se demande également si le fonctionnement de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ne sera pas ralenti par ces nouvelles procédures. Il convient de clarifier le libellé du paragraphe 2: le CESE propose que les allégations seules soient traduites dans les langues officielles de l'UE et que les entreprises du secteur bénéficient de souplesse en matière de traduction à des fins de commercialisation. De même, en ce qui concerne l'article 15, le CESE se demande si les délais sont raisonnables ou trop longs, ce qui entraînerait des retards inutiles dans la procédure d'autorisation dans la mesure où les articles 1 et 2 laissent à l'EFSA le soin du contrôle des délais.

4.10 Annexe. Le CESE se félicite de l'inclusion de l'annexe qui tente de clarifier les définitions et de fournir un guide pratique à l'attention des fabricants. Il reconnaît la nécessité, du fait de la mondialisation, que cette annexe tienne dûment compte des recommandations du Codex alimentarius et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Il demande à la Commission de procéder immédiatement à une clarification détaillée de chaque clause (sur l'utilisation du terme «naturel», par exemple) avant l'adoption du règlement et tant qu'il est encore possible de le modifier. Le Comité conteste l'interprétation du terme «allégé/light» faite par la Commission car les consommateurs le comprennent davantage dans le sens «faible teneur en...» que «teneur réduite en...».

5. Conclusion

5.1 Le CESE considère que cette proposition constitue un grand pas en avant en matière de protection des consomma-

teurs et d'harmonisation des règles du marché intérieur. Il attend que des progrès soient réalisés en matière d'étiquetage nutritionnel, tout en admettant que ce n'est pas la seule solution au problème de la communication avec les consommateurs.

5.2 Le CESE appuie l'objectif général de cette proposition, mais souligne la nécessité de simplifier les procédures et d'examiner minutieusement les délais. De plus, il recommande en l'espèce certains compromis, qui pourraient être nécessaires pour équilibrer l'exigence qu'ont les consommateurs de disposer de plus d'informations probantes et la nécessité pour les industriels d'opérer sur un marché sans contraintes excessives. Le Comité souligne la contribution importante de l'éducation des consommateurs et le rôle que doivent jouer tous les acteurs concernés dans sa promotion.

Bruxelles, le 26 février 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH
