

N° 243

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 décembre 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'étiquetage et le gaspillage alimentaires en Europe,*

Par Mmes Pascale GRUNY et Patricia SCHILLINGER,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM. Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M. Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                   | <u>Pages</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....                                                                                                         | 5            |
| <b>I. LE RÈGLEMENT « INCO », CLÉ DE VOÛTE DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ÉTIQUETAGE</b> .....                       | 7            |
| <b>A. UN « MONUMENT TECHNIQUE NORMATIF » À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE, FRUIT D'UN INTENSE TRAVAIL D'HARMONISATION</b> .....             | 7            |
| 1. <i>Les règles d'étiquetage des produits emballés</i> .....                                                                     | 7            |
| 2. <i>Les règles d'étiquetage des denrées alimentaires non préemballées</i> .....                                                 | 9            |
| 3. <i>Les modalités complémentaires d'étiquetage et le renforcement des obligations pour les viandes</i> .....                    | 9            |
| <b>B. UN BILAN POSITIF, AU TERME D'ANNÉES DE PRÉPARATION ET DE PÉDAGOGIE, POUR EN ASSURER LA BONNE MISE EN OEUVRE</b> .....       | 10           |
| 1. <i>Une mise en œuvre lente et complexe</i> .....                                                                               | 10           |
| 2. <i>Un acquis précieux pour le fonctionnement du marché intérieur</i> .....                                                     | 10           |
| <b>II. DEUX EXPÉRIMENTATIONS MENÉES EN FRANCE SOURCE D'ENSEIGNEMENTS POUR L'ENSEMBLE DE L'UNION</b> .....                         | 13           |
| <b>A. L'AMÉLIORATION DE L'ÉTIQUETAGE NUTRITIONNEL</b> .....                                                                       | 13           |
| 1. <i>Une « première » en Europe, par son ampleur et la dimension comparative de l'expérimentation engagée</i> .....              | 13           |
| 2. <i>Une action des pouvoirs publics français attendue en 2017, après analyse des résultats recueillis</i> .....                 | 15           |
| <b>B. L'AMÉLIORATION DE L'ÉTIQUETAGE DES PLATS CUISINÉS</b> .....                                                                 | 17           |
| 1. <i>L'aboutissement de revendications convergentes provenant à la fois des consommateurs et des exploitants agricoles</i> ..... | 17           |
| 2. <i>L'expérimentation française, facteur déclencheur d'initiatives similaires en Europe</i> .....                               | 20           |
| <b>III. LES ACTIONS À MENER POUR RÉDUIRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE</b> .....                                                      | 23           |
| <b>A. PRIORITÉ DÉSORMAIS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION NATIONALE, RÉCEMMENT ADOPTÉE EN FRANCE</b> .....                 | 23           |
| 1. <i>Une volonté politique forte et unanime</i> .....                                                                            | 23           |
| 2. <i>L'approfondissement des efforts déjà engagés suppose une mobilisation de l'ensemble de la société française</i> .....       | 24           |
| <b>B. LA NÉCESSITÉ DE TROUVER UN RELAIS AU NIVEAU EUROPÉEN</b> .....                                                              | 26           |
| 1. <i>Une prise de conscience relativement récente</i> .....                                                                      | 26           |
| 2. <i>Viser une meilleure adéquation des moyens aux ambitions</i> .....                                                           | 27           |
| <b>IV. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....                                                             | 29           |

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| A. LE SOUTIEN AUX INITIATIVES FRANÇAISES TENDANT À AMÉLIORER LES MODALITÉS D'ÉTIQUETAGE ET DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE ..... | 29        |
| B. L'APPEL EN FAVEUR D'UNE IMPULSION AU NIVEAU EUROPÉEN VENANT COMPLÉTER LES ACTIONS MENÉES EN FRANCE.....                                 | 30        |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>                                                                                                           | <b>33</b> |
| <b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....</b>                                                                                            | <b>41</b> |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>                                                                                              | <b>43</b> |

---

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Deux expérimentations sont aujourd'hui menées en France : la première dans le domaine de l'étiquetage nutritionnel, la seconde dans celui de l'étiquetage des plats cuisinés, en liaison avec les services de la Commission européenne. L'une et l'autre constituent, à plusieurs titres, un précédent dans l'Union, conduisant les autres États membres à s'y intéresser avec une attention toute particulière, voire à lancer, d'ores et déjà, des initiatives d'inspiration analogue.

Ce constat liminaire souligne tout à la fois les dimensions très diverses de la question de l'étiquetage alimentaire, ainsi que l'étroite imbrication des actions menées au niveau national et au niveau européen. Le scandale de la fraude à la viande de cheval dans les plats cuisinés, qui a profondément marqué l'opinion publique au début de l'année 2013, en a d'ailleurs fait valoir la nature.

Dès lors, votre commission des affaires européennes a souhaité approfondir ses réflexions sur le sujet de l'étiquetage alimentaire, lequel n'est d'ailleurs pas sans lien avec la problématique - connexe - de la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Au total, les enjeux sont de trois ordres :

- tout d'abord, la santé publique, qui recouvre une dimension consensuelle car il s'agit de donner davantage de moyens aux citoyens/consommateurs afin d'améliorer leur alimentation ;

- il en va de même pour la dimension sociale, avec le sujet du gaspillage alimentaire, qui sera prochainement à l'ordre du jour du Parlement européen à l'occasion de l'examen, prévu en 2017, du « *paquet économie circulaire* » ;

- s'y ajoute, enfin, une dimension économique importante, dans la mesure où l'étiquetage alimentaire représente un coût de production non négligeable. À titre d'illustration, l'impact financier de la mise en œuvre du Règlement n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, communément appelé « Règlement INCO », est estimé à 350 millions d'euros pour l'ensemble de la filière agroalimentaire française<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Estimation fournie par l'Association Nationale des Industries Agro-Alimentaires (ANIA) lors de son audition par vos rapporteurs, le 29 novembre 2016.

En définitive, la question de l'étiquetage et du gaspillage alimentaires comporte de multiples facettes et se situe au confluent d'enjeux de société très variés, mais complémentaires. Elle suscite, par là même, un grand intérêt dans l'opinion publique.

Avant d'en apprécier les termes dans le détail, avec la perspective européenne qui constitue sa spécificité, votre commission se félicitera du haut niveau de sécurité sanitaire et alimentaire auquel les efforts réalisés dans notre pays ont permis de parvenir.

Ces résultats sont naturellement toujours perfectibles et les actions engagées doivent être poursuivies, mais l'on ne peut que se réjouir de voir en l'espèce la France considérée comme un « bon élève » au sein de l'Union européenne.

---

## I. LE RÈGLEMENT « INCO », CLÉ DE VOÛTE DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ÉTIQUETAGE

### A. UN « MONUMENT TECHNIQUE NORMATIF » À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE, FRUIT D'UN INTENSE TRAVAIL D'HARMONISATION

La clé de voûte de la réglementation applicable en France et en Europe est constituée par le **règlement n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011** concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, communément appelé « **Règlement INCO** ».

S'y ajoutent notamment, pour ce qui concerne les dispositions nationales, le **décret n° 2015-447 du 17 avril 2015 relatif à l'information des consommateurs** sur les allergènes et les denrées alimentaires non préemballées, ainsi que le **décret n° 2014-1489 du 11 décembre 2014** modifiant le code de la consommation en ce qui concerne notamment l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

#### 1. Les règles d'étiquetage des produits emballés

La **définition** de la notion de denrée alimentaire préemballée est la suivante : il s'agit d'un **produit constitué par une denrée alimentaire et l'emballage dans lequel elle a été conditionnée avant sa présentation à la vente.**

D'une façon générale, **deux règles doivent être respectées** :  
a) l'étiquetage doit faire figurer **des informations renseignant objectivement le consommateur et rédigées en français** ; b) l'étiquetage doit être **loyal et précis**, afin de ne pas induire le consommateur en erreur.

Les **onze mentions obligatoires** pour les produits préemballés sont les suivantes :

a) la **dénomination de vente définissant le produit** (ex. : confiture extra de framboises) ;

b) l'**origine, lorsque son omission risque d'induire le consommateur en erreur** (ex. : chorizo espagnol, fabriqué en France) ;

c) la **liste des ingrédients mis en œuvre par ordre d'importance décroissante** (y compris additifs et arômes). Les ingrédients allergènes, s'il y en a, doivent également être mentionnés ;

d) la **quantité de certains ingrédients** mis en valeur sur l'étiquetage ou dans la dénomination de vente (ex. : gâteau aux fraises, pizza au jambon) ;

e) la **quantité nette du produit en volume (produit liquide) ou masse (autres produits)**. Lorsque le produit est présenté dans un liquide, l'indication du poids net égoutté doit apparaître ;

f) la **date de consommation**. Il s'agit, **pour les denrées périssables, de la Date Limite de Consommation (DLC) « à consommer jusqu'au... » ou, pour les produits de conservation, de la Date de Durabilité Minimale (DDM) « à consommer de préférence avant ... »**. Ces mentions doivent figurer en toutes lettres ;

g) le **titre alcoométrique volumique** acquis pour les boissons titrant **plus de 1,2 % d'alcool en volume** ;

h) l'**identification de l'opérateur sous le nom duquel la denrée est commercialisée**. Il doit être implanté dans l'Union européenne. Si le conditionnement est assuré par un prestataire, les coordonnées du centre d'emballage doivent être indiquées, précédées du préfixe « EMB » (exemple : EMB A07555) ;

i) le **numéro du lot de fabrication**. Toutefois, la dénomination du lot est libre (exemple : lot 0607) ;

j) le **mode d'emploi, si la denrée nécessite un usage approprié** ou une conservation spécifique (ex. : à conserver dans un endroit sec) ;

k) la **déclaration nutritionnelle, obligatoire à compter du 13 décembre 2016**.

Les **mentions ou expressions réglementées** sont les suivantes :

a) « **biologique** », pour les produits issus du mode de production biologique et qui sont certifiés par un organisme de contrôle agréé ;

b) le terme « **pur** » limité à certains produits (pur jus, pur porc) ;

c) les mots « **campagne** », « **paysan** », ou « **fermier** » (existence d'un circuit intégré à la ferme, préparations devant être réalisées suivant des méthodes de production traditionnelles avec des ingrédients provenant principalement de l'exploitation) ;

d) le terme « **artisanal** » nécessitant que le produit soit fabriqué par un artisan, inscrit au registre des métiers ;

e) les mots « **maison** » ou « **fait maison** » supposant que le produit ait été préparé de manière non industrielle, sur le lieu de vente ;

f) les notions « **à l'ancienne** », ou « **traditionnel** », pour les produits fabriqués selon des usages anciens répertoriés et sans additif ;

g) le terme « **naturel** », si le produit est non transformé, non traité, tel qu'on le trouve à l'état naturel ;

---

h) les mots « **du terroir** », qui signifient l'utilisation de matières premières obtenues à partir de procédés de fabrication issues d'une aire géographique restreinte.

## **2. Les règles d'étiquetage des denrées alimentaires non préemballées**

La **définition** de la notion de denrées alimentaires non préemballées est la suivante : il s'agit de denrées présentées à la vente sans emballage, en vrac ou non emballées. Elles ne sont emballées qu'au moment de l'achat à la demande du client - comme les fruits ou légumes, les baguettes de pain, les pâtisseries - ou préemballées en vue de la vente immédiate.

Une **affichette** (ou un **écriteau**) doit être placée à proximité du produit proposé à la vente en mentionnant :

- la **dénomination de vente** ;
- la **présence d'allergènes** ;
- l'**état physique du produit** (ex. décongelé) ;
- le **prix de vente** (ex. à la pièce et/ou au poids selon le cas).

## **3. Les modalités complémentaires d'étiquetage et le renforcement des obligations pour les viandes**

Le règlement « INCO » **encadre les mentions volontaires de l'étiquetage** visant, en particulier, les contaminations croisées (présence éventuelle et non intentionnelle dans les denrées alimentaires de substances ou de produits provoquant des allergies ou des intolérances). Ces mentions, qui ne doivent pas induire le consommateur en erreur, sont fondées, le cas échéant, sur des données scientifiques. Le règlement introduit également des **prescriptions strictes** concernant la **lisibilité des informations obligatoires** : les mentions obligatoires doivent avoir une taille de caractère minimum de 1,2 mm. Toutefois, lorsque la face la plus grande de l'emballage présente une surface inférieure à 80 cm<sup>2</sup>, la taille de caractère minimum est réduite à 0,9 mm.

Ledit règlement prévoit que les **substances allergènes** présentes dans les produits préemballés **doivent être mises en évidence** dans la liste des ingrédients, par l'utilisation de caractères gras ou italiques par exemple.

L'**origine de certaines denrées alimentaires** - la viande de **bœuf**, le **miel**, l'**huile d'olive**, les **fruits et légumes frais** - **devait déjà être mentionnée sur l'étiquette**. Elle est devenue **obligatoire pour les denrées alimentaires qui, à défaut d'une telle mention, pourraient induire le consommateur en erreur**.

**L'indication obligatoire de l'origine** des denrées alimentaires a été renforcée par le règlement d'exécution (UE) n° 1337/2013 de la Commission du 13 décembre 2013 portant modalités d'application du règlement n° 1169/2011. Cette extension de l'indication obligatoire de l'origine, applicable depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, concerne les viandes (fraîches et surgelées) de porc, de mouton, de chèvre et de volaille.

## ***B. UN BILAN POSITIF, AU TERME D'ANNÉES DE PRÉPARATION ET DE PÉDAGOGIE, POUR EN ASSURER LA BONNE MISE EN OEUVRE***

### **1. Une mise en œuvre lente et complexe**

Du fait de sa longueur et de sa complexité, l'appropriation du contenu du règlement « INCO » par les personnels des petites et des moyennes entreprises a nécessité un effort pédagogique exceptionnel de la part des milieux socio-professionnels. Ce règlement regroupe, en effet, des dispositions auparavant dispersées dans sept textes communautaires différents.

L'élaboration du règlement « INCO » avait déjà donné lieu à plus de deux années de travail préparatoire, avant son adoption le 25 octobre 2011. Sa mise en œuvre dans les entreprises françaises aura ensuite nécessité cinq années supplémentaires, le temps de répondre aux interrogations juridiques et de résoudre les problèmes opérationnels.

Pour mémoire, le délai nécessaire pour modifier un étiquetage est estimé, en moyenne, par les professionnels de l'agroalimentaire, à 9 mois, pour un coût moyen d'environ 2 000 euros<sup>1</sup>. Or, les grandes enseignes commercialisent plus de 175 000 références différentes, ce qui fournit une illustration des efforts engagés, aussi bien au niveau des producteurs que de la grande distribution.

Ces dispositions très détaillées et très précises sont devenues obligatoires pour les produits nouvellement mis sur le marché à partir du 13 décembre 2014, et le seront à partir du 13 décembre 2016 pour la partie consacrée à la déclaration nutritionnelle.

### **2. Un acquis précieux pour le fonctionnement du marché intérieur**

Au terme du processus de mise en œuvre de ce « monument réglementaire », le bilan d'ensemble est considéré comme positif par les acteurs de la filière agroalimentaire, ainsi que par ceux de la distribution.

---

<sup>1</sup> Estimations fournies par l'Association Nationale des Industries Alimentaires lors de son audition du 29 novembre 2016. Ce coût moyen recouvre une amplitude très large allant de 600 euros, jusqu'à 15 000 euros dans certains cas.

Les aspects négatifs sont la complexité du dispositif, l'inadaptation de certaines prescriptions aux habitudes de consommation des Français, en particulier pour ce qui concerne les informations aujourd'hui disponibles en matière d'étiquetage nutritionnel (*cf.* II ci-après), ainsi que la lourdeur du processus de modification. À titre d'illustration, alors qu'il pourrait sembler souhaitable de modifier la traduction française des termes anglais utilisés pour les dates limite de consommation et de durabilité minimale, la Commission européenne semble peu désireuse de rouvrir des discussions sur le règlement « INCO ».

Au regard de ces inconvénients, les avantages l'emportent largement. Les consommateurs y ont gagné, d'une façon générale, une information plus transparente et de meilleure qualité. Les producteurs et les distributeurs, de leur côté, ont grandement bénéficié d'une uniformisation des règles applicables, à l'échelle des 28 pays de l'Union européenne, totalisant plus de 500 millions de consommateurs. Cela leur a permis, tout à la fois, de réduire leurs coûts de production, grâce à une standardisation très poussée des critères techniques, tout en encourageant le développement des échanges dans la zone. Il s'agit, enfin, d'un progrès majeur en termes de simplification, dans la mesure où le règlement INCO rassemble désormais des dispositions auparavant dispersées dans sept textes différents.

En définitive, ce règlement constitue un acquis très précieux. Il convient donc de veiller, pour l'avenir, à la préservation de sa cohérence, en évitant les risques de morcellement ou de fragmentation du marché unique, à la faveur d'expérimentations nationales qui ne déboucheraient pas, *in fine*, sur une harmonisation.



---

## II. DEUX EXPÉRIMENTATIONS MENÉES EN FRANCE SOURCE D'ENSEIGNEMENTS POUR L'ENSEMBLE DE L'UNION

### A. L'AMÉLIORATION DE L'ÉTIQUETAGE NUTRITIONNEL

#### 1. Une « première » en Europe, par son ampleur et la dimension comparative de l'expérimentation engagée

L'expérimentation nationale menée en France en matière d'étiquetage nutritionnel, à l'automne 2016, s'inscrit dans le cadre de l'article 35 du règlement « INCO », autorisant, sous certaines conditions, des « formes d'expression et de présentation complémentaires ».

- **La réglementation actuelle**

Pour mémoire, le règlement « INCO » avait déjà prévu l'introduction d'une **déclaration nutritionnelle obligatoire** visant à permettre au consommateur de choisir les aliments qu'il achète. Pour ce faire, les **quantités de lipides, d'acides gras saturés, de glucides, de sucres, de protéines et de sel doivent apparaître ensemble dans le même champ de vision, dans un tableau lisible placé sur l'emballage.**

Les **six rubriques** sont exprimées pour 100 g ou 100 ml de produit. Elles doivent être présentées dans un tableau nutritionnel situé dans le même champ de vision que les informations nutritionnelles – généralement au dos de l'emballage – et peuvent être exprimées par portion, si le fabricant le souhaite.

S'y ajoute la **valeur énergétique exprimée à la fois en kilojoules (kJ) et en kilocalories (kcal)** pour 100 g ou 100 ml (1 kcal correspond à 4,2 kJ). Lorsque cette information est donnée par portion ou par unité (par exemple par biscuit), la taille de la portion/unité doit également être indiquée, de même que le nombre de portions ou d'unités contenues dans l'emballage.

Certaines catégories de denrées alimentaires sont exemptées de l'obligation d'étiquetage nutritionnel. C'est le cas pour les denrées alimentaires non transformées. Il en va de même pour les produits, d'une part, pour lesquels les informations nutritionnelles ne sont pas considérées comme étant un facteur déterminant dans la décision d'achat du consommateur, d'autre part, dont la surface de l'emballage est trop réduite pour afficher les informations obligatoires.

Les **boissons alcoolisées** sont **dispensées** de l'obligation de fournir une liste d'informations nutritionnelles. **Néanmoins**, il est **prévu** que la **Commission européenne réexamine la question** au terme d'un délai de trois années suivant l'entrée en vigueur du règlement.

Les informations nutritionnelles obligatoires peuvent être accompagnées, sur une base volontaire, d'éléments complémentaires sur d'autres nutriments (acides gras mono-insaturés, polyinsaturés, polyols, amidon, fibres, vitamines et minéraux). Cet ajout volontaire ne peut, toutefois, intervenir au détriment de l'espace réservé à l'information obligatoire.

- **L'expérimentation de 4 nouveaux logos**

Quatre expérimentations viennent d'être menées en France dans l'objectif d'apprécier l'impact que pourraient avoir de nouveaux dispositifs sur les consommateurs. Ainsi, durant 10 semaines à compter du 26 septembre 2016, quatre logos ont été évalués dans 40 supermarchés (à raison de 10 supermarchés pour chacun d'entre eux) situés dans quatre régions (Ile-de-France, Hauts-de-France, Normandie et Auvergne-Rhône-Alpes).

### 1 LOGO 5 COULEURS DIT NUTRI-SCORE

*(créé pour l'occasion)*

Les produits sont répartis en cinq catégories (A, B, C, D et E) élaborées à partir des teneurs en nutriments de base\*.



### 2 LOGO 4 COULEURS SENS

*(créé pour l'occasion)*

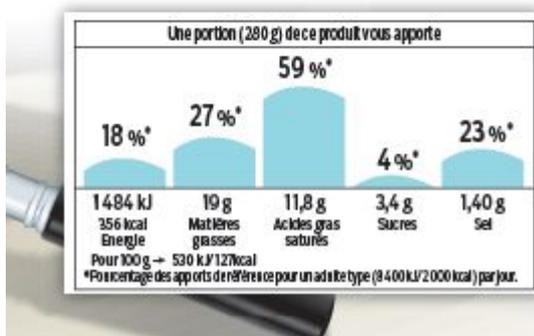
Le visuel indique la fréquence souhaitable de consommation à partir des teneurs en nutriments de base\*.



### 3 LOGO NUTRI-REPÈRE

*(existe déjà)*

Il donne la même information que le logo RNJ, mais sans code couleurs.



### 4 LOGO RNJ

*(repères nutritionnels journaliers, déjà existant au Royaume-Uni)*

Il permet de visualiser (en % et en valeur) la contribution de l'aliment par rapport aux besoins en énergie, matières grasses, sel.



\* Protéines, glucides ou sucres, lipides.

Source : Ministère des Affaires sociales et de la Santé

---

Ces quatre systèmes sont les suivants :

- le **dispositif Nutri-Score conçu par l'Inserm pour le ministère de la santé**. Inspiré des travaux du professeur Serge Hercberg, cet étiquetage repose sur un système de notes de A à E associées à des couleurs. L'échelle de graduation va de A, la meilleure note en vert foncé, à E, la moins bonne note en rouge ;

- le **Système d'Étiquetage Nutritionnel Simplifié (SENS) développé par l'entreprise Carrefour et la grande distribution**, procédant à un classement des aliments selon leurs défauts et leurs qualités nutritionnelles. À titre d'illustration, lorsqu'un consommateur souhaite acheter une pizza, ce logo désigne la fréquence de consommation souhaitable, à partir de la teneur en nutriments du produit. Figure ainsi sur la boîte de ladite pizza l'un des quatre visuels : « très souvent », « souvent », « régulièrement en petite quantité », ou « occasionnellement en petite quantité » ;

- l'**étiquetage Nutri-Repère de l'industrie agroalimentaire**. Ce logo propose de visualiser l'apport de chaque aliment par rapport aux besoins en matières grasses, énergie et sel, à la fois en pourcentage et en valeur ;

- ainsi que le **système dit des « feux tricolore » mis en œuvre au Royaume-Uni** et d'inspiration similaire au précédent avec, en outre, un système de codes couleur, allant du vert au rouge, pour chaque catégorie de nutriments (calories, matières grasses, acides gras saturés, sel, sucre).

## **2. Une action des pouvoirs publics français attendue en 2017, après analyse des résultats recueillis**

La Direction Générale de la Santé a indiqué<sup>1</sup> à vos rapporteurs que près de 2 millions d'étiquettes comportant l'un ou l'autre de ces logos seront apposées durant cette expérimentation portant sur 1 300 produits référencés. Le budget correspondant s'élève à 2,25 millions d'euros, dont 1 million d'euros de fonds publics fournis par la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et la Direction Générale de la Santé, le solde provenant d'entreprises du secteur privé participant à l'opération.

Les données rassemblées durant l'expérimentation feront l'objet, au début de l'année 2017, d'une analyse scientifique. Puis, sur la base de cette dernière, il appartiendra ensuite aux pouvoirs publics d'en tirer les enseignements sur le plan normatif. Cette démarche pourrait prendre la forme d'une disposition réglementaire - un arrêté - procédant à un choix entre les logos testés à l'automne 2016.

---

<sup>1</sup> Audition du professeur Benoît Vallet, le 29 novembre 2016.

L'intérêt suscité par l'expérimentation française s'explique par l'amélioration recherchée par rapport aux dispositifs existants dans d'autres pays de l'Union européenne.

La principale référence étrangère est le système des « trois couleurs » (ou « *traffic lights* » en langue anglaise), utilisé en Grande-Bretagne depuis 2006. Ce dispositif, précédemment décrit, n'est d'ailleurs pas obligatoire, mais uniquement volontaire pour l'industrie agroalimentaire. Son usage apparaît toutefois largement répandu, puisque l'on estime à 60 % la proportion des aliments vendus comportant ce logo au Royaume-Uni.



Les autres modèles sont fondés sur une approche binaire, sensiblement éloignée des logos expérimentés en France à l'automne 2016.

Ainsi, aux Pays-Bas, les pouvoirs publics ont introduit un système désigné sous le terme de « coche ». L'analyse du produit commercialisé porte sur les acides gras saturés, les graisses trans, les sucres ajoutés, le sel et les fibres, que l'on compare aux résultats obtenus pour les équivalents de la même gamme. Une coche verte désigne le choix le plus sain parmi les produits de base. Il en va de même, dans la catégorie snack, soupes préparées et condiments, pour la coche bleue reproduite ci-dessous.



Les pays scandinaves utilisent un logo analogue désigné sous les termes de « serrure nordique », ou « Nordic Keyhole » en anglais. Lancé en Suède en 1989, son usage s'est ensuite développé au Danemark, en Islande et

en Norvège. Le principe est équivalent au dispositif néerlandais. Le logo imprimé sur les emballages prend la forme d'une serrure verte.



## ***B. L'AMÉLIORATION DE L'ÉTIQUETAGE DES PLATS CUISINÉS***

### **1. L'aboutissement de revendications convergentes provenant à la fois des consommateurs et des exploitants agricoles**

- **Le contexte : la nécessité de tirer les enseignements du « scandale de la viande de cheval », survenu en 2013**

L'initiative française, à laquelle la Commission européenne a donné son accord, vise à tirer les conséquences des événements ayant suscité l'émoi de l'opinion publique en janvier 2013. De la viande de cheval avait été découverte, grâce d'ailleurs à l'étiquetage, dans de nombreux plats surgelés officiellement à base de bœuf.

On retiendra également l'ampleur (européenne) de cette fraude faisant passer de la viande de cheval pour de la viande de bœuf par falsification de l'étiquetage des lots de viande. Au total, environ 4,5 millions de plats préparés auraient été concernés. L'affaire avait initialement été révélée au Royaume-Uni, avant de connaître de nombreux rebondissements en France, tout d'abord avec des lasagnes de la marque Findus contenant 100 % de viande de cheval, ensuite avec des produits de nombreuses autres marques du secteur agroalimentaire. Le motif de cette fraude était essentiellement économique, la viande de cheval étant moins chère à l'achat pour les fournisseurs et les fabricants que la viande bovine. La réputation de l'ensemble de la chaîne du commerce alimentaire européen avait été entachée par les agissements de certains abattoirs, intermédiaires, négociants et transformateurs.

En définitive, cette fraude<sup>1</sup> a illustré l'insuffisance des contrôles en matière de traçabilité de la viande transformée, ainsi que de l'information des consommateurs.

- **Présentation de l'expérimentation menée en France**

Le **décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 prévoit** l'étiquetage de l'origine des viandes et du lait. Ces dispositions constituent **une première en Europe** pour les denrées alimentaires préemballées. Cette obligation **s'appliquera aux plats contenant une certaine proportion de viande (bovine, porcine, ovine, caprine et volailles) et de produits laitiers (lait, crème de lait, beurre, babeurre, pâtes à tartiner, yoghourt, lactosérum, fromages).**

En résumé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2018, devront figurer sur les emballages :

- **l'origine du lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers.** Plus précisément, devront être apposés sur ces produits le **pays de collecte** ainsi que le **pays de conditionnement ou de transformation** ;

- **l'origine des viandes utilisées comme ingrédient dans les produits transformés.** La précision d'origine du produit s'appliquera au **pays de naissance, d'élevage et d'abattage des animaux.**

Seuls les produits contenant une certaine quantité de viande ou de lait seront concernés par ce nouvel étiquetage. Ces **seuils** ont été fixés à 8 % pour la viande et à 50 % pour le lait par un arrêté interministériel en date du 28 septembre 2016.

En revanche, l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées bénéficiant d'une **appellation d'origine** (au sens du règlement UE n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012) ainsi que de celles issues de la **production biologique** (au sens du règlement CE n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007) n'est **pas soumis** aux dispositions dudit décret.

Les distributeurs ont jusqu'au 31 mars 2017 pour écouler les stocks de plats préparés ne mentionnant pas l'origine des viandes et du lait qu'ils contiennent. Au terme de l'expérimentation, un rapport d'évaluation sera transmis à la Commission européenne sur la base duquel pourrait être envisagée la pérennisation du dispositif.

Pour mémoire, la mention de l'origine **n'était jusqu'à présent exigée que pour les viandes non transformées** (bovines, porcines, ovines, caprines et volailles). En dehors de ces dernières, le règlement-cadre CE n° 1169/2011 sur l'étiquetage des denrées alimentaires prévoyait déjà l'obligation d'indiquer l'origine ou la provenance d'une denrée alimentaire lorsque

---

<sup>1</sup> Il convient de souligner l'importance des contrôles (3 800 par an) réalisés par les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour s'assurer du respect des obligations en matière d'étiquetage.

l'absence de cette information est susceptible d'induire le consommateur en erreur sur l'origine réelle du produit.

En définitive, il s'agit, en matière de santé publique, d'un **progrès réel** pour le consommateur, qui bénéficiera ainsi d'une bien meilleure transparence des produits achetés. Néanmoins, cette avancée connaît aussi **certaines limites**. En effet, le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 prévoit des **dérogations**. Il s'agit de la possibilité d'apposer les **mentions « Origine : UE »** ou **« Origine : Hors UE »**, dès lors que chacune des étapes (naissance, élevage, abattage) a lieu dans un ou plusieurs pays de l'Union européenne ou dans un ou plusieurs pays tiers. De telles **mentions génériques** ne permettent pas une information précise du consommateur.

**L'origine française des produits :  
les labels « Made in France » et « Origine France Garantie »  
(source : economie.gouv.fr ; extrait du portail Internet  
du ministère de l'Économie et des Finances)**

*« Fabriqué en France », « Produit Français », « Conçu en France », « Produit en Bretagne » « Designed in Paris »... Les indications de produits d'origine française sont nombreuses. Entreprises, consommateurs, comment s'y retrouver ?*

(...)

*« Bien qu'il n'y ait pas de définition juridique au sens strict de la notion du « made in France », certains produits doivent obligatoirement indiquer leur origine. Tel est le cas de la viande bovine, des fruits et légumes, des poissons de mer et d'eau douce, par exemple. En revanche, pour les autres produits, une entreprise décidant d'indiquer son origine doit se conformer au principe d'origine non préférentielle appliquée par la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur le marché intérieur lors de la commercialisation.*

*Les règles communautaires d'origine non préférentielle sont édictées par les articles 22 à 26 du Code des douanes communautaire (CDC), notamment les articles 23 et 24. L'article 24 de ce code dispose qu'une marchandise pour laquelle sont intervenus deux ou plusieurs pays dans sa production est originaire du pays où a eu lieu la dernière transformation substantielle ayant abouti à la fabrication d'un produit nouveau ou représentant un stade de fabrication important.*

*Cette transformation substantielle du produit peut se traduire, par exemple, par :*

- une ouvroison spécifique (tissus) ;*
- un changement de la position tarifaire du produit ;*
- un critère de valeur ajoutée (par exemple, un certain % du prix du produit en sortie d'usine) ;*
- et parfois la combinaison d'une ouvroison spécifique avec un critère de valeur ajoutée.*

*Ainsi, par exemple, une chemise confectionnée en France à partir de tissu chinois pourra revendiquer l'origine française.*

***Le label « made in France » : plusieurs degrés d'exigence***

*Certains professionnels estiment que la règle d'origine non préférentielle est insuffisante. C'est pourquoi ceux-ci se sont regroupés autour de labels aux exigences plus ou moins contraignantes. Ainsi la fiabilité de l'origine française de ces produits peut-elle aller des simples allégations commerciales contrôlables par les pouvoirs publics jusqu'à la certification par des organismes indépendants accrédités. Voici quelques exemples.*

*Les producteurs sont en droit d'apposer des logos sur leurs produits, mais il peut alors s'agir de simples allégations déclaratives si les producteurs ne s'en tiennent pas à un cahier de charges précis. De même, les indications « designed in » ou « conçu en » ne signifient pas à elles seules que le produit concerné soit fabriqué en France.*

*Dans d'autres cas, des professionnels ou des structures privées ont pris l'initiative de concevoir et de délivrer des « labels » aux entreprises désireuses de faire valoir l'origine française de leur production. Elles peuvent les utiliser sous réserve de respecter un cahier de charges et d'accepter, à ce titre, des mesures de contrôle périodiques de leur production. Selon les cas, le label va s'appliquer à un seul produit, à une gamme de produits ou à l'entreprise elle-même.*

***Le label Origine France Garantie***

***Le label Origine France Garantie est le label garantissant le plus haut degré d'exigence de l'origine française de tout type de produit, et se distingue des simples allégations commerciales éventuellement contrôlables.***

*Les deux principaux critères nécessaires à l'obtention du label sont :*

- ***50 % du prix unitaire de revient doit être acquis en France, excepté les dépenses de marketing qui, trop importantes, nuiraient à la vocation première du label visant à favoriser le maintien d'emplois industriels sur le territoire ;***

- ***le produit doit acquérir ses « caractéristiques essentielles » en France. Celles-ci sont définies par un collège sectoriel d'experts. Par ailleurs, en fonction du type de produit, d'autres critères peuvent être retenus.***

*Enfin, au-delà, de l'adhésion, un audit annuel de certification réalisé par un tiers agréé est obligatoire. »*

Source : portail Internet du ministère de l'économie et des finances

## **2. L'expérimentation française, facteur déclencheur d'initiatives similaires en Europe**

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, avait saisi, le 11 mars 2016, la Commission européenne dudit projet de décret après avoir constaté que les travaux européens dans ce domaine étaient à l'arrêt, en raison du coût et de la complexité supposés des mesures. En réponse, au terme du délai de trois mois suivant cette procédure de notification, le commissaire européen à la santé et la sécurité alimentaire

---

M. Vytenis Andriukaïtis, avait indiqué dans un courrier adressé aux autorités françaises ne pas s'opposer au lancement de cette initiative.

**Depuis lors, il semble que le « feu vert » du commissaire européen à la santé et la sécurité alimentaire suscite désormais des réticences de la part de la Direction générale de la concurrence.**

En effet, l'expérience menée en France en matière d'étiquetage des produits cuisinés n'est pas restée isolée. Elle constitue un **précédent** qui pourrait aboutir au développement d'**initiatives analogues** dans de nombreux autres pays de l'Union. Cela est **déjà** le cas en **Lituanie**, en **Italie** et au **Portugal**. Il pourrait en aller de même en Roumanie, en Grèce, en Finlande et en Espagne, faisant craindre à certains que n'ait été ouverte une « boîte de Pandore ».

Ces **réticences** sont de nature à la fois **économique**, en raison du **coût de la mise en conformité et des contrôles**, ainsi que **juridique**, sous l'angle de dispositions perçues comme **protectionnistes** et, par là même, difficilement justifiables. **Elles font écho à des préoccupations exprimées par les intérêts agroalimentaires français eux-mêmes.**

Il est vrai que si l'initiative française répond à une revendication ancienne des associations de consommateurs, nos **producteurs ne s'y sont ralliés que récemment**, à la faveur de la crise de l'élevage, **afin d'encourager l'achat de viande produite en France.**

D'un point de vue français, le **risque d'un morcellement du marché intérieur, néfaste à nos propres exportations**, ne peut être écarté en cas de généralisation d'initiatives nationales disparates.

Et, **s'agissant même de notre seul marché national**, il convient également d'apprécier le risque d'une **pénalisation des seuls agriculteurs et industriels français par des obligations supplémentaires non opposables à leurs concurrents**. En effet, le décret prévoit expressément que les produits importés d'un État membre ou d'un État tiers ne figurent pas dans son champ d'application.

On retrouverait ici, paradoxalement, un résultat analogue à celui du phénomène de « surtransposition » des directives européennes, dont il est si souvent fait état pour le regretter.

*In fine*, l'éventuelle **pérennisation du dispositif français** d'étiquetage des plats cuisinés **nécessiterait** donc une **harmonisation européenne.**

Interrogée par votre rapporteur lors de son audition au Sénat du 1<sup>er</sup> décembre 2016<sup>1</sup>, Mme Margrethe Vestager, commissaire européen à la

---

<sup>1</sup> *Audition conjointe des commissions des finances, de la culture, de l'éducation et de la communication, ainsi que des affaires européennes. Question de Mme Pascale Gruny. Lien vers le compte rendu du 1<sup>er</sup> décembre 2016, Mme Margrethe Vestager, commissaire européen à la concurrence : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161128/europ.html#toc5>*

concurrence, a indiqué qu'il conviendra, au terme du délai de deux années que durera l'expérimentation menée en France, d'établir un bilan : cela supposera de procéder à un arbitrage entre la revendication des consommateurs consistant à mieux identifier l'origine des produits qu'ils achètent, et le respect des principes fondant le marché unique.

---

### III. LES ACTIONS À MENER POUR RÉDUIRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

#### A. PRIORITÉ DÉSORMAIS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION NATIONALE, RÉCEMMENT ADOPTÉE EN FRANCE

##### 1. Une volonté politique forte et unanime

En juin 2013, la France s'était engagée, dans le cadre du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, à réduire de moitié ce gaspillage, à l'horizon 2025, par une combinaison de mesures concrètes, notamment dans les collectivités publiques, d'engagements des acteurs économiques et sociaux et d'actions de sensibilisation de l'opinion publique<sup>1</sup>.

Ce travail a d'ailleurs logiquement commencé par l'élaboration d'une définition du gaspillage alimentaire : *« toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée, dégradée, constitue le gaspillage alimentaire »*.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a ensuite permis l'adoption de plusieurs mesures législatives de lutte contre le gaspillage alimentaire. C'est ainsi que les compétences de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), prévues à l'article L. 131-3 du code de l'environnement, ont été complétées par la *« prévention de la production de déchets, dont la lutte contre le gaspillage alimentaire »*. S'y ajoutaient les dispositions de l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement invitant l'État et ses établissements publics, de même que les collectivités territoriales, à mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective.

La loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (dite « loi Garot » adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale et le Sénat) a ensuite donné une impulsion supplémentaire à cette politique publique. Figure désormais dans le code de l'environnement une hiérarchie de la lutte contre le gaspillage alimentaire, avec par ordre de priorité : la prévention du gaspillage, l'utilisation des invendus par le don ou la transformation, la valorisation destinée à l'alimentation animale, l'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture, ou la valorisation énergétique par méthanisation. La nouvelle loi interdit également la javellisation des invendus encore propres à la consommation. Elle formalise les pratiques de don existantes en imposant la conclusion d'une convention entre le distributeur et le(s) organisation(s) caritative(s).

---

<sup>1</sup> Notre commission des affaires européennes, sur le rapport de notre ancienne collègue Bernadette Bourzai, avait adopté une résolution européenne relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, devenue résolution du Sénat le 5 juillet 2013.

Enfin, le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire de 2013 fait l'objet actuellement de réflexions préalables à un prochain approfondissement de ses dispositions.

## **2. L'approfondissement des efforts déjà engagés suppose une mobilisation de l'ensemble de la société française**

Pour être pleinement efficace, la mise en œuvre des dispositions législatives adoptées au cours des dernières années nécessite la mobilisation de tous, c'est-à-dire aussi bien des industriels, des distributeurs, des collectivités publiques, des structures associatives que des consommateurs.

Il existe encore, à l'évidence, d'importantes marges de progrès puisque la majorité du gaspillage alimentaire n'est pas imputable à l'industrie agroalimentaire ou à la distribution. C'est le consommateur qui, le plus souvent, jette préventivement des aliments encore consommables. Il convient donc d'agir au niveau des comportements individuels.

Cette action suppose un renforcement de l'éducation aux bonnes pratiques alimentaires dès le plus jeune âge, dans le cadre notamment de l'Éducation nationale, ainsi que des campagnes d'informations régulières à destination du grand public.

Les auditions réalisées par vos rapporteurs ont également mis en lumière les effets négatifs d'une mauvaise compréhension, par une large partie des consommateurs français, de la différence entre les mentions « à consommer de préférence avant... » et « à consommer jusqu'au... »<sup>1</sup>.

**En effet, les dates limites de consommation sont des dates théoriques qui ne correspondent pas toujours à l'état de dégradation du produit.** S'il apparaît important de les respecter pour les produits laitiers, la viande, le poisson ou les œufs, il n'en va pas de façon aussi stricte pour bon nombre d'autres produits vendus.

Pour mémoire, la **mention « à consommer de préférence »**, n'est qu'une date indicative à partir de laquelle les produits peuvent changer de goût ou d'aspect, tout en restant sans danger pour la santé. En revanche, il faut respecter **la mention « à consommer jusqu'au »** appelée **DLC**.

Par ailleurs, le **recours au « suremballage »** consistant à ajouter un emballage recouvrant totalement ou partiellement un produit afin d'en faciliter l'identification visuelle, **suscite de vives réserves**. Il en va ainsi, trop souvent, pour les fruits et légumes. Ce système permet éventuellement d'étendre la date limite de péremption, mais au prix de déchets supplémentaires inutiles.

---

<sup>1</sup> Il serait également utile de faire figurer d'autres informations quant au nombre de jours de consommation après ouverture, ainsi que celles - à rédiger en des termes simples - destinées aux personnes diabétiques, ou astreintes à respecter des régimes sans sel.

---

La recherche d'une plus grande efficacité dans la lutte contre le gaspillage alimentaire conduit également à **encourager les recherches scientifiques menées dans des domaines potentiellement prometteurs à moyen et long termes**, comme les « puces intelligentes » ou les « emballages innovants ».

- **Les « emballages innovants »**

Le site Internet du ministère de l'agriculture précise que : *« l'objectif (des emballages innovants) est de développer à la fois des technologies de production d'emballages et des emballages répondant à des problématiques variées : toujours plus sûrs, plus pratiques, plus attrayants, plus compacts, plus nomades, résistants aux micro-ondes, demain plus actifs comme un élément à part entière du procédé, plus intelligents, plus biodégradables, plus recyclables et à base de produits recyclés. »*

Plus précisément, satisfaire à ces objectifs nécessiterait de :

- limiter les empreintes carbone et eau des emballages ;
- maximiser les ressources renouvelables dans la production des emballages, ou développer des matériaux à faible impact environnemental ;
- favoriser l'utilisation des matériaux recyclés ;
- développer des systèmes de tri automatisés de façon à favoriser les filières de recyclage ;
- proposer de nouvelles fonctions intégrées à l'emballage afin de permettre aux consommateurs de mieux utiliser les produits (conseils de conservation, de préparation, recettes, systèmes vocaux pour les malvoyants...) ;
- développer des technologies d'identification et d'authentification pour lutter contre la contrefaçon, apporter des informations de traçabilité sur les matériaux ;
- utiliser à terme les nouvelles technologies de l'information (NTIC) comme interface avec le consommateur, en s'appuyant par exemple sur la lecture d'une application d'un téléphone mobile incluant un ordinateur de poche (ou « smartphone » en anglais).

- **La piste de réflexion du remplacement des dates de péremption par des « puces intelligentes » pour limiter le gaspillage alimentaire.**

En Allemagne et aux Pays-Bas, les pouvoirs publics ont engagé, en 2016, une réflexion destinée à remplacer, à l'avenir, les dates de péremption inscrites sur les emballages par des informations plus scientifiques.

En effet, dans un souci de sécurité juridique, l'industrie agroalimentaire a tendance à faire apparaître des délais plus courts qu'elle ne pourrait le faire en réalité, ce qui conduit les consommateurs à jeter (inutilement) de nombreux produits considérés comme périmés.

Le principe de ces « puces intelligentes » est simple : un gel contenant des micro-organismes sélectionnés en fonction du produit à tracer, est emprisonné dans une étiquette qui vire du vert au rouge si le produit n'est plus frais. Le code-barres devient alors opaque et n'est donc plus lisible au passage à la caisse.

Le ministère (fédéral) de l'agriculture allemand a annoncé 10 millions d'euros d'investissements sur un horizon à trois ans pour avancer sur cette technologie.

Il serait intéressant qu'en France, aussi, la faisabilité de cette piste de réflexion fasse l'objet d'études approfondies.

Interrogé d'une façon générale sur les travaux innovants lors de son audition par vos rapporteurs, le professeur Benoît Vallet, directeur général de la Santé, a indiqué que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pourrait sans doute utilement compléter ses travaux, en évaluant l'importance des gaspillages alimentaires domestiques imputables aux consommateurs, du fait des dates limites de consommation<sup>1</sup>.

## **B. LA NÉCESSITÉ DE TROUVER UN RELAIS AU NIVEAU EUROPÉEN**

### **1. Une prise de conscience relativement récente**

Le Parlement européen a adopté une résolution, le 19 janvier 2012, intitulée « *Éviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne* ».

À cette première résolution s'en est ajoutée une seconde, le 9 juillet 2015, consacrée à « *l'utilisation efficace des ressources vers une économie circulaire* ».

Il convient de souligner qu'un amendement a été adopté à cette occasion, à l'initiative de la députée française Mme Angélique Delahaye, visant à promouvoir, au niveau des États membres, la mise en place de conventions entre les grandes surfaces et les associations d'aide alimentaire, afin que ces dernières puissent bénéficier des invendus.

Ces résolutions revêtent une portée symbolique importante et témoignent d'une réelle prise de conscience politique. Pour autant, l'amélioration de la lutte contre le gaspillage alimentaire au niveau européen nécessitera, sur le plan opérationnel, l'adoption d'une définition commune, d'indicateurs communs et de méthodes communes.

---

<sup>1</sup> L'ADEME a déjà réalisé une étude, publiée en mai 2016, sur le gaspillage alimentaire intitulée « *Pertes et gaspillages alimentaires : l'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire* ».

---

## 2. Viser une meilleure adéquation des moyens aux ambitions

En France et en Europe, le sujet du gaspillage alimentaire a donné lieu récemment à des initiatives visant à en réduire l'impact. Les objectifs sont volontiers très ambitieux.

Le site Internet de la Commission européenne en souligne l'enjeu en ces termes : « *Le gaspillage alimentaire est un problème très préoccupant en Europe. Il est estimé qu'environ 100 millions de tonnes d'aliments sont gaspillés chaque année dans l'UE. Des aliments sont perdus ou gaspillés tout au long de la chaîne alimentaire : dans les exploitations agricoles, dans les installations de transformation et de fabrication, dans les magasins, dans les restaurants et à domicile. Hormis les incidences qu'il a sur l'économie et l'environnement, le gaspillage alimentaire comporte également un volet social important : le don de surplus alimentaires devrait être facilité, pour que les personnes qui en ont le plus besoin puissent avoir accès à des aliments sûrs et comestibles.* »

Il existe encore un écart significatif entre les objectifs recherchés et les actions menées à bien dans les États membres.

**Le volet « lutte contre le gaspillage alimentaire » du prochain « paquet législatif » relatif à l'économie circulaire représente néanmoins un important progrès, suivant une logique complémentaire de celle de l'étiquetage alimentaire et nutritionnel des produits. Les nouvelles mesures envisagées visent à :**

– « *établir une méthodologie européenne commune pour mesurer le gaspillage alimentaire et définir des indicateurs pertinents ;*

– *créer une plateforme rassemblant les États membres et tous les acteurs de la chaîne alimentaire afin d'aider à définir les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable en matière de gaspillage alimentaire et d'échanger les bonnes pratiques et les résultats obtenus ;*

– *prendre des mesures pour clarifier la législation de l'UE relative aux déchets, aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux et faciliter les dons de denrées alimentaires ainsi que l'utilisation sûre d'anciennes denrées alimentaires et de sous-produits dans la production d'aliments pour animaux ;*

– *examiner les moyens d'améliorer l'utilisation, par les acteurs de la chaîne alimentaire, de la date de consommation et sa compréhension par les consommateurs, notamment la mention « à consommer de préférence avant le... ». »*

Les objectifs affichés illustrent, en creux, le chemin qu'il reste à parcourir : la lutte contre le gaspillage alimentaire ne recouvre encore, au niveau européen, qu'une portée limitée sur le plan opérationnel.



---

#### IV. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

La proposition de résolution européenne formule un **ensemble de recommandations**, que l'on pourrait regrouper autour de deux orientations complémentaires : le soutien aux initiatives françaises tendant à améliorer les modalités d'étiquetage et, par là même, de lutter également contre le gaspillage alimentaire, d'une part, la nécessité de compléter ces démarches nationales par une nouvelle impulsion au niveau européen, d'autre part.

##### A. LE SOUTIEN AUX INITIATIVES FRANÇAISES TENDANT À AMÉLIORER LES MODALITÉS D'ÉTIQUETAGE ET DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

La présente résolution souligne, en particulier, la nécessité d'améliorer l'information nutritionnelle.

De fait, le règlement « INCO » a certes introduit l'obligation de porter à la connaissance des consommateurs six rubriques d'informations utiles – sur les quantités de lipides, d'acides gras saturés, de glucides, de sucres, de protéines et de sel – auxquelles s'ajoutent celle sur la valeur énergétique exprimée à la fois en kilojoules (kJ) et en kilocalories (kcal) pour 100 g ou 100 ml. Pour autant, ces éléments ne sont pas nécessairement les plus pertinents pour les consommateurs français, au regard de leurs habitudes de consommation.

Plus précisément, il convient assurément de « *promouvoir (...) une information synthétique et compréhensible par tous les consommateurs* ». Les quatre logos faisant l'objet de l'expérimentation menée à l'automne 2016 ont été spécifiquement conçus en fonction de cet objectif, afin d'éviter, comme l'exprime un adage couramment employé par les professionnels de la communication, le risque que « trop d'informations ne tue l'information ».

La proposition de résolution se félicite également que soit conduite la seconde expérimentation française en matière d'étiquetage des plats cuisinés et ce, avec l'assentiment de la Commission européenne. Faute de recul suffisant, puisque cette expérimentation ne commencera que le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le texte propose simplement, à ce stade, « *d'approuve(r) la démarche qui consistera à évaluer in fine les effets de ce dispositif avant d'envisager les modalités de sa pérennisation* ».

Elle rappelle également, dans ses considérants, que « *les progrès réalisés en matière d'étiquetage permettent non seulement d'améliorer l'information des consommateurs, mais également de renforcer l'efficacité de la politique de santé publique* ». Au total, ces deux expérimentations en matière d'étiquetage « *contribue(nt), par là même, efficacement à l'objectif d'assurer un haut niveau de sécurité alimentaire et sanitaire dans l'ensemble de l'Union européenne* ».

Deux autres considérants de la proposition de résolution font valoir la « *priorité politique et sociale* » conjuguée à « *l'exigence morale* » de réduire le gaspillage alimentaire, ce qui suppose la « *mobilisation (...) des pouvoirs publics, des industriels, des distributeurs, des collectivités territoriales, des structures associatives et des consommateurs* ». Atteindre cet objectif nécessite de modifier en profondeur les habitudes de consommation de nos concitoyens. Il s'agit naturellement d'une œuvre de longue haleine, dont les effets ne seront perceptibles que sur un horizon à moyen et long terme.

La proposition de résolution appelle donc « *de ses vœux un renforcement de l'éducation aux bonnes pratiques alimentaires dès le plus jeune âge, dans le cadre notamment de l'Éducation nationale, ainsi que par des campagnes d'informations régulières à destination du grand public* ».

Enfin, il est proposé d'approfondir les pistes d'avenir que pourraient représenter les « *puces intelligentes* », ou les « *emballages innovants* ». Le projet de résolution suggère ainsi « *d'encourage(r) le développement de réflexions approfondies et d'études scientifiques dans (ces) nouveaux domaines potentiellement prometteurs* ». Cela supposerait, comme l'avait avancé lors de son audition le professeur Benoît Vallet, directeur général de la Santé, que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), complète ses travaux, en évaluant l'importance des gaspillages alimentaires domestiques imputables aux consommateurs du fait des dates limites de consommation.

#### **B. L'APPEL EN FAVEUR D'UNE IMPULSION AU NIVEAU EUROPÉEN VENANT COMPLÉTER LES ACTIONS MENÉES EN FRANCE**

Les efforts réalisés en France dans le domaine de l'étiquetage alimentaire et nutritionnel, ainsi que pour lutter contre le gaspillage alimentaire, ne sauraient se concevoir isolément de ceux de l'Union européenne et de ceux des autres États membres.

La proposition de résolution se félicite ainsi « *du consentement de la Commission européenne à l'expérimentation qui sera menée en France durant deux années à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 (sur la base du décret n° 2016-1137 du 19 août 2016) quant à l'étiquetage de l'origine des viandes et du lait dans les plats cuisinés* ». De la même façon, vos rapporteurs apprécient que le suivi de l'expérimentation conduite, en cet automne 2016, dans le domaine de l'étiquetage nutritionnel donne lieu à un retour d'informations des services de la Commission européenne.

La proposition de résolution souligne, dans l'un de ses considérants, « *que l'ensemble des efforts menés au niveau national, en France, doit s'appuyer sur des actions convergentes au niveau de l'Union européenne* ». Cela impliquerait, tout à la fois, d'encourager la prise de conscience – aujourd'hui à naissante – de ces enjeux au niveau de la Commission et du Parlement européen, afin, « *par ricochet* », d'enclencher une dynamique dans chacun des États membres.

---

La proposition de résolution observe, dans un autre de ses considérants, que « *l'amélioration de l'étiquetage contribue (...) efficacement à l'objectif d'assurer un haut niveau de sécurité alimentaire et sanitaire dans l'ensemble de l'Union européenne* ». Elle souligne également « *l'acquis que représente, au terme d'un long travail de préparation, tant pour les consommateurs que pour les entreprises, la mise en œuvre, du règlement dit « INCO » n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires* ».

Compte tenu de l'ampleur du travail d'élaboration et de mise en œuvre de cet « édifice réglementaire », qui s'est étalé sur plus de sept années, l'orientation privilégiée par vos rapporteurs consiste à veiller à en préserver la cohérence pour l'avenir.

Enfin, la proposition de résolution « *exprime son attachement à l'unité du marché intérieur, ce qui implique une harmonisation « par le haut » des efforts nationaux tendant à améliorer les modalités d'étiquetage.* »

\*

En définitive, par leur initiative, vos rapporteurs souhaitent pouvoir utilement contribuer à l'information du Sénat en exposant les différentes dimensions du sujet de l'étiquetage alimentaire.

La question, il est vrai très vaste et à bien des égards fort technique, est généralement abordée dans le débat public, successivement, sous l'angle d'une seule de ses facettes à la fois - l'étiquetage alimentaire, ou nutritionnel, de l'origine des produits, le dossier des plats cuisinés, le lien avec la lutte contre le gaspillage alimentaire, voire le « made in France » - mais rarement dans une perspective globale.

Les problématiques de santé publique, à commencer par la lutte contre l'obésité qui toucherait jusqu'à 17 % de nos concitoyens adultes, de même que l'impératif de réduire le gaspillage alimentaire font l'objet d'appréciations consensuelles. Il en va de même pour la plupart des très nombreuses dispositions techniques du règlement « INCO » qui, en tant que telles, n'appellent pas de commentaire particulier.

En revanche, d'autres facettes de la question de l'étiquetage ont pu susciter quelques controverses, à l'instar des critiques récemment formulées dans la presse<sup>1</sup> portant sur les logos nutritionnels proposés par l'industrie agroalimentaire ou la grande distribution. À l'heure où ces lignes sont écrites, l'expérimentation est encore en cours : vos rapporteurs se borneront donc à souligner que les données rassemblées feront l'objet d'une analyse scientifique rigoureuse au début de l'année 2017 et que les pouvoirs publics

---

<sup>1</sup> Voir, en particulier, l'article du quotidien *Le Monde* dans son édition du 5 octobre 2016 : « La difficile mise en place de l'étiquetage alimentaire ».

français auront ensuite toute latitude pour en tirer les enseignements qui s'imposent.

Le sujet de l'étiquetage de l'origine du lait et de la viande dans les plats cuisinés revêt lui aussi une forte charge symbolique suite au scandale dit de la « viande de cheval » survenu en 2013 dans plusieurs pays de l'Union européenne. Vos rapporteurs rappelleront, à ce titre, leur attachement à promouvoir la transparence que réclament les consommateurs, sans mésestimer pour autant la difficulté à lutter contre la fraude organisée que combattent les agents de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.

*In fine*, ce sujet nécessitera de procéder à un arbitrage entre le souhait légitime des consommateurs de connaître l'origine des produits qu'ils achètent, et l'inquiétude qui pourrait apparaître dans l'industrie agroalimentaire et la distribution françaises si l'on venait à leur imposer des obligations supplémentaires, dont seraient exonérés leurs concurrents de l'Union européenne. Le recul de deux années, dont nous disposerons à l'issue de l'expérimentation qui débutera le 1<sup>er</sup> janvier 2017, permettra d'établir un bilan éclairé sur cette question.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 15 décembre 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par Mmes Pascale Gruny et Patricia Schillinger, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Jean Bizet, président.** – Merci aux deux rapporteurs pour leur excellent travail. Nous aurons donc d'autres rendez-vous sur cette délicate question, pour faire le bilan des expérimentations.

Je suis ravi que ce sujet, qui avait soulevé des débats importants, retrouve un peu de la rationalité qui lui manquait.

**M. Claude Kern.** – Je félicite les rapporteurs pour cet excellent rapport, dont je partage les conclusions.

Deux questions seulement.

Tout d'abord : l'excès d'informations ne risque-t-il pas de tuer l'information ? J'ai peur que, devant l'abondance des éléments devant figurer sur les étiquettes – depuis la responsabilité élargie du producteur jusqu'au mode de tri –, l'adage ne se vérifie.

Ensuite : quelle sensibilisation faut-il mettre en place, par les industriels notamment, pour lancer la nécessaire campagne d'information accompagnant ces étiquetages ? Les consommateurs ne sauront pas interpréter les logos si on ne les leur explique pas. C'est un point très important, car il est fréquent que les produits de moindre qualité nutritionnelle soient achetés par des gens disposant d'un revenu faible, et dont le niveau social est relativement bas. Il est donc crucial de les sensibiliser à ces nouvelles informations.

**M. Michel Raison.** – Je veux à mon tour féliciter les deux rapporteurs pour leur excellent travail sur un sujet délicat.

L'étiquetage des produits est en effet sujet à polémiques. Tous les acteurs sont d'accord pour l'améliorer, mais s'opposent sur la méthode pour ce faire.

Dans ce dossier sensible, la sémantique a son importance. J'ai relevé quelques points dans le rapport qui méritent qu'on y revienne, afin d'éviter toute forme d'amalgames.

Je lis par exemple, à la page 14, qui traite de l'expérimentation des nouveaux logos : « *Par là même, il s'agit de permettre aux consommateurs d'identifier plus facilement les aliments bons pour leur santé* ». J'y vois un début de confusion. Les acides gras ne sont pas nécessairement mauvais pour la santé, un « Nutriscore » rouge non plus.

D'ailleurs, le terme même de « qualité nutritionnelle », certes utilisé partout, me pose problème car il comporte plutôt des indications sur la composition du produit.

Nous savons tous que manger un kilo de rillettes par repas est moins bon que manger un kilo de salade. Le vrai problème qui se pose est celui de la quantité ingérée.

En page 17, il ne me paraît pas possible de rapprocher le scandale de la viande de cheval de celui de la vache folle. De plus, le scandale de la viande de cheval ne provenait pas d'un problème d'étiquetage : c'était tout bonnement une escroquerie.

Le dossier de la vache folle est totalement différent, lui aussi. Il est aujourd'hui utilisé par les altermondialistes pour salir l'agriculture et le secteur agroalimentaire modernes.

Évitons les amalgames, donc, cela ne donnera que plus de force à la clarification de l'étiquetage des produits.

J'ai rencontré hier le professeur Serge Hercberg, président du programme national nutrition santé, qui est à l'origine du système des cinq couleurs, sur lequel il a beaucoup travaillé.

À mes yeux, ce système est fait pour comparer les produits d'une même famille. Pour comparer les pizzas entre elles, par exemple, il est efficace : certaines obtiennent la couleur verte – il paraît que c'est possible ! – d'autres la rouge. Cela se complique quand il s'agit de comparer des produits de familles différentes.

Pour ma part, je préférerais un système comportant des indications sur la quantité qu'il est recommandé de manger. Il paraît que ce n'est pas bien, car c'est aussi le système que veulent les industriels...

Nous verrons bien ce que donnent les expérimentations prévues, et dont nous tirerons le bilan.

Un point sur lequel a insisté le professeur Hercberg me semble très important : en tout état de cause, il ne faut pas laisser croire que l'étiquetage seul permettra de résoudre le problème de l'obésité dans notre pays. Ce n'est qu'un des petits outils d'une lutte globale.

La proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique, déposée par André Gattolin, que nous avons examinée en deuxième lecture récemment, me semble plus efficace.

La lutte contre l'obésité commence par l'éducation ; elle commence à l'école, où des efforts sont par exemple à faire dans les cantines scolaires.

Le vrai problème, c'est celui de l'équilibre alimentaire. Vous pouvez être certains qu'un enfant continuera de manger des chips, même si leur emballage comporte une étiquette rouge, en regardant la télévision et les

---

spots publicitaires sur des barres chocolatées, tant qu'il n'aura pas été sensibilisé à cette question !

L'étiquetage n'est donc qu'un outil.

Il est vrai qu'il n'est pas facile, aujourd'hui, de lire les informations sur certains produits. Il faut donc des logos plus pédagogiques, en expliquant bien la différence qui existe entre les informations sur les ingrédients qui entrent dans la composition du produit – sur ce point, les règles actuelles me semblent bien faites – et l'étiquetage qui pourrait apparaître sur le devant du paquet et portant sur la qualité nutritionnelle du produit.

Une dernière remarque, pour finir.

Je lis, page 18, que les denrées alimentaires préemballées bénéficiant d'une appellation d'origine seront exonérées des règles du décret sur l'étiquetage de l'origine des viandes et du lait. C'est tout à fait normal : un produit bénéficiant d'une appellation d'origine subit un cahier des charges rigoureux.

Or je constate, à mon étonnement, que cette exonération concernera aussi les denrées issues de la production biologique. Il s'agit seulement d'un mode de production : on ne sait pas exactement d'où vient la denrée alimentaire.

**M. René Danesi.** – Je ne pense pas que le risque vienne d'un surcroît d'informations. Il y a suffisamment d'autres risques à considérer avant de s'en inquiéter !

Le premier risque, à mon sens, provient d'une information qui a pour but de vendre davantage et donc de jeter davantage. Je pense à la fameuse « date limite d'utilisation optimale », qui joue sur le fait que le consommateur ne fera pas la différence avec la date limite de consommation. C'est une information vraiment nuisible. On peut en trouver d'autres équivalentes.

Un autre risque, à mon sens, est celui d'une information trop complexe, marquée par une multiplicité de logos et de signes. Dans ce cas, seul le consommateur averti peut s'en sortir. L'information, en somme, devient inutile. On obtient même l'effet inverse à celui qui était recherché. C'est un écueil qu'il faut à tout prix éviter.

Dernier risque : l'information inspirée par une idéologie, qu'il s'agisse de l'altermondialisme ou de l'hygiénisme, par exemple, et qui se traduit souvent par une volonté de prendre en main la vie des gens. L'information doit rester une information : chacun est ensuite libre d'en tirer les conclusions. Il ne s'agit pas de dire aux consommateurs ce qu'ils doivent ou non acheter. C'est une atteinte à liberté, et je ne suis pas sûr que ce soit efficace.

Dans les années à venir, nous attacherons de plus en plus d'importance à l'information sur les produits, mais je rappelle tout de même une chose : les problèmes les plus graves que nous ayons connus ne sont pas venus de l'étiquetage.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je veux saluer à mon tour la grande qualité du rapport, dont les conclusions sont très claires et très directes.

Je centrerai mon propos sur l'importance que revêt, pour moi, la lisibilité de l'étiquetage. Le rapport mentionne les nouveaux logos, qui ajoutent des informations supplémentaires pour le consommateur. Tout cela est très bien, mais je tiens à dire une chose : nous voyons fleurir, depuis quelques années, les étiquettes les plus innovantes. Résultat : on ne lit plus rien. Il y a quelques années, on pouvait facilement voir sur l'opercule la date de fabrication et la date limite de consommation. Aujourd'hui, les trouver est un vrai jeu de piste.

Je tiens aussi à dire que, pour une personne en situation de handicap, visuel par exemple – c'est l'ancienne présidente de l'Association pour adultes et jeunes handicapés de l'Aude qui parle –, ces informations sont introuvables.

Il devrait y avoir, pour chaque type d'emballage, des normes précises relatives à la lisibilité des étiquettes, avec un emplacement prédéfini pour les deux dates que j'évoquai à l'instant, pour la composition, le nombre de calories, etc.

Par ailleurs, le rapport aborde la question du coût de l'étiquetage pour les producteurs. La somme m'a horrifiée !

Enfin, je tiens à dire que le département dont je suis l'élue a été fortement touché par le scandale de la viande de cheval évoqué dans le rapport. Cela s'est passé à quelques kilomètres de chez moi. Ce scandale a plombé pendant longtemps l'activité de ce secteur, malgré tous les efforts du fondateur de l'entreprise concernée pour redorer son image.

**Mme Patricia Schillinger.** – Je vais tenter de répondre à la plupart des questions et remarques.

Oui, monsieur Kern, nous avons vu l'Association nationale des industries alimentaires à propos de la nécessaire sensibilisation des consommateurs. Il nous a semblé que les industriels étaient d'accord pour aller dans ce sens.

Il faut bien sûr un étiquetage clair et lisible. Pensons par exemple à une personne malade, atteinte de diabète ou de cholestérol : il est crucial pour elle de trouver toutes les informations. Savez-vous qu'il y a du sucre dans un yaourt nature ? Or, aujourd'hui, cette information, pourtant cruciale pour une personne malade ou au régime, n'est pas mentionnée.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Raison : il faudrait un code couleur qui fasse comprendre que manger une pizza une fois par semaine va encore, mais tous les jours, non !

Notre rapport insiste sur la nécessaire réglementation européenne en la matière : un étiquetage franco-français ne servirait à rien. Bien sûr, cet étiquetage commun doit être disponible en français. Tout le monde ne maîtrise pas l'anglais.

**M. Michel Raison.** – Encore moins le chinois !

**Mme Patricia Schillinger.** – Nous avons rencontré les producteurs pour rédiger ce rapport : nous en avons eu de bons échos. Ils ont l'habitude des problématiques liées au nutritionnel. Ils joueront le jeu.

Monsieur Raison, je vous propose d'enlever du rapport la phrase de la page 14 que vous avez pointée : « *Par là même, il s'agit de permettre aux consommateurs d'identifier plus facilement les aliments bons pour leur santé* ».

M. Danesi a évoqué la question des dates limites de consommation. Je proposerai également la mention sur les produits alimentaires d'une date de consommation après ouverture. Jusqu'à quand consommer une bouteille de lait, un tube de mayonnaise, des sauces qui ont été ouverts ?

**M. Michel Raison.** – Cela existe déjà sur certains produits.

**Mme Patricia Schillinger.** – Nous devons agir pour que cette information figure sur tous les produits.

Je suis également d'accord avec Gisèle Jourda : il est fréquent de ne pas pouvoir lire la date limite de consommation sur un produit. Je demande donc un contrôle de l'étiquetage, mené par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la DGCCRF. Sans contrôle, l'étiquetage est inopérant.

Bien sûr, rien ne se fera sans l'Europe. Mais nous pouvons donner le ton, c'est important pour nos concitoyens. Nous constatons depuis quelques années une progression constante de l'obésité en France et dans l'Union européenne. Elle touche souvent les classes les plus démunies, qui consomment une alimentation de mauvaise qualité.

Je crois, moi aussi, aux campagnes d'information dans le milieu scolaire. Ce point figure d'ailleurs dans le texte de la résolution.

Pour ce qui est de la phrase relative au scandale de la viande de cheval, page 17, que vous avez mentionnée, monsieur Raison, nous allons trouver une autre rédaction.

**Mme Pascale Gruny.** – Je partage tout ce que vient de dire Patricia Schillinger.

Trop d'information tue l'information. Il faut donc un étiquetage clair et précis, mais aussi former à l'information : les enfants, bien sûr, dans les

écoles, mais aussi les personnes handicapées. C'est d'autant plus important que l'illettrisme est une réalité, en France.

La signification des logos n'est pas toujours évidente. Il ne faudrait pas que cela finisse par nuire à l'industrie agroalimentaire. Les personnes que nous avons rencontrées travaillent à trouver des solutions qui satisfassent tout le monde.

Quant au scandale de la viande de cheval, nous avons eu affaire à une fraude, qui aurait eu lieu quelle que soit l'étiquette sur l'emballage !

**M. Michel Raison.** – Je dirais même que c'est grâce à l'étiquette que l'on sait que c'est une fraude !

**Mme Pascale Gruny.** – En tout état de cause, cette fraude a eu pour effet de pousser la Commission européenne à autoriser, en France, l'expérimentation sur l'origine des viandes et du lait à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Pour ce qui est du coût de l'étiquetage pour les producteurs, point soulevé par Gisèle Jourda, nous n'avons pas senti que cet aspect leur posait forcément problème : le coût va s'amortir dans le temps. Le vrai problème vient pour eux du changement de réglementation, qui entraîne à chaque fois des coûts supplémentaires. Si elle change tout le temps, le coût devient carrément insupportable.

Je suis bien sûr d'accord avec les propos de ma collègue Patricia Schillinger.

Pour revenir sur la traçabilité de la viande d'origine, l'étiquetage manquait jusqu'à présent de transparence, car il n'était pas possible de retracer au niveau du produit emballé le fait qu'un animal était né en Grande-Bretagne, élevé en Roumanie et enfin abattu en Belgique.

Je suis tout à fait favorable à l'idée d'imposer une appellation d'origine sur la viande, d'autant plus que nous cherchons actuellement à aider les filières agricoles et, notamment, l'élevage français.

Cela étant, l'impact de ce nouvel étiquetage sur nos exportations est difficile à évaluer si les autres pays européens l'adoptaient également. En apposant la mention d'origine française sur les produits, on incite les Français à en manger davantage. Si tous les États européens faisaient comme nous, il est impossible de mesurer les effets que cela aurait pour nos filières d'exportation. Nous sommes tous d'accord pour améliorer l'étiquetage des produits, car il s'agit d'une excellente idée, mais il faut parfois savoir se poser les bonnes questions et se demander si la mesure ne risque pas d'être contre-productive pour les filières que l'on cherche justement à soutenir.

**Mme Patricia Schillinger.** – Je voudrais revenir sur les logos faisant l'objet de l'expérimentation. Pour ma part, j'ai un faible pour le logo n° 4, le logo RNJ. Je le trouve assez parlant.

---

**M. Michel Raison.** - À ce propos, ma chère collègue, pouvez-vous me dire si vous avez auditionné le professeur Hercberg ?

**Mme Patricia Schillinger.** - Non, nous avons en revanche auditionné le professeur Benoît Vallet, directeur général de la santé.

Pour finir, je ne sais pas si c'est envisageable, monsieur le président, mais je souhaiterais que notre rapport d'information soit distribué aux membres de la commission des affaires sociales et à ceux de la commission du développement durable.

**M. Jean Bizet, président.** - C'est tout à fait possible, d'autant plus que cette question doit intéresser les commissaires des affaires sociales au plus haut point.

Je voudrais m'associer aux compliments adressés à nos deux collègues pour leur travail sérieux et fondamental. Nous aurons l'occasion d'en reparler à l'issue de l'étude expérimentale. Dès à présent, je considère qu'il serait souhaitable de communiquer sur ce rapport relatif à l'étiquetage des produits alimentaires. En effet, l'examen de cette proposition de résolution montre bien que l'Europe nous protège : elle protège la santé des consommateurs, en plus de défendre les citoyens et les entreprises en matière commerciale, comme l'ont montré nos collègues Daniel Raoul et Philippe Bonnacarrère.

J'avoue également ma préférence pour le logo RNJ. Je le trouve un peu moins subjectif que les autres, beaucoup plus didactique et scientifique.

Comme Pascale Gruny, je tiens à saluer la pertinence de l'initiative française après qu'ont été révélés plusieurs scandales alimentaires. Il faut cependant veiller à ne pas tomber dans un travers protectionniste, car cela pourrait être préjudiciable à notre balance commerciale.

Le point 19 de la proposition de résolution doit nous inciter à ne pas perdre de vue le fait que nous évoluons dans un marché unique et que l'étiquetage alimentaire doit faire l'objet d'une harmonisation communautaire.

J'apprécie également le clin d'œil qui nous est adressé par l'intermédiaire du point 18 de la proposition de résolution, avec la référence faite aux « puces intelligentes » et aux « emballages innovants ». Derrière cette recommandation, il y a des entreprises qui émergent, parmi lesquelles des entreprises françaises, et des entreprises allemandes. Cette disposition complète utilement la dimension visuelle du nouvel étiquetage des produits, puisque ces puces changent de couleur en fonction du degré de péremption des produits et de la façon dont ils ont été entreposés. C'est primordial pour les consommateurs, car ceux-ci regardent souvent les emballages un peu trop rapidement et n'ont pas toujours les moyens d'analyser correctement les informations figurant sur les produits.

Je voudrais enfin saluer la démarche de l'association Solal, créée il y a quelques années par un ancien président de la FNSEA, Jean-Michel Lemétayer, et présidée aujourd'hui par Angélique Delahaye, députée européenne. Cette structure met en relation les agriculteurs avec les ONG ou les associations, comme la Banque alimentaire ou les Restaurants du cœur, en favorisant les dons de produits invendus.

Nous verrons bien comment la PAC évoluera au-delà de 2020, mais je constate qu'un début de *food stamp program*, c'est-à-dire un programme de bons alimentaires, se met en place. Or je n'ai jamais caché mon souhait de voir progresser ce type d'actions au niveau communautaire, tout d'abord parce qu'il est tout à fait salubre de rapprocher consommateurs et producteurs et, ensuite, parce que les dons s'accompagnent de mesures de défiscalisation et d'amortissement. C'est un système global qui a été imaginé par la « famille agricole ».

\*

*À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a autorisé la publication du rapport d'information et a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, ainsi qu'un avis politique qui en reprend les termes et qui sera transmis à la Commission européenne.*

---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le règlement n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires,
- ④ Vu la résolution du Parlement européen du 19 janvier 2012 sur le thème « Éviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne »,
- ⑤ Vu la résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 « sur l'utilisation efficace des ressources: vers une économie circulaire »,
- ⑥ Considérant que les progrès réalisés en matière d'étiquetage permettent non seulement d'améliorer l'information des consommateurs, mais également de renforcer l'efficacité de la politique de santé publique ;
- ⑦ Considérant que l'amélioration de l'étiquetage contribue, par là même, efficacement à l'objectif d'assurer un haut niveau de sécurité alimentaire et sanitaire dans l'ensemble de l'Union européenne ;
- ⑧ Considérant également que le perfectionnement des modalités d'étiquetage fournit une contribution utile à la réduction du gaspillage alimentaire, lequel peut et doit être évité ;
- ⑨ Considérant que, dans le contexte économique actuel, la lutte contre le gaspillage alimentaire apparaît comme une priorité politique et sociale européenne et revêt même le caractère d'une exigence morale ;
- ⑩ Considérant que la mobilisation, en France, des pouvoirs publics, des industriels, des distributeurs, des collectivités territoriales, des structures associatives et des consommateurs contre le gaspillage alimentaire s'accompagne fort opportunément de deux expérimentations dans le domaine de l'étiquetage nutritionnel, d'une part, de l'étiquetage des plats cuisinés, d'autre part ;
- ⑪ Considérant que l'ensemble des efforts menés au niveau national, en France, doit s'appuyer sur des actions convergentes au niveau de l'Union européenne ;

- ⑫ Souligne l'importance de l'acquis que représente, au terme d'un long travail de préparation, tant pour les consommateurs que pour les entreprises, la mise en œuvre du Règlement dit « INCO » n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires ;
- ⑬ Se félicite du consentement de la Commission européenne à l'expérimentation qui sera menée en France durant deux années à compter du 1er janvier 2017 (sur la base du décret n° 2016-1137 du 19 août 2016) quant à l'étiquetage de l'origine des viandes et du lait dans les plats cuisinés ;
- ⑭ Approuve la démarche qui consistera à évaluer in fine les effets de ce dispositif avant d'envisager les modalités de sa pérennisation ;
- ⑮ Soutient la seconde expérimentation menée dans notre pays, en étroite coopération avec les services de la Commission européenne et consistant à améliorer l'étiquetage nutritionnel des aliments, sur la base de quatre logos destinés aux consommateurs ; relève que l'impact de ces quatre logos sur les actes d'achat fera l'objet d'une étude scientifique comparative, avant que les pouvoirs publics français n'en tirent les enseignements, dans un arrêté qui devrait être publié en 2017 ;
- ⑯ Rappelle, d'une façon générale, la nécessité de promouvoir, en matière d'étiquetage nutritionnel et alimentaire, une information synthétique et compréhensible par tous les consommateurs ;
- ⑰ Appelle de ses vœux un renforcement de l'éducation aux bonnes pratiques alimentaires dès le plus jeune âge, dans le cadre notamment de l'Éducation nationale, ainsi que par des campagnes d'informations régulières à destination du grand public, dans la mesure où une large partie du gaspillage alimentaire est occasionné par les mauvaises habitudes des consommateurs ;
- ⑱ Encourage le développement de réflexions approfondies et d'études scientifiques dans de nouveaux domaines potentiellement prometteurs, à l'instar des « puces intelligentes » et des « emballages innovants » ;
- ⑲ Exprime son attachement à l'unité du marché intérieur, ce qui implique une harmonisation « par le haut » des efforts nationaux tendant à améliorer les modalités d'étiquetage.
- ⑳ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### **MARDI 29 NOVEMBRE 2016 :**

- M. le Professeur Benoît Vallet, directeur général de la Santé, accompagné du Docteur Michel Chauliac et de Mme Magali Naviner - Direction Générale de la santé.

- M. Alexis Degouy, directeur des affaires publiques, et Mme Cécile Rauzy, directeur alimentation et santé - Association Nationale des Industries Agro-Alimentaires (A.N.I.A).

- Mmes Cécile Rognomi, directrice des affaires publiques, et Émilie Tafournel, directrice Qualité - Fédération du Commerce et de la Distribution.

- MM. Jean-François Molle et Pierre Peteuil - Société CRYOLOG (au titre des recherches menées sur les « puces intelligentes »).

### **MERCREDI 30 NOVEMBRE 2016 :**

- MM. Jean-Louis Gérard, sous-directeur des produits alimentaires et marchés agricoles, Claude Bertrand, chef du bureau 4 A (nutrition et information sur les denrées alimentaires), et Mme Geneviève Morhange, adjointe au chef de bureau 4 D (denrées alimentaires d'origine animale) - Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.