N° 2657

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2020.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-8 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

sur les **conclusions** *de la* **commission** *d'***enquête**
*sur l'***alimentation industrielle :**
qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques, impact social et environnemental de sa provenance

ET PRÉSENTÉ PAR

MME MICHÈLE CROUZET
Députée

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

I. UNE PRISE DE CONSCIENCE AVÉRÉE, DES AVANCÉES À CONSOLIDER 9

A. INFORMATION, TRANSPARENCE ET QUALITÉ NUTRITIONNELLE DES PRODUITS ALIMENTAIRES : DES AVANCÉES INDÉNIABLES À CONSOLIDER 9

1. Le Nutris-Score, un instrument au service de la reformulation des produits 9

2. Une publication, non anonymisée, des données de l'Observatoire de l'alimentation (OQALI) 12

3. Une évaluation des seuils pour faire baisser les taux de sel, sucre et gras 13

4. Une baisse généralisée de l'utilisation des additifs 14

B. DES AVANCÉES À CONSOLIDER EN TERMES DE RÉGULATION DE LA PUBLICITÉ ET D'ÉDUCATION À LA QUALITÉ NUTRITIONNELLE DES PRODUITS 16

1. Mieux réguler le secteur de la publicité audiovisuelle 16

2. Mieux former et mieux éduquer 17

II. DES MESURES À CONFORTER AU NIVEAU EUROPÉEN 19

A. RENDRE LE NUTRI-SCORE OBLIGATOIRE 19

B. PERMETTRE UNE TOTALE TRANSPARENCE SUR L'ÉTIQUETAGE EN ÉLABORANT NOTAMMENT DES PROFILS NUTRITIONNELS 21

1. Mentionner l'origine des denrées alimentaires dans les produits transformés 21

2. Élaborer des profils nutritionnels conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1924/2006 21

C. RENFORCER LES FINANCEMENTS ET L'INDÉPENDANCE DE LA RECHERCHE EUROPÉENNE 22

CONCLUSION 25

TRAVAUX DE LA COMMISSION 27

ANNEXES 29

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 29

ANNEXE N° 2 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE (RAPPORT N° 1266, DÉPOSÉ LE 28 SEPTEMBRE 2018) 33

ANNEXE N° 3 : LETTRE DE SAISINE DE L'ANSES 41

INTRODUCTION

La commission d'enquête sur l'alimentation industrielle : qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques, impact social et environnemental de sa provenance, a formulé **38 propositions** [(1)]**,** lors du rendu de ses conclusions, **le 28 septembre 2018** (rapport n° 1266).

En vertu de **l'article 145-8 du Règlement de l'Assemblée nationale** qui dispose que six mois après qu'une commission d'enquête a rendu ses conclusions, une mission sur la mise en œuvre du suivi de ses conclusions peut être demandée, **M. Loïc Prud'homme**, ancien président de la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle, a formulé une demande en ce sens auprès du président de la commission des affaires économiques.

Ayant été Rapporteure de ladite commission d'enquête, votre Rapporteure a été désignée pour assurer le **suivi des conclusions de la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle.**

Votre Rapporteure a **procédé à plus d'une vingtaine d'auditions ainsi qu'à un déplacement à Bruxelles** auprès des institutions européennes, qu'il s'agisse de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne, de la Commission européenne ou du Parlement européen.

Dix-huit mois après le rendu des conclusions de la commission d'enquête, **votre Rapporteure** fait **un double constat,** celui d**'une prise de conscience avérée par les acteurs de l'alimentation industrielle des enjeux relatifs à la qualité nutritionnelle des produits alimentaires et celui de l'émergence d'une sensibilité accrue des institutions européennes à ces mêmes enjeux.**

Ce double constat a conduit à une réception favorable aux propositions formulées par les conclusions de la commission d'enquête.

Le rapport de la commission d'enquête a, en effet, été le **révélateur d'une révolution des pratiques et des usages initiés par les consommateurs dans leur demande adressée aux acteurs de l'alimentation industrielle**, une demande en faveur d'une alimentation plus saine, moins grasse, moins sucrée, moins salée, sans additifs ou traces de pesticides.

Cette prise de conscience est visible notamment dans la grande distribution : un simple regard sur les rayons des supermarchés montre les changements opérés par l'industrie agro-alimentaire pour répondre aux nouvelles injonctions des consommateurs. Le choix d'une marque emblématique comme Mars, de reformuler la composition de son célèbre produit de confiserie, M&M's, pour s'adapter aux exigences de la législation française qui interdit dorénavant l'utilisation du dioxyde de titane (E 171) dans les produits alimentaires mais également pour chercher à séduire le marché français, en supprimant, d'ici 2025,

(1) Voir l'annexe 2 du présent rapport.

tous les colorants artificiels présents, est tout aussi éloquent. Il s'agit d'une **prise de conscience tardive mais néanmoins réelle des acteurs de l'industrie agro-alimentaire** de se conformer aux attentes des consommateurs ainsi qu'aux demandes des régulateurs.

Autre révolution, cette fois-ci institutionnelle mais tout aussi marquée par le besoin de répondre à cette demande sociétale, la naissance d'une approche intégrée, tant sur le plan national qu'européen, de la gouvernance de la politique publique de l'alimentation.

La politique de l'alimentation industrielle qui jusqu'alors répondait davantage à des problématiques de souveraineté et de sécurité alimentaire devient, dans cette approche intégrée, **une politique transversale qui prend en compte tous les aspects de la chaîne alimentaire comme le propose la future communication de l'Union européenne** « *Farm to Fork* », c'est-à-dire de la « *fourche à la fourchette* » ou de « *l'étable à la table* », qui sera présentée en juin 2020. Moment stratégique qui offre à la France une opportunité, celle de jouer un rôle de premier plan dans les négociations à venir, **rôle que les 38 propositions formulées par le rapport de la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle dessinent largement.**

Si votre Rapporteure a choisi d'étudier, avec précision, la réception par les acteurs de l'alimentation industrielle des 38 propositions formulées dans le rapport de la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle, votre Rapporteure a également choisi d'adopter une présentation privilégiant une analyse de la mise en œuvre **de ses mesures les plus emblématiques** : **le renforcement de l'information du consommateur sur la qualité nutritionnelle des produits,** ce qui implique notamment de rendre le Nutri-Score obligatoire, **le développement de la transparence des informations**, **et l'amélioration de la qualité nutritionnelle des produits** grâce notamment à l'utilisation de moins d'additifs.

Force est de constater qu'environ **deux tiers des propositions de la commission d'enquête, sur les 38 formulées, ont été entendues ou sont en passe de l'être. Le nouveau Programme national nutrition santé (PNNS), publié le 23 septembre 2019, a notamment été écrit en reprenant une large part des propositions de la commission d'enquête.**

C'est un premier succès dont il faut se réjouir mais qui nécessite d'être conforté. En effet, certaines des propositions formulées par la commission d'enquête et adoptées par **l'administration demeurent juridiquement fragiles en l'absence de base juridique européenne,** qu'il s'agisse de l'expérimentation relative à la mention de l'origine des ingrédients dans les produits transformés, de l'obligation d'utiliser le Nutri-Score sur les emballages ou de l'interdiction du dioxyde de titane. Leur avenir dépendra largement des suites juridiques que voudra bien leur donner l'Union européenne dans sa prochaine feuille de route, d'où **l'impérieuse nécessité que la France continue à porter politiquement ces**

sujets, d'autant que les institutions européennes ont manifesté leur intérêt pour une telle démarche proactive.

Succès à conforter aussi en donnant à la recherche scientifique, au niveau européen, – puisque l'agence de régulation de ces questions est une agence communautaire : l'agence pour la sécurité sanitaire (EFSA), sise à Parme –, une indépendance financière certaine et davantage de moyens, **la base scientifique étant le fondement de la production normative.**

Succès à conforter également avec les deux pierres angulaires que sont la régulation de la publicité et le développement de l'éducation et de la formation. Modestes, ces deux aspects devront être renforcés sur le plan national afin de permettre une amélioration certaine des comportements individuels des consommateurs visant à préserver leur santé.

La politique de l'alimentation est une politique globale, qui ne peut être appréhendée que de manière transversale. La prise de conscience actuelle des différents acteurs de la politique de l'alimentation ainsi qu'une gouvernance renouvelée devraient, enfin, permettre la mise en œuvre d'une politique de l'alimentation ambitieuse pour le bienfait des consommateurs.

I. UNE PRISE DE CONSCIENCE AVÉRÉE, DES AVANCÉES À CONSOLIDER

Portée par les consommateurs, induite par une révolution des usages et des exigences en termes de qualité nutritionnelle, la prise de conscience des acteurs de l'alimentation industrielle a été tardive. Pour autant, les avancées sont notables, les propositions emblématiques du rapport de la commission d'enquête – **meilleure qualité nutritionnelle des produits et transparence de l'information – ont reçu un accueil positif tant de la part des industriels de l'agro-alimentaire, des distributeurs que de celle des pouvoirs publics.**

La **politique publique de l'alimentation qui demeurait sectorisée a, en partie, changé sa gouvernance** (**proposition n° 33**), à la suite de la réception des conclusions du rapport de la commission d'enquête **pour devenir plus intégrée et plus à même de conduire ses missions : protection des consommateurs et respect des règles de concurrence entre les acteurs du marché.**

Ainsi la politique de l'alimentation est-elle aujourd'hui **présentée dans un seul document unique et cohérent, élaboré de manière conjointe par six ministères : le Programme national pour l'alimentation et la nutrition (PNAN),** publié le 23 septembre dernier. Ce document s'articule autour de six axes dont une alimentation favorable à la santé pour tous, une alimentation plus durable et solidaire ainsi qu'une plus grande confiance dans notre alimentation.

Les deux programmes de sa mise en œuvre, **le Programme national nutrition santé (PNNS) et le Programme national pour l'alimentation et la nutrition (PNAN)** sont, respectivement, pilotés par la direction générale de la santé et la direction générale de l'alimentation.

Mais si les avancées en termes d'information, de transparence et de qualité nutritionnelle des produits sont indéniables, la régulation de la publicité et l'amélioration de l'offre de formation, notamment la formation continue, doivent être consolidées pour induire un véritable changement des comportements et habitudes alimentaires afin de préserver la santé des consommateurs.

A. INFORMATION, TRANSPARENCE ET QUALITÉ NUTRITIONNELLE DES PRODUITS ALIMENTAIRES : DES AVANCÉES INDÉNIABLES À CONSOLIDER

1. Le Nutris-Score, un instrument au service de la reformulation des produits

La **proposition n° 22** de la commission d'enquête consistait à vouloir « *rendre obligatoire la mise en place du logo Nutri-Score sur les produits transformés et ultra-transformés produits en France* », **le cadre réglementaire**

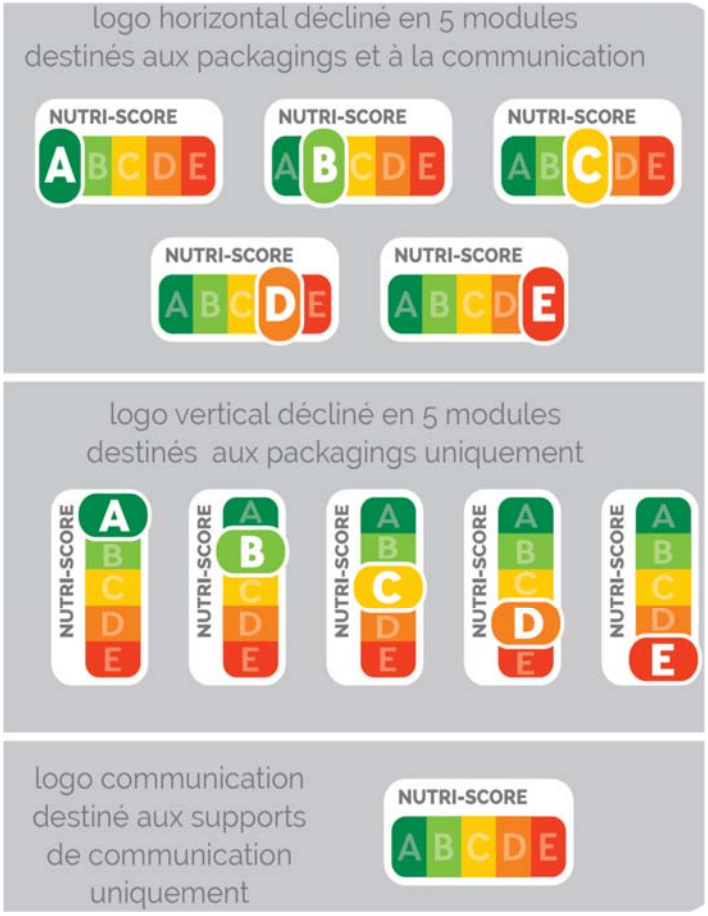
européen ne permettant pas d'imposer cette obligation au-delà de l'Hexagone.

Pour rappel, le Nutri-Score est un instrument conçu par les pouvoirs publics dans le cadre du Programme national nutrition santé (PNNS), en 2016. **Logo formé de 5 couleurs et 5 lettres**, apposé sur les emballages, il **informe les consommateurs sur la qualité nutritionnelle des produits, du plus favorable sur le plan nutritionnel (classé A) au moins favorable (classé E).**

Le Premier ministre a annoncé, en juin 2019, sa volonté de rendre le Nutri-Score **obligatoire au niveau européen**, comme le préconise l'action 2 du nouveau Programme national de l'alimentation et la nutrition (PNAN), élaboré de manière transversale par les ministères de l'agriculture, de la santé, des finances, de l'éducation, de l'environnement et de la recherche.

Il est également prévu dans les programmes de mise en œuvre du PNAN, d'étendre l'utilisation du Nutri-Score à la restauration collective et aux produits en vrac. **Votre Rapporteure maintient également sa proposition de l'étendre aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).**

LES DIFFÉRENTS TYPES DE LOGOS DU NUTRI-SCORE (1)



Le classement des produits repose sur des recherches scientifiques : détermination d'un score pour 100 grammes de produits, qui prend en compte des nutriments et aliments à favoriser (fibres, protéines, fruits et légumes) et des nutriments à limiter (énergie, acides gras saturés, sucres et sel).

Aujourd'hui, le Nutri-Score reste, en France, un dispositif volontaire. Rendre ce dispositif obligatoire heurterait la législation européenne, et plus précisément **le règlement (UE) n° 1169/2011 du 25 octobre 2011** concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (2), **dit règlement « INCO »**.

(1) Source : Charte graphique Nutri-score, https://www.santepubliquefrance.fr/Sante-publique-France/Nutri-Score

(2) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32011R1169

Toutefois, la rapidité avec laquelle les industriels ont adopté le Nutri-Score rend son adoption au niveau européen, probable (cf. *infra*), et, par conséquence, sa pérennisation, en France, possible.

En effet, de nombreuses marques – et non des moindres – de la grande distribution et de l'agro-alimentaire ont décidé d'adopter le Nutri-Score. Quelques-unes peuvent être mentionnées : Leclerc, Casino, Auchan, Intermarché, Danone, Fleury-Michon, Bonduelle et récemment Nestlé, Carrefour ou encore Mars.

Le Nutri-Score apparaît comme un instrument essentiel afin d'améliorer la qualité nutritionnelle des produits. **En effet, les fabricants et distributeurs du secteur alimentaire qui s'engagent à utiliser le Nutri-Score doivent fournir à l'Observatoire de l'alimentation (OQALI) des données relatives à la formulation des produits pour permettre aux pouvoirs publics d'assurer le suivi de son utilisation**.

Pour obtenir un meilleur score au Nutri-Score, les entreprises agro-alimentaires travaillent, dès lors, sur une reformulation des produits. Lors de son audition, l'entreprise Fleury-Michon a précisé que l'ensemble de ses recettes de plats cuisinés étaient en cours de reformulation tant pour répondre aux attentes des consommateurs en termes de Nutri-Score mais également pour faire baisser la part des additifs. L'Association nationale des industries agro-alimentaires (ANIA) a confirmé qu'une grande partie de ses adhérents avait eu une prise de conscience similaire.

Instrument vertueux au service de la reformulation, le Nutri-Score verra son efficacité renforcée avec la prochaine publication, non anonymisée, des données relatives aux formulations détenues par l'OQALI, publication qui ne pourra que conduire à une amélioration de la qualité nutritionnelle des produits.

2. Une publication, non anonymisée, des données de l'Observatoire de l'alimentation (OQALI)

L'observatoire de l'alimentation (OQALI) dispose, dans **sa base de données, de la composition nutritionnelle de la grande majorité des produits alimentaires emballés mis sur le marché en France.**

Afin de permettre une meilleure transparence des informations relatives à la qualité de l'offre alimentaire, l'administration prévoit de rendre les données de **l'OQALI publiques, sur le site internet de l'observatoire, et ce, de manière non anonyme.**

Une concertation est en cours avec les partenaires de l'OQALI pour organiser cette transparence et démontrer aux industriels partenaires l'intérêt de cette mesure, **mesure qui devrait être opérationnelle au premier semestre de l'année 2020.**

Le succès des plateformes collaboratives, telles que Yuka, sur la qualité nutritionnelle des aliments a conforté l'État dans le choix de la transparence pour une meilleure information du consommateur, et ce, afin d'inviter les industriels à un comportement plus vertueux dans une démarche volontariste et non coercitive.

3. Une évaluation des seuils pour faire baisser les taux de sel, sucre et gras

La commission d'enquête, dans sa **proposition n° 10**, demandait de « *fixer la teneur maximale en sel ajouté des produits industriels et préemballés qui sera à déterminer par catégorie de produits. Le non-respect de ces nouvelles obligations devant être financièrement sanctionné* », la voie réglementaire s'imposant en l'absence de résultats probants.

Dans **sa proposition n° 16**, elle préconisait également d' « *instaurer des mécanismes permettant aux pouvoirs publics de s'assurer dans des délais précis du suivi effectif par les entreprises du secteur agroalimentaire et l'ensemble des parties intéressées, des recommandations formulées par l'ANSES et, le cas échéant, par d'autres agences scientifiques ou équipes de recherche, françaises et étrangères, fondant leurs travaux sur la base des orientations ou lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)* ».

Lors de son audition, le directeur général de l'alimentation, M. Bruno Ferreira, a précisé que la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et le ministère de la santé avaient saisi l'Agence nationale de sécurité sanitaire alimentaire nationale (ANSES) afin « ***d'identifier les catégories d'aliments les plus contributeurs aux apports en sel, sucre, gras et fibres et fixer par catégorie ou famille d'aliments des cibles de reformulation réalistes et atteignables*** ».(1)

L'avis de l'agence donnera aux autorités les fondements scientifiques sur lesquels se baser afin de fixer les seuils et d'élaborer un accord-cadre entre l'État et les représentants des entreprises agro-alimentaires pour atteindre les cibles de reformulation voulues mais également opérer un suivi par les services de l'État.

L'avis de l'ANSES étant attendu dans un délai d'un an, à partir de la date de saisine, soit en juillet 2020, **les premiers accords collectifs devraient voir le jour à l'automne 2020.**

Une évaluation de ce dispositif aura lieu en 2023, et la voie réglementaire sera privilégiée en cas d'échec.

Votre Rapporteure souligne l'importance de cette approche qui va dans le sens de ses précédentes préconisations. **La voie législative pourrait également**

(1) Voir lettre de saisine de l'ANSES par la DGS et la DGL en annexe 2.

être une solution dans l'hypothèse où les engagements volontaires n'aboutiraient pas. Néanmoins, l'observation des avancées, en à peine deux ans, notamment sous la pression des consommateurs, et du succès des plateformes collaboratives laisse envisager que les industriels opteront pour un comportement collaboratif. Si la prise de conscience a été tardive, elle est aujourd'hui clairement avérée. Dans le sens contraire, la voie réglementaire voire législative pourrait être privilégiée.

4. Une baisse généralisée de l'utilisation des additifs

La commission d'enquête a fait **quatre** propositions visant à limiter l'utilisation des additifs dans les produits alimentaires.

La **proposition n° 13** avait pour objet de « *mettre **en place** une stratégie visant à faire évoluer les pratiques industrielles d'emploi des additifs dans les aliments transformés et ultra-transformés, de manière à tendre, d'ici à 2025, à l'emploi des seuls additifs autorisés dans l'alimentation bio au nombre de 48 (dont seulement 4 d'origine chimique) contre 338 autorisés au total* ».

La **proposition n° 14** visait à limiter le nombre d'additifs utilisables dans un même produit alimentaire**, la proposition n° 15** à rendre obligatoire dans l'étiquetage la présence d'additifs et **la proposition n° 27 à interdire l'utilisation du dioxyde de titane dans les denrées alimentaires.**

L'autorisation d'utiliser des additifs dans l'alimentation se prend au niveau européen aussi n'appartient-il pas à un État membre de définir une obligation de réduction du nombre d'additifs. Quant à l'étiquetage obligatoire, il nécessite de réviser le règlement INCO (cf. *infra*).

En effet, le **règlement (CE) n° 1333/2008 du 16 décembre 2008 sur les additifs alimentaires** [(1)]**,** définit la procédure relative à l'autorisation de l'utilisation des additifs dans l'alimentation industrielle, après une procédure d'évaluation du risque conduite par l'Agence de sécurité alimentaire communautaire (EFSA).

L'autorisation des 316 additifs alimentaires actuellement **utilisés dans l'alimentation est en cours de réévaluation par l'EFSA,** selon un programme établi par le règlement (UE) n° 257/2010.

Il en va de même **de l'utilisation du dioxyde de titane même si la France a pris des mesures conservatoires**, après l'avis de l'ANSES, en vertu de l'article L. 521-17 du code de la consommation, en suspendant son utilisation dans les denrées alimentaires pour une durée d'un an **à compter du 1er janvier 2020, par l'arrêté du 17 avril 2019.** Cette interdiction pour devenir pérenne devra tenir compte d'un avis de l'EFSA dans le cadre de la réévaluation de la nocivité de la substance.

---

(1) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1333&from=FR

Néanmoins cette interdiction a déjà eu des effets bénéfiques puisque la marque emblématique « **Mars** » **a été conduite à changer la formule de ses célèbres M&M's pour se conformer aux nouvelles exigences réglementaires françaises, en remplaçant le dioxyde de titane par de l'amidon de riz**. La marque s'est également engagée à supprimer d'ici 2025 tous les colorants artificiels, donc à réduire considérablement la présence d'additifs dans cette confiserie.

Selon le dernier rapport de l'OQALI, *Bilan et évolution de l'utilisation des additifs* dans les produits transformés, publié en 2019, [(1)] *« **une augmentation significative des produits sans additif de +5 points est observée** entre les premiers suivis (13,7 %) et les seconds (18,3 %). Par ailleurs, le nombre d'additifs différents au sein d'un même produit diminue.* » [(2)] « *Parmi les **30 125** produits alimentaires analysés **la majorité (53 % des produits) contient moins de trois additifs. 22 % des produits sont sans additif, 18 % et 13 % en contiennent respectivement un et deux*** » [(3)]. Si cette part des additifs paraît encore importante, elle s'avère être très clairement en baisse. Ces résultats sont le résultat d'une prise de conscience des industriels cherchant à limiter l'utilisation des additifs dans les denrées alimentaires. Constat partagé par votre Rapporteure lors des auditions tant des industriels de l'agro-alimentaire et des distributeurs que des syndicats de leurs représentants.

En effet, lors de l'audition de l'entreprise Fleury-Michon, votre Rapporteure a pu constater que certains industriels avaient adopté un comportement particulièrement vertueux en termes de réduction de l'utilisation du nombre d'additifs, suivant en cela les préconisations du rapport de la commission d'enquête. Le choix de développer un jambon moins riche en nitrites afin de faire baisser la part d'additifs utilisés dans le processus de fabrication et de conservation répond à une prise de conscience claire des nouvelles exigences des consommateurs telles que relatées dans le rapport de la commission d'enquête.

Néanmoins l'attention de votre Rapporteure a été alertée par de possibles distorsions de concurrence, certains industriels jouant sur les termes, remplaçant le terme d'additif par celui d'arôme – les autorisations de mise sur le marché ne répondant pas aux mêmes critères – **distorsion de concurrence sur lesquelles la Représentation nationale devra rester vigilante, dans l'intérêt de la concurrence mais également de la santé du consommateur.**

---

(1) https://www.anses.fr/fr/content/rapport-oqali-bilan-et-%C3%A9volution-de-lutilisation-des-additifs-dans-les-produits-transform%C3%A9s

(2) p.11.

(3) p.10.

B. DES AVANCÉES À CONSOLIDER EN TERMES DE RÉGULATION DE LA PUBLICITÉ ET D'ÉDUCATION À LA QUALITÉ NUTRITIONNELLE DES PRODUITS

Une prise de conscience relative à la qualité de l'alimentation et ses incidences sur la santé, portée principalement par les consommateurs, a permis des évolutions du comportement des acteurs de l'alimentation industrielle tant en termes de qualité nutritionnelle que de transparence des informations relatives aux produits.

Pour autant les deux pierres angulaires d'un changement de comportement sont la régulation de la publicité, notamment pour les jeunes enfants, et les adolescents, et l'éducation et la formation initiale et continue. Si des avancées dans ces deux secteurs sont remarquées, eu égard à la hauteur des enjeux elles ne sont pas encore suffisantes.

La régulation du secteur publicitaire reste encore trop tributaire des engagements volontaires des chaînes de télévision. Quant à la formation et l'éducation, les engagements restent encore trop timides par rapport à ce qui est devenu un problème de santé publique. Plus que l'éducation des jeunes enfants se pose en effet la question de la formation de toutes les générations ainsi que de celle des intervenants sur la question d'une éducation à la qualité nutritionnelle.

Aussi votre Rapporteure préconise-t-elle de renforcer les préconisations de la commission d'enquête, notamment par la voie législative.

1. Mieux réguler le secteur de la publicité audiovisuelle

Dans sa **proposition n° 19,** la commission d'enquête préconisait une réglementation spécifique concernant les messages publicitaires par les chaînes de télévision et les autres canaux électroniques à destination des enfants et des jeunes adolescents afin de lutter contre les risques d'obésité et de malnutrition.

Votre Rapporteure a rencontré l'ensemble des acteurs de la publicité, syndicat des annonceurs, chaînes de télévision, et en tant que régulateur du secteur le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Votre Rapporteure fait un double constat : la difficulté à réguler un secteur concurrencé par les diffuseurs sur internet, la nécessité de renforcer les engagements volontaires des chaînes de télévision insuffisamment coercitifs, l'auto-régulation trouvant ses limites dans la troisième charte alimentaire, signée le 30 janvier 2020.

La première charte [1], signée en 2009, comprenait un engagement des ministres compétents, des chaînes de télévision, des organisations professionnelles du secteur ainsi que du CSA.

La seconde charte, signée le 21 novembre 2013, comprend davantage de signataires, 36 chaînes contre 19 dans la première charte. Parmi les 14 engagements de la charte alimentaire, les chaînes s'engageaient notamment à promouvoir le site mangerbouger.fr.

La troisième charte [2], signée le 30 janvier 2020, pour une **durée de quatre ans**, est l'aboutissement d'un long processus de concertation, long processus qui selon votre Rapporteure va en deçà des engagements précédents. Bien **que le champ d'intervention de la charte soit plus large – ouverture de la charte aux acteurs radiophoniques, à la publicité extérieure et aux acteurs du numérique** et **élaboration d'un dispositif d'évaluation**, **encadrement du parrainage** – les engagements volontaires des opérateurs n'ont pas semblé suffisamment coercitifs **aux ministères en matière de contrôle de la publicité, qui se sont donc abstenus de la signer contrairement aux deux chartes précédentes**.

Forte de ce constat votre Rapporteure n'exclut pas la nécessité de faire appel au législateur pour mieux réguler les publicités **aux heures de grande écoute et lors des programmes familiaux**. Le prochain examen du projet de loi relatif à l'audiovisuel pourrait être l'occasion de légiférer en ce sens.

2. Mieux former et mieux éduquer

Dans sa **proposition n° 21**, la commission d'enquête préconisait que dès l'enseignement préscolaire l'éducation à l'alimentation soit érigée au rang des enseignements obligatoires et que des nouvelles formations à l'éducation alimentaire et aux connaissances nutritionnelles soient destinées aux enseignants et aux personnels de la restauration scolaire.

L'éducation à l'alimentation est présente dans les programmes d'enseignement à tous les niveaux de la scolarité, incluant tant un regard critique sur le sujet qu'un lien avec la santé.

Des actions de sensibilisation menées en partenariat avec le ministère de l'éducation participent à la sensibilisation au goût. L'opération **Goût de France – *Good France*** répond à cet impératif : faire participer de manière festive des chefs issus de l'ensemble des terroirs.

---

(1) Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision – février 2009.

(2) Charte visant à promouvoir une alimentation et des comportements favorables à la santé dans les programmes audiovisuels et les publicités (2020-2024).

La mise en place dans le cadre du Programme national pour l'alimentation (PNA) de « classes du goût » dans les écoles élémentaires correspond également à une volonté de promouvoir la nourriture plaisir et d'éveiller les sens au bien manger.

À ce titre, votre Rapporteure considère que les conclusions de la commission d'enquête ont été entendues mais que leur mise en œuvre doit encore être approfondie.

Elle salue également la pertinence du dispositif expérimental [(1)], en lien avec les mairies, de petits-déjeuners complets à destination des enfants en zone d'éducation prioritaire.

S'il existe des modules à destination des enseignants et des formateurs développés par le réseau Canopé, tant la fréquence de ces formations que l'assiduité des enseignants et des formateurs à ces formations interrogent.

Pour votre Rapporteure la formation initiale répond aux exigences des conclusions formulées par la commission d'enquête. L'accent doit être mis sur la formation professionnelle et la formation continue, notamment dans la restauration collective où une forme d'accompagnement des consommateurs doit être apportée.

De nouvelles recommandations devraient être formulées en ce sens, ce qui permettrait de sensibiliser davantage de générations que la seule formation initiale ne peut le faire.

(1) https://eduscol.education.fr/cid139571/les-petits-dejeuners.html

II. DES MESURES À CONFORTER AU NIVEAU EUROPÉEN

Si au niveau national, un nombre important de recommandations ont été suivies tant par les autorités de régulation que par l'administration, une partie non négligeable des propositions de la commission d'enquête concernait la politique de l'Union européenne en matière d'alimentation.

En effet, **la réglementation européenne régit une partie des normes nationales. Sans changement de paradigme à cette échelle, aucune véritable avancée – du fait des règles de la concurrence inhérentes au marché intérieur qui nécessitent d'éviter toute distorsion de concurrence en matière de normes – ne sera possible.**

Lors des auditions qu'elle a conduites, le 21 janvier dernier, avec la Commission européenne, votre Rapporteure a pu mesurer l'évolution de l'approche de ses interlocuteurs. Rencontrés précédemment le 16 juillet 2018, la Commission européenne était alors en fin de mandat. La nouvelle Commission, entend reprendre la stratégie, « *Farm to Fork* », à savoir de « *l'étable à la table* » ou de « *la fourche à la fourchette* », telle que présentée dans le ***Livre blanc sur la sécurité alimentaire***, en 2000.

Outre le fait que cette stratégie se trouve, dès lors, au cœur du « ***Green Deal*** » autrement dit le « **Pacte vert** », **la Commission européenne opère un changement de paradigme majeur dans la mesure où la qualité alimentaire devient l'un des piliers de la politique de sécurité alimentaire, alors que, c'était, jusqu'alors, uniquement la sécurité alimentaire entendue dans un sens strict – qui primait.**

Cette stratégie fera l'objet d'une communication de la Commission européenne, **au printemps 2020**, communication qui devrait amener à repenser la politique européenne en termes de qualité nutritionnelle même si des lignes de fracture au sein des États membres existent toujours : l'Europe de l'Est étant notamment moins sensible aux questions de qualité nutritionnelle.

Le départ du Royaume-Uni et la conversion de l'Allemagne au Nutri-Score ouvrent néanmoins une nouvelle séquence politique dans laquelle la France a un rôle majeur à jouer en tant que chef de file.

A. RENDRE LE NUTRI-SCORE OBLIGATOIRE

La Commission européenne n'était pas favorable, en juillet 2018, à promouvoir le **Nutri-Score** comme un outil utile pour mesurer, par l'étiquetage des produits alimentaires, leur qualité nutritionnelle. Plusieurs oppositions se manifestaient : l'Italie et d'autres États membres du pourtour méditerranéen du fait du score élevé des denrées traditionnelles telles que l'huile d'olive ou les fromages traditionnels ; le Royaume-Uni qui préférait promouvoir son propre outil

– ***Traffic Lights*** – plus favorable aux multinationales et moins sensible à la teneur en sucre des produits mesurés.

En janvier 2020, le contexte s'avère largement différent. Le départ du Royaume-Uni sonne le glas de son outil promotionnel *Traffic Lights*. L'Allemagne et la Belgique ont adopté le Nutri-Score, suivant en cela la France, pionnière tant dans la création que dans l'adoption de cet instrument de mesure de la qualité nutritionnelle des produits.

Une initiative citoyenne européenne (ICE) [(1)] ayant pour objet **d'« *imposer l'étiquetage simplifié " Nutri-Score " sur les produits alimentaires, pour garantir une information nutritionnelle de qualité aux consommateurs européens et protéger leur santé* »**, déposée le 8 mai 2019, qui a déjà recueilli 86 953 signatures, s'inscrit dans cette démarche de promotion d'une alimentation de qualité du fait d'une plus grande transparence en termes d'étiquetage des produits alimentaires.

La Commission européenne s'est montrée davantage ouverte à cette initiative même si certains États membres demeurent encore réservés. Les discussions concernant les modalités de la mise en place d'une gouvernance européenne du Nutri-Score (comité d'expert scientifique pour l'actualisation de l'algorithme, enregistrement, contrôles) ont commencé au sein de groupes de travail constitués avec les pays engagés, autres que la France, en faveur de Nutri-Score (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Suisse, Espagne).

L'élaboration actuelle de la feuille de route pour la future communication « *Farm to Fork* » offre clairement une perspective pour inscrire l'utilisation du Nutri-Score dans la prochaine feuille de route de la Commission européenne. Il faudra néanmoins lever les réticences de la Direction générale du marché intérieur (DG *Grow*) même si la nouvelle approche de la Commission européenne est particulièrement intéressante dans la mesure où il s'agit d'une approche transversale : l'ensemble des directions travaillant ensemble pour adopter une **approche intégrée** en termes de qualité nutritionnelle.

Si votre Rapporteure se réjouit de cette initiative, il n'en demeure pas moins **qu'elle appelle à une certaine vigilance dans la construction de l'algorithme, qui ne devra pas édulcorer l'affichage nutritionnel au risque de rendre cette initiative sans effets.**

Votre Rapporteure rappelle également la nécessité d'un consensus européen pour que l'expérimentation française puisse devenir pérenne (**proposition n° 22**).

---

(1) https://eci.ec.europa.eu/009/public/#/initiative *www.pronutriscore.org*

B. PERMETTRE UNE TOTALE TRANSPARENCE SUR L'ÉTIQUETAGE EN ÉLABORANT NOTAMMENT DES PROFILS NUTRITIONNELS

1. Mentionner l'origine des denrées alimentaires dans les produits transformés

La France a commencé une expérimentation dans le domaine de l'étiquetage, consistant à mentionner **l'origine du lait et des viandes utilisés dans les produits transformés,** en l'absence, de consensus au niveau communautaire, alors que ces dispositions sont régies par **le règlement (UE) n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires [(1)], dit règlement « INCO »**.

L'action 11 du Plan national pour l'alimentation (PNA 3), dont la direction générale de l'alimentation (DGAL), au ministère de l'agriculture, assure le pilotage**, prévoit de poursuivre cette expérimentation jusqu'au 31 mars 2020**.

La Commission européenne présentera un rapport sur l'étiquetage nutritionnel simplifié en 2020 dans le cadre de la stratégie « *Farm to Fork* ».

La commission d'enquête préconisait dans sa **proposition n° 23** de « ***rendre obligatoire l'étiquetage d'une mention de l'origine des produits sur les produits transformés et ultra-transformés, en considérant les résultats des expérimentations en cours sur les produits laitiers et les viandes*** ».

La révision à venir du règlement INCO offre, aujourd'hui, la possibilité de porter cette initiative avec une chance de succès pour un étiquetage harmonisé au niveau européen.

2. Élaborer des profils nutritionnels conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1924/2006

Votre Rapporteure a pu constater, lors de sa visite, le 21 janvier dernier, auprès des services de la Commission européenne, que la définition de « **profils nutritionnels », conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1924/2006 [(2)]** permettant de définir des allégations de santé, **n'avait pas toujours pas été élaborée, alors que cette définition aurait dû être prise avant la fin 2009**.

Pourtant, en vertu du règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires [(3)], on ne

---

(1) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32011R1169

(2) Règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires

https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:012:0003:0018:FR:PDF

(3) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:012:0003:0018:FR:PDF

peut mentionner une allégation nutritionnelle que si l'on apporte les preuves scientifiques de son bienfait pour la santé.

Si les services se sont montrés enclins à une certaine ouverture, toujours dans le cadre de la stratégie, « *Farm to Fork* », votre Rapporteure, conformément à **la proposition n° 25** de la commission d'enquête rappelle l'importance qu'il y aura à définir ces profils nutritionnels, seuls à même de permettre un véritable contrôle de la véracité des allégations de santé. Néanmoins étant donné l'obsolescence de la mesure, il semble qu'une réactualisation de celle-ci soit également nécessaire.

La stratégie « *Farm to Fork* » demeure une opportunité réelle, pour la France, de promouvoir des initiatives permettant de mettre en œuvre un véritable contrôle de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires et de renforcer la transparence pour une meilleure information du consommateur.

C. RENFORCER LES FINANCEMENTS ET L'INDÉPENDANCE DE LA RECHERCHE EUROPÉENNE

La modification du **règlement (CE) n° 178/2002 sur la législation alimentaire générale, dit « règlement LAG »** [(1)]**,** dans le cadre de l'initiative REFIT (réévaluation globale de la législation) a été adoptée lors de la dernière mandature de la Commission européenne, soit le 11 février 2019.

Cette modification figurait au nombre des recommandations proposées par la commission d'enquête relative à l'alimentation industrielle afin de renforcer la transparence des études scientifiques servant de fondement aux évaluations des risques réalisées par Agence européenne de sécurité alimentaire (EFSA), améliorer la gouvernance de l'EFSA et renforcer la coopération scientifique des États membres avec l'EFSA.

La réforme du règlement relatif à l'alimentation générale par **le règlement (UE) 2019/1381 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'Union dans la chaîne alimentaire** [(2)] répond à ces recommandations, même si elle demeure insuffisante.

Si la gouvernance de l'EFSA se trouve améliorée, notamment en termes de transparence, l'indépendance de l'agence n'est pas pour autant entièrement assurée. En effet, en l'absence de taxe affectée au budget de l'EFSA (**proposition n° 30**) [(3)] perçue sur les industriels soumissionnaires, comme cela existe tant pour l'agence des produits chimiques (ECHA) que pour l'agence du médicament, les études de l'agence sont largement dépendantes de la recherche privée, à savoir les

---

(1) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0178&from=FR

(2) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1381&from=FR

(3) Voir annexe 2 : synthèse des propositions présentées par la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle.

études fournies par les industriels soumissionnaires. La contre-expertise faite par l'agence de sécurité alimentaire demeure tributaire du budget abondé par les États membres **ce qui ne lui garantit pas non plus une indépendance financière suffisante pour mener des études suffisamment ambitieuses en termes de contre-expertise.**

Une telle taxe affectée permettrait de garantir une meilleure indépendance financière de l'agence. Par ailleurs, **en cas de controverse scientifique – comme cela a été le cas notamment pour le dioxyde de titane** pour lequel il existe une divergence d'approche sur la toxicité du produit entre l'agence nationale française, l'ANSES, et l'EFSA – il n'existe pas encore de **fonds européen de financement de la recherche indépendant**, comme le proposait la commission d'enquête (**proposition n° 26)** afin de financer des études indiscutables.

Ainsi si **l'utilisation du dioxyde de titane dans les denrées alimentaires a bien été suspendue en France** (**proposition n° 27**) par l'arrêté du 17 avril 2019 portant suspension de la mise sur le marché des denrées contenant l'additif E 171 (dioxyde de titane – TiO2) [(1)], – **pour une durée d'un an** – l'EFSA n'a pas encore rendu ses conclusions quant à la réévaluation de l'utilisation du produit. Aussi cet additif demeure-t-il toujours autorisé à l'échelle de l'Union européenne, et en cas d'absence de résultats d'évaluation similaires à ceux de l'ANSES, son utilisation devra également être à nouveau autorisée en France.

À ce titre, la proposition consistant **à créer un fonds européen pour financer des études indépendantes** en cas de controverse scientifique demeure toujours d'actualité ainsi que **le renforcement de l'indépendance financière de l'EFSA** par la création d'une taxe affectée perçue sur les industriels soumissionnaires.

Modeste consolation, la recherche en matière d'alimentation a bien été identifiée comme **l'une de priorités du 9ème PCRD européen** (Programme cadre de recherche et de développement européen) ainsi que le recommandait la commission d'enquête dans sa **proposition n° 31**. En effet, sur les six priorités identifiées figure la recherche sur les questions liées à l'alimentation.

La recherche sur les « effets cocktails » – à savoir mesurer les conséquences sur le corps humain du mélange des différentes substances auxquels il est exposé – demeure un champ encore largement inexploré. Aussi faire une priorité de **la recherche sur l'exposome** (atteintes à la santé sur toute la durée de vie) demeure aujourd'hui un préalable à toute recherche un peu sérieuse sur les effets de l'alimentation. L'EFSA a récemment publié un document sur l'évaluation de la génotoxicité des mélanges de substances chimiques ainsi qu'un guide qui fournit aux scientifiques des méthodes et outils harmonisés pour évaluer l'exposition combinée à plusieurs substances chimiques.

---

(1) https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038410047&categorieLien=id

Adopter une définition claire et transversale des perturbateurs endocriniens apparaît également nécessaire notamment en termes de contenants alimentaires comme le recommandait la commission d'enquête dans sa **proposition n° 29**.

À ce jour **il n'existe toujours pas de définition transversale des perturbateurs endocriniens** ce qui peut créer des vides juridiques dommageables pour la protection de la santé du consommateur européen. Plusieurs initiatives ont été prises en ce sens, notamment une consultation des citoyens et des parties prenantes. **En juin 2020, une proposition de définition transversale des perturbateurs endocriniens devrait être lancée.**

Il apparaît essentiel de retrouver la crédibilité de la science et de la recherche, en renforçant l'indépendance de la recherche car la production réglementaire s'appuie sur des fondements scientifiques. Ce n'est qu'avec une production scientifique insoupçonnable que la production réglementaire deviendra véritablement protectrice de la santé des consommateurs.

CONCLUSION

Sans formuler pour autant de nouvelles propositions, il est clairement apparu à votre Rapporteure, après cette nouvelle série d'auditions, que certaines propositions, initialement proposées par la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle, se devaient d'être complétées, voire reformulées.

Ainsi, **adopter une définition des produits ultra-transformés**, **à l'échelle européenne, lui semble aujourd'hui un préalable pour lutter contre la mauvaise qualité nutritionnelle des produits alimentaires.**

Interdire les additifs alimentaires, à l'échelle européenne, **au-delà d'un seul additif par catégorie (texturant, conservateur) hors additifs cosmétiques et non plus des 48 additifs autorisés dans l'agriculture biologique** (**proposition n° 13**), serait également indispensable pour éviter les « effets cocktails » dont la science évalue encore mal les effets aujourd'hui.

L'interdiction pure et simple de l'utilisation des additifs à portée simplement cosmétique, tels que le dioxyde de titane, à l'échelle européenne, lui semble également un préalable indispensable ; leurs effets sur la santé pouvant être nocifs alors que leur plus-value en termes de santé demeure inexistante.

Ces deux dernières mesures pourraient reposer sur le principe de précaution, la recherche scientifique ne pouvant actuellement pas démontrer l'innocuité des « effets cocktails », du fait du nombre considérable de combinatoires existantes, tous les modes combinatoires n'ayant pas été explorés et ne pourront pas l'être avant un temps long.

Par ailleurs, le processus de réduction des additifs en cours devra conduire à une meilleure qualité nutritionnelle des aliments industriels. En effet, les additifs ont, dans certains cas, été utilisés pour dissimuler la qualité des ingrédients utilisés. Dès lors, il faudrait que la réduction de leur nombre et de leur utilisation, amène les industriels à utiliser des ingrédients de bonne qualité dans leurs produits.

Votre Rapporteure a pu constater que la question des additifs était au cœur des préoccupations des consommateurs. Néanmoins, elle souhaite également attirer leur attention sur la qualité nutritionnelle de l'alimentation, qui reste un facteur déterminant dans l'émergence des maladies chroniques. Les résultats de l'étude de l'ANSES sur les catégories de produits les plus contributrices en termes de sel, de sucre et de gras sont donc particulièrement importantes et attendues.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 5 février 2020, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport d'information sur les conclusions de la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle : qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques, impact social et environnemental de sa provenance (Mme Michèle Crouzet, rapporteure).

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : http://assnat.fr/XcfYes.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Mardi 12 novembre 2019

Association nationale des industries alimentaires (ANIA)*

Mme Catherine Chapalain, directrice générale

M. Antoine Quentin, directeur des affaires publiques

Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV)*

M. Antoine Ganne, délégué général en charge des affaires publiques

Mme Nathalie Lasnon, responsable des affaires réglementaires

Mme Cécile Durand, responsable des affaires réglementaires de Gulli

M. Olivier Clary, directeur juridique, France TV Publicité

Mardi 19 novembre 2019

Fleury Michon

M. David Garbous, direction marketing stratégique

Mme Barbara Bidan, direction santé et alimentation durable

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ministère de l'économie et des finances

M. Emmanuel Koen, adjoint à la sous-directrice chargée des « produits alimentaires et marchés agricoles et alimentaires »

M. Florian Simonneau, adjoint au chef du bureau « qualité et valorisation des denrées alimentaires »

M. Loïc Tanguy, directeur de cabinet

Mardi 3 décembre 2019

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

M. Jean-Luc Volatier, directeur adjoint à la direction de l'évaluation des risques, méthodologie et observatoires

Mme Sophie Le Quellec, directrice de cabinet

M. Louis-Georges Soler, directeur de recherche, directeur scientifique adjoint « alimentation et bioéconomie »

M. Marc Gauchée, conseiller du président-directeur général pour les relations parlementaires et institutionnelles

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Guillaume Blanchot, directeur général

M. Albin Soarès Couto, adjoint de la directrice des programmes

Ministère de la santé et des solidarités

M. Michel Chauliac, chef de projet programme national nutrition santé

Mme Isabelle de Guido, adjointe à la cheffe du bureau alimentation-nutrition

Fédération du commerce et de la distribution (FCD)*

M. Jacques Creyssel, délégué général

Mme Émilie Tafournel, directrice qualité

Mme Cécile Rognoni, directrice affaires publiques

Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)*

M. François d'Aubert, président

M. Stéphane Martin, directeur général

Mme Magali Jalade, directrice des affaires publiques et juridiques

Mercredi 4 décembre 2019

Association de producteurs et distributeurs d'ingrédients alimentaires de spécialité (SYNPA)*

M. Patrick Granday, président

Mme Mélanie Le Plaine-Mileur, secrétaire générale

Haut Conseil de la santé publique

Mme Chantal Julia, membre de la commission spécialisée maladies chroniques

M. Serge Hercberg, expert auprès du groupe de travail repères du programme national nutrition santé

Mardi 14 janvier 2020

Association des entreprises de produits alimentaires élaborés (ADEPALE)*

M. Christian Divin, directeur général

Mme Karima Kaci, directeur des opérations

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

M. Bruno Ferreira, directeur général de l'alimentation

Mercredi 15 janvier 2020

Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

Mme Véronique Gasté, cheffe du bureau de la santé et de l'action sociale

Santé publique France

Mme Anne-Juliette Serry, responsable de l'unité Nutrition et activités physiques

M. Mili Spahic, directeur de cabinet

Syndicat national de la restauration collective (SNRC)*

M. Philippe Pont-Nourat, président

Mme Esther Kalonji, déléguée générale

Mme Carole Galissant, présidente de la commission nutrition

Mardi 21 janvier 2020, à Bruxelles

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Fabrice Dubreuil, représentant permanent adjoint

Commission européenne

Mme Karolina Herbout-Borczak, membre du cabinet de Mme Stella Kyriakides, commissaire à la santé et à la sécurité alimentaire

Commission européenne, direction générale de la recherche et de l'innovation

M. Jean-Éric Paquet, directeur général

Commission européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural

M. Michael Scannell, directeur général adjoint

Commission européenne, direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire

Mme Anne Bucher, directrice générale

Parlement européen

M. Jérémy Decerle, membre de la commission de l'agriculture et au développement rural

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

ANNEXE N° 2 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE (RAPPORT N° 1266, DÉPOSÉ LE 28 SEPTEMBRE 2018)

Propositions n° 1 et 2

Mettre en place une allocation sous forme de coupons délivrés par les caisses d'allocations familiales, destinée aux familles en situation de pauvreté ayant des enfants à charge, afin de leur permettre de s'alimenter plus conformément aux recommandations du Programme national nutrition santé (PNNS) et notamment de consommer plus de fruits et légumes frais par jour.

Mettre en œuvre des outils et formations adaptés pour sensibiliser les personnels sociaux, associatifs et bénévoles aux enjeux nutritionnels propres aux personnes en situation de pauvreté.

Propositions n° 3 et 4

Soutenir et accompagner par une meilleure mobilisation des administrations la constitution puis l'instruction des dossiers relatifs à la création de programmes alimentaires territoriaux (PAT) afin de faciliter leur éligibilité à des fonds européens.

Faire des PAT un vecteur d'intervention de nutritionnistes dispensant leurs conseils de façon indépendante, notamment à destination des gestionnaires et des opérateurs de structures de restauration collective.

Proposition n° 5

Interdire sur l'étiquetage la présence de toute mention laissant supposer la présence d'un ingrédient ne figurant dans la composition que comme additif.

Propositions n° 6 à n° 9

Actualiser les recommandations du Groupement d'étude des marchés en restauration collective et de nutrition (GEMRCN) qui constituent un guide nutritionnel, crédible et objectif, indispensable aux professionnels sur la fréquence de service des plats, leurs préparations, les portions et grammages, les accompagnements (sauces) et leur teneur en sel, en sucres et en gras. Sous réserve de la poursuite d'une actualisation régulière de cet ensemble de données, le Comité national de la restauration collective prendra le relais des attributions jusqu'alors dévolues au GEMRCN.

Intégrer dans ce cadre les actions visant à améliorer la qualité des repas servis en milieu hospitalier et à lutter contre la dénutrition des personnes âgées en EHPAD, cette dimension de la préparation des repas étant actuellement insuffisamment prise en compte dans les parcours de soins.

Faire une priorité de l'amélioration de la qualité nutritionnelle des repas en milieu scolaire ainsi que dans les établissements de moyen et long séjour, une À cette fin, sensibiliser les gestionnaires et chefs d'établissements aux alternatives existant en matière d'offre alimentaire en faveur de produits locaux et bio.

Rendre obligatoires les commissions des menus au sein des établissements scolaires, avec la participation de parents et des élèves.

Proposition n° 10

Malgré certains progrès, la recommandation de l'ANSES, formulée en 2002, quant à la teneur en sel du pain n'est pas respectée. En conséquence, fixer, dès à présent, la teneur maximale en sel des produits de panification à 18 grammes par kilo de farine. Tracer une perspective afin de réduire ce plafond à 16 grammes dans un délai de trois ans. Et fixer la teneur maximale en sel ajouté des produits industriels et préemballés qui sera à déterminer par catégorie de produits. Le non-respect de ces nouvelles obligations sera financièrement sanctionné.

Proposition n° 11

Établir par voie réglementaire les obligations incombant aux fournisseurs vis-à-vis des utilisateurs professionnels quant à la composition totale des matières premières traitées ou pré-transformées incorporées dans un processus de production (exemple des farines fournies par la meunerie aux boulangers).

Proposition n° 12

Instaurer une incitation fiscale afin de favoriser, lorsque cela est possible techniquement, la reformulation des processus vers des modes de fabrication évitant l'apparition des composants néoformés, notamment dans l'alimentation infantile.

Proposition n° 13

Mettre en place une stratégie visant à faire évoluer les pratiques industrielles d'emploi des additifs dans les aliments transformés et ultra-transformés, de manière à tendre, d'ici à 2025, à l'emploi des seuls additifs autorisés dans l'alimentation bio au nombre de 48 (dont seulement 4 d'origine chimique) contre 338 autorisés au total.

Propositions n° 14 et 15

Instaurer une limitation quantitative du nombre d'additifs utilisables dans un même produit alimentaire. Actuellement, certains produits sont fabriqués avec parfois plusieurs dizaines d'ingrédients, dont de très nombreux additifs simultanément. Cette proposition vise à réduire l'emploi des additifs à un seul par catégorie au sens de l'arrêté du 2 octobre 1997.

Rendre obligatoire l'étiquetage de la proportion globale d'additifs entrant dans la composition des produits alimentaires transformés et ultra-transformés.

Proposition n° 16

Instaurer des mécanismes permettant aux pouvoirs publics de s'assurer dans des délais précis du suivi effectif par les entreprises du secteur agro-alimentaire et l'ensemble des parties intéressées, des recommandations formulées par l'ANSES et, le cas échéant, par d'autres agences scientifiques ou équipes de recherche, françaises et étrangères, fondant leurs travaux sur la base des orientations ou lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Proposition n° 17

Encourager les efforts des industriels visant à réduire la teneur en contaminants et résidus dans les aliments et les emballages, conformément aux recommandations de l'ANSES, en créant une condition spécifique d'accès aux marchés publics d'approvisionnement alimentaire et justifiée par ce motif. Établir une limitation stricte de la présence d'huiles minérales dans les produits alimentaires. Interdiction de toute présence détectable des hydrocarbures aromatiques (MOAH) et un maximum de 2 mg/kg de MOSH.

Propositions n° 18,19 et 20

Considérant l'échec avéré des mesures d'engagements volontaires, instituer réglementairement une limitation de la teneur en sel, en sucres et en acides gras *trans* des aliments transformés. Cette réglementation fait l'objet d'un échéancier afin d'atteindre l'objectif de conformité aux recommandations de l'OMS, de l'ANSES et du Haut Conseil de la santé publique (HCSP), dans un délai maximal de cinq ans. Le non-respect de ces nouvelles obligations sera financièrement sanctionné.

Établir, dans le cadre d'une réglementation spécifique aux messages publicitaires des chaînes de télévisions et autres canaux électroniques dans le domaine alimentaire, des dispositions restrictives concernant tout produit susceptible de porter atteinte à la santé des enfants et des adolescents. Dans ces conditions, édicter sous l'égide du HSCP de nouvelles dispositions en vigueur au 1er juillet 2019.

Vérifier la réalité du commencement d'application de la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire outre-mer, au moyen de contrôles ciblés et répétés afin de déterminer si la teneur en sucres ajoutés dans les denrées commercialisées outre-mer par de grandes marques alimentaires tend à converger avec les teneurs constatées dans les produits similaires qu'elles commercialisent sur les autres marchés.

Proposition n° 21

Renforcer l'éducation à l'alimentation, dès l'enseignement préscolaire, en l'érigeant au rang des enseignements obligatoires. La situation actuelle demeurant inégale et souvent lacunaire, les ministères en charge de l'éducation nationale, de la santé, de l'agriculture et de l'alimentation, et de la transition écologique, élaborent un programme national d'enseignement (incluant notamment des séquences de la restauration scolaire dans le temps d'éducation) en faveur d'une alimentation saine, équilibrée et durable et de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Définir les formations correspondantes destinées aux enseignants et personnels de la restauration scolaire. Cet enseignement entre en vigueur dans tous les établissements au plus tard dans l'année scolaire 2019-2020.

Propositions n° 22, 23 et 24

Rendre obligatoire la mise en place du logo Nutri-Score sur les produits transformés et ultra-transformés produits en France.

Rendre obligatoire l'étiquetage d'une mention de l'origine des produits sur les produits transformés et ultra-transformés, en considérant les résultats des expérimentations en cours sur les produits laitiers et les viandes.

Distinguer l'origine artisanale ou industrielle des produits de pâtisserie en instituant une obligation d'information du consommateur mentionnant « Fabriqué sur place ».

Proposition n° 25

Exiger, dans le cadre d'une proposition de résolution européenne (PPRE), une définition par la Commission européenne des profils nutritionnels qui doivent notamment prendre en compte, en application du règlement (CE) n° 1924/2006, la teneur en matières grasses, sel et sucres. À défaut d'une publication de ces profils, une année après l'adoption de la résolution, la France énoncera une interdiction totale des allégations nutritionnelles considérées trompeuses ou mensongères. Le règlement précité prévoyait la publication des profils nutritionnels avant la fin de l'année 2009, l'inertie de la Commission, pendant près de dix ans, sur un sujet de cette importance appelle une réaction forte.

Proposition n° 26

Demander la création d'un fonds européen dédié au financement des études toxicologiques indépendantes en cas de controverse scientifique importante.

Proposition n° 27

Interdire l'utilisation du dioxyde de titane dans les denrées alimentaires.

Proposition n° 28

Prendre en compte les travaux de modélisation de l'absorption des additifs alimentaires mis en œuvre par l'EFSA au moyen de l'outil FAIM *(Food Additives Intake Model)*, afin que la Commission européenne propose une révision du nombre des additifs utilisables dans l'industrie agro-alimentaire en fonction des résultats relatifs à leurs expositions constatées.

Proposition n° 29

Proposer dans le cadre d'une proposition de résolution européenne (PPRE) l'adoption d'une définition des perturbateurs endocriniens qui s'applique à l'ensemble des produits entrant dans la fabrication des denrées alimentaires et en contact avec celles-ci.

Proposition n° 30

Créer une taxe visant à abonder le budget de l'EFSA pour les industriels soumissionnaires demandant un avis scientifique à l'agence conformément aux règles identiques en vigueur dans d'autres agences telles que l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) et l'Agence du médicament.

Proposition n° 31

Intégrer dans le 9ème PCRD européen (Programme cadre de recherche et de développement) des actions clairement identifiées (« Santé/Alimentation/Agrobiologie ») afin de lancer un programme spécifique d'appels à projets collaboratifs de recherche fédérant, sur des thématiques précises, organismes publics et équipes hospitalo-universitaires.

Proposition n° 32

Énoncer les grandes priorités visant à renforcer la politique de prévention nutritionnelle à partir du Programme national nutrition santé (PNNS), politique à laquelle la France consacre des moyens inférieurs à la moyenne constatée dans les pays de l'OCDE, et engager sur cette base une évaluation des actions en cours, qui fait défaut à ce jour.

Proposition n° 33

Réviser le cadre de gouvernance de la politique de l'alimentation actuellement « éclatée » entre plusieurs ministères et administrations. Un Secrétariat général spécialisé et à vocation interministérielle doit mieux coordonner l'action des pouvoirs publics, y compris dans sa dimension européenne, et auquel seraient rattachés le Conseil national de l'alimentation (CNA), les agences, opérateurs publics et organismes de recherche concourant à la politique de l'alimentation.

Proposition n° 34

Renforcer les moyens en personnel et dispositifs techniques de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) dont la répartition des compétences respectives demeure, en outre, perfectible.

Proposition n° 35

Conforter au meilleur niveau technique les moyens du Service commun des laboratoires (SCL), à la disposition conjointe de la DGCCRF et de la Direction générale des douanes, mais aussi ceux des laboratoires départementaux et interdépartementaux d'analyses qui constituent un réseau indispensable à la sécurité sanitaire, notamment des productions animales. Les laboratoires départementaux ou interdépartementaux d'analyses doivent prioritairement faire l'objet d'un effort de mise à niveau car leur situation s'avère dorénavant inégale selon les territoires.

Proposition n° 36

Définir un programme prioritaire de recherche publique sur les effets sanitaires de l'alimentation industrielle et concernant particulièrement la consommation des aliments ultra-transformés pour lesquels les ajouts massifs d'additifs, ingrédients divers (« effets cocktail ») et la mise en œuvre dans les recettes d'auxiliaires technologiques sont désormais scientifiquement suspectés d'avoir des conséquences durables sur la santé.

Proposition n° 37

Instituer un fonds national destiné à la recherche publique en alimentation (Santé/Alimentation/Agrobiologie), géré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dont les moyens de financement seront à répartir entre les différents distributeurs (centrales d'achats, commerce associés et indépendants).

Proposition n° 38

Établir un plan pluriannuel d'amélioration des connaissances sur les résidus nocifs et la présence de traces de nanoparticules dans les aliments transformés et ultra-transformés afin de mettre en œuvre des programmes techniques d'élimination de leur présence.

ANNEXE N° 3 : LETTRE DE SAISINE DE L'ANSES

MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE
MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Direction générale de la santé

Sous-direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
Bureau de l'alimentation et de la nutrition
DGS/EA3/N° 60

Direction générale de l'alimentation

Sous-direction de politique de l'alimentation
Bureau du pilotage de la politique de l'alimentation

Le Directeur général de la santé

Le Directeur général de l'alimentation

à

Monsieur le Directeur général de l'ANSES

14, rue Pierre et Marie Curie
94701 MAISONS ALFORT CEDEX

Paris, le 2 – JUIL. 2019

Objet : Saisine de l'Anses visant à permettre la détermination de seuils de reformulation des aliments suffisants pour un impact en santé publique

Conformément aux articles L. 1323-1 et L. 1323-2 du code de la santé publique, je sollicite l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail afin de permettre aux pouvoirs publics de déterminer, par nutriments majeurs et par catégories/familles d'aliments, des seuils en vue de la reformulation des aliments. Ces seuils seront retenus comme objectifs dans des accords cadre mis en œuvre par les producteurs d'aliments transformés mis sur le marché français.

Contexte

Si les études récentes montrent que le surpoids et l'obésité tant chez les adultes que les enfants se sont stabilisés, leur fréquence demeure trop élevée. Ainsi près de la moitié des adultes et 17% des enfants sont en surpoids ou obèses en France aujourd'hui, avec des inégalités sociales encore très marquées. D'autres indicateurs n'évoluent pas de façon favorable. La croissance de la prévalence du diabète de type 2 se poursuit. La consommation de sel, après avoir diminué au début des années 2000 stagne à un niveau beaucoup trop élevé, celle de sucre est trop importante tandis que la consommation de fruits et légumes et de fibres est beaucoup trop faible.

La reformulation des aliments de consommation courante, au sens d'une réduction du sel, des sucres, des graisses, essentiellement les acides gras saturés, ou d'une augmentation des fibres fait partie des stratégies majeures d'amélioration de la situation nutritionnelle de la population. Elle contribue notamment à la réduction des inégalités sociales de santé dans ce domaine.

Cadre général de la saisine

Le Programme national de santé publique (Priorité prévention) mis en place par le gouvernement en 2018 retient de « promouvoir la mise sur le marché d'une offre d'aliments transformés de qualité nutritionnelle améliorée ». Cette action est par ailleurs une action phare du récent Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN), acté lors du comité interministériel de la santé du 25 mars 2019. Les futurs PNNS4 et PNA3 prévoient ainsi de garantir un impact de la reformulation des aliments à la hauteur des enjeux de santé publique avec un travail d'expertise préalable mené sur la base d'une analyse des données de l'observatoire de l'alimentation (OQALI) dans le but de fixer par catégorie ou famille d'aliments des cibles de reformulation réalistes et atteignables dans un délai maximum de 3 ans. Ils prévoient également la signature d'un accord-cadre entre l'Etat et les représentants des entreprises agroalimentaires pour un engagement et un suivi annuel sur la durée du PNA et du PNNS visant l'atteinte des cibles de reformulation. La non-atteinte de manière volontaire des objectifs fixés dans le calendrier défini conduira à une régulation par voie réglementaire pour les aliments gros contributeurs à l'exposition.

L'observatoire de l'alimentation (OQALI) dispose, dans sa base de données, de la composition nutritionnelle de la grande majorité des produits alimentaires emballés mis sur le marché en France. Elle montre, selon la catégorie et la famille d'aliments, une variabilité plus ou moins importante de la composition en nutriments.

L'étude INCA3 permet de connaître la consommation alimentaire de la population française.

Pour divers nutriments, certaines grandes entreprises agro-alimentaires, telles Danone, Nestlé ou Unilever ont fixé des seuils qu'ils veulent respecter pour les produits qu'ils fabriquent.

Certains pays européens (comme le Royaume Uni ou l'Espagne) ont d'ores et déjà mis en œuvre avec les industriels une démarche de reformulation.

Question posée :

Il est demandé à l'Anses, en s'appuyant sur les données disponibles, de simuler l'impact sur les apports nutritionnels de scénarios de divers niveaux de réduction du sel, des sucres, des acides gras saturés, et d'augmentation des fibres pour les catégories/familles d'aliments les plus contributives aux apports dans ces nutriments considérés. Une approche par fixation de seuils sera privilégiée tout en tenant compte des valeurs réglementaires et effets sur la sécurité sanitaire pour ces mêmes catégories / familles de produits.

Elle fera apparaître la modification de la moyenne et de la variabilité de la teneur en nutriments dans les catégories/familles d'aliments considérées.

Il conviendra de vérifier, en se fondant prioritairement sur les références françaises et quand celles-ci font défaut sur les références de la littérature internationale que, à niveau de consommation constant, ces réductions n'entraînent pas de carences d'apports.

Délai de réponse

L'avis de l'agence devra permettre aux autorités de fixer les seuils et d'élaborer les accords-cadres mentionnés ci-dessus. Il est attendu dans un délai d'un an après envoi de cette saisine.

Le Directeur Général de la Santé.

Professeur Jérôme SALOMON

Le Directeur Général de l'Alimentation

Bruno FERREIRA