



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.5.2007
COM(2007) 279 final

LIVRE BLANC

Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité

{SEC(2007) 706}
{SEC(2007) 707}

LIVRE BLANC

Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité

1. INTRODUCTION

L'objet du présent Livre blanc est de définir une approche européenne intégrée qui permette de réduire les problèmes de santé dus à la mauvaise nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité. Le présent Livre blanc s'inspire d'initiatives récemment prises par la Commission, notamment la plate-forme européenne d'action pour la nutrition, l'activité physique et la santé¹, et le Livre vert intitulé «*Promouvoir une alimentation saine et l'activité physique: une dimension européenne pour la prévention des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques*»².

Ces trois dernières décennies, la surcharge pondérale et l'obésité³ ont connu une hausse spectaculaire au sein de la population européenne, notamment parmi les enfants, chez lesquels la prévalence de la surcharge pondérale était estimée à 30% en 2006. Cela signifie que les mauvaises habitudes alimentaires et le manque d'éducation physique s'aggravent à tous les niveaux de la population européenne, avec l'augmentation à laquelle on peut s'attendre pour un certain nombre de maladies chroniques, telles que les maladies cardiovasculaires et l'hypertension, le diabète de type 2, les accidents vasculaires cérébraux, certains cancers, les troubles musculo-squelettiques et même toute une série de troubles mentaux. À long terme, c'est l'espérance de vie dans l'Union européenne et la qualité de vie de nombreux Européens qui s'en trouveront affectées.

À maintes reprises, le Conseil a lancé des appels⁴ à la Commission pour qu'elle entreprenne des actions dans le domaine de la nutrition et de l'activité physique, qui tiennent compte des conclusions du Conseil sur l'obésité, la promotion de la santé cardiaque et le diabète.

La consultation sur le Livre vert a réuni un très large consensus autour de l'idée que la Communauté devrait œuvrer de concert avec une multitude de parties prenantes aux niveaux national, régional et local⁵. Les répondants ont insisté sur la nécessité de politiques communautaires homogènes et cohérentes et sur l'importance d'une démarche plurisectorielle. Ils ont souligné l'intérêt qu'il y a à ce que l'Union européenne coordonne des actions telles que le recueil et la diffusion des bonnes pratiques, et ont insisté sur la nécessité pour l'Union

¹ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/platform_en.htm

² http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_gp_fr.pdf

³ Le problème de la surcharge pondérale et de l'obésité peut se résumer comme suit: **un apport énergétique alimentaire excessif plus une dépense d'énergie faible ou insuffisante égale un excédent énergétique**, qui est stocké sous forme de graisse corporelle.

⁴ Conclusions du Conseil du 2 décembre 2002 sur l'obésité (JO C 11 du 17.1.2003, p. 3); du 2 décembre 2003 sur les modes de vie sains (JO C 22 du 27.1.2004, p. 1); du 2 juin 2004 sur la promotion de la santé cardiaque (communiqué de presse: 9507/04 (Presse 163)); du 6 juin 2005 sur l'obésité, la nutrition et l'activité physique (communiqué de presse: 8980/05 (Presse 117)); du 5 juin 2006 sur la promotion des modes de vie sains et la prévention du diabète de type II (JO C 147 du 23.6.2006, p. 1).

⁵ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/green_paper/nutrition_gp_rep_en.pdf

d'élaborer un plan d'action et d'adresser un message fort aux parties prenantes. Le Livre vert a été suivi d'une résolution du Parlement européen venant renforcer ces messages et intitulée «*Promouvoir une alimentation saine et l'activité physique: une dimension européenne pour la prévention des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques*».

Toute action publique en la matière doit tenir compte de trois facteurs, y compris les actions susceptibles d'être entreprises au niveau communautaire. Tout d'abord, force est de constater que c'est la personne, en définitive, qui est responsable de son mode de vie et de celui de ses enfants, sans pour autant nier l'importance et l'influence de l'environnement sur son comportement. Deuxièmement, seul un consommateur averti est en mesure de prendre des décisions en connaissance de cause. Enfin, c'est en promouvant à la fois la complémentarité et l'intégration des différents domaines d'action (approche horizontale) et des différents niveaux d'action (approche verticale) que l'on obtiendra un résultat optimal.

Dans plusieurs domaines, les principaux niveaux d'action se situent à l'échelon national ou local. Dans ces domaines, l'action publique européenne visera soit à compléter et à optimiser les mesures prises à d'autres niveaux décisionnels, nationaux ou régionaux, soit à traiter des questions qui, de par leur nature, relèvent des politiques communautaires. En effet, plusieurs actions concernent directement le fonctionnement du marché intérieur (telles que les règles en matière d'étiquetage et les procédures relatives aux autorisations des allégations de santé et aux contrôles des denrées alimentaires), alors que d'autres relèvent de cadres plus spécifiques, tels que la Politique Agricole Commune (par l'intermédiaire de l'Organisation commune de marché – OCM – pour les fruits et les légumes) ou d'initiatives de la Commission dans le domaine de l'éducation, de la politique régionale (les Fonds structurels) et, enfin et surtout, de la politique audiovisuelle et des médias. Le rôle de la Commission est également capital pour rassembler des initiatives locales ou nationales intéressantes et mettre en place des mécanismes paneuropéens d'échange de meilleures pratiques.

Par ailleurs, la plupart des secteurs industriels qui interviennent dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition étant de plus en plus mondialisés, les opérateurs économiques concernés considèrent qu'un ensemble unique de mesures coordonnées au niveau européen est préférable à un grand nombre de mesures individuelles prises au niveau des États membres, afin de prévenir une charge administrative supplémentaire engendrée par des règles nationales différentes et potentiellement divergentes et afin d'encourager la compétitivité dans un domaine nouveau, fondé sur l'innovation et la recherche.

2. LES PRINCIPES DE L'ACTION

Pour traiter cet important problème de santé publique, une intégration généralisée des politiques s'impose, aussi bien dans les domaines de l'alimentation et de la consommation, que dans ceux du sport, de l'éducation et des transports. L'obésité est davantage présente parmi les couches de la population défavorisées sur le plan socio-économique, ce qui témoigne de la nécessité d'accorder une attention particulière à la dimension sociale du problème. Les mesures décrites ci-après s'articulent autour de quatre aspects fondamentaux.

Elles doivent être menées à tous les niveaux du processus de prise de décision, du niveau local au niveau communautaire. En ce qui concerne l'action communautaire, soit ces mesures accompagneront la mise en œuvre de toutes les politiques et activités communautaires pertinentes, soit elles compléteront, le cas échéant, les politiques nationales, ainsi que le prévoit l'article 152 du traité CE.

Premièrement, les mesures doivent s'attaquer aux causes profondes des risques liés à la santé. Aussi, les mesures énoncées dans la stratégie doivent-elles contribuer à réduire tous les risques associés à une mauvaise alimentation et à un manque d'exercice physique, notamment, mais pas exclusivement, ceux associés à une surcharge pondérale.

Deuxièmement, les mesures décrites sont censées traverser l'ensemble des politiques gouvernementales et tous les niveaux des autorités nationales, faire appel à toute une série d'instruments, tels que la législation, la mise en réseau, les approches secteur public/secteur privé, et associer le secteur privé et la société civile.

Troisièmement, par souci d'efficacité, la stratégie nécessitera la participation d'un large éventail d'acteurs privés, tels que l'industrie agro-alimentaire et la société civile, ainsi que des acteurs au niveau local, tels que les écoles et le secteur associatif.

Enfin, et peut-être plus important encore, il sera indispensable d'assurer un suivi dans les années à venir. Le nombre d'activités visant à favoriser une meilleure alimentation et l'exercice physique est déjà élevé et ne cesse de croître d'année en année. Mais bien souvent, le suivi est limité, voire inexistant, ce qui réduit nos possibilités de savoir ce qui fonctionne bien ou quelles mesures ont besoin d'être améliorées ou entièrement modifiées.

3. UNE STRATEGIE AXEE SUR LE PARTENARIAT

La Commission estime que l'action européenne en matière de nutrition, de surcharge pondérale et d'obésité doit impérativement reposer sur l'établissement de partenariats efficaces.

Développer des partenariats pour l'action au niveau européen

La plate-forme d'action de l'Union européenne sur la nutrition, l'activité physique et la santé a été lancée en mars 2005, afin de «mettre à la disposition de tous les acteurs intéressés au niveau européen un forum commun»⁶.

Ce forum vise à mettre en œuvre des actions volontaires pour lutter contre l'obésité, pour compléter et appuyer d'autres démarches. Parmi les membres, figurent des organisations représentant l'industrie, des organismes de recherche et la société civile active dans les secteurs de la santé publique et de la protection des consommateurs. Les membres se sont engagés, dans leurs domaines d'activité, à prendre des mesures propres à réduire l'obésité. En mars 2007, la plate-forme a publié son dernier rapport de suivi, qui relate ce qu'elle a accompli à ce jour⁷.

La Commission a l'intention de poursuivre et de développer les activités de la plate-forme comme l'un des instruments de mise en œuvre de la présente stratégie. En l'espace de deux ans, les membres ont lancé plus de 200 initiatives en matière de nutrition et d'activité physique dans l'Union européenne. Qui plus est, des progrès ont été constatés dans la réalisation de l'idée communément admise de créer un système clair et fiable pour le suivi des

⁶ Charte de la plate-forme, mars 2005

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/platform_charter.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/eu_platform_2mon-framework_en.pdf

engagements, ainsi qu'une approche agréée pour développer les racines locales des actions (participation des autorités nationales, régionales et locales).

Renforcer les réseaux locaux d'action

Des résultats concrets ne seront possibles qu'en véritable partenariat et avec la contribution des parties prenantes locales. À cet effet, et afin de dégager une communauté de vision, il importera de créer un cadre d'action et des fora appropriés qui soient à même de relier les acteurs à tous les niveaux. La plate-forme européenne est un modèle qui pourrait éventuellement faire des émules au niveau local.

Comme principe général, la Commission estime que ces fora devraient être caractérisées par la participation d'un grand nombre de parties prenantes et devraient confier leur coordination aux autorités nationales afin de s'assurer que les mesures s'inscrivent dans un cadre de santé publique. La Commission a développé sa réflexion sur ce point dans un document de base, intitulé «Generalising the idea of partnership» (*le partenariat: une idée à généraliser*)⁸.

Les États membres doivent encourager la participation des médias à l'élaboration de messages communs et de campagnes.

La plate-forme a réussi à susciter une action de la part des parties prenantes dans toute une série de secteurs; c'est la raison pour laquelle, afin d'améliorer le lien avec les gouvernements et de mettre en place un véritable échange de pratiques, la Commission créera un groupe de haut niveau qui se consacrera aux questions de santé en rapport avec la nutrition et l'activité physique. Ce groupe devrait veiller à ce qu'il y ait, entre les États membres, un échange d'idées et de pratiques qui englobe toutes les politiques gouvernementales. Une liaison avec la plate-forme européenne permettra aux secteurs de communiquer rapidement en encourageant des échanges rapides, et de tirer parti des approches fondées sur le partenariat public-privé. Le réseau européen existant relatif à l'alimentation et à l'activité physique élargirait son mandat afin de pouvoir appuyer et faciliter les travaux de ce groupe.

4. COHERENCE POLITIQUE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Le présent Livre blanc est axé sur les mesures susceptibles d'être prises au niveau communautaire afin de remédier aux problèmes existants en matière de nutrition et de santé. En conséquence, il se limite aux mesures qui, soit relèvent de la compétence de la Communauté – telles que la législation ou le financement de programmes présentant un intérêt en la matière –, soit créent une valeur ajoutée d'un point de vue européen – comme, par exemple, le dialogue avec les parties prenantes de l'industrie agro-alimentaire mondiale ou encore la mise en place d'indicateurs de comparaison pour le suivi dans tous les États membres.

Des consommateurs mieux informés

Les connaissances, les préférences et les comportements des personnes, par exemple en matière de mode de vie et d'habitudes alimentaires, sont façonnés par l'environnement dans lequel elle évolue. Il s'agit, d'une part, de l'accès à une information claire, cohérente et étayée par des éléments concrets qui permet de choisir un produit alimentaire et, d'autre part, de

⁸ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/contacts2007_en.pdf

façon plus générale, de l'espace d'information, qui est à son tour déterminé par des facteurs culturels tels que la publicité et d'autres médias.

La Commission s'emploie à améliorer ces deux domaines. L'étiquetage nutritionnel est un moyen de communiquer cette information aux consommateurs, qui peuvent alors faire un choix bénéfique pour leur santé lorsqu'ils achètent des produits alimentaires ou des boissons. La Commission revoit actuellement la législation en matière d'étiquetage nutritionnel en vue de proposer au Parlement et au Conseil de la renforcer, en tant que moyen d'information pour les consommateurs. A la suite d'une consultation sur l'étiquetage qui a eu lieu au printemps 2006⁹, la Commission examine actuellement les options de l'étiquetage nutritionnel. Elle étudie notamment s'il faut introduire l'étiquetage obligatoire et combien d'éléments nutritifs doivent figurer sur l'étiquette, et examine la réglementation régissant l'étiquetage sur la face avant de l'emballage (l'étiquetage simplifié ou la signalisation).

Un autre aspect est la réglementation concernant les allégations des fabricants au sujet de leurs produits. Le règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires est entré en vigueur en janvier 2007. Son principal objectif est de veiller à ce que les allégations nutritionnelles et de santé formulées au sujet des aliments soient fondées sur des données scientifiques fiables, de sorte que les consommateurs ne soient pas induits en erreur par des allégations inexactes ou portant à confusion.

La publicité et le marketing sont des secteurs puissants dont le but est d'influencer le comportement du consommateur. Il est prouvé que la publicité et le marketing alimentaires influencent le régime alimentaire, notamment chez les enfants. Entre octobre 2005 et mars 2006, la Commission a organisé une table ronde sur la publicité afin d'étudier les stratégies d'autoréglementation et la façon dont la loi et l'autoréglementation peuvent interagir et se compléter. Il en est résulté un modèle de bonnes pratiques (ou normes de gouvernance) pour l'autoréglementation, qui figure dans le rapport de la table ronde¹⁰. Ces normes devraient s'appliquer au domaine spécifique de la publicité des aliments s'adressant aux enfants. Ce faisant, les efforts volontaires devraient compléter les différentes initiatives actuellement en cours dans les États membres – telles que le code PAOS en Espagne et la récente initiative du Bureau de la communication au Royaume-Uni. Il convient, à cet égard, de souligner la demande formulée par le Parlement européen, lors du débat sur la modification de la directive «Services de médias audiovisuels»¹¹ en vue d'introduire un code de conduite pour la publicité des aliments à forte teneur en graisses ou en sucres destinée aux enfants. La nouvelle directive «Services de médias audiovisuels» prévoit que les États membres et la Commission inciteront les fournisseurs de services de médias à élaborer des codes de conduite concernant la communication commerciale sur les aliments et les boissons à l'intention des enfants. À ce stade, la Commission préfère conserver la démarche volontaire au niveau européen, qui permet d'intervenir rapidement et efficacement dans la lutte contre la surcharge pondérale et l'obésité. La Commission procèdera, en 2010, à une évaluation de cette démarche ainsi que des diverses mesures prises par l'industrie et déterminera s'il convient également d'adopter d'autres stratégies.

⁹ Étiquetage: compétitivité, information des consommateurs et amélioration de la réglementation communautaire. Document de consultation de la DG SANCO. Février 2006.

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/overview/report_advertising_fr.pdf

¹¹ Connue jusqu'ici sous le nom de directive «Télévision sans frontières».

En coopération avec les États membres et les parties prenantes concernées, la Commission élaborera et soutiendra des campagnes d'information et d'éducation spécifiques, destinées à sensibiliser le public aux problèmes de santé liés à la mauvaise nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité. Ces campagnes s'adresseront en particulier à des groupes vulnérables, tels que les enfants.

Faire en sorte que l'option pour une alimentation saine soit accessible

Garantir le choix d'une alimentation saine, c'est garantir au consommateur l'existence d'options bénéfiques pour sa santé. La Politique agricole commune (PAC) joue un rôle important dans la production et l'offre alimentaires en Europe. En conséquence, en garantissant la disponibilité des aliments que les Européens mangent, elle peut également contribuer à déterminer le régime alimentaire européen et lutter contre l'obésité et la surcharge pondérale. Au sein de la PAC, la Commission s'engage à promouvoir les objectifs en matière de santé publique, et l'exemple le plus récent en est la réforme de l'Organisation commune de marché (OCM) pour les fruits et les légumes, qui vise à encourager leur consommation dans certains milieux tels que les écoles.

Par exemple, dans le cadre de la réforme de l'OCM pour les fruits et les légumes, la Commission encouragera la consommation de fruits et légumes chez les enfants dans ses propositions tendant à autoriser la distribution de la surproduction aux établissements d'enseignement publics et aux centres de vacances pour enfants. La Commission propose également de porter à 60% le cofinancement par l'UE de projets promotionnels destinés aux jeunes consommateurs (les moins de 18 ans). Les organisations de producteurs axeront les campagnes promotionnelles en cours financées par l'UE sur les jeunes consommateurs. Dans le même ordre d'idées, il convient de tenir compte d'un autre aspect important: comment faire en sorte que les fruits et légumes soient abordables ou plus abordables afin de promouvoir leur consommation, notamment chez les jeunes ? Un projet encourageant la consommation de fruits à l'école, cofinancé par l'Union européenne, constituerait un grand pas dans la bonne direction. Ce projet devrait s'adresser aux enfants de 4 à 12 ans et faire partie de la réforme de l'OCM pour les fruits et légumes.

On s'intéresse de plus en plus à la composition des produits manufacturés et au rôle que la reformulation peut jouer pour assainir les régimes alimentaires. L'industrie a déjà pris d'importantes mesures, mais elles ne sont pas toujours uniformes pour tous les produits et dans tous les États membres. Certains États membres encouragent la reformulation des denrées alimentaires, par exemple pour ce qui est de leur teneur en graisses, en graisses saturées et acides gras trans, en sel et en sucres. D'après une enquête effectuée en 2006 par la CIAA¹² dans l'Union européenne, une entreprise sur trois a déclaré avoir reformulé au moins 50% de ses produits en 2005 et 2006. Cette reformulation a touché une large gamme d'aliments, notamment les céréales pour le petit-déjeuner, les boissons, les biscuits, la confiserie, les produits laitiers, les sauces, les soupes, les condiments, les huiles, les encas et les aliments sucrés.

La Commission propose de lancer une étude en 2008 pour examiner dans quelle mesure la reformulation des aliments peut réduire les quantités de ces nutriments, étant donné le rôle qu'ils jouent dans le développement de maladies chroniques. Il s'agira notamment d'évaluer

¹² Confédération des industries agro-alimentaires.

les actions entreprises à ce jour, au moyen de mesures réglementaires ou volontaires, afin de fournir une référence pour l'évaluation des progrès futurs.

La Commission entend faciliter, dans le cadre d'un partenariat, le déroulement des campagnes de reformulation de la teneur en sel, puisque leur efficacité a été clairement démontrée, ainsi que des campagnes visant, de façon plus générale, à améliorer la teneur en éléments nutritifs des aliments transformés dans l'Union européenne.

Encourager l'activité physique

L'activité physique englobe toute une série d'activités allant des sports organisés aux «modes de déplacement actifs»¹³, en passant par des activités en plein air. La Commission pense que les États membres et l'Union européenne doivent prendre des mesures proactives pour inverser la tendance à la baisse enregistrée dans les niveaux d'activité physique ces dernières décennies et due à de nombreux facteurs.

Il convient d'encourager les gens à s'efforcer d'augmenter leur activité physique au quotidien en mettant en place un environnement physique et social qui y soit propice.

La Commission européenne soutient également les mesures relatives aux transports urbains durables au moyen de la politique de cohésion, de CIVITAS et du programme «Énergie intelligente-Europe», qui entre dans une nouvelle phase en 2007. Les projets pour la promotion de la marche et du cyclisme sont considérés comme un élément fondamental de ces mesures et on incite les autorités locales à présenter des demandes en ce sens. La Commission tient tout particulièrement à ce que les subventions destinées à l'infrastructure publique soient pleinement exploitées dans l'optique d'un mode de vie sain, par exemple en promouvant les modes de déplacement actifs, et elle publiera, dans le courant de l'année 2007, un «guide urbain» à l'intention des autorités locales en vue de les sensibiliser à ces opportunités de financement dans tous les secteurs.

La Commission européenne publiera un livre vert sur le transport urbain en 2007, qui sera suivi d'un plan d'action en 2008. Elle a également l'intention de publier des orientations concernant les plans de transports urbains durables.

La Commission présentera également un livre blanc sur le sport, dont le but sera de formuler des propositions visant à encourager l'activité sportive dans l'Union européenne et à l'étendre à l'activité physique en général.

Groupes et environnements prioritaires

Il est démontré que l'obésité progresse très rapidement chez les enfants européens et qu'elle affecte de façon disproportionnée les enfants des couches défavorisées sur le plan socio-économique. Deux des objectifs de la politique de cohésion de l'Union européenne pour 2007-2013 sont de promouvoir la contribution des villes à la croissance et à l'emploi et de préserver la bonne santé de la population active¹⁴. Pour les programmes axés sur les zones urbaines, les mesures de réhabilitation des espaces publics peuvent englober l'infrastructure dans les zones défavorisées sur le plan socio-économique et fournir ainsi des endroits attrayants et propices à

¹³ Faire les trajets domicile-travail-domicile à pied, à bicyclette ou par tout autre moyen actif.

¹⁴ Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi, orientations stratégiques communautaires 2007-2013, décision du Conseil du 6 octobre 2006.

l'activité physique. Parallèlement, les priorités du programme visant à maintenir une population active en bonne santé devraient contribuer à «combler les lacunes» au niveau des infrastructures de santé et des risques de santé. Les actions visant à promouvoir l'activité physique peuvent jouer un rôle vital à cet effet.

L'enfance est une période importante pour inculquer aux enfants le goût des comportements salutaires et leur transmettre les connaissances nécessaires pour conserver des modes de vie sains¹⁵. Les écoles jouent manifestement un rôle capital à cet égard. C'est également un domaine où l'efficacité de l'intervention est déjà bien établie: des études montrent que des actions localement ciblées, à très large base, axées sur les enfants de 0 à 12 ans, parviendront, à terme, à modifier les comportements. L'accent devra être mis sur l'éducation nutritionnelle et sur l'activité physique. L'éducation à la santé et l'éducation physique figurent parmi les thèmes prioritaires du nouveau programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (2007-2013) et, plus précisément, de son sous-programme Comenius pour l'enseignement scolaire. Il sera possible de mener de front aussi bien des projets nutritionnels que des projets d'activité physique, en mettant l'accent sur le sport et le renforcement de la coopération entre les écoles, les organismes de formation des enseignants, les autorités locales et nationales et les clubs de sport.

En 2007 la Commission financera une étude sur la relation entre obésité et statut socio-économique afin de déterminer quelles sont les interventions les plus efficaces auprès de ces groupes défavorisés.

Développer la base de connaissances pour appuyer la formulation de politiques

La Commission a l'intention de s'inspirer des fondements solides jetés par des cadres précédents de recherche dans le domaine de la nutrition, de l'obésité et des principales maladies causées par des modes de vie malsains, telles que le cancer, le diabète et les maladies respiratoires. La Commission a ressenti le besoin d'en savoir plus sur les déterminants des choix alimentaires et créera, dans le cadre du septième programme-cadre, d'importants volets de recherche sur le comportement des consommateurs, l'impact sur la santé de l'alimentation et de la nutrition, les facteurs permettant de prévenir l'obésité dans les groupes cibles tels que les nourrissons, les enfants et les adolescents, et les interventions efficaces en matière de régime alimentaire. Le programme sera également axé sur les déterminants de la santé, la prévention des maladies et la promotion de la santé dans le cadre du thème intitulé «Optimiser les prestations de soins de santé dont bénéficient les Européens».

Depuis 2006, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) est chargée de conseiller la Commission sur l'application du règlement concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires. Son nouveau mandat l'habilite à fournir des conseils sur les profils nutritifs des aliments comportant des allégations de santé et à évaluer le

¹⁵ EPODE et «Tiger Kids» sont deux exemples novateurs de projets locaux visant à promouvoir des comportements salutaires chez les enfants. Par exemple, EPODE réunit des parents, des enseignants, des professionnels de la santé et des entreprises locales dans diverses villes de France. Entre autres événements, des semaines spéciales de l'alimentation sont organisées, au cours desquelles l'enfant apprend les bonnes habitudes alimentaires, ou encore une «marche vers l'école», en remplacement du bus, est organisée sous la supervision des parents.

Tiger kids est destiné aux enfants en âge préscolaire et scolaire de quatre régions allemandes et s'emploie à établir une norme de qualité pour la prévention de l'obésité. Ce programme fait participer les parents à la promotion de la nutrition et de l'activité auprès des enfants à l'intérieur et à l'extérieur de l'école.

fondement scientifique de telles allégations. Un autre exemple de la contribution de l'EFSA en matière de nutrition est la mise à jour des apports de référence en énergie et nutriments de la population européenne.

Développer des systèmes de suivi

La façon dont les données nationales sur les indicateurs de l'obésité et de la surcharge pondérale sont collectées n'est guère harmonisée, ce qui rend toute comparaison au niveau européen difficile. En outre, on dispose de peu de données dans certains domaines importants tels que la consommation alimentaire.

La Commission a mis en évidence la nécessité de renforcer le suivi à trois niveaux fondamentaux. Tout d'abord, au niveau macro, afin d'obtenir des données cohérentes et comparables sur des indicateurs globaux de progrès – dans le cadre des indicateurs de santé de la Communauté européenne (ECHI) – liés au régime alimentaire et à l'activité physique, tels que la prévalence de l'obésité. Deuxièmement, au niveau des États membres, pour déterminer de façon systématique les actions en cours, de manière à les suivre et à évaluer leur impact. Et troisièmement, au niveau des projets et programmes individuels, étant donné leur importance dans une réaction efficace de la société.

Pour appuyer le suivi au niveau macro, la Commission européenne a élaboré une enquête européenne de santé par entretien, qui sera opérationnelle en 2007, et mettra en place une méthode harmonisée de collecte régulière de statistiques, par l'intermédiaire du système statistique européen, sur des données autodéclarées telles que la taille et le poids, la performance physique et la fréquence de la consommation de fruits et légumes. D'ici à 2010, la Commission a l'intention de créer une enquête de santé européenne par examen (EHES) afin d'obtenir des informations objectives sur toute une série de mesures en matière de nutrition, notamment l'IMC, le cholestérol et l'hypertension sur un échantillon aléatoire de population. EUROSTAT est également en train d'élaborer une première série d'indicateurs de la consommation alimentaire qui lui permettront de suivre les schémas et les tendances en matière de nutrition. Le but principal de ces activités entreprises dans le cadre du système statistique européen est de produire des données et des indicateurs de qualité sur l'état de santé (notamment l'obésité) ainsi que sur les modes de vie (notamment la nutrition et l'activité physique).

Il s'agira principalement de déterminer l'éventail des politiques et actions en place dans les États membres et de renforcer le suivi et l'évaluation de leur impact. La Commission continuera à appuyer la fonction de suivi à travers ses projets, au titre du programme de santé publique, qui soutiennent les actions de mise en réseau et l'échange d'informations dans le domaine des bonnes pratiques en matière de nutrition, d'activité physique et de prévention de l'obésité.

5. AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

Dans les limites de sa compétence, la Commission a élaboré une gamme complète d'actions à mettre en œuvre dans tous les secteurs. Toutefois, comme il a été dit précédemment, dans plusieurs de ces secteurs, l'élément central doit être représenté par les mesures prises par les États membres, qui sont essentielles si l'on veut s'attaquer aux problèmes liés à la nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité. Toute la gamme des actions de la Commission vient appuyer ou compléter les mesures adoptées par les États membres. La diversité des régimes

alimentaires entre les États membres et la divergence des approches politiques sont grandes. En outre, il est indispensable que des mesures continuent à être élaborées aux niveaux régional et local, lesquels sont plus proches des citoyens européens. Des interventions à ces niveaux sont indispensables pour adapter aux contextes locaux spécifiques des approches élaborées et validées au niveau général. Ces mesures doivent également faire l'objet d'un suivi, d'une évaluation et d'une discussion. La Commission rassemblera et, en collaboration avec le groupe de haut niveau, évaluera les mesures nationales et régionales et publiera ces informations sur son site web¹⁶. Elle a l'intention d'avoir recours au groupe de haut niveau susmentionné pour promouvoir la diffusion de bonnes pratiques et de fournir tout soutien qui pourrait s'avérer utile au niveau communautaire.

Les États membres ont également un rôle actif à jouer dans la mise en place de partenariats pour des actions locales susceptibles d'appuyer des initiatives sur une base volontaire, telles que le développement de la publicité responsable.

6. CE QUE LES ACTEURS PRIVÉS PEUVENT FAIRE

Les acteurs privés ont un rôle important à jouer pour promouvoir des choix sains auprès des consommateurs et les habiliter à prendre des décisions respectueuses d'un mode de vie sain: leur action en la matière peut compléter celle des autorités nationales et les initiatives législatives aux niveaux européen et national. Lorsque les acteurs privés opèrent dans plusieurs États membres, comme c'est le cas des grands acteurs industriels, ils peuvent également mettre au point une politique des consommateurs commune et cohérente dans l'Union européenne.

Faire en sorte que le choix d'une alimentation saine soit accessible et abordable: L'industrie alimentaire (du producteur au détaillant) pourrait apporter des améliorations tangibles dans des domaines tels que la reformulation des aliments pour ce qui est de leur teneur en sel, en graisses, notamment en graisses saturées et insaturées, et en sucres pour le consommateur européen et envisager la façon dont le consommateur peut être amené à accepter les produits reformulés. De même, les données disponibles indiquent que les bonnes pratiques des détaillants dans les États membres, qui organisent régulièrement des promotions, à bas prix, de produits sains tels que des fruits et des légumes ont eu une incidence positive sur les régimes alimentaires.

Informers les consommateurs: Les détaillants et les entreprises du secteur alimentaire doivent pleinement contribuer aux initiatives volontaires actuellement en cours au niveau national.

La Commission s'emploie à promouvoir un meilleur cadre réglementaire en matière de publicité et de marketing dans tous les États membres, en se conformant au moins aux critères de l'Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP). A cet égard, la directive relative aux services de médias audiovisuels contient une nouvelle disposition qui prévoit que les États membres encourageront, au niveau national, les régimes de corégulation et d'autorégulation acceptés par les parties prenantes.

La Commission souhaiterait que les principales entreprises du secteur prennent d'autres initiatives à cette fin.

¹⁶ http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/publichealth_fr.htm

Pour que l'autoréglementation soit efficace, il faut des systèmes de suivi des développements et du respect des codes volontaires. Actuellement, dans l'Union européenne, la situation diffère d'un pays à l'autre. Il est donc nécessaire de renforcer les systèmes d'autoréglementation au sein des États membres et de les orienter vers le modèle d'excellence de la Commission. La plate-forme a un rôle à jouer en tant qu'instance de suivi de haut niveau aux niveaux national et sous-national, du fabricant au détaillant, ainsi que dans le secteur de la communication commerciale.

Encourager l'activité physique: (1) Les organisations sportives pourraient coopérer avec les représentants du secteur de la santé publique pour mettre sur pied, dans toute l'Europe, des campagnes de publicité et de marketing en faveur de l'activité physique, notamment parmi les populations cibles, comme les jeunes ou les groupes défavorisés. Le prochain livre blanc sur le sport définira le rôle de ces réseaux. (2) Les acteurs locaux et régionaux doivent entamer un dialogue avec les autorités locales afin de tenir compte des objectifs en matière de santé publique dans leur conception des bâtiments, des espaces urbains, tels que les aires de jeu pour enfants, et des systèmes de transport.

Groupes et environnements prioritaires: Les écoles ont une grande responsabilité pour faire en sorte que les enfants comprennent l'importance d'une bonne alimentation et de l'exercice physique, mais aussi pour qu'ils puissent bénéficier des deux. Elles peuvent être assistées en cela par des partenariats appropriés avec des partenaires privés, y compris le milieu des affaires. Les écoles devraient être des environnements protégés, et ces partenariats devraient être constitués d'une manière transparente et non commerciale.

Les entreprises peuvent elles aussi contribuer à la promotion de modes de vie sains sur le lieu du travail. De concert avec les organisations de salariés, elles doivent également formuler des propositions ou des orientations sur la façon dont les entreprises de toutes tailles peuvent introduire des mesures simples et peu onéreuses en vue de promouvoir des modes de vie sains auprès des salariés.

Les milieux professionnels hospitaliers européens et nationaux doivent formuler des propositions en vue de mieux former les professionnels de la santé en ce qui concerne les facteurs liés à la nutrition et à l'activité physique qui comportent un risque de maladie (tels que la surcharge pondérale et l'obésité, l'hypertension, ou le manque d'activité physique), en mettant particulièrement l'accent sur une approche préventive et sur le rôle joué par les facteurs liés au mode de vie.

Donner un aperçu des bonnes pratiques: Les organisations de la société civile, notamment celles œuvrant dans les domaines de la santé publique, de la jeunesse et des sports, pourraient témoigner de l'impact des politiques et actions menées à tous les niveaux.

7. COOPERATION INTERNATIONALE

La Commission collaborera avec l'OMS à la mise au point d'un système de surveillance en matière de nutrition et d'activité physique destiné à l'EU-27 dans le cadre du suivi de la charte européenne pour contrer l'obésité, adoptée à Istanbul le 16 novembre 2006. En 2007, l'OMS a l'intention d'adopter un deuxième plan d'action pour l'alimentation et la nutrition pour l'Europe. La Commission européenne se félicite de cette mise à jour du cadre de santé publique dans lequel s'inscriront les futures actions, et s'engage à y participer activement.

En ce qui concerne la coopération bilatérale, la Commission continuera à collaborer étroitement avec les pays qui ont mis au point leur propre stratégie afin de mettre à profit l'expérience de chacun, comme elle le fait déjà avec les États-Unis depuis mai 2006.

8. CONCLUSIONS ET SUIVI

La prévalence de l'obésité sera l'un des principaux indicateurs permettant de mesurer tout progrès accompli dans l'Union européenne grâce à cette stratégie. Quand ils ont souscrit à la charte de l'OMS, les États membres de l'UE ont déclaré que «dans les quatre ou cinq années à venir, la plupart des pays devraient pouvoir réaliser des progrès tangibles, notamment au niveau des enfants et des adolescents, et inverser la tendance avant 2015 au plus tard».

La Commission procédera, en 2010, à un examen des progrès accomplis afin de faire le point sur l'obésité, de vérifier dans quelle mesure ses propres politiques ont été alignées sur les objectifs du présent Livre blanc et dans quelle mesure les acteurs européens contribuent à la réalisation de ces objectifs. L'examen de 2010 mettra en lumière les progrès réalisés pour les secteurs qui auront présenté des propositions ou des axes d'intervention. Dans le cas particulier des mesures d'autoréglementation de l'industrie, l'examen devra en évaluer la mise en œuvre et les effets.