

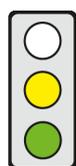
LA STRATÉGIE EUROPÉENNE « DE LA FERME À LA TABLE »

Les **Analyses** du cep

ÉLÉMENTS CLÉS

Objectif de la communication : La Commission européenne veut créer un « environnement alimentaire » qui facilite le choix des consommateurs en faveur de régimes alimentaires plus sains et plus durables.

Acteurs concernés : Tous les consommateurs et acteurs de la chaîne de production et de distribution agroalimentaire.



Pour : (1) Une proposition législative en faveur d'un système agroalimentaire durable procurera davantage de sécurité juridique aux entreprises agroalimentaires.

(2) Une labélisation nutritionnelle harmonisée et obligatoire sur la face avant des emballages améliorera la transparence pour le consommateur.

Contre : Les objectifs de réduction des déchets alimentaires à l'horizon 2030 ne sont exprimés qu'en termes de volume et ne donne donc aucune information sur les coûts.

Propositions : (1) Il conviendrait que les termes et les conditions d'un label européen soient fixés par l'Union européenne.

(2) Puisque la majeure partie des déchets alimentaires est produite par les ménages, la Commission européenne devrait placer la réduction des déchets alimentaires ménagers au cœur de sa politique.

Les passages les plus importants du texte sont indiqués par une ligne dans la marge.

CONTENU

Titre

Communication COM(2020) 381 de la Commission européenne datée du 20 mai 2020 sur une stratégie « de la ferme à la table » pour un système agroalimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement.

(Les passages cités ci-après font référence à la version anglaise du [texte](#))

Résumé

► Contexte

- Le Green Deal européen présente une nouvelle stratégie en faveur d'une croissance durable et inclusive pour stimuler l'économie et améliorer la santé des citoyens ainsi que leur qualité de vie [p. 2]. Il intervient dans neuf champs de politiques publiques et notamment :
 - l'« action climatique » [voir Les [Analyses du cep 2020-03](#)] ;
 - la « biodiversité » [voir [Les Analyses du cep](#)] ;
 - la stratégie « de la ferme à la table » [la présente édition des **Analyses** du cep].
- Par la stratégie « de la ferme à la table », tous les citoyens et acteurs des chaînes de valeur devraient bénéficier d'une « transition juste » vers un système agroalimentaire durable [p. 2].
- La transition n'aura pas lieu sans un changement des régimes alimentaires des citoyens. Pour relever ce défi, qui a notamment des implications sur la sécurité et l'accessibilité financière des denrées alimentaires, il est indispensable de changer les habitudes de consommation et de réduire la quantité de déchets alimentaires : [p. 3]
 - Environ 20% de la nourriture produite est jetée ;
 - Plus de la moitié de la population européenne adulte est désormais en surpoids.
- L'environnement alimentaire actuel – c'est-à-dire « le contexte socio-culturel, physique et économique dans lequel les consommateurs décident d'acheter, de préparer et de consommer de la nourriture » – n'assure pas que la « solution la plus saine soit la plus facile d'accès » [p. 3].
- L'objectif principal de la stratégie est de créer un « environnement alimentaire » qui rende les choix de consommation durables et sains plus faciles d'accès, afin d'améliorer la santé et la qualité de vie des consommateurs, ainsi que de réduire les coûts sociaux et sanitaire y afférents [p. 2].
- Ainsi, la stratégie « de la ferme à la table » : [p. 2]
 - promeut la durabilité agroalimentaire ;
 - donne davantage de moyens aux consommateurs pour faire des choix durables ;
 - prend en compte tous les acteurs des chaînes agroalimentaires.

► Objectifs pour les consommateurs

- Pour construire une chaîne agroalimentaire durable qui fonctionne pour les consommateurs, la stratégie de la ferme à la table aspire à : [p. 4]
 - assurer la sécurité alimentaire, la santé publique et la qualité nutritionnelle ;
 - préserver l'accessibilité financière des denrées alimentaires tout en veillant à ce que l'alimentation la plus durable possible soit également la plus abordable possible.
- Pour accélérer la transition vers un système agroalimentaire durable, la Commission européenne produira un travail législatif qui portera sur : [p. 5]
 - les définitions communes de la durabilité ;
 - les principes généraux de la durabilité ;
 - les obligations relatives aux systèmes et produits agroalimentaires ;
 - les responsabilités de chaque acteur des systèmes agroalimentaires.
- De surcroît, la Commission européenne souhaite, entre autres :
 - faire évoluer les pratiques durables en matière de transformation des denrées alimentaires, de commerce de gros, de commerce de détail, d'hôtellerie et de services de restauration [p. 11 et suivantes] ;
 - promouvoir la consommation alimentaire durable [p. 13 et suivantes] ;
 - réduire les déchets et pertes alimentaires [p. 14].

► Faire évoluer les pratiques durables en matière de transformation des denrées alimentaires, de commerce de gros, de commerce de détail d'hôtellerie et de services de restauration

- Les choix de régimes alimentaires des consommateurs sont influencés par différents facteurs, tels que la composition nutritionnelle des produits alimentaires, les méthodes de production, l'emballage, le transport, les pratiques de commercialisation et de marchandisage [p. 11].
- La Commission européenne va : [p. 12]
 - chercher à obtenir des engagements de la part d'entreprises agroalimentaires en faveur d'actions concrètes relatives à la santé et la durabilité ;
 - veiller au respect de ces engagements ;
 - envisager de prendre des mesures législatives si les progrès s'avèrent insuffisants.
- En outre, la Commission européenne va faciliter l'adoption de régimes plus sains et la reformulation des recettes, notamment par le biais de profils nutritionnels, afin de réduire la consommation de produits riches en matières grasses, en sucre et en sel [p. 12].

► Promouvoir la consommation alimentaire durable

- Les habitudes de consommation alimentaire actuelles ne sont pas durables à la fois en ce qui concerne la santé et l'environnement [p. 13].
- D'une part, la consommation journalière moyenne d'énergie, de viande rouge, de sucre, de sel et de matières grasses excède les recommandations ; d'autre part, la consommation de céréales complètes, de fruits, de légumes et de noix reste insuffisante [p. 13].
- Pour que les consommateurs soient capables de prendre des décisions de consommation alimentaire éclairées, saines et durables, la Commission européenne va, notamment : [p. 13]
 - proposer une labélisation nutritionnelle harmonisée et obligatoire sur la face avant des emballages ;
 - examiner les moyens de créer un « cadre de labélisation durable » réglementaire qui couvre les aspects nutritionnels, climatiques, environnementaux et sociaux relatifs aux produits alimentaires ;
 - réfléchir à proposer l'extension des indications d'origine ou de provenance obligatoires à de nouveaux produits.

► Réduire les déchets et pertes alimentaires

- La réduction des pertes et déchets alimentaires va libérer des ressources pour les consommateurs, les producteurs et les distributeurs [p. 14].
- La mécompréhension ou la mauvaise utilisation des indications de date (« à consommer jusqu'au » et « à consommer de préférence avant ») conduisent à augmenter le niveau de déchets alimentaires [p. 14] ;
- La Commission européenne s'engage à réduire de moitié la quantité de déchets alimentaires par tête sur l'ensemble de la chaîne agro-alimentaire, du distributeur au consommateur, d'ici 2030, grâce aux données fournies par les États membres – attendues en 2022 – ce qui permettra de créer une base de données européenne dans ce domaine [p. 14] ;
- La Commission européenne va, notamment : [p. 14]
 - proposer des objectifs juridiquement contraignants pour réduire les déchets alimentaires au sein de l'UE ;
 - réviser les règles européennes relatives aux indications de date de sorte que les résultats des recherches en la matière y soient intégrés.

Déclaration de la Commission sur le principe de subsidiarité

Aucune déclaration en la matière.

Contexte politique

Le pacte vert européen constitue la feuille de route de la Commission européenne pour rendre l'économie plus durable. Il couvre des politiques publiques spécifiques, comme la loi européenne sur le climat [[Analyse du cep](#)] ou le plan d'action pour l'économie circulaire [[Analyse du cep](#)] – au sein de neuf champs d'action différents dont la stratégie « de la ferme à la table ». Cette stratégie a été présentée comme l'une des missions de politiques publiques prioritaires que la présidente de la Commission Ursula von der Leyen a confiées à ses commissaires [[Adhoc du cep « Une Europe en bonne santé »](#)]. La stratégie « de la ferme à la table » se destine également à informer le public sur les propositions législatives à venir en la matière [voir [l'Annexe à la Communication dont il est question ici](#)]. Cela correspond en partie aux objectifs des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne la réduction des déchets alimentaires [Objectif 12.3 de [l'Agenda 2030 pour le développement durable des Nations Unies](#)]. Le [Parlement européen](#) de même que le [Conseil](#) ont accueilli favorablement cette stratégie.

Options pour influencer le processus politique

Directions générales :	Santé et sécurité alimentaire – DG SANTE (DG compétente)
Comités du Parlement européen :	Comité pour l'Environnement, la Santé publique et la Sécurité alimentaire – ENVI (Comité compétent)

ÉVALUATION

Évaluation de l'impact économique

Une proposition législative en faveur d'un système agroalimentaire durable procurera davantage de sécurité juridique aux entreprises du secteur puisqu'elle vise à définir des obligations et responsabilités communes aux acteurs du secteur agroalimentaire. Cela va réduire le niveau d'insécurité juridique pour les producteurs du secteur, ce qui leur permettra alors de s'adapter aux évolutions du marché en minimisant les coûts liés à de possibles litiges. De surcroît, les définitions communes au sein d'un tel cadre juridique peuvent fournir un environnement permettant une concurrence équitable en faveur de la durabilité et soutenir par voie de conséquence les relations commerciales transfrontalières. **Toutes les entreprises agroalimentaires devront obéir aux mêmes règles** plutôt qu'à 27 environnements juridiques différents, **ce qui devrait permettre d'intensifier la concurrence** au sein d'un marché agroalimentaire européen plus harmonisé. Cependant, aucune réglementation supplémentaire ne devrait être imposée aux entreprises, mais des mécanismes incitatifs devraient être adoptés pour permettre aux producteurs de poursuivre les objectifs de durabilité et que la souveraineté des consommateurs se renforce grâce aux informations supplémentaires à leur disposition. Ceci permettra aux consommateurs de prendre des décisions d'achats avec une connaissance accrue des produits.

L'approche flexible de la Commission européenne à propos des pratiques durables en matière de transformation des denrées alimentaires, de commerce de gros, de commerce de détail, d'hôtellerie et de services de restauration est inappropriée. En effet, l'UE veut imposer de nouveaux règlements et directives au cas où les progrès quant aux objectifs de durabilité à atteindre – c'est-à-dire dans les domaines de la santé et de l'environnement – sont insuffisants. Cependant, plutôt que d'imposer une législation plus stricte, des incitations devraient être mises en place, avec l'objectif de réduire les coûts environnementaux et sanitaires à long terme pour les États membres et les consommateurs. Si une analyse coût-bénéfice détermine par la suite qu'il existe des bénéfices financiers à mettre en œuvre une législation plus stricte réduisant les coûts sanitaires et environnementaux, jugés alors supérieurs aux coûts réglementaires, cette option pourrait alors être envisagée.

La labélisation nutritionnelle obligatoire et harmonisée sur la face avant des emballages va donner aux consommateurs des informations permettant de comparer les valeurs nutritionnelles des produits alimentaires, et ce, partout au sein de l'Union européenne. L'obligation de mettre un tel label sur l'emballage **va améliorer la transparence à destination des consommateurs**. Cela va améliorer le niveau d'information des consommateurs qui seront ainsi mieux à même de prendre des décisions correspondant à leurs préférences.

L'effet d'une labélisation nutritionnelle sur la face avant des emballages sur les revenus des entreprises du secteur n'est cependant pas certain et dépend, d'une part, de l'interaction entre les changements de recette des produits pour les adapter aux nouveaux standards nutritionnels, et, d'autre part, du comportement d'achat des consommateurs qui en résulte. La question d'un transfert transfrontalier de revenus entre les producteurs va jouer un rôle important dans la détermination de l'effet économique. Nonobstant ces effets, toutes les entreprises agroalimentaires vont devoir incorporer des coûts supplémentaires ponctuels lorsqu'elles devront refaire leurs emballages pour se conformer à la labélisation obligatoire.

Lors de l'introduction de ce label, il ne devrait pas y avoir de frais d'inscription ni d'utilisation afin d'éviter de discriminer les petits producteurs.

Les États membres débattent actuellement de la meilleure manière de concevoir ce label obligatoire. Il n'y a pour l'heure pas de consensus sur le modèle à utiliser. Alors que la France promeut son modèle de [Nutriscore](#), l'Italie s'y oppose fermement en promouvant son modèle alternatif de [NutriInform](#). La discussion se focalise sur l'objet à évaluer : il s'agit de savoir si un label nutritionnel européen doit plutôt évaluer des produits au sein d'une catégorie de produits (« jus comparé à eau »), tel que le fait le Nutriscore, ou bien s'il doit évaluer ces produits eu égard à leur apport nutritionnel journalier (« une portion devrait couvrir x% de l'apport journalier ») comme le fait le NutriInform. Il est possible de trouver un compromis entre les deux approches en combinant une évaluation liée à la fois à la catégorie de produits et à la présentation des apports journaliers par portion. Quelle que soit l'approche choisie, elle doit être claire pour les consommateurs. L'introduction d'un tel label doit être accompagné d'informations détaillées permettant aux consommateurs de faire des choix authentiquement éclairés. La classification d'un produit alimentaire à l'aide d'un label nutritionnel sur la face avant des emballages devrait être basée autant que possible sur des données déjà contenues dans les informations nutritionnelles présentes actuellement au dos des emballages. Ceci aiderait le consommateur à mieux comprendre la classification des produits alimentaires.

Les idées de la Commission européenne relatives à **la création d'un cadre global de labélisation durable, couvrant tous les aspects de la durabilité – nutrition, climat, environnement, impact social** – présentent à la fois des avantages et des inconvénients : un tel cadre **devrait**, d'une part, **encourager les relations commerciales transfrontalières**. Des définitions communes de même que des méthodes de calcul communes permettant de labéliser différents aspects de la durabilité, tels que l'empreinte carbone, contribueront à créer un solide environnement concurrentiel entre producteurs et distributeurs dans l'UE, et simplifieront leurs opérations de labélisation. **Un tel cadre global pourrait**, d'autre part, **augmenter inutilement le nombre de labels et exacerber leur complexité**, de sorte que la confusion s'installe chez les consommateurs au moment d'effectuer les achats. La Commission européenne devrait ainsi intensifier son effort de simplification de la labélisation.

Enfin, la stratégie vise à réduire de moitié la quantité de déchets alimentaires par tête à chaque niveau de la chaîne agroalimentaire d'ici 2030. D'ici 2022, les États membres devront avoir fourni les données nécessaires à la constitution d'une base de données européenne en la matière. **Les objectifs 2030 relatifs à la réduction des déchets alimentaires ne se réfèrent qu'à leur volume et ne donnent aucune information sur leurs coûts**, que ce soit pour le consommateur, le producteur ou le distributeur. Cette approche est inadéquate et la Commission européenne devrait développer une approche davantage centrée sur la réduction des coûts. En outre, **puisque la plupart des déchets alimentaires sont produits par les ménages, c'est dans le domaine domestique que la Commission européenne devrait concentrer sa politique de réduction des déchets**. Cela implique d'accroître le nombre de campagnes de sensibilisation à la gestion des produits alimentaires, en particulier vis-à-vis des indications de date (« à consommer jusqu'au », « à consommer de préférence avant »). Cela devrait conduire à une hausse du revenu disponible pour les consommateurs.

Évaluation juridique

Compétence législative de l'UE, subsidiarité, proportionnalité vis-à-vis des États membres

Cela est fonction des mesures législatives individuelles à venir.

Compatibilité avec le droit européen en général

Tout d'abord, **quelle que soit la labélisation nutritionnelle européenne, elle doit être mise en conformité avec le reste du droit agroalimentaire européen**, en particulier le règlement concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (RIA) [(EU) 1169/2011] – autrement dit, ce type de label doit être basé sur des recherches scientifiques reconnues et ne doit pas tromper le consommateur [Art. 35 (1) RIA] – et le règlement sur les allégations nutritionnelles et sanitaires (RANS) [(EC) 1924/2006]. Ce règlement harmonise les dispositions juridiques relatives à ces allégations présentes sur les labels, les emballages ou la publicité relative aux produits concernés [Art. 1 (1) and Art. 3 RANS]. Porter l'évaluation des propriétés « positives » des aliments sur un label nutritionnel obligatoire **sur la face avant des emballages** aura très certainement pour objectif de mettre en relief les propriétés positives de leurs ingrédients auprès du consommateur (par exemple, Nutriscore : « vert » opposé à « rouge », « A » opposé à « F »). Ces évaluations positives peuvent être perçues comme des allégations nutritionnelles et sanitaires [Art. 2 (2) No. 4 RANS]. Elles peuvent seulement être autorisées si elles font parties de la liste de l'annexe et qu'elles sont conformes au règlement RANS [Art. 8 (1) RANS]. Cependant, l'annexe au règlement ne contient pas, ni de près ni de loin, d'allégations relatives à ce que propose le Nutriscore [voir aussi la décision de la Cour régionale d'Hambourg, ECLI:DE:LGHH:2019:0416.411HK09.19.0A].

Deuxièmement, **les termes et conditions d'un label nutritionnel obligatoire européen sur la face avant des emballages devrait être élaborés par l'Union européenne**, à l'inverse – par exemple – du Nutriscore dont les termes et conditions sont déterminés par contrat entre les producteurs et Santé Publique France, et qui sont ainsi des sujets au droit français. De cette manière, tous les États membres et la Commission européenne pourraient participer à

l'administration d'un tel label européen, en particulier en ce qui concerne la méthode de calcul pour évaluer les propriétés nutritionnelles fondées sur une échelle de notation allant de A à F ou du vert au rouge.

Impact sur et comptabilité avec le droit national des États membres

Cela est fonction des mesures législatives individuelles à venir.

Résumé de l'évaluation

La proposition législative relative aux systèmes agroalimentaires durables procurera davantage de sécurité juridique aux entreprises du secteur. Chaque entreprise agroalimentaire devra obéir aux mêmes règles, ce qui permettra d'intensifier la concurrence. La labélisation nutritionnelle obligatoire **sur la face avant des emballages** va améliorer la transparence à destination du consommateur. Ce type de labélisation doit être mis en conformité avec le reste du droit agroalimentaire européen. Les termes et les conditions d'un label européen devront être élaborés par l'Union européenne. Les effets d'une labélisation nutritionnelle **sur la face avant des emballages** sur les revenus des entreprises du secteur restent incertains. Un cadre global de labélisation durable, couvrant tous les aspects de la soutenabilité – nutrition, climat, environnement, impact social – peut, d'une part, simplifier le commerce transfrontalier, mais aussi, d'autre part, aboutir à un système de label trop complexe. Les objectifs 2030 de réduction des déchets alimentaires ne se réfèrent qu'à leur volume et ne donnent aucune indication sur une possible réduction de coûts. Puisque la plupart des déchets alimentaires sont produits par les ménages, la Commission européenne devrait concentrer ses efforts sur la réduction des déchets alimentaires ménagers.