

Conseil national de l'alimentation

“Avis n° 19

Le chocolat : vers une redéfinition européenne .

Avis adopté lors de la séance plénière du 6 février 1998
avec 12 voix en faveur, 9 abstentions et 4 voix contre.
Des explications de vote sont jointes en annexe I.

CNIA



• *Lors de sa séance plénière du 17 juin 1997, le Conseil national de l'alimentation a décidé de conduire une réflexion sur le chocolat et notamment sur le projet de directive en cours de négociation au sein de l'Union européenne.*

Il a confié à M. Bernard, membre du CNA dans le collège de la distribution la présidence d'un groupe de travail qui s'est réuni à trois reprises. La liste des participants est en annexe 2.

Le présent avis n'engage pas les représentants des ministères participant au Conseil national de l'alimentation.

1_ La directive relative au chocolat – Aspect historique.

Peu de denrées alimentaires bénéficient d'une définition officielle dans la réglementation européenne. Le chocolat fait partie d'un ensemble de sept directives dites verticales qui définissent des spécifications de produits.

Il a fait l'objet en 1973 d'une réglementation spécifique, qui laissait à la subsidiarité le soin de déterminer la question de l'addition matières grasses végétales (MGV) autres que le beurre de cacao. Ainsi, le Danemark, le Royaume Uni et l'Irlande ont pu conserver leurs normes nationales sur cette question et ajouter des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao dans le chocolat, jusqu'à un maximum de 5% dans le produit fini.

Les derniers adhérents au Traité (Suède, Autriche, Finlande) disposaient aussi de pratiques nationales autorisant les MGV. Enfin, le Portugal, unilatéralement, dans les années 80, a décidé d'autoriser les MGV dans le chocolat.

Dans la configuration européenne actuelle, sept pays autorisent les MGV, huit ne les autorisent pas (France, Allemagne, Bénélux, Italie, Espagne, Grèce)

Dans le même temps, depuis 1973, la construction européenne a considérablement évolué notamment en terme de réalisation du marché intérieur.

Ainsi, la libre circulation des marchandises, principe inscrit dans le Traité, s'est imposée sur la base de plusieurs arrêts rendus par la Cour de justice des Communautés européennes.

Le plus célèbre de ces arrêts, celui relatif au « cassis de Dijon » a consacré le principe de la reconnaissance mutuelle des règles nationales, dès lors que les obligations résultant du droit communautaire étaient remplies.

Un arrêt récent relatif à la sauce béarnaise va plus loin dans ce domaine. Dans un conflit opposant une entreprise qui commercialisait de la sauce béarnaise fabriquée uniquement à partir de matière grasses végétales à un État-membre qui exigeait que l'appellation sauce béarnaise soit réservée aux produits contenant des matières grasses animales, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que la mention des matières grasses végétales uniquement dans la liste des ingrédients était de nature à informer suffisamment le consommateur, sans qu'il soit nécessaire de modifier la dénomination de vente de ce produit.

Pour supprimer le cloisonnement du marché du chocolat dans l'Union européenne, la Commission a communiqué en 1996, au Conseil et au Parlement, une proposition de directive visant à autoriser dans tous les produits de chocolat les MGV jusqu'à un maximum de 5% du produit fini, à condition qu'« une mention claire, neutre et objective informe le consommateur de la présence de ces substances dans le produit fini ».

Les positions officiellement exprimées au Conseil à ce jour sont les suivantes : l'Espagne, la France et le Bénélux restent opposés à l'incorporation de MGV dans le chocolat. Une telle configuration constitue une minorité de blocage.

Le Parlement européen s'est prononcé le 23 octobre 1997 sur cette directive, en proposant les amendements suivants :

- Précision sur la nature de la mention informative : la formule « contient aussi des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao » a été retenue.
- Précision sur l'emplacement de cette mention et son graphisme : au-dessus de la liste des ingrédients, de façon bien distincte de celle-ci, sur la face supérieure du produit , et à côté de la dénomination de vente, dans une présentation aussi lisible que celle-ci.
- Précision sur la nature des MGV : seules des MGV d'origine tropicale, non obtenues au moyen de procédés enzymatiques pourront être utilisées (beurre de karité, illipé, huile de palme, ...).
- Interdiction d'incorporer des MGV au chocolat bénéficiant d'une mention ou d'un qualificatif se rapportant à des critères de qualité.
- Exigence d'une étude permettant d'évaluer l'impact de la directive sur les pays exportateurs de cacao avant le 1^{er} janvier 2002.
- Subordination de l'entrée en vigueur de la directive à l'existence d'une méthode d'analyse fiable des MGV dans les produits finis.

Les négociations vont se poursuivre actuellement au Conseil sur la base d'une proposition modifiée de la Commission en vue d'arrêter une position commune. S'agissant d'une procédure de co-décision, l'avis du Parlement a un poids important. En effet, en cas de désaccord entre les trois institutions à l'issue de la deuxième lecture, une procédure de conciliation sera engagée.

2_ *L'utilisation des matières grasses végétales – Aspects techniques et socio-économiques* ■

Le chocolat est une dispersion de cacao et de sucre dans une phase lipidique continue, constituée actuellement de beurre de cacao, additionnée dans le cas du chocolat au lait, des matières grasses du lait.

L'utilisation de MGV peut avoir un intérêt technologique : elle évite le blanchiment du chocolat au cours du temps et elle permet d'obtenir un produit qui résiste mieux à des températures ambiantes élevées.

Elle peut aussi avoir un intérêt économique, les MGV étant actuellement moins chères que le beurre de cacao (au cours actuel, s'agissant de MGV d'origine tropicale, le coût est inférieur de 20% au beurre de cacao). Si cette baisse est répercutée au niveau du consommateur final, on peut espérer une baisse de 1 à 2% sur le prix de vente (le coût du beurre de cacao dans les produits de chocolat est environ de 8 à 9% du prix total).

Selon certains professionnels, si les matières grasses utilisées sont de bonne qualité (équivalent beurre de cacao), aucune différence de texture, ni de goût n'est à attendre pour le chocolat.

Sur le plan analytique, il n'existe pas de méthode fiable permettant de quantifier les MGV ajoutées. Il convient de replacer cet argument dans une problématique générale, car c'est le cas pour de nombreux produits alimentaires qui indiquent le pourcentage d'un ingrédient particulier. Par exemple, alors que l'indication du pourcentage total de cacao est obligatoire sur l'étiquetage, il n'existe pas de méthode analytique permettant de vérifier ce pourcentage dans le produit fini. Dans ces cas, seuls des contrôles en usine relatifs à la quantité des ingrédients mis en œuvre (contrôle sur la recette) permettent une vérification fiable des allégations établies par le fabricant.

A propos du calcul du pourcentage de cacao, il convient de remarquer que la proposition de directive retient une méthode peu transparente, puisque les matières ajoutées non discernables sont soustraites du total des matières mises en œuvre avant d'effectuer ce calcul.

La question à se poser n'est pas celle de l'autorisation des MGV dans l'alimentation. Celles-ci sont couramment utilisées dans de nombreux produits alimentaires, notamment dans certains fourrages de produits au chocolat. Ainsi, toute réflexion sur l'impact nutritionnel des MGV doit être menée en prenant en compte la totalité des apports de ce type de matière grasse dans l'alimentation sans être focalisé uniquement sur le chocolat.

Ainsi, c'est l'usage de la dénomination chocolat et l'image qui lui est associée qui est l'objet principal du débat. En effet, des produits dénommés « confiserie au cacao » fabriqués avec du chocolat contenant des MGV sont disponibles en toute légalité sur le marché français. La généralisation de ces appellations auraient probablement des effets néfastes sur le marché du cacao car les minima en cacao ne sont pas garantis par la réglementation communautaire pour utiliser la dénomination « confiserie au cacao ».

Le souci de préserver des produits représentatifs de la tradition chocolatière française demeure une préoccupation forte des consommateurs et de certains professionnels de l'artisanat, de l'industrie et de la haute cuisine. Le débat sur la composition du chocolat s'inscrit dans une perspective plus générale sur le maintien de produits de qualité et de tradition en cohérence avec l'harmonisation européenne.

Enfin, l'impact de l'utilisation des MGV sur les pays producteurs de cacao doit être considéré même s'il est difficile de prévoir cet impact a priori en raison de la très grande variabilité des cours mondiaux du cacao. Il convient de noter que certains consommateurs souhaitent, dans leur acte d'achat, exprimer leur solidarité avec les pays producteurs de cacao dont les économies sont fragiles. En tout état de cause, si l'accord international sur le cacao de 1993, que la France a ratifié, dispose dans son article 32 que « les états membres s'efforcent de prendre toutes les mesures pratiques nécessaires pour encourager la consommation de cacao dans leur pays », une révision de régime de fiscalité indirecte appliqué au chocolat peut contribuer à faciliter cette consommation.

3_ *Les propositions du Conseil national de l'alimentation .*

1) **Le CNA regrette que l'harmonisation nécessaire de la réglementation européenne en matière de définition de produit alimentaire se fasse le plus souvent au détriment des différences de cultures nationales. Il considère que le grand marché unique ne doit pas se faire en nivelant par le bas la qualité des produits alimentaires, ou en contraignant les consommateurs à accepter, sous une même dénomination, des produits dont les recettes sont différentes. Pour ce qui concerne le chocolat, le CNA souhaiterait que la question des matières grasses végétales (MGV) soit harmonisée dans l'Union européenne sur la base d'une interdiction générale conformément à la position du Gouvernement. Si, toutefois la libre circulation de chocolat contenant des matières grasses végétales demeurerait inévitable dans l'Union européenne, le CNA se prononce pour une autorisation générale, assortie de conditions suffisantes pour distinguer les produits différents.**

2) **Le CNA prend acte de l'avis du Parlement européen et de la position actuelle du Gouvernement français sur la directive chocolat. Au cas où cette position serait amenée à évoluer, notamment en raison de l'évolution de la négociation, il reconnaît que la contrepartie à exiger en échange d'une autorisation d'utilisation des MGV dans le chocolat et de la commercialisation des produits ainsi obtenus doit être étudiée.**

3) Au cas où les MGV seraient autorisées dans les limites de 5% dans le produit fini sans modification des teneurs minimales en cacao, le CNA estime que la solution serait à rechercher dans l'information du consommateur français sur ces nouveaux produits.

- Le CNA considère que la mention la plus objective d'information est « contient aussi des matières grasses végétales autres que le beurre de cacao ».

- Le CNA souhaite que cette mention soit écrite en caractère de même taille que la dénomination de vente, à proximité immédiate de celle-ci et à chaque fois que la dénomination « chocolat » est utilisée dans l'étiquetage.

4) Le CNA demande, comme le Parlement européen, d'interdire l'ajout de MGV dans les chocolats bénéficiant d'une mention ou d'un qualificatif se rapportant à des critères de qualité. Des précisions sur ce que l'on entend par critères de qualité sont nécessaires pour une bonne application de cette interdiction.

5) Le CNA demande, comme l'a proposé le Parlement européen, la restriction des MGV aux matières grasses d'origine tropicale ainsi que le lancement d'une étude d'impact de la mesure sur l'économie des pays producteurs. (Cette restriction pourrait être revue ultérieurement pour tenir compte des éventuelles évolutions technologiques).

6) Le CNA considère que tous les efforts doivent être mis en œuvre pour parvenir à une méthode d'analyse fiable de la teneur en MGV, et dans la mesure du possible avant la mise en application de la directive. Cette question doit être traitée dans le contexte plus global du contrôle de la composition des denrées alimentaires transformées, notamment celle provenant des pays tiers.

7) A propos du calcul du pourcentage de cacao, il convient de remarquer que la proposition de directive qui ne modifie pas sur ce point la réglementation actuelle retient une méthode peu transparente puisque le pourcentage de cacao se réfère à la teneur en cacao du chocolat après déduction de toutes les matières comestibles ajoutées. Le CNA propose que seules les matières comestibles discernables (par exemple, les noisettes) soient déduites avant d'effectuer ce calcul. Ainsi, le calcul du pourcentage cacao doit porter sur la partie « brune » du produit. Ce mode de calcul prend encore plus d'importance dans le cas où l'addition de MGV serait autorisée dans le chocolat.

8) Le CNA souhaite que les produits, respectant le savoir faire traditionnel français puissent être mis en valeur par des mentions du type « pur beurre de cacao ».

9) Enfin, le CNA, se déclare en faveur d'une application généralisée en France à tous les produits de chocolat du taux réduit de TVA de 5,5%.

Annexe 1 .

Explications de votes :

De l'UFCS, l'ANC, les Familles rurales, l'ADEIC/FEN et Léo Lagrange Consommation :

Les associations de consommateurs présentes à la réunion plénière du Conseil national de l'alimentation qui se sont abstenues sur l'avis « chocolat » lié aux projets de la directive européenne tiennent :

- à reconnaître que la formulation finale a permis de prendre en compte quelques attentes essentielles
- à souligner quelles saisissent cette occasion pour affirmer que pour des raisons d'efficacité il est dommageable de constater des doublons préjudiciables entre les interventions du CNA et celles du CNC notamment en matière d'étiquetage

- à demander aux Ministères de prendre une position claire sur cette question sans tarder.

De l'ANIA et Alliance 7 :

En ce qui concerne la réglementation du chocolat, et en particulier la question des matières grasses végétales, l'industrie considère qu'une harmonisation est nécessaire. Cette harmonisation doit préserver les différences de culture nationale et sauvegarder les niveaux minima de qualité.

Cette harmonisation doit également assurer la protection et la bonne information du consommateur. A cet égard, l'industrie considère que l'information du consommateur sur la présence de matières grasses végétales dans le chocolat doit être assurée par une mention figurant au-dessus de la liste des ingrédients, de façon séparée de celle-ci et nettement visible, dans le même champ visuel que celui des informations légales de l'étiquetage.

Annexe 2 .

Composition du groupe de travail .

Ont participé à l'élaboration de cet avis au titre des membres du CNA ou des associations représentées au CNA :

Collège consommation : M. Orphelin (Léo Lagrange consommation), M. Perrot (CSCV), M^{me} Preisler (Familles rurales).

Collège transformation : M^{me} Monget (ANIA/Nestlé), M^{me} Chapalain (Alliance 7), M^{me} Bricard (CGAD).

Collège restauration : M. Crépet (Chambre syndicale de la haute cuisine française).

Collège distribution : M. Bernard (FCD/Carrefour) en tant que président.

Collège administration : M. François, M^{me} Gunzlé (ministère de l'Économie, DGCCRF), M. Reverbori (ministère de l'Agriculture, DGAL).

Ont participé à l'élaboration de cet avis au titre des personnalités invitées :

M. le professeur Chaveyron (Université technologique de Compiègne).