

N° 336

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 2009

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur la proposition de résolution présentée par M. Jean BIZET au nom de la commission des Affaires européennes (2) en application de l'article 73 bis du Règlement, sur le projet de règlement tendant à fixer les « profils nutritionnels » pour les denrées alimentaires,*

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, secrétaires ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.*

(2) *Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, président ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Pierre-Yves Collombat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 265 et 337 (2008-2009)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES : UNE INITIATIVE OPPORTUNE</b> .....	7
<b>A. LE BIEN-FONDÉ DE LA RÉGLEMENTATION SUR LES ALLÉGATIONS NUTRITIONNELLES PORTANT SUR LES DENRÉES ALIMENTAIRES</b> .....	7
1. <i>Le règlement adopté fin 2006</i> .....	7
2. <i>Un règlement d'application soumis à la procédure dite de « comitologie »</i> .....	9
<b>B. UN PROJET DE RÈGLEMENT CONTESTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT</b> .....	11
1. <i>Un projet trop strict inspiré d'une conception anglo-saxonne de l'alimentation</i> .....	11
2. <i>La proposition de résolution de la commission des affaires européennes</i> .....	12
<b>C. UNE CONTESTATION ÉLARGIE AYANT CONDUIT AU RÉEXAMEN DU PROJET DE RÈGLEMENT</b> .....	14
1. <i>Des oppositions formulées au niveau politique</i> .....	14
2. <i>L'intervention directe de M. José Manuel Barroso</i> .....	14
3. <i>Quel avenir pour ce projet ?</i> .....	15
<b>II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES : TENIR COMPTE DE L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE MAIS GARANTIR L'AVENIR</b> .....	18
<b>A. TIRER PLEINEMENT LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE JUILLET 2008</b> .....	18
<b>B. ÉLARGIR LES CONSIDÉRANTS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....	20
1. <i>Rappeler précisément l'objet de la réglementation sur les allégations nutritionnelles et de santé</i> .....	20
2. <i>Replacer la problématique de l'alimentation dans son contexte scientifique</i> .....	22
3. <i>Eviter des incohérences qui contrarieraient les efforts menés en matière de santé publique</i> .....	25
<b>C. FIXER LES PRINCIPES DIRECTEURS À RESPECTER POUR ÉTABLIR UN NOUVEAU PROJET DE RÈGLEMENT D'APPLICATION</b> .....	27
1. <i>Prendre acte de l'heureuse intervention du Président Barroso</i> .....	27
2. <i>Formuler trois demandes allant du particulier au général</i> .....	28
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION</b> .....	31
<b>ANNEXE 1 - AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	33
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	35
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37



*Il ne suffit pas qu'un aliment soit bon à manger,  
encore faut-il qu'il soit bon à penser*

Claude Lévi-Strauss  
*Mythologiques – Tome I Le cru et le cuit (1964)*

Mesdames, Messieurs,

Le 12 mars dernier, une proposition de résolution sur un avant-projet de règlement communautaire tendant à fixer les « profils nutritionnels » pour les denrées alimentaires a été adoptée, à l'initiative de votre rapporteur, par la commission des affaires européennes<sup>1</sup>. Celle-ci a en effet jugé indispensable que le Sénat, comme l'y autorise désormais la fin du deuxième alinéa de l'article 88-4 de la Constitution résultant du 1° du I de l'article 47 de la loi constitutionnelle n° 2008- 724 du 23 juillet 2008<sup>2</sup>, intervienne sur un document de travail des services de la Commission européenne devant conduire à l'édiction, par un règlement communautaire dont le Parlement français n'aurait été saisi du projet qu'en toute fin de procédure d'adoption, de normes susceptibles d'être préjudiciables tant à l'information du consommateur sur certains produits alimentaires, au premier rang desquels les fromages, qu'à la commercialisation de ceux-ci.

Au regard de ce double enjeu, de principe d'abord, économique ensuite, votre commission des affaires économiques a elle-même considéré nécessaire de poursuivre sans délai la procédure fixée par l'article 73 *bis* du Règlement afin que soit rapidement adoptée une résolution du Sénat.

Votre rapporteur a néanmoins tenu à compléter son travail d'analyse entrepris dans le cadre de la commission des affaires européennes par un programme complet d'auditions des parties intéressées – ministères, professionnels de l'industrie agro-alimentaire et représentants des consommateurs – et par une rencontre avec un fonctionnaire de l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, ce pays étant également préoccupé par l'évolution du dossier<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution européenne n° 265 (2008-2009) sur le projet de règlement tendant à fixer les « profils nutritionnels » présentée, au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Jean Bizet le 12 mars 2009.

<sup>2</sup> « Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnées au premier alinéa (i.e. projets d'actes législatifs européens et autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne), ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ».

<sup>3</sup> Voir la liste des personnes auditionnées à l'annexe 2, page 33.

Tout en confirmant la pertinence d'avoir accordé à ce dernier une attention inquiète, ces auditions ont toutefois permis d'apprendre qu'il avait connu dans le courant du mois de mars une inflexion très importante qui modifie la manière dont il convient de l'aborder.

C'est pourquoi les termes de la proposition de résolution européenne approuvée par votre commission des affaires économiques diffèrent de façon notable de ceux de la proposition adoptée, il y a moins d'un mois, par la commission des affaires européennes, tout en s'inscrivant globalement dans la lignée de celle-ci.

## I. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES : UNE INITIATIVE OPPORTUNE

### A. LE BIEN-FONDÉ DE LA RÉGLEMENTATION SUR LES ALLÉGATIONS NUTRITIONNELLES PORTANT SUR LES DENRÉES ALIMENTAIRES

#### 1. Le règlement adopté fin 2006

Le règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires a eu pour double objectif :

- de garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur par l'harmonisation des dispositions applicables en matière d'allégations ;
- de protéger le consommateur par un encadrement de l'étiquetage des produits alimentaires et des moyens publicitaires ou de communication relatifs à ces allégations.

Aux termes de l'article 2 de ce règlement, sont qualifiés d'allégation « *tout message ou toute représentation, non obligatoire (...) qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des caractéristiques particulières* » et d'allégation nutritionnelle « *toute allégation qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles bénéfiques particulières de par l'énergie (valeur calorique) qu'elle fournit, fournit à un degré moindre ou plus élevé, ou ne fournit pas, et/ou les nutriments ou autres substances qu'elle contient, contient en proportion moindre ou plus élevée, ou ne contient pas* ».

Pour l'application de cette définition, sont pour leur part dénommés :

- « *nutriments* » les protéines, les glucides, les lipides, les fibres alimentaires, le sodium, les vitamines et une liste de sels minéraux, ainsi que les substances qui relèvent ou sont des composants de l'une de ces catégories ;
- et « *autres substances* » les substances autres que les nutriments ayant un effet nutritionnel ou physiologique.

Constituent ainsi des allégations nutritionnelles des mentions telles que « *riche en fibres* », « *allégé en acides gras saturés* », « *sans sucre* » etc., que ces qualités soient strictement naturelles ou résultent de processus industriels d'adjonction ou de réduction. Au regard des préoccupations croissantes des consommateurs en matière de contenu nutritionnel des aliments, comportement largement répandu aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne depuis longtemps, ainsi qu'en Europe du Nord, et qui se propage désormais au reste de l'Europe continentale, ces allégations nutritionnelles sont devenues un élément essentiel des stratégies commerciales des producteurs du secteur agro-alimentaire, qu'ils soient industriels ou non.

Mais le contexte concurrentiel a conduit certains de ceux-ci à développer des pratiques clairement déloyales consistant à communiquer sur tel ou tel apport nutritionnel en masquant le statut nutritionnel global du produit considéré : par exemple, un paquet de biscuits assorti de la mention « riche en vitamine B12 » clairement visible, alors que les informations nutritionnelles moyennes, en caractères plus petits, révèlent que les gâteaux sont également riches, mais beaucoup trop riches, en sucres et en acides gras saturés. Cette situation est évidemment préjudiciable au consommateur qui peut être induit en erreur lorsqu'il s'efforce de faire des choix sains dans le cadre d'une alimentation équilibrée. Elle l'est également pour l'ensemble du secteur agro-alimentaire puisque, en l'absence d'encadrement, elle invite naturellement tous les professionnels à verser dans ces pratiques pour survivre face à la concurrence.

C'est pourquoi le règlement (CE) 1924/2006 est nécessaire et important, notamment en ce qu'il vise, conformément aux termes de son article 3, à interdire aux allégations nutritionnelles (et de santé) :

- d'être inexactes, ambiguës ou trompeuses ;
- de susciter des doutes quant à la sécurité et/ou à l'adéquation nutritionnelle d'autres denrées alimentaires ;
- d'encourager ou de tolérer la consommation excessive d'une denrée alimentaire ;
- d'affirmer, de suggérer ou d'impliquer qu'une alimentation équilibrée et variée ne peut, en général fournir des nutriments en quantité appropriée (...)
- de mentionner des modifications des fonctions corporelles qui soient susceptibles d'inspirer des craintes au consommateur et d'exploiter de telles craintes sous la forme soit de textes, soit d'images, d'éléments graphiques ou de représentations symboliques.

L'objectif poursuivi est ainsi d'empêcher non pas la vente et la consommation des produits en cause, ni la publicité en leur faveur, mais la communication consistant à vanter telle ou telle « qualité » nutritionnelle alors que la denrée est par ailleurs constituée de nutriments excédant les seuils définis par son profil : pour schématiser, interdire de faire figurer « *Sans matières grasses* » sur un paquet de sucettes, « *Riche en sels minéraux* » sur un pot de rillettes ou « *Apport en calcium* » sur une pâte à dessert chocolatée enrichie artificiellement de calcium.

Toutefois, pour pouvoir être effectivement appliqué, ce règlement devait être complété par un dispositif, prévu par son article 4, de « profilage nutritionnel » des aliments : il s'agit de définir, par denrée ou catégorie de denrées, les profils nutritionnels spécifiques, c'est-à-dire les proportions maximales de sel/sodium, de sucres, de matières grasses, d'acides gras saturés (AGS) et d'acides gras trans (AGT) devant être respectées pour pouvoir alléguer. Ce cadre de référence, établi sur la base d'avis scientifiques, devait



permettre de synthétiser la qualité nutritionnelle d'un aliment et sa capacité à favoriser - ou non - l'équilibre alimentaire global.

Ce référentiel devait être défini par la Commission européenne avant le 19 janvier dernier, conformément à une procédure particulière qualifiée de « comitologie ».

## **2. Un règlement d'application soumis à la procédure dite de « comitologie »**

Le Conseil de l'Union européenne confère en principe à la Commission européenne les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Cette délégation de compétence est, à l'heure actuelle, encadrée par la décision du Conseil n°1999/468/CE du 28 juin 1999, dite « décision comitologie », complétée par une décision du Conseil n°2006/512/CE du 17 juillet 2006, qui ensemble fixent les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

Selon un document explicatif fourni à votre rapporteur par le SGAE, la comitologie permet d'encadrer la Commission dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution par des comités, composés de représentants des Etats membres. Ceux-ci examinent les propositions de la Commission selon quatre procédures :

- **la procédure consultative** : les comités consultatifs formulent des avis simples, dont la Commission doit tenir « le plus grand compte », sans être toutefois liée. Elle doit informer le comité des suites données à son avis.

- **la procédure de gestion** : les comités de gestion formulent un avis sur les mesures proposées par la Commission. Si celle-ci entend s'en écarter, elle communique la mesure projetée au Conseil en pouvant différer son application pour une période maximale de trois mois au cours de laquelle le Conseil peut prendre, à la majorité qualifiée, une décision différente de celle envisagée par la Commission.

- **la procédure de réglementation** : la Commission ne peut adopter son projet que si le comité de réglementation rend un **avis conforme**. A défaut ou en l'absence d'avis, elle doit le soumettre, le cas échéant modifié, au Conseil et, si l'acte de base a été adopté en codécision, en informer le Parlement européen, qui peut émettre un avis négatif lorsqu'il estime que la proposition excède les compétences d'exécution de la Commission (*i.e.* le projet ne respecte ni l'acte de base, ni les objectifs fixés, ni les principes de proportionnalité ou de subsidiarité). Si le Conseil ne s'est pas prononcé à l'issue du délai ou ne s'est pas opposé, la Commission arrête les mesures proposées. A l'inverse, si le Conseil, à la majorité qualifiée, s'oppose à la proposition, la Commission doit alors la réexaminer puis peut soumettre une proposition modifiée, la proposition initiale ou présenter une proposition législative.

- **la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC)** : instituée par la décision du Conseil du 17 juillet 2006, cette procédure vise à associer plus étroitement le **Parlement européen** à l'élaboration des actes d'exécution adoptés par la Commission sur délégation du législateur en lui conférant un **droit de veto quasi-identique à celui du Conseil**. Elle est réservée à la situation répondant aux trois critères cumulatifs suivants : l'acte de base doit relever de la codécision ; la mesure à adopter doit avoir une

portée générale ; elle doit avoir pour objet de modifier (suppression, modification, ajout) des éléments non essentiels de cet acte. Si le comité de réglementation rend un **avis conforme**, le projet de la Commission est soumis au Parlement européen et au Conseil pour contrôle : sous trois mois, le Parlement européen (majorité absolue) et le Conseil (majorité qualifiée) peuvent s'y opposer, obligeant alors la Commission à soumettre un projet modifié ou une proposition législative. Si le comité rend un **avis non-conforme** ou en l'absence d'avis, la proposition est transmise au Conseil et au Parlement européen : le Conseil, sous deux mois et à la majorité qualifiée, peut s'y opposer ; s'il y est favorable, la proposition est soumise au Parlement qui, sous quatre mois après la transmission, peut s'y opposer. En cas d'opposition, la Commission doit soumettre un projet modifié ou une proposition législative.

Le comité de réglementation chargé d'examiner et de valider le projet de règlement d'application du règlement (CE) 1924/2006 est le *Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale* (CPCASA), qui relève de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs (DGSANCO), et plus précisément la section « Législation alimentaire » de ce CPCASA. Les services ministériels français qui y participent dépendent, au regard du champ de compétence de cette section :

- de la direction générale de l'alimentation (DGAL), au ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- de la direction générale de la santé (DGS), au ministère de la santé et des sports ;
- de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Pour ce qui concerne le présent dossier, compte tenu de ses implications en matière de loyauté de l'information du consommateur et de contrôle de celle-ci par la DGCCRF, c'est ce dernier service qui défend au sein du CPCASA la position française, arrêtée en réunion interministérielle sous l'égide du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).

La procédure suivie en l'espèce est la PRAC. Il convient de noter qu'à l'exception de celle-ci, la procédure de comitologie permet à la Commission européenne d'adopter tout projet normatif ne suscitant pas d'opposition de la part du comité compétent sans que le Conseil ni le Parlement européens ne soient saisis, ni par conséquent les parlements nationaux informés préalablement à la publication de l'acte communautaire concerné. Fort heureusement, la réforme constitutionnelle de juillet 2008 a anticipé la mise en œuvre du Traité de Lisbonne en prévoyant le renforcement du pouvoir de saisine du Parlement français : dans cette hypothèse d'accord d'un comité avec les propositions de la Commission, seule cette disposition lui permet en effet d'intervenir avant l'achèvement de la procédure, comme l'a fait la commission des affaires européennes du Sénat à l'initiative de votre rapporteur.

## ***B. UN PROJET DE RÈGLEMENT CONTESTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT***

### **1. Un projet trop strict inspiré d'une conception anglo-saxonne de l'alimentation**

Les travaux du CPCASA visant à mettre en œuvre l'article 4 du règlement (CE) 1924/2006 ont été engagés par la DG SANCO à la fin du deuxième trimestre 2008. Sans entrer dans le détail de ceux-ci, deux éléments importants méritent d'être soulignés :

- d'abord, les scientifiques de l'*Autorité européenne de sécurité des aliments* (AESA), laquelle devait donner au préalable un avis sur un certain nombre de règles et de paramètres d'évaluation à prendre en compte pour établir les profils, se sont montrés extrêmement prudents dans leur avis du 31 janvier 2008, tant il est vrai que la qualité nutritionnelle de l'alimentation dépend bien davantage du profil général de celle-ci, prise dans son ensemble, que des profils individuels de chacun des produits alimentaires ;

- ensuite, si la première proposition soumise au CPCASA par la DG SANCO en juin 2008 dressait des profils par catégories de denrées assez rigoureux, l'évolution des débats au cours de l'année 2008, formalisée par trois documents de travail successifs, a conduit globalement à un renforcement des normes malgré les objections soulevées par nombre de secteurs professionnels consultés dans le cadre de la procédure ainsi que par un groupe d'Etats membres comprenant la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et les Pays-Bas.

Cette opposition à une conception très anglo-saxonne de l'alimentation, défendue par la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Suède, le Danemark et la Finlande notamment, tenait à la fois d'une approche philosophique différente, accordant une grande importance au respect des habitudes alimentaires traditionnelles, et de la défense de certaines catégories de produits que les projets de profils de plus en plus stricts conduisaient à exclure totalement du droit à alléguer. Tel était le cas, s'agissant de la France, des fromages, en particulier à pâte dure, disqualifiés par le seuil de 10 grammes d'AGS pour 100 grammes de produit, ou, pour ce qui concerne l'Allemagne, le pain, dont la teneur en sel est élevée mais qui, comme l'a indiqué à votre rapporteur M. Martin Nissen, premier conseiller à l'Ambassade d'Allemagne, tient un rôle essentiel dans les habitudes alimentaires d'outre-Rhin, notamment pour l'apport quotidien en sel (25 % des besoins sont satisfaits par le pain).

La controverse quasi-philosophique sur le rôle et la nature de l'alimentation entre, pour schématiser, des Etats anglo-saxons et nordiques d'une part, des Etats latins de l'autre, s'étend également au champ sociologique pour ce qui concerne l'une des dérogations prévues par l'article 4 du règlement (CE) 1924/2006 : le principe dit de « *disclosure* ». Celui-ci autorise les allégations nutritionnelles sur un produit alimentaire dont un et un seul des nutriments excède le profil nutritionnel à la condition qu'une mention

portant spécialement sur ledit nutriment, et ainsi rédigée : « *Forte teneur en ...* », apparaisse à proximité de l'allégation, sur la même face et avec la même lisibilité.

Conçu pour apporter une certaine souplesse à la rigueur du profilage, ce principe est sans doute adapté à la mentalité anglo-saxonne et nordique, qui conçoit l'aliment comme un ensemble de nutriments différemment dosés dont il appartient au consommateur d'évaluer l'intérêt diététique. En revanche, il est totalement étranger à la mentalité latine, pour laquelle l'aliment s'inscrit dans un équilibre global fondé sur la variété des produits consommés, le plaisir de leur goût et la convivialité. Dès lors, comme tendrait à le démontrer une récente étude<sup>1</sup>, le *disclosure*, qui n'est qu'un paramètre pour le consommateur anglo-saxon ou nordique, suscite chez le consommateur latin (en tout cas français pour ce qui concerne l'étude) un sentiment de rejet plus élevé que l'attrait résultant de l'allégation positive et réduit donc l'intention d'achat du produit. Ainsi, sous réserve que d'autres travaux viennent confirmer cette conclusion, cependant conforme au sentiment spontané de votre rapporteur, l'utilisation du *disclosure* en France serait pénalisante pour les produits alimentaires concernés, qui auraient dès lors davantage intérêt à ne pas alléguer qu'à le faire sous cette contrainte. C'est pourquoi la plupart des professionnels du secteur agroalimentaire français considèrent que cette exception prévue par le règlement (CE) 1924/2006 est inutile.

Quoiqu'il en soit, l'intensité des débats a conduit à un certain retard dans le calendrier initialement fixé pour satisfaire à la prescription du règlement (CE) 1924/2006, qui prévoyait que les profils nutritionnels seraient définis au plus tard le 19 janvier 2009. Reste que, le 13 février 2009, la DGSANCO a publié un dernier document de travail qui, en tant que *preliminary draft*, constituait le projet de règlement communautaire sur lequel le CPCASA allait être appelé à se prononcer au cours d'une réunion prévue le 27 mars suivant. Dans la droite ligne de la philosophie constamment soutenue par la DGSANCO, ce document établissait des seuils nutritionnels extrêmement stricts, très préjudiciables notamment aux fromages les plus riches en calcium et aux produits de panification et de biscuiterie, sources premières de glucides complexes et de fibres, tous nutriments essentiels à l'équilibre alimentaire.

C'est à ce stade que votre rapporteur est intervenu pour que la commission des affaires européennes du Sénat se saisisse du problème.

## **2. La proposition de résolution de la commission des affaires européennes**

Le rapport de la proposition n° 265 adoptée par la commission des affaires européennes, après avoir souligné l'innovation que constitue, en application de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, son auto-saisine d'un document de travail de la Commission européenne, premier stade du processus législatif communautaire, aborde d'abord les questions de la subsidiarité et de la proportionnalité.

---

<sup>1</sup> *Etude sur les allégations nutritionnelles – AUDIREP pour le CNIEL – 17 décembre 2008.*

Si le premier de ces deux principes est respecté, la Commission étant effectivement explicitement chargée par le règlement (CE) 1924/2006 de le compléter par un règlement d'application adopté selon la procédure de comitologie, tel ne semble en revanche pas être le cas du second. Outre que la généralité de la prise en compte des AGS a paru discutable à la commission des affaires européennes du Sénat compte tenu des différences nutritionnelles et de santé entre catégories d'AGS que des études scientifiques récentes sembleraient démontrer, elle a contesté que les niveaux des seuils que le projet de règlement propose de fixer soient proportionnés au but recherché dès lors qu'ils conduisent à interdire à la quasi-totalité d'une catégorie de produits alimentaires, en l'occurrence les fromages, de pouvoir alléguer de leurs qualités nutritionnelles.

Puis le rapport s'attache à souligner les diverses incohérences du projet de règlement en ce qui concerne la catégorie des fromages avant d'aborder plus généralement la question politique de la légitimité des comités d'experts et fonctionnaires communautaires en matière de prescriptions susceptibles d'attenter aux divers modèles culturels qui font la richesse de l'Union européenne.

S'agissant des incohérences, il relève notamment que :

- que le lien entre consommation de fromages et surpoids n'est pas établi, bien au contraire ;

- qu'en tout état de cause les modèles alimentaires les plus efficaces contre le surpoids de la population sont ceux fondés sur la structuration et la diversité de l'alimentation ;

- et enfin qu'il serait désormais possible d'alléguer sur les apports en calcium de produits alimentaires industriellement enrichis de ce nutriment quand le fromage, qui est le meilleur vecteur naturel de celui-ci, ne le pourrait plus.

Au-delà, il stigmatise le dévoiement du projet de règlement qui, sous couvert d'une étape technique permettant d'assurer une information loyale du consommateur, tend à favoriser l'uniformisation des modèles alimentaires en faisant abstraction des différences culturelles et sociétales des peuples qui composent l'Union européenne. Récusant la perspective d'un consommateur « idéal » formaté pour se satisfaire des denrées standardisées produites par la grande industrie agroalimentaire, il souligne la dimension politique de la problématique, qui justifie que le Sénat s'en empare.

C'est au regard de ces différentes considérations que la proposition de résolution n° 265 demande au Gouvernement :

- de manière générale, de transmettre aux assemblées les projets de mesures soumis à des comités de réglementation avant que ceux-ci n'émettent leur avis lorsqu'il s'agit de sujets présentant un intérêt politique ;

- au cas particulier, de s'opposer à l'adoption de seuils de nutriments inadaptés pour certains produits et qui, de surcroît, ne peuvent être laissés à la seule appréciation d'un comité d'experts.

## ***C. UNE CONTESTATION ÉLARGIE AYANT CONDUIT AU RÉEXAMEN DU PROJET DE RÈGLEMENT***

### **1. Des oppositions formulées au niveau politique**

L'initiative de la commission des affaires européennes du Sénat n'est pas demeurée isolée. En effet, face au raidissement de la DGSANCO et au risque de ne pas réussir à constituer une majorité qualifiée permettant de rejeter ses propositions au sein du CPCASA, les Etats membres opposés au projet se sont eux-mêmes mobilisés.

C'est ainsi que par un courrier du 16 février 2009, MM. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, et Luc Chatel, secrétaire d'Etat chargé de l'industrie et de la consommation, porte-parole du Gouvernement, ont fait part de leur préoccupation à Mme Androulia Vassiliou, commissaire européen chargé de la santé et des consommateurs, et rappelé les termes des principales propositions françaises :

- pour les fromages, la fixation des seuils de sodium à 800 mg pour 100 g (au lieu de 600 mg dans le projet de la DGSANCO) et d'AGS à 20 g pour 100 g (au lieu de 10 g) ;

- pour les produits céréaliers et, plus largement, les catégories de denrées ayant des contenus en eau très variables, une expression des seuils non pas par 100 g de produit mais par 100 kcal, l'intérêt de cette méthode ayant été souligné par l'AESA en janvier 2008 et étant défendu par plusieurs autres Etats membres.

Pour sa part, Mme Ilse Aigner, ministre fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection du consommateur, est allée à Bruxelles rencontrer le commissaire européen pour lui confirmer l'opposition du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au projet soumis au CPCASA.

### **2. L'intervention directe de M. José Manuel Barroso**

Par ailleurs, les représentants professionnels concernés ont réaffirmé, directement ou par l'intermédiaire de leurs organisations sises à Bruxelles, y compris communautaires, leur position et leurs inquiétudes auprès des services de la Commission, tant la DGSANCO que les autres directions générales avec lesquelles ils entretiennent habituellement des relations suivies, en particulier la direction générale de l'agriculture et du développement rural.

Enfin, début mars, dans le cadre d'une procédure de concertation interservices interne à la Commission européenne et similaire aux réunions interministérielles que l'on connaît en France, où se réalisent les arbitrages définitifs, le projet de la DGSANCO a été rejeté de manière unanime par les

représentants des trois autres services participants : la direction générale de l'agriculture et du développement rural, la direction générale des entreprises et de l'industrie, et le Secrétariat général lequel, spécifiquement chargé de contribuer à garantir l'application correcte des législations européennes, est placé sous la responsabilité directe du Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso.

Simultanément ou presque, celui-ci, dans un courrier adressé à M. Joseph Daul, président du groupe PPE-DE au Parlement européen, a indiqué que le projet de la DGSANCO serait revu pour se concentrer « *sur les produits transformés offrant le plus d'opportunités d'innovation et de reformulation pour l'industrie alimentaire* ». Le Président Barroso a ainsi clairement affirmé que « *la Commission présentera une proposition qui prendra en compte le rôle particulier de certaines denrées alimentaires ou catégories d'aliments qui constituent des éléments de base du régime alimentaire. Dans cet ordre d'idée, les denrées alimentaires telles que les fruits et les légumes, la viande, le poisson, le lait, les œufs et les pains traditionnels ne seront pas couverts par les profils nutritionnels proposés. En outre, pour certaines catégories d'aliments transformés comme les produits à base de viande et les fromages, la Commission fixera des conditions particulières visant à garantir que les produits traditionnels de ces catégories puissent faire l'objets d'allégations sans que leur composition ne soit remise en cause* ».

Ainsi peut-on être assuré que, conformément aux positions constamment défendues par les représentants français au CPCASA, les produits agricoles frais seront exclus du champ du règlement et que, s'agissant des produits traditionnels, de nouvelles normes, plus souples, seront proposées pour tenir compte du fait que les marges de manœuvre de reformulation (*i.e.* de réduction des teneurs en sel/sodium, sucres ou matières grasses) les concernant sont faibles voire inexistantes.

Cette prise en charge directe du dossier par le Président de la Commission, et sa compréhension manifeste des limites à poser pour établir une réglementation cohérente et proportionnée, résultent à l'évidence à la fois de l'intervention politique dans un processus devant être normalement essentiellement technique, et du désaveu subi en interne par la DGSANCO.

Conséquence immédiate et fondamentale de cette prise de position de M. Barroso, le projet de règlement établi par la DGSANCO a été retiré de l'ordre du jour de la réunion du CPCASA du 27 mars dernier.

### **3. Quel avenir pour ce projet ?**

A ce stade, chacun se trouve dans l'expectative quant aux suites à venir de ce dossier.

La fixation au 19 janvier 2009 du terme de la procédure de comitologie par le règlement (CE) 1924/2006 avait pour objectif de permettre à l'actuel Parlement européen, qui avait contribué à l'adoption dudit règlement dans le cadre de la procédure de codécision, de se prononcer sur son règlement d'application. Ce délai-limite s'inscrivait donc dans une logique institutionnelle tout à fait légitime que le léger retard constaté au début de l'année d'abord, la récente suspension du processus ensuite, rend difficile à respecter désormais. En effet, quand bien même le CPCASA serait saisi, lors de sa prochaine réunion prévue le 27 avril 2009, d'un nouveau projet de règlement susceptible de recueillir un accord, il est difficile d'envisager que le Parlement européen, dont le mandat s'achève début juin, soit en état lui-même d'examiner ledit projet dans les délais habituels.

Ainsi peut-on raisonnablement prédire que c'est le nouveau Parlement, issu des prochaines élections européennes, qui interviendra. Dès lors, si les modifications devaient être plus profondes que de simples rectifications à des valeurs prévues pour les profils nutritionnels contestés, et porter sur la méthode même retenue pour établir certains de ceux-ci, notamment s'agissant des produits céréaliers, il n'est pas exclu que la Commission se donne un temps plus long pour remettre l'ouvrage sur le métier, voire laisse à la prochaine équipe le soin de le finaliser. En tout état de cause, aucune des personnalités auditionnées par votre rapporteur n'a été en mesure de lui indiquer quel allait être le choix de la Commission quant à la procédure.

S'agissant du fond, en revanche, et bien qu'elles ne soient corroborées par aucun document officiel, les informations qui lui ont été communiquées sont plutôt encourageantes : ainsi, s'agissant par exemple du profil nutritionnel des fromages, la nouvelle version du projet de règlement retiendrait un seuil de 900 mg par 100 g pour le sodium et de 20 g par 100 g pour les AGS.

Toutefois, quelques problèmes demeurent, dont celui des crèmes qui, classées avec « les produits à base de lait » et dès lors soumises à leur profil, ne pourraient alléguer sans « *disclosure* » qu'à la condition que leur valeur en AGS soit inférieure à 2,6 g par 100 g. Ainsi, par exemple, les crèmes fraîches légères, dont le taux de matières grasses est inférieur à 12 %, n'auraient plus le droit d'utiliser l'adjectif qualificatif « allégée », qui est une allégation au sens du règlement (CE) 1924/2006, sauf à l'assortir sur l'emballage, en application du principe de *disclosure*, d'une mention « à teneur élevée en AGS ». Or, paradoxalement, le producteur de crème entière, au taux de matière grasse égal à 30 % et au taux d'AGS de l'ordre de 20 %, ne serait, pour sa part, nullement soumis à cette obligation ! Comment ne pas voir l'incohérence de cette réglementation qui pourrait légitimement laisser croire au consommateur qu'il est nutritionnellement préférable de choisir la crème entière plutôt que la crème allégée ? Il est donc tout à fait essentiel d'obtenir que les crèmes constituent une sous-catégorie des produits laitiers et répondent à un profil nutritionnel spécifique tenant compte de leurs caractéristiques intrinsèques.

Par ailleurs, ainsi que l'a souligné notre collègue Alain Chatillon en présentant à votre commission un amendement, qu'elle a adopté, il convient



également que le projet de règlement ne porte pas préjudice à l'application de réglementations propres à certaines catégories de produits pour lesquelles la composition et l'information nutritionnelles sont déjà définies pour répondre à des objectifs spécifiques : aussi ces catégories devraient-elles être explicitement exclues du champ d'application du texte communautaire.

En effet, ces produits visant une alimentation particulière ont par définition des profils nutritionnels particuliers ne pouvant pas se voir appliquer les critères des profils nutritionnels généraux, établis pour les denrées alimentaires de consommation courantes. Aussi ne sauraient-ils être à la fois couverts par une réglementation générale et une réglementation particulières qui seraient contradictoires.

Les produits déjà couverts par des réglementations spécifiques sont, par exemple, les préparations lactées pour nourrissons, les aliments conditionnés pour enfants de moins de trois ans à base de fruits et de légumes, les denrées destinées à certaines personnes malades (dénutris, en régime de perte de poids, cœliaques intolérants au gluten...), dont en particulier les produits de l'alimentation entérale<sup>1</sup>. Or, selon les services de la DGCCRF, il est exact qu'au sein du CPCASA, le débat n'est pas clos sur l'opportunité d'exclure ces produits du champ du profilage « général ». Aussi semble-t-il particulièrement opportun de demander cette exclusion, que soutient la représentation française.

Reste que, pour le moment, la problématique demeurera entière pour les produits alimentaires pour sportifs, que visait notamment M. Alain Chatillon. En effet, ces produits ne sont actuellement pas soumis à une législation communautaire spécifique et, dès lors, la préconisation de notre collègue ne peut pas les concerner aujourd'hui. Cependant, un projet de réglementation est en cours de préparation et il est par conséquent opportun de prévoir dès à présent un dispositif juridique permettant, lors que ce projet aura abouti, de les exclure du champ d'application de la réglementation générale sur les profils nutritionnels applicables aux denrées alimentaires.

---

<sup>1</sup> *Technique d'alimentation artificielle, utilisée notamment en milieu hospitalier, apportant les nutriments à l'organisme, directement au niveau de l'estomac ou de l'intestin, grâce à une sonde.*

## **II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES : TENIR COMPTE DE L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE MAIS GARANTIR L'AVENIR**

Tout en prenant acte avec satisfaction de la suspension provisoire de la procédure pour aborder de manière plus pertinente et proportionnelle aux objectifs du règlement (CE) 1924/2006 les seuils, voire les critères, à fixer pour rendre applicable celui-ci, votre commission des affaires économiques entend que le Gouvernement reste vigilant. Aussi, tout en s'inscrivant pleinement dans la perspective tracée par la commission des affaires européennes, la proposition de résolution qu'elle soumet au Sénat s'attache à faire respecter des principes relatifs tant aux procédures générales d'information du Parlement qu'aux problématiques particulières soulevées par le cas d'espèce.

### ***A. TIRER PLEINEMENT LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE JUILLET 2008***

La saisine de la commission des affaires européennes doit, sinon au hasard, à tout le moins à un processus non conventionnel s'écartant des procédures traditionnelles fixées par les textes : ce sont en effet des représentants professionnels de la filière laitière qui ont informé votre rapporteur, au début de l'année, des difficultés qu'ils rencontraient sur ce dossier. Cette manière de faire n'est non seulement pas condamnable mais elle est même totalement légitime, les élus étant précisément chargés d'entendre les problèmes de leurs concitoyens et, après analyse, de contribuer en toute transparence à y remédier si l'intérêt public le commande.

Reste que, s'agissant du rôle de la commission des affaires européenne en matière de suivi de l'élaboration de la réglementation communautaire, une telle méthode est totalement aléatoire et, ce faisant, insatisfaisante. En effet, on ne peut exclure que la démarche des personnes concernées par un texte européen en cours d'élaboration ne soit pas relayée, que le dossier ne soit pas pris en compte par l'une ou l'autre des assemblées du Parlement, ou que la sollicitation intervienne trop tard dans la procédure communautaire, rendant inutile l'adoption par les parlementaires d'une résolution européenne.

Or, si le premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution impose au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européenne ou de l'Union européenne, nul texte n'évoque la façon dont les assemblées peuvent être informées « *de tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* » alors même qu'en application, désormais, du deuxième alinéa de l'article 88-4, elles

peuvent adopter des résolutions européennes sur ce genre de document. Un problème d'information du Parlement se pose donc véritablement s'agissant de tous les documents précédant les textes formalisés que sont les projets et propositions transmis au Conseil, documents dont l'importance, comme en témoigne l'objet de la présente proposition de résolution, est essentielle.

Mais il n'est pas envisageable, ni pour le Gouvernement, ni pour le Parlement, que le premier adresse au second tous les documents de travail et autres pré-projets de textes produits quotidiennement par l'administration communautaire : fort heureusement, les services ministériels et surtout parlementaires ne sont pas configurés pour supporter une telle charge bureaucratique, dont l'intérêt serait d'ailleurs minime tant il est vrai qu'une partie significative de cette production intellectuelle ne présente pas d'enjeu politique relevant du niveau parlementaire. Reste que, pour la part résiduelle qui, précisément, justifie un contrôle des assemblées au regard de son importance politique, l'information des parlementaires le plus en amont possible paraît indispensable, en particulier pour ce qui concerne les textes relevant de la procédure de comitologie. C'est pourquoi votre commission des affaires économiques appuie le souhait de la commission des affaires européennes en la matière, en reprenant et en précisant la première demande faite au Gouvernement par sa proposition de résolution :

*« Considérant que le Sénat n'a pas été informé par le Gouvernement de ce document de travail ni de ceux qui l'ont précédé, pas davantage que du projet de mesures susceptible d'être soumis au comité de réglementation,*

*« Demande au Gouvernement, lorsqu'il s'agit de sujets présentant un intérêt politique, de transmettre aux assemblées les projets de mesures relevant des compétences d'exécution conférées à la Commission européenne qui sont soumis à des comités prévus par les décisions du Conseil n° 1999/468/CE du 28 juin 1999 et n° 2006/512/CE du 17 juillet 2006, avant que lesdits comités n'émettent leur avis. »*

On pourra bien entendu objecter qu'à défaut de définition formelle et précise de la notion de « *sujets présentant un intérêt politique* », une telle demande s'apparente à un vœu pieux puisque le champ couvert est laissé à l'entière appréciation du Gouvernement. Pour être juridiquement exacte, cette critique n'en est pas moins erronée quant à l'intérêt de cette demande, car elle présuppose que les résolutions européennes du Parlement sont toujours pénalisantes pour le Gouvernement. Or, ça n'est d'abord pas systématiquement le cas et, au contraire, la résolution parlementaire peut venir utilement soutenir le Gouvernement dans ses négociations communautaires : la présente proposition de résolution en est le témoignage. Quant aux sujets dont le Gouvernement pourrait anticiper qu'une résolution européenne le contraindrait à défendre des positions n'étant pas spontanément les siennes, il peut néanmoins comprendre l'intérêt pour lui de solliciter, suffisamment tôt dans la procédure, l'avis du Parlement sur des sujets susceptibles de générer, en France, des difficultés économiques, sociales, culturelles, bref, politiques.

Du reste, c'est tout le sens des dispositions du Traité de Lisbonne et de celles que, par anticipation, le législateur constitutionnel français a adoptées en juillet 2008 : si l'intervention des Parlements nationaux s'était avérée, à l'expérience, suffisante au stade de la procédure antérieure, c'est-à-dire à compter seulement de la transmission des actes au Conseil européen, il n'y aurait eu aucun besoin d'autoriser formellement l'information desdits Parlements sur les documents préparatoires, ni de leur ouvrir la capacité d'intervenir sur ceux-ci par le biais de résolutions européennes.

Ce pouvoir est tout nouveau : il n'est donc pas surprenant, même si cela est regrettable, que le Gouvernement n'ait pas songé à saisir les assemblées du dossier des profils nutritionnels qui, à l'évidence, pose de profondes difficultés politiques. Il n'est pas nécessaire d'insister sur ce qu'auraient pu être les conséquences, au moment même de la campagne pour les élections européennes, de l'adoption d'un règlement communautaire interdisant *de facto* aux producteurs français de fromages d'alléguer sur leurs produits... Mais cet impair doit servir d'avertissement et c'est en ce sens qu'il faut comprendre la demande de votre commission : dorénavant, le Gouvernement doit prendre à son compte la nouvelle donne issue de la révision constitutionnelle et être littéralement pro-actif en matière de documents préparatoires à des actes réglementaires. A lui de distinguer, parmi les mesures relevant des compétences d'exécution conférées à la Commission européenne et soumises à la procédure de comitologie, celles dont le caractère politique nécessite l'information du Parlement. Satisfaire cette demande n'empêchera pas nécessairement celui-ci d'intervenir plus largement, s'il est saisi par d'autres voies et considère légitime d'agir ; mais à tout le moins, la systématisation de cette démarche réduira le risque pour la France de se trouver confrontée à des décisions communautaires extrêmement préjudiciables aux intérêts de ses citoyens.

## ***B. ÉLARGIR LES CONSIDÉRANTS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION***

### **1. Rappeler précisément l'objet de la réglementation sur les allégations nutritionnelles et de santé**

Les deux premiers considérants de la proposition de résolution de votre commission des affaires économiques s'attachent à préciser ceux retenus par la commission des affaires européennes.

- Tout d'abord, il convient de reconnaître la nécessité d'établir des profils nutritionnels pour appliquer le règlement (CE) 1924/2006 : cette affirmation conforte l'appréciation des deux commissions sur le respect du principe de subsidiarité. En revanche, il n'a pas semblé nécessaire à votre commission de rouvrir le débat sur les principes scientifiques à retenir pour établir la meilleure méthode de profilage, faute d'être en mesure de se

prononcer sur celle-ci. Les associations de consommateurs consultées par votre rapporteur ont certes fait état de leur préférence pour un système de profilage dit « transversal », qui leur paraît plus simple et plus lisible pour le consommateur que le système par catégories retenu par la DGSANCO et le CPCASA. Mais la remise en cause totale de la méthode globale repousserait de plusieurs mois la publication du règlement, alors même que celui-ci est indispensable à l'application du règlement (CE) 1924/2006.

Ce premier considérant poursuit par ailleurs en rappelant que ce règlement « vise à garantir la loyauté des allégations nutritionnelles et de santé dans les communications à caractère commercial afin de protéger les consommateurs et de créer des conditions de concurrence égales pour l'industrie alimentaire ». Cette mention, outre qu'elle valide implicitement le caractère opportun du règlement communautaire, rappelle également « en creux » que celui-ci n'a pas pour objet d'interdire la communication commerciale en faveur de certains produits, ni même évidemment leur commercialisation. Seules les allégations nutritionnelles et de santé sont spécifiquement visées, et c'est leur loyauté qui doit être garantie par le texte. Cela dit, puisqu'aujourd'hui la publicité et le marketing sont désormais essentiels à la commercialisation des produits et qu'en matière alimentaire, de surcroît, les allégations nutritionnelles constituent de plus en plus un vecteur privilégié pour attirer l'attention et l'intérêt du consommateur, il est certain que l'interdiction d'alléguer peut avoir, pour certaines catégories de produits, les mêmes effets économiques qu'une interdiction globale de communiquer, voire, éventuellement, qu'une interdiction de vente.

• C'est dire l'importance du deuxième considérant, qui affirme que « la fixation de seuils de nutriments, notamment de sucre, de sodium ou d'acides gras saturés, doit exclusivement viser à satisfaire l'objectif poursuivi par ce règlement et non à imposer une standardisation des aliments et un modèle unique de comportements alimentaires, les traditions différentes des populations des Etats membres en la matière participant directement de la richesse culturelle de l'Union européenne ». Au-delà de l'expression du doute de vos commissions quant au respect du principe de proportionnalité par le texte élaboré par la DGSANCO en février dernier, ce considérant a pour objet d'éviter les dérives, pour ne pas dire le dévoiement, de la réglementation communautaire que d'aucuns craignent.

Dans un article paru en octobre 2008<sup>1</sup>, le docteur Ambroise Martin, professeur de biochimie et de nutrition à la faculté de médecine de Lyon, président du groupe de travail de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et membre du groupe de travail de l'AESA sur les allégations, soulignait que « cette réglementation pourrait changer le modèle alimentaire français, en faisant évoluer la culture du consommateur d'une « culture culinaire » (reliant l'alimentation aux aliments, au plaisir et à la

---

<sup>1</sup> Les profils nutritionnels seront-ils utiles pour la santé publique ? – Cahiers de nutrition et de diététique – Vol. 43, n° 5, octobre 2008.

*convivialité) à une « culture diététique » (reliant l'alimentation aux nutriments et à la santé avec une forte responsabilité individuelle génératrice d'anxiété) ». Plus grave encore, il n'exclut pas qu'une intensification de la communication autour des profils nutritionnels « n'aboutisse à une catégorisation implicite des aliments, en « bons » (aliments santé porteurs d'allégations) et en « mauvais » (« aliments maladie », sans allégations) ».*

Or, si certains modèles socio-culturels sont effectivement sensibles à cette grille de lecture, d'autres, et en particulier la civilisation française, y sont encore largement étrangers. L'opposition entre anglo-saxons et latins en matière d'appréhension de l'alimentation, que l'on connaît chacun pour l'avoir expérimentée, trouve une confirmation patente dans le récent ouvrage de Claude Fischler, sociologue et directeur de recherche au CNRS, et Estelle Masson, maître de conférence en psychologie sociale à l'Université de Brest, qui s'appuie sur une recherche menée auprès de 7 000 consommateurs américains et européens (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Suisse et Italie)<sup>1</sup>. Pour votre commission, il ne serait pas acceptable que la réglementation communautaire conduise, délibérément ou de manière insidieuse, à unifier les deux modèles, ou plus exactement à promouvoir le modèle anglo-saxon pour éradiquer le modèle latin.

Ce serait d'autant plus inacceptable que d'autres études tendent à démontrer que la « nutritialisation » de l'alimentation, qui renforce la responsabilité individuelle du consommateur, n'est pas sans conséquence sur le niveau d'anxiété de celui-ci<sup>2</sup>. Dans les cas les plus pathologiques, cela peut conduire à ce que le médecin américain Steve Bratman a qualifié en 1997 d'orthorexie (du grec *orthos*, correct, et *orexis*, appétit), trouble des conduites alimentaires de même nature que l'anorexie et la boulimie caractérisé par une fixation sur l'ingestion de nourriture saine<sup>3</sup>.

## **2. Replacer la problématique de l'alimentation dans son contexte scientifique**

Pour appuyer la nécessité de ne pas transformer la réglementation sur les allégations nutritionnelles et de santé en un outil de lutte sanitaire, les trois considérants suivants procèdent au rappel de quelques vérités scientifiques incontestables.

- D'abord, « *les effets des nutriments sur la santé du consommateur dépendent des doses totales qu'il absorbe quotidiennement et non des teneurs unitaires par produit alimentaire* ».

---

<sup>1</sup> Manger. Français, Européens et Américains face à l'alimentation – Editions Odile Jacob – Janvier 2008.

<sup>2</sup> Voir par exemple The tyranny of choice – Barry Schwartz – Scientific American – Avril 2004.

<sup>3</sup> Il convient de préciser que cette maladie n'est pas reconnue comme telle par la communauté scientifique.

Cette affirmation de bon sens ne nécessite guère de développements. A elle seule, elle démontre que la réglementation communautaire sur les allégations ne peut pas avoir, en tant que telle et indépendamment d'actions d'éducation et de formation sur les habitudes alimentaires, un objectif de santé publique.

Mais elle peut être confortée par une observation, rapportée par le docteur Ambroise Martin dans son article précité : *« Acheter ou consommer des produits « santé » peut aussi induire une augmentation de la consommation de produits moins recommandés. Par exemple, aux Etats-Unis, les hamburgers d'une chaîne de restauration rapide ayant une communication importante sur son souci de la nutrition sont perçus par les consommateurs comme 30 % moins caloriques que des produits identiques sur le plan nutritionnel d'un concurrent n'utilisant pas l'argument nutritionnel en communication. En conséquence de quoi, les consommateurs de cette première chaîne consomment davantage que ceux de l'autre chaîne et choisissent plus volontiers des aliments d'accompagnement ou des desserts de forte densité énergétique. Cela conduit au total les consommateurs de la « chaîne nutrition » à un ingéré calorique significativement plus élevé »*. Sans généraliser cet exemple, celui-ci démontre que la problématique des allégations est beaucoup plus complexe que la simple définition de profils nutritionnels, et qu'elle doit donc être considérée comme la partie d'un ensemble et non comme une réponse définitive aux problèmes de surpoids.

• *« A cet égard, les observations effectuées en Europe ne permettent d'établir de lien entre consommation et surpoids qu'au regard du déséquilibre de certaines habitudes alimentaires et comportementales et non à raison du profil nutritionnel des aliments »*.

Aux Etats-Unis, pays qui le premier, et depuis longtemps, a strictement régulé les allégations et défini des profils nutritionnels, le développement de l'obésité est concomitant à la diminution des apports en lipides. En Europe, la prévalence du surpoids est la plus importante en Grande-Bretagne, où le mode d'alimentation est le plus proche du modèle américain : l'aliment y est caractérisé par ses nutriments et non par son goût, sa fraîcheur, son aspect et sa fonction dans un « plat », et l'alimentation est un acte individuel effectué à toute heure, y compris en même temps qu'une autre activité. A l'inverse, comme le constatent Claude Fischler et Estelle Masson dans leur ouvrage, même si l'embonpoint gagne en France comme partout dans les pays occidentaux (et ailleurs, notamment en Chine), le pourcentage d'obèses dans la population française est près de cinq fois moindre qu'aux Etats-Unis et inférieur à celui des autres pays européens.

Même si les études scientifiques de grande ampleur sont encore trop peu nombreuses, tous les chercheurs s'accordent à reconnaître que, pour lutter contre le surpoids et l'obésité, le comportement alimentaire est bien plus important que le contenu nutritionnel des aliments consommés. Et, à cet égard, le modèle latin, où le repas occupe une place centrale dans l'espace socialisé des individus (Claude Fischler et Estelle Masson parlent de « commensalité »),

de *mensa*, la table, pour définir le contenu social de l'alimentation en France), apporte une structuration probablement essentielle.

Ainsi, pour Thibaut de Saint Pol, membre du Laboratoire de sociologie quantitative du Centre de recherches en économie et statistiques (CREST) de l'INSEE et spécialiste des comportements alimentaires, « *le dîner, sacré et ritualisé (...), a des conséquences directes sur le corps et la santé. Ce n'est sans doute pas par hasard que les Français, et en particulier les Françaises, ont la corpulence la plus faible d'Europe* »<sup>1</sup>.

De même, Jean-Pierre Poulain, socio-anthropologue, professeur à l'université de Toulouse Le Mirail, démontre<sup>2</sup> la corrélation inverse entre la valorisation de la cuisine et le surpoids et l'obésité, les régions françaises où ces derniers sont les plus faibles étant celles où les représentations associées à « faire la cuisine » sont les plus positives (*i.e.* où les notions de « convivialité » et « d'art culinaire » prennent le pas sur celles de « corvée » et « d'obligation »).

Enfin, Jean-Pierre Corbeau, sociologue et démographe, professeur à l'institut universitaire de technologie de Tours, souligne même le paradoxe des effets pervers de l'information nutritionnelle sur les enfants et les adolescents<sup>3</sup>. Parmi les causes des « dysfonctionnements », il pointe notamment « *l'oubli des cultures alimentaires lors de la déconstruction de l'aliment qu'opère l'information nutritionnelle* » ainsi que « *le refus de la complexité de l'acte alimentaire, qui s'inscrit dans trois répertoires : celui du comestible, celui du culinaire et celui du gastronomique* ». Aussi appelle-t-il à cesser de « *véhiculer une image systématiquement médicalisée de l'aliment et de casser les cultures alimentaires* » mais, au contraire, « *à partir d'elles pour corriger, selon des cas bien ciblés, des trajectoires dangereuses pour la santé* ». Il lui paraît indispensable de « *ré-enchanter l'aliment en considérant les dimensions sociales, psychologiques, symboliques, organoleptiques qui le composent aux côtés des ses aspects nutritionnels* ».

Cette conclusion rejoint exactement les recommandations de Claude Fischler qui, dans un article paru dans le dernier numéro hors-série de « *60 millions de consommateurs* »<sup>4</sup>, estime que les politiques de santé publique devraient sans doute davantage attacher d'importance au contexte social et culturel dans lequel s'inscrit l'acte alimentaire. Car « *là où l'on valorise le partage, la qualité, là où l'on tient à protéger l'espace et le temps du repas, où l'on considère le goût des aliments comme un guide de santé, on semble moins souffrir de l'anxiété, de l'incertitude, de la culpabilité qui s'attachent de plus en plus à l'acte alimentaire – ou au choix des aliments. Si l'alimentation est un problème, à la fois pour les individus et pour les responsables de la santé publique, c'est moins là où on la valorise que là où on la trivialisé ; c'est moins dans les pays de bonne cuisine et de repas réglés que là où la nourriture est en somme banalisée ou trivialisée, réduite à la fonction de reproduction de la force de travail ou de jouissance immédiate, rapide, gloutonne et transgressive – ou machinale et quasi subliminale* ».

• Enfin, « *les études scientifiques les plus récentes invitent à une appréciation nuancée des effets nutritionnels des acides gras saturés, qui ne seraient pas tous néfastes pour la santé* ».

---

<sup>1</sup> In *Le dîner des français : un synchronisme alimentaire qui se maintient* – *Economie et Statistique* n° 400 – Mai 2007.

<sup>2</sup> In *Manger aujourd'hui. Attitudes, normes et pratiques* – Privat – 2001.

<sup>3</sup> In *Réalités en nutrition* n° 17 – Mars 2009.

<sup>4</sup> *Comment mangent les occidentaux – 60 millions de consommateurs – Hors série n° 142 Mincir avec plaisir* – Mars 2009.



Publié par la *Revue laitière française*<sup>1</sup>, un dossier consacré aux AGS comporte divers avertissements de scientifiques qui, s'appuyant sur les études les plus récentes, considèrent désormais erroné d'appréhender de manière globale ces nutriments, sans opérer de distinction plus fine entre eux à raison de leurs différences de métabolisme. Du reste, un groupe spécialisé de l'AFSSA travaille actuellement à déterminer les apports nutritionnels conseillés propres à chacun des AGS, dont certains s'avèrent indispensables aux fonctions cellulaires.

Si l'excès d'AGS demeure en tout état de cause à proscrire, il convient tout autant d'éviter des carences en la matière : aussi le discours convenu sur les méfaits globaux des AGS, qui s'appuie sur des études remontant aux années soixante et désormais dépassées, doit-il être aujourd'hui nuancé.

### **3. Eviter des incohérences qui contrarieraient les efforts menés en matière de santé publique**

Les deux derniers considérants de la proposition de résolution pointent les incohérences que la nouvelle rédaction du projet de règlement devrait chercher à éviter par un assouplissement des seuils retenus pour définir certains profils.

- Il serait tout d'abord « *incohérent qu'un règlement communautaire favorise la commercialisation des produits alimentaires assemblés au détriment des denrées naturelles ou de première transformation et qu'il contredise les objectifs du Programme national Nutrition Santé (PNNS) et la notion de développement durable* ».

Le travers intrinsèque des allégations nutritionnelles est, cela a été dit, qu'elles favorisent la conception selon laquelle un aliment n'est qu'un assemblage de nutriments. Or, une telle vision conduit nécessairement à préférer aux produits naturels les produits alimentaires industriels standardisés offrant, par un travail d'enrichissement de la matière première en « bons » nutriments ou de réduction des « mauvais » nutriments, un profil nutritionnel considéré comme idéal par le consommateur.

Pour ne pas verser dans un système alimentaire strictement artificiel et exclusivement contrôlé par la grande industrie agroalimentaire, il est par conséquent essentiel d'éviter que cette tendance à l'œuvre dans les sociétés occidentales ne soit de surcroît encouragée par un système de contrôle des allégations qui, par sa rigueur à l'égard des produits naturels ou de première transformation, interdirait à ceux-ci d'alléguer. En effet, le propre de ces produits est précisément de ne pouvoir être « travaillés » : leurs teneurs en nutriments sont donc une donnée consubstantielle sur laquelle le producteur ne

---

<sup>1</sup> Revue laitière française n° 688 – Janvier-février 2009.

peut pas agir. C'est pourquoi, pour s'en tenir à la catégorie de produits ayant fait l'objet des plus vives inquiétudes française, fixer les critères du profil nutritionnel pour les fromages tels que seuls pourraient y satisfaire les pâtes fromagères industrielles et pas les fromages traditionnels est incohérent.

C'est d'autant plus incohérent que la France a engagé, depuis 2000, un *Programme national Nutrition Santé* (PNNS) dont la communication est fondée sur des messages incitant notamment à l'équilibre alimentaire, la variété des produits et la structuration des repas. Si le message le plus connu est « *Mangez au moins cinq fruits et légumes par jour* », il en est plusieurs autres dont, notamment, l'incitation à la consommation quotidienne de trois doses de lait et de produits laitiers, dont les yaourts et les fromages. S'agissant de ces derniers, il est naturellement précisé qu'il convient de privilégier les plus riches en calcium et les moins gras et les moins salés : mais la variété est également recommandée et, de ce point de vue, l'homogénéisation et la standardisation des fromages ne seraient pas pertinentes.

Il est donc indispensable que, pour la catégorie des fromages, le nouveau règlement retienne des seuils permettant aux produits traditionnels de bénéficier des mêmes possibilités de communication que les produits strictement industriels. S'agissant des crèmes, la solution aux difficultés résultant de l'interdiction de communiquer sur l'allègement en matière grasse passe, ainsi que cela a été relevé *supra*, par la création d'une sous-catégorie spécifique, distincte des autres produits à base de lait et dont les seuils seraient compatibles avec les caractéristiques de cette catégorie de produits.

Enfin, ainsi que l'ont opportunément rappelé lors de la discussion en commission plusieurs intervenants, dont MM. Martial Bourquin, Gérard Bailly, Marc Daunis et Charles Revet, il convient d'éviter toute contradiction avec les principes de développement durable qui sont au cœur de la problématique du *Grenelle de l'environnement* : au-delà des questions sanitaires, la consommation des produits frais ou de toute première transformation, notamment les produits fermiers, favorise les productions locales et de proximité, et privilégie les circuits courts de distribution, conformément aux objectifs de la politique nationale de lutte contre les émissions de gaz à effets de serre. Aussi, pour donner suite aux pertinentes observations de ses collègues, le rapporteur a proposé à la commission de compléter le considérant proposé de manière à éviter que le projet de règlement contredise la notion de développement durable, étant entendu que cette notion doit se comprendre, ainsi que l'a souligné M. Marc Daunis, par référence aux conclusions du *Grenelle de l'environnement*.

- Il est une seconde incohérence à éviter : fixer des seuils si rigoureux que toute une catégorie de denrées alimentaires serait exclue dans son ensemble du droit à alléguer. En effet, faute de pouvoir communiquer, les industriels ne seraient plus incités à investir dans la recherche-développement pour améliorer les profils des produits en relevant. Dès lors, l'un des objectifs de santé publique se trouverait directement contrarié.

C'est le risque que, dans la version du projet de règlement présentée par la DG SANCO en février dernier, courait en particulier la catégorie des biscuits. La gamme de ces denrées est extrêmement large, le processus de fabrication étant désormais essentiellement industriel. Cette caractéristique est favorable à l'amélioration des profils, pour autant que le nécessaire investissement en recherche et développement puisse être assez rapidement rentable : or, si les seuils des profils sont trop stricts, la capacité à les atteindre peut s'avérer trop coûteuse au regard des perspectives de retour sur investissement, le producteur se voyant interdit de communiquer sur les efforts consentis tant que le seuil n'est pas atteint. Il conviendrait donc d'adopter une attitude plus graduée consistant à fixer aujourd'hui des seuils raisonnables qui incitent effectivement à la recherche et à l'amélioration nutritionnelle, quitte à ce que, dans quelques années et conformément du reste à ce qu'envisage l'article 4 du règlement (CE) 1924/2006, ces seuils soient réduits pour tenir compte des progrès accomplis et en encourager de nouveaux<sup>1</sup>.

Aussi paraît-il à votre commission *« essentiel, pour inciter l'industrie agroalimentaire à améliorer les profils nutritionnels des denrées alimentaires assemblés, d'éviter de retenir des seuils interdisant de facto d'alléguer sur la quasi-totalité des produits d'une catégorie »*.

### **C. FIXER LES PRINCIPES DIRECTEURS À RESPECTER POUR ÉTABLIR UN NOUVEAU PROJET DE RÈGLEMENT D'APPLICATION**

Eu égard à ces considérants, la proposition de résolution adoptée par votre commission se conclut, d'abord, par une appréciation positive sur l'évolution récente du dossier et, ensuite, par trois demandes au Gouvernement, qui sont autant de recommandations pour que, du cas d'espèce au plan général, soient désormais pris en compte des principes cohérents et proportionnés aux objectifs poursuivis par les réglementations d'exécution.

#### **1. Prendre acte de l'heureuse intervention du Président Barroso**

La radicale évolution du contexte intervenue fin février à la suite de l'intervention de M. José Manuel Barroso rend en premier lieu nécessaire d'en faire état puisqu'elle explique pour partie les modifications apportées à la rédaction de la proposition de résolution. Dès lors que la nouvelle situation répond exactement aux attentes de votre commission, cette dernière peut donc affirmer qu'elle *« se félicite du retrait, à l'initiative du Président de la Commission européenne, d'une proposition de règlement dont les termes*

---

<sup>1</sup> *« Les profils nutritionnels et leurs conditions d'utilisation sont mis à jour pour tenir compte des évolutions scientifiques en la matière (...) après consultation des parties intéressées, notamment des exploitants du secteur alimentaire et des groupes de consommateurs »*.

*auraient pu condamner plusieurs produits alimentaires en empêchant de faire valoir leurs qualités nutritionnelles ».*

Mais votre commission vous propose aussi d'insister sur le second aspect très positif du contexte en soulignant le caractère satisfaisant « *de la reprise d'une réflexion visant à garantir de manière proportionnée la loyauté des allégations nutritionnelles, indispensable à la protection du consommateur* ». En effet, si la suspension momentanée de la procédure n'avait pour objet que de prendre un temps supplémentaire pour simplement convaincre les Etats récalcitrants d'accepter en l'état le projet de la DGSANCO, cette interruption de serait pas de nature à satisfaire votre commission. Or, au contraire, ce sont bien les termes mêmes des points posant des difficultés au Gouvernement français qui vont être réexaminés, dans un sens vraisemblablement conforme aux objections qu'il a constamment soulevées.

## **2. Formuler trois demandes allant du particulier au général**

Au-delà de ce satisfecit, il convient d'appuyer les représentants français au CPCASA en précisant explicitement les attentes du Sénat. A cet égard, il ne paraît plus opportun à votre commission de concentrer sa proposition de résolution sur les seules difficultés posées au secteur fromager.

Comme l'a souligné votre rapporteur dans son analyse, il apparaît que d'autres problèmes techniques demandent à être résolus, qu'il s'agisse des seuils retenus pour réaliser les profils des produits de la biscuiterie ou de la crèmerie, du référentiel choisi pour les catégories de produits ayant des contenus en eau très variables, en particulier les produits céréaliers, ainsi que l'ont relevé les ministres Michel Barnier et Luc Chatel dans leur courrier du 16 février 2009 au commissaire Androulia Vassiliou, ou enfin, comme l'a opportunément fait valoir notre collègue Alain Chatillon, de l'exclusion du champ du projet de règlement des catégories de produits pour lesquelles la composition et l'information nutritionnelles sont définies par des réglementations propres pour répondre à des objectifs spécifiques. Dès lors, il paraît plus opportun de fixer les principes à respecter pour rendre acceptable le nouveau projet de règlement, lequel ne doit pas proposer des seuils de nutriments inadaptés à certaines denrées ou de nature à favoriser la consommation des seuls produits standardisés issus de l'industrie agroalimentaire, ni s'appliquer aux catégories de produits visées par l'amendement de M. Alain Chatillon.

Par ailleurs, il convient de faire valoir le caractère impérieux d'une approche des problématiques alimentaires dans un ensemble général où prévalent le souci d'un équilibre global, qui implique une alimentation diversifiée, et celui de respecter les différentes traditions alimentaires propres à chaque Etat membre, qui participent de la richesse culturelle de l'Union européenne. Si ce double paradigme s'applique évidemment au sujet faisant

l'objet de la présente proposition de résolution, il en déborde largement le contour et implique naturellement un changement profond de la manière dont les services de la Commission européenne et les comités d'experts examinent les questions d'ordre alimentaire.

Enfin, il semble opportun de conclure, au-delà de ce seul type de questions, à la nécessité pour lesdits services et experts de se cantonner, en matière d'élaboration des règlements d'exécution, au respect des objectifs des textes législatifs qu'il s'agit de rendre applicables, ainsi que des principes de proportionnalité et de subsidiarité auxquels la commission des affaires européennes du Sénat est légitimement particulièrement attachée.

C'est dans cette perspective que les demandes finales de la proposition de résolution sont articulées dans un triptyque allant du cas d'espèce à des considérations plus générales. Complétée au cours de la discussion en séance, sur une suggestion de M. Gérard Bailly tendant à ajouter l'adjectif « fermement » afin d'en renforcer l'impact, cette proposition demande ainsi au Gouvernement :

*« - dans le cas d'espèce, de s'opposer fermement à de nouvelles propositions de seuils de nutriments qui demeureraient inadaptés pour certaines denrées ou qui tendraient à promouvoir la consommation des seuls produits standardisés issus de l'industrie agroalimentaire, ou qui concerneraient des catégories de produits pour lesquelles la composition et l'information nutritionnelles sont définies par des réglementations propres pour répondre à des objectifs spécifiques ;*

*« - dans le cadre plus général des problématiques alimentaires, de soutenir la nécessité tant de les examiner dans une perspective d'équilibre alimentaire global que de respecter la diversité des traditions alimentaires propres à chaque Etat membre ;*

*« - enfin, en matière de réglementation d'exécution, de faire systématiquement valoir aux services de la Commission européenne comme aux experts participants aux comités le caractère impératif des principes de proportionnalité et de subsidiarité et la nécessité de strictement respecter les objectifs des textes communautaires qu'il s'agit de rendre applicables. ».*

\*

\*

\*

**Au cours de sa réunion du mercredi 8 avril 2009, présidée par M. Gérard Cornu, vice-président, la commission des affaires économiques a examiné, sur le rapport de M. Jean Bizet, la proposition de résolution n° 265 (2008-2009) sur le projet de règlement tendant à fixer les « profils nutritionnels » pour les denrées alimentaires.**

**Elle a adopté à l'unanimité une nouvelle rédaction, proposée par le rapporteur, assortie d'un amendement et complétée au cours de la réunion, dont le texte est le suivant.**

## **PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le règlement (CE) 1924/2006 relatif aux allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires,

Vu le document de travail de la Commission en date du 13 février 2009 relatif à l'établissement de profils nutritionnels, disponible en seule langue anglaise,

Considérant que le Sénat n'a pas été informé par le Gouvernement de ce document de travail ni de ceux qui l'ont précédé, pas davantage que du projet de mesures susceptible d'être soumis au comité de réglementation,

Demande au Gouvernement, lorsqu'il s'agit de sujets présentant un intérêt politique, de transmettre aux assemblées les projets de mesures relevant des compétences d'exécution conférées à la Commission européenne qui sont soumis à des comités prévus par les décisions du Conseil n° 1999/468/CE du 28 juin 1999 et n° 2006/512/CE du 17 juillet 2006, avant que lesdits comités n'émettent leur avis.

Considérant :

- que l'établissement de profils nutritionnels est nécessaire pour appliquer le règlement (CE) 1924/2006 susvisé, qui vise à garantir la loyauté des allégations nutritionnelles et de santé dans les communications à caractère commercial afin de protéger les consommateurs et de créer des conditions de concurrence égales pour l'industrie alimentaire ;

- que la fixation de seuils de nutriments, notamment de sucre, de sodium ou d'acides gras saturés, doit exclusivement viser à satisfaire l'objectif poursuivi par ce règlement et non à imposer une standardisation des aliments et un modèle unique de comportements alimentaires, les traditions différentes des populations des Etats membres en la matière participant directement de la richesse culturelle de l'Union européenne ;

- que les effets des nutriments sur la santé du consommateur dépendent des doses totales qu'il absorbe quotidiennement et non des teneurs unitaires par produit alimentaire ;

- qu'à cet égard, les observations effectuées en Europe ne permettent d'établir de lien entre consommation et surpoids qu'au regard du déséquilibre de certaines habitudes alimentaires et comportementales et non à raison du profil nutritionnel des aliments ;

- que les études scientifiques les plus récentes invitent à une appréciation nuancée des effets nutritionnels des acides gras saturés, qui ne seraient pas tous néfastes pour la santé ;

- qu'il serait incohérent qu'un règlement communautaire favorise la commercialisation des produits alimentaires assemblés au détriment des denrées naturelles ou de première transformation et qu'il contredise les objectifs du Programme national Nutrition Santé (PNNS) ainsi que la notion de développement durable ;

- qu'il est essentiel, pour inciter l'industrie agroalimentaire à améliorer les profils nutritionnels des denrées alimentaires assemblées, d'éviter de retenir des seuils interdisant de facto d'alléguer sur la quasi-totalité des produits d'une catégorie ;

1. Se félicite du retrait, à l'initiative du Président de la Commission européenne, d'une proposition de règlement dont les termes auraient pu condamner plusieurs produits alimentaires en empêchant de faire valoir leurs qualités nutritionnelles, et de la reprise d'une réflexion visant à garantir de manière proportionnée la loyauté des allégations nutritionnelles, indispensable à la protection du consommateur ;

## 2. Demande au Gouvernement :

- dans le cas d'espèce, de s'opposer fermement à de nouvelles propositions de seuils de nutriments qui demeureraient inadaptés pour certaines denrées ou qui tendraient à promouvoir la consommation des seuls produits standardisés issus de l'industrie agroalimentaire, ou qui concerneraient des catégories de produits pour lesquelles la composition et l'information nutritionnelles sont définies par des réglementations propres pour répondre à des objectifs spécifiques ;

- dans le cadre plus général des problématiques alimentaires, de soutenir la nécessité tant de les examiner dans une perspective d'équilibre alimentaire global que de respecter la diversité des traditions alimentaires propres à chaque Etat membre ;

- enfin, en matière de réglementation d'exécution, de faire systématiquement valoir aux services de la Commission européenne comme aux experts participants aux comités le caractère impératif des principes de proportionnalité et de subsidiarité et la nécessité de strictement respecter les objectifs des textes communautaires qu'il s'agit de rendre applicables.



## **ANNEXE 1**

### **AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION**

#### **Amendement n° 1 présenté par M. Alain Chatillon**

Ajouter *in fine* les deux aliéas suivants :

- Rappelle que le projet de règlement de la Commission ne doit pas porter préjudice à l'application de réglementations propres à certaines catégories de produits pour lesquelles la composition et l'information nutritionnelles sont déjà définies pour répondre à des objectifs spécifiques,

- Demande dès lors que ces produits soient exclus du champ d'application du règlement sur les profils.



## ANNEXE 2

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### **Ministère l'économie, de l'industrie et de l'emploi :**

- **M. Claude Bertrand**, chef du bureau D3 *Produits d'origine animale* à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- **M. Guillaume Cousyn**, chargé de mission *Nutrition* au bureau D3

#### **Ministère de l'agriculture et de la pêche :**

- **M. Nicolas Canivet**, chargé de mission au bureau *Réglementation alimentaire et biotechnologies* à la direction générale de l'alimentation (DGAL)

#### **Ministère de la santé et des sports :**

- **Mme Catherine Choma**, chef du bureau *Alimentation et nutrition* à la direction générale de la santé (DGS)
- **Mme Murielle Clemente**, chargée de la réglementation en matière de nutrition

#### **Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) :**

- **Mme Christine Bühl**, secrétaire générale adjointe, chargée des questions agricoles
- **Mme Françoise Simon**, responsable du secteur *Agriculture et pêche*
- **Mme Juliette Clavière**, responsable du secteur *Parlement national et Parlement européen*

#### **Union fédérale des Consommateurs (UFC) Que Choisir :**

- **M. Olivier Andrault**, chargé de mission *Nutrition* au service *Agriculture et alimentation*

#### **Association nationale des industries alimentaires (ANIA) :**

- **M. Jean-René Buisson**, président
- **Mme Christine Laynard**, responsable des relations institutionnelles
- **Mme Cécile Rauzy**, chef de projet *Qualité - Nutrition*

**Association de la transformation laitière française (ATLA) :**

– **M. Jean-Claude Gillis**, chef du service *Technique réglementaire et scientifique*

– **Mme Françoise Costes**, chargée de mission

**Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) :**

– **Mme Marie-Pierre Vernhes**, chargée des relations extérieures

**Ambassade d'Allemagne en France :**

– **M. Martin Nissen**, premier conseiller, chargé des affaires agricoles et de la protection des consommateurs

En outre, le rapporteur a reçu, à sa demande, une contribution écrite de **Mme Valérie Gervais**, secrétaire générale de l'**Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC)** et vice-présidente de **Conso France**.

## TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 265 (2008-2009) de M. Jean Bizet	Proposition de résolution de la commission
Le Sénat,  Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Le Sénat,  Vu l'article 88-4 de la Constitution,
Vu le document de travail de la Commission en date du 13 février 2009 relatif à l'établissement de profils nutritionnels, disponible en seule langue anglaise.	<u>Vu le règlement (CE) 1924/2006 relatif aux allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires,</u>
Considérant que le Sénat n'a pas été informé par le Gouvernement de ce document de travail, ni du projet de mesures <del>qui sera</del> soumis au comité de réglementation ;	Vu le document de travail de la Commission en date du 13 février 2009 relatif à l'établissement de profils nutritionnels, disponible en seule langue anglaise,
Considérant que le Sénat n'a pas été informé par le Gouvernement de ce document de travail, ni de ceux qui l'ont précédé, pas davantage que du projet de mesures <u>susceptible d'être</u> soumis au comité de réglementation,	Considérant que le Sénat n'a pas été informé par le Gouvernement de ce document de travail ni de ceux qui l'ont précédé, pas davantage que du projet de mesures <u>susceptible d'être</u> soumis au comité de réglementation,
Demande au Gouvernement, lorsqu'il s'agit de sujets présentant un intérêt politique, de transmettre aux assemblées les projets de mesures soumis à des comités <del>de réglementation avant que ceux-ci</del> n'émettent leur avis.	Demande au Gouvernement, lorsqu'il s'agit de sujets présentant un intérêt politique, de transmettre aux assemblées les projets de mesures <u>relevant des compétences d'exécution conférées à la Commission européenne qui sont</u> soumis à des comités <u>prévus par les décisions du Conseil n° 1999/468/CE du 28 juin 1999 et n° 2006-512-CE du 17 juillet 2006, avant que lesdits comités</u> n'émettent leur avis.
Considérant :	Considérant :
• <del>que l'objectif poursuivi est légitime dans la mesure où il s'agit d'éviter les abus de communication</del> et de protéger les consommateurs ;	• que <u>l'établissement de profils nutritionnels est nécessaire pour appliquer le règlement (CE) 1924-2006 susvisé, qui vise à garantir la loyauté des allégations nutritionnelles et de santé dans les communications à caractère commercial</u> afin de protéger les consommateurs <u>et de créer des conditions de concurrence égales pour l'industrie alimentaire</u> ;
• que la fixation proposée de seuils de sucre, de sodium ou d'acides gras saturés <del>ne répond pas</del> à l'objectif poursuivi ;	• que la fixation de seuils <u>de nutriments, notamment</u> de sucre, de sodium ou d'acides gras saturés, <u>doit exclusivement viser à satisfaire</u> l'objectif poursuivi <u>par ce règlement et non à imposer une standardisation des aliments et un modèle unique de comportements alimentaires, les traditions différentes</u> des populations des Etats membres <u>en la matière participant directement</u> de la richesse culturelle de l'Union européenne ;

**Proposition de résolution n° 265 (2008-2009)  
de M. Jean Bizet**

~~• que la fixation de tels seuils par famille de produits est contestable dans la mesure où l'effet sur la santé dépend de la dose totale absorbée par le consommateur et non de la dose unitaire par produit ;~~

~~• qu'un seuil général en acides gras saturés n'est pas pertinent dans la mesure où tous les acides gras saturés ne sont pas de mauvais acides;~~

~~• que les seuils proposés pour les produits fromagers disqualifient une très grande partie des fromages français, notamment les fromages secs ;~~

~~– Rappelle que les observations effectuées en Europe ne permettent pas d'établir un lien entre la consommation de fromages et le surpoids et que les fromages présentent au contraire une très grande richesse nutritionnelle ;~~

~~– Relève l'incohérence de la proposition qui empêcherait un fromage de faire valoir sa teneur en calcium tandis qu'une boisson enrichie artificiellement en calcium le pourrait ;~~

~~– S'inquiète d'une proposition qui condamnerait certains produits en empêchant de faire valoir leurs qualités nutritionnelles ;~~

~~– Estime que la mesure envisagée est manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif annoncé ;~~

**Proposition de résolution de la commission**

• que les effets des nutriments sur la santé du consommateur dépendent des doses totales qu'il absorbe quotidiennement et non des teneurs unitaires par produit alimentaire ;

• qu'à cet égard, les observations effectuées en Europe ne permettent d'établir de lien entre consommation et surpoids qu'au regard du déséquilibre de certaines habitudes alimentaires et comportementales et non à raison du profil nutritionnel des aliments ;

• que les études scientifiques les plus récentes invitent à une appréciation nuancée des effets nutritionnels des acides gras saturés, qui ne seraient pas tous néfastes pour la santé ;

• qu'il serait incohérent qu'un règlement communautaire favorise la commercialisation des produits alimentaires assemblés au détriment des denrées naturelles ou de première transformation et qu'il contredise les objectifs du Programme national Nutrition Santé (PNNS) ainsi que de la notion de développement durable ;

• qu'il est essentiel, pour inciter l'industrie agroalimentaire à améliorer les profils nutritionnels des denrées alimentaires assemblées, d'éviter de retenir des seuils interdisant de facto d'alléguer sur la quasi-totalité des produits d'une catégorie ;

1. Se félicite du retrait, à l'initiative du Président de la Commission européenne, d'une proposition de règlement dont les termes auraient pu condamner plusieurs produits alimentaires en empêchant de faire valoir leurs qualités nutritionnelles, et de la reprise d'une réflexion visant à garantir de manière proportionnée la loyauté des allégations nutritionnelles, indispensable à la protection du consommateur ;

2. Demande au Gouvernement :

**Proposition de résolution n° 265 (2008-2009)  
de M. Jean Bizet**

~~—~~  
~~— Déplo~~re que la proposition fasse abstraction des habitudes alimentaires des populations des États membres qui font aussi la richesse culturelle de l'Union européenne ;

~~— Condamne une démarche~~ qui tend à promouvoir une consommation de produits standardisés issus de l'industrie agroalimentaire ;

~~— Demande au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de tels seuils qui sont inadaptés pour certains produits et qui, de surcroît, ne peuvent être laissés à la seule appréciation d'un comité d'experts.~~

**Proposition de résolution de la commission**

~~—~~  
~~— dans le cas d'espèce, de s'opposer fermement à de nouvelles propositions de seuils de nutriments qui demeureraient inadaptés pour certaines denrées, en particulier les crèmes allégées, ou qui tendraient à promouvoir la consommation des seuls produits standardisés issus de l'industrie agroalimentaire, ou qui concerneraient des catégories de produits pour lesquelles la composition et l'information nutritionnelles sont déjà définies par des réglementations propres pour répondre à des objectifs spécifiques ;~~

~~— dans le cadre plus général des problématiques alimentaires, de soutenir la nécessité tant de les examiner dans une perspective d'équilibre alimentaire global que de respecter la diversité des traditions alimentaires propres à chaque Etat membre ;~~

~~— enfin, en matière de réglementation d'exécution, de faire systématiquement valoir aux services de la Commission européenne comme aux experts participants aux comités le caractère impératif des principes de proportionnalité et de subsidiarité et la nécessité de strictement respecter les objectifs des textes communautaires qu'il s'agit de rendre applicables.~~