

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires sociales

- Examen, ouvert à la presse, de la proposition de loi de M. Bruno Le Roux tendant à prohiber la différence de taux de sucre entre la composition des produits manufacturés et vendus dans les régions d’outre-mer et celle des mêmes produits vendus dans l’hexagone (n° 393) (*Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure*) ..... 2
- Amendements examinés par la commission ..... 15
- Présences en réunion..... 17

Mardi

19 mars 2013

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 45

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de  
M. Christian Hutin,  
vice-président**



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 19 mars 2013

*La séance est ouverte à vingt-et-une heures.*

*(Présidence de M. Christian Hutin, vice-président de la Commission)*

*La Commission des affaires sociales examine la proposition de loi de M. Bruno Le Roux tendant à prohiber la différence de taux de sucre entre la composition des produits manufacturés et vendus dans les régions d'outre-mer et celle des mêmes produits vendus dans l'hexagone (n° 393) (Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure).*

**M. Christian Hutin, président.** Le texte que nous allons examiner ce soir avait déjà, sous la législature précédente, fait l'objet d'une proposition de loi de M. Victorin Lurel, qui avait été adoptée par notre commission, avant d'être malheureusement repoussée en séance publique.

**Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure.** Je voudrais d'abord, monsieur le président, chers collègues, vous remercier de m'accueillir au sein de votre commission, me permettant ainsi de rapporter devant vous cette proposition de loi qui vise à limiter le taux de sucre dans les produits alimentaires commercialisés en outre-mer. Ce texte a pour objectif de mettre fin à une injustice qui frappe les consommateurs ultramarins en interdisant que la teneur en sucres des produits alimentaires soit plus élevée lorsqu'ils sont distribués outre-mer. Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, la commission des affaires sociales a déjà été sensibilisée à la question de la différence des taux de sucre dans les denrées alimentaires sous la précédente législature, à l'occasion de l'examen à l'automne 2011 d'une proposition de loi de Victorin Lurel, dont les dispositions sont reprises dans le texte qui nous est soumis aujourd'hui. La proposition de loi avait alors été adoptée par la Commission. J'espère qu'il en sera de même ce soir.

Cette proposition de loi revêt en effet une importance cruciale en termes de santé publique pour les collectivités d'outre-mer, où l'obésité est un véritable fléau. Les données nationales issues de l'étude ObEpi indiquent que, en 2012, 32,3 % des adultes sont en surpoids dans l'Hexagone, contre près de 40 % chez nous ; alors que 15 % y sont considérés comme obèses, cette pathologie atteint chez nous des taux allant jusqu'à 30 %.

Les statistiques globales, déjà alarmantes, dissimulent donc des écarts géographiques importants entre l'Hexagone et l'outre-mer.

Les données des enquêtes épidémiologiques menées localement, telles que l'enquête PODIUM (Prévalence de l'obésité, de sa diversité et de son image ultra-marine), réalisée par le docteur André Atallah, cardiologue au centre hospitalier de Basse-Terre, ainsi que celles issues du Programme national nutrition santé, le PNNS, confirment ces écarts. Elles font apparaître un taux d'obésité de 15 à 20 % au sein de la population adulte de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Martinique. Ce taux est en outre significativement plus élevé pour les femmes puisqu'il se situe chez elles entre 25 et 30 %. Chez les enfants, il se situe entre 5 % et 8 %, soit plus du double de la moyenne nationale ! En effet, alors que le taux d'obésité chez les enfants se stabilise depuis 2000 en France hexagonale à 3,5 %, ce n'est pas le cas en outre-mer.

Il faut souligner que de graves pathologies sont associées à l'obésité, comme le diabète ou l'hypertension artérielle. Selon l'étude ObEpi, le risque d'être traité pour hypertension artérielle est ainsi multiplié par 2,3 chez les personnes en surpoids et par 3,6 chez les personnes obèses. En Guadeloupe, l'hypertension artérielle touche près de 33 % des hommes et 37 % des femmes. Plus globalement, l'outre-mer présente une surmortalité par maladies vasculaires cérébrales ou par diabète, par rapport à la France hexagonale.

Comme le soulignait la Commission pour la prévention et la prise en charge de l'obésité dans son rapport de 2009, la situation dans les collectivités d'outre-mer est donc « une source de préoccupation majeure ». Ce constat recoupe celui du professeur Basdevant, président du plan Obésité, que nous avons reçu la semaine dernière, et qui plaide en faveur d'un engagement politique fort sur cette question.

Certes, l'État n'est pas resté inactif face à cette situation sanitaire, puisqu'il a pris, dans le cadre des déclinaisons outre-mer du Plan national nutrition santé et du Plan Obésité, des mesures de prévention et d'éducation à la santé qui ont été relayées par les collectivités territoriales. Celles-ci se sont impliquées, par exemple, dans le financement de parcours de santé ou dans la mise en œuvre d'actions de sensibilisation dans les écoles.

Ces actions sont nécessaires, mais ne sont pas suffisantes : outre qu'elles sont longues à porter leurs fruits, elles sont incapables d'améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Or il ne faut pas sous-estimer la responsabilité des industriels de l'agroalimentaire dans la progression de ce fléau qu'est l'obésité. Nous n'ignorons certes pas que le développement de l'obésité est multifactoriel, mais, de l'avis même des scientifiques et des médecins que nous avons entendus, il est aujourd'hui indispensable de concentrer les efforts de lutte contre l'obésité sur la consommation excessive de sucre. Dès 2004, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, l'AFSSA, indiquait que *« les effets délétères des glucides ont pu être établis avec certitude vis-à-vis du développement du surpoids et de l'obésité chez les enfants et les adolescents, dans les pays industrialisés. D'après des études menées en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, une consommation excessive de glucides, et en particulier de glucides simples ajoutés, notamment sous forme de boissons (jus de fruits, sodas, etc.), serait responsable du développement du surpoids et de l'obésité chez les enfants et les adolescents. »* Des études plus récentes vont dans le même sens.

Le président du Plan national nutrition santé, le professeur Serge Hercberg, considère que l'on dispose désormais de suffisamment d'éléments faisant consensus sur le plan scientifique pour recommander la diminution des taux de sucre dans les denrées alimentaires et qu'il convient désormais d'envisager une régulation publique.

Cela est d'autant plus vrai pour les denrées alimentaires distribuées outre-mer que l'on sait que leur teneur en sucres est très élevée, bien supérieure à celle des produits commercialisés dans l'Hexagone et ce, y compris lorsqu'il s'agit de produits similaires de même marque, comme l'a prouvé l'enquête publiée en décembre 2011 par le Pôle agroalimentaire régional de Martinique et portant sur deux types de produits : les boissons sans alcool et les produits laitiers. Les résultats sont assez édifiants et devraient être bientôt complétés par une enquête de beaucoup plus grande ampleur, actuellement réalisée par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Les industriels que nous avons auditionnés ne contestent nullement la réalité de ces écarts, qui peuvent atteindre voire dépasser 50 % pour certains sodas ou certains yaourts aux fruits.

Tant du point de vue de la santé publique que de l'égalité de traitement des consommateurs, il n'est pas acceptable de tolérer de tels écarts. Quant à l'argument de l'adaptation de l'offre au « goût local », il nous paraît d'autant moins pertinent que les industriels eux-mêmes entretiennent sagement l'appétence pour le sucre du consommateur ultramarin, auquel n'est proposée aucune offre alternative ! En tout état de cause, aucune étude scientifique n'a démontré l'existence chez les ultramarins d'une plus forte appétence pour le goût sucré.

On constate toutefois que la proposition de loi présentée en 2011 par Victorin Lurel a conduit certains industriels à entreprendre des démarches visant à améliorer la qualité nutritionnelle de leurs produits, en envisageant la signature de chartes d'engagement qui prévoient notamment une réduction de leur teneur en sucres. Une seule charte a cependant été officiellement signée à l'heure actuelle. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire de passer par la loi, afin de faire de la lutte contre l'obésité en outre-mer un véritable enjeu de santé publique et de proposer des solutions concrètes aux problèmes spécifiques des collectivités ultramarines. Ce texte, dont le vote fait partie des engagements de campagne de François Hollande, est soutenu par l'ensemble du groupe socialiste, et j'espère qu'il rassemblera au-delà des clivages partisans.

La lutte contre le fléau de l'obésité, et en particulier l'obésité de l'enfant, implique en effet de mettre en place dans les meilleurs délais un dispositif juridique volontariste et réellement contraignant pour l'industrie agroalimentaire, de façon à protéger les consommateurs contre certaines pratiques industrielles aussi dangereuses que dénuées de justification.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise donc à interdire aux industriels de l'agroalimentaire de distribuer dans les régions d'outre-mer des produits alimentaires dont la concentration en sucres est supérieure à celle des produits similaires commercialisés dans l'Hexagone. Quant à son article 2, il fixe une teneur maximale en sucres pour les produits distribués exclusivement outre-mer, c'est-à-dire dont on ne trouve pas d'équivalents sur le marché métropolitain, et qui contiennent des taux de sucre très élevés. Je vous proposerai, dans le respect de l'esprit du texte, plusieurs modifications de ce dispositif.

Il m'a d'abord paru nécessaire de rassembler les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 2 au sein de l'article 1<sup>er</sup>, afin qu'elles figurent toutes dans le code de la santé publique, et de les compléter par un troisième article codifié relatif aux modalités de contrôle de l'application de la loi par les agents de la DGCCRF. Si l'amendement est adopté, ces dispositions deviendront les articles L. 3232-5 à L. 3232-7 du code de la santé publique.

Par voie de conséquence, l'article 2, dont les dispositions auront été transférées à l'article 1<sup>er</sup>, sera consacré à l'entrée en vigueur du texte. Nous souhaitons, avec Monique Orphé, laisser aux professionnels un délai de six mois pour s'adapter à la nouvelle donne.

Je proposerai par ailleurs de préciser les dispositions destinées à figurer à l'article 1<sup>er</sup>. En premier lieu, à la notion de « *teneur en sucres* » – le pluriel signifiant que ce n'est pas un sucre particulier qui est visé, mais l'ensemble des sucres – je préfère la notion de « *teneur en sucres ajoutés* » afin de ne pas pénaliser les fabricants de produits laitiers outre-mer. En effet, en raison de la faible production locale de lait frais, les industriels élaborent leurs produits à partir de poudre de lait, dont la teneur en lactose – qui est un sucre – est supérieure à celle du lait frais.

Ensuite, au lieu de renvoyer à un arrêté la détermination d'une teneur maximale en sucres ajoutés pour les produits distribués outre-mer n'ayant pas d'équivalents hexagonaux, je proposerai que la loi elle-même prévoit que cette teneur ne puisse pas être supérieure à la teneur en sucres la plus élevée des produits de même famille commercialisés en métropole.

Je vous proposerai enfin, au cas où les taux de sucre dans les produits distribués dans l'Hexagone diminueraient, de laisser un délai suffisant aux industriels pour écouler leurs stocks avant de se mettre en conformité avec ces nouvelles valeurs.

Au-delà de ces quelques modifications au dispositif initial, je voudrais également soumettre à la Commission deux amendements visant à parfaire le contenu de la proposition de loi sur deux sujets connexes, mais néanmoins essentiels.

Le premier, cosigné par de nombreux députés ultramarins, vise à interdire la pratique de double étiquetage des dates limites de consommation (DLC) de certains produits périssables comme les yaourts. Il s'avère en effet qu'aujourd'hui, un produit peut avoir une date limite de consommation plus longue qu'un produit identique de même marque lorsqu'il est destiné à l'outre-mer, cet écart pouvant atteindre vingt-cinq jours ! Là encore, l'objectif est de lutter contre une inégalité de traitement entre les consommateurs.

Le second amendement, également signé par plusieurs collègues, a trait à la fourniture des marchés publics de restauration : il vise à promouvoir les denrées issues des circuits courts de distribution afin de favoriser l'approvisionnement des sites de restauration collective en produits frais et de saison. Cette orientation a été réaffirmée par le législateur à plusieurs reprises, par exemple en 2009 dans le cadre de la loi Grenelle 1 ou encore dans la loi de modernisation de l'agriculture de 2010, mais ne s'est jamais traduite par des dispositions spécifiques à destination de l'outre-mer. Or l'éloignement de nos territoires, l'étroitesse de nos marchés locaux et les liens commerciaux prédominants avec la métropole justifient la mise en place d'incitations spécifiques en faveur du développement agricole. La proposition que je vous soumetts vise ainsi à rendre obligatoire la prise en compte par les collectivités du critère de performance en matière de développement des approvisionnements directs en produits de l'agriculture dans l'attribution des marchés, qui n'est aujourd'hui que facultative. L'objectif est à la fois de renforcer les filières agricoles et d'œuvrer en faveur d'une meilleure qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire.

Nous vous proposerons dans un dernier amendement de modifier l'intitulé de la proposition de loi, afin que celui-ci soit plus en harmonie avec les dispositions du texte.

Vous l'aurez compris, le sujet est vaste et il y a beaucoup à faire. Cette proposition de loi doit être la première pierre d'un édifice beaucoup plus important. Il ne suffira en effet pas de réduire les apports en sucres ajoutés dans l'alimentation de la population : ce qu'il faut viser, c'est une amélioration globale de l'offre alimentaire, tant de sa composition nutritionnelle que de l'accès à cette offre à un coût abordable. La construction de cet édifice supposera aussi un approfondissement des actions de prévention, notamment en direction des plus jeunes, et de promotion de l'activité physique. Elle requerra la mobilisation de tous, aussi bien l'État que les collectivités territoriales, le secteur associatif ou les professionnels de l'alimentation.

Cette proposition de loi n'est qu'une pierre, mais cette pierre est indispensable à la construction de l'édifice, et c'est pourquoi j'espère que vous lui apporterez tous votre soutien.

**M. Christian Hutin, président.** Je vous remercie, madame la rapporteure, de ce travail de qualité qui fait le pont entre les deux législatures. Nous avons au départ du mal à mesurer l'objet de la proposition de loi de Victorin Lurel. Après l'avoir entendu hier et vous aujourd'hui, nous mesurons mieux les enjeux. Votre rapport est particulièrement édifiant au sujet des pratiques de certains industriels de l'agroalimentaire dont nous ignorions tout et qui constituent de véritables discriminations. Je pense en particulier aux dates limites de consommation : c'est sidérant. La modification du titre que vous proposez est symbolique d'un enjeu qui dépasse la seule question de la teneur en sucres.

**Mme Monique Orphé.** Je voudrais à mon tour vous féliciter, madame la rapporteure, de votre travail, qui nous permet d'examiner sans tarder une proposition de loi qui avait déjà été présentée par Victorin Lurel lorsqu'il était député. Comme vous l'avez rappelé, ce texte traduit l'engagement n° 11 pour l'outre-mer du candidat François Hollande de soutenir l'interdiction des différences de teneur en sucres entre les mêmes produits vendus dans l'Hexagone et dans les outre-mer.

Nous savons que l'alimentation et l'activité physique sont deux déterminants majeurs de la santé. Par ailleurs, même si certains experts contestent l'incidence de la situation sociale sur l'état de santé, il est avéré qu'une personne dont les conditions de vie sont précaires aura tendance à négliger sa santé. Or, en dépit des progrès sanitaires dus à la départementalisation, la précarité demeure plus grande en outre-mer que dans l'Hexagone. Ainsi près de la moitié de la population de la Réunion vit au-dessous du seuil de pauvreté, soit avec moins de 800 euros par mois.

Depuis 1946, les habitudes alimentaires ont été bouleversées, ce qui expose nos populations, notamment les jeunes et les femmes, à des pathologies liées à l'obésité, telles que le diabète et les maladies cardiovasculaires. Entre 2000 et 2011, le taux de prévalence du diabète en outre-mer a été deux fois supérieur au taux national. Fait particulièrement notable, à l'inverse de la métropole, le diabète à la Réunion et dans les régions d'outre-mer de façon générale se caractérise par un surrisque féminin. Si on se reporte à l'indice de développement humain, la Réunion accuse un retard de vingt-cinq ans sur la métropole, la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe accusant, quant à elles, un retard de douze à treize ans. En vingt ans, l'espérance de vie a augmenté de dix ans en Guyane et de six ans dans les autres départements français d'Amérique. La Réunion apparaît en retrait, avec un gain d'une année de vie supplémentaire entre 1990 et 2011, soit cinq fois moins qu'en France métropolitaine.

Cette proposition de loi a donc deux vertus. Elle vise à mettre fin à une des trop nombreuses inégalités qui existent entre nos territoires et ceux de l'Hexagone. Tous les députés qui ont débattu de ce texte sous l'ancienne mandature s'accordaient pour juger incompréhensibles et injustifiées ces différences de taux de sucre, s'agissant notamment de certains produits laitiers et des boissons rafraîchissantes sans alcool. À titre d'exemple les sodas vendus à la Réunion contiennent 12 % de sucre de plus qu'en métropole, les boissons gazeuses aux fruits 20 % et les *tonics* 28 %. Un yaourt aux fruits contient 15 % de sucre en plus et un yaourt aromatisé 8 %. Les industriels justifient ces différences par une prétendue appétence particulière pour les produits sucrés qui caractériserait la culture ultramarine, et estiment que leur rôle consiste « à donner du plaisir, pas à éteindre la soif », au détriment de la santé.

Ce texte a également le mérite de faire avancer la résolution d'un problème de santé publique qui mine les sociétés ultramarines : la prévalence du diabète et de l'obésité.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire que ce texte reçoive l'adhésion de tous les députés.

**M. Arnaud Robinet.** Nous ne pouvons qu'être d'accord avec vous quant à l'importance de la prévention de l'obésité, qui touche l'ensemble de la population française, et notamment les jeunes, ou quant au caractère problématique des différences de concentration en sucres entre les produits alimentaires distribués en métropole et ceux commercialisés dans les territoires ultramarins. Sur ces points, nous partageons votre analyse. Cependant, cette proposition de loi m'inspire des réserves, tant de forme que de fond.

Sur la forme, la grande loi de santé publique annoncée par le Gouvernement pour cette année me semble un cadre plus judicieux pour traiter cette problématique particulière. En tout état de cause, ce sujet nous semble plutôt relever du règlement que de la loi, et encore davantage depuis que le Gouvernement a fait part de son intention de légiférer par ordonnances dans certains domaines. D'ailleurs le gouvernement précédent avait préféré à cette proposition de loi la voie de la négociation, via les agences régionales de santé ultramarines. Ce choix avait l'avantage de responsabiliser les entreprises, incitées à contractualiser dans le cadre du Programme national nutrition santé, et d'aboutir à des solutions beaucoup plus durables et complètes. À ce jour, trente-trois entreprises ont déjà signé une charte d'engagement de progrès nutritionnels.

Par ailleurs, la concentration en sucres des aliments n'est qu'un des facteurs de l'obésité et des pathologies qui lui sont liées. Et, même en métropole, la teneur en sucres des produits alimentaires n'est soumise à aucune limite réglementaire. On ne peut pas non plus négliger l'aspect économique de la question, et risquer de désavantager les entreprises françaises vis-à-vis des entreprises étrangères, notamment américaines, qui continueraient d'inonder ces marchés de produits très sucrés.

Face à la gravité de ce problème de santé publique, le groupe UMP considère que ce n'est pas d'une loi d'affichage que nous avons besoin, mais d'un plan cohérent qui responsabilise tous les acteurs, en particulier les professionnels de l'agroalimentaire. Pour toutes ces raisons, le groupe UMP s'abstiendra.

**M. Christian Paul.** Pour réaliser l'égalité réelle entre la métropole et l'outre-mer, le législateur doit parfois édicter des règles spécifiques. Dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, nous souhaitons à l'inverse supprimer une discrimination spécifique, d'autant plus choquante qu'elle est préjudiciable à la santé publique. Je pense que nous serons nombreux à approuver les conclusions de notre rapporteure, qui prouve, études à l'appui, les ravages causés par la teneur particulièrement élevée en sucres des produits alimentaires commercialisés outre-mer.

Ce texte vise par ailleurs à mettre fin à une forme d'impuissance publique qui n'a que trop duré, sans compter les dix-huit mois perdus depuis que cette proposition de loi a été rejetée par la majorité précédente. Il nous donne aussi l'occasion de résister aux injonctions des lobbies industriels, qui viennent de s'exprimer devant la Commission. Les industriels trouvent toujours de bonnes raisons de ne pas appliquer des règles de santé publique, et les chartes de bonne conduite, monsieur Robinet, n'ont jamais suffi à réduire des problèmes d'une telle gravité. Ce sujet a suscité beaucoup de bavardages : il est temps qu'il fasse l'objet d'une bonne loi républicaine.

**M. Jean-Pierre Door.** Le sujet n'est pas sans intérêt, ne serait-ce que parce qu'il nous donne l'occasion de nous pencher sur la situation épidémiologique de certains de nos territoires, ultramarins en particulier. On ne peut nier que ceux-ci présentent des traits pathologiques spécifiques, liés à une surconsommation de sucres. Mon expérience professionnelle m'avait déjà amené à constater une forte prévalence des néphropathies secondaires au diabète à la Réunion. Il convient cependant d'observer que certains territoires de l'Hexagone présentent également de fortes prévalences de pathologies liées à une surconsommation de sucres ou de certaines matières grasses.

Après mon collègue Robinet, je dirais que si, sur le fond, nous ne pouvons qu'être d'accord, notamment pour soutenir toute tentative visant à réguler ces problèmes de santé publique, il n'en va pas de même quant à la forme. Trop de loi tue la loi, monsieur Paul. Il conviendrait plutôt de renvoyer cette question au projet de loi de santé publique que nous devons examiner dans le courant de l'année. On peut même se poser la question de l'utilité d'une loi : ces dispositions étant de nature réglementaire, elles pourraient dès demain faire l'objet d'un simple arrêté ministériel.

**M. Gérard Bapt.** Je soutiens naturellement cette proposition de loi. Au cours de la législature précédente, c'est Victorin Lurel qui, le premier, avait attiré notre attention sur ce scandale de santé publique, et notre réunion d'aujourd'hui est aussi une façon de rendre hommage à sa clairvoyance.

Il est vrai, monsieur Door, que ce grave problème sanitaire concerne, non seulement l'outre-mer, mais l'ensemble de la collectivité nationale. Il reste néanmoins scandaleux de tirer prétexte d'un prétendu « goût local » pour « nourrir » ainsi, si j'ose dire, la prévalence de l'obésité dans ces territoires. En effet, même si cette pathologie est multifactorielle, la surconsommation de sucre est un facteur essentiel.

Quand la proposition de loi de Victorin Lurel avait été débattue dans l'hémicycle, le représentant du Gouvernement nous avait fait discrètement savoir qu'il n'était pas à titre personnel opposé au texte, mais, sous la pression d'obscur intérêts locaux, relayés par Mme Penchard, ministre de l'outre-mer, le groupe UMP l'avait repoussé. J'ai tendance à penser que c'est pour ne pas se déjuger que celui-ci a choisi aujourd'hui de s'abstenir.

Je voudrais dire enfin qu'une loi ayant, sur le plan symbolique, mais également auprès des administrations, une force bien supérieure à celle d'un texte réglementaire, elle est plus susceptible de contrecarrer la progression de l'obésité dans les territoires d'outre-mer.

**Mme Véronique Louwagie.** J'approuve l'objectif que se donne la proposition de loi : lutter contre ce véritable fléau qu'est l'obésité. Mais nous aurions pu faire preuve de plus d'ambition et ne pas nous limiter à une catégorie de produits ou à une zone géographique déterminées. C'est pourquoi il aurait été plus opportun, en effet, d'examiner ces dispositions dans le cadre de la future loi de santé publique.

Sur le plan gustatif, l'application de la loi dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014, et la modification brutale des produits qui en résultera, ne risque-t-elle pas de perturber les consommateurs ? Ne vaudrait-il pas mieux agir par paliers, tout en organisant une campagne de communication ? Peut-on imaginer que les industriels commencent à appliquer la loi avant cette date ?

Par ailleurs, la modification du goût des denrées concernées pourrait avoir des conséquences sur les habitudes de consommation. Aux Antilles, par exemple, on peut craindre



un report des achats vers les produits provenant de la zone commerciale à laquelle appartiennent ces îles, à savoir l'Amérique du Nord.

En conclusion, je doute que cette proposition de loi puisse contribuer efficacement à la lutte contre l'obésité, dans la mesure où cette dernière est liée à de nombreux facteurs autres que l'alimentation, tels le mode de vie ou l'activité physique.

**M. Serge Letchimy.** Je soutiens d'autant plus fortement cette proposition de loi que, dans cette affaire, nous avons déjà perdu dix-huit mois.

À mes yeux, ce texte est une marque de respect. La majorité actuelle ne réduit pas l'outre-mer à quelques articles placés à la fin d'un projet ou d'une proposition de loi : elle aborde les problèmes de fond, spécifiques à nos régions, comme elle l'a fait avec la loi du 20 novembre dernier sur la régulation économique outre-mer.

Le problème que nous abordons ce soir ne concerne pas seulement la santé publique, il est aussi économique. Des fabricants étrangers vont-ils inonder les Antilles ou la Réunion de produits sucrés ? Certainement pas : si la nouvelle règle s'applique, elle s'appliquera à tout le monde. De toute façon, pour nous, habitants de l'outre-mer, ce n'est pas tant l'ampleur des importations qui compte, malheureusement, que le moyen de favoriser la production locale. Or il existe, en Martinique et en Guadeloupe, des producteurs locaux de yaourts qui s'organisent déjà pour proposer des produits différents aux consommateurs.

Plus généralement, la situation abusive – indécente, même – que cette proposition de loi cherche à corriger est une nouvelle preuve des insuffisances locales en matière de gouvernance économique et de contrôle des produits. Elle doit nous conduire à redoubler d'efforts en faveur de l'organisation de l'économie et de la production locales.

Je suis également très favorable à l'amendement relatif aux dates limites de consommation. La pratique actuelle de double étiquetage, qui conduit, pour des raisons purement commerciales, à appliquer à un produit destiné à l'outre-mer une durée de conservation plus longue que s'il était vendu en métropole, constitue en effet une forme de concurrence totalement déloyale.

Non seulement j'approuve cette proposition de loi, mais je considère qu'elle devrait recueillir un soutien massif et ouvrir de nouvelles perspectives en matière de croissance et de développement économique dans nos pays.

**M. Michel Issindou.** Nous avons été choqués, il y a dix-huit mois, en apprenant que la teneur en sucres des produits distribués outre-mer était supérieure à celle des mêmes produits commercialisés en métropole. Rien ne justifie une telle pratique. Au moment où nous connaissons de nombreux scandales sanitaires et alimentaires, il n'est pas excessif de parler de faute commise par les industriels. Nul ne peut, en effet, ignorer la nocivité du sucre, dont l'excès provoque l'obésité et le diabète – même s'il existe d'autres facteurs, comme l'absence d'exercice physique. On sait par ailleurs ce que valent les chartes de bonne conduite, et c'est pourquoi rien ne vaut une loi pour contraindre certains industriels sans scrupule.

Certes, les dispositions que nous examinons pourraient être incluses dans la future loi de santé publique. Mais faut-il laisser la situation actuelle perdurer encore quelques mois, alors même que chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'agir, et que la solution est relativement simple ? Ne traînons pas plus longtemps.

Quant aux différences en matière de date de péremption, je ne comprends pas comment elles peuvent se justifier. Les produits sucrés se conserveraient-ils plus longtemps ? Les délais de péremption sont-ils trop courts en métropole et les produits pourraient-ils être consommés plus longtemps ? Sont-ils trop longs en outre-mer ? Quoi qu'il en soit, une telle discrimination est insupportable.

**M. Jean-Louis Touraine.** Je m'associe également avec enthousiasme à cette proposition de loi qui relève autant de l'exigence d'égalité que de la santé publique. L'alimentation est en effet un des facteurs qui expliquent la moindre espérance de vie observée outre-mer. Il est insupportable de laisser ainsi perdurer une telle inégalité de traitement.

Bien entendu, les dispositions prises s'appliqueront à tous les produits, quelle qu'en soit l'origine. Les fabricants, qu'ils soient locaux, métropolitains ou étrangers, devront proposer, en Europe et dans les territoires d'outre-mer, des produits ayant des teneurs en sucres comparables.

Je demande à nos collègues de l'UMP, qui ne peuvent être insensibles aux impératifs de santé publique, de reconsidérer leur vote. Le sujet mériterait, en effet, qu'on laisse de côté les affrontements politiques pour rechercher l'unanimité. L'adoption de cette proposition de loi représentera un symbole important pour nos concitoyens d'outre-mer : ils sauront ainsi qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et que les problèmes qu'ils connaissent en matière de santé publique ne sont pas négligés.

Alors que la réponse a déjà tardé à venir, certains nous demandent d'attendre l'examen de la prochaine loi sur la santé publique. Je ne suis pas naïf, et j'en comprends les raisons. On m'avait tenu le même genre de discours lorsque j'avais déposé une proposition de loi sur l'étiquetage nutritionnel : « Attendez que l'Union européenne se saisisse du problème ! ». Certes, elle l'a fait, au bout d'un an ou deux, mais sans aller aussi loin que nous le voulions. Pourtant, si tous les consommateurs disposaient d'une connaissance fine de la composition des produits qu'ils mangent ou boivent, ils seraient plus vigilants, et les industriels, soucieux de ne pas se montrer moins vertueux que leurs concurrents, veilleraient à limiter la quantité des éléments dont l'excès est nocif, comme le sucre ou le sel.

De la même façon, aujourd'hui, on veut donner un délai supplémentaire aux industriels. Mais une année de plus, ce sont des vies perdues, des cas supplémentaires d'obésité, de diabète, d'hypertension. C'est une année de trop.

**Mme Gabrielle Louis-Carabin.** La proposition de loi de Victorin Lurel avait recueilli l'assentiment non seulement de toute l'opposition de l'époque, mais aussi d'une partie de la majorité, puisque les députés du Nouveau Centre et même certains députés de l'UMP – dont le président Méhaignerie – avaient voté pour.

On a habitué les Antillais à consommer en quantité des boissons très sucrées et à manger des aliments très salés. Nous en observons aujourd'hui les effets, sous la forme de nombreux cas d'obésité, de diabète, d'hypertension artérielle ou d'accident vasculaire cérébral. Dans ce contexte, la proposition de loi de Victorin Lurel était tout à fait légitime. Comme l'a rappelé Gérard Bapt, c'est pour des raisons purement électoralistes qu'elle avait finalement été repoussée.

Depuis, nous avons découvert une nouvelle différence de traitement appliquée au détriment des consommateurs d'outre-mer : les produits qui leur sont vendus ont un délai de péremption beaucoup plus long qu'en métropole. Les producteurs de yaourts guadeloupéens m'ont dit souffrir de cette concurrence déloyale, eux qui ont déjà consenti de nombreux efforts pour réduire la teneur en sucres de leurs produits, alors même qu'ils doivent déjà faire face à une contrainte spécifique, la nécessité d'utiliser du lait en poudre.

Par ailleurs, il me paraît d'autant plus important d'adopter cette proposition de loi qu'elle correspond à un engagement pris par François Hollande lorsqu'il était candidat à l'élection présidentielle.

**M. Jean-Pierre Door.** La façon dont votent les députés UMP ne regarde qu'eux : ils se prononcent en conscience et n'ont donc aucun besoin de recevoir un conseil de la part de Jean-Louis Touraine.

Il est vrai que nous avons suggéré de renvoyer cette question à la future loi de santé publique, mais nous avons également proposé de passer par la voie réglementaire. Nous savons que cette proposition de loi sera votée, puisqu'elle est voulue par la majorité et que, de surcroît, notre groupe ne s'y oppose pas. Mais, comme toute loi, il lui faudra des mois pour entrer en vigueur, à l'issue de la procédure parlementaire et après la publication des décrets d'application. Or la ministre chargée de la santé pourrait parfaitement, dès demain, définir par un arrêté la liste des denrées concernées ainsi que les teneurs maximales en sucres autorisées. Certes, il lui faudrait d'abord prendre l'avis du Haut Conseil de santé publique, mais rien n'empêche celui-ci de se réunir très rapidement. Le problème pourrait donc être réglé en quelques semaines seulement.

**Mme la rapporteure.** Je n'ai pas besoin de répondre à nos collègues de la majorité, dont les arguments n'ont fait que conforter les nôtres. Je me concentrerai donc sur les observations émises par l'opposition.

Il est vrai que l'on aurait pu, pour traiter le sujet, passer par la voie réglementaire. Mais nous avons déjà perdu dix-huit mois depuis la première proposition présentée par Victorin Lurel. Et l'on voit bien, par ailleurs, que l'on ne peut pas compter sur les chartes de bonne conduite – une seule a été signée jusqu'à présent en outre-mer. Si nous voulons agir vite, nous devons donc passer par la loi.

Certains ont craint de favoriser les produits importés de l'étranger. Mais le texte proposé est sans ambiguïté : il concerne toutes les denrées distribuées outre-mer, qu'elles soient produites localement, dans l'Hexagone ou à l'étranger – aux États-Unis ou ailleurs.

Je n'ignore pas que le problème de l'obésité est multifactoriel. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai appelé, lors de mon exposé liminaire, à ce que des dispositions complémentaires soient prises.

Il me paraît important d'élaborer des textes spécifiques à l'outre-mer, à l'instar du projet de loi sur la régulation économique. Insérée dans un grand projet de loi de santé publique, une disposition comme celle que nous examinons aujourd'hui passerait presque inaperçue.

Véronique Louwagie s'est demandé s'il ne faudrait pas inciter les industriels à réduire progressivement la teneur en sucres de leurs produits plutôt que de modifier

brusquement la composition de ces derniers. Or le délai prévu par le texte leur offre déjà cette possibilité. D'ailleurs, depuis 2011, certains industriels – notamment des producteurs locaux de yaourts – ont entrepris de réduire la teneur en sucres des denrées qu'ils commercialisent. Ils le font graduellement, de façon à ne pas perturber leurs consommateurs, mais le résultat est que les taux actuels, sans être encore identiques à ceux des produits distribués en métropole, tendent à s'en rapprocher. L'adoption de la proposition de loi permettrait d'achever le processus.

Je vous confirme, monsieur Issindou, que des produits identiques, élaborés le même jour et sur la même chaîne de production, peuvent se voir appliquer des dates limites de consommation différentes – jusqu'à soixante jours, contre trente en métropole – s'ils sont distribués en outre-mer. On aurait pourtant pu s'attendre à l'inverse, dans la mesure où les produits alimentaires, outre-mer, sont plus sensibles à certains aléas, comme la rupture de la chaîne du froid.

Les industriels rappellent que la détermination de la date limite de consommation est laissée à la liberté du producteur. Rien ne les empêche donc de fixer une date deux fois plus éloignée en outre-mer qu'en métropole. Je pense pour ma part qu'il s'agit d'une véritable inégalité sanitaire, aussi grave que celle résultant des différences en matière de taux de sucre : même si un produit conservé plus longtemps n'est pas impropre à la consommation, il aura certainement perdu certaines de ses qualités gustatives et organoleptiques. Entre trente et soixante jours après la fabrication, on ne peut plus parler de « produit frais ».

De telles pratiques existent depuis déjà longtemps et tendent à perdurer, malgré les constats dressés par la DGCCRF. Pour y mettre un terme, nous devons adopter la proposition de loi.

Je note au passage que l'opposition partage notre objectif de mettre fin à la différence de taux de sucre entre l'Hexagone et les territoires d'outre-mer.

Jean-Pierre Door a évoqué l'arrêté prévu à l'article 2. Je proposerai qu'il se borne à fixer la liste des produits concernés et qu'il soit pris conjointement par les ministres chargés de la santé et des outre-mer. En effet, il me paraît préférable de définir la teneur maximale en sucres à laquelle doivent être soumis les produits alimentaires distribués outre-mer mais non distribués en France hexagonale directement dans la loi. Je proposerai qu'elle soit ainsi définie en référence à la teneur la plus élevée constatée dans un groupe de produits comparables commercialisés en France métropolitaine. Si cette proposition est retenue, il ne sera en outre plus nécessaire de recueillir l'avis du Haut Conseil de santé publique.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup> :** *Alignement des teneurs en sucres des produits alimentaires distribués outre-mer sur celles des produits similaires de même marque distribués en France hexagonale*

*La Commission est saisie de l'amendement AS 1 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement procède à une réécriture globale de l'article 1<sup>er</sup>, afin d'y rassembler l'ensemble des dispositions de la proposition de loi qui modifient le code de la santé publique. Il est également l'occasion de préciser certaines notions telles que les « sucres ajoutés » ou la « teneur maximale ». L'objectif est d'obtenir un

texte clair et applicable directement, puisque seul l'article 3232-6 nécessite la publication d'un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et des outre-mer. La loi pourra donc s'appliquer sans autre délai que celui laissé aux producteurs pour s'y conformer.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 1.*

*L'article 1<sup>er</sup> est **ainsi rédigé**.*

**Article 2** : *Limitation des teneurs en sucres des produits alimentaires distribués outre-mer*

*La Commission examine l'amendement AS 2 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Plutôt que de prévoir une date précise – le 1<sup>er</sup> janvier 2014 – pour l'entrée en vigueur du texte, il est proposé de compter un délai de six mois à partir de la date de promulgation de la loi. Ce bon compromis donnera à tous les acteurs économiques le temps nécessaire pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 2.*

*L'article 2 est **ainsi rédigé**.*

**Article additionnel après l'article 2** : *Dates limites de consommation des produits alimentaires distribués outre-mer.*

*La Commission est saisie de l'amendement AS 3 de la rapporteure, visant à introduire un article additionnel après l'article 2.*

**Mme Monique Orphé.** La teneur plus élevée en sucres de certaines denrées alimentaires n'est pas la seule différence de traitement que subissent les consommateurs en fonction de leur lieu de résidence, puisque certains industriels ont mis en place un dispositif de double étiquetage en matière de date limite de consommation des produits périssables. Ainsi, cette date est fixée à trente jours après la fabrication pour la quasi-totalité des yaourts distribués en métropole, alors qu'elle peut aller jusqu'à cinquante-cinq jours pour les mêmes produits lorsqu'ils sont distribués outre-mer.

Une telle pratique va à l'encontre de la bonne information du consommateur. Celui d'outre-mer ignore que certains produits qu'il consomme seraient considérés comme périmés en France métropolitaine. C'est d'autant plus choquant que les producteurs locaux, eux, prévoient des délais de consommation plus courts afin de tenir compte de facteurs susceptibles d'altérer la qualité des produits après leur mise en circulation.

Quant au consommateur résidant en France hexagonale, il ignore que le produit qu'il est susceptible de jeter pour cause de dépassement de la date limite de consommation serait considéré, outre-mer, comme consommable pendant au moins quinze jours de plus. Cela laisse entrevoir l'ampleur du gaspillage organisé par les industriels !

L'objet du présent amendement est donc de prohiber ces pratiques.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 3.*

**Article additionnel après l'article 2 :** *Promotion des denrées alimentaires issues des circuits courts de distribution dans le cadre de la restauration collective en outre-mer*

*La commission examine l'amendement AS 4 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Parmi les critères pouvant être utilisés pour l'attribution des marchés publics de fourniture de restauration collective, l'article 53 du code des marchés publics cite « *les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture* ». L'objectif de l'amendement est de rendre obligatoire la prise en compte de ce critère, aujourd'hui purement facultative, dans les collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Les collectivités resteront toutefois libres de déterminer l'importance qu'il convient de donner à ce critère au moment de prendre la décision finale.

L'objectif est de favoriser le développement d'une offre de proximité et d'améliorer la qualité des produits de restauration collective.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 4.*

**Titre**

*La Commission est saisie de l'amendement AS 5 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Afin que le titre reflète mieux les dispositions qu'il contient, nous proposons d'intituler le texte : « *Proposition de loi visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer* ».

*La Commission **adopte** l'amendement AS 5.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*La séance est levée à vingt-deux heures quinze.*

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement AS 1 présenté par Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Rédiger ainsi cet article :

« Le chapitre II du titre unique du livre II *bis* de la troisième partie du code de la santé publique est complété par des articles L. 3232-5 à L. 3232-7 ainsi rédigés :

« *Art. L. 3232-5.* – Aucune denrée alimentaire de consommation courante destinée au consommateur final distribuée dans les collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ne peut avoir une teneur en sucres ajoutés supérieure à celle d'une denrée similaire de la même marque distribuée en France hexagonale.

« Lorsque la teneur en sucres ajoutés d'une denrée alimentaire de consommation courante distribuée en France hexagonale diminue, les responsables de la mise sur le marché des denrées similaires de la même marque distribuées dans les collectivités mentionnées au premier alinéa sont autorisés à poursuivre leur commercialisation jusqu'à épuisement des stocks et dans un délai maximal de six mois.

« *Art. L. 3232-6.* La teneur en sucres ajoutés des denrées alimentaires de consommation courante destinées au consommateur final distribuées dans les collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon mais non distribuées en France hexagonale, ne peut être supérieure à la teneur en sucres ajoutés la plus élevée constatée dans les denrées alimentaires assimilables de la même famille distribuées en France hexagonale.

« Un arrêté des ministres chargés de la santé et des outre-mer détermine la liste des denrées alimentaires soumises aux dispositions du premier alinéa.

« Lorsque la teneur en sucres ajoutés d'une denrée alimentaire de consommation courante distribuée en France hexagonale diminue, les responsables de la mise sur le marché des denrées alimentaires assimilables de la même famille distribuées outre-mer soumises aux dispositions du premier alinéa sont autorisés à poursuivre leur commercialisation jusqu'à épuisement des stocks et dans un délai maximal de six mois.

« *Art. L. 3232-7.* Les manquements aux dispositions des articles L. 3232-5 et L. 3232-6 sont constatés par les agents mentionnés au 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 215-1 du code de la consommation dans les conditions prévues au livre II de ce même code. » ».

### **Amendement AS 2 présenté par Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure et Mme Monique Orphé**

#### *Article 2*

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 1<sup>er</sup> entre en vigueur dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi. ».

**Amendement AS 3 présenté par Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure, Mmes Monique Orphé, Gabrielle Louis-Carabin, Ericka Bareigts, Chantal Berthelot, MM. Serge Letchimy, Ibrahim Aboubacar, Ary Chalus, Éric Jalton, Patrick Lebreton, Bruno Nestor-Azerot, Jean-Philippe Nilor, Boinali Said, Jean-Jacques Vlody et Thierry Robert**

*Après l'article 2*

Insérer l'article suivant :

Lorsque la mention d'une date indiquant le délai dans lequel une denrée alimentaire doit être consommée est apposée sur l'emballage de cette denrée, ce délai ne peut être plus long, lorsque celle-ci est distribuée dans les collectivités mentionnés à l'article 73 de la Constitution ou dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, que le délai prévu pour la même denrée de même marque distribuée en France hexagonale.

**Amendement AS 4 présenté par Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure, Mmes Monique Orphé, Gabrielle Louis-Carabin, MM. Serge Letchimy, Ary Chalus, Éric Jalton, Jean-Philippe Nilor et Thierry Robert**

*Après l'article 2*

Insérer l'article suivant :

Dans les collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture sont obligatoirement prises en compte pour l'attribution des marchés publics de restauration collective.

**Amendement AS 5 présenté par Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure**

*Titre*

Rédiger ainsi le titre de la proposition de loi :

« Proposition de loi visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer ».



### **Présences en réunion**

#### **Réunion du mardi 19 mars 2013 à 21 heures**

*Présents.* - M. Gérard Bapt, M. Jean-Pierre Door, Mme Hélène Geoffroy, M. Jean-Patrick Gille, Mme Joëlle Huillier, M. Christian Hutin, M. Michel Issindou, Mme Chaynesse Khirouni, Mme Gabrielle Louis-Carabin, Mme Véronique Louwagie, Mme Ségolène Neuville, Mme Monique Orphé, M. Christian Paul, M. Denys Robiliard, M. Arnaud Robinet, Mme Barbara Romagnan, M. Jean-Louis Touraine, Mme Hélène Vainqueur-Christophe

*Excusés.* - Mme Monique Iborra, M. Jean-Louis Roumegas, M. Christophe Sirugue

*Assistait également à la réunion.* - M. Serge Letchimy