

LES DISPOSITIFS GRAPHIQUES D'INFORMATION NUTRITIONNELLE

I - Introduction

Le Fonds français pour l'alimentation et la santé (FFAS) a décidé en février 2014 de dresser un « état des lieux » concernant les mesures d'adaptation de l'alimentation à des objectifs de politique nutritionnelle, leurs justifications scientifiques, leurs effets directs et indirects.

Un groupe de travail a été constitué sous la présidence de M. Christian BABUSIAUX, Président du Conseil scientifique et éthique du FFAS.

Le 19 juin 2014, Madame Marisol TOURAINE, Ministre en charge de la santé, a indiqué être favorable à un logo permettant de rendre compréhensible une information trop complexe sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires. Cette position a été transcrite dans un article du projet de loi de santé présenté en Conseil des Ministres le 15 octobre 2014. Le projet de loi comprend les dispositions suivantes en son article 5 :

« Au chapitre II du titre unique du livre II bis de la troisième partie du code de la santé publique, après l'article L. 3232-7, il est inséré un article L. 3232-8 ainsi rédigé :

Art. L. 3232-8. – I. - Afin de faciliter l'information du consommateur et pour l'aider à choisir en toute connaissance de cause, sans préjudice des dispositions des articles 9, 16 et 30 du règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, la déclaration nutritionnelle peut être accompagnée d'une présentation ou d'une expression au moyen de graphiques ou symboles au sens de l'article 35 du même règlement ».

[«Les modalités selon lesquelles les recommandations de l'autorité administrative prévues au 2 de l'article 35 sont établies, sont définies, après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, par décret. »]

Ce projet de loi a constitué un élément nouveau et le FFAS a décidé de faire porter son analyse en priorité sur les représentations graphiques des informations nutritionnelles disponibles afin de fournir un éclairage aux décideurs publics, notamment au moment de l'examen du projet de loi de santé. Le Fonds a :

- dressé un inventaire des principaux systèmes existants de représentation graphique d'informations nutritionnelles ;
- analysé chacun des systèmes afin d'en déduire sa portée, autrement dit la nature des informations qu'il fournit au consommateur et celles qu'il ne fournit pas ;
- tenté de mettre en évidence l'intérêt et les limites des différents systèmes ;
- porté une appréciation quant à la compatibilité de chacun des systèmes avec les dispositions de l'article 35 du règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil (dit règlement INCO) ;
- formulé des recommandations et souligné certains points méritant une attention particulière lors de l'examen des dispositions figurant dans le projet de loi de santé.

II - Pour quelle raison des systèmes de représentation graphique des informations nutritionnelles sont-ils proposés ?

Des repères de consommation validés scientifiquement ont été publiés en France il y a plus de dix ans dans le cadre du Programme national nutrition santé (PNNS) pour promouvoir les comportements alimentaires favorables à la santé mais la part des consommateurs qui s'y réfèrent, bien que difficile à estimer, semble être faible.

De ce fait, l'idée apparaît qu'il est nécessaire de fournir davantage d'informations aux consommateurs, et de mieux les orienter, pour que se déploient dans la population des comportements alimentaires plus favorables à la santé. Les systèmes de représentation graphique des informations nutritionnelles décrits ci-après sont, dans cette logique, présentés par leurs concepteurs comme des dispositifs de guidage et d'orientation des consommateurs.

D'un strict point de vue théorique, on peut avancer qu'un système de guidage qui donnerait les meilleures garanties aux consommateurs serait celui qui agrégerait le plus grand nombre de critères, et donc d'informations pertinentes, parmi ceux qui jouent un rôle sur l'équilibre alimentaire individuel, à savoir :

- La fréquence de consommation de l'aliment sur une période donnée
- La taille de la portion
- Les associations d'aliments au cours d'un repas
- La composition de l'aliment (nature des nutriments qu'il contient)
- Le moment de consommation

Pour son analyse, le Fonds a donc retenu ces critères en vérifiant si chacun des systèmes de représentation graphique des informations nutritionnelles les prend ou non en considération.

III - Pourquoi est-il important de vérifier à quel article du règlement communautaire se rattache chaque système ?

• L'article 35 du règlement INCO a trait aux formes d'expression et de présentation complémentaires à la déclaration nutritionnelle.

Il prescrit qu'un certain nombre d'exigences doivent être respectées pour pouvoir compléter la déclaration nutritionnelle par une expression ou représentation graphique l'explicitant. Sous cette condition, les Etats membres peuvent recommander aux exploitants du secteur alimentaire d'utiliser une ou plusieurs formes d'expression ou de présentation complémentaires en communiquant à la Commission les modalités de ces formes d'expression ou de présentation complémentaires.

Il découle de ces dispositions, outre qu'elles ne peuvent avoir un caractère contraignant, que seuls les systèmes respectant les exigences spécifiques posées par l'article 35 peuvent être recommandés par les Etats membres et qu'ils ont par conséquent obligation de s'en assurer.

• L'article 36 du règlement INCO a trait aux exigences applicables aux informations facultatives sur les denrées alimentaires dont les exploitants du secteur alimentaire peuvent prendre l'initiative.

Il découle de ces dispositions que chaque exploitant du secteur alimentaire peut prendre librement l'initiative d'une information facultative, y compris d'un système de représentation graphique de l'information nutritionnelle, pour peu que les trois exigences posées à l'article 36 du règlement soient respectées. Il découle également de ces dispositions que les Etats membres ne peuvent recommander la mise en œuvre de l'un ou l'autre des systèmes qui relèverait de l'article 36. Aucune disposition ne venant en limiter le nombre, le risque peut exister de voir coexister plusieurs systèmes différents portant sur les mêmes catégories de produits, d'où des difficultés de compréhension des consommateurs et des difficultés de mise en œuvre pour les exploitants du secteur alimentaire.

Sans prétendre fournir une analyse juridique poussée, le Fonds, compte tenu de l'enjeu, s'est attaché à vérifier si les systèmes de représentation graphique de l'information nutritionnelle étudiés se rattachent plutôt à l'un ou à l'autre des articles 35 et 36 du règlement (UE) n°1169/2011.

IV - Tableau comparatif de systèmes de représentation graphique des informations nutritionnelles

Les systèmes analysés **dans le tableau joint** sont les suivants :

- GDA, ou Guideline Daily Amounts
- Indications de consommation (exemple des biscuits et gâteaux)
- Fréquence de consommation (exemple Aquellefréquence de Carrefour)
- Vinjke / My choice
- Keyhole
- Echelle nutritionnelle (Rapport du Professeur Serge HERCBERG)
- Feux tricolores
- Echelle étoilée (HSR)
- SAIN et LIM

V - Eléments d'analyse

• Sur les systèmes eux-mêmes

1- Tous les systèmes de représentation graphique étudiés ne couvrent que très partiellement les critères qui entrent en jeu dans les consommations individuelles, à savoir la fréquence de consommation de l'aliment sur une période donnée, la taille de la portion, les associations d'aliments, la composition de l'aliment, le moment de consommation. Il paraît donc difficile, voire hasardeux, de soutenir que leur mise en place permettra forcément de faire évoluer favorablement les comportements alimentaires, et consécutivement le statut nutritionnel de la population française.

2 - La compréhension du message par les consommateurs est un élément décisif de son appropriation, ce qui a notamment trois conséquences :

- La plupart des systèmes étudiés sont centrés sur la composition des aliments et sur les différences de composition entre les aliments d'une même catégorie. Ces systèmes proposent donc une approche fonctionnelle des aliments. Cette approche a prospéré dans les pays anglo-saxons, en revanche, elle n'est pas familière aux consommateurs français. Un système reposant sur cette approche supposerait un changement en profondeur des pratiques alimentaires. En outre, il n'est pas établi que l'approche fonctionnelle de l'alimentation soit corrélée à un avantage quant au statut nutritionnel de la population des pays où elle s'est développée.

- Tout système reposant sur un code couleur est susceptible d'introduire une forme de stigmatisation. Dans ceux faisant usage du rouge et du vert, la couleur rouge, par analogie au code de la route, sera très vraisemblablement comprise par le plus grand nombre comme une interdiction alors que l'objectif est de modérer les niveaux de consommation des aliments qui en seraient porteurs. Dans les systèmes reposant sur un clivage entre les aliments qui peuvent bénéficier d'un logo compte tenu de leur profil nutritionnel et ceux qui ne le peuvent pas, la perception par le consommateur sera de type blanc et noir, autrement dit sans nuance entre caractéristiques favorables et défavorables des aliments.

- Il est important que la porte d'entrée du système corresponde bien aux pratiques et questionnements quotidiens (Qu'est-ce qu'on mange aujourd'hui ?), et en ce sens, la porte d'entrée des fréquences de consommation sur une période donnée est sans doute la plus facile à comprendre. Cette porte d'entrée est en outre celle qui a été retenue pour les repères de consommation du PNNS.

3 - A la lumière des « états des lieux » réalisés par le Fonds, la problématique des forts consommateurs revêt une importance particulière. Quel que soit le système de représentation graphique complémentaire à la déclaration nutritionnelle qui pourrait être mis en place, il devrait prendre en considération le critère « taille de la portion » afin d'éclairer les consommateurs sur ce qu'est une portion raisonnable de tel ou tel aliment.

4 - Enfin, se pose la question du champ d'application des dispositifs. Parmi les systèmes étudiés, sont concernés ou non en fonction des dispositifs, les aliments bruts, les aliments transformés, les aliments préemballés, certaines catégories de produits, les plats principaux, les repas, la restauration collective.

- **Sur la recommandation d'un système par l'Etat (Art. 35)**

Tout système doit respecter, dans ce cadre, rigoureusement deux conditions : seules la valeur énergétique et les quantités de nutriments peuvent être exprimées sous d'autres formes et/ou présentées au moyen de graphiques ou symboles en compléments des mots ou chiffres ; ces formes visent à préciser la contribution de la denrée alimentaire à l'apport en énergie et en nutriments d'un régime alimentaire.

- **Sur la mise en œuvre de systèmes de représentation graphique des informations nutritionnelles par les exploitants du secteur alimentaire (Art. 36)**

La plupart des systèmes étudiés pourraient se rattacher à l'article 36 du règlement (UE) n°1169/2011 et pourraient donc tous être librement mis en œuvre par tel ou tel exploitant du secteur alimentaire. Cet état de fait prédispose à une éventuelle prolifération de systèmes qui ne serait profitable ni aux consommateurs ni aux exploitants du secteur alimentaire.

Conclusion

Aujourd'hui, aucun système ne semble répondre strictement à l'article 35 du règlement INCO. Même le système dit « Guideline Daily Amounts » (GDA), qui est une répétition sous une autre forme de la déclaration nutritionnelle en face avant des produits et satisfait pourtant aux exigences posées par cet article, ne peut être considéré en l'état comme une forme d'expression complémentaire à la déclaration nutritionnelle.

Par ailleurs, le Fonds considère que le risque de prolifération de systèmes spécifiques existe, sur la base de possibilités ouvertes par l'article 36. Il recommande donc aux exploitants du secteur alimentaire, qu'ils soient fabricants ou distributeurs, de prévenir ce risque. Il suggère qu'un processus d'échange ait lieu entre les parties prenantes afin qu'un système unique, ou un nombre restreint de systèmes prenant en compte la diversité des usages alimentaires tout en étant cohérents entre eux, soit au final proposé aux consommateurs.

Dans l'intérêt de ceux-ci, il conviendrait que le ou les systèmes retenus soient les plus parlants possible, qu'ils prennent en considération les questions que se posent quotidiennement les consommateurs sans en soulever d'autres et qu'ils constituent de bons systèmes de guidage vers les repères de consommation du PNNS et plus globalement vers des pratiques alimentaires favorables à la santé. A cet égard, le FFAS estime que deux portes d'entrée sont pertinentes au regard des pratiques alimentaires des Français, en veillant toutefois à ce qu'elles soient reliées : les fréquences de consommation sur une période donnée et la taille des portions.

Le Fonds estime préférable, pour obtenir des résultats suffisamment rapides, de partir des comportements alimentaires pour mettre au point un dispositif, sans d'ailleurs prétendre totalement les induire, plutôt que de notions qui ne sont pas familières aux consommateurs et nécessiteraient donc au mieux une période non négligeable d'appropriation.

Enfin, le Fonds français pour l'alimentation et la santé considère qu'une expérimentation préalable au déploiement d'un dispositif national est indispensable pour vérifier si la compréhension du dispositif par les consommateurs est satisfaisante. Cette expérimentation, à la condition d'être conduite en conditions réelles et de porter sur un échantillon représentatif de la population française, permettrait de vérifier que les consommateurs font bien usage du dispositif et de détecter la survenue d'éventuels effets inattendus.

Dans l'hypothèse de la mise en place d'une telle expérimentation, il conviendrait de confier son évaluation à une équipe scientifique multidisciplinaire indépendante afin que les résultats ne puissent être contestés.

Le Fonds français pour l'alimentation et la santé pourrait prendre toute sa part au financement d'une telle expérimentation.