

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires»**

COM(2008) 40 final — 2008/0028(COD)

(2009/C 77/20)

Le 10 mars 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2008 (rapporteur: José Maria ESPUNY MOYANO).

Lors de sa 447<sup>e</sup> session plénière des 17 et 18 septembre 2008 (séance du 18 septembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 77 voix pour et 3 voix contre.

**1. Conclusions et recommandations**

1.1 Le CESE se félicite de cette initiative de la Commission, qui permettra de faciliter la compréhension du consommateur et entraînera une simplification législative.

1.2 Le CESE fait toutefois remarquer que l'information mentionnée au paragraphe 3.4.1, si elle n'est pas accompagnée au préalable d'actions de formation du consommateur final, perd une grande part de sa valeur et de ses objectifs. En ce sens, le CESE regrette que la proposition ne s'accompagne pas de mesures de soutien à la formation des consommateurs, aussi bien au niveau national que communautaire. Au minimum, un guide des actions prioritaires en ce sens annexé au règlement pourrait constituer un premier pas très utile.

1.3 En ce qui concerne la mention de l'origine, les dispositions de la réglementation actuelle sont maintenues. Sur ce point, le CESE, compte tenu de l'intérêt manifesté par les consommateurs pour l'origine des denrées alimentaires, regrette que la nouvelle proposition de règlement ne prévoit pas sa mention obligatoire sur l'étiquetage. Le CESE considère toutefois qu'il faudrait établir une différenciation entre produits de première transformation et produits de deuxième transformation, de telle sorte que l'obligation de mentionner les principaux composants agricoles de ces derniers soit déterminée au cas par cas.

1.4 Le CESE exprime sa profonde inquiétude quant au développement des «systèmes nationaux» supplémentaires décrits au chapitre VII de la proposition, qui n'apportent pas d'éléments positifs complémentaires, mais deviennent une excuse pour interférer sur la liberté de circulation dans le marché intérieur. Le risque est particulièrement important pour les PME étant donné que, comme le souligne la Commission dans sa proposition, plus de 65 % des opérateurs du secteur alimentaire commercialisent leurs produits dans d'autres États membres. Les PME auront donc plus de mal à vendre leurs produits dans un autre État membre, ce qui aura des répercussions sur leurs coûts et leur compétitivité. Ces effets négatifs ne pourraient être évités que si ces «systèmes nationaux» apportaient des informations

complémentaires, non obligatoires sur l'étiquetage mais disponibles par ailleurs (Internet, lignes téléphoniques gratuites, ...).

1.5 Le CESE comprend que, pour des raisons de cohérence, la Commission entende appliquer un régime d'exception identique aux produits alcoolisés, régime qui pourra être revu dans un délai de cinq ans, suite aux résultats du rapport obligatoire correspondant.

1.6 Le CESE suggère que les États membres tiennent compte de la liste des infractions et sanctions associées pour prévenir le non respect de ces dispositions communes, qui devraient être harmonisées afin que des conduites identiques soient sanctionnées de la même manière dans tous les États membres.

1.7 En ce sens, le CESE demande à la Commission et aux États membres de s'efforcer d'élaborer des outils d'information, et notamment une base de données publique sur les informations devant obligatoirement figurer sur l'étiquetage des denrées alimentaires, ce qui permettrait aux entreprises, consommateurs et pouvoirs publics d'utiliser une base commune lors de la mise en œuvre de la législation.

1.8 En ce qui concerne la lisibilité, le critère de 3 mm proposé par la Commission semble difficilement applicable. Il conviendrait de tenir compte de différents aspects tels que la quantité d'informations à fournir, la taille et la forme de l'emballage, etc. Une valeur de référence acceptable pourrait être celle des caractères utilisés dans le Journal officiel de l'UE.

1.9 Enfin, à des fins de clarté et de simplification, le CESE estime que les références aux textes abrogés devraient être plus explicites afin de faciliter la lecture et l'application de la réglementation.

**2. Résumé de la proposition de la Commission**

2.1 La proposition entend consolider en un règlement la législation actuelle sur l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (y compris l'étiquetage nutritionnel), à des fins de modernisation, de simplification et de clarification.

2.2 La proposition abrogera les dispositions en vigueur en matière d'étiquetage des denrées alimentaires, à savoir les directives 2000/13/CE, 90/496/CEE (dans un délai de cinq ans), 87/250/CEE, 94/54/CE, 1999/10/CE, 2002/67/CE, 2004/77/CE et le règlement 608/2004.

2.3 La proposition a pour principaux objectifs un niveau élevé de protection des consommateurs et le bon fonctionnement du marché intérieur.

2.4 Le champ d'application est élargi pour prendre en compte tout ce qui est lié à l'information sur les denrées alimentaires mise à disposition du consommateur final par les agents économiques et pour couvrir également les denrées alimentaires servies par les collectivités et celles destinées à leur approvisionnement.

2.5 Les principes généraux et les obligations d'étiquetage de la législation antérieure sont maintenus. Certains aspects sont renforcés, tels que les responsabilités de chaque maillon de la chaîne alimentaire ou l'éventuelle indication obligatoire du pays d'origine.

2.6 En ce qui concerne l'étiquetage nutritionnel, l'on observe une modification importante par rapport à la réglementation antérieure, à savoir l'obligation d'indiquer la présence de six nutriments ou substances, en quantité et en pourcentage de l'apport journalier recommandé.

2.7 Autre changement important: la cohabitation avec les «régimes nationaux» d'étiquetage nutritionnel, en plus du règlement, qui ajoutent aux modalités de présentation des informations nutritionnelles présentes sur les étiquettes des normes volontaires définies au niveau national.

2.8 Le projet prévoit que de nombreuses modifications à la proposition soient effectuées via la procédure de comitologie. Plusieurs périodes de transition sont prévues pour faciliter son entrée en vigueur.

2.9 Les annexes reprennent en détails certains points de l'exposé tels que: les ingrédients à l'origine d'allergies ou d'intolérances, les mentions obligatoires complémentaires, les produits exemptés d'étiquetage nutritionnel, la dénomination des denrées alimentaires, l'indication quantitative et la dénomination des ingrédients, l'indication de la quantité nette, la date limite de consommation, le titre alcoométrique, les apports de référence, la valeur énergétique, ainsi que l'expression et la présentation de la déclaration nutritionnelle.

2.10 Enfin, il est prévu que le règlement entre en vigueur 20 jours après son adoption, mais la mise en œuvre effective des mentions obligatoires et de la déclaration nutritionnelle est repoussée de 3 ans (5 ans pour cette dernière, dans le cas des PME).

### 3. Observations générales

#### 3.1 Consolidation, actualisation, simplification

3.1.1 Depuis presque 30 ans, la législation européenne sur l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard contribue au maintien d'un niveau

élevé de protection des consommateurs et au bon fonctionnement du marché intérieur.

3.1.2 La proposition actuelle entend consolider, actualiser et simplifier la réglementation existante, réduire la charge administrative et accroître la transparence vis-à-vis des consommateurs. Le CESE partage ces objectifs mais regrette la complexité du texte proposé qui rendrait le règlement non directement applicable.

#### 3.2 Développement de «régimes nationaux» additionnels

3.2.1 Il ne fait aucun doute qu'un règlement qui consoliderait et actualiserait la réglementation actuellement éparpillée améliorerait l'homogénéité du niveau de protection des consommateurs et l'harmonisation. Néanmoins, le CESE exprime son inquiétude face à l'introduction des «régimes nationaux» prévue aux articles 44 et suivants, étant donné qu'ils peuvent supposer une menace pour les objectifs d'harmonisation et d'homogénéité. Ces nouvelles dispositions permettront l'adoption, dans les différents États membres, de régimes nationaux de normes additionnelles qui, bien que volontaires, ajouteront des informations sur les étiquettes et pourraient être source de confusion chez les consommateurs.

3.2.2 Le problème est aggravé si l'on tient compte du fait que, sur chaque marché national, se vendent des produits provenant de nombreux autres États membres. Ces produits pourront comporter différentes indications élaborées dans leurs États d'origine et qui ne seront pas nécessairement comprises par un consommateur n'y étant pas habitué.

#### 3.3 Exigences concernant des informations obligatoires

3.3.1 Le projet reproduit dans ses articles la grande majorité des mentions obligatoires prévues par la législation en vigueur, qui se sont avérées utiles à la protection de la santé et des intérêts des consommateurs (telles que la dénomination, la liste des ingrédients, la quantité, les dates, le nom ou la raison sociale et l'adresse d'un responsable). Certaines de ces mentions sont approfondies dans les annexes.

3.3.2 L'expérience de ces dernières années démontre que ces exigences sont utiles et doivent être maintenues. En s'appuyant sur cette expérience, le CESE souhaite que soit également obligatoire l'indication de l'origine des denrées alimentaires et des produits de première transformation ainsi que, sur base d'une évaluation au cas par cas, des produits de seconde transformation, et celle des principaux ingrédients utilisés pour leur élaboration.

#### 3.4 Déclaration nutritionnelle

3.4.1 Il convient de mener une réflexion initiale sur la nécessité de l'éducation nutritionnelle destinée aux consommateurs européens afin qu'ils soient en mesure d'adopter un régime équilibré. Le consommateur européen a besoin d'une formation de base en nutrition, afin de comprendre et d'utiliser correctement les informations fournies. L'information nutritionnelle sera vraisemblablement renforcée mais il faut garder à l'esprit que, en l'absence d'une formation nutritionnelle, ces mesures n'auront pas l'effet escompté.

3.4.2 Compte tenu des déséquilibres nutritionnels de la population européenne, il conviendra d'accompagner toute mesure d'information d'un grand effort de formation.

3.4.3 La proposition suppose, pour différentes raisons, un changement substantiel par rapport à la législation actuelle. Premièrement, elle rend obligatoire l'information nutritionnelle alors que, dans la directive 90/496/CEE, elle était sur base volontaire. Deuxièmement, elle fixe comme mentions obligatoires les informations suivantes: valeur énergétique, lipides, acides gras saturés, glucides, sucres et sel. Troisièmement, il faudra indiquer non seulement la quantité de ces éléments mais également le pourcentage de l'apport journalier recommandé qu'ils représentent, afin d'informer le consommateur sur la quantité adéquate qu'il peut consommer dans le cadre d'un régime équilibré. Enfin, le projet dispose que, sur l'emballage, ces informations doivent se trouver dans la partie principale du champ visuel et être présentées dans un certain ordre.

3.4.4 Compte tenu de la quantité d'informations obligatoires figurant déjà sur les étiquettes, il faudra évaluer précisément quelles sont les informations nutritionnelles utiles pour le consommateur. Le passage d'un étiquetage nutritionnel volontaire à un étiquetage nutritionnel obligatoire constituera déjà en soi un changement d'envergure pour bon nombre de PME du secteur agroalimentaire. Les informations obligatoires pourraient donc se limiter à celles préconisées actuellement de manière facultative, à savoir l'indication de l'énergie, des protéines, des glucides et des lipides.

3.4.5 Le principal avantage du modèle d'étiquetage nutritionnel proposé par la Commission est d'apporter une information (quantités journalières recommandées) indiquant au

consommateur la façon dont il doit intégrer le produit à son régime. Ce modèle d'étiquetage n'évalue pas le produit en lui-même mais dans le cadre d'un régime alimentaire, comme le préconisent les nutritionnistes.

### 3.5 Renforcement de l'information obligatoire sur le pays d'origine de la denrée alimentaire

3.5.1 La réglementation actuelle oblige déjà à indiquer le pays d'origine de la denrée alimentaire lorsque le consommateur risque d'être induit en erreur.

3.5.2 LE CESE considère que l'indication de l'origine non seulement répond aux exigences des consommateurs, mais contribue également de manière efficace à améliorer la transparence sur les marchés et à soutenir le développement futur du secteur agricole et des zones rurales de l'ensemble de l'UE. La création d'un lien direct avec le territoire dont sont issues les denrées alimentaires ainsi que l'indication des modes de production dont dépendent ces denrées, constituent les éléments essentiels sur lesquels s'appuie le modèle de développement européen; ce dernier se fonde sur le respect de règles visant à garantir la sécurité alimentaire, la sécurité environnementale, le bien-être des animaux et les normes appropriées de santé publique.

3.5.3 Ainsi, l'indication de l'origine doit être rendue obligatoire pour l'ensemble des produits agricoles et des denrées alimentaires qui ne sont pas transformés ou sont au stade de la première transformation. Pour ceux de seconde transformation, il y aura lieu d'évaluer au cas par cas s'il y a lieu d'obliger à indiquer la provenance des principales matières premières agricoles utilisées dans l'élaboration du produit final.

Bruxelles, le 18 septembre 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS