

Rapport et avis du Conseil national de la consommation relatifs à l'information du consommateur sur les produits alimentaires

INTRODUCTION

Selon le désir du bureau du Conseil national de la consommation et afin d'examiner l'ensemble des problèmes d'information, un groupe « Information du consommateur sur les produits et les services » a été mis en place.

Au cours de sa réunion inaugurale du 6 septembre 1984, ce groupe a estimé que les problèmes d'information sur les produits alimentaires devaient faire l'objet d'une étude particulière. A cet effet, un groupe de travail a été créé. Il s'est réuni les 23 janvier 1985, 27 février 1985, 28 mars 1985, 20 juin 1985, 11 septembre 1985, 23 octobre 1985 et 14 novembre 1985.

La nécessité d'adopter une méthodologie différente de celle qui avait été retenue par le groupe sur les biens durables est vite apparue comme évidente.

Une part importante de l'information sur les denrées alimentaires est en effet véhiculée par les produits eux-mêmes sur les étiquettes ou les emballages sous lesquels ils sont le plus souvent présentés. D'autre part, la directive n° 79-112 du C.C.E. du 18 décembre 1978 transcrit dans le droit français par le décret n° 84-1147 du 7 décembre 1984 fixe un cadre réglementaire précis à l'étiquetage des denrées préemballées.

Le groupe a souhaité ne pas remettre en cause cette réglementation qui est claire dans ses grandes lignes. Il n'a pas estimé devoir aborder l'information comme l'A.F.E.I. l'avait fait auparavant mais sélectionner les sujets à examiner prioritairement dans le domaine de l'information des consommateurs et les étudier successivement. Cela ne peut évidemment pas être envisagé en un an de travail.

En 1985, le groupe « Information des consommateurs sur les produits alimentaires » a abordé les principaux thèmes suivants :

- I. - Le décret sur l'étiquetage dans son ensemble et ses applications générales.
- II. - La dénomination des produits.
- III. - La vente de produits alimentaires non emballés.
- IV. - L'information nutritionnelle.

I. - Le décret sur l'étiquetage du 7 décembre 1984

Une séance du groupe de travail a été consacrée à la présentation du décret par l'administration et à la discussion sur certains principes d'interprétation.

De cette discussion il est ressorti que certains points méritaient d'être approfondis par le groupe afin que les interprétations pratiques des textes fassent l'objet d'un consensus sur le plus de points possible. Ont notamment été examinées :

- les modalités d'indication du fabricant (marque ou raison sociale) ;
- l'indication des pourcentages des ingrédients lorsqu'elle n'est pas obligatoire, le fait de réserver cette indication aux ingrédients principaux, le mode d'expression à retenir, etc.

Ces discussions ont été fructueuses puisqu'elles ont le plus souvent abouti à un consensus et que des propositions concrètes ont pu être formulées. Les professionnels tiennent cependant à faire remarquer que, en raison des coûts, il est impossible de modifier constamment les étiquetages et qu'il est nécessaire que les interprétations soient durables et que, dans le cas où des modifications seraient décidées, des délais d'application assez longs leurs soient donnés.

Lors de l'examen du décret il est apparu que certains produits sont exclus de son champ d'application. L'ensemble du groupe a souhaité connaître de manière précise la liste de ces produits. L'administration a établi cette liste et l'a communiquée lors de la séance du 20 juin 1985.

Ce travail a été très utile et le groupe souhaite que cette liste soit tenue à jour et lui soit présentée deux fois par an.

II. - La dénomination des produits

La dénomination de vente est l'une des mentions obligatoires prévues par le décret. Elle fait l'objet de l'article 8 de ce texte.

Cet article prévoit que la dénomination est celle fixée par la réglementation ou les usages commerciaux. En l'absence de ceux-ci, elle doit consister en une description de la denrée ou de son utilisation afin de la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue. Elle peut comporter une indication du traitement qu'elle a subi, chaque fois que l'omission de cette indication est de nature à créer une confusion dans l'esprit de l'acheteur. Dans tous les cas, elle doit être indépendante de la marque ou d'une dénomination de fantaisie.

Comme on le voit, il y a une marge importante d'appréciation pour l'application de l'article 8, qui peut aller d'une dénomination très large couvrant toute une famille de produits à une description détaillée du procédé de fabrication rendant la dénomination « non manipulable » par le consommateur. Cette difficulté est très nette lorsqu'il s'agit de produits nouveaux et l'ensemble du groupe a estimé qu'il fallait trouver des solutions simples et adaptées à chaque cas, la dénomination étant un élément primordial dans l'identification d'un produit par le consommateur.

Lorsqu'un produit nouveau rappelle un produit de référence mais possède des caractéristiques qui ne correspondent pas à celles que recouvre la dénomination en vigueur, il faut recourir à une nouvelle dénomination pour protéger le produit de référence et permettre une identification non ambiguë du produit nouveau. Mais l'application du principe « A produit nouveau, dénomination nouvelle » se heurte très vite à une difficulté de fond : à partir de quel moment un produit peut-il ou doit-il être dit nouveau ?

Le groupe a estimé que cette décision devait être prise, cas par cas, par l'administration et les professionnels en concertation. Il a néanmoins jugé qu'il était de son ressort d'élaborer un document dont l'objet est de fixer consensuellement les principes qui pourront animer cette concertation. Le groupe n'est consulté que sur les cas problématiques, à sa demande ou en cas de difficulté de concertation. La réflexion qui s'est engagée dans ce sens a notamment permis de dégager les orientations suivantes :

a) Accord sur le principe « A produit nouveau, dénomination nouvelle » : au moment où s'engageront les discussions relatives à un produit, les professionnels s'engagent à suivre les conclusions de leur concertation avec l'administration et à recourir à une nouvelle dénomination si le produit est jugé « nouveau » et inversement garder la dénomination de référence dans le cas contraire ;

b) Accord sur la notion de caractéristiques essentielles : la concertation devra inventorier la ou les constantes dans la composition, la recette, la provenance, la valeur d'usage, etc. qui permettront de caractériser les produits de référence. A cet égard, la réglementation et les usages serviront de repères dans la plupart des cas ;

c) Recherche et accord sur des méthodes de comparaison entre le produit examiné et le produit de référence correspondant.

C'est dans l'année à venir que le groupe conduira ces réflexions à leur terme et rédigera le document en question.

Choisir une nouvelle dénomination est un problème délicat, les exemples de ces dernières années le montrent.

Actuellement, plusieurs types de dénominations sont possibles :

- les dénominations techniques qui font référence au procédé d'obtention du produit, c'est l'application à la lettre de l'article 8, mais cette dénomination risque d'être trop abstraite pour le consommateur et pourquoi faudrait-il préciser le procédé de fabrication d'un produit nouveau et non celui d'un produit traditionnel ;

- les dénominations mode d'emploi, qui indiquent l'usage du produit, ont l'inconvénient d'être restrictives, comme par exemple « biscuit pour apéritif » ;

- les dénominations publicité, qui donnent un jugement de valeur sur le produit, ne sont pas de l'information mais de la publicité. Il s'agit en fait d'appellations de fantaisie et non de dénominations.

Dans la pratique que peut-on faire ?

1. Choisir une dénomination indiquant le maximum de précisions ; exemple : spécialité céréalière obtenue par cuisson-extrusion. C'est une des tendances actuelles, mais le nombre de « spécialités » et de « préparations » augmentant, la dénomination devient plus une description détaillée impossible à mémoriser par le consommateur ;

2. Rechercher des termes nouveaux soit parmi les termes alimentaires tombés en désuétude, soit parmi des termes « non alimentaires » qui s'appliqueraient à un produit alimentaire. On peut également créer des expressions nouvelles ; la langue française s'y prête moins que certaines langues étrangères ;

3. Choisir une dénomination très générale et facilement perçue lorsque que cela n'induit pas d'ambiguïté pour le consommateur.

En tout état de cause, si une solution simple n'est pas trouvée, le consommateur la trouvera lui-même, par exemple en retenant uniquement la « marque du produit ». Les exemples sont nombreux depuis Frigidaire à Coca-Cola en passant par Cracotte et Mousse-line.

Le groupe souhaite qu'on s'oriente vers des solutions de types 2 et 3, avec les nécessaires compléments d'information indiqués sur l'étiquetage, mais ailleurs que dans la dénomination. Une réflexion dans le cadre du groupe, avec la participation de l'administration, pourrait s'engager sur les caractéristiques que devraient remplir les nouvelles dénominations, éventuellement à travers l'examen d'exemples concrets, mais sans que la proposition de l'agrément des dénominations soit confiée au groupe, incompetent en la matière.

III. - La vente des produits alimentaires non emballés

La vente de produits alimentaires non emballés n'est pas nouvelle. Elle est courante dans les épiceries de détail pour divers produits et sur les marchés. Ce qui est plus récent est la vente des produits « en vrac » dans les supermarchés.

Lorsque l'acheteur est en présence d'un vendeur qui emballe devant lui sa marchandise, le problème n'est pas le même qu'en libre-service, où le consommateur ne peut avoir le plus souvent que des renseignements portés sur un panneau à côté ou au-dessus de cette marchandise.

Le groupe de travail a estimé qu'il devait s'intéresser à l'information du consommateur et que la question du risque microbiologique de la vente en vrac ne faisait pas partie de l'étude en cours.

Le collègue consommateur souhaite que les consommateurs disposent de suffisamment d'informations sur les produits qui leur sont proposés non emballés, ne serait-ce que pour leur permettre de les comparer aux mêmes produits préemballés.

Le groupe estime que ces informations pourraient cependant ne pas être les mêmes pour tous les produits :

- pour les produits simples, tels que légumes secs, riz, café, des indications de qualité (origine, traitement, variété...) sont nécessaires à une identification convenable des denrées ;
- pour les produits de deuxième transformation comme les biscuits, les pâtes alimentaires, les confiseries, etc. Il est souhaité que des panneaux placés à proximité immédiate des bacs fournissent, sinon la liste complète des ingrédients, au moins le ou les principaux d'entre eux ainsi que la dénomination des produits, exemple : biscuits au beurre à la noix de coco, pâtes aux œufs, etc.

Une longue discussion a porté sur l'indication de la date d'utilisation optimale. En général, celle-ci est déterminée par le fabricant et figure sur l'emballage de livraison. Le commerçant qui présente le produit en vrac en a donc connaissance. Le groupe pense que la solution pourrait être d'utiliser, sur les panneaux, une formule telle que « à consommer dans les x jours suivant l'achat ». A charge pour le commerçant de veiller à ce que cette indication soit compatible avec le maintien des « propriétés spécifiques » des denrées.

IV. - L'information nutritionnelle

Les allégations nutritionnelles sont souhaitées par le consommateur. Elles constituent pour lui un élément d'information et un critère d'identification.

Le contexte législatif et réglementaire actuel constitue un cadre juridique assez contraignant auquel il est nécessaire de se soumettre :

Notamment est interdit :

- tout ce qui peut être de nature à créer une confusion dans l'esprit de l'acheteur, entre autres, sur les caractéristiques de la denrée alimentaire et plus particulièrement sur la nature, les qualités, la composition ;
- les mentions « tendant » à faire croire que la denrée alimentaire possède des caractéristiques particulières alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques ;
- la directive et le décret interdisent, dans le commerce des aliments de consommation courante, toute expression évoquant des objectifs nutritionnels particuliers (sauf textes spécifiques) ainsi que tout mode de présentation ou d'étiquetage susceptible de créer une confusion avec les denrées destinées à une alimentation particulière (aliments diététiques) ;
- enfin, l'article L. 551 du code de la santé publique interdit toute présentation faisant état de modification physique ou physiologique à moins d'obtenir un visa préalable du ministère de la santé.

L'information nutritionnelle devra tenir compte de ces contraintes. Il est souhaitable qu'elle figure sur l'étiquetage. Le groupe de travail a retenu quelques idées principales à ce sujet :

- les indications nutritionnelles doivent être simples et compréhensibles. Elles pourraient notamment prendre en compte les grands problèmes nutritionnels des pays occidentaux en attirant l'attention sur une teneur d'un élément particulier (teneur de sucres totaux en lipides par exemple) ou sur la faible teneur d'un autre élément (teneur en sodium réduite...) éventuellement en ayant recours à des expressions plus générales : riche en..., pauvre en... ;
- les indications nutritionnelles doivent être homogènes et compréhensibles pour les consommateurs. Il conviendra donc de déterminer la terminologie à utiliser (protides, lipides, glucides, valeur énergétique). Il faudra également normaliser les modes d'expression et de mesure. Les indications nutritionnelles peuvent ne pas être toutes nécessaires à tous les produits (les teneurs en glucides et protides n'ont aucune signification dans le cas d'une huile par exemple), mais il conviendra de veiller à empêcher les « simplifications » abusives ;
- l'étiquetage nutritionnel ne devrait pas être une obligation prévue par un texte réglementaire. Il doit au contraire être optionnel, avec la nécessité, s'il est utilisé, d'être conforme aux règles qui auront été édictées sur la base, notamment, des principes énoncés plus haut.

Ce caractère optionnel découle de plusieurs facteurs :

- scientifiques : les connaissances nutritionnelles, les méthodes de calcul et d'analyse évoluent ; il faut donc ménager la possibilité d'examiner périodiquement le contenu et le mode d'expression de ces informations ;
- de compréhension : le niveau de connaissance des consommateurs progresse, notamment, en fonction de la politique éducative. D'autre part, certains produits se prêtent à une information nutritionnelle plus simple (les huiles par exemple) que d'autres (les plats cuisinés). Il faut donc adapter l'étiquetage nutritionnel aux produits et à l'évolution des connaissances des consommateurs ;
- pratiques : l'étiquetage nutritionnel ne peut pas être généralisé d'un seul coup à tous les produits, par exemple, les petits emballages ou les problèmes que pose le contrôle suivi et complet de certains produits justifient des modalités particulières de mise en œuvre de l'étiquetage nutritionnel.

Compte tenu de ces éléments, le groupe de travail pense qu'en la matière un système établi par concertation serait plus efficace qu'un système réglementaire, l'importance de la demande des consommateurs devant permettre, par le jeu de la concurrence, d'obtenir un essor rapide de l'étiquetage nutritionnel. Une telle concertation devrait pouvoir s'appuyer notamment sur les travaux de la Communauté européenne et du comité du Codex Alimentarius sur l'étiquetage des denrées alimentaires (projet de directive sur l'étiquetage nutritionnel, Alinorm 85/22A).

Enfin, il y a lieu de remarquer que l'étiquetage nutritionnel n'est qu'un des moyens pour faire progresser l'information et l'éducation nutritionnelle des consommateurs.

En effet, celle-ci implique également l'intensification des moyens d'information directs et indirects mis à la disposition des consommateurs :

- parmi les moyens directs, il faut citer la discipline nutrition dans l'enseignement primaire, secondaire et universitaire, les travaux du comité français d'éducation pour la santé, les efforts menés par les pouvoirs publics, les professionnels et les organisations de consommateurs, etc. ;

- de même, les moyens indirects que sont les travaux du C.N.E.R.N.A., de l'I.S.T.A., la future banque de donnée informatique sur la composition des aliments, la place accordée à la nutrition dans la formation des professionnels de l'alimentation, de la santé, de l'éducation, etc., en contribuant à l'amélioration des connaissances nutritionnelles scientifiques favorisent la progression du savoir nutritionnel des consommateurs.

CONCLUSION

Le groupe « Information des consommateurs sur les produits alimentaires » a retenu l'idée que la concertation qui lui était confiée devait aboutir à des conclusions pratiques aussi rapidement que possible. Il a donc choisi de ne traiter que de certains aspects de son sujet et est parvenu et parviendra certainement dans les mois prochains au résultat escompté. Il convient cependant de remarquer que l'information du consommateur dans le domaine des denrées alimentaires est indissociable de l'éducation du consommateur, et que les réflexions du groupe seront dépendantes dans une très large mesure des réflexions et des orientations qui émaneront du Conseil national de l'alimentation en ce domaine.

Rapport présenté par M. Darmaillacq et Mme Mader.

Avis des collèges professionnels et consommateurs

1. Dénomination des produits nouveaux

Le C.N.C. souhaite qu'il soit possible pour les produits nouveaux d'utiliser des dénominations nouvelles, si le nom générique d'une famille de produits ne convient pas.

Le groupe de travail agro-alimentaire du C.N.C. est d'avis qu'une réflexion s'engage sur les caractéristiques que devraient remplir les nouvelles dénominations. La réflexion pourrait s'appuyer sur des exemples concrets, mais sans que la proposition de l'agrément des dénominations soit confiée au groupe, incompétent en la matière.

Le groupe ne devra pas oublier que les dénominations doivent être simples et facilement assimilables par le consommateur, et qu'elles doivent être distinctes de la marque.

Si l'indication d'informations complémentaires s'avérait nécessaire, ces informations figureraient dans l'étiquetage, mais ailleurs que dans la dénomination.

2. Ventes des produits alimentaires non emballés

Le C.N.C. souhaite que les produits alimentaires soient soumis aux mêmes principes généraux d'information du consommateur. Toutefois, certaines modalités peuvent varier avec les formes de vente.

Dans les cas de vente où le consommateur se sert lui-même de produits présentés en vrac, celui-ci doit être informé par un panneau placé à côté ou au-dessus de la marchandise comportant les caractéristiques principales pour les produits simples et d'autres caractéristiques pour les produits de seconde transformation (dénomination ; durée de vie, qui s'exprimerait selon la formule « à consommer dans les X jours suivant l'achat » ; principaux ingrédients).

3. *L'information nutritionnelle*

L'étiquetage est un support privilégié pour la diffusion des informations nutritionnelles.

Celles-ci doivent être :

- optionnelles, simples et compréhensibles ;
- homogènes, en particulier en ce qui concerne la terminologie et les modes d'expression et de mesure ;

- établies en concertation et non pas prévues par un texte réglementaire ;

- adaptées aux contextes communautaire et international.

Le C.N.C. souligne que l'efficacité de l'information nutritionnelle nécessite en parallèle le développement de l'éducation du consommateur.

Avis adopté à l'unanimité des collèges professionnels et consommateurs.