

N° 427

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne de Mme Bernadette BOURZAI, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur les **aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge**, ainsi que sur les **aliments destinés à des fins médicales spéciales (E 6365)**,*

Par Mme Bernadette BOURZAI,

Sénatrice

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mlle Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 357 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSE GENERAL.....	7
PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPEENNE.....	11

Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, votre commission des affaires européennes est chargée d'examiner la proposition de résolution européenne n° 357 (2011-2012) que j'ai moi-même déposée le 14 février 2012.

Cette proposition sera ensuite envoyée à la commission au fond, en l'espèce la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Compte tenu de la suspension des travaux parlementaires, j'ai souhaité, après avoir procédé à des consultations, intégrer dans ma proposition de résolution les observations des membres de la commission de l'économie, afin de faciliter une adoption tacite.

La commission des affaires européennes s'est donc prononcée sur une proposition révisée, conciliant les positions et les demandes des uns et des autres.

EXPOSE GENERAL

En juin 2011, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge, ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales (E 6365 – COM (2011) 353 final du 20 juin 2011).

Saisi par le Parlement européen et le Conseil, le Comité économique et social européen a rendu un avis sur cette proposition le 28 janvier dernier. Ce texte devrait être adopté en codécision par le Parlement européen et le Conseil, sous présidence danoise, avant la fin du premier semestre 2012.

Cette proposition vise à remplacer un dispositif réglementaire spécifique qui concerne l'alimentation de populations ayant des besoins nutritionnels particuliers : nourrissons (enfants de moins de 12 mois), enfants en bas-âge (de 12 à 36 mois), malades, personnes intolérantes au gluten, personnes âgées, personnes en surpoids ou obèses qui suivent des régimes pour perdre du poids, sportifs. Ce dispositif vise à assurer un haut niveau de protection pour ces catégories de populations vulnérables et ayant des besoins nutritionnels particuliers.

La commercialisation des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière est encadrée par deux séries de textes :

– un premier ensemble de textes applicables à tous les aliments. Il s'agit du règlement posant les principes de la législation alimentaire (CE n° 178/2002) et d'un règlement général sur les allégations nutritionnelles et de santé - règlement (CE n°1924/2006)

– un ensemble législatif complémentaire relatif aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière. Il s'agit d'une directive-cadre sur les aliments diététiques (directive 2009/39/CE) et d'un droit dérivé comprenant une directive relative aux régimes hypocaloriques (directive 93/8/CE), une directive relative aux aliments diététiques destinés à des fins médicales spéciales (directive 1999/21/CE), une directive concernant les préparations pour nourrissons et les préparations de suite (directive 2006/141/CE), une directive concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébé destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge (directive 2006/125/CE), un règlement relatif aux denrées alimentaires concernant les personnes souffrant d'une intolérance au gluten (règlement CE n° 41/2009).

L'ensemble est donc assez complexe même si ces produits destinés à des publics ou des usages particuliers ont tous des caractéristiques communes. Tout d'abord, ils se distinguent des denrées courantes de consommation par leur composition ou leur mode de fabrication. Ainsi, les producteurs de fruits et légumes entrant dans la composition de préparations pour nourrissons ont une obligation de résultats (zéro résidu) et non une simple obligation de moyens (pas d'utilisation de pesticides) comme pour la production bio par exemple. Ensuite, ils sont destinés à des catégories spécifiques de population (nourrissons, malades..) et répondent à des besoins nutritionnels particuliers (intolérance à certains composants, efforts physiques intenses). Cette réglementation fixe des obligations d'information sur le bon usage de ces produits. Les règles de notification aux autorités sanitaires varient selon les produits.

Si le principe d'une réglementation européenne n'est pas contesté, ne serait-ce que pour garantir la libre circulation des produits ainsi qu'un traitement uniforme dans l'Union à des produits similaires, la Commission a souhaité une simplification de cette réglementation. Elle estime que l'évolution de la législation alimentaire générale permettrait de se dispenser de textes spécifiques. Il s'agit du règlement (CE) n° 1924/2006 relatif aux allégations nutritionnelles et de santé, du règlement CE n° 1925/2006 relatif à l'addition de nutriments et autres substances aux aliments, et du règlement (CE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs. Ces textes s'appliquent sans préjudice des dispositions relatives aux denrées destinées à une alimentation particulière, qui font l'objet de la présente proposition.

La proposition apporte trois modifications au régime actuel. Elle abolit le concept d'aliments diététiques et maintient un nouveau cadre établissant des dispositions particulières, mais uniquement pour un nombre limité de catégories de denrées alimentaires, considérées comme essentielles pour quelques groupes de populations vulnérables. Il s'agit des préparations pour nourrissons, des préparations à base de céréales et aliments pour bébés, destinés aux nourrissons et enfants en bas âge, et des aliments destinés à des fins médicales spéciales. Ainsi, le concept d'aliment diététique de même que les règles explicites sur les aliments destinés aux régimes hypocaloriques, aux sportifs, aux diabétiques et aux personnes souffrant d'une intolérance au gluten disparaissent. La proposition modifie également les régimes de notification et d'étiquetage.

Plusieurs interrogations se sont exprimées à la suite de cette proposition. D'une part, plusieurs entreprises du secteur appréhendent les conséquences de la disparition du principe même d'un dispositif réglementaire spécifique pour des aliments destinés à des populations vulnérables, ainsi que la suppression des dénominations « *produit diététique* » ou « *aliments pour sportifs* », qui représentent des marchés très importants en Europe et des

sécurités alimentaires. La notion d'aliments diététiques sans gluten (pains, pâtes, biscuits, farines) est, par exemple, une notion très importante pour les cœliaques.

D'autre part, le projet de la Commission fait reposer une partie du dispositif sur des textes qui ne sont pas encore aboutis. C'est en particulier le cas du règlement relatif aux allégations nutritionnelles et de santé qui est en cours de révision. Les profils nutritionnels conditionnant l'accès aux allégations nutritionnelles et de santé n'ont pas été définis, les limites maximales en vitamines et minéraux n'ont pas été adoptées. De même, lorsque l'autorité européenne examine une demande d'allégation nutritionnelle, elle examine les justifications de cette allégation mais pas la sécurité de la substance concernée.

Sans nier l'importance des changements réglementaires relatifs aux régimes hypocaloriques de perte de poids, l'inquiétude la plus importante porte sur la sécurité de l'alimentation destinée aux nourrissons et aux enfants en bas âge, qui répond aujourd'hui à des normes strictes assurant la sécurité nutritionnelle et sanitaire des produits et l'information qui lui est associée.

Il est indispensable que l'alimentation destinée à des nourrissons réponde à des normes fermes et que l'information soit complète et parfaitement accessible afin que les parents ne puissent être trompés par des allégations peu lisibles.

La réglementation dans le domaine de la nutrition particulière doit garantir trois éléments de sécurité : la sécurité nutritionnelle (qualité nutritionnelle du produit final), la sécurité sanitaire (traçabilité et qualité des produits entrant dans la composition de l'aliment), une information complète adaptée aux besoins de ces populations spécifiques. Cette exigence, générale pour tout consommateur, est particulièrement importante pour certains publics vulnérables tels que les nourrissons ou les prématurés, les personnes malades ou suivant un régime restrictif. La modification de la législation relative aux denrées alimentaires destinées à des besoins particuliers ne doit, en aucun cas, s'accompagner d'une baisse de ces garanties. Il est essentiel de vérifier, avant de changer de système réglementaire, que le nouveau dispositif permet d'atteindre les mêmes objectifs. L'Union européenne et les États se doivent de veiller à la parfaite qualité des produits alimentaires et de l'information qui lui est associée.

Il est particulièrement important de s'attacher à la qualité de l'information, qui doit être compréhensible et utile, et satisfaire aux besoins de deux publics distincts. Il y a le consommateur ou plutôt l'acheteur du produit qui peut être perturbé par l'afflux d'informations voire des conclusions scientifiques contradictoires. Mais il y a également l'éventuel prescripteur, les

personnels qualifiés dans les domaines de la médecine, de la diététique ou de la pharmacie, qui sont des relais importants pour diffuser l'information aux consommateurs cibles.

*

* *

La commission s'est réunie le 23 février 2012 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation du rapporteur, elle a conclu à l'unanimité au dépôt de la proposition de résolution suivante.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPEENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
- ③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge, ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales (E 6365) ;
- ④ Considérant que la proposition modifie la législation applicable aux denrées destinées à une alimentation particulière, notamment celles des nourrissons, des enfants en bas âge, des personnes ayant des besoins nutritionnels particuliers ;
- ⑤ Considérant qu'il est important de veiller à ce que cette alimentation réponde à des normes élevées de sécurité et qu'il convient de garantir à ces catégories de populations particulières ainsi qu'aux parents, lorsqu'il s'agit de nourrissons ou d'enfants en bas âge, une information complète et de qualité afin qu'ils ne puissent être induits en erreur par des allégations peu lisibles ;
- ⑥ Considérant qu'une réglementation dans ce domaine visant particulièrement les personnes les plus vulnérables doit garantir la protection et la santé des consommateurs, ainsi que la sécurité totale des produits ;
- ⑦ Considérant que cet objectif vise à la fois la sécurité nutritionnelle et la sécurité sanitaire et suppose une information adaptée aux catégories particulières de consommateurs concernés ;
- ⑧ Considérant qu'il est imprudent de modifier la réglementation portant sur des publics particuliers avant que le cadre général posé par la réglementation sur les allégations nutritionnelles et de santé, ainsi que celles relatives à l'addition de nutriments et autres substances aux aliments, ne soit parfaitement établi ;

- ⑨ Considérant qu'il convient de s'assurer que le dispositif proposé garantisse le même niveau de protection et de sécurité pour les populations visées que l'actuelle réglementation spécifique ;
- ⑩ – demande que la révision des textes européens dans le domaine alimentaire garantisse une protection élevée des consommateurs;
- ⑪ – demande de conserver la possibilité d'adopter une information adaptée aux professionnels de santé afin que ces derniers puissent apporter aux consommateurs toutes les recommandations adéquates ;
- ⑫ – demande, s'agissant de l'alimentation destinée aux nourrissons et aux enfants en bas âge, de garantir un degré exemplaire de protection et de sécurité du consommateur ;
- ⑬ – demande au Gouvernement de défendre et faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.