

Effets et enjeux d'application des politiques publiques d'affichage nutritionnel : une synthèse de connaissances – Faits saillants

Février 2011

Faits saillants

Pour des connaissances en matière de politiques publiques favorables à la santé

Ce document est une version résumée du rapport *Effets et enjeux d'application des politiques publiques d'affichage nutritionnel : une synthèse de connaissances*¹, produit par le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS). Les lecteurs souhaitant mieux comprendre la méthode de synthèse de connaissances suivie et connaître le détail des connaissances recueillies et leurs références bibliographiques complètes sont invités à consulter ce rapport.

L'affichage nutritionnel sur les aliments préemballés et sur les menus des restaurants est une des politiques publiques proposées pour lutter contre l'obésité, problème qui affecte une part croissante de la population canadienne et est associé à de nombreux problèmes de santé et à des coûts économiques élevés.

Cette synthèse de connaissances vise à apporter des éléments de réponse à six questions sur les effets et enjeux d'application des politiques d'affichage nutritionnel :

Effets	Efficacité	Quels sont les effets de la politique étudiée sur le problème visé?
	Effets non recherchés	Quels sont les effets non recherchés de cette politique?
	Équité	Quels sont les effets pour différents groupes?
Application	Coûts	Quels sont les coûts financiers de cette politique?
	Faisabilité	Cette politique est-elle techniquement faisable?
	Acceptabilité	Les parties prenantes acceptent-elles cette politique?

¹ Morestin, F., Hogue, M.-C., Jacques, M. et Benoit, F. (2011). *Effets et enjeux d'application des politiques publiques d'affichage nutritionnel : une synthèse de connaissances*. Montréal : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

Méthode

Cette synthèse de connaissances a été réalisée en suivant une méthode en trois étapes :

- **Construction du modèle logique** de l'affichage nutritionnel.
- **Revue de la littérature grise et scientifique** :
 - Données sur l'affichage nutritionnel sur les aliments préemballés et en restaurant, au Canada et dans les autres pays industrialisés, publiées entre janvier 2006 et août 2009.
 - Exploration de 65 sites Internet d'organismes canadiens et étrangers (institutions gouvernementales, associations et réseaux, groupes de recherche et de réflexion, institutions produisant ou recensant des revues systématiques).
 - Bases de données explorées : PubMed, PsycINFO, CSA Worldwide Political Science Abstracts, CSA Social Services Abstracts, CSA Sociological Abstracts, PAIS International².
 - Relevé des caractéristiques méthodologiques des documents trouvés.
 - Retenus : 40 documents issus de la littérature scientifique et 31 documents issus de la littérature grise.
- **Processus délibératifs** :
 - Pour discussion, enrichissement et contextualisation des données issues de la littérature.
 - Un processus en Colombie-Britannique et deux en Ontario (12, 12 et 9 participants).

² Termes de recherche :

- PubMed : (((("Health Behavior"[Mesh] OR "Health Promotion"[Mesh])) OR "Obesity"[Mesh]) AND "Food Labeling"[Majr]);
- Autres bases de données : TI=(nutrition* or food or calor*) and TI=(label* or fact? or content).



- Participants impliqués dans la lutte contre l'obésité, provenant du secteur public, des organisations à but non lucratif et du milieu universitaire, dans les domaines de la santé publique, de l'agroalimentaire, de l'éducation, de l'activité physique et des services à l'enfance.

Modèle logique

Le modèle logique (voir figure 1) représente comment, *en théorie*, l'affichage nutritionnel devrait contribuer à prévenir l'obésité. C'est un premier pas pour estimer l'efficacité de la politique publique étudiée : dans quelle mesure sa logique d'intervention est-elle plausible?

Les données recueillies dans le cadre de la synthèse de connaissances indiquent dans quelle mesure le modèle logique se vérifie dans la réalité et font état des autres effets produits par les politiques d'affichage nutritionnel et des enjeux d'application qu'elles soulèvent.

Données issues de la littérature et des processus délibératifs

Les données trouvées dans la littérature scientifique sont présentées telles quelles, celles trouvées dans la littérature grise sont présentées en caractères gris et celles recueillies lors des processus délibératifs sont soulignées.

SITUATION DANS LES PAYS INDUSTRIALISÉS

Valeur nutritive	
par 125 mL (87 g)	
Teneur	% valeur quotidienne
Calories 80	
Lipides 0,5 g	1 %
saturés 0 g	0 %
+ trans 0 g	0 %
Cholestérol 0 mg	
Sodium 0 mg	0 %
Glucides 18 g	6 %
Fibres 2 g	8 %
Sucres 2 g	
Protéines 3 g	
Vitamine A 2 %	Vitamine C 10 %
Calcium 0 %	Fer 2 %

Source : Santé Canada.

Santé Canada est responsable d'élaborer les politiques, règlements et normes d'affichage nutritionnel sur les aliments. L'Agence canadienne d'inspection des aliments veille à ce que l'industrie agroalimentaire les respecte. Depuis décembre 2005, un tableau de la valeur nutritive (affichage détaillé) doit apparaître sur tous les aliments préemballés.



Exemple d'affichage simplifié

Le débat actuel concerne surtout l'affichage simplifié, de type logo sur le devant de l'emballage. Ce champ est déjà investi par de nombreux acteurs de l'industrie et par des organisations à but non lucratif; Santé Canada souhaite uniformiser l'affichage simplifié et, à cet effet, a commencé à consulter les acteurs concernés.

La question de l'affichage nutritionnel dans les chaînes de restaurants a été discutée en 2006 au Parlement canadien (projet de loi C-283), mais n'a pas été retenue; cette question est débattue depuis 2009 à l'Assemblée législative de l'Ontario (projet de loi 156).

Les participants aux processus délibératifs ont aussi mentionné qu'en Colombie-Britannique et en Ontario, les aliments vendus dans les distributeurs automatiques de certains bâtiments publics et des écoles portent, respectivement, un visage souriant/neutre/désapprouvateur ou les couleurs des feux de signalisation (vert/orange/rouge), en fonction de leur valeur nutritive.

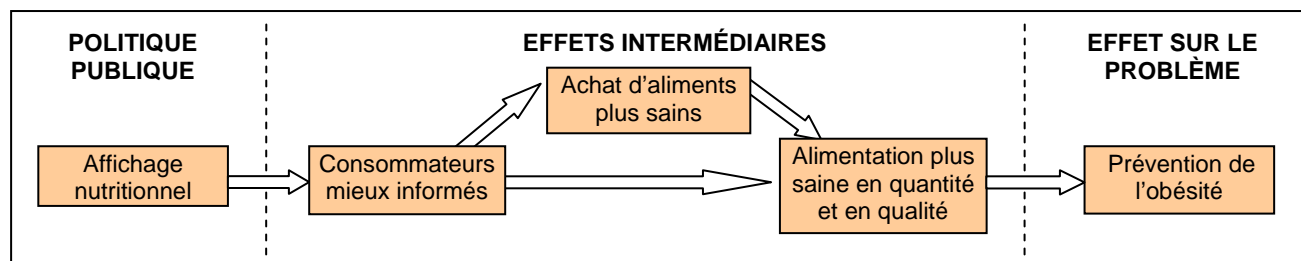


Figure 1 Modèle logique (affichage nutritionnel)

En ce qui concerne les autres pays, l'affichage nutritionnel détaillé sur les aliments préemballés est obligatoire aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande, et des institutions de l'Union européenne le réclament depuis quelques années.



Source : Food Standards Agency, Royaume-Uni.
© Crown copyright.

L'affichage simplifié reste dominé par les initiatives du secteur privé, mais partout les autorités publiques souhaitent mieux l'encadrer. L'initiative la plus citée en exemple est celle du Royaume-Uni, qui a établi des lignes directrices incitant l'industrie agroalimentaire à résumer l'information nutritionnelle sous la forme de feux de signalisation indiquant la teneur de l'aliment en gras totaux, en gras saturés, en

sucres et en sel. Ce système n'est toutefois pas obligatoire.

Pour ce qui est de l'affichage nutritionnel en restaurant, les États-Unis sont à l'avant-garde : prenant la suite de plusieurs règlements locaux (dont celui, très médiatisé, de la ville de New York), une disposition imposant dans tout le pays l'affichage des calories sur les menus des chaînes de restaurants a été adoptée par le Congrès en mars 2010.

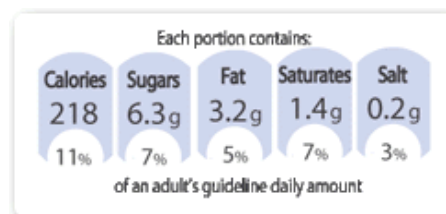
EFFICACITÉ

L'efficacité désigne le degré auquel la politique publique étudiée atteint son objectif. Nous présentons ses effets positifs à cet égard, mais aussi ses effets neutres ou négatifs. Nous commençons par présenter les données sur les effets intermédiaires de l'affichage nutritionnel, dans l'esprit du modèle logique, d'une part parce qu'on peut ainsi vérifier étape par étape ce qui fonctionne ou pas dans cette politique publique, et d'autre part parce qu'il existe très peu de données sur l'efficacité ultime de l'affichage nutritionnel en matière de prévention de l'obésité.

Pour que l'affichage nutritionnel produise les effets attendus, il faut d'abord qu'il soit bien **visible** des consommateurs, ce qui semble être favorisé lorsque la loi impose une certaine standardisation de l'information présentée et de son emplacement.

Ensuite, il faut que l'information nutritionnelle soit **lue**. De 50 à 60 % des consommateurs *disent* le faire (davantage dans certaines études), mais les études d'observation relèvent des pourcentages inférieurs. De plus, la lecture est souvent partielle. Plusieurs facteurs réduisent la propension à lire l'information nutritionnelle : les habitudes d'achat, le manque de temps, la préoccupation pour le prix des aliments, la perception qu'ils sont sains ou au contraire le fait de les considérer comme des aliments-plaisir, les difficultés de compréhension de l'information nutritionnelle, les doutes sur son exactitude (à ce propos, dans un processus délibératif il a été souligné que certains consommateurs perdent confiance dans l'affichage nutritionnel à cause des critères nutritionnels laxistes sur lesquels reposent certains logos créés par l'industrie). La présence d'information nutritionnelle simplifiée (logos) induit des effets ambivalents : soit elle détourne de l'information détaillée (tableau de la valeur nutritive), soit elle incite à la consulter.

Les consommateurs lisant l'information doivent aussi la **comprendre**³ pour être réellement mieux informés. Or l'information détaillée est le plus souvent mal comprise. Le bilan est meilleur pour l'information simplifiée, notamment les logos axés sur les valeurs quotidiennes recommandées et, mieux encore, les formats « feux de signalisation ».



Exemple de logo axé sur les valeurs quotidiennes recommandées.
Copyright 2009 Food and Drink Federation – www.fdf.org.uk.

³ Les données recueillies à ce sujet portent principalement sur les aliments préemballés. Ce n'est pas surprenant, car l'affichage en restaurant se limite souvent à un élément relativement simple (le nombre de calories contenues dans la portion servie), moins susceptible de poser des problèmes de compréhension.



Exemple de logo
« jugement unique »
Source : Food
Standards Agency,
Royaume-Uni.
© Crown copyright.

Les logos encore plus simples, portant un jugement unique sur la valeur nutritive de l'aliment, sont encore mieux compris. Cependant, ils induisent souvent une appréciation plus rapide et exagérément favorable à l'aliment (par exemple, parce qu'il est étiqueté « santé », le consommateur va sous-estimer sa valeur calorique).

Les trois processus délibératifs ont fait écho à la littérature : constat de la mauvaise compréhension de l'information nutritionnelle actuellement présentée sur les aliments préemballés au Canada (même si elle permet au moins d'éveiller des questionnements chez les consommateurs) et du besoin de la simplifier. Les formats jugés prometteurs étaient les feux de signalisation, l'icône « visage » utilisée en Colombie-Britannique, des logos semblables à ceux signalant les aliments sans arachides et des graphiques par « pointes de tartes ». Des participants rappelaient l'importance de présenter également de l'information appropriée sur les tailles de portions (certains formats d'affichage nutritionnel se prononcent sur la qualité nutritive d'un aliment, mais omettent de la mettre en lien avec une certaine taille de portion).

Certaines erreurs de compréhension sont récurrentes : mauvaise interprétation de la valeur nutritive d'un aliment par rapport aux valeurs quotidiennes recommandées; compréhension erronée des *pourcentages* des valeurs quotidiennes recommandées (pourtant présentés pour faciliter cette interprétation); erreurs en calculant la valeur nutritive d'une portion différente de la portion type pour laquelle l'information nutritionnelle est affichée. Le manque de standardisation (prolifération de logos créés par l'industrie reposant sur des critères nutritionnels différents et parfois peu transparents, information nutritionnelle présentée pour des tailles de portions variant d'un aliment à l'autre) sème la confusion dans l'esprit des consommateurs, comme l'ont aussi noté les participants aux processus délibératifs. La compréhension est également entravée par l'ampleur de l'interprétation requise et par la littéracie et surtout la numéracie⁴ limitée de nombreux consommateurs. Certains experts prônent

⁴ « Ensemble des connaissances en mathématiques permettant à une personne d'être fonctionnelle en société » (source : Grand dictionnaire terminologique).

donc la simplification de l'information présentée, l'éducation à la lecture de l'information nutritionnelle ou même d'autres politiques ne faisant pas appel à la responsabilité individuelle, mais agissant plutôt sur les prix et sur les tailles de portions. Plusieurs participants aux processus délibératifs pensaient aussi que des mesures éducatives sont nécessaires, notamment à l'école (comme des intervenants l'ont suggéré au ministère de l'Éducation de l'Ontario en 2008).

On trouve des données contradictoires au sujet des **effets sur les achats et l'alimentation**. Pour les aliments préemballés, la majorité des études indiquent que l'affichage nutritionnel influence positivement les choix, mais ces effets sont parfois modestes; et d'autres études concluent à l'absence d'effet. Pour les restaurants aussi, la plupart des études indiquent un effet positif, mais le pourcentage de répondants se disant influencés par l'affichage nutritionnel varie grandement d'une étude à l'autre (de 23 % à 73 % en passant par des intermédiaires autour de 30-40 %); et d'autres études ne relèvent pas d'effet. L'information nutritionnelle est concurrencée par de puissants facteurs lors des choix de consommation : préférences gustatives, prix des aliments, caractère pratique (facilité de préparation, de consommation), contraintes de temps, habitudes d'achat, volonté ou pas de contrôler son alimentation, autres sources d'information (dont la publicité). Ont aussi été citées, lors des processus délibératifs, les normes culturelles et l'accessibilité physique des aliments sains. Certains participants doutaient de l'efficacité de l'affichage nutritionnel à influencer les choix lors des sorties au restaurant, occasions de « se gâter ». Mais d'autres rappelaient que la situation est différente pour les nombreuses personnes qui fréquentent quotidiennement des services de restauration.

Une seule des études trouvées tente d'estimer l'**efficacité** de l'affichage nutritionnel (dans les grandes chaînes de restaurants) **à prévenir l'obésité** et conclut qu'il éviterait 40 % du gain de poids annuel dans la population du comté de Los Angeles.

Le **contexte d'application** d'une politique publique influe sur les effets obtenus. Une information récurrente est que les restaurants représentent un milieu d'alimentation fréquent en Amérique du Nord; y appliquer l'affichage nutritionnel permettrait donc de rejoindre une grande partie de la population.

Dans un autre milieu, les cafétérias universitaires, la routine peut susciter deux réactions opposées : contre la lecture de l'information nutritionnelle, parce que les étudiants connaissent déjà les menus (vus quotidiennement) et décident souvent d'avance ce qu'ils vont manger; ou en faveur de choix santé, parce que les étudiants ne considèrent pas ces repas comme des occasions spéciales destinées à se faire plaisir.

Les participants aux processus délibératifs considéraient qu'en fin de compte on manque de données démontrant l'efficacité de l'affichage nutritionnel. Devant ce constat, certains favorisaient d'autres politiques de lutte contre l'obésité plus fondées sur des données probantes, tandis que d'autres jugeaient qu'il faut aller de l'avant et évaluer au fur et à mesure les politiques d'affichage nutritionnel qui seraient adoptées, pour les réviser si nécessaire.

EFFETS NON RECHERCHÉS

Les effets non recherchés sont définis ici comme tout autre effet (positif ou négatif) de l'affichage nutritionnel, mais qui n'est pas en rapport avec son objectif de modification des comportements au profit d'une alimentation plus saine.

Parmi ces effets, le plus fréquemment observé est la reformulation des aliments (mentionnée de manière récurrente dans la littérature et lors des processus délibératifs). L'affichage peut susciter une prise de conscience et pousser les consommateurs à demander des aliments plus sains; l'industrie de l'alimentation est alors incitée à modifier ses produits en ce sens. Cette reformulation améliore automatiquement l'alimentation, même pour les consommateurs qui ne tiennent pas compte de l'information nutritionnelle.

Un autre effet non recherché, négatif celui-là (mais mentionné seulement à titre d'hypothèse), serait une perte de revenus pour les restaurants qui offrent principalement des plats très caloriques, si les consommateurs s'en détournent à la suite de l'affichage nutritionnel.

Les participants aux processus délibératifs ont signalé d'autres possibles effets non recherchés et négatifs de l'affichage nutritionnel : la stigmatisation de la nourriture et la culpabilisation des personnes qui souhaitent acheter des aliments sains, mais y renoncent par manque de moyens.

ÉQUITÉ

On traite ici d'équité dans les effets, c'est-à-dire des effets différentiels de la politique publique étudiée auprès de divers groupes de population.

Les données sont trop partagées pour discerner de claires différences d'effets de l'affichage nutritionnel en fonction du **statut familial**, des **connaissances en nutrition** ou de la **corpulence** des personnes.

La majorité des études concluent que l'affichage nutritionnel fonctionne mieux avec les **femmes** et les **personnes qui contrôlent leur alimentation**, pour ce qui est de la lecture, compréhension et utilisation de l'information. Parmi les groupes d'âge, les **aînés** sont plus intéressés (c'est plutôt l'inverse chez les jeunes), mais font plus d'erreurs de compréhension. L'information nutritionnelle détaillée est moins comprise par les **personnes moins éduquées** ou de **statut socio-économique** plus bas ou appartenant à des **minorités ethniques**, mais ce problème ne semble pas se poser avec l'information simplifiée. Lors des trois processus délibératifs, l'adaptation de l'information nutritionnelle à différents niveaux de littéracie a émergé comme un enjeu majeur. Il a aussi été souligné qu'il faut présenter l'information sur les lieux d'achat et non sur Internet, car certains groupes n'y ont pas accès. D'autre part, les mêmes groupes désavantagés utiliseraient moins l'information nutritionnelle lors des décisions d'achat (quoique quelques études n'aient pas relevé de différences entre groupes socio-économiques). La principale raison invoquée est le coût des aliments sains. Des participants aux processus délibératifs ont justement souligné que par souci d'équité, même si ça dépasse la question de l'affichage nutritionnel, il faut rendre les aliments sains accessibles physiquement et financièrement. Ils notaient aussi que si l'industrie répercute sur le prix des aliments les coûts associés à l'affichage nutritionnel, les personnes à faible revenu sont proportionnellement plus pénalisées.

Étant donné les différences d'efficacité de l'affichage nutritionnel d'un groupe à l'autre, certains auteurs préconisent plutôt de promouvoir directement la reformulation des aliments, qui risque moins de creuser les inégalités sociales de santé.

COÛTS

Les coûts assumés par les **autorités publiques** sont reliés aux inspections pour s'assurer que l'industrie respecte les règles d'affichage et aux analyses

nutritionnelles ponctuelles pour vérifier la véracité de l'information présentée; mais nous n'avons pas trouvé de données substantielles à ce sujet dans la littérature. Un participant à un processus délibératif notait que l'introduction de l'affichage en restaurant mobiliserait des ressources publiques supplémentaires (par exemple, des inspecteurs de santé publique).

Les coûts d'application sont en majeure partie assumés par l'**industrie de l'alimentation**, qui doit procéder à l'analyse nutritionnelle et imprimer l'information. Alors que plusieurs participants aux processus délibératifs pensaient que ces coûts s'avéreraient élevés, au contraire, de nombreux auteurs les jugent modestes. Par exemple, au Canada le coût d'introduction du tableau de la valeur nutritive sur tous les aliments préemballés était évalué à 263 millions \$ CA sur trois ans; par comparaison, les revenus des ventes d'aliments étaient estimés à 120 milliards \$ CA sur la même période. Les coûts d'analyse nutritionnelle des aliments, non récurrents puisque cette analyse n'est faite qu'une fois, représentaient moins de 0,1 % des revenus de ventes. En ce qui concerne les restaurants, l'analyse nutritionnelle est estimée à seulement 220 \$ US par élément du menu; de plus, beaucoup de grandes chaînes de restaurants ont déjà analysé leurs produits. Souvent, les coûts de création et d'impression de nouveaux menus sont déjà budgétisés, puisque les chaînes de restauration les renouvellent plusieurs fois par an à des fins promotionnelles. Évidemment, l'affichage nutritionnel serait proportionnellement plus coûteux pour les petits restaurants (un point également soulevé lors des processus délibératifs), mais les règlements discutés ces dernières années ne visent que les chaînes de restauration. Un participant à un processus délibératif remarquait que des normes d'affichage non uniformes entre les provinces seraient très coûteuses pour l'industrie.

Ultimement, les **consommateurs** payent pour l'information nutritionnelle (peu importe qu'ils l'utilisent ou pas) lorsque l'industrie en répercute les coûts sur les prix des aliments, un fait également relevé lors d'un processus délibératif.

Quels que soient les coûts de l'affichage nutritionnel, les **bénéfices attendus** sont plus élevés. En réduisant les risques de décès prématuré et d'incapacité attribuables aux maladies reliées à l'alimentation, l'affichage nutritionnel est censé faire baisser les dépenses de santé et augmenter la

productivité. Il est estimé qu'ainsi, l'affichage obligatoire sur les aliments préemballés permettra sur vingt ans des économies de 5 milliards \$ CA au Canada (compensant vingt fois les coûts d'application) et de 63 à 166 milliards \$ US aux États-Unis. Ces estimations doivent cependant être considérées avec prudence, car elles semblent optimistes si on les compare aux données empiriques sur l'efficacité de l'affichage nutritionnel.

FAISABILITÉ

Conformité avec la législation existante : Il s'agit d'un enjeu important pour éviter des contestations judiciaires comme celles observées aux États-Unis, où des associations de restaurateurs ont attaqué en justice des règlements locaux d'affichage nutritionnel en restaurant.

Existence de programmes pilotes : Leur grand nombre dans les pays industrialisés, incluant des initiatives de l'industrie, est un bon indice de faisabilité de l'affichage nutritionnel. Les participants aux processus délibératifs ont cité des programmes existants au Canada et dans leurs provinces qui pourraient constituer des sources d'inspiration si on envisageait l'affichage nutritionnel en restaurant ou sur les aliments frais.

Automaticité⁵ : Plutôt que de créer de nouvelles entités, les pays étudiés ont mis l'affichage nutritionnel sous l'égide des autorités publiques responsables des règlements sur les aliments.

Directivité⁶/Nombre d'acteurs impliqués/Intégration hiérarchique⁷ : L'affichage nutritionnel repose ultimement sur l'industrie de l'alimentation, donc sur une multitude d'acteurs, et n'est faisable que si ces derniers jouent le jeu. Pour s'en assurer, les porteurs des politiques d'affichage recourent à des systèmes d'incitatifs et de sanctions (notamment, des inspections).

⁵ Automaticité : Degré auquel la mise en œuvre d'une politique publique passe par des mécanismes administratifs déjà existants (Salamon, 2002). [Pour les références bibliographiques complètes, consulter la version longue de notre rapport].

⁶ Directivité : Degré auquel l'entité qui autorise, finance ou lance une politique publique est aussi impliquée dans sa mise en œuvre (Salamon, 2002).

⁷ Intégration hiérarchique : Degré auquel les porteurs d'une politique publique encadrent, avec un système approprié d'incitatifs et de sanctions, les activités des autres acteurs impliqués dans sa mise en œuvre (Sabatier et Mazmanian, 1995).

Coopération entre acteurs : Lors des processus délibératifs, il a été noté que, pour assurer le soutien des multiples acteurs qui doivent appliquer l'affichage nutritionnel, il est primordial de les impliquer dans sa conception et son application. Justement, plusieurs promoteurs de politiques d'affichage nutritionnel ont cherché à susciter la coopération des autres parties prenantes (industrie, consommateurs, acteurs de santé publique...) en les consultant. Dans quelques cas, l'industrie a coopéré, se conformant aux orientations promues par les autorités publiques. Mais souvent, l'industrie s'est distinguée par son opposition aux politiques d'affichage nutritionnel, entres autres par du lobbying auprès d'acteurs politiques pour empêcher l'adoption de ces politiques ou par des contestations en justice. L'industrie se sert aussi de ses propres initiatives d'affichage nutritionnel pour arguer qu'une intervention publique est inutile. Pourtant, la plupart de ces initiatives n'informent pas réellement les consommateurs : information placée à des endroits peu visibles, ou partielle, ou reposant sur des critères nutritionnels peu stricts. Les opinions exprimées durant les processus délibératifs variaient quant à la position à tenir par rapport à l'industrie. Quelques participants prônaient une collaboration entre santé publique et industrie, passant par le développement d'outils pour guider les initiatives volontaires d'affichage. Mais d'autres posaient des limites à la collaboration, jugeant que l'établissement de critères nutritionnels et les analyses des aliments devraient être réalisés par des tiers, et le respect de l'affichage en restaurant, soumis à des inspections par la santé publique.

La répartition entre les niveaux fédéral et provincial a aussi été discutée lors des processus délibératifs. De l'avis de certains participants, pour faciliter le commerce interprovinces, c'est au niveau national qu'il faut établir les critères délimitant les aliments sains et gérer les règlements d'affichage nutritionnel. Les provinces pourraient participer à la promotion des règlements. Un participant estimait que l'affichage nutritionnel en restaurant laisse plus de place à des adaptations au niveau provincial, bien qu'une certaine homogénéité nationale soit nécessaire.

Aspects pratiques : Diverses préoccupations sont exprimées à ce sujet (voir le tableau ci-contre).

Dans tous les cas, la faisabilité exige de laisser un certain délai à l'industrie pour se conformer à de nouvelles dispositions d'affichage nutritionnel.

Problèmes	Réponses
Difficile de fixer les critères délimitant des catégories d'aliments plus ou moins sains (même si c'est indispensable selon les participants aux processus délibératifs), d'autant plus que les sous-groupes de population ont différents besoins nutritionnels.	C'est faisable, comme le montre l'exemple du Royaume-Uni où ont été définis des critères quantitatifs permettant d'attribuer à chaque nutriment la couleur verte, orange ou rouge.
Certaines agences publiques chargées de vérifier le respect des règles d'affichage nutritionnel manquent de ressources pour les inspections.	
Offres spéciales dans les restaurants : difficile de faire l'analyse nutritionnelle chaque fois.	Les règlements d'affichage nutritionnel ne concernent que les menus réguliers.
Renouvellement fréquent des menus.	Certains participants aux processus délibératifs proposaient de signaler les choix sains sur le menu, mais sans procéder à des analyses nutritionnelles détaillées.
Les chefs ne suivent pas des recettes standardisées (point relevé également lors des processus délibératifs).	Les règlements d'affichage nutritionnel ne s'appliquent pas aux restaurants indépendants (les participants aux processus délibératifs aussi considèrent qu'ils ne devraient viser que les chaînes de restaurants).
Commande personnalisée (ex. : plat sans sauce).	N'empêche pas l'affichage d'être informatif.
La lecture de l'information nutritionnelle ralentit le service dans la restauration rapide.	Il n'y a pas de ralentissement si les clients lisent l'information pendant qu'ils font la file.
Espace limité sur les menus et étiquettes.	Il y a possibilité d'utiliser des logos qui résument l'information sous une forme compacte.

ACCEPTABILITÉ

L'acceptabilité d'une politique par les parties prenantes constitue un enjeu, puisqu'elle influe sur la possibilité que cette politique soit adoptée, appliquée et produise les effets escomptés.

Consommateurs : La majorité des consommateurs semblent favorables à l'affichage nutritionnel sur les aliments préemballés et en restaurant. Les participants aux processus délibératifs mentionnaient que la population canadienne demande de plus en plus de l'information nutritionnelle, notamment de l'information simplifiée, dans ces deux contextes.

Selon la littérature, les préférences des consommateurs en ce qui concerne les formats sont tout de même ambivalentes : les consommateurs aiment la simplification (appréciant les logos plutôt que l'information détaillée), mais simultanément veulent une information assez complète pour ne pas se sentir traités de manière paternaliste.

Les formats les plus appréciés (et qui sont aussi les mieux compris selon les études d'efficacité) sont les

Per serving, GDA		
FAT	7.7g	70g
SATURATES	2.0g	20g
SUGARS	42.4g	40g
SALT	2.0g	6g
■ HIGH ■ MEDIUM ■ LOW		

Exemple de logo axé sur les valeurs quotidiennes recommandées avec code de couleurs

Source : Food Standards Agency, Royaume-Uni.
© Crown copyright.

feux de signalisation et les logos axés sur les valeurs quotidiennes recommandées qui utilisent un code de couleurs : des systèmes visuels et simples, mais présentant l'information décomposée pour chaque nutriment.

Les consommateurs

préfèrent l'uniformité : application du même format d'affichage partout et affichage de la valeur nutritive pour des tailles de portions standardisées (ils n'aiment pas faire des calculs sur les tailles de portions et d'ailleurs, les études d'efficacité montrent qu'ils commettent beaucoup d'erreurs lors de ces calculs).

Certains consommateurs doutent de l'efficacité de l'affichage nutritionnel à modifier l'alimentation ou l'estiment partielle (modérer, et non empêcher, certaines consommations), mais reconnaissent qu'une information dans un format difficile à ignorer (code de couleurs) aurait plus d'influence. Ils se préoccupent de deux possibles effets non recherchés de l'affichage nutritionnel, également

évoqués lors des processus délibératifs : la stigmatisation du plaisir de manger et la stigmatisation des personnes qui doivent renoncer par manque d'argent à acheter des aliments étiquetés comme sains, ce que certains pourraient juger comme un choix délibéré de leur part. En matière d'effets différentiels, certains consommateurs estiment que l'information nutritionnelle serait utilisée surtout par les femmes (ce que confirment les données de recherche).

Plusieurs études semblent indiquer que la coercition envers l'industrie (affichage obligatoire) est acceptable pour la plupart des consommateurs, contredisant certains participants aux processus délibératifs qui en doutaient et pensaient que des approches volontaires les intéresseraient davantage. De plus, les consommateurs jugent l'affichage nutritionnel crédible s'il est supervisé par des acteurs autres que l'industrie (organismes publics, associations de consommateurs ou de nutritionnistes, etc.). Pour ce qui est de la coercition perçue envers eux-mêmes, les positions varient : certains consommateurs jugent que l'affichage est une mesure informative et non coercitive, mais d'autres (minoritaires), qu'il ne devrait pas y avoir d'intervention publique tentant d'influencer les choix individuels.

Industrie de l'alimentation⁸ : L'industrie américaine des restaurants a critiqué l'efficacité de l'affichage nutritionnel en restaurant, tout en arguant que des politiques publiques s'avéraient inutiles, puisqu'elle prend déjà elle-même des initiatives pour informer ses clients. L'industrie des restaurants et les compagnies agroalimentaires expriment aussi des préoccupations au sujet des coûts de mise en œuvre de l'affichage nutritionnel, des pertes de revenus qu'il pourrait entraîner et de sa faisabilité (notamment, le manque d'espace sur les menus et étiquettes pour présenter l'information).

Pourtant, les nombreuses initiatives d'affichage nutritionnel par l'industrie laissent supposer qu'elle ne s'oppose pas au principe. Il a été mentionné lors des processus délibératifs que l'industrie semble reconnaître la demande croissante des consommateurs et voir dans l'affichage nutritionnel une occasion d'améliorer son image.

⁸ Nous avons trouvé beaucoup de données sur la position des consommateurs, aussi peut-on les considérer comme raisonnablement représentatives. Pour l'industrie et les acteurs publics et associatifs, les données recueillies sont plus rares et pourraient ne refléter que partiellement la situation.

En fait, la position de l'industrie est plutôt déterminée par son appréciation de la coercition en jeu : elle semble mieux accepter les dispositions d'affichage nutritionnel lorsqu'elle a un certain contrôle sur leur contenu. Selon des participants aux processus délibératifs, la fixation de critères de définition des aliments sains empêcherait les allégations faites par certains fabricants et ces derniers pourraient donc s'y opposer. Cependant, un autre participant indiquait que de grandes firmes consultées par Santé Canada se disent favorables à la fixation de tels critères parce qu'ils mettraient toute l'industrie sur un pied d'égalité. La littérature semble aussi indiquer que l'industrie apprécie l'harmonisation de l'affichage nutritionnel (même format utilisé partout), qui le rend plus facile à appliquer.

Acteurs publics et associatifs : Les données recueillies concernent des institutions publiques et associations œuvrant dans le domaine de la santé, des associations de protection des consommateurs et des institutions politiques.

Selon certains participants aux processus délibératifs, les autorités publiques pourraient être réticentes à adopter de nouvelles politiques d'affichage nutritionnel parce qu'elles sont complexes à élaborer, nécessitent la collaboration d'une multitude d'acteurs, peuvent requérir la création de nouvelles structures (notamment d'inspection) et entraîner des « coûts » politiques. Cependant, les autorités sont favorables à l'autonomisation des consommateurs, et un affichage nutritionnel facile à comprendre y contribuerait. La littérature reflète cette ambivalence. L'affichage nutritionnel en restaurant obtient la faveur des acteurs associatifs et publics du secteur de la santé aux États-Unis et au Canada; les acteurs politiques, eux, restent divisés. Au sujet des aliments préemballés, le débat actuel concerne l'affichage simplifié; les mêmes types d'acteurs le soutiennent, et même certains acteurs politiques y sont favorables au Canada et en Europe. Sans surprise, les positions des acteurs publics sont influencées par celles des consommateurs (dans un sens favorable à une extension de l'affichage nutritionnel) et de l'industrie (dans un sens restrictif, voire défavorable).

Nous avons trouvé quelques données disparates sur les avis quant à l'efficacité de l'affichage nutritionnel. Les experts du gouvernement fédéral canadien y croiraient, de même que le Board of Health de la ville de New York, qui juge les données scientifiques à ce

sujet suffisamment convaincantes. Mais plusieurs acteurs américains et européens s'inquiètent de la compréhension de l'information nutritionnelle, car dans ses formes actuelles, elle requiert une littératie élevée pour être correctement interprétée. Une association canadienne recommande davantage de recherche et de consultations pour mettre au point le meilleur système d'affichage simplifié. Dans l'ensemble, les participants aux processus délibératifs jugeaient que les données sur l'efficacité de l'affichage nutritionnel étant limitées, cette politique générerait plus de soutien si elle s'inscrivait dans un portefeuille de politiques publiques de lutte contre l'obésité.

Même parmi les acteurs favorables à l'affichage nutritionnel, les positions divergent quant à la coercition requise. Au Canada, aux États-Unis et en Europe, qu'il s'agisse de l'affichage en restaurant ou de l'affichage simplifié sur les aliments, les acteurs associatifs semblent se prononcer majoritairement pour la coercition; les institutions politiques et celles œuvrant dans le domaine de la santé sont partagées entre la volonté de rendre l'affichage obligatoire et celle de laisser se développer des initiatives volontaires (certains participants aux processus délibératifs pensaient que les politiciens pencheraient plus pour cette seconde approche). Parmi les acteurs canadiens de la lutte contre l'obésité réunis lors des processus délibératifs, qui provenaient du secteur public et des organisations à but non lucratif, les opinions étaient partagées en Colombie-Britannique et lors de la première réunion organisée en Ontario; lors de la seconde réunion, l'affichage obligatoire semblait favorisé. Les partisans de la coercition l'estimaient nécessaire parce que les initiatives volontaires ne mobilisent pas assez l'industrie de l'alimentation et lui laissent la latitude de présenter seulement l'information favorable à ses produits.

Conclusion

L'affichage nutritionnel se révèle partiellement efficace pour agir sur l'apport alimentaire en vue de prévenir l'obésité. Il fonctionne pour certains consommateurs, mais pas pour ceux qui n'ont pas l'intention de changer leur comportement alimentaire, qui n'ont pas les moyens d'acheter des aliments plus sains ou qui ne comprennent pas l'information présentée (quoique les logos avec code de couleurs de type feux de signalisation semblent prometteurs pour corriger ce dernier point).

Ces limites sont inhérentes à une approche qui cherche à modifier les habitudes de vie en ciblant les choix individuels, mais sans modifier l'environnement dans lequel ils sont faits. Par ailleurs, l'affichage nutritionnel induit incidemment un effet bénéfique : il pousse l'industrie à modifier la formulation des aliments pour les rendre plus sains. Les coûts d'application de l'affichage nutritionnel sont somme toute modestes. L'affichage soulève certains problèmes de faisabilité, mais aucun qui soit insurmontable, comme le montre l'exemple d'autres pays qui ont exploré avant le Canada des politiques d'affichage simplifié et d'affichage en restaurant. L'affichage nutritionnel constitue une option acceptable pour la grande majorité des consommateurs et des acteurs publics et associatifs, et largement utilisée de sa propre initiative par l'industrie de l'alimentation. Cette dernière est

réticente à voir l'affichage nutritionnel encadré par les autorités publiques, mais lorsque c'est le cas, elle y voit au moins l'avantage de l'harmonisation, qui facilite la mise en œuvre de l'affichage et met tous les concurrents sur un pied d'égalité.

Le tableau est donc relativement positif dans l'ensemble, même s'il faut garder à l'esprit les limites d'efficacité auprès de certains groupes de population vulnérables. De plus, quelle que soit la pertinence d'une politique donnée, il faut se rappeler que l'obésité est un problème multifactoriel perçu de manière variable d'un contexte à un autre. Aussi bien la littérature que les processus délibératifs que nous avons organisés soulignent que toute politique doit s'inscrire dans une stratégie cohérente utilisant un portefeuille de politiques sélectionnées parmi les plus adaptées pour le contexte ciblé.

Février 2011

Auteure : Florence Morestin, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) vise à accroître l'expertise des acteurs de la santé publique en matière de politiques publiques favorables à la santé, à travers le développement, le partage et l'utilisation des connaissances. Le CCNPPS fait partie d'un réseau canadien de six centres financés par l'Agence de la santé publique du Canada.

Répartis à travers le Canada, chacun des Centres de collaboration nationale en santé publique se spécialise dans un domaine précis, mais partage un mandat commun de synthèse, d'utilisation et de partage des connaissances. Le réseau des Centres agit aussi bien comme une structure de diffusion des contributions spécifiques des Centres que de lieu de production conjointe des projets communs. Le CCNPPS est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

La production de ce document a été rendue possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de la santé publique du Canada par le biais du financement du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS). Les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Agence de la santé publique du Canada.

N° de publication : 1255

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur les sites Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : www.inspq.qc.ca et du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au : www.ccnpps.ca.

An English version of this paper is also available at www.ncchpp.ca and at www.inspq.qc.ca/english.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

DÉPÔT LÉGAL – 2^e TRIMESTRE 2011
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
ISBN : 978-2-550-61876-8 (VERSION IMPRIMÉE ANGLAISE)
ISBN : 978-2-550-61877-5 (PDF ANGLAIS)
ISBN : 978-2-550-61874-4 (VERSION IMPRIMÉE)
ISBN : 978-2-550-61875-1 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2011)

