

N° 1266

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE ⁽¹⁾ *sur l'alimentation industrielle :
qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques,
impact social et environnemental de sa provenance,*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. Loïc PRUD'HOMME, Président,

ET

Mme Michèle CROUZET, Rapporteure,

Députés.

TOME I

(1) La composition de cette commission d'enquête figure au verso de la présente page.

La commission d'enquête sur l'alimentation industrielle : qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques, impact social et environnemental de sa provenance est composée de : M. Loïc Prud'homme, *président* ; Mme Michèle Crouzet, *rapporteuse* ; M. Joël Aviragnet, Mme Nathalie Sarles, Mme Élisabeth Toutut-Picard et M. Pierre Vatin, *vice-présidents* ; Mmes Blandine Brocard et Bérengère Poletti, *secrétaires* ; M. Julien Aubert, Mmes Barbara Bessot Ballot, Anne Blanc, MM. Christophe Bouillon, Jacques Cattin, Mme Fannette Charvier, M. André Chassaigne, Mme Béatrice Descamps, MM. Frédéric Descrozaille, Michel Fanget, Nicolas Forissier, Jean-Luc Fugit, Mme Sandrine Josso, MM. Hubert Julien-Laferrrière, Michel Lauzzana, Mmes Fiona Lazaar et Sandrine Le Feur, Monique Limon, Zivka Park, Claire Pitollat et M. Richard Ramos, *membres*.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT, M. LOÏC PRUD'HOMME	9
INTRODUCTION	25
PREMIÈRE PARTIE : L'ALIMENTATION INDUSTRIELLE, REFLET DE LA STANDARDISATION DU MONDE MODERNE	29
I. UNE ÉVOLUTION DANS LA DURÉE DES PRATIQUES ALIMENTAIRES	29
A. DES ÉVOLUTIONS INHÉRENTES AUX MODES DE VIE	29
1. Des changements de comportements liés à la multiplication de l'offre	29
2. Les inégalités subsistent et traversent les évolutions	34
B. UNE STANDARDISATION ALIMENTAIRE NON SANS CONSÉQUENCES SANITAIRES.....	36
1. Prise de conscience et éducation, conditions d'un correctif	36
2. L'alimentation, un enjeu social d'une dimension économique déterminante.....	38
II. ALIMENTATION INDUSTRIELLE FACETTE DE LA MONDIALISATION	40
A. AGRO-INDUSTRIE ET GRANDE DISTRIBUTION MAIN DANS LA MAIN ?	40
1. Un monde agricole tenu à l'écart de la standardisation des productions.....	40
2. L'ajout massif de substances à des matières premières à faibles coûts	42
B. LA GÉNÉRALISATION D'UN SYSTÈME <i>LOW COST</i> DESTRUCTEUR DE LA BIODIVERSITÉ VÉGÉTALE ET ANIMALE.....	46
1. De graves atteintes environnementales.....	46
2. Une recherche effrénée de « solutions » dangereuses.	47
3. Un redressement est possible à condition d'en finir avec les « faux aliments ».....	48
4. Une transition alimentaire globale « de l'assiette au champ ».....	49

DEUXIÈME PARTIE : L'ALIMENTATION INDUSTRIELLE SUR LA SELLETTE	56
I. L'ARTICULATION ENTRE ALIMENTATION ET SANTÉ	56
A. LES DYNAMIQUES CONVERGENTES QUI ONT FAVORISÉ LE DÉVELOPPEMENT DE L'ALIMENTATION INDUSTRIELLE	56
1. L'évolution des modalités de la consommation alimentaire.....	56
2. Industrialisation de la production agricole et montée en puissance de la grande distribution	58
a. Une production agricole industrialisée.....	58
b. L'essor de la grande distribution	59
3. Des productions alimentaires standardisées.....	60
a. La grande distribution, un acteur majeur de la production alimentaire	60
b. De nouvelles technologies dans l'industrie agroalimentaire contribuent aux changements	61
c. Des effets non négligeables sur la composition même des aliments industriels	62
B. QUAND L'EXPLOSION DES MALADIES CHRONIQUES DEVIENT UNE PRIORITÉ DE SANTÉ PUBLIQUE	63
1. Le tableau des principales maladies chroniques	64
a. Le diabète en France	64
b. Le surpoids et l'obésité	65
c. Le cancer	67
2. Un problème de santé publique aux coûts considérables.....	70
a. En premier lieu, des coûts humains	70
i. Les conséquences du diabète pour les patients.....	70
ii. Et celles de l'obésité	71
b. Des incidences sociales et économiques également majeures	72
i. Les coûts du diabète.....	73
ii. Ceux de l'obésité.....	73
C. UNE SITUATION QUI JUSTIFIE QUE LA NUTRITION DEVIENNE UNE PRIORITÉ AU TOURNANT DES ANNÉES 2000	75
1. Quoique multifactorielles.....	75
a. L'obésité.....	76
b. Le diabète.....	76
2. Les maladies chroniques sont en grande partie liées à l'alimentation.....	77
3. Le premier Plan national nutrition santé, PNNS 1.....	81
a. Le contexte et les objectifs	81
b. Une ambition néanmoins limitée.....	82

II. L'ALIMENTATION INDUSTRIELLE FACTEUR DE MALADIES CHRONIQUES : UNE PRÉOCCUPATION QUI NE CESSE DE PRENDRE DE L'AMPLEUR	83
A. UNE INQUIÉTUDE QUI MONTE CHEZ LES CONSOMMATEURS	84
1. Un haut niveau de sécurité qui ne rassure pas pour autant	84
a. Un apparent paradoxe	84
b. Qu'est-ce qu'une alimentation réellement saine ?.....	85
2. Un consommateur déconnecté, égaré par la complexité de ce qui lui est proposé	86
3. Scandales et manque de transparence	88
a. Des scandales récurrents ces dernières années	88
i. Les scandales entretiennent la défiance.....	88
ii. Et sont révélateurs de réalités actuelles	89
b. La question centrale de la transparence pour les consommateurs	90
4. Les choses commenceraient-elles à bouger ?	93
a. La traçabilité peine à s'imposer	93
b. Mais l'industrie agroalimentaire semble commencer à s'ouvrir	96
5. Un contexte favorable à l'éclosion d'initiatives nouvelles	97
a. Quand la société civile reprend son alimentation en mains	97
i. Où la restauration collective démontre la viabilité du bio	98
ii. La question du gaspillage	100
b. Le succès de nouveaux outils met en lumière le degré de préoccupation.....	102
B. LA RECHERCHE CONFIRME LES PRÉOCCUPATIONS DES CONSOMMATEURS	103
1. Du naturel à l'ultra-transformé, une classification de l'alimentation	104
a. Typologie des aliments	104
b. L'alimentation ultra-transformée aujourd'hui dominante.....	109
2. Les facteurs qui jouent sur la qualité nutritionnelle de l'alimentation industrielle.....	109
a. Trop de sucre ! Trop de gras ! Trop de sel !.....	110
i. La question du sucre dans l'alimentation industrielle.....	110
ii. Un excès de sel généralisé	112
iii. Bien trop de gras	114
iv. Et peut-être quelques calories en trop dans les burgers.....	115
b. Des ingrédients bas de gamme pour rester dans la course au moindre coût	116
c. Des procédés industriels qui ne sont pas sans conséquence.....	118
i. L'apparition de composés néoformés	118
ii. L'utilisation problématique de certains produits dans les processus de fabrication.....	120

3. Les additifs dans l'alimentation industrielle, un problème de fond.....	121
a. Typologie des additifs	121
i. Quels additifs ?	121
ii. Plus de 350 additifs autorisés, mais pour quelle utilité ?.....	122
b. Même autorisés, les additifs sont loin d'être sans danger	125
i. Une vigilance nécessaire	125
ii. La question insuffisamment explorée des « effets cocktail »	126
c. L'industrie agroalimentaire aujourd'hui plus réservée sur les additifs.....	127
i. Le point de vue des professionnels des additifs.....	127
ii. Une bonne nouvelle pour les consommateurs : l'industrie agroalimentaire veut limiter sa consommation d'additifs	128
iii. La grande distribution n'est pas en reste	130
4. La présence de résidus	132
a. De nombreux résidus dans l'alimentation industrielle.....	132
i. L'état de la question.....	132
ii. Vous reprendrez bien un peu d'arsenic ?.....	136
b. La question des emballages.....	141
5. Les aliments ultra-transformés, facteurs de cancer ?	143
C. VERS DES POLITIQUES PUBLIQUES PLUS PRÉCISES	145
1. Des PNNS qui montent en puissance	146
a. Le PNNS 2 (2006-2010)	146
b. Le PNNS 3 (2011-2015)	148
2. « Pour une politique nationale nutrition santé en France, PNNS 4 (2017-2021) » : une approche plus exigeante.....	149
a. Un constat important et partagé : les mesures incitatives sont insuffisantes.....	149
b. La justification de recommandations désormais plus exigeantes.....	152
i. Un véritable volontarisme.....	152
ii. Devant lequel le gouvernement tempore.....	154
c. L'éducation alimentaire, une question prioritaire.....	155
d. Le Nutri-Score	157
i. La nécessité d'un étiquetage nutritionnel	157
ii. Le combat difficile pour l'imposer	160
iii. Des réticences en passe d'être surmontées ?	162
3. Le Plan national de l'alimentation, PNA	164
a. Raison d'être et ambition du PNA	164
b. Contenu et mise en œuvre.....	165

III. L'UNION EUROPÉENNE, UNE COMPÉTENCE TRANSVERSALE QUI PRIVILÉGIE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU DÉTRIMENT DE LA QUALITÉ NUTRITIONNELLE DES PRODUITS ALIMENTAIRES	166
A. LE POIDS DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE : UN FREIN À L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES NATIONALES	170
1. Une législation européenne transversale qui règle l'ensemble du secteur alimentaire.....	171
2. La libre circulation des marchandises limite la possibilité, pour les États membres, d'interdire certains additifs.....	174
3. Définir des profils nutritionnels, une nécessité qui devrait sous-tendre l'autorisation d'allégations nutritionnelles non trompeuses	177
4. Rendre le Nutri-Score obligatoire, un autre défi du fait de l'absence de consensus entre États membres.....	179
5. L'étiquetage nutritionnel, un chantier inachevé.....	180
B. L'AGENCE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ DES ALIMENTS (AES A OU EFSA) : UNE AGENCE EN MUTATION	181
1. Une agence au cœur du processus d'autorisation des substances actives, l'exemple des additifs	183
a. L'agence de sécurité alimentaire, au cœur du processus d'autorisation des substances actives, produit les avis scientifiques sur lesquels s'appuient les décisionnaires	183
b. La réévaluation des additifs alimentaires déjà autorisés, un processus en cours d'achèvement.....	186
c. Des résultats d'analyses scientifiques divergentes, le cas de l'autorisation du dioxyde de titane.....	188
d. L'initiative FAIM, mesurer l'exposition chronique aux additifs alimentaires.....	192
2. Les perturbateurs endocriniens, un cas controversé	193
3. La difficile prise en compte du risque dans sa globalité, la question des « effets cocktail »	197
C. LA REFORTE DU RÈGLEMENT RELATIF À LA LÉGISLATION ALIMENTAIRE GÉNÉRALE (DIT « RÈGLEMENT LAG ») : UN PROGRÈS SIGNIFICATIF À CONSOLIDER	199
1. Des progrès indéniables mais qui demeurent insuffisants	200
2. Des propositions pour être plus ambitieux en termes de réforme.....	201
AUTRES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	203
EXAMEN EN COMMISSION	207
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	223
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	231

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT, M. LOÏC PRUD'HOMME

POUR REPRENDRE LE POUVOIR SUR NOTRE ASSIETTE : AGIR FORTEMENT, CONCRÈTEMENT, DURABLEMENT

En mars dernier, suite à la demande du groupe de la France Insoumise qui usait pour la première fois de son unique droit de tirage, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité le principe de la création d'une commission d'enquête sur le thème suivant : *Alimentation industrielle : qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques, impact social et environnemental de sa provenance*. Pour la toute première fois, des parlementaires allaient mener de tels travaux, avec mandat de la représentation nationale, sur un fait de société majeur depuis plusieurs dizaines d'années et qui embrasse des questions de santé publique, d'écologie, d'organisation économique et sociale de notre société.

Depuis 1960, les ménages consacrent à l'alimentation une part de plus en plus réduite de leurs dépenses de consommation : 35 % en 1960 où l'alimentation constituait le principal poste de dépenses des ménages, contre 20 % en 2014, (232 milliards d'euros, soit 3 600 euros par habitant et par an ⁽¹⁾). La composition du panier alimentaire s'est modifiée conjointement au modèle agricole, au profit des produits transformés et des plats préparés. Entre 1986 et 2010, le temps de préparation des repas à domicile a chuté de 25 %, ouvrant grand la porte pour les produits faciles d'emplois, ultra-transformés, dont la consommation et la production ont des conséquences désastreuses sur la santé des populations et l'environnement. D'une place centrale dans nos vies, en particulier par sa faculté à produire du social, le fait de se nourrir est peu à peu devenu une activité secondaire et vidée d'une grande partie de son sens. Bien souvent, il ne s'agit plus que de consommer des biens et services alimentaires sur lesquels des grands groupes industriels et de distribution ont la mainmise.

En quarante auditions d'acteurs de tous horizons (scientifiques, institutionnels, industriels, associatifs) et plusieurs déplacements depuis le printemps, nous avons collecté une somme importante et inédite d'informations sur le sujet. Il me semble que les constats, inquiétants, voire alarmants, font là aussi l'unanimité des membres de la commission, tous bords politiques confondus.

Nous avons aussi partagé les quelques lueurs d'optimisme, qu'elles proviennent d'initiatives citoyennes ou d'exigences nouvelles de la part des citoyens consommateurs.

(1) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1379769>

Nos préoccupations dépassent donc naturellement le champ strict de l'assiette, sur laquelle il convient pourtant de reprendre le pouvoir fermement et rapidement. Le changement nécessaire de notre rapport à l'alimentation aura des répercussions beaucoup plus larges et modifiera profondément notre rapport à la nature, à l'économie et à la vie. Finalement, quel modèle alimentaire souhaitons-nous, pour quel modèle de société ? C'est la question que nous nous sommes collectivement posée tout au long des travaux de cette commission d'enquête. Elle est la boussole qui oriente nos propositions.

I. IMPACTS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX DE LA « MALBOUFFE »

A. UNE QUESTION MAJEURE DE SANTÉ PUBLIQUE

La mauvaise alimentation est une des principales causes d'une épidémie mondiale de maladies chroniques dont l'ampleur comme le coût économique et social doit alerter les pouvoirs publics à commencer par le ministère de la santé. Selon la Haute autorité de santé, en **2012, plus de 15 à 20 millions de Français souffraient d'une maladie chronique**. En 2016, ces dernières représentaient plus de la moitié des dépenses de la branche maladie ⁽¹⁾.

Au-delà de l'aspect financier, l'aspect humain est à prendre en compte : une mauvaise alimentation rend malade, voire tue.

D'après l'Inserm ⁽²⁾, le nombre moyen d'années de vie passées en bonne santé pour les personnes de 65 ans a stagné entre 2005 et 2011 augmentant de 0,2 ans seulement pour les hommes (soit 73,8 ans), et diminuant de 0,2 ans pour femmes (soit 73,6 ans). L'espérance de vie théorique moyenne a, pour sa part, augmenté de 1,3 an pour les hommes et de 1,2 an pour les femmes pour s'établir respectivement à 83 ans et 86,4 ans. Les Français vivent donc plus longtemps, mais également plus longtemps en mauvaise santé.

De plus, d'après les travaux du chercheur Anthony Fardet de l'Inra, en 2010, 36 % des décès seraient attribuables directement ou indirectement à une mauvaise alimentation (respectivement 24 % pour les maladies cardiovasculaires, 10 % pour le cancer et 2 % pour le diabète).

Ces mauvaises pratiques alimentaires peuvent relever d'une intoxication chronique par des cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques (CMR) ou de perturbateurs endocriniens (PE), d'un mauvais équilibre nutritionnel, d'un excédent calorique ou de tous ces aspects à la fois.

(1) https://www.lesechos.fr/05/01/2018/lesechos.fr/0301103955262_L-essor-des-maladies-chroniques-s-accelere.htm

(2) <https://presse.inserm.fr/esperance-de-vie-en-bonne-sante-dernieres-tendances/7858/>

D'après les données de Santé Publique France ⁽¹⁾ pour l'année 2015, 49 % de la population adulte étaient en situation de surpoids dont 17 % de personnes obèses, tandis que 17 % des enfants étaient en surpoids, dont 4 % d'obèses. Plusieurs auditions, notamment celle de l'ONG Foodwatch, nous ont révélé que le coût social de l'obésité était estimé à 20,4 milliards d'euros en 2012. Celui de l'alcool est estimé à 15 milliards d'euros et celui du tabac à 26,6 milliards d'euros ⁽²⁾.

Les catégories populaires, soit les 20 % des ménages les plus modestes, sont encore davantage touchées par le phénomène. L'alimentation représente une part plus grande de leur budget - 25 % - car incompressible. La proportion d'obèses chez les enfants d'ouvriers est quatre fois supérieure à celle que l'on trouve chez les enfants de cadres. Dans le système actuel, où manger mieux coûte souvent plus cher, les plus fragiles n'ont donc aucune marge de manœuvre. La dimension sociale du problème s'ajoute donc à la dimension sanitaire et agit comme un facteur aggravant.

De nombreuses études scientifiques pointent du doigt les problèmes de qualité nutritionnelle de cette alimentation industrielle communément appelée « malbouffe ». Un régime alimentaire basé sur des aliments ultra-transformés crée un terrain favorable au développement des maladies chroniques au sens de l'Organisation mondiale de la santé. Ainsi, des études ont prouvé que le régime omnivore de type occidental, dit « *Western Diet* », pratiqué dans certaines grandes villes augmente les risques d'obésité ⁽³⁾, de diabète de type 2 (le diabète non insulino-dépendant), de maladies cardiovasculaires et de cancers mais aussi de mortalité. L'étude scientifique faisant désormais référence, NutriNet-Santé ⁽⁴⁾, établit un lien entre consommation de plats préparés par l'industrie et risque de cancer. Bien que ses auteurs soulignent la nécessité d'études plus approfondies, leur conclusion est implacable : « *La consommation d'aliments ultra-transformés a été associée avec un risque global plus élevé de cancer* » (accru de 6 à 18 %) avec des données précises sur le cancer du sein accru de 2 à 22 %.

Il s'agit donc d'un enjeu majeur de santé publique dont le législateur doit s'emparer de façon urgente et résolue.

B. À L'ORIGINE DE NOTRE ALIMENTATION, LA PRODUCTION AGRICOLE

Nos auditions nous amènent à souligner le changement des habitudes individuelles (temps de préparation des repas et part du budget consacrée à l'alimentation) en parallèle du bouleversement des équilibres de la filière agro-

(1) <https://www.santepubliquefrance.fr/Actualites/Etude-ESTEBAN-2014-2016-Chapitre-corpulence-stabilisation-du-surpoids-et-de-l-obesite-chez-l-enfant-et-l-adulte>

(2) Ministère de l'économie et des finances (Eds), « Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ? » Lettre "Trésor-Eco n° 179, septembre 2016

(3) Farah et al, 2015, A Western dietary pattern is associated with overweight and obesity in a national sample of Lebanese adolescents (13–19 years) : a cross-sectional study, *Br J Nutr*, 114(11), pp. 1909–1919

(4) <https://presse.inserm.fr/consommation-daliments-ultra-transformes-et-risque-de-cancer/30645/>

alimentaire. **Aujourd'hui la valeur monétaire de notre alimentation (232 milliards d'euros en 2014) se répartit d'une façon nouvelle.**

Cette valeur a été massivement captée par les industriels de la transformation et par les géants français de la distribution, présentés comme des champions. Entre 2012 et 2015, le chiffre d'affaires de l'industrie agroalimentaire a évolué de 125 589 millions d'euros à 127 837 millions d'euros avec une évolution du résultat courant avant impôt de 2,6 % à 4,1 %. Pour le commerce de détail, les marges sont passées de 36,2 milliards d'euros en 2010 à 38,9 milliards d'euros en 2015 ⁽¹⁾. **Cette captation s'est faite au détriment du volet concernant la production des matières premières brutes.** Selon le Bureau d'analyse sociétale pour une information citoyenne (SCIC *Le Basic*), les producteurs agricoles ne captent plus que 6 % de la valeur totale du secteur de l'alimentation. C'est, en tout et pour tout, ce dont ils disposent pour entretenir leur activité, la développer, ou plutôt seulement se rémunérer et survivre.

Ces transformations font des centaines de milliers de perdants. Non seulement la diminution du nombre de travailleurs agricoles est constante depuis des décennies (510 000 emplois perdus entre 1988 et 2009 ⁽²⁾) mais nos paysans ne sont plus rémunéré-e-s à la hauteur de leur travail. La valeur de la production alimentaire, financière mais aussi qualitative leur a été confisquée : les résultats courants avant impôts ont baissé de 24,2 % du chiffre d'affaires en 2010 à 16,9 % en 2013 en moyenne d'après le rapport 2016 de l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires ⁽³⁾.

Ils sont contraints de se soumettre à l'injonction de produire à un coût sans cesse plus bas pour affronter une concurrence exacerbée et imposée jusqu'au sein même de l'Union Européenne. Depuis la révision de la Politique Agricole Commune 1992 et la fin de l'encadrement des prix, le *dumping* social et environnemental est érigé en règle absolue pour la survie des exploitations.

Ces nouveaux impératifs ont entraîné une modification des pratiques agronomiques pour faire face à la taille grandissante des exploitations. Les productions, massifiées et standardisées, ont créé des produits aux saveurs, couleurs et calibres standardisés. La spécialisation à outrance des exploitations et l'éloignement avec les consommateurs ont participé à rompre le lien entre le champ et l'assiette ; et par ricochet à effacer petit à petit une forme de culture alimentaire et culinaire ancrée dans la population depuis des années.

(1) https://observatoire-prixmarges.franceagrimer.fr/Lists/Liste%20Rapports%20au%20Parlement%20et%20Lettres/Attachments/26/OFPM_2018_Rapport_final.pdf

(2) [http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/file/Gaf09p033-039\(1\).pdf](http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/file/Gaf09p033-039(1).pdf)

(3) <http://www.fnsea.fr/media/2179425/rapport-obs-vdef.pdf>

Celui ou celle qui est devenue « chef.fe d'exploitation » n'a d'autres choix que de recourir à la chimie et aux agroéquipements (tracteurs, machines agricoles diverses...) pour exploiter ces fermes-usines, avec une main d'œuvre identique en nombre ou en baisse.

Cette nouvelle « norme agricole » produit ainsi des impasses techniques dans lesquelles se trouvent enfermés les agriculteurs. Trop souvent le demi-tour est impossible : les crédits bancaires interdisent toute bifurcation. La perte de sens pour les agriculteurs est désormais totale, à tel point que certains de leurs représentants, lors de l'audition des syndicats agricoles, ont avoué ne même pas connaître la destination finale d'une grande partie de leur production. En plus d'être dans la main de grands groupes industriels, de distributions ou chimiques (pour la production d'intrants), les agriculteurs, par manque de valorisation des alternatives possibles, se sentent forcés d'utiliser des produits dont les effets sur la santé humaine sont au mieux inconnus, au pire dont il est scientifiquement prouvé qu'ils sont clairement dangereux.

Sans revenir sur les débats concernant le glyphosate et autres perturbateurs endocriniens, le signal d'alarme donné par plusieurs chercheurs derrière Pierre Rustin sur les fongicides et insecticides inhibiteurs de la succinate déshydrogénase (SDHI), probablement à l'origine du développement de cancers et neuropathies, en fournit un exemple éclatant. Il est difficile d'être rassuré, même face à une pomme, lorsque l'on sait que certaines ont subi une quarantaine de traitements avant d'échouer dans les rayons d'un supermarché.

C. UNE ALIMENTATION PLUTÔT SÛRE MAIS PAS SAIN

Notre commission d'enquête a mis en lumière l'existence d'une confusion sur le sujet qui mérite d'être déconstruite et expliquée. Il est vrai que la sécurité alimentaire de nos concitoyens n'a jamais été aussi grande. La production agricole et agro-industrielle est suffisante pour éviter les pénuries et famines et la qualité sanitaire des produits est globalement bonne, grâce aux normes d'hygiène et aux contrôles effectués par les services sanitaires.

Cette affirmation est toutefois à relativiser au regard des scandales sanitaires récurrents depuis les années 1990 : contamination de consommateurs de bœufs par l'encéphalopathie spongiforme bovine en 1996, contamination d'œufs, de viandes et de fromages par de la dioxine dans différents pays européens en 1999, 2008 et 2010, risque de transmission de la grippe aviaire H5N1 à l'être humain entre 2003 et 2006, fraude massive à la viande de cheval estampillée comme viande bovine dans des plats préparés (notamment lasagnes, raviolis, boulettes, hachis) découverte en 2013, œufs contaminés au Fipronil et lait infantile infecté par la salmonelle en 2017, pour les plus connus.

Malgré ces scandales, il est tout de même rare de nos jours de décéder après avoir consommé un produit avarié, contaminé, mal préparé ou simplement nocif. Entre 1950 et 2000, le nombre de décès lié à des intoxications alimentaires serait passé de 15 000 par an à 150 par an, selon un rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologique daté de 2002.

Cependant, si la « qualité » sanitaire évaluée par l'absence de germes ou virus est d'un niveau sans précédent, la présence dans nos produits alimentaires transformés de nombreux additifs et autres substances potentiellement dangereuses pour la santé, comme les résidus de pesticides ou les huiles minérales, n'est pas anodine et produira certainement des effets à moyen et long termes, que l'on peine pour le moment à évaluer. De même, la perte de nutriments consécutive à la transformation des aliments est également méconnue du grand public. Pourtant cette question des aliments ultra-transformés est essentielle dans la compréhension de l'émergence de pathologies chroniques. C'est ce que pointent les travaux de plusieurs scientifiques notamment du chercheur français Anthony Fardet : la corrélation entre les courbes de progression des maladies chroniques comme le diabète de type 2 et l'augmentation de la consommation de produits ultra-transformés est avérée. Anthony Fardet explique **la nocivité des « ultra-transformés » par leur processus de fabrication : le *cracking*, c'est-à-dire la fragmentation des aliments puis leur recombinaison, ou encore les processus haute-température qui peuvent aboutir à la création de composés chimiques néoformés**. Ces techniques de l'agro-industrie servent à la création de nouveaux aliments sans matrice, comme des agrégats d'éléments dissociés. Hors à l'heure actuelle il n'existe aucune réglementation sur ces processus de transformation.

– Proposition : implémenter la réglementation pour encadrer les processus industriels de transformation (interdire le *cracking* et les processus qui produisent des composés néoformés)

Le cadre réglementaire (national comme européen) n'est, en l'état, pas suffisamment contraignant pour les industriels, ni assez protecteur pour les consommateurs.

Dans le cas des additifs alimentaires, les agences chargées de produire les avis scientifiques ne sont pas en capacité d'évaluer la dangerosité des quelque 340 additifs autorisés ni les effets de leurs combinaisons.

Les autorisations ne sont actuellement délivrées que sur la base d'études produites par les industriels eux-mêmes. Certains de ces additifs sont fortement suspectés par de nombreux scientifiques et associations d'être des CMR ou des PE. Une révision de ces dossiers, additif par additif, est en cours auprès de l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Cette dernière, auditionnée par la commission, avoue qu'**il est actuellement impossible d'avoir une évaluation du risque des effets cocktail**.

Quid de la présence de plusieurs additifs, parfois plus de trente pour une pizza surgelée, dans un aliment transformé ou ultra-transformé ?

Quid d'un effet cocktail avec des résidus de pesticides dont des PE, présents dans 49 % de l'ensemble des aliments proposés à la consommation selon une étude de l'association Générations Futures ?

Dans le cadre réglementaire actuel, la charge de la preuve de la dangerosité d'un produit doit être apportée par la puissance publique. Nous sommes donc dans une situation où les industriels produisent de nouveaux additifs, réalisent leurs propres études d'innocuité, soumettent des dossiers aux autorités qui n'ont pas les moyens de contre-expertiser tous les résultats.

– Proposition : Interdire immédiatement l'utilisation des additifs controversés et l'importation de produits en contenant, en application du principe de précaution

II. ENGAGEMENTS VOLONTAIRES ET *MARKETING* TROMPEUR : LES PROMESSES N'ENGAGENT QUE CEUX QUI Y CROIENT

A. DERRIÈRE LA MALBOUFFE, LES STRATÉGIES DES INDUSTRIELS POUR NOUS RENDRE « ACCROS »

Cette question des engagements volontaires divise : faut-il imposer des normes pour la production de notre alimentation ou laisser les filières et industriels améliorer leurs pratiques ?

Les études et les faits montrent que jusqu'à présent les promesses faites par les filières ne sont pas tenues. Le ministre de l'Agriculture l'a reconnu devant la commission, mais en plaidant paradoxalement pour des engagements volontaires « renouvelés » et « suivis », qui auraient toutes les chances d'échouer à nouveau sans la menace de la coercition.

Ainsi entre 2008 et 2012, trente entreprises de l'industrie agroalimentaire ont adopté des chartes d'engagements promettant d'améliorer la situation nutritionnelle des populations les plus exposées aux excès et déficits nutritionnels (sodium, sucres, lipides, acides gras saturés...). L'alimentation d'origine industrielle reste trop grasse, trop sucrée, trop salée, trop calorique. L'Observatoire de la qualité de l'alimentation (Oqali) l'a établi dans une de ses études en 2012.

Pour illustrer cet échec, il est intéressant de citer le cas de la filière de la boulangerie qui en 2002 s'était engagée à réduire le taux de sel dans le pain : passant de 24 grammes de sel par kilogramme de farine (g/kg farine) à 18 g/kg farine en 5 ans. L'objectif n'a jamais été atteint au point qu'un nouvel engagement a été pris en 2015 pour 19 g/kg farine. Même résultat : en 2017 seuls 30 % des boulangers respectent ce taux.

Il semble impossible pour un acteur d'une filière d'agir seul au risque de voir ses clients se détourner vers un concurrent moins exigeant ou moins vertueux, suite à une perte de goût ou de plaisir ressenti.

Sel et sucres étant des exhausteurs de goût, il faut que la baisse de leur utilisation soit globale, coordonnée et progressive afin que les objectifs soient atteints sans altération de la perception gustative par le consommateur. Il a été démontré qu'il est possible de fabriquer du pain avec moins de 15 g/kg farine sans que le consommateur ne perçoive de changement. Cela vaut aussi pour le sucre et les graisses. **Sans stigmatiser les professionnels de la boulangerie, le législateur doit établir un encadrement clair.**

Au final, cette politique des engagements volontaires aboutit au fait que l'industrie agroalimentaire ne respecte même pas les préconisations sanitaires de l'ancien 2^e Plan national nutrition santé (PNNS 2) alors même que vient d'être produit le 4^e PNNS en 2017 ⁽¹⁾.

– Proposition : définir par la loi des objectifs quantifiés de baisse de sel (5 g/jour), sucre (25 g/jour) et acides gras saturés et trans (2,2 g/j pour les AGT) pour chaque catégorie de produits en se basant sur les recommandations de l'OMS

Les consommateurs font face au problème de désinformation dans les supermarchés : la grande majorité des acteurs de la filière alimentaire, des industriels mais aussi des distributeurs usent et abusent du *marketing* afin de faire passer le message qu'ils s'occupent de notre santé. « Sans sucre ajouté » ; « Sans conservateurs » (mais beaucoup de colorants et d'additifs) ; « Riche en vitamines » ; « Réduit le cholestérol » (accolé à des produits à forte teneur en sucre) ; « Plein d'énergie pour bien démarrer la journée » pour les paquets de céréales enfants. Voici des exemples des mentions et d'allégations « santé » présentes sur les emballages de la quasi-totalité des produits alimentaires, souvent inexacts, voire trompeuses.

Les « *health claims* » (allégations de santé) sont contrôlés par la commission européenne qui décide si les industriels ont le droit de mettre sur leurs emballages de produits alimentaires une allégation santé. Depuis 2012, près de 2000 allégations santé doivent être révisées par la commission européenne, mais le dossier traîne, comme le remarquait l'ONG Foodwatch. Tant que ces allégations sont en attente de validation, les industriels peuvent les utiliser. La Commission européenne n'a toujours pas mis en place ces profils. **Il conviendrait fort logiquement d'interdire les allégations santé en attendant leur publication. Le principe général devrait que ces allégations ne soient pas utilisées sans validation explicite.** De plus, la Commission européenne se fait toujours attendre pour définir des profils nutritionnels clairs.

(1) https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjAtc_dkdLdAhVOXRoKHdJXAL0QFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.hcsp.fr%2FExplore.cgi%2FTelecharger%3FNomFichier%3Dhcspr20170912_PNNS20172021.pdf&usq=AOvVaw3PU8UChZqBdegWNR7k0PGI

Il manque donc toujours un cadre de référence solide pour définir sur quels produits des allégations nutritionnelles ou de santé peuvent être utilisées.

De nombreuses associations auditionnées pointent la malhonnêteté de ces messages et de leur objectif visé : éviter la transparence et entretenir la confusion. L'exemple de ce *marketing* poussé à son paroxysme - et malheureusement efficace et réussi - réside dans les « céréales » du petit-déjeuner. Elles n'ont de céréales que le nom et une vertu nutritionnelle inexistante : pas de fibre, des additifs en grand nombre et un taux de sucre exceptionnellement haut. Les règlements européens ne sont pas suffisamment contraignants ou, au mieux, trop peu appliqués. La France manque de volontarisme pour aller au-delà de ces exigences minimales alors qu'elle aurait toute latitude pour agir sur cette question.

Actuellement, une marge de manœuvre beaucoup trop large est laissée aux fabricants et aux distributeurs. Comme pointé par Foodwatch, les industriels élaborent eux-mêmes les « codes de bonnes pratiques » de chaque famille de produits. Cela signifie que pour un type de produits, ils définissent eux-mêmes la composition des recettes et l'identification entière jusqu'au nom donné à ce type de produit. Tous ces codes agissent quasiment comme un label. Pis, ils servent même de référence aux autorités administratives, telle la DGCCRF, lorsqu'il s'agit d'effectuer des contrôles.

Ici, se dévoile un système construit davantage dans le but de protéger des intérêts économiques et industriels que pour protéger les consommateurs. Quelques exemples de ce que permettent ces codes, par ailleurs inaccessibles au grand public : un pâté peut être appelé « terrine de canard » s'il contient 20 % de canard ; un cuisinier en restauration collective nous avouait avoir servi des sauces « fonds de veau » contenant 4 % de veau, le reste des composants étant de l'amidon, de la fécule de pomme de terre et une liste interminable d'additifs (agents de texture, etc.).

– Proposition : suspendre immédiatement l'autorisation de toutes les allégations nutritionnelles en attendant un cadre législatif européen (profils nutritionnels)

Une autre forme de *marketing* est plus visible car directement présente dans les médias et sur les écrans. L'OMS recommande depuis longtemps l'interdiction de la publicité pour des produits trop gras, trop sucrés, trop salés qui ciblent des enfants. Là aussi de nombreuses marques ont pris des engagements pour arrêter ce *marketing* ciblé. Engagements pour la plupart non-tenus.

Les amendements du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire restreignant ou interdisant la diffusion des messages publicitaires télévisés, radiodiffusés et électroniques portant sur des boissons et des produits alimentaires issus de l'agro-industrie ou trop sucrés, salés ou gras, à destination de la jeunesse ont été rejetés au motif que cela déséquilibrerait le secteur audiovisuel et que des discussions sont en cours

avec le CSA sur ces sujets ⁽¹⁾. Pourtant, comme dit précédemment, le coût social de la surcharge pondérale en France est estimé à 20 milliards d'euros par an.

Au vu de la puissance financière de l'industrie agroalimentaire (chiffre d'affaires de 180 milliards € en 2017 ⁽²⁾), le CSA est clairement en difficulté pour encadrer ces pratiques. Pourtant, la réglementation de la publicité en direction des enfants est un enjeu de taille : il est démontré que les enfants sont massivement prescripteurs des produits alimentaires achetés par les familles (pour les confiseries les enfants influencent entre 60 et 89 % des achats d'après le CRIOC ⁽³⁾). **L'encadrement de ce secteur particulier doit être confié à une autorité compétente qui donne plus de gages d'indépendance. Ce pourrait être le rôle du Haut Conseil de la Santé Publique que d'émettre des avis à destination du législateur.**

– Proposition : interdire la publicité alimentaire à destination des enfants

Un outil de transparence et d'informations auprès des consommateurs existe pourtant bel et bien. Il s'agit du Nutri-Score. Sa généralisation permettrait d'opposer au rouleau compresseur du *marketing* des informations fiables et sérieuses sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires.

En 2011, l'industrie agro-alimentaire aurait dépensé un milliard d'euros en lobbying pour faire échouer une mesure dans le règlement européen INCO qui prévoyait d'instaurer un logo nutritionnel obligatoire en Europe. C'est dire l'intérêt des industriels à ce que les consommateurs restent dans l'ignorance. Du fait de ce règlement, la France ne peut instaurer de logo Nutri-Score que sur la base du volontariat. La réglementation européenne doit évoluer.

Certains géants de l'industrie agroalimentaire (les « big 5 ») ont aussi développé leur propre code couleur, élaboré selon des critères plus favorables de leur point de vue, notamment un calcul par portions, afin d'atténuer l'impact négatif de ces logos sur leurs produits. Rendre obligatoire le Nutri-Score et le consacrer comme seule et unique source d'informations fiables à destination du grand public sur la qualité nutritionnelle des produits serait une mesure salubre.

Bien qu'il reste perfectible, comme le soulignent encore quelques spécialistes, il est actuellement le seul système à faire consensus par sa clarté, sa simplicité et sa pertinence.

– Proposition : imposer la présence du Nutri-Score au niveau européen et élargir son information au degré de transformation et à la présence d'additifs

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2017-2018/20180230.asp#P1282886>

(2) <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2018/03/20/20002-20180320ARTFIG00313-l-industrie-agroalimentaire-francaise-releve-la-tete.php>

(3) http://www.agripresse.be/STUDIOEMMA_UPLOADS/downloads/4842fr.pdf

B. L'ÉCHEC DES AUTO-CONTRÔLES : SCANDALES ALIMENTAIRES ET NON-RESPECT DES NORMES

Les scandales alimentaires à répétition posent la question de la capacité de contrôle des pouvoirs publics et leur division (DGAL, DGCCRF). Si une unification des services de contrôle pourrait être pertinente, c'est surtout les moyens qui demandent à être portés à la hauteur des enjeux, ainsi qu'une plus grande sévérité dans les pratiques frauduleuses ou trompeuses.

De façon plus urgente encore il convient de se poser la question de la gouvernance d'une vraie politique alimentaire. À ce jour, le sujet est porté par cinq ministères dans lesquels les implications sont différentes : agriculture, économie, éducation, santé et environnement. Nous reviendrons plus loin sur le cas particulier du ministère de l'Éducation nationale. Il convient d'ajouter à ces cinq ministères l'ANSES qui a pour objet l'évaluation des risques.

Comment avancer dans ces conditions vers une alimentation plus saine en reliant toutes les parties du problème, si la structure institutionnelle rend difficile la mise en cohérence des actions ?

Il apparaît nécessaire, voire indispensable, qu'une structure coordonne une politique cohérente de l'alimentation. Elle pourrait utilement s'appuyer sur le PNNS (produit par l'Anses), en suivre l'actualisation et s'assurer de sa mise en œuvre effective dans tous les domaines, de la production à l'éducation. Il lui reviendrait également après avis de l'Anses de délivrer les autorisations de mise sur le marché pour tout ce qui touche à l'alimentation.

Un Secrétariat général à l'alimentation, porté par les cinq ministères, remplirait parfaitement ce rôle **en toute indépendance des intérêts financiers qui aujourd'hui influe sur nos décisions** politiques en la matière.

– Proposition : créer une structure interministérielle de coordination de la politique alimentaire, le secrétariat général de l'alimentation

Si la politique de l'auto-contrôle de la part des acteurs de l'agroalimentaire est un échec, on peut également avancer que l'évaluation des risques peine à suivre le rythme effréné des « innovations » en termes de molécules utilisées dans l'agriculture et/ou l'agro-alimentaire. C'est particulièrement le cas au niveau européen avec l'EFSA.

On peut noter positivement le travail de l'EFSA pour mieux garantir son indépendance notamment par la vigilance sur les conflits d'intérêt puis prochainement la publication ouverte des dossiers d'évaluation des industriels.

Au niveau national il convient évidemment de renforcer les moyens humains et matériels de la recherche publique. Ce sont ses travaux, financés par la puissance publique et donc indépendants qui éclairent la décision politique. Notamment en produisant les données scientifiques à l'Anses.

C'est sur ces bases que le principe de précaution pourra être enfin appliqué plus largement et réellement.

III. REDONNER AUX CITOYENS LE POUVOIR SUR LEUR ASSIETTE : LA RESTAURATION COLLECTIVE COMME OUTIL LOCAL POUR L'ACTION ET L'ÉDUCATION

A. ÉDUCATION : ALTERNATIVES VÉGÉTARIENNES DANS LES CANTINES, PRÉVENTION/SENSIBILISATION

De l'avis de nombreux spécialistes auditionnés, l'éducation à la nutrition est un impératif. Cette éducation passe par trois vecteurs :

– Des programmes scolaires de la maternelle au collège qui intègrent cette matière à l'enseignement. Aujourd'hui il n'est question de nutrition et d'alimentation que dans de trop rares initiatives, au gré de la sensibilité des équipes pédagogiques. Certaines comme la Semaine du goût ont été utilisées par les industriels de l'agro-alimentaire pour rentrer dans les écoles, ce que reconnaît la Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgescs). Face à la vacuité des programmes mis en œuvre il est impératif que le ministère de l'Éducation nationale inscrive l'éducation à la nutrition et l'alimentation dans les programmes.

– **Proposition : inscrire 1 h/semaine d'éducation à la nutrition dans les programmes de la maternelle à la 3^e**

– Les programmes de nutrition-alimentation auront vocation à reconnecter l'alimentation et la production. **Nos aliments ne poussent pas dans les rayons des supermarchés.** L'enseignement agricole ne doit pas être oublié car il forme les producteurs. L'enseignement des alternatives raisonnées et bio doit être généralisé dans tous les établissements, au moins dans la même proportion que les méthodes improprement appelées « traditionnelles », pour que les futurs agriculteurs choisissent de manière éclairée la façon dont ils mettront en œuvre leur activité.

– La mise en pratique de cette éducation à la nutrition doit se faire dans les cantines scolaires : qualité des aliments, goût, cycle des saisons, formation des cuisiniers, temps pédagogique et respect des recommandations. La pause méridienne dans les établissements scolaires est un temps éducatif à part entière, comme l'indiquent désormais tous les acteurs de la communauté éducative. Cependant les moyens et les actions ne suivent pas encore les principes et les déclarations d'intention. Leur application reste aléatoire car laissée aux seules initiatives et bonnes volontés locales, qui doivent faire face à plus de contraintes que d'aides. Soutenir l'évolution, sur tout le territoire, du temps du repas vers un temps d'éducation à l'alimentation est une nécessité.

De plus, comme cela a déjà été pointé en 2017 dans le PNNS4, il est impératif de réactiver le Groupe d'Étude des Marchés pour la Restauration

Collective et la Nutrition (GEM-RCN) afin qu'il produise un nouveau cahier des charges obligatoire actualisé. De l'aveu des professionnels de la restauration collective, il est la base incontournable de la passation des marchés publics dans le domaine.

– Proposition : faire du PNNS un cadre contraignant pour toute la production alimentaire nationale, et réactiver en urgence le GEM-RCN pour la restauration collective

Concrètement, des premières mesures très simples peuvent être prises rapidement. La généralisation d'une alternative végétarienne lors de chaque repas est une exigence au regard de la prédominance des protéines carnées qui a des impacts à long terme négatifs sur la qualité de la nourriture consommée, la qualité des conditions de production et le développement de maladies chroniques qui y sont liées. D'autre part, la réflexion mise sur la table par des collectifs citoyens locaux, à propos des matériaux utilisés pour transporter, réchauffer et servir les repas, doit être écoutée et poursuivie. **L'innocuité des contenants et couverts en plastique est très loin d'être prouvée. La présence de perturbateurs endocriniens susceptibles de se retrouver ensuite dans la nourriture est avérée.** Ainsi, le bisphénol A pourtant interdit dans les plastiques alimentaires a été détecté dans des assiettes de cantines à Bordeaux.

Les alternatives existent et sont déjà appliquées dans plusieurs collectivités. Nous devons avancer très rapidement vers l'interdiction de ces couverts et contenants en plastiques. De même les emballages, notamment recyclés, sont les premières causes de contamination des denrées alimentaires par des huiles minérales (ou MOAH), reconnues comme potentiellement cancérigènes, mutagènes et perturbateurs endocriniens. Des tests effectués par l'association Foodwatch en 2015 ont relevé la présence d'huiles minérales dans 60 % des produits achetés en France (essentiellement des produits secs emballés dans des cartons). **Dans la restauration collective, mais aussi dans tout le secteur de l'alimentation, la question du conditionnement des produits doit être sérieusement prise en main.** La présence de ces huiles minérales, dérivés d'hydrocarbures dangereux pour la santé, doit être règlement de façon urgente. C'est aux autorités publiques de rendre obligatoire la fin de la présence détectable d'hydrocarbures aromatiques (MOAH) et un maximum de 2 mg/kg de MOSH.

B. MOBILISER LES TERRITOIRES ET GÉNÉRALISER LES INITIATIVES LOCALES RÉUSSIES

La commission d'enquête a pu dégager au moins un constat positif : partout dans le pays, des acteurs se mobilisent, à l'échelle locale, en réseaux. Une prise de conscience générale émerge dans la société, à l'image du mouvement *Slow Food* en Italie, bien qu'elle n'ait pas encore atteint cette ampleur. Les citoyens, consommateurs, producteurs, parents sont de plus en plus exigeants. Une question se pose cependant : comment mettre en relation et amplifier toutes ces

initiatives qui, bien que différentes, poursuivent toutes le même but celui de reprendre le pouvoir sur notre assiette ?

Un outil existe depuis la loi du 13 octobre 2014 sur l'avenir de l'agriculture, l'alimentation et la forêt : les projets alimentaires territoriaux (PAT). En leur donnant davantage d'ampleur, d'ambition et de moyens, ils pourraient être le véhicule pertinent pour des projets locaux de circuits alimentaires qui mobiliseraient les institutions, les acteurs éducatifs, scientifiques, associatifs et économiques. Quatre ans plus tard, les PAT ne sont pas assez nombreux à travers le territoire. Soit le dispositif n'est pas assez connu, soit les moyens qui y sont alloués sont insuffisants, soit une présomption de complexité rend ses porteurs potentiels frileux et en attente de retours d'expérience concernant des PAT déjà en place. Il apparaît nécessaire que l'État assume un pilotage avec l'objectif de couvrir tout le territoire et qu'il alloue un fonds plus ambitieux que celui existant dans le cadre des appels à projet du Programme national d'alimentation (PNA).

L'échelle la plus pertinente reste à déterminer : bassin de population, région, département, intercommunalité ? Cette modalité pratique déterminera en grande partie la réussite de tels projets qui devront de fait prendre en compte la question déterminante de la géographie pour retrouver du lien et du sens entre la terre et l'assiette en promouvant les circuits courts, les productions locales et le respect de la saisonnalité. Tout un écosystème est à redéfinir afin de produire durablement des produits de qualité pour que les consommateurs retrouvent goût, plaisir et santé tandis que les agriculteurs retrouveraient des exploitations humaines et des rémunérations dignes de leur travail.

Les PAT sont en tout cas l'exemple d'un outil à intégrer dans une politique plus large portant une batterie de mesures pour retrouver un système alimentaire sain et vertueux.

– Proposition : généraliser sur tout le territoire, en s'appuyant sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) mieux soutenus financièrement, les pratiques agricoles et alimentaires vertueuses

*

CONCLUSION

Cette commission d'enquête révèle de manière indiscutable que la corrélation directe entre les pathologies chroniques et la consommation de produits alimentaires industriels est connue et documentée scientifiquement. Cela ne veut pas dire que toute production industrielle est à proscrire. Il convient cependant d'encadrer strictement celle-ci afin d'en éviter les effets délétères.

L'inaction politique dans le domaine, les pesanteurs et les blocages sont assez incroyables au regard des enjeux de santé sur l'ensemble de la population. **Croire encore aujourd'hui aux engagements volontaires est au mieux naïf, au pire inconséquent et dangereux.**

Des impacts sociaux et environnementaux découlent de cette nouvelle façon de produire un « service alimentaire » dans notre pays. Envisagée comme un service secondaire, notre alimentation est donc soumise à une course aux prix bas, **nous faisant croire que se nourrir ne coûte rien**. Il en résulte un système de production et de distribution qui contraint les producteurs à baisser sans cesse leurs marges et ainsi à entrer dans une spirale de nivellement par le bas de la qualité. « En même temps », les citoyens, victimes d'une situation économique et sociale difficile pour beaucoup d'entre eux, sont contraints de céder aux sirènes de la « malbouffe » compétitive uniquement en prix mais nocive pour la santé.

INTRODUCTION

La société de consommation trouve une de ses plus flagrantes traductions avec l'alimentation. Au cours des cinquante dernières années, l'offre alimentaire a plus évolué qu'au long des siècles antérieurs. Les pratiques alimentaires en ont été profondément modifiées. Une véritable inflation de produits et préparations résultant de processus industriels, plus ou moins intensifs, a eu pour effet d'envahir les rayons des grandes et moyennes surfaces (GMS). Les marques agroalimentaires rivalisent dans des appels à consommer privilégiant un type d'alimentation qui se caractérise trop fréquemment par de pseudo-innovations. D'habiles stratégies de *marketing* captent des thèmes auxquels l'opinion reste réceptive au moyen d'allégations souvent trompeuses sur la valeur « naturelle », « santé », « pleine forme » voire « beauté » d'un produit sans parler de mentions sur les emballages du type « *Recette traditionnelle* » ou « *Préparé comme à la maison* ».

Dans les faits, **il est pourtant avéré qu'une surconsommation d'aliments industriels, notamment de la catégorie des aliments « ultra-transformés », favorise la survenance de maladies chroniques** et, en premier lieu, une hausse de la prévalence de l'obésité, un phénomène que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a inscrit, en 1997, au titre des grandes épidémies. De récentes publications scientifiques françaises et étrangères confirment une situation inquiétante en termes de santé publique. La « malbouffe » est une réalité. Dans les pays développés, les aliments dits « ultra-transformés » représentent rarement moins de 25 % de l'alimentation au quotidien. Leur progression est, par ailleurs, significative dans les pays en développement. La science démontre que les régimes à base de produits ultra-transformés (comme le régime omnivore de type occidental dit « Western Diet » riche en énergie) augmentent, outre le risque d'obésité, celui du diabète de type 2 (non insulino-dépendant) de maladies cardiovasculaires et de certains cancers principalement digestifs et du sein.

Pour autant, la commission d'enquête n'a pas une vision manichéenne de la situation. Elle a fondé sa réflexion en écoutant une pluralité d'acteurs. En témoigne la diversité de ses quarante auditions. Son travail ne se résume pas à une confrontation frontale entre les produits frais ou faiblement transformés et l'ensemble des aliments ayant une origine industrielle. Il est d'ailleurs difficile de définir globalement l'« alimentation industrielle » qui recouvre des familles de produits fortement différenciés. D'ailleurs, tous les aliments susceptibles d'être qualifiés de « transformés » ne sortent pas d'usines géantes et ne résultent pas nécessairement pas de *process* hyper standardisés. Par exemple, la boulangerie-pâtisserie qui, particulièrement en France, se caractérise par un artisanat de

proximité avec plus de 30'000 acteurs indépendants, utilise néanmoins des colorants, des additifs et autres ingrédients pour une part importante de sa production.

La question de l'excès de sel rajouté dans les processus de transformation est également primordiale en termes de santé publique et concerne la boulangerie mais tout autant une grande partie des préparations industrielles, notamment les charcuteries et plats cuisinés.

En France, les industries agroalimentaires comptent plus de 95 % de PME et de TPE. Les grands groupes et les filiales de sociétés multinationales ne représentent qu'une partie de l'offre alimentaire mais qui concerne particulièrement les produits ultra-transformés comme les céréales du petit-déjeuner, des confiseries, les soupes en sachet, des plats dits « cuisinés », la majorité des jus de fruits et la quasi-totalité des sodas etc.

Ces grandes entreprises s'inscrivent dans les premiers rangs du marché de la publicité et conduisent, en outre, des actions intensives de *lobbying*. Elles disposent d'une force de frappe *marketing* qui structure les habitudes alimentaires des consommateurs, parfois jusqu'à l'addiction.

La commission d'enquête n'a pas non plus considéré qu'il convienne d'opposer systématiquement, d'une part, les produits issus de l'agriculture conventionnelle ou de conservation et, d'autre part, les modes de production en « bio » dont certains apports qualitatifs, véritables externalités positives, sont sans conteste favorables à la santé. Toutefois, l'explosion de la demande en produits « bio » conduit les distributeurs à recourir à des importations massives. Elles représentent près du tiers de l'offre « bio » et proviennent de pays, y compris voisins, pour lesquels les cahiers des charges de production et l'attribution de labels peuvent être moins rigoureux que les normes françaises ⁽¹⁾.

Une dérive a abouti à transformer une grande partie des agriculteurs en simples fournisseurs de matières premières brutes (souvent faiblement rémunérées au titre de la chaîne de valeur) dont ils se trouvent totalement dépossédés dès l'entrée dans le processus de transformation. Les États généraux de l'alimentation (EGA) ont largement débattu de cette situation dans le cadre de plusieurs ateliers. Il faut souligner l'impact positif dans l'opinion de ce grand débat national jusqu'alors jamais conduit à un tel niveau. Désormais les transformateurs mais aussi les distributeurs savent qu'il leur revient de répondre à de nouvelles exigences. Il est impératif, pour les premiers cités, de modifier leurs recettes de fabrication tout en donnant au public plus d'informations fiables sur leurs *process* et, pour les seconds, de rompre avec un discours promotionnel jusqu'alors essentiellement fondé sur une « guerre des prix » aux contours peu clairs, d'ailleurs moins favorable aux consommateurs qu'il n'y paraît.

(1) Il a été donné à la commission d'enquête l'exemple de cerises portugaises dites « bio » qui subissent des traitements phytopharmaceutiques dont la mise en œuvre n'est plus autorisée, en France, dans l'agriculture conventionnelle.

Il s'agit de valoriser les critères qualitatifs de chaque famille de produits alimentaires en établissant sur cette base une hiérarchie de « justes prix » allant de la production jusqu'aux rayons des distributeurs.

Au terme de sa réflexion, la commission d'enquête ne prétend pas apporter des réponses exhaustives à chacune des grandes questions posées par l'évolution des modes de production et des pratiques alimentaires. Son ambition est que s'engagent les rectifications indispensables au sein de l'agro-industrie qui a trop favorisé la mise sur le marché de produits riches en graisses, en sucres et en sel ajoutés. L'utilisation sur-intensive de colorants, d'additifs et autres ingrédients, même réglementairement autorisés, doit faire l'objet d'une complète révision. Les conséquences sanitaires des « effets cocktail » de ces mélanges restent, à ce jour, quasi inconnues. À cette méconnaissance scientifique doit répondre un effort soutenu de la recherche publique.

Aujourd'hui, un consensus existe en matière de recommandations nutritionnelles afin de rééquilibrer le régime alimentaire du plus grand nombre. L'objectif d'une transition alimentaire raisonnée qui incite les individus à se « prendre en mains » suppose la mise en œuvre d'une régulation portant sur l'environnement alimentaire, avec d'abord l'assurance d'une loyauté des informations fournies sur l'étiquetage à destination des consommateurs. Les pouvoirs publics ont un rôle à assumer.

Les fraudes alimentaires sont plutôt bien détectées dans notre pays au travers de l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) conjuguée avec les services de la douane pour les importations car l'affaire des « lasagnes à la viande de cheval » a démontré que des courtiers en viandes malhonnêtes pouvaient longtemps prospérer depuis l'étranger et fournir une matière première médiocre à des transformateurs français sous-traitants de grands groupes. De même, une plus récente affaire dite des « œufs au Fipronil » avait pour origine des élevages de volailles aux Pays-Bas. Les deux directions précitées du ministère de l'économie et des finances disposent conjointement d'un socle opérationnel solide avec **le Service commun des laboratoires (SCL)** dont il convient cependant de veiller à conforter les moyens en personnels qualifiés comme en dispositifs d'investigation technique.

Il demeure impératif de conserver des instruments publics performants permettant notamment de surveiller les autocontrôles de qualité directement mis en œuvre par les industriels. À cet égard, **le réseau des laboratoires départementaux (ou interdépartementaux) d'analyses** exige rapidement un effort de remise à niveau car la situation présente s'avère très inégale. Ces laboratoires, garants de l'hygiène alimentaire, sont indispensables pour l'exercice des missions des inspecteurs en santé publique vétérinaire du ministère de l'agriculture. Une meilleure intégration des actions des différentes administrations en charge des contrôles et de la surveillance alimentaire constitue néanmoins un

objectif de réorganisation car elles travaillent trop souvent en « tuyaux d'orgue », selon des déclarations d'experts devant la commission.

Il ne s'agit pas d'entraver la production par une multitude de contrôles externes diligentés au quotidien car les industriels de l'agroalimentaire sont, en très grande majorité, soucieux de la qualité sanitaire de leurs produits. Ils savent que la mise à jour de défaillances leur porterait un préjudice de réputation pouvant être fatal dans un contexte de forte pression concurrentielle. Il s'agit, au contraire, de les amener à adopter des *process* plus qualitatifs, car la qualité est économiquement « payante ».

Enfin, **la commission d'enquête a conscience de l'importance des dimensions sociales et culturelles de l'alimentation.** Elle ne succombe pas à un passéisme qui reviendrait à considérer que d'autres époques auraient correspondu à des « âges d'or » de l'alimentation, alors qu'il n'en était rien. Toutefois, depuis deux décennies, les grandes enquêtes nutritionnelles dites « INCA », successivement conduites en France ⁽¹⁾, confirment une tendance croissante chez les jeunes mais aussi dans des milieux défavorisés, à la déstructuration des prises alimentaires (irrégularité horaire des repas, habitude du grignotage ou *snacking*, fréquentation régulière de la restauration rapide, préparations « prêtes à l'emploi » etc.). Il est ainsi constaté un affaiblissement progressif des pratiques et du modèle français des repas dont il ne faut pas se résoudre à la disparition. **L'éducation culinaire et au goût des « vrais produits » reste un défi qu'il convient de relever au sein des familles et en milieu scolaire.**

L'alimentation doit, en effet, s'inscrire dans un triptyque personnalisé « plaisir, bien être et santé ». Elle ne peut se résumer à une somme des nutriments ni à des valeurs caloriques intrinsèques.

Il est impossible, ni même souhaitable, de transposer en tous lieux les régimes alimentaires considérés parmi les plus vertueux comme certains régimes méditerranéens de type « crétois » ou encore le régime dit d'Okinawa (région du Japon comptant le plus grand nombre de centenaires à l'échelle de la planète) qui, sans être végétariens, privilégient les aliments faibles en matières grasses et les végétaux peu transformés. Il en va de même d'autres régimes nationaux, nordiques ou scandinaves, qui mettent délibérément l'accent sur une alimentation saine grâce à des aliments riches en antioxydants, en vitamines D et en Oméga 3, tout en limitant autant que possible les nourritures industrielles.

En revanche, un régime sain et durable, hors de tout dogmatisme, est plus aisément accessible en privilégiant des produits frais, locaux (plus précisément régionaux) et de saison, en réhabilitant des associations bénéfiques d'aliments traditionnels quelque peu « oubliés » (certaines céréales et des légumineuses), tout en régulant la consommation de protéines animales.

(1) L'Anses réalise tous les sept ans, sous l'égide des ministères de la santé et de l'agriculture, une étude individuelle des consommations alimentaires : l'étude INCA3 portait sur les années 2014-2015.

PREMIÈRE PARTIE : L'ALIMENTATION INDUSTRIELLE, REFLET DE LA STANDARDISATION DU MONDE MODERNE

I. UNE ÉVOLUTION DANS LA DURÉE DES PRATIQUES ALIMENTAIRES

L'évolution des pratiques alimentaires est l'un des phénomènes contemporains les plus caractéristiques de toutes les sociétés humaines. Depuis une cinquantaine d'années, il est évident dans les pays développés mais concerne dorénavant aussi les pays émergents et de nombreux pays en développement. En matière alimentaire, la mondialisation est une réalité. Ce phénomène n'élude pas pour autant la permanence des diversités géographiques et culturelles. Toutefois, une forme d'« occidentalisation » des modes d'alimentation mais aussi des préoccupations sanitaires progresse partout.

A. DES ÉVOLUTIONS INHÉRENTES AUX MODES DE VIE

L'humanité a connu quatre grandes transitions nutritionnelles : du cru au cuit, des chasseurs-cueilleurs aux agriculteurs-éleveurs, de l'alimentation « traditionnelle » aux procédés de transformation industrielle puis une évolution, majeure, largement diffusée à partir des années 1980, qui est celle de l'aliment transformé à l'aliment « ultra-transformé ».

1. Des changements de comportements liés à la multiplication de l'offre

Chaque année, des centaines de « nouveaux » produits alimentaires sont lancés sur les marchés pourtant économiquement matures comme en témoigne la diversité de l'offre alimentaire dans les pays européens. Il s'agit essentiellement de modifications de recettes ou de nouvelles présentations. L'échec commercial est souvent au rendez-vous.

Toutefois, le *marketing* alimentaire suit habilement l'évolution des modes de communication. Il constitue un facteur puissant de promotion généralisée de l'alimentation industrielle en favorisant notamment l'émergence de la catégorie des produits « ultra-transformés » c'est-à-dire de formulations industrielles réalisées à partir de nombreux ingrédients d'origine naturelle ou de synthèse et mis en œuvre massivement à la suite de procédés sans équivalents domestiques (par exemple, procédés spécifiques de chauffage, carbonatation, extrusion, moulage et prétraitements pour les fritures). Un aliment « ultra-transformé » est un aliment déstructuré puis recombinaison à partir d'ingrédients isolés d'aliments complexes originaux souvent ultraraffinés au point de profondément modifier l'aliment d'origine.

Pour autant, la consommation de produits transformés de façon artisanale ou encore industrielle n'est pas en soi un élément à considérer comme négatif voire délétère. L'histoire démontre, au contraire, que les progrès techniques ont apporté une plus grande sécurité sanitaire et une disponibilité de produits jusqu'alors inaccessibles au plus grand nombre.

Avec l'invention française de l'appertisation, les conserves ont permis d'assurer sur la longue durée une stabilité microbiologique à des aliments qui ne « voyageaient » guère et ne pouvaient être consommés qu'à très court terme. De même la maîtrise de certaines techniques de fermentation a permis de donner goût et saveur à certains produits notamment laitiers. Une utilisation maîtrisée de chacune des techniques apparues au fil du temps (pasteurisation, surgélation, congélation, lyophilisation, déshydratation etc.) a apporté une somme de progrès en termes de coût d'accès à l'aliment, de diversification du régime alimentaire, de sécurité sanitaire ou encore de débouchés sur les marchés.

La plus récente catégorie d'aliments transformés, tout à fait spécifique mais en développement, fait l'objet d'une réglementation européenne récemment révisée (initialement définie au titre du règlement n° 257/97 du 25 janvier 1997 puis par de dispositions révisées du règlement n° 2015/2283, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2018). Il s'agit de **la catégorie des *novel foods*** qui sont des aliments d'origine végétale ou animale dont la consommation était anecdotique (« *non significative* », selon les textes) voire inexistante avant la date retenue du 15 mai 1997. Les *novel foods* sont des aliments jusqu'alors exclus de la consommation traditionnelle (insectes préparés, graines de chia, jus de noni, huiles extraites de micro algues, pulpes déshydratées de fruit du baobab etc.) mais aussi des aliments censés résulter de progrès scientifiques ou de technologies innovantes avec une forte dimension « forme/santé ». Les *novel foods* sont ainsi fréquemment intégrés à des produits enrichis en nutriments et à aux compléments alimentaires dont les marchés sont florissants. Ces règles européennes ne sont toutefois pas applicables à des aliments qui auraient subi des modifications génétiques (OGM). Les « nouveaux aliments » relèvent d'une procédure d'autorisation de mise sur le marché désormais centralisée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) qui doit, en préalable, s'assurer de leur innocuité. Le critère lié « *aux bénéfices apportés aux consommateurs* » ne figure pas au titre des conditions retenues pour l'admission au marché d'un *novel food*, contrairement à ce que souhaitait, en 2013, le rapport du Parlement européen sur le projet de règlement.

La croissance des besoins du secteur de l'alimentation industrielle en matières premières abondantes et à faibles coûts a toutefois considérablement modifié les modes d'agriculture jusqu'alors pratiqués, le plus souvent aux dépens de l'exploitant. Les plus graves et souvent irrémédiables atteintes à l'environnement trouvent ainsi leur origine. La dénonciation de l'usage massif d'engrais, de pesticides et de certains produits phytopharmaceutiques est relativement récente, du moins dans sa diffusion dans l'opinion, mais vise bien ce qu'il est convenu d'appeler des dérives de l'agro-industrie auxquelles il convient de mettre un terme.

M. Anthony Fardet, un chercheur de l'Inra, spécialiste de la nutrition humaine (alimentation préventive et holistique), que la commission d'enquête a tenu à auditionner, affirme la nécessité de rompre avec un système désormais insupportable.

Cet expert reconnu milite pour **un renversement de l'ordre des facteurs en insistant sur le fait qu'à l'origine les techniques industrielles ont effectivement pu être au service de l'aliment pour le rendre sûr, consommable et palatable, mais un phénomène de glissement progressif, à partir des années mille neuf cent cinquante, a abouti à une situation dans laquelle, aujourd'hui, l'aliment est au service d'une industrie qui lui inflige d'excessives transformations.** Néanmoins, M. Fardet ne conclut pas à la nécessité de ramener à zéro la consommation d'aliments ultra-transformés mais estime qu'il convient de leur conférer un statut de « produits de niche » et de limiter drastiquement leur apport calorique quotidien, à l'évidence, à un niveau très inférieur au niveau moyen de consommation tel que constaté à présent et qui dépasse fréquemment 50 % du régime de base individuel aux États-Unis ou au Canada.

Une autre personnalité auditionnée **M. Gilles Fumey ; professeur de géographie culturelle à l'Université Paris IV Sorbonne**, ne dit pas autre chose.

Cet universitaire qui défend particulièrement la diversité des pratiques alimentaires régionales et locales, auteur de nombreux ouvrages parmi lesquels l'« Atlas mondial des cuisines et gastronomies » et « Manger local, manger global, l'alimentation géographique », a déclaré devant la commission : *« ... l'alimentation est liée à nos modes de vie. Il est important de s'en souvenir pour comprendre pourquoi nous avons besoin d'alimentation industrielle : lorsque nous sommes dans les transports, dans des lieux où nous ne faisons que passer, où nous n'avons ni le loisir ni le temps de nous asseoir à table, où nous n'avons personne avec qui partager un repas, nous avons besoin de cette nourriture »* en précisant toutefois *« tout en restant attachés à la nourriture qu'ils partagent à table, les Français devraient accepter l'idée que leur mode de vie fait qu'ils ont besoin d'un autre type de nourriture, qu'on appelle « industrielle ». Il ne faut pas opposer gastronomie et alimentation industrielle. Pour autant, l'alimentation industrielle n'a pas amélioré notre espérance de vie, contrairement à ce que l'on entend souvent : ces années gagnées ne sont pas toujours des années en bonne santé et c'est surtout notre système de soins et de santé qui est performant »*.

Ces deux personnalités tirent une conclusion réaliste : **il est pratiquement impossible de récuser ou d'échapper à toute alimentation industrielle.**

Mais il faut, autant que possible, la considérer dans un rôle d'appoint et de commodité tout en restreignant fortement le recours aux aliments ultra-transformés.

Nos modes de vie formatent notre alimentation.

Les études économiques relatives aux pratiques et dépenses alimentaires retiennent, en général, divers facteurs de différenciation ou effets significatifs (parmi lesquels la composition familiale, l'effet générationnel et les revenus) afin de mieux préciser, au sein d'une société donnée, les grandes tendances d'ordre général mais aussi des éléments plus caractéristiques à une catégorie sociale.

Ainsi, il est clairement établi qu'au cours des cinquante dernières années les habitudes alimentaires des ménages se sont profondément transformées. La fréquence des repas pris hors du domicile a sensiblement augmenté. Moins de produits frais, davantage de plats « prêts à l'emploi » et le développement récent, en centres urbains, de la livraison à domicile de repas expliquent en grande partie la poursuite de la réduction du temps consacré à faire la cuisine chez soi qui, entre 1985 et 2010, est passé de 1 heure 11 minutes en moyenne par jour à 53 minutes.

Le modèle français traditionnel des « trois repas par jour pris à heure fixes et, généralement, en commun » et la transmission familiale de l'expérience culinaire risquent de disparaître.

On assiste même à un véritable transfert de la consommation courante du domicile vers des modes « hors domicile ». Au cours de la première décennie du XXI^{ème} siècle, la part des dépenses de restauration hors du foyer a quasiment doublé passant de 11 % à 20 %. Si la restauration collective et les restaurants « traditionnels » représentaient encore près de 80 % des repas pris « hors foyer » en 2008, un phénomène d'accélération est en cours au bénéfice d'autres commerces proposant toujours plus de « solutions » (boulangeries mais aussi multiplication des points de vente à emporter dont les ventes ambulantes de pizzas, les kebabs, fast foods et dorénavant food trucks, sans oublier les stations-services et encore les « espaces restauration » récemment développés au sein même des supermarchés) qui contribuent, à l'évidence, à la déstructuration du contenu et des horaires des repas.

Cette tendance au « manger nomade » qui n'a pas encore atteint le degré constaté en Amérique du Nord ou même au Royaume Uni avec les effets complémentaires du grignotage (ou *snacking*), n'est déjà pas sans conséquences dommageables d'un strict point de vue nutritionnel. **M. Bruno Héralut**, responsable du Centre d'études et de prospective (CEP) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, a employé les formules suivantes devant la commission d'enquête : « *dans une société d'abondance, l'alimentation devient une activité accompagnatrice d'autres moments de la vie* » en ajoutant que nous croyons manger un plat alors « *qu'on consomme des services alimentaires* »⁽¹⁾.

(1) Audition du 5 septembre 2018, séance de 16 heures

D’ailleurs, la viande (plus spécifiquement les viandes dites « de boucherie ») représente aujourd’hui à peine 20 % des dépenses alimentaires des ménages contre un tiers en 1965.

Après être restée assez stable sur une longue période, la part de la viande dans la consommation diminue sensiblement depuis les années 1990-1991. En revanche, la volaille dont la consommation a progressé ne connaît ce mouvement. Le Centre de recherche pour l’étude et l’observation des modes de vie (Credoc) a récemment publié les résultats d’une étude particulièrement significative : entre 2007 et 2017, la consommation de la viande, principalement bovine, a baissé de 12 % en France et même de 19 % chez les cadres. Toutefois, du fait de l’intégration d’ingrédients carnés dans les sandwiches et de nombreuses préparations, les jeunes de 18 à 24 ans demeurent les plus grands consommateurs de viandes diverses.

L’évolution la plus notable concerne les achats de plats préparés qui ont été multipliés par 6 en cinq décennies. L’accroissement de cette offre a été le plus important car les industriels ont su trouver plus de place pour ce type de produits dans les rayons de la grande distribution (supermarchés et hypermarchés) qui captent près de 70 % des dépenses alimentaires françaises, une part de marché quasiment sans équivalent dans les autres pays européens mais qui enregistre cependant, depuis 2009, une certaine érosion.

Par ailleurs, il est constaté **une croissance importante de la consommation de produits issus de l’agriculture biologique.** Cette tendance illustre les attentes des consommateurs en termes de « naturalité » et de proximité. La grande distribution entend répondre à cette nouvelle demande qui, de façon positive, a aussi suscité l’émergence de nouveaux circuits et réseaux de distribution souvent plus proches des zones de production en impliquant plus directement les agriculteurs lorsqu’ils ne pratiquent pas la vente directe en plein développement. En France, 65 % des consommateurs ont déclaré consommer un produit bio au moins une fois par mois alors qu’ils n’étaient que 37 % en 2003 ⁽¹⁾. Ce même sondage montre que 87 % des personnes interrogées déclarent privilégier l’achat d’aliments produits en France et que 77 % cherchent à connaître l’origine d’un produit alimentaire avant son achat. La recherche du goût de produits sains et de qualité devient progressivement un critère d’achat essentiel.

Une autre enquête d’opinion montre que **84 % des Français se déclarent soucieux de leur alimentation et 28 % ont affirmé avoir augmenté leur consommation de produits frais au cours des deux dernières années.** 81 % des personnes interrogées ont aussi estimé suivre un régime équilibré au quotidien : 32 % déclarant consommer moins de viandes et 25 % consommer plus souvent de fruits et légumes qu’il y a deux ans. En termes de critères de choix, arrivent en tête la fraîcheur des produits (67 %), le respect de la saison (56 %), l’origine et

(1) Source : sondage Ipsos réalisé en 2014 pour « Bienvenue à la ferme » auprès de 1 000 personnes constituant un échantillon représentatif de la population, âgées de 18 ans et plus

l'absence de pesticides (59 %), l'absence d'OGM (63 %) ou encore d'antibiotiques (49 %). Selon cette enquête récente 44 % des personnes interrogées auraient profondément changé leurs habitudes de consommation face aux crises alimentaires, aux produits industriels décriés ou encore à la défiance vis-à-vis des marques ⁽¹⁾.

Pour intéressantes qu'elles soient, ces données méritent d'être interprétées à la lumière de situations concrètes. Comment, aujourd'hui, un consommateur peut être en mesure d'acquérir une certitude quant à la présence ou non de traces de pesticides, d'antibiotiques voire d'autres résidus nocifs dans le produit qu'il achète dans un supermarché ou à l'étal d'un marché traditionnel ? De plus, peut-on considérer qu'une personne modifie réellement son régime alimentaire en substituant, une fois par semaine, des œufs ou de la volaille à un steak de bœuf ? En outre, **il existe toujours certaines différences entre la consommation « déclarée » et la consommation « effective »**. Ce point important fait d'ailleurs l'objet d'un travail de fond, actuellement en cours, engagé par le Centre d'études et prospective (CEP) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ⁽²⁾.

2. Les inégalités subsistent et traversent les évolutions

Pour une grande partie de la population l'alimentation est au carrefour d'aspirations contradictoires, spécialement entre la recherche de la qualité avec le maintien d'une tradition et les pratiques courantes du quotidien. Les données globalement disponibles sur la consommation alimentaire appellent ainsi une certaine prudence en fonction des différences voire des variations du comportement selon la composition des ménages, les lieux de vie et les revenus. **S'agissant de la fonction « alimentation », les statistiques montrent qu'elle a considérablement diminué dans le total des dépenses des ménages (13,3 % en 2016) depuis les années soixante, une époque où elle s'établissait encore à plus de 30 % de ce total.**

Mais des disparités existent : cette part de dépenses est inférieure à la moyenne précitée pour les ménages de cadres supérieurs alors qu'elle s'élève à presque 18 % pour les ménages d'ouvriers. Les produits alimentaires répondent, selon leur catégorie, plus ou moins à l'élasticité-prix mais, en tout état de cause, ils demeurent relativement peu soumis à l'élasticité-revenu, du moins pour la partie de la population matériellement la plus favorisée pour laquelle une hausse de revenu n'implique pas nécessairement une augmentation significative de ses achats alimentaires. En revanche, les catégories les plus aisées (celles du dernier décile de revenus) consacrent près de 30 % de leur budget alimentaire total aux repas à l'extérieur (majoritairement dans des restaurants), une part deux fois plus élevée que celle des personnes relevant des deux premiers déciles de revenus.

(1) Enquête réalisée en ligne du 12 au 21 octobre 2016 auprès d'un échantillon de 1 000 personnes, représentatif de la population âgée de 18 ans et plus, à partir de l'access panel Harris Interactive ; méthode des quotas et redressement appliqué aux variables suivantes : sexe, âge, catégorie socio professionnelle, région d'habitation et catégorie d'agglomération

(2) Audition de Mme Béatrice Sédillot et de M. Bruno Hérault du 5 septembre 2018

Il serait sans doute hâtif de considérer que les écarts entre riches et pauvres continuent de se creuser en matière alimentaire. Il n'en reste pas moins que **l'alimentation est toujours un marqueur social. Ce marqueur véhicule d'ailleurs des traductions statutaires, psychologiques et symboliques très fortes**, autant de phénomènes bien soulignés par les travaux de sociologues comme MM. Claude Fischler et Jean-Pierre Corbeau.

En fonction de ce que l'on mange, la perception sociale peut être positive ou négative. Le sentiment d'appartenance à un microcosme alimentaire bien défini peut même être individuellement valorisant. Une partie du succès des régimes « *flexitariens* » (réduction volontaire de la consommation de viandes mais aussi d'autres types d'aliments) ou encore du régime « sans gluten », auto administré sans indication médicale spécifique, trouve ainsi son origine.

Le marché de l'alimentation bio n'est plus un marché de niche comme à son début où les produits labellisés étaient confinés dans des rayons spécialisés. Il se transforme progressivement en un marché de masse (supérieur à 7 milliards d'euros en 2018). Son accès demeure, pour le moment, tributaire d'un effort financier de la part des consommateurs mais plus ou moins important selon les catégories de produits bio. Toutefois, la démocratisation du bio est aujourd'hui amorcée, en dépit des sur-marges que pratiquerait sur certains produits la grande distribution, une situation dénoncée par l'organisation de consommateurs UFC-Que Choisir ⁽¹⁾.

En revanche, **l'achat de produits labellisés « production ou commerce équitable »** (café, thé, chocolat etc.), qui majoritairement ne s'inscrivent pas au cœur du repas comme les viandes ou fruits et légumes, a d'autres déterminants que le prix d'achat. Il est moins probable qu'il existe toujours en ce domaine de fortes barrières de revenus dans l'acte d'achat qui relève le plus souvent de préoccupations éthiques voire militantes à portées géopolitiques.

Le marché des produits « équitables » progresse néanmoins. Il atteint désormais un chiffre d'affaires d'1 milliard d'euros par an (80 % des produits alimentaires « équitables » sont également labellisés « bio »). Dans l'alimentaire « équitable », la part des filières françaises, notamment celle de produits laitiers, progresse dorénavant plus rapidement que celles des filières traditionnelles d'origine internationale.

Il reste néanmoins difficile de prédire quelles tendances émergentes dans les conduites alimentaires auront des effets durablement structurants sur le système alimentaire, par-delà certains engouements ou effets de mode.

(1) Étude menée en 2017 par l'UFC-Que Choisir dans 1 541 magasins selon laquelle les fruits et légumes bio restaient en moyenne 79 % plus chers que leurs équivalents en agriculture conventionnelle. Les contraintes de production n'expliqueraient, d'après cette organisation de consommateurs, qu'une partie de ce surcoût, dont 46 % résulteraient de sur-marges de la part des grandes surfaces. La méthodologie de l'étude a toutefois été contestée par la représentation professionnelle de la grande distribution.

B. UNE STANDARDISATION ALIMENTAIRE NON SANS CONSÉQUENCES SANITAIRES.

Les disparités sociales de consommation ne sont pas étrangères aux disparités, parfois flagrantes, de l'état de santé. Les études épidémiologiques mettent l'accent depuis longtemps sur l'importance des différences sociales en termes d'apports nutritionnels.

1. Prise de conscience et éducation, conditions d'un correctif

Ces études souvent fondées sur l'indice de diversité alimentaire maximum (IDA) montrent d'importantes variations en fonction des appartenances sociales. L'Anses a souligné que l'adéquation nutritionnelle moyenne (ANM) reste la plus basse chez les enfants et les adolescents qui vivent dans les foyers les plus modestes et que l'apport en sel est plus élevé chez les adolescents de niveaux socioéconomiques les plus bas. Les données collectées auprès des cohortes des enquêtes NutriNet-Santé ont confirmé que le pourcentage des personnes tendant vers une meilleure adéquation aux recommandations du Programme national nutrition-santé (PNNS) est plus faible dans les ménages ouvriers (24 %) qu'au sein des professions supérieures et intellectuelles (34 %).

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que **l'on constate, depuis les années 1980, une montée du surpoids et de l'obésité**, un phénomène qui ne concerne pas toutes les couches sociales avec la même intensité : ouvriers agriculteurs, commerçants et artisans sont près de deux fois plus concernés par l'obésité que les cadres et les professions libérales. Une publication de la direction générale du Trésor a d'ailleurs fait grand bruit sur les coûts économiques et sociaux des situations d'excès de poids, évalués à 20 milliards d'euros par an (en valeur 2012), soit 1 % du PIB. Selon cette étude, le nombre des personnes obèses ou en surpoids pourrait atteindre 30,3 millions en 2030 (+ 8 millions par rapport à 2012). La DG Trésor fait état d'une augmentation de la prévalence de l'obésité de 4,1 % par an entre 1997 et 2012 ⁽¹⁾.

15 % des jeunes de 7 à 17 ans sont en surcharge pondérale. Si ce niveau reste inférieur à la moyenne constatée pour l'ensemble des pays de l'OCDE (18 %), il reste impératif d'orienter une politique de prévention visant, d'abord, à ce que la situation de ces jeunes ne se prolonge pas tout au long de leur vie ⁽²⁾. À cet égard, la DG Trésor évoque l'insuffisance de moyens de la politique française de prévention (dépenses de prévention institutionnelle de 0,2 % du PIB contre une moyenne de 0,3 % pour l'ensemble de pays de l'OCDE) et, plus grave encore, la quasi absence de son évaluation *ex-post*.

(1) Lettre « Trésor-Éco » n° 179 de septembre 2016

(2) « Obesity update » OCDE (2014)

En premier lieu, **une réorientation de la politique de santé en milieu scolaire reste à entreprendre notamment pour dépister, au plus tôt, avant l'âge de 6 ans, les troubles et conséquences des désordres alimentaires.**

Le gouvernement s'y engage plus résolument avec les annonces récentes d'une actualisation des conventions entre les rectorats et les agences régionales de santé (ARS) et du renforcement des actions des comités académiques d'éducation à la santé. Cette voie appelle cependant un effort massif en considérant **l'effondrement du nombre des médecins scolaires** récemment dénoncé par l'Académie de médecine, une situation générant, en outre, une inquiétante disparité de leur répartition territoriale ⁽¹⁾ : à peine un millier sont en activité avec un âge moyen de 58 ans, soit un médecin scolaire pour 12 000 élèves ! Dans ce contexte, la lutte contre les inégalités nutritionnelles est difficile à conduire et ne pourra être soutenue par un éventuel appel aux professionnels des PMI et aux médecins libéraux (généralistes et pédiatres), souvent débordés de travail dans les zones les plus défavorisées. En outre, il est prématuré de connaître quel sera l'apport dans la prévention des futurs « **ambassadeurs élèves de la santé** ». En effet, une partie de la mission concernant l'éducation alimentaire devrait être confiée, en milieu scolaire, à des étudiants en médecine et des filières paramédicales. La commission d'enquête constate que **M. le professeur Jérôme Salomon, directeur général de la santé**, a exprimé, au cours de son audition, un optimisme fort sur l'action future de ces nouveaux intervenants dont il a annoncé une mise en place progressive à compter du mois d'octobre 2018.

Les habitudes alimentaires se prenant tôt, la restauration scolaire est certainement un cadre particulièrement bien adapté pour gommer les inégalités nutritionnelles entre les enfants et de lutter contre le gaspillage alimentaire. Pour cela, il convient de rompre avec une trop longue routine des menus « typés », parfois jusqu'à la caricature, et faiblement qualitatifs. Une majorité des élèves du premier cycle mangent à la cantine. Ce lieu peut donc être celui de l'éducation aux bonnes pratiques alimentaires.

La commission d'enquête a tenu à auditionner **Mme Valérie Jacquier, nutritionniste**, et **M. Jean-Marc Mouillac, cuisinier, cofondateurs du collectif « Les pieds dans le plat »**. Leur action en ce sens est particulièrement exemplaire. Le collectif est à l'initiative d'une réhabilitation des saveurs dans des menus scolaires rééquilibrés donnant une très large place aux produits locaux et à 100 % bio. Cette initiative qui traduit une prise de conscience en provenance « du terrain » est à l'origine d'un réseau qui dorénavant fait partager son expérience au niveau national, notamment dans le cadre de formations auprès des gestionnaires et des intervenants. D'autres actions de cette nature se multiplient. Les parents d'élèves et, plus généralement, l'opinion les soutiennent favorablement ⁽²⁾. Cette voie suppose une « reprofessionnalisation » des personnels de la restauration

(1) Rapport de l'Académie de médecine du 24 octobre 2017

(2) Tribune signée par des personnalités du spectacle et des médias « Donnons un bonus pour des cantines bio et locales », publiée dans le Journal du Dimanche du 2 septembre 2018

scolaire (encore malheureusement dénommés « cuisinants » au sein de grandes entreprises du secteur), de nouvelles approches dans les approvisionnements et des rééquipements avec, par exemple, l'installation de légumeries afin de traiter à nouveau et sur place des produits frais.

2. L'alimentation, un enjeu social d'une dimension économique déterminante

Des comparaisons en termes de coefficients budgétaires qui mesurent les parts respectives des différentes catégories d'aliments dans le budget consacré à l'alimentation, au domicile, montrent la persistance de fortes disparités sociales. Dans les enquêtes « Budget des familles » successives de l'Insee, les postes traditionnellement sous-représentés chez les ménages les plus modestes sont les poissons et les produits de la mer ainsi que les fruits frais. À l'inverse, les produits surreprésentés au sein de ces ménages sont les pains et céréales, les corps gras et certaines viandes.

L'inégalité devant l'alimentation persiste. Ainsi, **le dernier sondage annuel du « Baromètre de la pauvreté » réalisé pour le Secours populaire confirme la situation de précarité alimentaire d'une partie des Français**, et pas seulement ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté tel que subjectivement déterminé par les personnes interrogées (1 118 euros mensuels pour une personne seule). Ainsi, 21 % des Français estiment rencontrer des difficultés financières pour « se procurer une alimentation saine permettant de faire trois repas par jour », 27 % pour « pouvoir consommer des fruits et légumes frais tous les jours », 22 % pour « consommer du poisson au moins une fois par semaine » et 17 % pour « consommer de la viande au moins une fois par semaine ».

Au-delà du seuil de pauvreté, 35 % des personnes interrogées disposant d'un revenu compris entre 1 200 et 2 000 euros mensuels ont répondu rencontrer des difficultés financières pour « se procurer une alimentation saine permettant de faire trois repas par jour » et 39 % pour « consommer des fruits et légumes frais tous les jours » ⁽¹⁾. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que des contresens et bien des interrogations ont accompagné la recommandation du PNNS1, remontant à 2001, de manger au moins cinq fruits et légumes par jour !

Enfin, une autre inégalité, trop rarement évoquée, concerne une partie importante des personnes hospitalisées et en traitement pour des maladies de longue durée parmi lesquelles les cancers. Dans ce contexte, **la dénutrition est un important facteur de surmorbidity et de surmortalité chez de nombreuses personnes atteintes de maladies chroniques**, pas seulement des personnes âgées.

(1) Sondage Ipsos réalisé par téléphone du 22 au 26 juin 2018 auprès de 1016 personnes constituant un échantillon représentatif de la population française, âgées de 15 ans et plus ; méthode des quotas

La dégradation de l'offre alimentaire hospitalière dans le secteur public mais aussi privé (un poste de dépenses servant fréquemment de variable d'ajustement budgétaire) a de lourdes conséquences. Il s'agit d'une problématique d'ensemble concernant une alimentation souvent médiocre et mal présentée qui respecte, certes, les allergies ou des contre-indications médicales avérées, mais prend insuffisamment en compte l'apport nutritionnel qui devrait correspondre à chaque type de traitements pour chaque malade. Ce phénomène de dénutrition handicape gravement les conditions de convalescence post-hospitalisation au domicile et une éventuelle rémission. L'extrême « pauvreté » qualitative et gustative de la restauration hospitalière est un sujet qui, à lui seul, appelle une complète révision. **Le Conseil national de l'alimentation (CNA)** a adopté à l'unanimité de ses membres, le 4 juillet 2017, un avis (n° 78) qui formule de nombreuses recommandations utiles au redressement d'une situation souvent inacceptable. En outre, **la Cour des comptes** soulignait dans un rapport thématique consacré aux achats hospitaliers des établissements placés sous son contrôle (juin 2017) que le seul poste de dépenses ayant diminué (en euros courants et sur la période 2005/2015) est celui des dépenses d'alimentation, en baisse de 4 % à 639 millions d'euros. Sur la période de référence, les dépenses de produits pharmaceutiques augmentaient de 53 %, celles consacrées aux recours à des personnels extérieurs de 113 % et celles de sous-traitance générale de 80 %. En 2015, le cumul de dépenses de ces trois derniers postes était voisin de 8 milliards d'euros, un montant plus de douze fois supérieur à l'« effort » alimentaire.

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.

En France, la consommation alimentaire ne représente plus qu'une part des dépenses totales des ménages à peine supérieure à celle consacrée aux transports (13 %) et très nettement inférieures à celle consacrée au logement (26,3 %), un poste de dépenses en croissance soutenue.

Les statistiques de l'Insee (reprenant des données d'Eurostat) montrent aussi la permanence de certaines disparités dans l'importance de la consommation alimentaire selon les pays européens : les achats de produits alimentaires et de boissons non alcoolisées représentent 13,3 % du total des dépenses globales des ménages mais 10,5 % concernant les ménages allemands et

8,4 % concernant les ménages britanniques. En revanche, l'Italie dépasse la part française avec 14,3 %.

Au total, la dépense alimentaire française s'élève à 158 milliards d'euros par an répartis selon les principaux postes suivants : la viande (36,9 milliards), les fruits et légumes (32 milliards), le pain et les céréales (25 milliards), le lait, les fromages et œufs (20,6 milliards), les poissons et fruits de mer (8,5 milliards).

Pour leur part, les achats de boissons non alcoolisées (13,5 milliards d'euros), représentent toujours un montant inférieur aux consommations de boissons alcoolisées (21 milliards) et de tabac (20,8 milliards).

À ce total de 158 milliards d'euros de dépenses alimentaires, il convient d'ajouter, pour une partie, les dépenses globalement agglomérées par l'Insee dans la catégorie « Hôtels, cafés et restaurants » qui s'élèvent à 82 milliards d'euros.

Enfin, si la consommation des viandes a sensiblement diminué en volume, au cours des dernières années, son poids dans la valeur totale de la consommation effective des ménages demeure stable puisqu'il n'a que légèrement fléchi en passant de 2,5 % en 2005 à 2,4 % en 2015.

Globalement, il serait néanmoins inexact d'affirmer que les dépenses consacrées, en France, à l'alimentation et aux boissons non alcoolisées baissent de façon significative et cela en faveur d'autres dépenses.

Les statistiques de l'Insee révèlent que leur poids **dans la valeur globale de la consommation effective des ménages** a même quelque peu progressé en passant de 9,9 % en 2005 à 10,1 % de ce total en 2015 ⁽¹⁾.

II. ALIMENTATION INDUSTRIELLE FACETTE DE LA MONDIALISATION

L'alimentation industrielle repose d'abord sur l'industrialisation de la production de matières premières standardisées. Une uniformisation des espèces animales et végétales en résulte.

A. AGRO-INDUSTRIE ET GRANDE DISTRIBUTION MAIN DANS LA MAIN ?

1. Un monde agricole tenu à l'écart de la standardisation des productions.

L'équilibre environnemental et la biodiversité subissent ainsi les conséquences de l'activité des industries agroalimentaires qui, pour autant, ne peuvent être toutes considérées comme prédatrices par nature.

(1) Source : Tableaux de l'économie française (TEF), édition 2018, collection Insee Références

Pour leur part, **les agriculteurs vivent une sorte de dépossession des matières premières dont ils sont à l'origine.** Ils supportent de plus en plus mal d'être mis en accusation au même titre que des acteurs dorénavant beaucoup plus puissants qu'eux dans la chaîne de valeur. **Ce sentiment d'injustice dans la perception de leur travail conduit désormais certains d'entre eux à convertir leurs productions vers la qualité au moyen de procédés moins intensifs et, il convient de s'en féliciter, de développer la vente directe aux consommateurs.**

Cette voie n'est cependant pas praticable par tous. Néanmoins, pour certaines productions, des relations contractuellement raisonnables avec un industriel, inscrites dans la durée, offrent des perspectives. Les responsables de deux entreprises françaises (Fleury Michon et Bonduelle), auditionnés par la commission d'enquête, ont fait part de leurs préoccupations d'entretenir des relations économiquement saines avec les agriculteurs auprès desquelles ils se fournissent.

Toutefois, en termes de partage de la valeur ajoutée, **le rapport de l'Observatoire de la formation des prix et des marges (juin 2018) montre un déséquilibre entre les acteurs :** lorsqu'un consommateur dépense 100 euros pour son alimentation, les agriculteurs français récupèrent seulement 6,50 euros, l'industrie agroalimentaire 11,90 euros et la distribution 15,40 euros. Ce rapport révèle aussi que les parts cumulées des agriculteurs et industriels ont tendance à diminuer depuis deux décennies, alors que la distribution conforte plutôt la sienne, et que les parts respectives d'autres acteurs comme les intermédiaires, les services, la restauration et les importateurs ont, elles, sensiblement augmenté.

Les industriels et notamment l'Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA), en tant qu'organisation professionnelle, ne manquent pas de dénoncer l'effet d'une hyper-concentration de la grande distribution et notamment de méga centrales d'achats au nombre de cinq, récemment ramené à quatre. Cette réalité n'explique qu'en partie la dégradation de la situation relative des transformateurs.

Il est cependant exact que la « guerre des prix » et les promotions permanentes des distributeurs ont des effets trop négatifs pour de nombreux industriels qui ne disposent pas des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'actions d'améliorations qualitatives et nutritionnelles de leurs produits. Dans une certaine mesure, il est aujourd'hui possible d'affirmer que la « guerre des prix » entre grands distributeurs a bridé l'innovation de l'industrie agroalimentaire. **Ce cercle vicieux fragilise les industries agroalimentaires françaises dont les productions (hors vins et certains produits de terroir) s'inscrivent majoritairement dans la « moyenne gamme »** (cf. encadré page 53) **mais aussi les agriculteurs peu incités, car insuffisamment rétribués, à chercher une amélioration de leurs pratiques concernant la production de matières premières à débouchés industriels.**

Le titre I^{er} de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable, accessible à tous vise mettre un terme à deux situations néfastes : la possibilité qu'un acheteur professionnel rémunère un produit agricole en dessous de son coût de production et l'atomisation des producteurs face au pouvoir de négociation des industriels et des distributeurs. L'article 1^{er} du texte inverse la relation contractuelle entre producteurs agricoles et acheteurs. La proposition du contrat devra émaner du producteur et prendre en compte les indications de coûts de production et de prix de marché définis par des organisations interprofessionnelles. Les producteurs sont ainsi incités à se rassembler dans des organisations pour grouper leurs offres et peser véritablement dans les négociations avec l'aval des filières.

Il est évidemment trop tôt pour anticiper les résultats de cette disposition dont l'entrée en vigueur vise à transformer le « modèle » actuel de contractualisation.

Au niveau de la production agricole, **l'utilisation intensive d'engrais, de pesticides et de produits phytopharmaceutiques** n'est pas la moindre des conséquences d'un système dans lequel la productivité à bas prix prévaut encore sur la qualité au juste prix.

Au niveau des industries agroalimentaires, **l'intégration de colorants, additifs et ingrédients divers et le recours à des auxiliaires technologiques** (agents de lavage, de décoloration, de congélation et de refroidissement par contact, antimousses, adjuvants de filtration, enzymes catalysant des réactions chimiques etc. autant de substances dont la présence de résidus n'est admise que si elle est « *non intentionnelle* » et « *techniquement inévitable* » au titre du décret n° 2011-509 du 10 mai 2011) **trouvent là encore leurs origines.**

2. L'ajout massif de substances à des matières premières à faibles coûts

Le grand public n'a véritablement découvert l'existence des additifs alimentaires qu'à partir du milieu des années 1970, avec la diffusion d'un tract dactylographié dit « de Villejuif » (prétendument en provenance de l'hôpital Gustave Roussy spécialisé dans le traitement des cancers) qui alertait sur la dangerosité d'une grande partie de ces substances. Or, ce document, sans base scientifique, a plus troublé l'opinion qu'il ne l'informait sérieusement.

Ce tract anonyme a ainsi pu faire perdurer un halo d'incertitudes et même certains fantasmes qui ne simplifient pas les données du problème. Car il existe bien un problème concernant **l'usage massif, souvent abusif, de ces substances et techniques dans le cadre de *process* de fabrication extrêmement complexes.**

Il a été cité devant la commission d'enquête le cas d'une pizza préparée qui intègre près de trente additifs ou ingrédients alors que d'autres pizzas, également produites industriellement, se « contentent » de quatre !

Tous les additifs et colorants (naturels ou de synthèse), sans valeur nutritive, ne sont évidemment pas nocifs voire dangereux. En revanche leur mise en œuvre devrait être justifiée dans un but technologique avéré et indispensable notamment d'un point de vue sanitaire, ce qui n'est pas le cas.

En effet, ces traitements de fabrication ou encore de conditionnement poursuivent des finalités très diverses comme **les colorants** qui, par exemple, restituent artificiellement une couleur la plus proche possible d'un fruit supposé constituer la base d'une confiserie ou d'un produit laitier. Une partie des additifs sont **des conservateurs** qui préviennent le développement de bactéries ou de moisissure dans une optique de longue conservation. D'autres sont **des édulcorants mais aussi des antioxydants** (destinés à prévenir le rancissement des matières grasses ou le brunissement de fruits ou légumes coupés) et encore des **agents de texture** (émulsifiants, stabilisants, gélifiants, épaississants) qui améliorent la présentation ou la tenue de l'aliment.

Un usage parfois quasi cynique d'additifs revient à la catégorie **des exhausteurs de goût** (ou exaltateurs d'arômes), des substances qui sans avoir de saveur propre prononcée augmentent l'intensité de la perception olfacto-gustative d'une denrée. Par ce moyen, l'industrie forme le goût du consommateur et lui transmet souvent tous les attraits de l'addiction pour un produit. Le plus connu des exhausteurs de goût est le glutamate, un acide aminé qui procure aux aliments la saveur umami, une des cinq saveurs de base avec le sucré, l'acide, l'amer et le salé.

La commission d'enquête a auditionné⁽¹⁾ les responsables des organisations professionnelles des activités de l'aromatique alimentaire, des colorants, des additifs et autres ingrédients : **le Syndicat national des ingrédients aromatique alimentaires (SNIAA), l'Association professionnelle des ingrédients alimentaires de spécialité (SYNPA) et le Syndicat national des fabricants de produits intermédiaires pour la boulangerie, pâtisserie et biscuiterie (SYFAB)**. La commission a constaté que ces représentants tendaient plutôt à relativiser le poids économique de leurs activités dans l'alimentation, alors qu'il s'agit d'un secteur en croissance dans lequel des entreprises françaises occupent une place importante. Le secteur compte des petites entreprises spécialisées dont les activités se partagent souvent entre l'alimentation et la parfumerie-cosmétiques, mais aussi de grands groupes. Un des *leaders* est Givaudan, un groupe suisse, présent en France de longue date, qui vient d'ailleurs d'acquérir l'entreprise française Naturex, spécialiste des ingrédients d'origine végétale, au titre d'une OPA d'1,8 milliard d'euros, un montant qui donne un plus juste aperçu de l'importance du secteur. D'autres grandes entreprises françaises sont également actives dans ces domaines, y compris à l'international : le groupe céréalier Soufflet (5 milliards de chiffres d'affaires, adhérent au SYFAB) développe une activité d'ingrédients de panification, présentés comme des alternatives aux additifs traditionnels, et le groupe Roquette (3,3 milliards de

(1) Audition du 3 juillet 2018, séance de 11 heures

chiffre d'affaires, adhérent au SYNPA) est un spécialiste mondial des dérivés de l'amidon et protéines végétales pour la nutrition, également devenu *leader* des caramels colorants sur les marchés alimentaires et de boissons.

Par ailleurs, les représentants auditionnés de ces professions ont semblé être sur la défensive dès lors qu'étaient évoqués des sujets comme **la prolifération des additifs et autres ingrédients dans les recettes industrielles** ou encore les possibles conséquences sanitaires **des mélanges de substances et résidus (« effets cocktail »)**. Ils se sont retranchés sur le fait que leurs entreprises commercialisaient uniquement des substances, des ingrédients et des techniques d'emploi strictement régis par la réglementation en vigueur, essentiellement européenne, ce qui est la moindre chose, tout en soulignant l'approche rigoureuse de l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA). **L'EFSA a effectivement entrepris une réévaluation de la totalité des additifs autorisés dans l'Union européenne avant le 20 janvier 2009.** Le terme de ce travail est fixé au 31 décembre 2020.

L'EFSA fonde essentiellement son travail sur les données qui lui sont rapportées par les producteurs et les transformateurs sur la base d'études de moyen et long termes réalisées postérieurement à 2006 (notamment sur les doses maximales journalières admissibles), en cherchant toutefois à les compléter par d'autres travaux (sur les propriétés chimiques et biologiques, d'ordre toxicologique et sur les concentrations), conduits au-delà de ce seul cadre professionnel (« *par toute autre source utile* »). Pour disposer de travaux de cette nature, l'Autorité européenne lance régulièrement des appels généraux à communication. **L'EFSA admet avoir des difficultés à combler un déficit de données sur certains effets potentiels d'additifs. Des zones d'ombre scientifiques subsistent.** Ainsi, un appel à données a été publié par l'EFSA concernant plus spécialement les additifs utilisés dans les aliments pour nourrissons, un sujet auquel l'Autorité consacrerait un atelier spécifique en novembre 2018.

L'EFSA a débuté ses travaux par les colorants, une priorité étant donnée à ceux appartenant au plus ancien groupe autorisé. L'EFSA a réduit les niveaux maximum de trois d'entre eux (E 104, E 110 et E 124) et a retiré du marché le colorant rouge 2G (E 128). À ce jour, l'EFSA a réévalué plus de la moitié des additifs autorisés, soit environ 180.

Toutefois, la limite à ce travail est de porter sur la recherche de garantie d'une innocuité sanitaire isolément considérée et sur un degré admissible de sécurité.

Mais aucune interrogation n'intervient sur le nombre des additifs, qui confine au foisonnement, sur l'utilité réelle de leur emploi respectif et sur leurs interactions. **Le nombre des additifs autorisés dépasse largement 300, mais il convient de rappeler que les productions bio n'autorisent l'usage que de 48 d'entre eux dont seulement 4 d'origine chimique produits par synthèse.**

Concernant **les auxiliaires technologiques répartis en 16 catégories distinctes**, la réglementation demeure ambivalente. Il s'agit d'ingrédients alimentaires au sens de l'article 2 du règlement européen n° 1169/2011 du Parlement européen et du conseil relatifs à l'information des consommateurs dans le domaine alimentaire. Ils peuvent toutefois être employés sans obligation d'indication sauf s'ils sont expressément mentionnés et ou dérivent de produits ou substances provoquant des allergies ou intolérances, eux-mêmes énumérés par ce texte. Sans obligation d'indication, seules des règles d'hygiène et de traçabilité incombent alors à leurs opérateurs (règlement CE n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil et règlement CE n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil). En outre, la liste des auxiliaires technologiques n'est que partiellement harmonisée dans le droit européen qui, par exemple, ne précise pas la nature des substances autorisées pour l'élaboration de lactoprotéines, des jus de fruits et vins.

Un autre sujet emblématique de l'alimentation industrielle semble enregistrer certains progrès. Il s'agit des **acides gras trans (AGT)** qui peuvent avoir une origine naturelle car présents dans la viande et les laitages mais aussi technologique *via* des procédés comme l'hydrogénation des huiles végétales. Cette technique permet de faire passer des graisses de l'état liquide à l'état solide, afin de faciliter leur stockage et utilisation et de les rendre moins sensibles à l'oxydation. Les margarines, les produits de panification et de biscuiterie industrielles, des préparations parmi lesquelles les pizzas et aussi les barres chocolatés contiennent des AGT qui ont pour conséquences d'augmenter le taux de mauvais cholestérol (LDL) et d'abaisser celui du bon cholestérol (HDL).

Les AGT favorisent également l'inflammation des vaisseaux sanguins et le diabète. Une étude de 2008 (Inserm et Institut Gustave Roussy) a également montré qu'un taux sanguin élevé d'acides gras *trans* augmente le risque de cancer du sein. Les AGT sont des éléments de composition cachés et figurent sur les emballages au travers de mentions vagues comme : « *huiles (ou graisses) partiellement hydrogénées* ». Au regard des données épidémiologiques puis sur la base de l'étude nationale INCA2, l'Afssa puis l'Anses ont formulé des recommandations de réduction d'utilisation, en incitant les industriels à adopter des solutions alternatives aux propriétés techno-fonctionnelles voisines. Sans viser à abaisser la consommation de lait et de produits laitiers, qui recèlent le plus d'AGT d'origine naturelle, une recommandation de consommation de produits demi-écrémés ou écrémés a été énoncée. En 2005, un seuil maximal d'apport en AGT *trans* a été fixé à 2 % de l'apport énergétique total (AET), tant chez les adultes que les enfants. Les études de suivi montrent que même chez les plus gros consommateurs, les apports en AGT restent inférieurs à ce seuil de 2 %.

Le Danemark est le premier pays européen à avoir engagé un processus d'élimination quasi complète des acides gras *trans* dans ses productions, après avoir préalablement notifié cette décision pour dérogation à la Commission européenne. La France doit adopter une telle position.

B. LA GÉNÉRALISATION D'UN SYSTÈME LOW COST DESTRUCTEUR DE LA BIODIVERSITÉ VÉGÉTALE ET ANIMALE

Les aliments industriels mais plus spécialement les productions d'aliments ultra-transformés affectent toutes les dimensions de la durabilité.

1. De graves atteintes environnementales.

Plus la population mondiale consommera d'aliments standardisés et particulièrement de la catégorie des aliments ultra-transformés, plus la durabilité sera menacée dans ces différentes dimensions.

Au travers de certains exemples, comme les déforestations résultant en Asie ou en Afrique, de la production d'huile de palme massivement incorporée aux préparations industrielles (essentiellement pour des motifs de coûts), l'opinion a progressivement pris conscience de cet enjeu.

De nombreux autres phénomènes, plus proches de chaque consommateur français, contribuent également à la dégradation de l'environnement. Les données collectées par le Commissariat général au développement durable (CGDD)⁽¹⁾ précise ainsi « *Avec des volumes d'emballages élevés et une forte consommation d'énergie nécessaire à leur élaboration et à leur conservation, ils [les plats préparés] génèrent de fortes pressions environnementales* ». De même, la consommation des boissons conditionnées (sodas et eaux en bouteille) est à l'origine d'une importante utilisation d'hydrocarbures (transport) et d'émissions élevées de gaz à effet de serre (GES). Quant aux emballages alimentaires (30 kg par an et par personne), majoritairement en plastique, leur recyclage, encore insuffisamment mis en œuvre, pose de nombreux problèmes. Il en résulte d'ailleurs une aggravation de la pollution de l'air lorsqu'ils sont incinérés avec les ordures ménagères.

Au total, l'alimentation représente, avec 16 % des émissions, le troisième facteur d'empreinte carbone des ménages derrière les transports et le logement (27 % chacun). Cette empreinte alimentaire atteignait 1,82 tonne de CO₂ par habitant et par an en 2012 et, selon le CGDD, resterait inférieure à 2 millions de tonnes (en incluant le CO₂, le CH₄ et le N₂O) en 2050, à la condition toutefois de respecter la trajectoire de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Près de la moitié (47 %) de l'empreinte carbone alimentaire est liée aux importations qu'il s'agisse d'importations destinées à la production (consommations intermédiaires) ou à la consommation finale. **En termes de production, le bœuf, le porc mais aussi l'aquaculture génèrent plus de gaz à effets de serre que les fruits et légumes, bien qu'une tomate produite sous serre et hors saison est en moyenne sept fois plus émettrice qu'une tomate cultivée en saison.**

(1) *Ménages & environnement, Les chiffres clés, octobre 2017*

Mais la distance parcourue jusqu'au consommateur constitue un élément-clé : l'importation par avion de certains fruits et légumes est la source d'émissions presque 25 fois supérieures à une production française de saison. À cet égard, **une réflexion s'impose sur la notion de « circuit court »** : un fruit exotique importé du bout du monde dans le cadre d'une opération qui n'impliquerait cependant qu'un seul intermédiaire ne mérite certainement pas de relever d'une telle notion.

Les pertes et le gaspillage alimentaires s'élèvent à 150 kg par an et habitant ⁽¹⁾. Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire fixe un objectif de division par deux à l'horizon 2025. La consommation domestique (32 kilos) et surtout la restauration collective et commerciale (48 kg) sont majoritairement à l'origine du phénomène, plus que les activités de production et la distribution réunies.

Un effort d'éducation et d'information reste à accomplir auprès des ménages (et d'abord à destination des plus jeunes en milieu scolaire) comme auprès des professionnels longtemps déresponsabilisés sur ces questions.

2. Une recherche effrénée de « solutions » dangereuses.

Les activités de nombreux acteurs de l'industrie de transformation alimentaire s'inscrivent dans un modèle économique qui exige des techniques de production peu coûteuses, les plus standardisées possibles.

La recherche de matières premières *low cost* est à la base d'un système soumis à une forte pression concurrentielle. C'est avec l'affaire des « lasagnes à la viande de cheval » que le grand public a découvert **l'utilisation des minerais de viandes** dans la fabrication de nombreux plats dits « cuisinés », en conserves ou surgelés, mais aussi dans des saucisses et les steaks hachés qui représentent près de 50 % de la viande « rouge » consommée en France. Un minerai de viande se présente sous la forme d'un bloc aggloméré et congelé (de 20 à 25 kg) de morceaux bas de gamme et de surplus des abattoirs : muscles striés et leurs affranchis, fibres élastiques, gras et collagènes. Ces éléments reconnus comestibles par la réglementation ne peuvent être vendus sans être transformés.

Il existe un marché européen des minerais de viandes, aisément stockables, qui est tenu par des intermédiaires spéculant sur une demande soutenue. Les industriels « sauvent » ainsi leurs marges et se trouvent en mesure de conserver des marchés auprès de la grande distribution particulièrement exigeante dans son approvisionnement en plats « cuisinés » et viandes hachées de la catégorie des « premiers prix ». Une partie de la restauration collective est également utilisatrice de ces minerais lorsqu'il s'agit d'élaborer un plat dans le cadre d'un repas pour lequel elle dispose, comme cela est encore parfois le cas, de moins de 2 euros.

(1) Source ADEME 2016

Le recours aux minerais largement importés constitue aussi une menace pour la sauvegarde de l'élevage français comme de la boucherie traditionnelle, d'autant que depuis que le public a eu connaissance de cette dérive, une partie des consommateurs s'est détournée de la viande bovine.

Une autre technique aussi peu appétissante est celle des **VSM ou des « viandes séparées mécaniquement »** qui consiste à obtenir un produit résultant de l'enlèvement de restes par grattage des os ou carcasses de volailles. Un produit « VSM » peut contenir des résidus osseux, des cartilages et de la moelle.

En tout état de cause, ces types de produits sont dangereux car ils présentent des taux élevés de graisses pro-pices aux maladies cardio-vasculaires et devraient même être proscrits de l'alimentation des enfants.

Plus généralement, un relèvement qualitatif de la production dans le cadre d'une montée en gamme constitue un objectif de survie pour beaucoup de transformateurs alimentaires français qui ne résisteront pas à une guerre des prix à laquelle d'autres concurrents, de pays toujours à plus bas coûts, répondront plus aisément notamment en raison de la souplesse de leur appareil de production. Cette quête de la qualité reste sans doute moins facilement accessible aux petits transformateurs indépendants qu'aux grands groupes agroalimentaires.

En majorité, ces derniers demeurent cependant plus enclins à relancer leurs positions de marché par des innovations d'apparence mais fortement soulignées sur le *packaging* qu'à réellement rechercher la qualité nutritionnelle qui demeure, trop souvent, un simple argument de *marketing*.

Pour autant, une difficulté majeure consiste pour tous les industriels à concilier les aspirations des consommateurs avec les données de marché où l'effet prix joue un rôle éminent dans les choix privilégiant tel ou tel produit alimentaire.

3. Un redressement est possible à condition d'en finir avec les « faux aliments »

L'objectif doit être celui d'une « re-spécialisation » **des transformateurs vers des productions sans doute moins riches en énergie mais plus riches en éléments protecteurs (fibres, antioxydants, minéraux et vitamines) dont la diversité est essentielle dans la prévention de maladies chroniques** aux origines multifactorielles et qui résultent de plusieurs dérèglements métaboliques. **La diminution du nombre et de l'intensité d'emploi des additifs et autres ingrédients incorporés à la production est un élément indissociable de cette évolution.**

De récentes études montrent que la mauvaise alimentation est, en France, la première cause de mortalité. Les facteurs alimentaires sont impliqués dans 15 % des cas et les dérèglements métaboliques (excès de poids, hyperglycémie, hypercholestérolémie et hypertension) dans 26 % des cas.

Il s'agit de sortir de la spirale infernale dans laquelle les aliments industriels et notamment ultra-transformés occupent une place centrale dans le régime alimentaire, ceux qu'un expert en nutrition, M. Anthony Fardet, appelle les « *faux aliments* » riches en sucres, en gras et en nutriments peu rassasiants mais pauvres en fibres et protéines.

Le professeur Salomon, directeur général de la santé, a souligné qu'il convenait de prendre en compte l'alimentation dans sa globalité, loin d'un modèle strictement biomédical qui se concentrerait sur les seuls nutriments (lipides, glucides, vitamines etc.). Il a précisé, par ailleurs, que **le PNNS n'est pas conçu comme prescripteur de régimes restrictifs mais valorise une alimentation « plaisir » et une alimentation « santé » sans jamais les opposer.**

M. Anthony Fardet, n'est pas éloigné de cette vision pouvant aboutir à corriger les dérives de la « malbouffe » et fonder la réorientation des productions industrielles, en récusant le technicisme, plus précisément ce qu'il appelle « *la pensée réductionniste* » qui consiste à concevoir l'alimentation comme une simple somme de nutriments. Selon lui, cette pensée réductionniste est dogmatique. Elle empêcherait toute autre approche et notamment une vision globale, scientifiquement fondée, qu'il qualifie d'« *holistique* » : « *Tout ce qui est fait actuellement – recommandations alimentaires ou recherches sur des molécules isolées – participe de cette vision réductionniste. L'aliment ultra-transformé est le fruit de cette pensée : si l'aliment n'est qu'une somme de nutriments, on peut bien le fractionner à l'infini, ce qu'on appelle, le cracking, en isoler les constituants puis les assembler en faisant des dosages. Cet aliment ultra-transformé est le stade ultime de la pensée réductionniste...* ».

M. Fardet insiste particulièrement sur « *l'effet matrice* » de chaque aliment, de son mode de préparation comme de la façon dont il est consommé : « *Cette matrice est essentielle car elle joue sur des paramètres jusqu'alors négligés : le rassasiement ou la satiété. Le pourcentage de nutriments absorbé par l'organisme est variable : la biodisponibilité du fer dans la viande rouge n'est que de 30 % à 40 % dans la viande rouge, alors qu'elle oscille entre 5 % et 10 % dans les lentilles et les végétaux. La composition ne dit pas tout. L'index glycémique des pâtes dites al dente est bas, tandis que celui des pâtes très cuites à l'anglo-saxonne dans des conserves est très élevé* ». M. Fardet concluant ainsi son propos « *Tous les termes que vous voyez apparaître [...] aliments ultra-transformés, alicaments, nutraceutiques, compléments alimentaires, aliments fonctionnels et ingrédients alimentaires sont le fruit de la pensée réductionniste. Ces concepts n'ont pas empêché l'augmentation de la prévalence des maladies chroniques* ».

4. Une transition alimentaire globale « de l'assiette au champ »

Atteindre de nouveaux objectifs nutritionnels suppose une révolution du cadre alimentaire. Une demande alimentaire profondément « revisitée » car fortement rééquilibrée peut-elle devenir pilote de la production agricole de demain ?

Le scénario prospectif « Afterres 2050 » présenté devant la commission d'enquête par deux de ses concepteurs, **MM. Philippe Pointereau, directeur du pôle « agro-environnement » de SOLAGRO et Jean-Marc Meynard, chercheur et conseiller scientifique d'Afterres 2050**, part effectivement de la prise en compte des traits constitutifs d'un renouvellement de la demande alimentaire susceptible de refonder l'offre alimentaire. Cette démarche relève d'une perception visant une montée en puissance de l'agro-écologie, une notion émergente dont certains contours appellent encore bien des précisions.

Une profonde évolution des modes de consommation alimentaire et de production agricole (moins destructrice de valeurs environnementales et révisant ses besoins en énergie) est à la base de ce scénario qui prend en compte une multitude de données, notamment d'ordre démographique et de santé publique mais concernant aussi les surfaces cultivées, les pratiques agricoles intégrant les conséquences du changement climatique et l'évolution des productions car l'agriculture serait de plus en plus en capacité de fournir au-delà des biens alimentaires, d'autres biens ou services, par exemple des matériaux isolants et des énergies décarbonées.

« Afterres 2050 » prône une réorientation du régime alimentaire, au total, plus sobre en calories mais plus riche en protéines de végétaux non contaminés par les pesticides avec une augmentation conséquente de la consommation de produits bio. **L'objectif est de dépasser, en 2050, les 50 % de la production globale en bio** (contre 6 à 7 % des surfaces utiles cultivées et 5 % de la production actuellement).

Une transition de cette ampleur suppose d'importants « *déverrouillages* », selon le mot employé devant la commission par M. Meynard complétant ainsi son propos : « *Les systèmes agricoles et alimentaires sont, de fait, fermés à certaines innovations dont le développement serait indispensable à la transition vers des modes de production et de consommation plus durables* ». Il a également précisé, tout en regrettant l'insuffisance de soutien des pouvoirs publics aux « *niches d'innovation* », que l'organisation du monde agricole, en amont et en aval, via son dispositif de R&D génère « ... *des mécanismes d'auto-renforcement qui freinent le développement des espèces mineures. Ces dernières, qui occupent des surfaces souvent très réduites, sont peu sélectionnées car elles représentent un petit marché pour les sélectionneurs de variétés nouvelles...* ». Le conservatisme des industries agroalimentaires, à l'exception d'initiatives relevant souvent d'un effet *marketing*, pour remettre en cause les techniques de production s'inscrit assurément dans un tel contexte qui bloque l'émergence de nouvelles filières.

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) vient très récemment, en septembre 2018, de publier un autre scénario (**Tyfa** ou **Ten years for agroecology**) qui présente également ce que pourraient être les lignes de force d'une transition.

Le postulat de départ de ce travail retient **les véritables besoins alimentaires des Européens, en rupture des comportements actuels portés vers une alimentation trop calorique et surtout trop riche en certaines protéines (jusqu'à deux fois trop) et en sucre (trois fois trop)** mais déficitaires en fibres, fruits et légumes. Une réhabilitation des légumineux, des fibres et protéagineux est valorisée en contrepartie d'une diminution de la viande, des œufs, des poissons et des produits laitiers. Ce rééquilibrage alimentaire permettrait d'instaurer une agro-écologie capable de nourrir les Européens à l'horizon 2050, de réduire les émissions de gaz à effets de serre de 40 % et de reconquérir de façon significative la biodiversité.

Les deux scénarios précités, qui se projettent à un même horizon, dessinent des voies voisines vers une autosuffisance alimentaire donc une moindre dépendance aux importations. Mais une inévitable baisse des rendements agricoles (de 10 % à 50 % selon les cultures) résultant de l'adoption généralisée de pratiques vertueuses (rotation des cultures, redéploiement de petites infrastructures comme les haies, mares, murets et mares etc.), impliquera une revalorisation des prix peut être difficilement supportable aux consommateurs ? De plus, les volumes exportables seront également en diminution.

Une nouvelle équation économique reste à trouver. Les coûts socio-économiques évités par de nouvelles pratiques de consommation alimentaire et de production agricole, notamment traduits en gains de santé publique, seront-ils néanmoins suffisants pour compenser les hausses de prix ? **Il reste, à ce jour, impossible d'avoir des certitudes sur ce point.** Toutefois, l'abandon progressif de certaines pratiques (qui suppose toutefois un juste accompagnement des agriculteurs) ouvre des perspectives, M. Pointereau rappelant que dans le système actuel « *les charges des agriculteurs liées aux pesticides atteignent 2,5 milliards par an* ».

En tout état de cause, le *statu quo* n'est plus acceptable. La mobilisation de tous les acteurs est indispensable au changement.

La transition agro-écologique dépendra, d'abord, du degré de mobilisation des consommateurs, premier facteur susceptible de conditionner la réorientation des politiques publiques : « *Ce sont aussi les consommateurs qui font bouger les choses et représentent un levier important de changement* » (M. Pointereau). Car ce n'est pas en actionnant des politiques agissant exclusivement sur le monde agricole que l'on modifiera les pratiques des agriculteurs « *qui sont fortement dépendantes de leur aval et de leur amont, c'est-à-dire des innovations produites par les acteurs d'amont, des cahiers des charges imposés par l'aval, et des critères commerciaux* » (M. Meynard).

Une amorce de transition, encore modeste et dispersée, est néanmoins en cours dans les territoires. Beaucoup d'initiatives interviennent dans le cadre **des projets alimentaires territoriaux (PAT)** conçus par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (article 39), **des**

territoires innovation-grande ambition (TIGA) visant à créer de nouveaux écosystèmes pouvant intégrer une dimension « agriculture locale et alimentation » **ou simplement de façon indépendante, à partir de prises de conscience spontanées.** Un PAT peut constituer un bon moyen de reconnexion entre agriculture et alimentation au niveau d'un territoire, s'il implique tous les acteurs dans une vision systémique (agriculteurs, consommateurs, industriels, grands distributeurs, commerçants indépendants, gestionnaires de restauration collective, restaurateurs traditionnels etc.).

De nombreux sujets peuvent ainsi faire localement l'objet d'une réflexion approfondie comme la gestion de l'eau, la biodiversité etc.

Les PAT ont une triple dimension économique, sociale et environnementale qui ouvre un champ d'actions diversifiées : valorisation des filières locales et des pratiques agro-écologiques favorables aux productions biologiques, renforcement de la valeur ajoutée locale avec des conséquences positives en termes d'emploi, rapprochement de l'offre et de la demande avec l'émergence de nouveaux circuits courts, éducation alimentaire, sauvegarde des paysages ruraux etc.

La réaffirmation d'une préférence à l'égard des productions locales pourrait être interprétée comme un retour en arrière voire un chauvinisme ou une sorte de nationalisme alimentaire. Il n'en est rien. Les questions liées à l'alimentation constituent autant de leviers de transition, ayant certes une forte dimension culturelle, mais qui offrent un potentiel d'évolutions toutes bénéfiques à l'économie.

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.

**Les industries agroalimentaires :
un point fort de l'économie française mais néanmoins vulnérables face à la
pression de la concurrence internationale**

Les industries agroalimentaires (IAA) s'inscrivent au premier rang de l'emploi industriel avec 525 000 salariés recensés par l'INSEE en 2015 ; (en intégrant la production des boissons et en équivalent plein temps), soit près de 20 % de l'effectif total des activités manufacturières. Les activités agroalimentaires ont été moins affectées que d'autres par la désindustrialisation. Leurs variations conjoncturelles sont habituellement modérées, principalement en raison de l'inertie des dépenses de consommation alimentaire des ménages. Les pôles d'activités les plus importants sont les fabrications de boulangerie-pâtisserie et de pâtes alimentaires avec 174 000 salariés ⁽¹⁾ et la transformation et conserves de viandes ainsi que les préparations à base de viandes avec 111 000 salariés.

Le 7^{ème} rapport au Parlement de l'Observatoire des prix et des marges (juin 2018) précise : « 2,6 millions d'équivalents temps plein soit 10 % de l'emploi total sont mobilisés pour produire des biens et des services concourant à assurer la consommation alimentaire domestique » (cette donnée prend notamment en compte la distribution, la restauration, les transports etc.)

Les statistiques douanières font état de résultats plutôt satisfaisants concernant les exportations : **l'agroalimentaire constitue le troisième excédent commercial français**, après les activités aéronautiques et la pharmacie/parfums-cosmétiques. En 2016, les produits agroalimentaires ont ainsi représenté 13,2 % des ventes françaises à l'exportation ⁽²⁾. Toutefois en volume et sur longue période, la production globale des activités agroalimentaires stagne voire régresse légèrement (- 0,9 % en 2016 puis - 0,5 % en 2017).

Le chiffre d'affaires des IAA s'élève néanmoins à 185 milliards d'euros, un montant qu'il convient, afin de considérer toute son importance économique, de comparer aux 111 milliards réalisés par l'industrie automobile au cours de la même année 2016.

Mais les positions françaises s'érodent à l'exportation.

La France est le 5^{ème} fournisseur mondial de produits agroalimentaires avec 4,9 % des parts de marché alors qu'elle détenait la 3^{ème} place il y a dix ans (perte de 1,8 point de parts de marché entre 2005 et 2015). Il s'agit du plus fort recul des pays traditionnellement exportateurs tous désormais confrontés à la concurrence de pays émergents. Les Pays-Bas et l'Allemagne résistent mieux et occupent, dans cet ordre, le 2^{ème} et le 3^{ème} rangs des fournisseurs de produits agroalimentaires, derrière les États-Unis toujours n° 1 mondial. Les activités agroalimentaires françaises enregistraient, en 2011 puis en 2012, un solde commercial beaucoup plus élevé qu'à présent (record historique à + 11,4 milliards d'euros).

C'est au sein de l'Union européenne, qui demeure leur premier débouché, que les industries agroalimentaires ont le plus perdu de parts de marché (-2,8 points en dix ans). L'excédent commercial agroalimentaire repose désormais davantage sur les exportations extracommunautaires.

(1) Les données INSEE prennent en compte l'artisanat commercial au titre de la nomenclature retenue pour les industries agroalimentaires.

(2) Source : Douanes « Le chiffre du commerce extérieur » ; publications de mars 2017 et de juin 2018

Si la France conserve un bon positionnement sur les produits dits de terroir, elle enregistre désormais avec l'UE une dégradation sensible du solde commercial de ses produits de première transformation (comme la meunerie, les corps gras ou encore les activités sucrières) et de deuxième transformation (préparations à base de viandes, de poissons et de fruits et légumes) ⁽¹⁾.

Les exportations de produits transformés, en croissance jusqu'en 2012, s'inscrivent désormais en baisse et de façon continue avec un solde négatif de 4,6 milliards d'euros en 2016 ; les importations françaises étant constituées aux deux tiers de produits de première et deuxième transformation.

La France éprouve des difficultés à s'imposer sur les produits d'entrée et de moyenne gamme. Elle voit d'ailleurs ses positions reculer au profit de l'Allemagne et désormais de la Pologne. Si la compétitivité polonaise s'explique encore par un coût du travail moins élevé, celle de l'Allemagne s'explique davantage par des politiques commerciales mieux adaptées et un appareil industriel réactif car plus intensif et plus automatisé. **La France enregistre le plus fort déficit européen sur les produits de deuxième transformation**, alors que les Pays-Bas, l'Allemagne, la Belgique et la Pologne sont excédentaires sur ce segment de marché. Il existe sans doute des différentiels qualitatifs concernant certaines productions qui, à l'international, jouent aux dépens des IAA françaises.

Un trait caractéristique de la situation française est **la part croissante des importations finales et intermédiaires (intrants)**, notamment en provenance de pays de l'UE, globalement voisine de 30 %. Ce phénomène contribue à une baisse de la part de la valeur ajoutée induite par la consommation alimentaire.

Désormais le potentiel d'amélioration du solde commercial agroalimentaire (+ 5,4 milliards d'euros Caf-Fab, en 2016) repose essentiellement sur les performances des produits de terroir.

En effet, ce surplus résulte principalement des vins, des spiritueux et du champagne et, dans une moindre mesure, des fromages, avec des progressions significatives à destination des pays anglo-saxons et des marchés asiatiques (la Chine, premier pays importateur de produits agroalimentaires, avec 9,2 % des achats mondiaux, contribue aujourd'hui de façon significative aux exportations françaises).

Alors qu'en 2006 l'excédent enregistré sur les produits de terroir se partageait quasiment à parts égales entre pays de l'UE et extracommunautaires, il a sensiblement progressé « hors UE » (+3,2 milliards d'euros) au cours des dix années suivantes mais a régressé de 0,2 milliard dans l'« espace l'UE » sur la même période.

La situation exportatrice des IAA françaises révèle désormais le rôle prédominant des boissons alcoolisées, une situation comparable à celle de l'exportation des produits agricoles bruts caractérisée par une forte dépendance aux productions céréalières (le plus important excédent agricole a été enregistré au cours de la période 2011-2013 avec l'envolée des prix du blé au-delà de 200 euros/tonne). Toutefois, le marché mondial des alcools et spiritueux demeure moins volatil que celui des céréales.

(1) Les données douanières françaises sont établies selon une nomenclature qui distingue quatre groupes de produits : les produits agricoles bruts, les produits de première transformation, les produits de deuxième transformation et les produits de terroir.

En termes de valeur ajoutée par branche d'activités, le poids des IAA représente 19,8 % de la valeur ajoutée totale de l'industrie manufacturière française contre 6,9 % pour l'Allemagne, 11,3 % pour l'Italie et 16 % pour le Royaume uni.

Concernant les investissements et la R&D des IAA françaises, les données brutes (2016) ne sont pas négligeables : leurs dépenses globales atteignent annuellement **5,9 milliards d'euros**, soit un ratio investissement/valeur ajoutée de 13 % ⁽¹⁾. La majeure partie de la R&D reste plutôt consacrée à des innovations industrielles visant à relancer un produit ou à mettre au point de nouvelles recettes qu'à des recherches plus fondamentales sur la valeur nutritionnelle des aliments et leurs impacts sur la santé.

(1) Source : « Chiffres clés de l'industrie française » publiés par la Direction générale des entreprises (DGE), document établi à partir de données de l'INSEE et des comptes nationaux 2016 ; édition 2017

DEUXIÈME PARTIE : L'ALIMENTATION INDUSTRIELLE SUR LA SELLETTE

Concomitamment à la montée en puissance de l'alimentation industrielle, nombre de maladies chroniques se sont développées jusqu'à devenir **un enjeu majeur de santé publique** qui a justifié que, au tournant des années 2000, les pouvoirs publics prennent des dispositions visant à faire évoluer les comportements, et qui n'ont depuis cessé d'être renforcées. Dans la mesure où il apparaît désormais certain que la nutrition est une cause majeure de l'émergence de ces pathologies, l'alimentation industrielle, compte tenu de ses caractéristiques, doit être considérée comme ayant une responsabilité particulière.

I. L'ARTICULATION ENTRE ALIMENTATION ET SANTÉ

Pour être multifactorielles, les maladies chroniques, dont la prévalence a explosé au cours des dernières décennies, sont en grande partie liées à l'alimentation.

A. LES DYNAMIQUES CONVERGENTES QUI ONT FAVORISÉ LE DÉVELOPPEMENT DE L'ALIMENTATION INDUSTRIELLE

Comme on l'a décrit dans la première partie, l'alimentation a profondément évolué au cours des dernières décennies, sous l'effet d'une conjonction de divers facteurs qui ont chacun contribué au fait que l'alimentation industrielle a pris une place majeure.

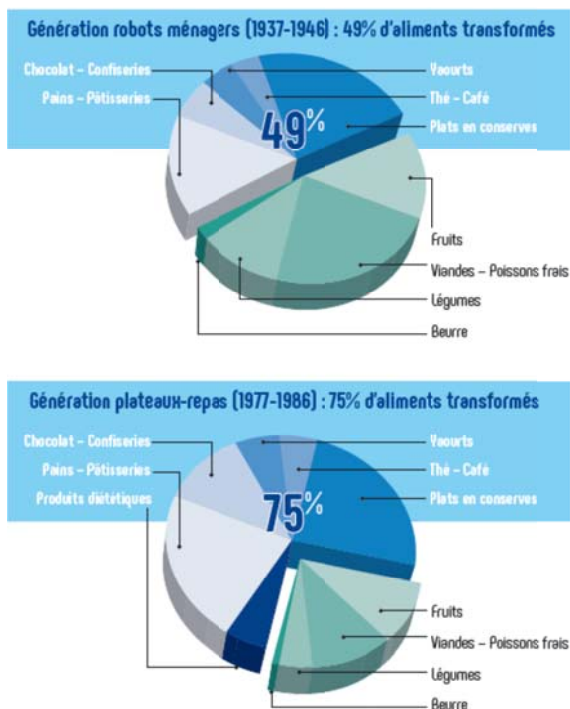
1. L'évolution des modalités de la consommation alimentaire

Comme le rappelle le chercheur Fabrice Étilé ⁽¹⁾, le régime alimentaire des Français a connu des évolutions qualitatives et quantitatives majeures au long des deux derniers siècles.

D'un état de sous-nutrition chronique qui touchait quelque 20 % de la population à la fin du XVIII^{ème} siècle, on est passé au milieu du XX^{ème} siècle à une situation dans laquelle la satisfaction des besoins physiologiques s'est accompagnée d'un changement du régime alimentaire.

(1) Fabrice Étilé, « Obésité, santé et populisme alimentaire », Collection du Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP), éditions rue d'Ulm/Presses de l'ENS, 2013, pages 24 à 32.

ACHAT DE PRODUITS TRANSFORMÉS EN FRANCE EN 2010 ⁽¹⁾



On a assisté à « *une transition nutritionnelle vers une alimentation plus riche en lipides, en graisses saturées et en glucides rapides (...) clairement corrélée au niveau du développement économique des nations* » ⁽²⁾. L'explosion d'une maladie chronique comme l'obésité peut en conséquence s'expliquer par une désadaptation des comportements alimentaires, dans la mesure où, simultanément à cette évolution du régime alimentaire, les besoins en apports caloriques, pour les activités professionnelles notamment, diminuaient du fait de la mécanisation et de la tertiarisation des emplois. En termes de pratiques, d'autres changements de même ordre sont intervenus dans la seconde moitié du XX^e siècle, qui ont vu la consommation d'aliments « traditionnels » – pain, pommes de terre, légumes – diminuer fortement ou stagner – sel, beurre, farine, sucre – cependant que la consommation de viande augmentait. C'est au cours de cette période qu'a également augmenté la consommation de produits transformés ou préparés, au détriment des produits nécessitant d'être cuisinés, comme l'illustre le diagramme ci-dessus, les produits agroalimentaires industriels représentant désormais la majorité de ces aliments consommés par les Français hors restauration : les deux tiers chez les enfants et la moitié chez les adultes, comme le rappelait par ailleurs

(1) Anthony Fardet, « Halte aux aliments ultra-transformés ! Mangeons vrai », *op. cit.*, page 64 (Données Crédoc, Enquête « Budget des ménages » 2010.)

(2) *Ibid.*, page 28.

M. Gérard Lasfargues, directeur général délégué, pôle « sciences pour l'expertise », à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). ⁽¹⁾

Cette évolution des consommations de produits alimentaires est concomitante des nouvelles tendances et pratiques à l'œuvre dans la société à partir de cette époque, telle que la plus grande participation des femmes au marché du travail. De même, « *la diversité culturelle des populations, l'étirement de l'âge de la jeunesse, la déstructuration des rythmes de travail, l'allongement des temps de transport ainsi que de multiples autres facteurs sociaux contribuent également à augmenter encore l'hétérogénéité de pratiques quotidiennes qui ont toujours été marquées par des variations géographiques et sociales importantes.* » ⁽²⁾.

Comme le faisait remarquer le professeur Gilles Fumey ⁽³⁾, géographe, l'alimentation est avant tout un fait social, culturel, lié aux évolutions des modes de vie : « *Il est important de s'en souvenir pour comprendre pourquoi nous avons besoin d'alimentation industrielle [...] Pour les habitants de la ville étalée, très liée à l'automobile, l'alimentation est principalement fournie par la grande distribution. Tout en restant attachés à la nourriture qu'ils partagent à table, les Français devraient accepter l'idée que leur mode de vie fait qu'ils ont besoin d'un autre type de nourriture, qu'on appelle industrielle.* »

2. Industrialisation de la production agricole et montée en puissance de la grande distribution

a. Une production agricole industrialisée

En parallèle, des évolutions tout aussi importantes sont apparues qui ont tout d'abord touché aux modes de production agricole et aux coûts des matières premières agricoles, grâce aux gains de productivité considérables obtenus depuis la fin de la seconde guerre mondiale, dus à l'amélioration variétale, à l'usage massif d'intrants chimiques, à la mécanisation, au développement des techniques de culture et d'élevage hors-sol.

Les effets en ont été conséquents et variés. Lors de leur audition ⁽⁴⁾, **Christophe Alliot et Sylvain Ly, co-fondateurs du Bureau d'analyse sociétale pour une information citoyenne (*Le Basic*)** illustraient la réalité de ce phénomène dans le système mondialisé actuel, en soulignant aussi qu'il se traduisait entre autres choses par le fait que « *la production est massifiée et standardisée par des acteurs économiques présents en milieu ou en aval de la chaîne. Ils augmentent les performances économiques des filières grâce aux économies d'échelle et peuvent ainsi produire plus, plus vite.* ». Les acteurs économiques peuvent en retirer des gains supérieurs, « *mais surtout les*

(1) Audition du 14 juin 2018

(2) Fabrice Étilé, « La culture du repas », www.laviedesidees.fr, 22 novembre 2017

(3) Audition du 27 juin 2018

(4) Audition du 21 juin 2018

consommateurs sont coupés de la production : les matières premières ne sont plus directement perceptibles par les consommateurs. (...) À l'autre bout de la chaîne, les producteurs ont beaucoup moins de moyens pour valoriser leur production agricole : ils alimentent une économie de flux et répondent à des critères, à des standards souvent internationaux, sans pouvoir valoriser ce qui fait la spécificité de leur production. Le système implique l'interchangeabilité des matières premières. Nous avons pu le constater avec la "commoditisation" du vin produit en Afrique du Sud à destination de l'Europe : des bateaux transportent d'énormes cuves en plastique remplies de vin et il n'existe aucun moyen d'y retrouver le vin d'un petit producteur... Au cours des vingt à trente dernières années, ce phénomène a profondément bouleversé le secteur alimentaire. »

b. L'essor de la grande distribution

L'autre élément de convergence tient à l'évolution des modes de distribution et à l'essor exponentiel, à partir du milieu du XX^{ème} siècle, de la grande distribution via laquelle s'effectue aujourd'hui l'essentiel des achats de biens alimentaires, dont un tiers dans les hypermarchés.

À titre d'exemples, lors de la table ronde consacrée à la grande distribution ⁽¹⁾, **M. Hervé Gomichon, directeur de la qualité et du développement durable du groupe Carrefour**, indiquait que l'enseigne « représente près de 20 % de parts de marché en France et compte plus de 5 600 points de vente sur le territoire français, tous formats confondus – hypermarchés, Carrefour Market, et tous les magasins Proxy qui portent différents noms. ». Selon **M. Jean-Marc L'Huillier, administrateur responsable du développement durable du groupement Les Mousquetaires-Intermarché**, le groupe est aujourd'hui un ensemble de plus de 3 000 entreprises réparties en quatre enseignes, alimentaires et non alimentaires, « et un point de vente tous les 15 kilomètres. ». Système U, pour sa part, distribue quelque 6 000 produits, selon ce qu'indiquait **M. Laurent Francony, directeur « qualité-sécurité/sociétal-environnement » du groupe**.

L'évolution du secteur de la grande distribution a été considérable, et notamment marquée par une concentration extrême. Aujourd'hui, « les six premières enseignes représentent 92 % de tout ce que l'on peut qualifier de distribution moderne, c'est-à-dire les ventes effectuées dans des commerces qui vont du magasin de proximité à l'hypermarché, et elles ont créé de puissantes centrales d'achat. Le mouvement de concentration perdure car, il y a encore quelques années, ces six enseignes ne totalisaient que... 85 % des ventes. » ⁽²⁾.

(1) Le 12 juillet 2018.

(2) Christophe Alliot, *Le Basic*, audition du 21 juin 2018.

S'agissant de la part strictement alimentaire de la grande distribution, les études du Credoc concluait récemment ⁽¹⁾ que « *les grandes surfaces d'alimentation générale dominaient toujours le commerce de détail en 2014, commercialisant près des deux tiers des produits alimentaires (65,5 % de parts de marché en valeur, hors tabac)* ». Même si l'on constate que les grandes surfaces tendent à perdre du terrain - « *leur poids s'est sensiblement érodé ces dernières années (-1,1 point entre 2009 et 2014), notamment du fait du recul des supermarchés (-0,8 point)* » ⁽²⁾ - le phénomène n'est sans doute pas achevé dans la mesure où la stratégie des grandes enseignes est aussi depuis quelques années d'occuper le créneau des magasins de proximité.

3. Des productions alimentaires standardisées

La combinaison de ces dynamiques profondes, à la fois technologiques, économiques et sociologiques, n'a pas eu de effets sur la structuration des différentes filières. Elle en a eu également sur la production alimentaire et, *in fine*, sur la composition même des aliments qui sont aujourd'hui proposés à la vente.

a. La grande distribution, un acteur majeur de la production alimentaire

En effet, ce mécanisme de concentration dans la distribution, allié aux évolutions technologiques, notamment au niveau de la conservation, de la maîtrise de la chaîne du froid, a fortement contribué au façonnement des filières productrices en amont, contraintes par la standardisation demandée par la grande distribution qui a cherché à « *proposer au moindre coût les produits les plus sûrs et stables en goût, grâce par exemple à l'imposition de critères privés de sécurité sanitaire ou de qualité. L'extension de la grande distribution n'est donc pas sans conséquence sur les traitements imposés aux produits (la pasteurisation, par exemple) ou le choix des ingrédients et additifs destinés à stabiliser les recettes et l'aspect des aliments.* » ⁽³⁾. À ce propos, le fait que production et distribution tendent de plus en plus à être intégrées, avec le développement considérable des « marques distributeur » ne peut qu'y contribuer. **M. Frédéric Gheeraert, directeur de la Scamark**, une entité du groupement Leclerc en charge de la marque de distributeur, indiquait ainsi que d'ores et déjà le volume des ventes de ces seules références était de quelque 3,5 milliards de produits vendus par an, pour plus de 7 500 références, représentant 20 % du total des ventes du groupe.

De même, le groupe Intermarché, à la fois producteur et commerçant via sa filière agroalimentaire « *Agro Mousquetaires* », est devenu le cinquième groupe industriel français, avec « *71 unités de production et 11 000 collaborateurs qui fabriquent au quotidien un peu plus de 45 % de nos marques propres. Bientôt, un produit sur deux en grande distribution sera un produit en marque propre.* », a

(1) Blézat consulting, Credoc et Deloitte Développement durable, « *Étude prospective sur les comportements alimentaires de demain et élaboration d'un dispositif de suivi des principales tendances à destination des entreprises de la filière alimentaire* », rapport final, janvier 2017, page 18.

(2) Ibid.

(3) Fabrice Étilé, *op. cit.*, page 6.

précisé M. Jean-Marc L’Huillier, au cours de l’audition consacrée aux grands groupes distributeurs. Illustration d’un propos du professeur Gilles Fumey pour qui, « à quelques exceptions près, l’agroalimentaire est une industrie qui fonctionne en symbiose avec la grande distribution »⁽¹⁾.

Ces diverses évolutions ont contribué aux modifications de l’offre alimentaire elle-même. Ces mécanismes ont permis un élargissement considérable de la gamme de produits proposés au consommateur - la consommation des produits du rayon ultra-frais a ainsi été multipliée par 25 en volume entre 1960 et 2000, grâce au développement de centaines de références de yaourts et autres desserts lactés -, dans un contexte éminemment concurrentiel, où baisse des prix et recherche de différenciation jouent les premiers rôles : « *Lorsqu’elle [la concurrence] est intense, le seul moyen de faire quelque profit est d’ajouter de la valeur au produit brut. Ceci passe notamment par la différenciation en goût, mais aussi en emballage, ou par la construction d’un capital de marque qui apporte au consommateur une certaine sécurité gustative. Les progrès technologiques ont non seulement contribué à une baisse du prix absolu des produits transformés, d’autant plus importante qu’ils sont plus élaborés, mais aussi à une baisse de leurs prix relativement à ceux des produits bruts.* »⁽²⁾. Le fait explique aussi que, aujourd’hui, alors même que le secteur alimentaire est caractérisé par un très grand nombre de très petites entreprises (TPE) qui emploient moins de neuf salariés, « *en réalité, 60 % du chiffre d’affaires et de la valeur ajoutée du secteur agroalimentaire est le fait de 2 % des entreprises, c’est-à-dire de quelques dizaines d’entreprises.* »⁽³⁾.

b. De nouvelles technologies dans l’industrie agroalimentaire contribuent aux changements

Ces évolutions ont contribué aux modifications de l’offre alimentaire elle-même, facilitées par l’innovation technologique, qui a permis la production d’une alimentation de plus en plus transformée, voire même aujourd’hui ultra-transformée. **Pour M. Anthony Fardet⁽⁴⁾, cette évolution résulte aussi de ce qu’il nomme « réductionnisme »,** à savoir une approche qui a imprégné et nourri quelque 150 ans de recherche scientifique dans de multiples domaines, et a rendu possible de réels progrès, de la révolution industrielle à la révolution numérique, en passant par les découvertes en biologie ou en médecine, avec le développement des médicaments qu’elle a permis.

(1) Audition du 27 juin 2018.

(2) Fabrice Étilé, « La culture du repas », *op. cit.*, pages 5 et 6.

(3) Audition de Christophe Alliot, *Le Basic*, le 21 juin 2018.

(4) Anthony Fardet, *op. cit.*, pages 103-104.

Si en matière nutritionnelle, cette approche a contribué à la découverte du rôle des vitamines, et par conséquent, de lutter contre de nombreuses maladies ⁽¹⁾, elle a également le sérieux inconvénient d'avoir bouleversé la conception de l'aliment et d'avoir mené à son **fractionnement en nutriments**, à partir duquel toutes les combinaisons possibles ont été envisageables : « *Les experts en sont venus à considérer les aliments comme des sources de calories et de macronutriments (lipides, glucides et protéines), et ils les ont comparés et évalués sur la base de leur teneur en énergie. Le corps humain était perçu comme une machine qui dépense de l'énergie et a besoin de calories pour fonctionner. La nutrition était perçue comme le simple fait d'apporter de l'énergie par le biais des aliments, peu importe la complexité de ces aliments : une calorie d'un aliment A était égale à une calorie d'un aliment B et les aliments étaient facilement interchangeables.* » ⁽²⁾ Consécutivement, toutes les innovations ont été permises, qui expliquent **l'explosion de l'offre alimentaire par la grande distribution**.

Fabrice Étilé en décrit ainsi ce processus : « *Diverses innovations en génie des procédés ont permis à partir des années 1970 de produire une plus grande variété de produits à partir d'un nombre plus réduit de variétés agricoles. Appliquée en premier lieu aux produits des plantes de grande culture, la technique du fractionnement permet ainsi d'extraire un certain nombre de composés de base à partir de variétés agricoles préalablement optimisées pour ce processus, via une sélection variétale en amont. Une fois ces composés extraits, il est possible de formuler des produits alimentaires différenciés grâce à diverses opérations physicochimiques allant de la manipulation des textures à l'utilisation d'agents de saveur, arômes et additifs divers. Ainsi, une même usine fabriquera indifféremment du camembert et du brie à partir d'une pâte de lait pasteurisé – peu important la vache et le terroir – auquel sont ajoutés des ferments artificiels qui feront le travail de différenciation. L'industriel peut donc répondre au moindre coût à la segmentation des marchés intermédiaires (par exemple, les restaurateurs) ou finaux. Ces innovations permettent au restaurateur de multiplier les lignes de son menu en combinant à loisir fonds de sauce variés, viandes ou poissons précuits, et garnitures.* ». À ce sujet, **M. Pierre Méneton, épidémiologiste à l'Inserm**, estimera à quelque 500 000 les produits aujourd'hui fabriqués à partir d'un millier d'aliments de base ⁽³⁾.

c. Des effets non négligeables sur la composition même des aliments industriels

Cette évolution n'est pas elle-même sans conséquence pour deux raisons au moins, qui annoncent les questionnements que l'on développera plus loin.

(1) Anthony Fardet : « *La découverte du rôle des vitamines a permis de lutter contre des maladies qui frappaient la population à cette époque comme le scorbut (dû à une carence en vitamine C), la xérophtalmie ou sécheresse des yeux pouvant entraîner la cécité (carence en vitamine A), le béribéri (carence en vitamine B1) ou la pellagre (carence en vitamine B3).* », *op. cit.*, page 109.

(2) *Ibid.*, pages 109-110.

(3) *Audition du 26 juin 2018.*

En premier lieu, le fait de ne considérer les aliments que comme une somme de nutriments et/ou de calories tend à les rendre relativement interchangeables, comme le souligne Anthony Fardet⁽¹⁾, alors même que *« l'aliment est plus qu'une somme de nutriments. C'est aussi une matrice qui influence la satiété et la vitesse de libération des nutriments dans le tube digestif, deux paramètres essentiels dans le contrôle du poids et de l'équilibre métabolique. »*. C'est au niveau de l'aliment et non du nutriment qu'il conviendrait plutôt de raisonner. Cet aspect est tout sauf anodin dans la mesure où *« deux aliments de composition nutritionnelle et calorique strictement identique mais avec des matrices différentes (forme, épaisseur, densité...) n'ont pas le même effet sur la santé humaine. Bref, le potentiel "santé" d'un aliment c'est la somme de ses effets "matrice" (aspect qualitatif) et "composition" (aspect quantitatif). »*. **M. Didier Dupont, directeur de recherche et directeur d'unité adjoint du laboratoire « science et technologie du lait et de l'œuf » (STLO) à l'Inra**, confirmait de son côté⁽²⁾ que les travaux de l'Institut montraient *« qu'un aliment ne se résume pas à l'addition d'une certaine proportion de protéines, de lipides, de sucre et de micronutriments, mais que l'organisation de ces constituants, la structure de l'aliment, jouent un rôle essentiel, pour la dégradation dans le tube digestif en particulier, et plus généralement pour la santé de l'homme. »*.

En second lieu, comme le souligne de son côté Fabrice Étilé, ces transformations sont aussi la cause de *« la hausse de la part des lipides ou des glucides rapides dans les apports caloriques, observable dans tous les pays développés (...) La logique industrielle homogénéisation-fractionnement-assemblage permet, à partir de variétés agricoles peu nombreuses, de produire des aliments au goût adapté aux marchés locaux (par la variation des arômes, des textures, etc.) »*⁽³⁾.

B. QUAND L'EXPLOSION DES MALADIES CHRONIQUES DEVIENT UNE PRIORITÉ DE SANTÉ PUBLIQUE

Nombre de maladies chroniques ont connu ces dernières décennies un développement considérable tant en France que dans les principaux pays industrialisés. C'est notamment le cas du diabète et de l'obésité, des maladies cardiovasculaires ou du cancer. Outre le coût humain qu'elles font supporter aux patients qui en sont atteints, elles sont également facteurs de charges considérables pour la société, tant au plan social qu'au plan économique et financier et sont devenues des préoccupations majeures. Si elles sont multifactorielles, ces maladies trouvent, pour une part relativement importante, leur origine dans l'évolution des modes de vie et notamment dans l'alimentation, ce qui a conduit les pouvoirs publics à faire de la nutrition une priorité de santé publique.

(1) Anthony Fardet, entretien avec le site www.Lanutrition.fr, 12 juin 2017 et audition du 6 juin 2018 devant la commission d'enquête.

(2) Audition de la délégation de l'INRA le 31 mai 2018.

(3) Fabrice Étilé, *op. cit.*, page 66.

1. Le tableau des principales maladies chroniques

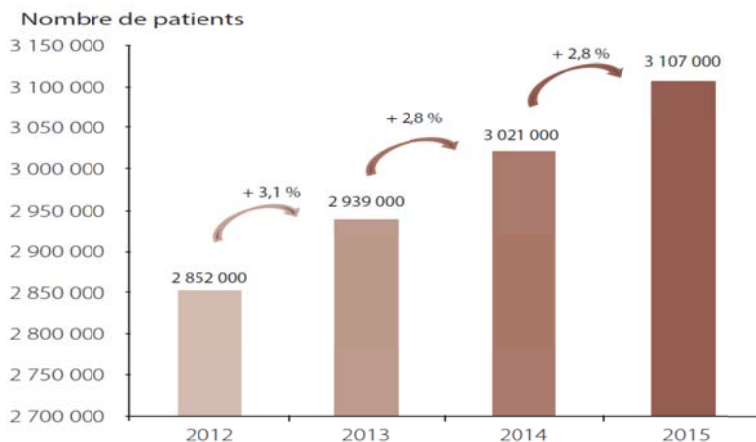
Si la France n'est pas le pays le plus touché par la prévalence des maladies chroniques, la situation n'en est pas moins aujourd'hui fortement préoccupante.

a. Le diabète en France

Parmi les pathologies chroniques importantes, le diabète mérite qu'on y porte un regard particulier compte tenu de son importance présente et des évolutions en cours. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le nombre de diabétiques de type 2 dans le monde est passé de 108 à 422 millions entre 1980 et 2014, et les projections font état de 622 millions de diabétiques en 2040.

En France, comme le souligne la **Fédération française des diabétiques (FFD)**, « *le diabète se porte bien* ». Près de 4 millions de personnes, soit 5,4 % de la population, sont aujourd'hui traitées pour un diabète, essentiellement de type 2, sachant que notre pays compterait aussi, selon la FFD, quelque 500 000 à 800 000 diabétiques qui s'ignorent. L'évolution de la prévalence est à souligner en rappelant que, en 2000, seuls 2 % de la population française étaient diabétiques. Selon les précisions fournies par le **professeur Jérôme Salomon, directeur général de la santé au ministère des solidarités et de la santé** ⁽¹⁾, « *la vitesse de croissance du diabète est parmi les plus importantes des pathologies chroniques* », la hausse annuelle ayant ainsi été de 2,82 % entre 2013 et 2015 ⁽²⁾, comme le met en évidence le diagramme suivant :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PATIENTS TRAITÉS POUR DIABÈTE DE 2012 À 2015 ⁽³⁾



(1) Audition du 5 juillet 2018.

(2) www.ameli.fr

(3) Caisse nationale d'assurance maladie, « Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses – Propositions de l'Assurance maladie pour 2018 », Rapport au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement, 7 juillet 2017, page 23.

Cela étant, **M. Gérard Raymond, président de la Fédération française des diabétiques** ⁽¹⁾, faisait remarquer que la courbe de croissance du diabète de type 2 avait tendance à se stabiliser et même à baisser, au regard des prévisions alarmistes annoncées il y a quelques années : de 2010 à 2011, le nombre de patients a ainsi augmenté de + 3,8 % et encore de + 3,5 % entre 2011 et 2012. Si elle a un peu ralenti, la progression annuelle se situe toujours à 2,8 %, elle est même de + 3,3 % pour le diabète de type 1. Ces pourcentages sont à mettre en regard des chiffres de populations concernées, les diabétiques de type 1 étant au nombre de 250 000 seulement.

En d'autres termes, même si la progression est aujourd'hui relativement maîtrisée, notre pays compte néanmoins environ 100 000 diabétiques de type 2 de plus chaque année, la maladie se déclarant en outre chez des sujets de plus en plus jeunes. Dans le même temps, le diabète de type 1, maladie auto-immune, se déclare également de plus en plus tôt, parfois chez les nourrissons de quelques jours, cependant que des personnes adultes de plus en plus âgées deviennent diabétiques de type 1. De sorte que, après une population de diabétiques en augmentation de + 254 000 entre 2012 et 2015, la projection établie par la CNAMTS prévoit une augmentation du nombre de patients de + 461 000 à l'horizon 2020 par rapport à 2015, malgré un taux de croissance qui aura, dans le même temps, chuté de 2,8 % l'an à 2,4 %.

b. Le surpoids et l'obésité

En 2012, 15 % des Français de 18 ans et plus étaient obèses et 32,3 % en surpoids, selon les données de la dernière enquête Obépi 2012 ⁽²⁾, qui relevait aussi que, en 15 ans, le tour de taille de la population avait augmenté de 5,3 cm, passant de 85,2 cm en 1997 à 90,5 cm en 2012. À l'inverse, 3,5 % de la population souffriraient de maigreur excessive. Plus d'un Français sur deux avait en conséquence des problèmes de poids en 2012. Les extrapolations permettent d'estimer le nombre de personnes obèses en 2012 à plus de 6,9 millions de personnes, soit 3,4 millions de plus qu'en 1997, étant entendu que l'augmentation depuis 15 ans est plus nette chez les femmes, notamment celles âgées de 18 à 25 ans.

Les données plus récentes fournies par la dernière étude ESTEBAN ⁽³⁾ concluaient que l'IMC moyen des adultes de 18 à 74 ans situait la corpulence moyenne de la population dans la zone du surpoids.

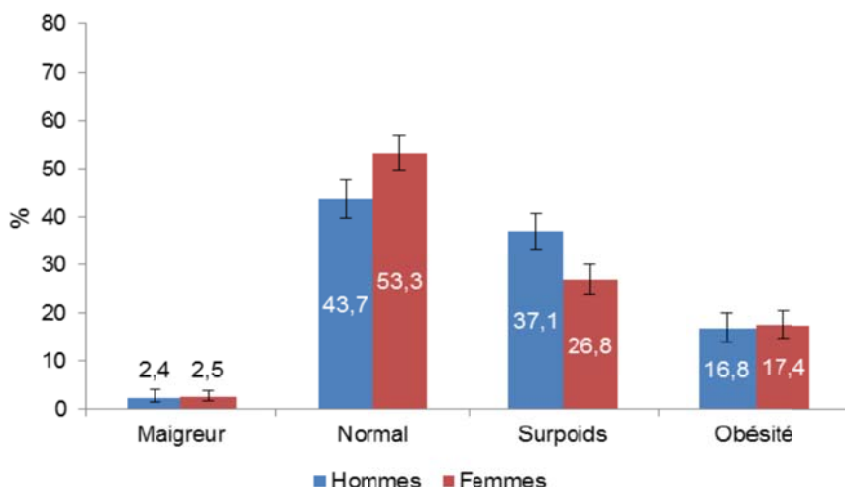
(1) Audition du 18 juillet 2018.

(2) Publiée depuis 1997 et actualisée tous les trois ans, l'enquête Obépi était une publication régulière de référence réalisée en collaboration par Roche, l'Inserm, l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière et Kantar Health, permettant d'estimer la prévalence de l'obésité en France. La sixième et dernière livraison date de 2012.

(3) Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (ESTEBAN 2014-2016), volet nutrition, chapitre corpulence, Santé Publique France et Université Paris XIII, juin 2017.

Au total, près de la moitié des adultes (49,0 %) étaient en surpoids ou obèses en 2015 : « Cela concernait 53,9 % des hommes et 44,2 % des femmes tous âges confondus. (...) La prévalence de l'obésité s'élevait à 17,2 %, identique chez les hommes et les femmes, la prévalence du surpoids (hors obésité) étant en revanche plus élevée chez les hommes (37,1 %) que chez les femmes (26,8 %). » ⁽¹⁾.

DISTRIBUTION DE LA CORPULENCE DES ADULTES DE 18-74 ANS SELON LE SEXE ⁽²⁾

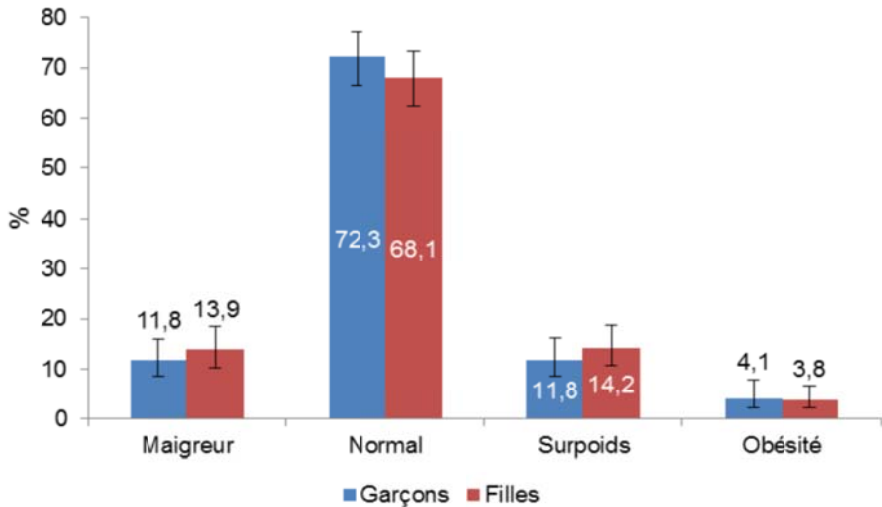


S'agissant des **enfants de 6 à 17 ans**, l'enquête ESTEBAN estimait la prévalence du surpoids, obésité incluse, en 2015, à 17 %, dont 4 % d'obèses, stabilisée depuis 2006. En parallèle, la prévalence de la maigreur était estimée à 13 % globalement et atteignait 19 % chez les filles de 11-14 ans, en augmentation significative sur la période, passant de 8 % à 13 %.

(1) *Ibid.*, page 23.

(2) *Ibid.*, page 23.

DISTRIBUTION DE LA CORPULENCE DES ENFANTS DE 6-17 ANS SELON LE SEXE ⁽¹⁾



Au-delà de ces premières données, la dernière enquête Obépi constatait cependant une **tendance à la décélération de l'augmentation de la prévalence de l'obésité**, puisque le nombre de personnes obèses avait crû de 3,4 % entre 2009 et 2012, soit significativement moins qu'au cours des périodes précédentes : +18,8 % entre 1997-2000, +17,8 % entre 2000-2003, +10,1 % entre 2003-2006 et +10,7 % entre 2006-2009. Ces taux de progression se sont traduits par une augmentation considérable de la prévalence de l'obésité sur les quarante dernières années, qui est passée de 5,3 % en 1981 à 10,2 % en 2003. ⁽²⁾ Cela étant, divers scénarios d'augmentation de la prévalence ont été simulés pour le futur, dont il ressort que, à l'horizon 2030, parmi les plus de 15 ans, 23 % des Français seraient obèses et 36 % en surpoids, les projections les plus récentes de l'OMS prévoyant une prévalence de 25 % pour l'obésité et 41 % pour le surpoids dans notre pays. ⁽³⁾

De sorte que même si la France est dans une situation plus favorable que nombre d'autres pays occidentaux ⁽⁴⁾, surpoids et obésité néanmoin posent un problème majeur de santé publique, comme le rappelle Santé publique France.

c. Le cancer

Parmi les pathologies chroniques, le cancer est évidemment de celles qui sont des plus préoccupantes, notamment en termes de prévalence.

(1) *Ibid.*, page 30

(2) *Trésor-Eco*, « Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ? », *Lettre n° 179*, septembre 2016, page 3

(3) *Ibid.*, page 8

(4) S'agissant par exemple de la surcharge pondérale des enfants de 5 à 17 ans, la prévalence en France (15 %), est parmi les plus faibles au sein des pays de l'OCDE (18 % en moyenne), seule la Norvège étant mieux classée (14,5 %).

Le cancer, tous types confondus, est en effet aujourd'hui la première cause de mortalité chez l'homme en France et la deuxième chez la femme.

Quelque 148 000 personnes (85 000 hommes et 63 000 femmes) sont décédées d'un cancer en 2012 en France ⁽¹⁾, l'augmentation du nombre décès ayant été de 15 % entre 1980 et 2012, principalement pour des raisons démographiques, les risques pour un individu de décéder d'un cancer ayant globalement diminué sur la même période. Par ordre d'importance décroissante, les cancers les plus mortifères chez l'homme sont ceux du poumon, du côlon et de la prostate, et chez la femme, ceux du sein, du poumon et du côlon, étant entendu qu'il y a une forte hétérogénéité de survie entre les différents types de cancers.

Par ailleurs, entre 1980 et 2012, le nombre de nouveaux cas de cancers a augmenté de plus de 110 %, c'est-à-dire qu'il a plus que doublé. Cette même année 2012, le nombre de nouveaux cas de cancers était estimé à 355 000 en France, soit 200 000 hommes et 155 000 femmes.

En termes de fréquence, les hommes sont touchés en premier lieu par le cancer de la prostate, qui représente 28 % des nouveaux cas de cancers masculins, le cancer du sein étant le plus fréquent des cancers féminins : + 31 % des nouveaux cas en 2012, soit plus de 49 000.

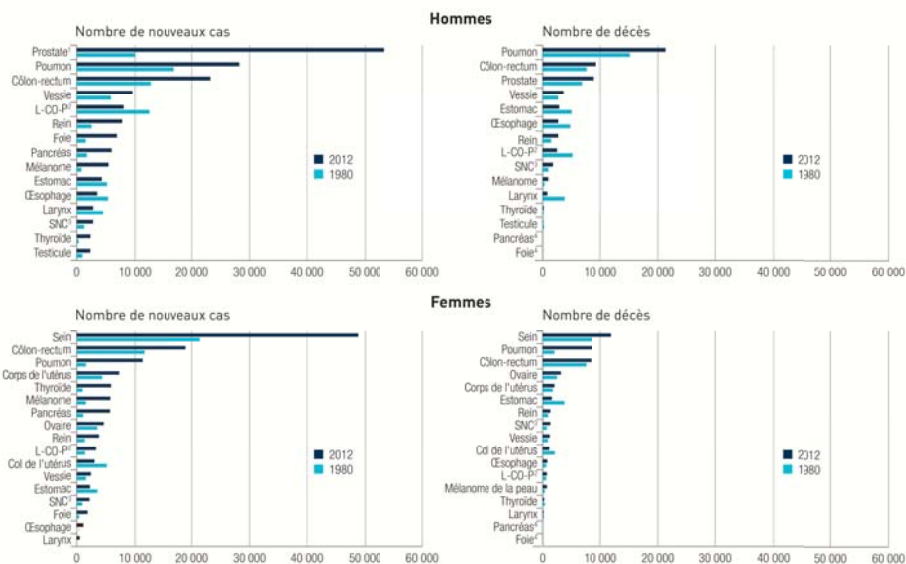
Trois grandes tendances se dessinent aujourd'hui autour des cancers. Une première catégorie regroupe les cancers dont l'incidence augmente alors même que l'on constate une baisse de leur mortalité, grâce à l'amélioration des diagnostics et des thérapies. C'est par exemple le cas du cancer de la prostate. Une deuxième catégorie rassemble les cancers cumulant augmentation de leur incidence et de leur mortalité : poumons chez la femme ; peau et système nerveux central, chez les hommes et les femmes. Enfin, certains cancers cumulent heureusement une diminution de leur incidence et de leur taux de mortalité : estomac pour les deux sexes ; col de l'utérus, et œsophage-larynx chez l'homme.

Au-delà de ces tendances lourdes, il faut relever que **les études montrent qu'une part importante de la mortalité due au cancer pourrait être évitée en France**, dans la mesure où parmi les facteurs de risques identifiés les pratiques et comportements jouent une part importante.

(1) « L'état de santé de la population en France », rapport 2017 de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques, Santé publique France, page 222

ESTIMATION DU NOMBRE DE NOUVEAUX CAS ET DE DÉCÈS PAR TUMEUR SOLIDE CHEZ L'HOMME ET CHEZ LA FEMME, EN 1980 ET 2012 ⁽¹⁾

Estimation du nombre de nouveaux cas et de décès par tumeur solide chez l'homme et chez la femme, en 1980 et en 2012

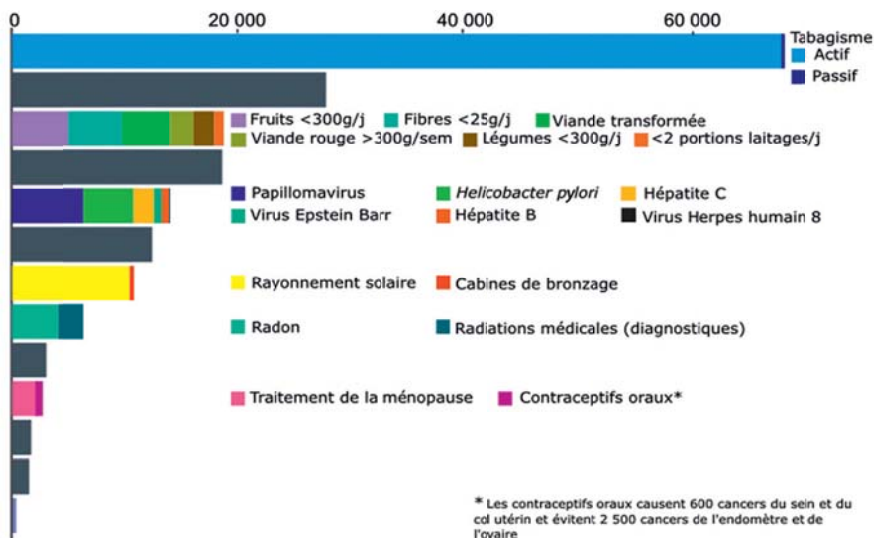


Ainsi, selon une étude publiée récemment par le Bulletin épidémiologique hebdomadaire ⁽²⁾, « parmi les 346 000 nouveaux cas de cancer diagnostiqués chez les adultes en France en 2015, 142 000 seraient attribuables aux facteurs de risque étudiés, soit 41 % de tous les nouveaux cas de cancer. Le tabac était responsable du plus grand nombre de cas (20 %), avec plus de 68 000 nouveaux cas attribuables au tabagisme, toutes localisations confondues. Venaient ensuite l'alcool, l'alimentation et le surpoids et l'obésité, responsables respectivement de 8,0 %, 5,4 % et 5,4 % de l'ensemble des nouveaux cas de cancers. ».

(1) « L'état de santé de la population en France », op. cit., page 223

(2) Santé Publique France, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, « Les cancers attribuables au mode de vie et à l'environnement en France en 2015 », n°21, 26 juin 2018, page 443

**NOMBRE DE NOUVEAUX CAS DE CANCERS
ATTRIBUABLES AUX FACTEURS LIÉS AU MODE DE VIE ET À L'ENVIRONNEMENT
CHEZ LES ADULTES DE 30 ANS ET PLUS EN FRANCE EN 2015 ⁽¹⁾**



2. Un problème de santé publique aux coûts considérables

a. En premier lieu, des coûts humains

i. Les conséquences du diabète pour les patients

Les complications en termes sanitaires du diabète sont des plus graves. Elles se traduisent notamment par l'infarctus du myocarde, la cécité et autres problèmes ophtalmologiques, l'insuffisance rénale chronique ou l'amputation de membres, pour les plus fréquentes.

Ainsi, en 2013 ⁽²⁾, plus de 20 000 diabétiques ont été hospitalisés pour des plaies du pied et plus de 7 700 ont dû être amputés d'un membre ⁽³⁾, sachant que le tiers des amputés doit subir une nouvelle opération dans les douze mois suivants, et que le quart décède dans cette période. Cette même année 2013, près de 12 000 diabétiques étaient également hospitalisés pour un infarctus, soit 2,2 fois plus que les non diabétiques, et plus de 17 000 pour un AVC.

De même, plus de 4 200 diabétiques sont en insuffisance rénale chronique terminale, soit 6 fois plus que dans la population non diabétique. Ces pathologies connexes induisent logiquement une surmortalité importante, de plus d'un tiers pour les hommes par rapport aux non diabétiques, et de plus de 51 % pour les

(1) BEH, op. cit., page 444

(2) « L'état de santé de la population en France », op. cit., page 276

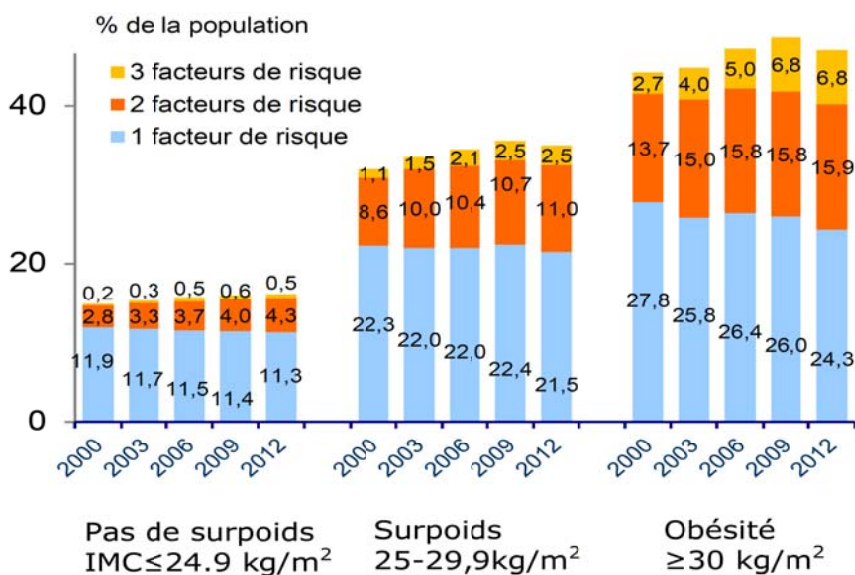
(3) Le diabète est la première cause d'amputation. L'incidence de l'amputation est 12 fois plus élevée chez les diabétiques que chez les non diabétiques.

femmes. Au total, 34 000 personnes décèdent du diabète en France chaque année, ce qui représente 6 % des décès enregistrés.

ii. Et celles de l'obésité

Tout comme le diabète, l'obésité induit des conséquences médicales sérieuses pour les sujets qui en souffrent. Ainsi, le risque d'hypertension artérielle est-il multiplié par 2,3 pour les personnes en surpoids et par 3,6 pour les obèses, la prévalence de l'hypertension traitée étant de 17,6 % pour ceux-ci, et augmente avec l'âge. Dans le même ordre d'idées, la prévalence des dyslipidémies (excès de cholestérol et de triglycérides) est-elle aussi multipliée par 2,2 en cas de surpoids et par 2,7 en cas d'obésité. Par ailleurs, la fécondabilité est réduite en cas de surpoids et d'obésité (de près de 20 %) et le risque de fausse couche est accru considérablement : + 38 % chez les femmes obèses. ⁽¹⁾ Enfin, « la probabilité d'avoir trois facteurs de risques cardio-vasculaires traités chez les obèses est 14 fois plus importante que chez les sujets de corpulence normale, et 5 fois plus en cas de surpoids. » ⁽²⁾.

PRÉVALENCE DE SUJETS AVEC 1, 2 OU 3 FACTEURS DE RISQUES PAR NIVEAU D'IMC DEPUIS 2000 ⁽³⁾



Dans l'étude précitée sur « L'obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ? » ⁽⁴⁾, la Direction générale du Trésor relevait en outre que 80 % des nouveaux cas de diabète de type 2 concernaient des

(1) Le Quotidien du médecin, 7 janvier 2016

(2) « Obépi 2012, Enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité », op. cit., page 41

(3) Ibid., page 46

(4) Trésor-Éco, Lettre n° 179, septembre 2016

personnes obèses. Mises à part l’hypertension artérielle et les maladies cardiovasculaires (principalement cardiopathies ischémiques et AVC), les maladies respiratoires (notamment l’apnée du sommeil), et troubles musculo-squelettiques telles que l’arthrose, sont également favorisés par l’obésité, qui accroît également le risque de survenue de certains cancers : sein, ovaire, prostate, foie, vésicule biliaire, rein, côlon...⁽¹⁾ Au total, soulignait la DG Trésor, et même si le lien de causalité est parfois difficile à déterminer, « *près de 32 % des personnes obèses souffrent d’une affection de longue durée (ALD) alors que dans la population générale ce taux n’est que de 15 % en 2012.* »⁽²⁾

**PRÉVALENCE DE CERTAINES PATHOLOGIES
EN FONCTION DE LA CATÉGORIE D’IMC (2012)⁽³⁾**

Population	Diabète	Infarctus	Hypertension artérielle	Dépression	Lombalgie
IMC < 18,5	2,1 %	0,3 %	3,9 %	6,0 %	13,9 %
18,5 ≤ IMC < 25	3,2 %	0,3 %	6,8 %	3,6 %	16,2 %
25 ≤ IMC < 30	9,6 %	0,9 %	15,6 %	5,6 %	22,0 %
30 ≤ IMC	19,3 %	0,9 %	26,7 %	7,7 %	24,6 %
Population générale	6,7 %	0,6 %	12,9 %	4,5 %	19,0 %

Par ailleurs, les conséquences psychologiques et sociales, ne sont pas à négliger, pour plusieurs raisons. Du fait de la discrimination dont sont victimes les personnes obèses et de l’effet de l’obésité ou du surpoids sur l’estime de soi, la probabilité d’être en dépression est également plus élevée chez les personnes obèses que chez celles de corpulence normale, et également plus élevée chez les anciens obèses.

Enfin, et logiquement, compte tenu de la plus grande prévalence des maladies chroniques, la surcharge pondérale entraîne une réduction de l’espérance de vie qui a été chiffrée à 1,5 année de vie perdue pour une personne en surpoids, à 3,5 années pour une personne obèse de classe I (obésité modérée), à 4,5 années pour une personne obèse de classe II (obésité sévère) et à 8 ans pour une personne obèse de classe III (obésité morbide). Au total, 13 % des décès seraient dus à l’obésité selon l’OMS, ce qui en fait l’une des premières causes de mortalité, rappelle l’étude de la DG Trésor.

b. Des incidences sociales et économiques également majeures

Au-delà du coût humain qu’elles font supporter aux patients, les maladies chroniques représentent pour la société un coût économique et financier considérable, comme le faisait notamment remarquer le **professeur Serge Hercberg** lors de son audition⁽⁴⁾. Il convient d’en prendre la mesure.

(1) « L’état de santé de la population en France », *op. cit.*, page 136

(2) Trésor-Eco, *op. cit.*, page 2

(3) *Ibid.*, page 2

(4) Audition du 17 mai 2018

i. Les coûts du diabète

Au-delà de son coût humain, le diabète est source de charges financières considérables, représentant quelque 5 % des dépenses de l'assurance maladie en 2015, soit plus de 8 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes, dont 6,8 milliards pour le seul régime général.⁽¹⁾ Entre 2012 et 2015, le taux de croissance des dépenses au titre du traitement du diabète a été de + 2,6 % l'an. S'il est aujourd'hui stabilisé, il convient de rappeler que les dépenses ont été dans un passé récent supérieures, puisque, en 2012, elles ont représenté 10 milliards d'euros, dont les trois quarts (7,7 milliards) au titre des complications induites par la maladie.

Cela étant, comme le souligne la Fédération française des diabétiques, FFD, ce n'est pas le diabète *stricto sensu* qui est coûteux pour les systèmes d'assurance maladie, mais les facteurs pathologiques et les diverses complications liés à la maladie, amputations, traitement de l'hypertension et des problèmes cardiaques, dialyse, etc. De sorte que si l'on prend en compte ces soins annexes liés au diabète, en 2012, la somme cumulée de l'ensemble des dépenses remboursées à des patients diabétiques, toutes pathologies confondues, s'est élevée à 19 milliards d'euros, soit 15 % des dépenses de l'Assurance maladie, dont plus de la moitié, 51 %, se sont concentrées sur 280 000 malades, soit 10 %, selon les précisions données par la FFD.

À cela s'ajoute le fait que les patients diabétiques rencontrent fréquemment des difficultés quotidiennes dues à leur état sur le plan scolaire, professionnel, voire bancaire, pour obtenir un prêt, et sont souvent confrontés à l'invalidité, aux arrêts de travail, autant de phénomènes impactant leur niveau social et économique, pour ne pas mentionner leur qualité de vie dégradée et la réduction de leur espérance de vie. Selon la FFD, « *un quart des personnes diabétiques estiment avoir été victime d'une discrimination liée au diabète au cours de sa carrière. Et un tiers des diabétiques choisit de cacher son diabète dans son environnement professionnel. Certains métiers demeurent encore inaccessibles aux personnes diabétiques alors que les progrès médicaux et techniques les rendent désormais aptes à la plupart des emplois.* »

ii. Ceux de l'obésité

Selon le chiffrage établi par la DG Trésor, l'obésité est facteur de surcoûts importants, logiques, dans la mesure où « *la plus grande fréquence de pathologies chroniques parmi les personnes souffrant de surcharge pondérale entraîne une surconsommation de dépenses de santé. Tandis qu'elles représentent 15 % de la population, les personnes obèses représentent 22,1 % des dépenses de services et produits de santé en ville tandis que les 32,3 % des personnes en surpoids y contribuent pour 33,9 %.* »⁽²⁾. De diverses natures pour la société et parfois

(1) Caisse nationale d'assurance maladie, « Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses – Propositions de l'Assurance maladie pour 2018 », *op. cit.*, page 5

(2) *Ibid.*, page 3

difficiles à chiffrer, ces surcoûts n'en représentent pas moins un total supérieur à 20 milliards d'euros, comme le montre le tableau suivant.

COÛT SOCIAL DE L'OBÉSITÉ ET DU SURPOIDS (EN MD€EN 2012) ⁽¹⁾

Nature du coût	Montant lié à l'obésité	Montant lié au surpoids	Montant total
Surcoût pour l'assurance maladie (soins de villes)	2,8	2,7	5,6
Surcoût pour l'assurance maladie (hôpital)	3,7	3,3	7,0
Indemnités journalières (maladie)	0,5	0,3	0,8
Pensions d'invalidité	1,7	1,9	3,6
Dépenses de prévention	0,1	0,0	0,1
Taxes nutritionnelles	-0,2	-0,2	-0,4
Moindres dépenses de pension	-4,0	-3,2	-7,2
Coût pour les finances publiques (G)	4,5	4,9	9,5
Pertes de production dues à l'absentéisme des personnes obèses	1,2	0,9	2,1
Pertes de production dues à l'exclusion des femmes obèses du marché du travail	5,0	0,0	5,0
Dépenses de soins non remboursées (soins de ville)	0,7	0,6	1,3
Dépenses de soins non remboursées (hôpital)	0,4	0,3	0,7
Coûts externes (CE)	7,3	1,8	9,1
Coût social = $(1 + \alpha) \times G + CE^a$	12,8	7,7	20,4
Surcoût total en soins de ville	3,6	3,3	6,9
Surcoût total en soins hospitaliers	4,1	3,6	7,7

a. α = coût d'opportunité de lever des prélèvements obligatoires.

Ce montant global, représentant le coût social de la surcharge pondérale, équivaut à 1 % du PIB en 2012, soit un montant comparable à celui de l'alcool ou du tabac. Les coûts les plus évidents sont en premier lieu liés aux dépenses de santé, une enquête en 2012 ayant par exemple évalué qu'un individu de poids normal dépensait à ce titre en moyenne 1 320 euros par an, contre 1 750 euros pour un individu en surpoids et 2 190 euros pour un obèse, une partie de ces différences s'expliquant aussi par des conditions socio-économiques ou étant liée à d'autres facteurs tels que l'âge. Si elles représentent un peu moins de la moitié de la population, les personnes obèses ou en surpoids contribuent à une part plus élevée des dépenses de santé, 56 % pour les soins de ville et probablement davantage à l'hôpital, selon l'étude.

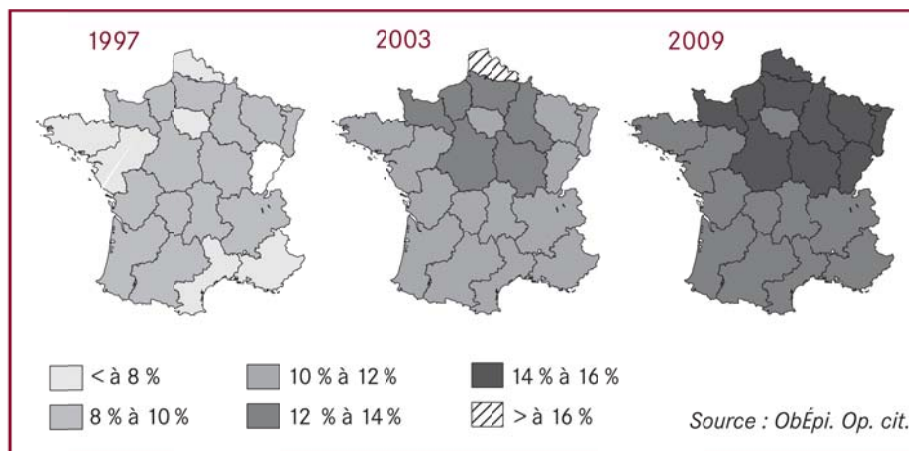
Ce tableau montre des coûts externes importants, tenant aux pertes de production au niveau national, certaines personnes étant exclues du marché du travail, l'obésité entraînant aussi un fort absentéisme pour raisons médicales. Comme le rappelle également l'étude de la DG Trésor, l'obésité peut aussi induire des moindres dépenses : c'est par exemple le cas des systèmes de pension, les personnes obèses mourant en moyenne plus jeunes, ce qui réduit d'autant le coût des pensions versées par la sécurité sociale.

Enfin, de la même manière qu'en ce qui concerne le diabète, l'obésité met en évidence d'importantes inégalités sociales, et consécutivement, territoriales, puisqu'elle est sur représentée chez les ménages modestes. Plus le niveau d'éducation est faible, plus la prévalence de l'obésité est élevée et plus elle croît rapidement : près de quatre fois plus vite chez les agriculteurs que chez les cadres

(1) « Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ? », Trésor-éco, Lettre n° 179, septembre 2016, page 5.

entre 1992 et 2003. En d'autres termes, parmi les facteurs de prévalence de l'obésité, la catégorie sociale est importante, un niveau d'études élevé et de bons revenus d'activité permettant un accès plus facile à une alimentation plus équilibrée, les populations plus aisées étant de même plus sensibles aux campagnes de prévention et moins ouverts aux campagnes publicitaires vantant les produits riches en graisses.

PRÉVALENCE DE L'OBÉSITÉ EN FRANCE (TAUX D'OBÉSITÉ EN %) ⁽¹⁾



C. UNE SITUATION QUI JUSTIFIE QUE LA NUTRITION DEVIENNE UNE PRIORITÉ AU TOURNANT DES ANNÉES 2000

1. Quoique multifactorielles...

Les maladies chroniques sont pour la plupart multifactorielles, ce qui en rend la détermination précise de l'origine extrêmement délicate.

Comme le rappelait **le professeur Salomon, directeur général de la santé** ⁽²⁾, « *votre état de santé dépend énormément de votre environnement entendu au sens large : conditions de travail, conditions de transport, stress, alimentation, activité physique, éducation, etc. Tout ce que vous avez appris à l'école, ce que vos parents vous ont transmis, votre mode de vie, va considérablement influencer votre état de santé.* ». Nombre de pathologies ont des causes multiples et s'« *il est relativement simple d'observer l'état de santé de la population – c'est l'épidémiologie (...), la relation entre l'exposition d'individus et la survenue de pathologies est beaucoup plus complexe à établir.* ». Chacun sait, par exemple, que c'est un des aspects sur lesquels les firmes de l'industrie du

(1) Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Centre d'études et de prospective, Céline Laisney, « L'évolution de l'alimentation en France », document de travail n° 5, janvier 2012, page 9.

(2) Audition du 5 juillet 2018

tabac jouent depuis des décennies pour nier leurs responsabilités et tenter de lutter contre les législations et programmes gouvernementaux anti-tabac. À cela s'ajoutent évidemment d'autres types de facteurs, génétiques, biologiques ou métaboliques.

Cette difficulté se retrouve spécialement s'agissant des quelques pathologies chroniques évoquées précédemment, surpoids et obésité, diabète, et cancer.

a. L'obésité

Les facteurs agissant sur l'épidémie d'obésité sont multiples et tiennent en grande partie aux modifications récentes des modes de vie : augmentation de la sédentarité, utilisation de la voiture dans les transports quotidiens, diminution de l'activité physique, jouent un rôle essentiel. D'autres facteurs sont évoqués. Ainsi le manque de sommeil augmenterait-il le risque d'obésité de plus de 40 %, de même que la baisse de la consommation de tabac ou l'environnement familial ⁽¹⁾. Comme le fait remarquer à cet égard **Fabrice Étilé, directeur de recherche à l'Inra et professeur associé à l'École d'économie de Paris**, « *la mécanique de la reproduction des comportements alimentaires entretient les risques chez les enfants : ceux qui ont au moins un parent obèse ont trois fois plus de risques d'être obèses eux-mêmes. Cela s'explique à la fois par des facteurs génétiques et par des facteurs environnementaux comme les pratiques alimentaires des parents. Ces deux types de facteurs sont susceptibles d'interagir, notamment à travers des processus épigénétiques lors de la grossesse, c'est-à-dire un impact de l'alimentation maternelle sur l'expression des gènes gouvernant certains aspects des comportements alimentaires.* » ⁽²⁾.

Dans la mesure où le milieu familial ne saurait seul expliquer la totalité de la prévalence actuelle, des causes environnementales plus générales sont aujourd'hui évoquées, tels que le stress, la consommation de certains médicaments ou l'exposition à des polluants, pour ne pas mentionner des prédispositions génétiques.

b. Le diabète

Les causes du diabète sont également plurielles et, s'il existe des facteurs de prédisposition, comme le rappelaient **M. Gérard Raymond, président national, et Mme Claire Desforges, responsable des affaires publiques de la Fédération française des diabétiques** ⁽³⁾, il est également avéré que les facteurs sociaux et environnementaux jouent un grand rôle. Les modes de vie sont déterminants dans la prévalence de la maladie. Le fait, entre autres, qu'elle soit notablement plus élevée – 1,7 fois plus pour les hommes et 1,3 fois pour les femmes – pour les personnes résidant dans les communes défavorisées par rapport

(1) Lettre « Trésor-Éco », *op.cit.*, page 4

(2) Fabrice Étilé, « Obésité, santé publique et populisme alimentaire », *op. cit.*, page 18

(3) Audition du 18 juillet 2018

à celles qui résident dans des communes favorisées, le confirme. ⁽¹⁾ La très forte prévalence constatée outre-mer est un autre indice que les conditions socio-économiques difficiles et les modifications rapides du mode de vie, – la sédentarité et la surcharge pondérale étant des facteurs aggravants, voire même déclenchants de la maladie – ont un impact important sur un terrain dans lequel la génétique et l’hérédité jouent les premiers rôles ⁽²⁾. Comme le soulignait Mme Claire Desforges, « *parmi les facteurs de croissance, notamment du diabète de type 2, les scientifiques pointent les facteurs épigénétiques susceptibles d’influer sur la modification des gènes et d’expliquer la croissance exponentielle du diabète de type 2 qui serait liée à des changements de modes de vie de la génération actuelle, mais aussi des générations précédentes : changements d’alimentation, méfaits de la pollution de l’air et des perturbateurs endocriniens. Aujourd’hui, le lien entre perturbateurs endocriniens et diabète, notamment de type 2, est évoqué. »*

2. Les maladies chroniques sont en grande partie liées à l’alimentation

Pour autant, si les maladies chroniques obéissent à des causes multifactorielles, la nutrition, ainsi que le soulignait le professeur Serge Herberg lors de son audition ⁽³⁾, apparaît comme un déterminant central de leur développement exponentiel en France comme dans l’ensemble des pays développés, « *que ce soient les cancers, les maladies cardiovasculaires, le diabète, l’obésité, les troubles de minéralisation osseuse »*, mais aussi pour de « *nombreuses autres problématiques de santé, que ce soit dans le domaine des pathologies digestives, ostéoarticulaires, dermatologiques, neurologiques, de déclin cognitif, et autres. »*. Opinion partagée par le directeur général de la santé pour qui « *la nutrition est impliquée comme facteur de risque des pathologies chroniques les plus fréquentes en France »* ⁽⁴⁾, citant l’augmentation du diabète de type 2, la mortalité par cancer, notamment évitable, les maladies cardiovasculaires et l’obésité.

Plus précisément, **le professeur Serge Herberg** rappelait notamment que le Fonds mondial de recherche contre le cancer avait pu considérer qu’environ un tiers des cancers les plus fréquents pourraient être évités grâce à la prévention nutritionnelle dans les pays développés, un quart dans les pays en voie de développement, étant entendu que « *pour certaines localisations de cancers, ce poids relatif des facteurs nutritionnels est encore plus élevé, notamment pour ce qui est des cancers des voies aérodigestives supérieures, des cancers du côlon et du rectum, ou du cancer de l’utérus. »*

(1) « L’état de santé de la population en France », *op. cit.*, page 272

(2) *Ibid.*, page 272

(3) Audition du 17 mai 2018

(4) Audition du professeur Jérôme Salomon, le 5 juillet 2018.

Très récemment, les résultats d'une étude de cohorte ⁽¹⁾ portant sur une population de plus de 470 000 adultes européens de dix pays - Danemark, France, Allemagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Suède et Royaume-Uni - confirmaient que ceux ayant consommé une nourriture de pauvre qualité nutritionnelle avaient eu un risque supérieur de développer un cancer, les plus fortes associations étant relevées sur le cancer colorectal, les voies digestives supérieures et l'estomac. De même en a-t-il été du cancer du poumon chez les hommes et des cancers du foie et du sein chez les femmes.

Comme on l'a mentionné plus haut, une étude **du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC)** a récemment permis de conclure que plus de quatre cancers sur dix pourraient être évités en France, « *car liés soit au mode de vie (consommation de tabac, de boissons alcoolisées, alimentation, inactivité physique par exemple), soit à l'environnement (expositions professionnelles, rayonnement ultra-violet, substances chimiques par exemple)* » ⁽²⁾, pour lesquels l'alimentation intervient à hauteur de 5,4 % des nouveaux cas : **après le tabac et l'alcool, l'alimentation est, par ordre d'importance, le troisième facteur responsable du plus grand nombre de cas de cancers évitables.** À cela s'ajoute le fait que l'obésité et le surpoids sont responsables de 6,8 % des nouveaux cas de cancers chez les femmes, aussi fortement corrélés à l'alimentation.

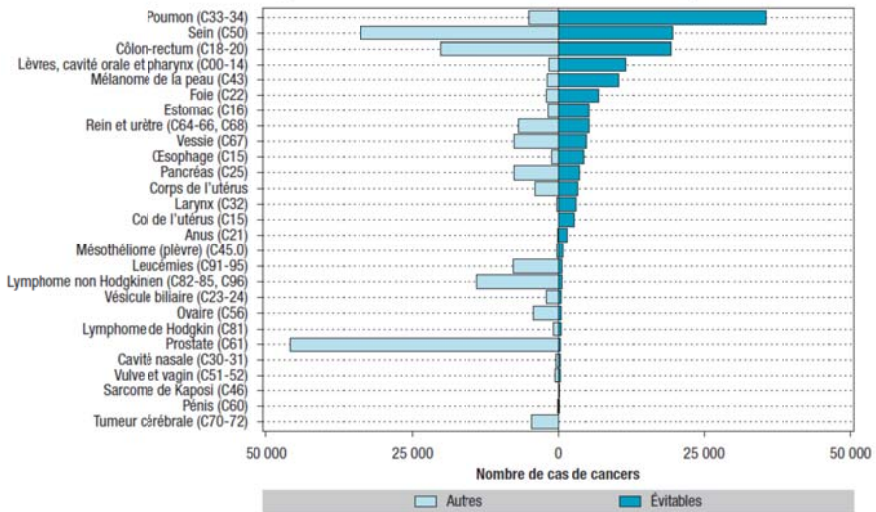
L'apparition de la nutrition comme préoccupation de santé publique semble en conséquence justifiée.

(1) « *Nutritional quality of food as represented by the FSAM-NPS nutrient profiling system underlying the Nutri-Score label and cancer risk in Europe: Results from the EPIC prospective cohort study* », <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002651> ; voir aussi « *La consommation d'aliments mal notés par le Nutri-Score augmente le risque de cancer* », *Le Monde*, 18 septembre 2018

(2) *BEH*, op. cit., page 44

NOMBRE DE CANCERS (ÉVITABLES ET AUTRES) PAR LOCALISATION, CHEZ LES ADULTES DE 30 ANS ET PLUS EN FRANCE EN 2015 ⁽¹⁾

Nombre de cancers (évitables et autres) par localisation cancéreuse chez les adultes de 30 ans et plus, France, 2015

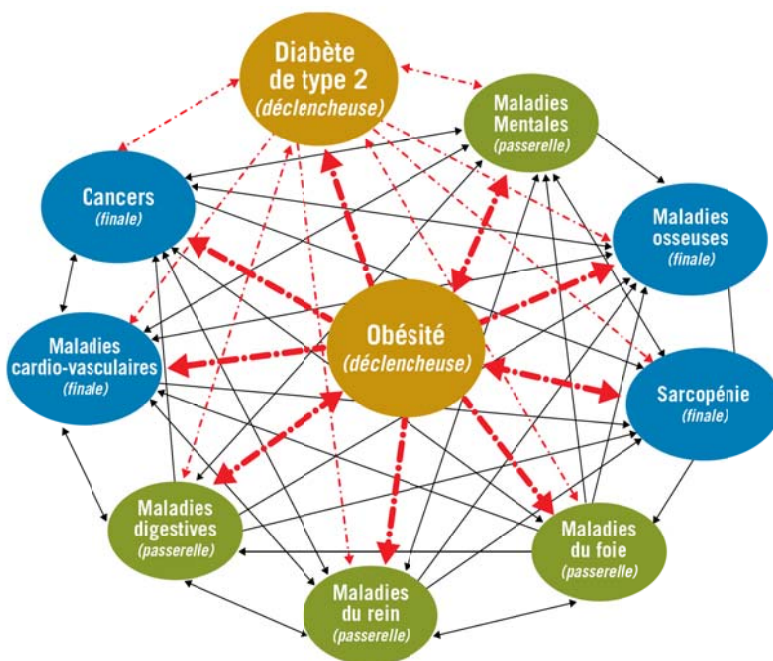


Le rôle pathogène de l'alimentation est également avéré s'agissant de **cardiopathies sachant qu'une simple modification dans l'apport de sel aurait des conséquences remarquables sur la pression artérielle** et consécutivement sur les conséquences cardiovasculaires possibles. Dans un pays où, comme le rappelait le professeur Jérôme Salomon, les maladies cardio-vasculaires sont la deuxième cause de mortalité, en corrélation avec l'importance des dyslipidémies et de l'hypertension artérielle, où 40 % de la population adulte souffrent d'une dyslipidémie et un tiers d'hypertension artérielle, la réduction de la consommation de sel ne pourrait avoir que des effets bénéfiques. **À cet égard, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la réduction de la consommation de sel à 5 grammes journaliers permettrait de réduire le taux global d'accidents vasculaires cérébraux de 23 % et, de façon générale, celui des maladies cardiovasculaires de 17 %.** De même, agir sur la nutrition dans les pays industrialisés pourrait prévenir plus de 65 % des cancers des voies aéro-digestives hautes, 50 % des cancers colorectaux, et plus de 45 % des cancers du col de l'utérus.

De son côté, Anthony Fardet, chercheur en alimentation préventive et holistique à l'Inra, a pu résumer dans le diagramme ci-dessous les relations entre les principales maladies chroniques et relever le rôle central de l'obésité dans le déclenchement de nombreuses d'entre elles.

(1) BEH, op.cit., page 446.

RELATIONS ENTRE LES DIX PRINCIPALES MALADIES CHRONIQUES POTENTIELLEMENT LIÉES À UNE ALIMENTATION DÉSÉQUILBRÉE ⁽¹⁾



Plus généralement, on rappellera que l'OMS estime également que « 25,2 % de la mortalité totale dans le monde est attribuable à une combinaison de facteurs de risque d'origine nutritionnelle, chacun représentant une part importante à lui seul de cette mortalité : hypertension artérielle (16,8 %), surpoids et obésité (8,4 %), sédentarité (7,7 %), glycémie élevée (7 %), cholestérol élevé (5,8 %) et apports faibles en fruits et légumes (2,5 %) », facteurs auxquels s'ajoutent « l'inactivité physique et la consommation d'alcool, représentant ainsi huit des dix premiers facteurs de risque qui contribuent à l'augmentation du nombre d'années de vie avec une maladie chronique, les autres facteurs principaux étant le tabac et la pollution de l'air. » ⁽²⁾.

À ces quelques exemples pourraient s'ajouter d'autres articulations que les chercheurs mettent en lumière. Ainsi, il semble désormais avéré que **la santé mentale des enfants** est en partie liée à l'alimentation : selon des recherches effectuées par l'Inserm, « un accès restreint, inadéquat ou incertain à des aliments sains et nutritifs, autrement dit, une certaine insécurité alimentaire, serait associé à une probabilité trois fois plus élevée de présenter des symptômes d'hyperactivité

(1) Anthony Fardet et Yves Boirie, « Association entre groupes d'aliments et risques de maladies chroniques : vers une nutrition préventive globale favorable à la santé ? », Cholé-Doc n° 143, janvier-février 2015, page 4 ; (Publication du Centre de recherche et d'information nutritionnelle, www.cerim.org)

(2) ESTEBAN 2014-2016, op. cit. page 7

ou d'inattention au cours de l'enfance »⁽¹⁾. De même, sur la **maladie de Crohn**, en nette augmentation depuis une trentaine d'années : le professeur Mathieu Allez, gastroentérologue, estime ainsi que si « aucune étude ne démontre encore de lien direct entre l'alimentation et le risque de développer une Mici, des hypothèses sont émises sur l'impact délétère de l'alimentation industrielle, riche en additifs alimentaires (plus de 4 000), sucres raffinés, protéines animales et acides gras polyinsaturés. Toutes ces substances peuvent avoir un effet sur l'inflammation. »⁽²⁾. Ces données et le consensus international expliquent aisément que, au tournant des années 2000, la nutrition ait pris une place croissante dans les préoccupations des autorités publiques de notre pays.

3. Le premier Plan national nutrition santé, PNNS 1

a. Le contexte et les objectifs

C'est en effet préoccupé par le fait que « aux grandes pathologies de carences heureusement presque totalement disparues, succède désormais l'envolée des déséquilibres alimentaires et des pathologies liées à l'excès »⁽³⁾, que le gouvernement lance en 2001 le **premier Plan national nutrition santé, PNNS, couvrant la période 2001-2005**, après avoir fait de la nutrition l'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2000, qui s'est traduite par l'adoption d'une résolution du conseil le 14 décembre 2000 sur la santé et la nutrition⁽⁴⁾.

Partant du constat selon lequel « il est aujourd'hui parfaitement établi que l'alimentation et l'état nutritionnel participent de façon essentielle au développement et à l'expression clinique des maladies qui sont aujourd'hui les plus répandues en France, comme dans l'ensemble des pays industrialisés » et que, « a contrario, l'équilibre nutritionnel, une consommation variée, avec une répartition satisfaisante des quantités ingérées permettent, par la consommation régulière d'aliments et de plats largement disponibles en France, de préserver un bon état de santé et la qualité de vie », le PNNS se donne pour but d'améliorer l'état de santé général de la population en agissant sur la nutrition.

Pour ce faire, le plan décline **neuf objectifs** :

- l'augmentation de la consommation de fruits et légumes, en vue de réduire le nombre de petits consommateurs de fruits et légumes d'au moins 25 % ;
- l'augmentation de la consommation de calcium, pour réduire de 25 % la population des sujets ayant des apports calciques en dessous des apports

(1) *Le Quotidien du médecin*, « Les enfants aussi sont ce qu'ils mangent », 19 décembre 2013

(2) *Le Quotidien du médecin*, « La piste alimentaire à l'étude », 14 juin 2018

(3) Introduction de Bernard Kouchner, ministre délégué à la santé

(4) Résolution 2001/C 20/01, JOCE C 20/1 du 23 janvier 2001

nutritionnels conseillés, tout en réduisant de 25 % la prévalence des déficiences en vitamine D ;

- la réduction de la contribution moyenne des apports lipidiques totaux à moins de 35 % des apports énergétiques journaliers, avec une réduction d'un quart de la consommation des acides gras saturés au niveau de la moyenne de la population ;
- l'augmentation de la consommation de glucides afin qu'ils contribuent à plus de 50 % des apports énergétiques journaliers, en favorisant la consommation des aliments sources d'amidon, en réduisant de 25 % la consommation actuelle de sucres simples, et en augmentant de 50 % la consommation de fibres ;
- la réduction de l'apport d'alcool chez ceux qui consomment des boissons alcoolisées, étant précisé que cet apport ne devrait pas dépasser l'équivalent de 20 g d'alcool pur par jour (soit deux verres de vin de 10 cl ou deux bières de 25 cl ou 6 cl d'alcool fort) ;
- la réduction de 5 % de la cholestérolémie moyenne dans la population des adultes ;
- la réduction de 10 mm de mercure de la pression artérielle systolique chez les adultes ;
- la réduction de 20 % de la prévalence du surpoids et de l'obésité (IMC > 25 kg/m²) chez les adultes et l'interruption de l'augmentation de la prévalence de l'obésité chez les enfants ;
- l'augmentation de l'activité physique quotidienne par une amélioration de 25 % du pourcentage des sujets faisant l'équivalent d'au moins une demi-heure de marche rapide par jour.

À ces neuf objectifs nutritionnels prioritaires, s'en ajoutent neuf autres, spécifiques, orientés vers des segments de populations précis ou des problématiques particulières. Ainsi, les femmes (en âge de procréer, enceintes ou venant d'accoucher), moyennant des actions visant à la réduction des carences en fer ou à la promotion de l'allaitement, ou encore les enfants, les adolescents, les personnes âgées et autres populations en situation de précarité, notamment en matière de vitamines. Les questions de dénutrition et d'allergies alimentaires sont également cibles d'objectifs spécifiques en direction des personnes âgées ou des personnes en situation de précarité.

b. Une ambition néanmoins limitée

Cela étant, pour la mise en œuvre de ses objectifs, ce premier plan d'actions se limite à développer des axes stratégiques essentiellement du registre de la communication et de l'information. Il s'agit ainsi d'informer et orienter les consommateurs vers des choix alimentaires et un état nutritionnel satisfaisant ; d'éduquer les jeunes et de créer un environnement favorable à une consommation alimentaire et un état nutritionnel satisfaisant ; de prévenir, dépister et prendre en

charge les troubles nutritionnels dans le système de soins ; d'impliquer les industriels de l'agro-alimentaire et la restauration collective ainsi que les consommateurs au travers des associations de consommateurs et de leurs structures techniques ; de mettre en place des systèmes de surveillance alimentaire et nutritionnelle de la population, de développer la recherche en nutrition humaine : recherches épidémiologiques, comportementales et cliniques et enfin, d'engager des mesures et actions de santé publique complémentaires destinées à des groupes spécifiques de population.

On relèvera enfin que, alors même que la résolution du conseil européen du 14 décembre 2000 notait « *l'évolution des différents régimes et cultures alimentaires dans l'Union européenne, avec notamment une place de plus en plus importante accordée à la restauration collective et à la consommation d'aliments pré-préparés* », **le PNNS ne fait à aucun moment mention de l'alimentation industrielle**. L'industrie agroalimentaire n'apparaît dans le PNNS 1 que comme partenaire à impliquer, au même titre que les acteurs de la restauration collective, les associations de consommateurs ou le secteur de la distribution, dans le cadre de recherches en nutrition ou d'actions de formation à renforcer. « *Les produits que les professionnels de l'agro-alimentaire et des filières alimentaires sont susceptibles de développer doivent correspondre à une demande des consommateurs et prendre en compte la qualité nutritionnelle. Leur formation essentiellement axée sur la science de l'aliment doit être mieux ouverte vers des préoccupations de santé publique* », est-il précisé. Cela étant, **à aucun moment ne sont envisagées dans ce premier PNNS des mesures d'incitations envers l'industrie agroalimentaire, a fortiori réglementaires, qui auraient pour finalité une amélioration de la qualité des produits proposés**.

II. L'ALIMENTATION INDUSTRIELLE FACTEUR DE MALADIES CHRONIQUES : UNE PRÉOCCUPATION QUI NE CESSE DE PRENDRE DE L'AMPLEUR

Depuis la mise en œuvre de ce premier PNNS, la préoccupation de l'alimentation comme facteur potentiel de maladies chroniques n'a cessé de croître et, surtout, de se préciser : les recherches ont en effet permis de confirmer que ce n'est pas seulement la mauvaise hygiène alimentaire qui peut être en cause dans le développement de ces pathologies, mais aussi, voire avant tout, la nature même des aliments et leur qualité nutritionnelle. En ce sens, on a pu relever la concomitance entre le développement des pathologies chroniques et l'essor de l'alimentation industrielle. Au point que les politiques publiques de l'alimentation mettent désormais, et de manière croissante, l'accent sur les problèmes posés par les aliments transformés et ultra-transformés.

A. UNE INQUIÉTUDE QUI MONTE CHEZ LES CONSOMMATEURS

1. Un haut niveau de sécurité qui ne rassure pas pour autant

a. Un apparent paradoxe

Il convient tout d'abord de balayer ce qui est peut-être une forme d'incompréhension et ne contribue pas à clarifier le débat. Plusieurs des personnes auditionnées se sont plu à souligner que l'alimentation en France n'avait jamais été aussi sûre, en témoigneraient notamment les conclusions de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), selon lesquelles le niveau de sécurité sanitaire de notre pays est parmi les plus élevés.

C'était par exemple le sens des propos de **Mme Mélanie Le Plaine-Mileur, secrétaire générale de l'association professionnelle des ingrédients alimentaires de spécialité (SYNPA)**, qui estimait qu'« *il faut rassurer les Français : la France possède les meilleures normes d'excellence sanitaire, que l'OMS reconnaît régulièrement. Cette excellence sanitaire s'est construite depuis plus de cent ans et repose notamment sur des procédures d'autorisation.* »⁽¹⁾ Ce point de vue était d'ailleurs partagé par **le directeur général de l'alimentation, M. Patrick Dehaumont**, pour qui « *nous ne devons pas avoir honte du travail réalisé en France. Au reste, notre système est souvent envié par bien des pays. (...) Le niveau de sécurité sanitaire est très élevé, comme l'a indiqué la directrice générale de l'OMS, il y a deux ou trois ans, grâce à des services réactifs dotés de la compétence technique. Il convient d'améliorer le système, mais il n'y a pas lieu, selon moi, de considérer que son efficacité soit actuellement insuffisante.* »⁽²⁾ De son côté, **Mme Florence Pradier, directrice générale de l'association professionnelle Alliance 7**, fédération regroupant dix professions du secteur de l'épicerie, renchérisait en insistant sur le fait qu'en matière de sécurité « *nous tendons vers le risque zéro, car la France atteint des niveaux de sécurité très rarement égalés.* »⁽³⁾ À cet égard, **M. Alexandre Degouy, directeur des affaires publiques de l'Association nationale des industries alimentaires, ANIA**⁽⁴⁾, insistait le très haut degré de sécurité dans l'écrasante majorité des usines, où les contrôles sont menés d'un bout à l'autre de la chaîne.

De fait, comme le souligne un article récent⁽⁵⁾, jamais les industriels n'ont déployé autant d'efforts pour rendre leurs usines irréprochables, mais **il y a un immense besoin de transparence des consommateurs qui ont pris conscience de l'impact de ce qu'ils mangent sur leur santé.**

(1) Intervention lors de la table ronde des syndicats de fabricants d'additifs alimentaires, le 3 juillet 2018

(2) Audition du 10 juillet 2018

(3) Audition du 7 juin 2018

(4) Audition du 7 juin 2018

(5) Olivia Détrouy, « "Food bashing", quand le doute plane sur nos assiettes », *Le Figaro*, 6 septembre 2018

Certes, on a désormais échappé aux périodes d'épidémies, d'insalubrité et de dégradation alimentaire, comme le faisait remarquer **M. Périco Légasse** ⁽¹⁾, mais cela signifie-t-il pour autant que l'alimentation soit satisfaisante ? Car si les remarques précédentes sont incontestables, on objectera que l'excellent niveau de sécurité alimentaire tel qu'il est envisagé ici est celui des nutriments, ou d'une manière plus générale, des produits proposés aux consommateurs. Il ne préjuge pas de la qualité de l'alimentation qui se situe sur un autre registre. Comme le résumait le **professeur Bruno Le Bizec, directeur du Laboratoire d'études des résidus et contaminants dans l'alimentation, LABERCA** ⁽²⁾, « *une alimentation sûre renvoie à la sécurité des aliments ; une alimentation saine renvoie aux aspects nutritionnels.* ».

Que toutes les politiques publiques mises en œuvre ces dernières années, dans le cadre du Plan national de l'alimentation et des versions successives du Plan national nutrition santé, aient pour finalité principale, comme on le verra plus loin, l'amélioration de l'offre alimentaire, suffit à le confirmer.

b. Qu'est-ce qu'une alimentation réellement saine ?

Il convient par conséquent de s'intéresser aux problématiques alimentaires de manière globale et en premier lieu de rappeler, comme la définissait le **professeur Gérard Lasfargues**, directeur général délégué de l'Anses, « *qu'une alimentation saine et équilibrée repose sur un régime alimentaire diversifié, faisant varier les aliments consommés comme les sources d'approvisionnement.* » ⁽³⁾.

En d'autres termes, le bénéfice ou la qualité nutritionnelle d'un aliment, en termes de santé, ne tient pas à la somme de « bons » nutriments qui entrent dans sa composition, mais à la place qu'il occupe dans un ensemble plus global, à savoir un régime alimentaire. Les nutritionnistes et autres experts, à quelque niveau qu'ils se situent, que la commission d'enquête a auditionnés, sont unanimes sur cette question.

M. François Mariotti, professeur de nutrition humaine à AgroParisTech et président du comité d'experts spécialisés « nutrition humaine » de l'Anses, insistait sur le fait que « *pour cerner la qualité d'un aliment, il faut le projeter en régime et y définir sa place. (...) Tout dépend de ce par quoi les nutriments sont apportés, des autres substances avec lesquelles ils sont apportés et de la manière dont ils s'intègrent dans un régime général. (...) En résumé, il est difficile d'évaluer la qualité nutritionnelle – dans le sens des relations entre l'alimentation et de la santé – d'aliments ou d'une série d'aliments pris isolément, sur la base de leurs caractéristiques intrinsèques* » ⁽⁴⁾. Thèse que d'autres experts, précédemment mentionnés, comme MM. Anthony Fardet ou

(1) Audition du 24 mai 2018

(2) Audition du 14 juin 2018

(3) Audition du 14 juin 2018

(4) Audition du 31 mai 2018

Didier Dupont, défendent également en prônant le développement de régimes sains dans le cadre d'une approche globale des aliments.

Or, en vantant la qualité propre de ses produits et la totale garantie de sécurité qu'ils offrent, l'industrie agroalimentaire se situe dans une autre démarche. Comme le professeur François Mariotti poursuit à juste titre : « *Le problème de fond tient à ce que les industriels ne vendent pas des régimes mais des aliments, et que les gens composent leur régime à partir de ces aliments - si bien qu'il est même difficile de parler d'alimentation industrielle, puisqu'il y a une offre industrielle d'aliments proposés pour composer une alimentation par des opérateurs concurrents.* ».

Cette approche globale, ou holistique, pour reprendre le terme utilisé par M. Anthony Fardet, invite à reconsidérer le sujet, d'autant que, si l'alimentation industrielle offre toutes les garanties de sécurité possibles, le consommateur n'en est pas moins circonspect, pour ne pas dire inquiet, malgré la préoccupation inlassablement réaffirmée par la profession de proposer des produits de qualité. En d'autres termes, la défiance et le « *food bashing* » dont font aujourd'hui preuve les consommateurs français ne sont sans doute ni inexplicables ni si paradoxaux.

2. Un consommateur déconnecté, égaré par la complexité de ce qui lui est proposé

« *L'autre jour, j'étais en Ille-et-Vilaine chez un éleveur de poulets. Arrive une classe de CM2, vingt-cinq adorables petits Rennais. Ils voient les volailles évoluer dans la campagne. Ils vont ensuite dans la boutique de la ferme et voient les volailles prêtes à vendre sur l'étal. Sur les vingt-cinq enfants, une seule petite fille a dit que c'était du poulet. Les autres avaient vu des bestioles vivantes à l'extérieur mais ils n'avaient pas fait le rapprochement avec ce qu'il y avait dans la boutique. Pour eux, viande de poulet est synonyme de nuggets ! Paradoxalement, les enfants urbains sont plus initiés que les enfants ruraux aux enjeux de la "malbouffe" et à l'importance de ce que l'on met dans son assiette. Quand je demande à des adolescents ce qu'ils ont mangé au dîner de la veille, ils me citent des marques. "Maman a fait un Vivagel ou un Findus et on a bu du Fanta". Si je leur demande ce qu'il y avait à l'intérieur de la boîte, l'un me répond que c'était du poisson alors que son petit frère m'assure que c'était du veau parce que c'était blanc et mou. Nous en sommes là. Nous avons atteint un analphabétisme total et une acculturation des masses au niveau de l'alimentation. Dans le pays de la gastronomie, une élite sait manger, une petite minorité se soucie de l'alimentation.* » Ainsi **M. Périco Légasse**, journaliste et critique gastronomique, illustre-t-il lors de son audition⁽¹⁾ la déconnexion profonde qui s'est instaurée entre les consommateurs et leur alimentation.

Chacun en convient et en est conscient, que ce soit au sein de l'industrie agroalimentaire ou parmi les chercheurs et institutions en charge de ces

(1) Audition du 24 mai 2018

thématiques, et y voit l'une des raisons de la défiance. **Mme Catherine Chapalain, directrice générale de l'ANIA**, considère que les consommateurs ont en quelque sorte fait confiance à l'ensemble de la filière – agriculteurs, industriels et grande distribution – en leur déléguant leur alimentation, en accompagnant leurs nouvelles attentes, et que, au long des cinquante dernières années, une distanciation s'est probablement produite.

Cette distanciation, voire même cette coupure drastique, n'est pas sans effets sur les perceptions et pratiques des consommateurs. **M. Arnaud Gauffier, responsable du programme « Systèmes alimentaires durables » à WWF France** ⁽¹⁾, estime ainsi qu'un des effets « *de la standardisation de nos modes d'alimentation et des matières premières agricoles destinées à l'industrie agroalimentaire est que le consommateur final n'a plus de contact avec les modes de production agricole et avec l'agriculture, les transformations successives des produits agricoles initiaux ayant totalement modifié leurs propriétés.* ». Il est par conséquent devenu extrêmement difficile de faire des rapprochements avec les modes de production des matières premières agricoles qui entrent dans la composition d'un aliment. « *La liste de ses ingrédients est déjà assez obscure, mais connaître la provenance des ingrédients, leurs modes de production et leurs impacts environnementaux est pour le consommateur encore plus complexe. Ces aliments très transformés coupent ainsi le consommateur de l'agriculture et de l'origine de la production agricole et ne lui permettent pas d'en connaître l'impact environnemental et socio-économique.* ». M. Sylvain Ly ⁽²⁾ s'exprimait dans des termes identiques, en soulignant le fait que les consommateurs ne savent plus d'où proviennent les matières premières, ni ce qui est utilisé pour la fabrication des plats que propose l'industrie, tout **comme M. Louis-Georges Soler, directeur de recherche au sein de l'unité Alimentation et sciences sociales (ALISS) de l'Inra**, qui résumait l'ensemble de la problématique de la manière suivante : « *Nous constatons, sur les trente ou quarante dernières années, une distanciation croissante entre le consommateur et son alimentation. C'est le résultat d'une externalisation de la production de l'alimentation qui a désormais lieu hors du ménage et correspond à une augmentation de l'achat de produits transformés. Elle résulte également d'évolutions technologiques qui ont permis d'aller plus loin dans la dissociation entre le lieu et le temps de la production et ceux de consommation. Cette distanciation a donc plusieurs dimensions, relevant notamment de la technologie et de la perception de l'alimentation. C'est le résultat d'un processus de fractionnement-assemblage qui est au cœur des dynamiques industrielles : d'un côté, la production agricole s'est standardisée, évolution qui la rapproche de l'industrie, tandis qu'au niveau industriel, la production s'est fractionnée, puis assemblée à une étape ultérieure. La variété des caractéristiques des produits se réduit au niveau agricole, tandis qu'elle augmente au niveau industriel.* » ⁽³⁾.

(1) Audition du 7 juin 2018

(2) Audition du 21 juin 2018

(3) Audition du 31 mai 2018

On ne s'étonne pas dans ces conditions que la question de l'alimentation industrielle prenne de l'importance et même qu'une inquiétude monte chez les consommateurs. « *Les gens sont perdus !* », déplorait le professeur François Mariotti. C'est en ces termes que l'analyse aussi la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dont **la directrice générale, Mme Virginie Beaumeunier** ⁽¹⁾, soulignait que l'inquiétude des consommateurs naissait entre autres « *de la complexité de l'alimentation transformée par rapport à l'alimentation brute : le consommateur connaît nécessairement moins la composition et les origines de ce qu'il mange. Cette alimentation contient des produits industriels et des améliorants, ce qui nous amène à nous interroger en termes d'origine, de traçabilité, de composition, et de qualité. Cela crée évidemment de nouvelles suspicions.* ». Nous reviendrons sur ces derniers aspects, majeurs, plus loin. À cet égard, la question des éléments entrant dans la composition des aliments industriels n'est pas sans effet.

3. Scandales et manque de transparence

Parmi les facteurs qui ont contribué au fait que l'alimentation devienne une préoccupation et que le consommateur ait perdu confiance, les scandales récurrents qui ont émaillé l'actualité ces dernières années, et le manque de transparence dont a fait preuve l'industrie agroalimentaire, ont évidemment leur part.

a. Des scandales récurrents ces dernières années

i. Les scandales entretiennent la défiance

Comme le faisait tout d'abord remarquer **M. Benoît Assémat, inspecteur général de santé publique vétérinaire** et conseiller « sécurité sanitaire » au département risques et crises de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) ⁽²⁾, « *un aliment n'est pas un bien de consommation comme un autre* ». C'est la raison pour laquelle **la fraude sur l'alimentation** a un impact sur le consommateur beaucoup plus fort que les fraudes qui portent sur d'autres produits : « *c'est un facteur de défiance absolument considérable entre les consommateurs et les opérateurs de la chaîne alimentaire et un facteur d'anxiété pour les consommateurs.* ».

De fait, le professeur Gilles Fumey mettait par exemple en regard le retentissement considérable d'une crise comme celle de la viande de cheval, alors même que, à aucun moment, la santé publique n'a été menacée ⁽³⁾.

Depuis l'affaire de la vache folle qui a dominé l'actualité des années 1980 et 1990 et a causé la mort de plus de 200 personnes, les scandales alimentaires ont été nombreux, et parfois particulièrement graves en termes de bilan humain. Sans

(1) Audition du 5 juillet 2018

(2) Audition du 13 juin 2018

(3) Audition du 27 juin 2018

prétendre à l'exhaustivité, on peut ainsi rappeler les scandales de l'huile de colza frelatée (un millier de morts environ, 25 000 malades et 5 000 personnes handicapées à vie), les poulets et les œufs contaminés à la dioxine en Belgique à la fin des années 1990, la grippe aviaire en 2003, le lait maternel frelaté, des chevaux de laboratoire en boucherie, des matières fécales dans les pâtisseries servies dans des magasins Ikea, les « graines germées tueuses » (une cinquantaine de morts), ou encore les œufs au Fipronil et l'affaire Lactalis, plus récemment ⁽¹⁾.

Le fait que ces affaires soient transfrontalières et touchent dans la plupart des cas plusieurs pays européens à la fois, voire au-delà avec une dimension internationale, cf. les affaires dans lesquelles jusqu'à des entreprises chinoises ont parfois été impliquées, ajoute à la psychose et à leur retentissement. Cela étant, ces scandales sont aussi révélateurs de certaines réalités contemporaines et de pratiques du secteur agroalimentaire, sans qu'il soit évidemment ici question de jeter la pierre à l'ensemble des acteurs.

ii. Et sont révélateurs de réalités actuelles

M. Benoît Assémat – pour qui la fraude alimentaire est probablement bien plus importante qu'on ne l'imagine, atteignant vraisemblablement plusieurs dizaines de milliards d'euros à l'échelle mondiale dont on ne voit que la partie émergée de l'iceberg – insistait sur le fait que l'affaire de la viande de cheval, par exemple, n'est pas un épiphénomène ni un accident. Tout au contraire, elle s'inscrit dans une logique industrielle, dans une réalité qui touche les filières alimentaires, aussi mondialisées que d'autres.

La crise de la viande de cheval est en quelque sorte emblématique à cet égard, mettant en présence une société française, Findus, qui révélera le problème, qui s'adressait à une autre entreprise, Comigel, pour fabriquer ses plats cuisinés au Luxembourg, laquelle se fournissait chez une troisième, Spanghero, basée dans le sud-ouest de la France, qui l'approvisionnait en « minerais de viande », obtenu auprès de *traders* - activité encore non identifiée à l'époque ⁽²⁾ - qui achetaient eux-mêmes « *auprès d'abattoirs roumains qui disposaient de beaucoup de viande de cheval parce que la Roumanie venait d'interdire la circulation des charrettes à cheval !* » ⁽³⁾. En d'autres termes, **c'est clairement la question des circuits commerciaux complexes d'approvisionnement qui est ici posée**, cumulée à celle de **la pression de plus en plus forte exercée sur les prix des matières premières**, qui amènent les fraudeurs à infiltrer la chaîne alimentaire.

Victimes de la fraude, comme l'a été Findus en l'espèce, les sociétés qui interviennent en bout de chaîne en sont d'une certaine manière aussi actrices, dans

(1) *Le Monde*, 18 août 2017, « Le scandale alimentaire, scénario à répétition du secteur agroalimentaire et de la grande distribution », https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/08/11/le-scandale-alimentaire-scenario-a-repetition-de-l-agroalimention-mondialisee_5171473_3244.html

(2) Voir l'enquête de Yves Eudes et Laurence Girard, « Bas morceaux et beaux profits : Les traders de viande néerlandais construisent des circuits complexes pour muscler leurs marges sur les parties les moins nobles de l'animal, souvent les plus rentables. Au risque du dérapage », *Le Monde*, 13 mars 2013

(3) *Audition du 13 juin 2018*

la mesure où il est avéré que la sous-traitance auprès de partenaires peu fiables, insuffisamment contrôlés par elles, relève de leur responsabilité d'industriels.

Cela étant, d'autres aspects et pratiques attirent également l'attention. Ainsi comment ne pas rappeler que, dans l'affaire Lactalis, les distributeurs, pour diverses raisons, ont en partie manqué à leurs obligations en continuant à vendre des produits contaminés après la date de rappel.

b. La question centrale de la transparence pour les consommateurs

Les scandales ont évidemment un impact important sur la confiance que les consommateurs ont dans les produits que leur propose la filière agroalimentaire. Ils posent aussi la question de la transparence qui se manifeste de diverses manières, dont celle de la traçabilité et, consécutivement, des contrôles.

Les entrepreneurs voient dans cette crise une facette d'une défiance généralisée dans laquelle la société est entrée, et qui touche à des niveaux semblables la classe politique, la presse ou la science et se manifeste de diverses façons. C'était par exemple le sens des propos de **Mme Catherine Chapalain, directrice générale de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA)** ⁽¹⁾ qui faisait remarquer que « *le lien de confiance qui nous unissait aux consommateurs s'est finalement distendu* » et que « *toutes les enquêtes expriment en effet un besoin de confiance et une inquiétude des consommateurs pour leur santé, qui prend son origine dans des scandales alimentaires largement médiatisés, dans des fraudes inexcusables qui portent le discrédit sur l'ensemble de la filière. Enfin, les consommateurs sont perdus, en raison d'une cacophonie nutritionnelle produite par des amalgames et des injonctions contradictoires : un jour on leur dit de manger plus de viande, le lendemain moins de sucre, pas de gluten, plus de gras... Comment rassurer les consommateurs dans ces conditions ?* ».

Cela étant, on pourrait faire remarquer que ce ne sont sans doute pas seulement les fraudes ou les recommandations des pouvoirs publics qui sont à la source des manifestations de défiance, d'inquiétude et de discrédit de la part des consommateurs. Les pratiques mêmes de l'industrie agroalimentaire sont à questionner. En premier lieu, celles qui illustrent un manque de transparence évident et la désinformation du consommateur.

Mme Karine Jacquemart, directrice générale de l'ONG Foodwatch France ⁽²⁾, a ainsi longuement insisté lors de son audition sur les questions d'étiquetage, qualifiant la situation de « *règne de la désinformation dans les supermarchés* », soulignant que **nombre d'emballages de produits induisent sciemment les gens en erreur**. Ainsi, indiquait-elle, « *À Noël, nous avons épinglé Coraya qui avait mis en vente des surimis "Goût homard". Or il n'y en a pas dedans ! Même pas d'arôme de homard, rien. Uniquement des produits artificiels.*

(1) Audition du 7 juin 2018

(2) Audition du 30 mai 2018

Pourtant, la marque les vend plus cher que ses surimis classiques. C'est se moquer des gens, c'est en plus voler leur portefeuille. ». De même Foodwatch France a-t-il lancé une pétition contre la marque Isla Délice, indiquait Mme Karine Jacquemart, qui affiche « *Goût bœuf* » « *Goût veau* » sur des produits qui n'en contiennent pas. On ne peut que partager l'opinion de la directrice générale de Foodwatch France, selon laquelle ces pratiques, légales en France puisqu'autorisées par la doctrine de la DGCCRF sur les arômes, ne sont pour autant pas légitimes, d'autant plus que la réglementation européenne indique que les consommateurs ne doivent pas être induits en erreur.

De son côté, **Mme Julie Chapon, co-fondatrice de l'application Yuka**, illustre⁽¹⁾ cette question en évoquant le caractère mensonger du *marketing* des produits alimentaires transformés, dénonçant le fait que les étiquettes surchargées – et l'on sait que la surcharge des étiquettes devenues illisibles est un des arguments sur lequel l'industrie joue pour éviter d'avoir à ajouter des informations pertinentes - comportent en fait souvent des éléments qui n'auraient pas à s'y trouver, et fréquemment trompeurs. « *Je prendrai l'exemple d'une soupe dont je ne citerai pas la marque et sur laquelle est indiqué en gros : "sans colorant ni conservateur". On se dit : "Super, c'est une soupe très naturelle, qui ne contient ni colorant ni conservateur", mais quand on regarde le détail de la composition de la soupe, on y trouve des additifs, ces derniers ne rentrant pas dans la catégorie des colorants ou des conservateurs, mais dans celle des exhausteurs de goût et des agents de texture. La mention "sans colorant ni conservateur" est donc extrêmement mensongère.* ». Mme Julie Chapon évoquait également l'exemple, tout aussi révélateur, des jambons portant la mention « *moins 25 % de sel* », en soulignant que cette réduction était fréquemment par rapport à la moyenne des produits de la marque, eux-mêmes déjà très salés.

Ces informations tronquées induisent indéniablement le consommateur en erreur alors qu'il est aujourd'hui en attente de transparence : « *Lorsque nous avons réalisé notre étude de marché, au début du projet, nous avons demandé aux consommateurs ce à quoi ils souhaitaient plus particulièrement faire attention dans leur alimentation. C'est le sujet des additifs qui est principalement remonté, avant même la qualité nutritionnelle. Les consommateurs se plaignaient de la difficulté à déchiffrer les étiquettes des produits alimentaires et à faire le tri entre les bons et les mauvais additifs. Ils avaient beaucoup de mal à s'y retrouver et exprimaient le besoin fort d'un outil pour décrypter la présence d'additifs dans les produits.* », a encore précisé Mme Julie Chapon devant la commission d'enquête.

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.

(1) *Audition du 17 mai 2018*

Il en est de même sur des sujets nécessairement moins connus, voire opaques, tel celui des codes de bonnes pratiques, définis par les filières industrielles et sur la base desquels les produits de l'alimentation industrielle sont fabriqués. Existente ainsi « *le code des bonnes pratiques des produits à base de dinde et de dindonneau* », celui pour « *les soupes, bouillons et consommés* » ou encore le « *code des usages de la charcuterie* », entre autres exemples. Soumis à la DGCCRF qui ne délivre pas pour autant d'agrément, ces codes, inaccessibles aux consommateurs, sont néanmoins la base sur laquelle les acteurs de la profession fabriquent leurs productions et la DGCCRF fonde ultérieurement ses contrôles. Ils servent également de référence devant les tribunaux pour s'assurer du caractère loyal et marchand des produits. Dans la mesure où il ne s'agit pas de secrets industriels, serait-il vraiment incongru que les consommateurs en aient connaissance ?

Comme le disait plus haut Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale de la DGCCRF⁽¹⁾, les suspicions nées de **la complexité de l'alimentation contemporaine** sont également entretenues par les scandales et par la prise de conscience des risques chroniques liés à l'alimentation. À cet égard, la question de la composition des aliments industriels est centrale et désormais documentée de manière indiscutable par la recherche scientifique, comme on le verra plus loin. L'exigence de transparence et de traçabilité est d'autant plus insistante et importante, que, comme le disait M. Sylvain Ly⁽²⁾, dans la mesure où il n'y a plus de contact entre producteurs et consommateurs, il faut que ceux-ci sachent mieux d'où vient le produit, comment et dans quelles conditions il est fabriqué, voire même, quelle est la rémunération du producteur et quels sont ses impacts environnementaux.

Comme l'ont conclu les États généraux de l'alimentation (EGA), « **La question de la transparence, particulièrement sur les approvisionnements en matières premières, les modes de production et les procédés de fabrication, est au cœur des attentes des consommateurs et devra être traitée au-delà de l'étiquetage, avec des nouveaux outils dématérialisés.** »⁽³⁾.

(1) Audition du 5 juillet 2018

(2) Audition du 21 juin 2018

(3) Document final de l'atelier n° 1

États généraux de l'alimentation

Atelier n° 1 : « *Mieux répondre aux attentes des consommateurs en termes de qualités nutritionnelles et environnementales, d'ancrage territorial, de bien-être animal et d'innovations* »

Améliorer l'information et notamment l'étiquetage des produits alimentaires, la qualité et la fiabilité de l'information sur les produits jouant un rôle majeur dans le processus de formation des préférences :

– **aller vers plus de transparence**, en mettant à profit notamment les technologies du numérique ;

✗ sur l'origine (pour les produits transformés), la composition, la qualité du produit (qualité nutritionnelle et au-delà), sur les modes de production (en sol, hors sol, sous serre...), les modes d'élevage et d'abattage des animaux (animaux traités aux antibiotiques...) ;

✗ sur les traitements phytosanitaires et les traitements d'irradiation subis par les aliments, sur la présence de perturbateurs endocriniens, les nano particules, les additifs alimentaires, les conservateurs, sur les conditions de sa transformation et de sa distribution (circuit court et de proximité, etc.) ;

✗ sur la répartition de la valeur le long de la chaîne de production, transformation, distribution...

4. Les choses commenceraient-elles à bouger ?

a. La traçabilité peine à s'imposer

Dans le même ordre d'idées, force est de constater que, malgré les scandales, les choses ne bougent que très lentement du côté des filières de l'industrie agroalimentaire en matière de traçabilité et qu'une certaine inertie prévaut encore. En témoigne par exemple une première enquête réalisée par le département des études de l'UFC-Que Choisir en février 2016 sur l'indication de l'origine des viandes dans les produits transformés à base de bœuf, de porc et de poulet, au terme de laquelle il apparaissait que trois ans après le scandale de la viande de cheval, l'opacité persistait. ⁽¹⁾

À la suite de ce scandale, la France avait introduit une disposition en 2014 visant à **rendre l'étiquetage du pays d'origine obligatoire**, obligation conditionnée à un feu vert européen, sur lequel la Commission, qui suit en cela les arguments des industriels, est réticente et privilégie un étiquetage volontaire, l'obligation étant jugée trop complexe et trop coûteuse pour les entreprises ⁽²⁾.

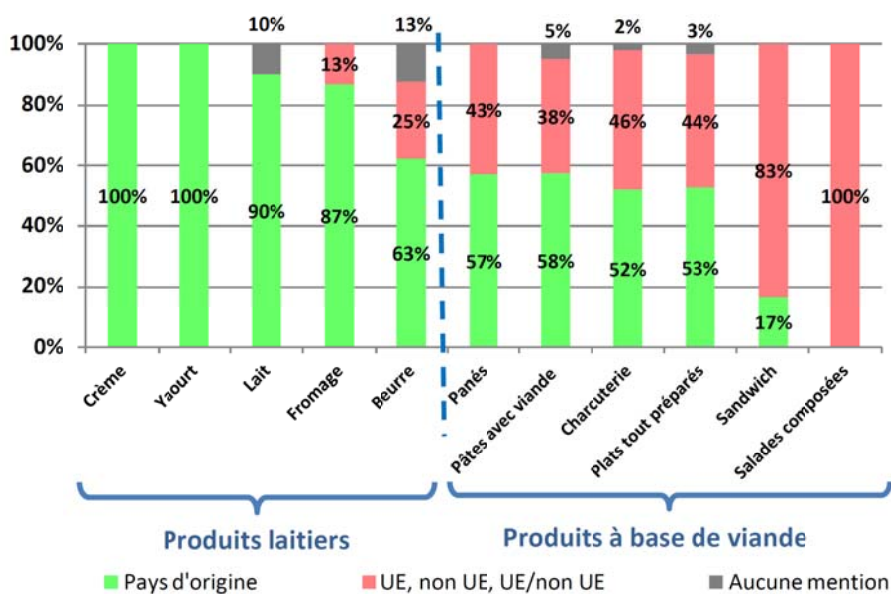
(1) <https://www.quechoisir.org/dossier-de-presse-indication-de-l-origine-des-viandes-dans-les-produits-transformes-a-base-de-boeuf-de-porc-et-de-poulet-trois-ans-apres-le-scandale-de-la-viande-de-cheval-l-opacite-persiste-sur-plus-de-la-moitie-des-produits-n14017/>

(2) *Cependant, selon les calculs faits par l'UFC-Que Choisir, « la mise en place de l'étiquetage de l'origine entre décembre 2012 et novembre 2013 sur les produits à base de bœuf n'a augmenté en moyenne que de 0,67 % le coût de ces produits par rapport aux produits concurrents ne portant pas cette indication. » Soit une augmentation de l'ordre de 2 centimes d'euro sur un produit comme le hachis parmentier dont le prix de la barquette est de quelque 3 euros. Les syndicats professionnels arguent de leur côté d'un surcoût de production de l'ordre de 15 % à 50 % selon les secteurs et de surcoûts administratifs de 12 %.*

L'enquête de l'UFC concluait que la démonstration était faite, ici comme ailleurs, pourrait-on dire, de **l'échec de l'autorégulation**, sur lequel on reviendra, que ce soit de la part des fabricants ou des distributeurs, puisque plus d'un produit sur deux était commercialisé sans indication d'origine de la viande, voire même moins de un sur quatre s'agissant des produits à base de poulet.

Dans une seconde étude, publiée en avril dernier ⁽¹⁾ sur l'origine du lait et de la viande dans les produits transformés, l'UFC-Que Choisir concluait que l'obligation avait eu un impact positif, bien que toujours insuffisant, l'indication d'origine des produits ayant progressé de 46 % à 58 %.

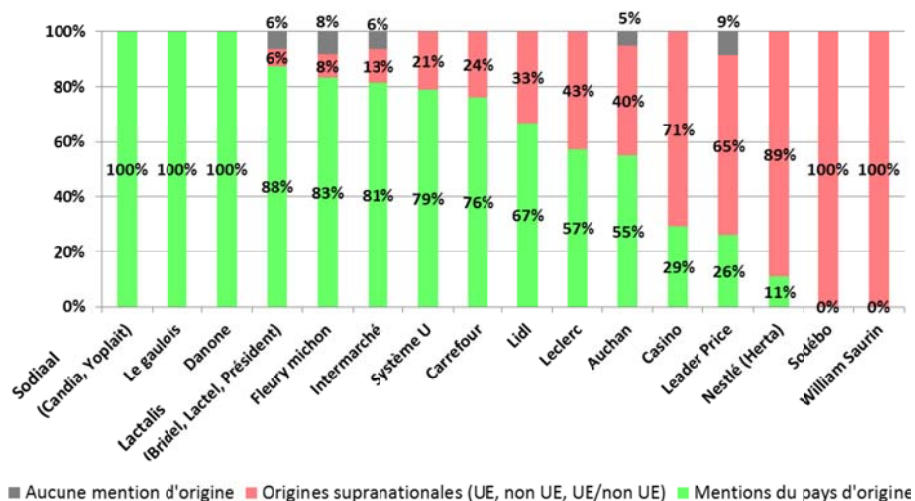
MENTIONS D'ORIGINE PAR GAMMES DE PRODUITS, (UFC-QUE CHOISIR, AVRIL 2018)



En outre, soulignait l'UFC-Que Choisir, **l'argument de la complexité ou du surcoût avancé par les industriels est démonté** par « *l'analyse des pratiques par marque ou par enseigne [qui] montre que le choix des mentions d'origine dépend non pas de problématiques techniques qui seraient spécifiques à certaines filières ou gammes de produits, mais au contraire des politiques d'approvisionnement et d'information propres à chaque entreprise. Pour des produits comparables, on peut ainsi observer des politiques d'étiquetage très différentes.*

(1) <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-origine-de-la-viande-et-du-lait-dans-les-aliments-transformes-viandes-de-porc-et-de-volailler-des-origines-encore-trop-secretes-n54361/>

MENTIONS D'ORIGINE PAR GROUPES OU ENSEIGNES (UFC-QUE CHOISIR, AVRIL 2018)



Reste que les choses sont encore perfectibles : « *L'application de la nouvelle réglementation est très satisfaisante pour les produits laitiers puisque le pays d'origine est mentionné dans 89 % de cas. En revanche, les professionnels ont bel et bien contourné l'obligation d'information pour 39 % des produits à base de viande, en utilisant les mentions "origine UE" et "non UE". S'agissant enfin du strict respect de la réglementation, seulement 3 % des produits ne portent aucune indication d'origine et sont donc en infraction.* »

C'est encore l'opacité qui prévaut sur la présence de nanoparticules - autre source d'inquiétude croissante des consommateurs - dans les produits alimentaires et les cosmétiques, sur laquelle l'UFC-Que choisir a récemment enquêté ⁽¹⁾ et constaté que « *alors que leur présence devrait être mentionnée sur les étiquettes, huit fabricants sur dix enfreignent la loi, privant le consommateur d'une information essentielle.* ». Cette situation a incité l'UFC-Que choisir à porter plainte contre neuf fabricants « *dont les colorants, antiagglomérants et autres filtres solaires contiennent des proportions significatives de nanoparticules sans en mentionner la présence* ». Ce, alors qu'en vertu des dispositions prévues par un règlement européen –« INCO »–, relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, disposition applicable depuis la fin de l'année 2014, l'article 1^{er} de l'arrêté du 5 mai 2017 leur en fait l'obligation : « *Tous les ingrédients des denrées alimentaires qui se présentent sous forme de nanomatériaux manufacturés sont indiqués clairement dans la liste des ingrédients. Le nom des ingrédients est suivi du mot « nano » entre crochets.* » ⁽²⁾.

(1) <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-nanoparticules-dissimulees-9-plaintes-de-l-ufc-que-choisir-contre-des-fabricants-de-produits-alimentaires-et-de-cosmetiques-n50840/>

(2) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034633846&dateTexte=&categorieLien=id>

Sur cette question, Mme Virginie Beaumeunier donnera à la commission d'enquête des informations en parfaite concordance avec les conclusions de l'UFC-Que Choisir en indiquant que la DGCCRF avait « *rendu publics les premiers résultats de contrôle en 2017, et au début de l'année 2018 au sein du Conseil national de la consommation. Sur quatre-vingts échantillons de produits alimentaires analysés, trente et un, soit 39 %, contenaient des ingrédients comportant des particules de taille inférieures à 100 nanomètres – ce qui constitue la définition des nanoparticules –, et, dans près de sept cas sur dix, la totalité de l'ingrédient se trouvait sous forme nano, alors que, la plupart du temps, cette caractéristique n'était pas spécifiée sur l'étiquetage des denrées concernées. S'agissant toujours des nanomatériaux, je signale que, la démarche étant complémentaire, nous avons mené le même type de contrôle hors alimentation, pour les cosmétiques, ce qui nous a permis de mettre en évidence des présences non annoncées de nanoparticules.* », précisant que des suites contentieuses pourraient être données par la DGCCRF.

Cette inquiétude s'est bien sûr retrouvée dans le cadre des États généraux de l'alimentation qui ont illustré ces nouvelles demandes des consommateurs qui souhaitent des garanties supplémentaires s'agissant les produits qu'ils consomment. Ils attendent des pouvoirs publics une action forte et transparente concernant leur alimentation, mais également, de manière plus générale, concernant les produits qu'ils consomment et qu'ils utilisent.

b. Mais l'industrie agroalimentaire semble commencer à s'ouvrir

Malgré tout, certains indices laissent penser que les choses pourraient commencer à évoluer. Peut-être faut-il y voir un effet des États généraux de l'alimentation, dans la mesure où le dialogue y a été facilité. Quoi qu'il en soit, il semblerait, à écouter les professionnels du secteur agroalimentaire que les préoccupations des consommateurs retiendraient plus leur attention. On en veut pour preuve quelques exemples.

Ainsi le fait pour l'ANIA, selon ce que Mme Catherine Chapalain et M. Alexandre Degouy ont exposé devant la commission, d'avoir entamé un dialogue avec les ONG et avec les associations de consommateurs, notamment relayé par l'UFC-Que Choisir, après avoir effectué une consultation citoyenne à laquelle plus de 9 000 consommateurs avaient participé, faisant part de leurs attentes, opération à la suite de laquelle l'ANIA a élaboré un manifeste, « *1 000 jours pour mieux manger* », dans lequel des engagements précis ont été pris : optimiser la qualité nutritionnelle de l'alimentation et donc adapter la taille des portions ; aller vers une meilleure transparence, sur la qualité nutritionnelle, les modes de production, l'origine des produits et l'empreinte environnementale. Dans une démarche menée avec les agriculteurs, les distributeurs et l'ensemble des industriels de l'alimentaire, un portail regroupant l'ensemble des données numériques disponibles devait être lancé par l'ANIA au cours de ce mois de septembre 2018.

Mme Catherine Chapalain précisait en outre que ces données seraient ouvertes, accessibles directement aux consommateurs, aux scientifiques ou à n'importe quelle *start-up* qui voudrait y accéder. Pour M. Alexandre Degouy, cette initiative traduit le fait que « *notre profession a choisi de regarder cette réalité en face. Nous ne sommes ni sourds ni aveugles. Nous savons ce que les gens nous demandent. Certaines entreprises sont en avance depuis longtemps, mais l'enjeu d'une association comme la nôtre consiste à ce que tout le monde avance et non pas seulement quelques-uns. Nous prenons des engagements pour permettre cette avancée collective. Il est donc faux de dire, comme on l'entend souvent, que nous sommes sourds aux remarques des uns et des autres ou aux enjeux de santé publique. Au contraire, nous sommes très attentifs à ces questions-là. Sans doute certains consommateurs considèrent-ils que nous ne changeons pas assez vite ou que nous n'allons pas assez loin sur certains sujets. Néanmoins toutes les entreprises sont bien conscientes des enjeux et elles évoluent toutes.* » ⁽¹⁾.

D'une certaine manière, c'est aussi la conclusion à laquelle est arrivé un observateur aussi attentif que **M. Périco Légasse**, qui estimait ⁽²⁾ qu'« *il n'y a plus de problème d'offre. L'offre est consciente qu'elle doit changer, même si des gens font encore du très mauvais travail, et continuent à nous empoisonner ou à abîmer la planète. Je côtoie régulièrement les grands patrons de l'agroalimentaire, en particulier le PDG de Nestlé, pour savoir que la prise de conscience est totale, et qu'ils vont faire au plus vite pour réformer les choses. Ils ont un ennemi : la grande distribution. C'est Michel-Édouard Leclerc qui leur dit : "Moi je ne paierai pas plus cher." Il explique, comme s'il était Robin des bois parlant aux pauvres : "Ils veulent vous saigner ; grâce à moi vous êtes défendus." En fait, c'est : "Je vous vends du poison, et je ruine les agriculteurs, mais je protège votre pouvoir d'achat." Voilà l'équation que les patrons de l'agroalimentaire doivent résoudre.* ».

5. Un contexte favorable à l'éclosion d'initiatives nouvelles

Ce contexte, que l'on se risquera à qualifier d'anxiogène, est à la source d'initiatives diverses, qu'elles émanent de la société civile ou d'entrepreneurs. Leur point commun est qu'elles s'inscrivent toutes en réaction à l'alimentation industrielle, que ce soit en tentant de ramener le curseur vers plus de naturalité ou en s'efforçant d'améliorer la transparence.

a. *Quand la société civile reprend son alimentation en mains*

Plusieurs initiatives qui se sont développées ces dernières années tournent le dos à l'alimentation industrielle et prouvent que **d'autres choix sont possibles, bénéfiques et économiquement rationnels.**

(1) Audition du 7 juin 2018

(2) Audition du 24 mai 2018

i. Où la restauration collective démontre la viabilité du bio

C'est par exemple le cas de ce que le collectif « **Les pieds dans le plat** », créé à l'initiative de la Fédération nationale des produits de l'agriculture biologique, FNAB, de l'Institut de formation de l'environnement, IFORE, et du ministère de l'écologie, développe depuis 2008, à savoir une activité visant à accompagner la restauration collective dans l'introduction des aliments bio dans ses menus. Il s'agissait à l'époque de mettre en application la circulaire « État exemplaire » qui avait entre autres objectifs d'introduire à l'horizon 2012 20 % de produits bios en restauration collective. **Mme Valérie Jacquier, diététicienne-nutritionniste** et membre fondatrice du collectif, le définissait ainsi devant la commission d'enquête : « *réseau national de professionnels de l'alimentation, de diététiciens et de chefs de cuisine, répartis sur le territoire, qui visent à défendre et à promouvoir une alimentation saine et surtout gourmande, pour tous ici et maintenant, à accompagner les acteurs de la restauration collective vers un modèle alimentaire biologique, durable et socialement éthique, et à développer l'éducation au goût, l'éveil à la citoyenneté, des convives à l'ensemble des acteurs.* » ⁽¹⁾.

« Les pieds dans le plat » s'inscrivent dans une opposition déterminée à l'alimentation industrielle, comme le proclame la charte qui structure l'engagement de ses adhérents. Par cette démarche, à l'opposé des pratiques dominantes, ils accompagnent et proposent des formations aux cuisiniers qui entendent comme eux privilégier la coopération avec les paysans biologiques locaux dans un but de respect de l'environnement, et répondre aux enjeux de santé et de juste rémunération de tous les acteurs de la filière. Aux termes de la charte, l'objectif est de proposer des menus de qualité, riches en goût, qui s'inscrivent dans une démarche santé et d'intégrer dans l'offre alimentaire des fruits et légumes, et en priorité des aliments frais, bruts et de saison, des céréales et légumineuses pour équilibrer la proportion de protéines animales et végétales, des huiles de première pression à froid et autres corps gras choisis en fonction de leurs utilisations, en quantité maîtrisée, du pain au levain et à la farine bise. Le développement de l'éducation au goût, l'éveil à la citoyenneté des convives et de l'ensemble des acteurs, la réduction et la gestion des déchets et des gaspillages en favorisant l'accompagnement éducatif, pédagogique et professionnel, ainsi que l'amélioration de l'environnement du repas, sont les autres axes de la démarche des « Pieds dans le plat », dont le contenu est, comme on le voit, autant politique et culturel que technique et culinaire.

Si plusieurs tentatives comparables ont échoué, comme le rappelait Mme Valérie Jacquier, le collectif « Les pieds dans le plat » a, pour sa part, des résultats exemplaires qui prouvent que **ce type de démarche est viable et crée des cercles vertueux**. **M. Jean-Marc Mouillac**, cuisinier professionnel devenu conseiller « formation en aliments bio locaux » au conseil départemental de la

(1) Audition du 28 juin 2018

Dordogne et qui est aussi est un des fondateurs du collectif, a ainsi indiqué ⁽¹⁾ être à l'origine de la première cantine bio de France labellisée par le groupe Écocert qui propose une alimentation 100 % bio, dont 85 % de produits locaux, avec de surcroît une maîtrise de la gestion n'ayant pas entraîné de surcoût en dix ans. Ces résultats ont fait dire à M. Mouillac que le mouvement étant lancé, rien ne pourra l'arrêter, dans la mesure où il est désormais porté par la demande des citoyens et des familles : *« Cela se vérifie surtout dans les territoires ruraux où nous nous sommes rendus. Ainsi, notre département, la Dordogne, est le deuxième département de France le plus labellisé au niveau des restaurants scolaires. Nous nous sommes rendu compte que là où il y avait une volonté politique, les gens se réappropriaient le territoire. Je peux vous donner l'exemple de Saint-Pierre-de-Frugie, un village où il n'y avait plus âme qui vive ; aujourd'hui, ils sont obligés de sélectionner les gens qui veulent venir parce que le restaurant scolaire est passé en bio, et parce qu'il n'y a plus de pesticides. Je peux aussi vous donner l'exemple de Villars, des bourgs de Mussidan et de Marsaneix. Sur ce territoire, on ne pourra arrêter le mouvement, quelle que soit la loi ou la « non-loi » qui passe. Les gens ont envie de vivre dans ce cadre-là, et les populations reprennent le pouvoir. »*.

D'autres groupements mènent un travail comparable, parfois même depuis plus longtemps. Ainsi en est-il de l'Association AGORES ⁽²⁾, créée pour revaloriser les métiers de la restauration collective. Depuis 1986, AGORES défend des principes forts résumés dans une charte, adoptée il y a maintenant 20 ans :

- Principe n° 1 : une cuisine de village, *« conçue et réalisée pour exploiter des systèmes de restauration inscrits dans une démarche continue d'amélioration de la qualité qui respectent les meilleures conditions d'hygiène, et l'application des recommandations nutritionnelles en vigueur, tout en offrant des prestations de très bonne qualité organoleptique et gustative à l'ensemble des usagers de la collectivité. Elle assure également la promotion du patrimoine culinaire par la fabrication de recettes régionales et de préparations "maison", dans le cadre d'une production économique et durable. »*.

- Principe n° 2 : des restaurants collectifs, lieux de vie et d'éducation, *« conçus et réalisés pour accueillir dans les meilleures conditions d'acoustique, de sécurité et de convivialité, l'ensemble des usagers de la restauration publique territoriale, tout en développant une politique alimentaire de service public, dédiée à l'éducation au goût, à la santé et à la citoyenneté, sur la base d'un projet éducatif partagé par toutes les parties prenantes. »*.

- Principe n° 3 : un service public au service des usagers et de la collectivité *« pour une restauration territoriale moderne, de proximité et de qualité au service du plus grand nombre, y compris dans le cadre d'une délégation de service. »*.

(1) Audition du 28 juin 2018

(2) <http://www.agores.asso.fr/>

Ces trois principes, déclinés en dix engagements concrets, permettent à chaque collectivité adhérente – plus de 2 000 aujourd’hui, tant en métropole que dans des collectivités territoriales ultramarines – « *de développer sa démarche de qualité globale, en construisant un projet de restauration collective unique, conjuguant ambition nationale et préoccupations locales* ». En octobre 2005, AGORES et l’AFNOR ont défini une norme, révisée en 2011, la norme de service « NF X50-220 service de la Restauration scolaire », pour garantir aux familles et aux élèves une qualité de service public et permettre aux collectivités territoriales de disposer de repères pour mieux maîtriser leurs prestations et améliorer la qualité de service.

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

ii. La question du gaspillage

En outre, les bénéfices en termes de gaspillage sont éloquentes. Selon les études de l’ADEME, **40 % de ce qui est proposé en restauration collective sont jetés**⁽¹⁾. Le guide pratique édité par l’agence, « *Réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective* », indique ainsi que pour un restaurant d’école primaire de 200 élèves, le gaspillage représente en moyenne, sur une année, 3,4 tonnes, soit l’équivalent de 13 800 repas pour un coût moyen de 20 000 euros par an ; pour un collège de 500 convives, le gaspillage alimentaire est estimé à plus de 10 tonnes, soit l’équivalent de 22 000 repas pour un coût moyen de 33 000 euros/an ; pour un

(1) ADEME, (édition de mars 2018). L’ADEME précise en outre que ces coûts sont estimés uniquement sur l’achat des denrées alimentaires, compte non tenu des frais de transports, de stockage, de préparation des repas et de gestion des déchets.

lycée de 800 élèves, le gaspillage est supérieur à 24 tonnes, soit quelque 40 000 repas pour un coût moyen de 70 000 euros/an. Enfin, pour une maison de retraite de 30 résidents, il est estimé à 3,2 tonnes par an, soit 13 000 repas et un coût de 19 000 euros. Parmi les causes de ces gaspillages, figurent, selon l'ADEME, l'inadaptation des menus, la surestimation des quantités achetées et cuisinées, des portions mal adaptées aux convives, la gestion des surplus, le déséquilibre des repas, etc. On le comprend d'autant mieux en écoutant **Mme Valérie Jacquier** expliquer⁽¹⁾ que les textes et recommandations⁽²⁾ qui régissent la restauration collective « *imposent de servir les produits laitiers en portions – en fait un yaourt, une portion de fromage ou un dessert lacté – mais quand ils sont introduits dans le plat principal, on ne les comptabilise pas. Dans la pratique, on incite à proposer exclusivement des produits laitiers en portions individuelles emballées, ce qui crée un problème de coût, de suremballage, de déchets et de recyclage des déchets. En revanche, on n'encourage pas le "Fait maison" qui coûterait sûrement beaucoup moins cher à la portion que les portions préemballées individuellement.* ». Parmi les autres aspects soulignés par Mme Valérie Jacquier, le fait que les grammages recommandés sont « *très supérieurs aux besoins réels* » et que le respect de ces recommandations, essentiellement axées sur les protéines, le fer et le calcium, ne tient pas compte de la qualité globale des aliments et privilégient les sources carnées, aux coûts écologiques et économiques plus élevés, qui incitent à recourir à des approvisionnements importés hors de l'Union européenne.

De fait, par comparaison, M. Jean-Marc Mouillac indiquait que la cantine de l'école de Mussidan en Dordogne parvenait à ne pas faire plus de 200 grammes de déchets par jour pour 225 élèves... Ces données sont tout à fait en cohérence avec celles qu'indiquait de son côté le professeur Gilles Fumey⁽³⁾ : « *Plusieurs communes, petites et grandes, ont réussi à faire des cantines bio à 100 % et il faut étudier comment ça s'est passé. C'est vrai que c'est compliqué et que l'affaire est complètement politique, mais ça marche : cela ne coûte pas plus cher et il n'y a pas de gaspillage. Je suis allé manger incognito dans la commune de Mouans-Sartoux, où j'ai quasiment eu le dernier plateau, et j'ai pu constater de mes propres yeux que ce que l'on jette à l'issue d'un service d'environ 880 repas représente moins d'un kilo ! Il y a un véritable savoir-faire dans certaines communes. On peut mettre en valeur ce capital considérable pour aider les autres communes à devenir progressivement vertueuses* ». Pour M. Jean-Marc Mouillac, il faut y voir le fait que « *quand les enfants deviennent acteurs et mangent des produits bio locaux, ils ne font pas que manger, ils développent aussi une conscience, une pertinence et une éducation sur les aliments qui sont dans leur assiette. L'alimentation peut être un moment de citoyenneté. Quand on ne se*

(1) Audition du 28 juin 2018.

(2) Arrêté du ministre de l'agriculture du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire et recommandations du Groupe d'études des marchés de restauration collective et de nutrition, GEMRCN.

(3) Audition du 27 juin 2018

respecte pas à table, qu'on ne se parle pas et qu'on va vite, on ne devient pas de bons citoyens. ».

En d'autres termes, les problématiques soulevées par l'alimentation industrielle débouchent inévitablement sur d'autres aspects et invitent par exemple à ouvrir le débat sur les Projets alimentaires territoriaux, PAT, et autres AMAP, (Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne).

b. Le succès de nouveaux outils met en lumière le degré de préoccupation

À côté de ces initiatives, d'autres émanent de jeunes entrepreneurs qui surfent également sur la vague actuelle et mettent en place des outils numériques permettant aux consommateurs de mieux s'informer sur la composition des plats et produits que l'alimentation industrielle propose.

Si, comme le faisait remarquer avec pertinence Mme Karine Jacquemart devant la commission d'enquête, « *nous ne devrions pas avoir besoin, lorsque nous faisons nos courses, d'une application pour savoir si tel ou tel produit est dangereux ou pas pour notre santé et celle de nos enfants !* » et que le consommateur devrait pouvoir acheter sans se poser cette question, force est de constater qu'ils comblent ainsi un besoin, comme en témoigne leur succès étonnant.

Yuka, application pour portables lancée en janvier 2017 par trois personnes, rencontre en effet un vif engouement depuis ses débuts, dépassant les espoirs de ses promoteurs : après avoir atteint les 100 000 utilisateurs au bout de six mois d'utilisation, elle dépassait les 3,5 millions de téléchargements en mai 2018, comme l'indiquait Mme Julie Chapon, co-fondatrice ⁽¹⁾. Quatre mois plus tard, le succès ne se dément pas et poursuit sa croissance exponentielle puisque, à ce jour, plus de 5,5 millions de personnes ont installé l'application sur leur smartphone ! « *Un succès que n'attendaient pas ses créateurs, qui misaient sur 20 000 utilisateurs actifs après la première année de lancement. Ce buzz est très révélateur de l'état d'esprit de ces millions de Français qui, malgré la mort annoncée de l'hypermarché, font leur plein chaque semaine dans les grandes enseignes. Échaudés par les fraudes et scandales alimentaires à répétition (vache folle, lasagnes à la viande de cheval, œufs au Fipronil, scandale Lactalis plus récemment), les consommateurs inquiets s'en remettent à leurs smartphones pour se rassurer. Quand ce n'est pas pour s'assurer qu'on ne les empoisonne pas !* » ⁽²⁾.

Reposant sur les éléments figurant dans la base de données ouverte et collaborative *Open Food Facts*, l'application permet, en magasin, de scanner un produit pour connaître immédiatement sa qualité et se voir proposer des alternatives, entre une et dix, s'il s'avère mauvais, la notation étant construite à 60 % sur la qualité nutritionnelle du produit, calculée via le Nutri-Score, et à 40 %

(1) Audition du 17 mai 2018

(2) Olivia Détryat, « "Food bashing", quand le doute plane sur nos assiettes », *Le Figaro*, 6 septembre 2018

déterminée par l'analyse de la présence d'additifs dans le produit et la dimension biologique.

Depuis le lancement de l'application, des extensions sont en préparation dans le domaine des cosmétiques et des produits d'hygiène, pour lesquels de très fortes préoccupations existent également chez les consommateurs, notamment quant à la présence de perturbateurs endocriniens.

On observera que certains se montrent réservés dans la mesure où les appréciations que l'application propose reposent sur des bases hétérogènes et que la pondération entre critères nutritionnels, additifs et bio, n'a rien de scientifique. Ainsi, selon **M. Olivier Andrault, chargé de mission « alimentation et nutrition » de l'Union fédérale des consommateurs, UFC-Que Choisir**⁽¹⁾, indépendamment du fait que *Yuka* concurrence l'indicateur Nutri-score, la pondération peut avoir pour conséquence « *qu'un aliment très sucré et très gras mais bio pourrait être mieux noté qu'un aliment un peu moins sucré qui ne l'est pas.* »

B. LA RECHERCHE CONFIRME LES PRÉOCCUPATIONS DES CONSOMMATEURS

Scandales, manque de transparence et perte de sens ont leur part dans le regard critique et l'inquiétude qui monte chez les consommateurs vis-à-vis de l'alimentation industrielle. L'éclairage scientifique quant aux caractéristiques nutritionnelles et à la composition des aliments industriels confirme de manière sans cesse plus précise que ces préoccupations sont des plus fondées.

À cet égard, comme le résumait en quelques phrases le professeur Serge Hercberg, plusieurs dimensions sont à prendre en considération : « *La première est, bien évidemment, la qualité nutritionnelle, c'est-à-dire la composition nutritionnelle comme la teneur en gras, en sucre, en sel, en calories, en fibres, en vitamines et minéraux. Mais il ne faut pas oublier la deuxième dimension, tenant à la présence d'additifs, que ce soient des colorants, des conservateurs, des antioxydants, des agents de texture, des exhausteurs de goût, édulcorants ou autres. Il convient également de prendre en compte les composés néoformés qui apparaissent lors de la transformation des aliments, comme l'acrylamide ou les nitrosamines. Quant aux pesticides, insecticides, raticides, fongicides et herbicides, s'ils ne sont pas intrinsèquement des aliments, ils peuvent, dans la chaîne alimentaire, venir les imprégner et avoir un impact sur la santé. Nous pourrions également ajouter tout ce qui concerne les emballages et la capacité de diffusion à partir des emballages sur les aliments eux-mêmes et, donc, sur la santé.* »⁽²⁾.

(1) Intervention lors de la table ronde organisée par la commission d'enquête le 11 juillet 2018

(2) Audition du 17 mai 2018.

1. Du naturel à l'ultra-transformé, une classification de l'alimentation

a. Typologie des aliments

Les nutritionnistes classent aujourd'hui l'alimentation en différentes catégories, de la plus brute à la plus transformée ou ultra-transformée. **La classification internationale NOVA, proposée à la fin des années 1980 par Carlos Monteiro**, professeur de nutrition et de santé publique à l'université de Sao Paulo et directeur du Centre universitaire d'études épidémiologiques en santé et nutrition, distingue quatre degrés de transformation des aliments :

- **Les aliments pas ou peu transformés**, produits bruts pour l'essentiel, catégorie dans laquelle figurent les parties comestibles des végétaux (graines, fruits, feuilles, tiges, racines) ou des animaux (muscles, abats, œufs, lait), les champignons, les algues, et l'eau. Ce sont des aliments naturels soumis à un ou des traitements, essentiellement physiques, qui n'en modifient pas substantiellement les propriétés nutritionnelles ni le mode de consommation, indique Anthony Fardet.

Groupe 1 : Les aliments bruts ou peu transformés	
Traitements technologiques	Aliments représentatifs
<ul style="list-style-type: none"> • Nettoyage et élimination des fractions non comestibles • Lavage • Filtrage • Vannage • Tamisage • Dépeçage, découpage et désossage • Mise en portions • Mise en filet • Mise en bouteille, récipient ou container • Râpage • Pelage • Décorticage • Broyage • Floconnage des grains • Séchage • Réfrigération • Refroidissement • Congélation • Pasteurisation • Stérilisation • Cuisson à l'eau bouillante • Réduction de matières grasses et écrémage • Emballage simple, sous vide ou en présence de gaz • Pressage • Maltage (addition d'eau) et fermentation (addition de micro-organismes vivants) sans production d'alcool 	<ul style="list-style-type: none"> • Viandes rouges, volailles, poissons et fruits de mer, entiers ou sous forme de steak, filets et autres morceaux ; frais, séchés, refroidis ou congelés • Œufs • Laits entier, demi-écrémé et écrémé frais, pasteurisé ou en poudre • Laits fermentés comme le yaourt nature sans sucre ou édulcorant ajouté • Céréales entières (e.g. grain de blé cuit, grain de maïs doux sur épi ou non, riz brun) ou polies incluant tous les types de riz (riz blanc, précuit) • Graines de légumineuses (lentilles, haricots et pois de tous types) • Pâtes alimentaires, couscous et polenta faits de farine, flocons ou gruaux et d'eau • Farines, flocons ou gruaux de maïs, blé, avoine ou manioc • Fruits frais, refroidis, congelés, comprimés, emballés sous vide ou séchés • Jus de fruits ou légumes frais ou pasteurisés non reconstitués et sans sucres, édulcorants ou arômes ajoutés • Légumes feuille ou racine frais, congelés, comprimés, emballés sous vide ou séchés • Racines et tubercules amylicés entiers, pelés ou emballés (e.g. pomme de terre et manioc) • Champignons frais ou secs • Fruits à coque et autres graines oléagineuses sans sucre ou sel ajouté • Épices (e.g. poivre, clous de girofle, cannelle...) • Herbes fraîches ou séchées (e.g. thym, menthe...) • Infusions à partir d'herbes • Thé • Café • Eau du robinet, de source, filtrée ou minérale

Source : « Halte aux aliments ultra-transformés, Mangeons vrai ! » d'Anthony Fardet, Thierry Souccar éditions, pages 88 et 89. ⁽¹⁾

(1) Ce tableau et les trois suivants sont tirés de l'ouvrage d'Anthony Fardet, « Halte aux aliments ultra-transformés, Mangeons vrai ! », Thierry Souccar Éditions, pages 88 et 89.

• **Les ingrédients** utilisés pour faire la cuisine, tels l'huile, le sucre et autres, substances extraites du groupe 1 par des transformations physiques et chimiques, (pressage, raffinage, meunerie, broyage ou séchage), ou provenant directement de la nature, tel le sel.

Groupe 2 : Les ingrédients culinaires	
Traitements technologiques	Aliments représentatifs
<ul style="list-style-type: none"> • Raffinage • Broyage • Pressage • Moutures • Mise en poudre • Hydrolyse 	<ul style="list-style-type: none"> • Huiles végétales • Graisses animales • Sucres et sirops (e.g. miel, sirop d'érable...) • Amidons • Vinaigres • Sels • Agents stabilisants • Agents purifiants • Autres additifs

• Le troisième groupe est constitué des **aliments transformés**, fabriqués essentiellement à partir d'un aliment brut ou peu transformé du groupe 1 auquel on ajoute sel, sucre ou une autre substance culinaire du groupe 2 comme l'huile ou le vinaigre. La plupart des aliments transformés sont donc constitués d'un ou deux ingrédients.

Groupe 3 : Les aliments transformés	
Traitements technologiques	Aliments représentatifs
<ul style="list-style-type: none"> • Cuissons (autres qu'à l'eau bouillante) • Séchage • Fumage • Fermentations (alcooliques, pains et fromages) • Mise en conserve, en bouteille ou en bocal avec de l'huile, du sucre, du sirop ou du sel • Autres méthodes de conservation comme le salage, le marinage, le fumage ou l'épîçage 	<ul style="list-style-type: none"> • Légumes et légumineuses mis en conserve ou bouteille et préservés dans une saumure • Fruits pelés ou tranchés préservés dans du sirop • Viandes et poissons transformés mais non reconstitués tels que le jambon artisanal, le bacon et le poisson fumé • Poissons entiers ou en morceaux conservés dans de l'huile • Fromages • Pains • Graines (dont fruits à coque) salées • Frites

- **Les aliments ultra-transformés**, regroupant produits alimentaires fabriqués industriellement.

Groupe 4 : Les aliments ultra transformés	
Traitements technologiques	Aliments représentatifs
<ul style="list-style-type: none"> • Recombinaison, reconstitution et formulation à partir d'ingrédients, notamment ceux du groupe 2 (huiles et matières grasses, amidons et sucres) 	<ul style="list-style-type: none"> • Margarines et pâtes à tartiner • Saucisses et charcuteries • Hamburgers et hot-dogs • Extraits de poulet et autres viandes (morceaux utilisés pour les nuggets par exemple)

Comme le précise Anthony Fardet, cette dernière catégorie, regroupe « *des formulations industrielles réalisées typiquement à partir de cinq ingrédients ou plus, voire beaucoup plus. Ces ingrédients sont souvent ceux utilisés dans les aliments transformés tels que le sucre, le sel, les huiles, les autres matières grasses, des antioxydants, des stabilisants et des conservateurs. Mais il y en a des spécifiques.*

Les ingrédients que l'on ne trouve que dans les aliments ultra-transformés incluent des substances non communément utilisées en cuisine à la maison comme la caséine, le lactose, le lactosérum, le gluten ; certaines de ces substances sont dérivées d'ingrédients culinaires ou de constituants alimentaires auxquels on a fait subir une transformation supplémentaire tels les huiles hydrogénées ou inter-estérifiées, les protéines hydrolysées, les isolats de protéines de soja, les maltodextrines, le sucre inverti (mélange équimolaire de glucose et de fructose obtenu par hydrolyse du saccharose), les sirops de maïs à teneur élevée en fructose ; des additifs dont le but est d'imiter les qualités sensorielles des aliments du groupe 1 et des préparations culinaires réalisées à partir des aliments du groupe 1 ou de masquer les qualités sensorielles indésirables des produits finaux : les colorants, les stabilisants de couleur, les arômes, les exhausteurs de flaveur, les édulcorants et les aides technologiques telles que les épaississants, les agents de charge, les antimoussants, les agents antiagglomérants, les agents de glaçage, les émulsifiants, les séquestrants et les agents humectants. »⁽¹⁾. S'y ajoutent des procédés de transformation que rappelait **Mme la docteure Mathilde Touvier**, chercheuse à l'Inserm, directrice de l'EREN (U1153 Inserm – Équipe de recherche en épidémiologie nutritionnelle) et co-investigatrice de la cohorte NutriNet-Sant⁽²⁾, tels que, « *entre autres, le chauffage à haute température, l'extrusion, l'hydrogénation, le prétraitement par friture* », qui sont loin d'être sans incidences.

(1) *Ibid.*, pages 85 et 86

(2) *Audition du 17 mai 2018*

Aliments « ultra-transformés » : de quoi parle-t-on ? Quelques exemples ⁽¹⁾

Les compotes de fruits avec seulement du sucre ajouté sont considérées comme des aliments « transformés », tandis que les desserts aux fruits aromatisés avec du sucre ajouté, mais également des agents texturants et des colorants sont considérés comme des aliments « ultra-transformés ».

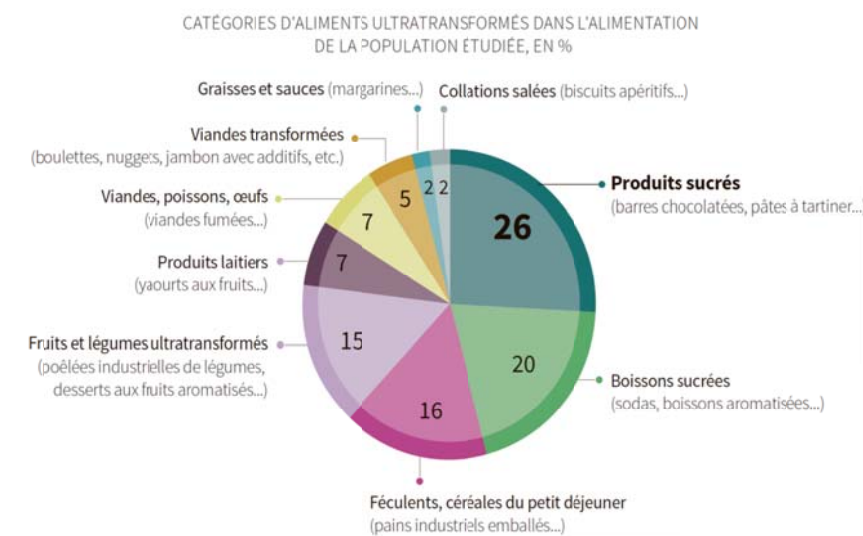
Les viandes rouges ou blanches salées sont considérées comme des aliments « transformés » alors que les viandes fumées et/ou avec des nitrites et des conservateurs ajoutés, comme les saucisses et le jambon, sont classées comme aliments « ultra-transformés ».

De même, les conserves de légumes uniquement salées sont considérées comme des aliments « transformés », alors que les légumes industriels cuits ou frits, marinés dans des sauces et/ou avec des arômes ou texturants ajoutés (comme les poêlées industrielles de légumes) sont considérés comme des aliments « ultra-transformés ».

En d'autres termes, la catégorie des aliments ultra-transformés correspond le plus précisément aux critères de l'alimentation industrielle.

Comme le montre clairement le diagramme ci-dessous tiré de l'étude NutriNet-Santé, **pour près de la moitié**, les produits de l'alimentation ultra-transformée consommés sont des produits sucrés ou des boissons sucrées. Ce premier constat invite directement à se pencher sur le déséquilibre nutritionnel induit par l'alimentation industrielle.

L'ALIMENTATION ULTRA-TRANSFORMÉE, UNE VASTE GAMME DE PRODUITS ⁽²⁾



(1) Communiqué de presse commun Inra, Inserm, Université de Paris 13, « Consommation d'aliments ultra-transformés et risque de cancer », 15 février 2018

(2) Le Monde, « L'alimentation ultra-transformée favorise le cancer », 17 février 2018, page 6 ; (Source : British Medical Journal)

b. L'alimentation ultra-transformée aujourd'hui dominante

C'est aujourd'hui cette alimentation-là qui constitue l'essentiel de la nourriture des Français, dont on a vu plus haut quelle a été l'évolution des pratiques au long des dernières décennies. C'est ce qui ressort de la dernière étude publiée, l'année dernière, par l'Anses, selon laquelle *« sur l'ensemble des groupes d'aliments étudiés, les aliments issus d'une fabrication industrielle représentent plus de deux tiers des aliments consommés par les enfants, tandis que les aliments fait-maison correspondent à environ un cinquième des aliments. »*⁽¹⁾.

Parallèlement, *« dans l'échantillon des adultes, la part des aliments issus d'une fabrication industrielle est plus faible que celle observée dans l'échantillon des enfants, au profit des aliments fait-maison. Sur l'ensemble des groupes d'aliments étudiés, les aliments issus d'une fabrication industrielle représentent la moitié des aliments consommés par les adultes, alors que les aliments faits maison représentent un tiers. »*⁽²⁾.

L'Agence conclut en conséquence que *« le constat d'une alimentation de plus en plus transformée »*⁽³⁾ *se dessine au travers de la part plus élevée des aliments consommés sous une forme préparée plutôt que sous une forme brute par rapport à l'étude INCA2.* »⁽⁴⁾.

La France n'est d'ailleurs pas un cas particulier parmi les pays industrialisés. M. Didier Dupont, directeur de recherche à l'Inra rappelait⁽⁵⁾ par exemple qu'en Nouvelle-Zélande, 83 % des aliments vendus en grande surface appartenaient à la catégorie des produits ultra-transformés, et l'on sait que l'essentiel des achats alimentaires se fait *via* les chaînes de grande distribution.

Cette situation n'est pas sans conséquence en termes de santé publique.

2. Les facteurs qui jouent sur la qualité nutritionnelle de l'alimentation industrielle

Le premier des reproches faits à l'alimentation industrielle est d'être **considérablement déséquilibrée au niveau nutritionnel** et par conséquent, compte tenu de la place qu'elle a prise dans les modes de consommation actuels, de **contribuer à l'émergence de maladies chroniques**.

(1) Anses, « Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 », INCA3, page 251. Par enfants, l'Anses entend ici les jeunes de 0 à 17 ans

(2) *Ibid.*, page 253

(3) L'Anses n'a pas encore adopté la notion d'ultra-transformation. Elle classe dans la catégorie aliments transformés les viennoiseries, pâtisseries et biscuits sucrés, les entremets et crèmes dessert, les glaces, sorbets et desserts glacés, les compotes et fruits au sirop, les jus de fruits et de légumes, les soupes et bouillons, les sandwiches, pizzas et pâtisseries salées ainsi que les plats composés à base d'œufs, de viandes, de poissons, de légumes ou de féculents (céréales, légumineuses ou pommes de terre). Ils peuvent avoir diverses origines de production (fait-maison, industriel, artisanal ou autres).

(4) *Ibid.*, page 17

(5) Audition du 31 mai 2018

Il y a notamment longtemps que des sujets comme celui du sel, du gras ou de l'excès de sucres, occupent l'actualité et que l'alimentation industrielle est pointée du doigt.

a. Trop de sucre ! Trop de gras ! Trop de sel !

i. La question du sucre dans l'alimentation industrielle

Il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur les effets du sucre sur la santé, qui se retrouve dans toutes les formes de l'alimentation, « naturelle » comme transformée et ultra-transformée. Comme le rappelle un document de l'Anses ⁽¹⁾, *« ce travail confirme que la consommation de sucres au-delà de certaines quantités présente des risques pour la santé par des effets directs sur la prise de poids, l'augmentation de la triglycéridémie (taux de lipides dans le sang) et de l'uricémie (taux d'urée dans le sang), ainsi que par des effets indirects sur le diabète de type 2 et certains cancers, maladies qui constituent actuellement des enjeux de santé publique majeurs. Par ailleurs, il n'existe pas de bénéfice spécifique à la consommation de sucres dès lors que les besoins en glucides sont couverts. »*. Il s'avère aussi que c'est particulièrement sous forme liquide (sodas, nectars, jus de fruits à base de concentrés, jus de fruits frais, smoothies, etc.), et qu'ils contribuent à la prise de poids, le lien entre consommation de sucres et caries dentaires étant par ailleurs démontré. L'étude montre aussi que 20 à 30 % des Français ont des apports en sucres supérieurs à 100 g/j, limite considérée comme maximale. À titre d'exemples, M. Olivier Andrault faisait remarquer ⁽²⁾ que *« la teneur en sucre des céréales pour enfants n'est jamais inférieure à 30 %. Leurs fabricants affirment, et leurs allégations sont validées par l'Europe, qu'elles présentent un intérêt pour la santé parce qu'elles comportent des sels minéraux et des vitamines qui ont été ajoutés aux produits pour améliorer son image marketing. Mais lorsque vous achetez ces céréales à vos enfants, vous devez garder à l'esprit que, compte tenu de leur taux de sucre, elles s'apparentent à des confiseries. Je rappellerai aussi qu'une canette de soda contient deux fois la quantité de sucre qu'un enfant ne devrait pas dépasser dans une journée. »*.

Pour illustrer ce point, il faut en effet insister sur le fait que **les sucres ainsi consommés sont en fait cachés**, comme l'a montré un récent documentaire : L'acteur et réalisateur australien Damon Gameau a pu en effet relater dans *Sugarland* les effets d'un apport de sucre excessif, obtenu par la consommation de nourriture considérée comme saine et équilibrée (yaourts à faible teneur en matière grasse, barres de muesli, céréales « saines », jus de fruits, boissons sportives et smoothies...). Alors même qu'il a évité la « malbouffe », cette expérience l'a néanmoins conduit à développer en un mois une stéatose hépatique, et en deux mois une situation de pré-diabète avec risque cardiovasculaire et 11 cm de tour de

(1) Anses : « Actualisation des repères du PNNS : établissement de recommandations d'apports de sucres », décembre 2016

(2) Audition du 11 juillet 2018

taille supplémentaires...⁽¹⁾. Sans ingérer plus de calories, 2 300 par jour, et sans consommer à l'excès de sodas, de gâteaux ou de sucreries, ce régime alimentaire à base de produits industriels lui a apporté l'équivalent de 40 cuillères à café de sucre par jour.

Par ailleurs, comme on l'a vu précédemment⁽²⁾, les nutritionnistes mettent en avant un élément essentiel qui **tient à la structuration même des aliments transformés et ultra-transformés**. Comme le résume notamment Anthony Fardet, ce sont des aliments « *peu rassasiants – la satiété est essentielle dans la santé - et on les mastique peu - plus on mastique, puis on stimule les hormones de satiété. Quand des aliments très friables, comme les céréales soufflées, ou très liquides, ou encore très visqueux sont consommés, la satiété est moins stimulée, ce qui peut encourager à consommer entre les repas (...)* ». En outre, ajoute-t-il, « *ce sont des sources de sucres rapides pour deux raisons. D'abord, la matrice est déstructurée et c'est la matrice dans sa préservation qui fait que ce sont des sucres lents. Notre organisme est habitué à des sucres lents, pas à des sucres rapides dans des quantités massives. Ensuite, ce sont souvent des aliments enrichis en sucres simples tels que glucose et saccharose, le saccharose étant une molécule de fructose et de glucose. (...) L'OMS recommande de ne pas dépasser idéalement 5 % de sucre de jus de fruit ajouté et de miel, lactose du lait et sucre des fruits mis à part. Or, aujourd'hui, on peut voir allègrement des adolescents en consommer entre 30 % et 40 %. Notre organisme n'est pas programmé pour une telle quantité de sucres rapides, mais pour des sucres lents à libération lente. Ce qui est très intéressant d'ailleurs, c'est que tout est lié : ce sont souvent ces produits peu transformés et ces sucres lents qui sont aussi très rassasiants, comme les céréales complètes ou les légumineuses.* »⁽³⁾.

La problématique de la structure de l'alimentation est soulignée par tous les experts que la commission d'enquête a rencontrés, ainsi les chercheurs de l'Inra, le professeur François Mariotti ou Mme Valérie Jacquier, pour qui « *la généralisation de l'alimentation industrielle a aussi des conséquences. Le fractionnement des aliments et leur recombinaison créent une perte de densité nutritionnelle. Leur incapacité à nourrir et à rassasier au sens propre à chaque repas entraîne clairement le grignotage, les compulsions alimentaires, l'hyperphagie, l'addiction au sucre et aux arômes intenses.* »⁽⁴⁾ Tous sont unanimes à indiquer qu'un aliment ne peut se résumer en une composition de nutriments, mais que sa structure pilote les mécanismes de la digestion.

En outre, souligne le professeur François Mariotti, les boissons sucrées cumulent les inconvénients : l'excès de sucre, le conditionnement en grands contenants, le fait d'être liquides et de favoriser ainsi la surconsommation

(1) Damon Gameau, « *Après 60 jours de l'expérience Sugarland, j'ai frôlé la cirrhose* », <https://www.lanutrition.fr/damon-gameau-apres-60-jours-de-l-experience-sugarland-jai-frole-la-cirrhose>

(2) Voir supra, « *De nouvelles technologies dans l'industrie agroalimentaire contribuent aux changements* »

(3) Audition du 6 juin 2018

(4) Audition du 28 juin 2018

notamment entre les repas, d'autant plus qu'elles sont promotionnées à grands coups de *marketing*. Il n'est pas surprenant qu'elles interviennent dans 20 % de la consommation de produits ultra-transformés ⁽¹⁾.

ii. Un excès de sel généralisé

Même si les relations entre consommation de sel et hypertension sont complexes, on a vu plus haut les incidences considérables qu'aurait une réduction de la consommation de sel. Certaines politiques publiques menées à l'étranger l'ont prouvé, comme en Finlande ou au Royaume-Uni. Ces politiques volontaristes se sont traduites par une baisse importante des maladies cardiovasculaires.

Il s'agit d'un sujet majeur dans les questions touchant à l'alimentation industrielle. En effet, comme le rappelle **M. Pierre Méneton, épidémiologiste à l'Inserm**, le sel a de nombreuses vertus, antiseptiques par exemple, qui expliquent l'utilisation qui en a été faite au long de l'histoire, qui lui ont permis de jouer un grand rôle, notamment dans le stockage des aliments. Cela étant, depuis les années 60 et l'amélioration des chaînes de froid et des conditions de conservation des aliments, la consommation de sel n'a pas diminué, tout au contraire. « *Depuis cette époque, le secteur agroalimentaire continue d'ajouter du sel dans les aliments, malgré les problèmes que cela peut occasionner sur le plan de la santé, pour des raisons multiples*, explique M. Pierre Méneton ⁽²⁾. *Il y a d'abord tout simplement une **question d'habitude**. Lorsque de petites ou moyennes entreprises, et encore plus des artisans, ont une recette qui plaît aux consommateurs, ils ne veulent pas prendre le risque d'en changer. Ils ne le feront pas sans qu'on les pousse à le faire. Il y a ensuite une **utilisation du sel comme exhausteur de goût des autres aliments**. De multiples études ont par exemple montré que le sel rehausse les saveurs sucrées et inhibe les saveurs amères. C'est la raison pour laquelle on trouve du sel dans les produits sucrés. L'adjonction de sel ne constitue pas le seul moyen d'augmenter le poids des aliments contenant de l'eau – on peut également utiliser les nitrates ou les nitrites par exemple – mais cet usage existe bel et bien. Lorsque je travaillais sur ces questions, des représentants du secteur de l'industrie de la charcuterie m'ont expliqué, en off, que cette pratique leur permettait de dégager 15 % de leur chiffre d'affaires. Enfin l'accoutumance aux produits salés constitue tout simplement un **moteur de consommation** : manger salé amène à consommer plus de produits salés, voire plus de boissons.* ».

L'impact considérable du sel sur la santé ⁽³⁾, qui justifie les alertes lancées par l'OMS, relayées par les politiques publiques, **s'avère être dû, en grande partie, au sel rajouté dans les aliments proposés par l'industrie agroalimentaire.**

(1) Voir le diagramme page 92

(2) Audition du 26 juin 2018

(3) Voir supra, « Les maladies chroniques en grande partie liées à l'alimentation »

Comme l'indique en effet l'Anses, « *les apports en sel dus aux produits transformés représentent environ 87 % des apports en sel totaux.* »⁽¹⁾

En outre, alors même que des chartes ont été proposées aux industriels, sur la base des recommandations figurant dans les PNNS, comme on le verra plus tard, les taux de sel n'évoluent que très marginalement. Aujourd'hui, selon les analyses de l'Anses, « *les six groupes d'aliments les plus contributeurs (...) représentent 70 % des apports en sel en moyenne dans l'ensemble de la population et plus de 80 % des apports chez les forts consommateurs de sel selon l'enquête. Il s'agit des : Pain et biscottes, Charcuterie, Soupes, Fromages, Plats composés, Pizzas, quiches et pâtisseries salées ainsi que Viennoiseries, Céréales pour petit-déjeuner.* ». M. Olivier Andrault en donnait quelques exemples⁽²⁾ : « *un bol de céréales apporte ainsi 1 gramme de sel, un bol de soupe 2,5 grammes, et une portion de raviolis au bœuf 3 grammes* », ce qui explique qu'il soit aisé d'atteindre une consommation moyenne de sel en France chez les hommes de l'ordre de 11 grammes par jour.

De sorte que la consommation maximale de sel recommandée par l'OMS depuis 2003, soit 5 g/j, est toujours largement dépassée dans notre pays. Les derniers constats montrent que des variations significatives de la teneur en sel dans les aliments transformés et ultra-transformés ont pu être constatées dans certaines catégories de produits. Il en est aussi de même pour la teneur en acides gras saturés voire en sucre, disait M. Louis-Georges Soler lors des auditions de l'Inra⁽³⁾ et de l'Oqali⁽⁴⁾ auxquels il appartient, mais elles portent essentiellement sur certaines familles de produits qui ne représentent que 20 % environ de l'offre totale. Rapportée à la consommation moyenne, la diminution a été de 1 % en tout sur les dernières années. Trop peu en conséquence pour être significative, malgré les dispositifs qui ont été mis en place.

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.

(1) Anses, « *Avis relatif au suivi des teneurs en sel des principaux vecteurs entre 2003 et 2011 et simulation des impacts sur les apports en sel de la population française* », 15 octobre 2012

(2) Audition du 11 juillet 2018

(3) Audition du 31 mai 2018

(4) Audition du 19 juillet 2018

iii. Bien trop de gras

Au mois de mai dernier, l'OMS a émis une recommandation à l'intention des gouvernements les invitant à mettre en œuvre un certain nombre de mesures visant à « *éliminer rapidement, complètement et durablement de l'alimentation mondiale les acides gras trans produits industriellement* »⁽¹⁾, en examinant notamment les sources alimentaires d'acides gras *trans* et les changements de politiques nécessaires, en promouvant le remplacement des acides gras *trans* produits industriellement par des huiles et des graisses plus saines ou encore en sensibilisant les décideurs politiques, les producteurs, les fournisseurs et le grand public aux conséquences sanitaires qu'ils induisent. Pour l'OMS, l'enjeu est de taille, puisqu'elle estime que, chaque année, les apports en acides gras *trans* entraînent **plus de 500 000 décès par maladies cardiovasculaires**.

Les acides gras *trans* qui sont ainsi visés sont exclusivement ceux qui sont d'origine technologique, synthétisés *via* des procédés industriels comme l'hydrogénation des huiles végétales. Ce type de procédé permet de faire passer des graisses de l'état liquide à l'état solide, ce qui facilite leur utilisation et leur stockage et les rend moins sensibles à l'oxydation, pour reprendre les informations fournies par le site de l'Anses. Ces acides gras *trans* peuvent également se former lors du chauffage et de la cuisson des huiles végétales à haute température que ce soit au cours de procédés industriels de transformation mais aussi lors de l'utilisation domestique de ces huiles, aspect que lequel on reviendra plus loin.

Selon l'Anses, ils sont utilisés par l'industrie agroalimentaire pour laquelle ils n'ont au demeurant qu'« *un intérêt techno-fonctionnel* » comme stabilisateurs et conservateurs. « *Ils rendent les aliments plus fermes et plus stables, donc moins propices au rancissement. On les trouve, ainsi, dans de nombreux produits alimentaires transformés comme les viennoiseries, les pizzas, les quiches... Les produits de panification industrielle, viennoiseries et biscuits sont ainsi placés en seconde position parmi les aliments contributeurs aux apports en acides gras trans. Parmi les autres produits contributeurs, on peut citer les margarines de consommation courante, les barres chocolatées et certains plats cuisinés.* »⁽²⁾.

Ces données sont d'autant plus intéressantes que, comme le précise aussi l'Anses, « *les études épidémiologiques ont montré qu'une consommation excessive d'acides gras trans (apports supérieurs à 2 % de l'apport énergétique total) est associée à une augmentation du risque cardiovasculaire* », étant précisé en parallèle qu'« *aucune augmentation du risque cardiovasculaire n'a été mise en évidence avec la consommation d'acides gras trans d'origine naturelle.* » **C'est donc bien l'alimentation industrielle qui est seule concernée par cette problématique**, comme l'Anses l'avait déjà souligné quelques années plus tôt⁽³⁾.

(1) <http://www.who.int/fr/news-room/detail/14-05-2018-who-plan-to-eliminate-industrially-produced-trans-fat-acids-from-global-food-supply>

(2) <https://www.anses.fr/fr/content/les-acides-gras-trans>

(3) Anses, « *Actualisation des apports nutritionnels conseillés pour les acides gras* », rapport d'expertise collective, novembre 2011

Comme le disait le professeur Gérard Lasfargues, **les évolutions dans les pratiques de l'industrie agroalimentaire ne sont pas à la hauteur des enjeux.** En effet, si « nous constatons une forte baisse des acides gras saturés dans les chips, par exemple, une très légère baisse globale du sel et une augmentation des fibres. Nous constatons aussi une augmentation des teneurs en graisse dans les aliments pour douze secteurs qui ont fait l'objet d'une étude d'évolution de la qualité nutritionnelle globale. **Au vu de ces éléments, nous disons que les acteurs de l'industrie agroalimentaire doivent prendre leurs responsabilités et des dispositions pour améliorer la qualité nutritionnelle de leurs produits afin de réduire les impacts sanitaires qui peuvent découler de la consommation d'aliments transformés.** ».

iv. Et peut-être quelques calories en trop dans les burgers

Le déséquilibre de l'alimentation industrielle trouve à s'illustrer dans d'autres exemples, proposés par la restauration rapide.

Que penser, par exemple d'une offre de produit en *fast-food* proposant des plats atteignant, voire dépassant largement les 1 000 calories ?

Ainsi, la chaîne McDonald's propose-t-elle un burger, le « *Double Blue cheese & bacon* », à 936 calories, pour 54 g de matière grasse dont 24 d'acides gras saturés et 3,2 g de sel⁽¹⁾. L'information nutritionnelle du site précise que, pour les matières grasses, ces quantités représentent 77 % des apports de référence quotidiens (AR) pour un adulte et **120 % des AR en acides gras saturés**. Elles représentent également 120 % des AR en protéines et 53 % des apports en sel. Plus loin de nous, le site de la franchise canadienne de Burger King donne des informations édifiantes : ainsi, le « *King Bacon^{mc} rondelles d'oignon* » affiche 1 220 calories !... 30 g de gras saturés, 3,5 g de gras trans, 14 g de sucre, 80 g de lipides, 66 g de glucides et 61 g de protéines. Le « *Whopper triple* », plus raisonnable, propose 1 060 calories, 25 g de gras saturés, 5 g de gras trans, 62 g de protéines, 49 g de glucides, 14 g de sucres et 69 g de lipides, plusieurs burgers de la gamme dépassant par ailleurs les 800 calories⁽²⁾. Bref, près de quinze ans après sa sortie, le documentaire de **Morgan Spurlock**, *Super Size me*, reste semble-t-il toujours d'actualité⁽³⁾. **M. Olivier Bertrand, fondateur du groupe de restauration éponyme** et propriétaire de la *master-franchise* de Burger King pour la France, indiquait⁽⁴⁾ précisément que l'enseigne s'attachait à progresser dans son offre et que son autonomie lui permettait de retirer progressivement de tels produits et, accessoirement, de recentrer ses approvisionnements sur le territoire national, ce dont on ne peut que se réjouir : lorsque le groupe Bertrand a repris la franchise « *seuls 7 % des approvisionnements provenaient alors de France, tout le*

(1) <https://www.mcdonalds.fr/produits/burgers/blue-cheese-bacon-2>

(2) <https://burgerking.ca/fr/menu-item/king-bacon-rondelles-d%E2%80%99oignon>

(3) En 2004, Morgan Spurlock, documentariste américain, avait fait l'expérience, sous surveillance médicale, de ne manger que des produits McDonald's pendant un mois, au terme duquel il avait notamment pris 11 kg, développé des symptômes de l'infarctus, endommagé son foie et augmenté son taux de cholestérol.

(4) Audition du 5 septembre 2018

reste provenant de l'international. Aujourd'hui, il y a une montée en puissance de l'enseigne en France – 250 restaurants – et 43 % de nos approvisionnements proviennent de France. ».

b. Des ingrédients bas de gamme pour rester dans la course au moindre coût

L'exemple du scandale du minerai de viande de cheval utilisé pour produire des lasagnes « pur bœuf » est bien sûr révélateur de pratiques scandaleuses de certains intermédiaires douteux sévissant dans la filière agroalimentaire. D'une manière plus générale, il l'est aussi des pratiques des industriels en recherche systématique des ingrédients les moins onéreux pour réduire au maximum leurs coûts de production. Il ne s'agit pas ici de stigmatiser une seule branche de la filière : on a vu plus haut le rôle que joue aussi la grande distribution dans ce mécanisme, qu'entre autres Mme Florence Pradier, directrice générale de la fédération professionnelle Alliance 7, qui regroupe les fabricants des produits de l'épicerie et de la nutrition spécialisée, soulignait aussi ⁽¹⁾.

Le minerai de viande mérite qu'on s'y arrête quelques instants tant il a été emblématique. Comme l'ont signalé plusieurs articles de presse à l'époque du scandale ⁽²⁾, il s'agissait d'un produit fabriqué à partir de tissus récupérés lors de la découpe en abattoirs. *« Si le minerai est normalement constitué de ce que les bouchers appellent les “bas morceaux”, le scandale de la viande de cheval a révélé que sa composition pouvait s'avérer être différente. Il est possible d'y retrouver des éléments comme des tendons ou des os. Au final, toutes les parties restantes après la découpe peuvent en faire partie. “Une chose est sûre, ce n'est pas que de la viande”, affirme Christian Le Lann, maître-boucher et président de la Confédération française de la boucherie. “Quand le minerai est haché il devient un magma prêt à entrer dans les plats préparés. On ne peut plus savoir ce que c'est qu'avec des tests poussés. La mixture peut également contenir de l'âne et du mulet, personne ne s'en rendra compte”, expliquait récemment Constantin Sollogoub, ancien inspecteur des abattoirs à la retraite. “Il y a 40 ans, cette matière allait à l'équarrissage pour être brûlée. Avec les progrès de la chimie additionnelle, c'est devenu possible d'en faire quelque chose. Ces morceaux sont donc ramassés, mis en bloc et congelés et ils se baladent à droite et à gauche”, explique-t-il. »* ⁽³⁾.

Même si la réglementation a évolué depuis lors ⁽⁴⁾, cette affaire illustre le fait que **la piètre qualité des ingrédients entrant dans l'alimentation**

(1) Audition du 7 juin 2018

(2) Voir notamment *Le Figaro*, <http://www.lefigaro.fr/societes/2013/02/15/20005-20130215ARTFIG00523-le-minerai-de-viande-au-c339ur-de-la-polemique.php> ; *L'Obs* : <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-explicateur/20130214.RUE3265/minerai-de-viande-avant-on-n-osait-pas-en-faire-de-la-bouffe-pour-chat.html>

(3) Hayat Gazzane, « Le minerai de viande au cœur de la polémique », *Le Figaro*, 15 février 2013

(4) La spécification technique n° B1-12-03 du 28 janvier 2003 qui réglementait le minerai a été remplacée par la spécification technique applicable aux viandes hachées et aux préparations produites à base de viandes hachées d'animaux de boucherie en mars 2015.

industrielle est étroitement liée au modèle économique de l'ensemble de la filière. Comme le soulignait une enquête du journal *Le Monde* « *S'il est trop tôt pour établir responsabilités et culpabilités, ce scandale a levé le voile sur un circuit de la viande complexe, voire opaque, qui tient du commerce de pièces détachées, les abattoirs ne vendant plus des carcasses mais "désassemblant" les animaux pour en valoriser au mieux chaque partie. C'est dans cette logique qu'ils fabriquent le fameux "minerai" – une masse agglomérée de 10 à 25 kg de chutes de découpe et de tissus gras – devenu matière première pour les plats cuisinés des industriels. Industriels qui, sous la pression de la distribution, ont une obsession : réduire les coûts. Quitte à multiplier les sous-traitances pour assembler les produits et à recourir aux services de traders chargés de négocier les "pièces" au meilleur prix. Au risque du dérapage (...) Les vrais profits ne se font pas avec la viande de qualité. "Pour les traders, assure Rudolph Van de Riet, le commerce des steaks premier choix est presque un service rendu à la communauté, car sur ces produits chers, leur marge est très faible. Ils gagnent leur argent sur les bas morceaux et les sous-produits, y compris les os, le gras... Cette marchandise est très rentable, car les usages et les clients sont très divers – même l'industrie pharmaceutique." » ⁽¹⁾.*

Il suffit de regarder de près quelques compositions de plats cuisinés pour se convaincre de cette réalité que l'utilisation des additifs, que l'on présentera un peu plus loin, confirme aussi.

Ainsi, une enquête réalisée par l'association de consommateurs CLCV en 2016 sur sept catégories de produits industriels à base de poissons ⁽²⁾ – rillettes, surimi, soupes, parmentiers et brandades, plats cuisinés, hachés et panés – montre-t-elle des quantités de poissons « *globalement faibles et très variables selon les produits* », parfois moins de 15 % de l'ensemble du produit, certaines marques n'indiquant même pas le pourcentage de poisson utilisé ; un grand flou quant à la nature exacte des matières premières utilisées, des mentions telles que « poisson » ou « préparation à base de poisson », – en d'autres termes, contenant donc de l'eau, des additifs, des matières grasses, etc. –, n'étant pas rares, sans que l'on sache quel poisson est utilisé, ni sous quelle forme. Si l'enquête constate dans l'ensemble une amélioration de l'étiquetage par rapport à une précédente étude, de fortes insuffisances subsistent, notamment quant à la qualité nutritionnelle, les produits analysés étant globalement salés et ceux destinés aux enfants se révélant en outre moins riches en protéines tout en étant plus chargés en matières grasses saturées et en sucre. Une autre étude montre par exemple que des lasagnes à la bolognaise peuvent être composées à plus de 80 % de sauces, pour à peine 15 % de viande... La fabrication des nuggets de poulet est sans doute de celle qui a le plus attiré l'attention des consommateurs, certaines vidéos édifiantes étant disponibles sur Internet. Une petite étude sur ce produit qualifié d'aliment de base aux États-Unis, publiée dans *The American Journal of Medicine* en novembre

(1) *Le Monde*, « Bas morceaux et beaux profits », enquête de Yves Eudes et Laurence Girard, 13 mars 2013

(2) <http://www.clcv.org/images/CLCV/fichiers/enquete-poissons-2016/DP-Enquete%20CLCV%20-%20produits%20a%20base%20de%20poisson-r.pdf>

2013,⁽¹⁾ et qui concernait les nuggets servis par deux chaînes de restauration rapide, concluait à un maximum de 50 % pour l'un et de 40 % pour l'autre de muscle, le reste étant composé de nerfs, veines, peau, tendons, et surtout de gras : 56 % et 58 % du total. Selon une enquête sur le sujet publiée en janvier 2016 sur le site du quotidien écologiste *Reporterre*, « *les nuggets, c'est le moyen de faire passer de la viande qui ne serait pas commercialisée autrement.* »⁽²⁾. On retrouve la problématique du minerai de viande, que confirme la lecture de mentions sur les emballages de nuggets telles que « *préparation à base de viande de filets et de viande de poulet traités en salaison reconstitués* ».

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).

c. Des procédés industriels qui ne sont pas sans conséquence

i. L'apparition de composés néoformés

Comme on a eu l'occasion de l'évoquer plus haut, les procédés de transformation industriels de l'alimentation peuvent avoir des effets indésirables, tels que la formation d'acides gras *trans* lors du chauffage et de la cuisson des huiles végétales à haute température⁽³⁾. Une note de l'Anses⁽⁴⁾ précise que « *au cours du processus de transformation technologique et/ou de préparations culinaires industrielles ou ménagères des denrées alimentaires, des réactions chimiques peuvent se produire et provoquer la formation de composés dont certains peuvent être indésirables. Ces substances sont qualifiées de composés néoformés ; elles peuvent se former au cours de traitements thermiques, au cours des procédés de fermentation ou au cours de différentes étapes de conservation.* ».

Les experts de l'INRA indiquaient par exemple à la commission⁽⁵⁾ qu'un lien avait été très nettement établi entre les **traitements thermiques** et la **dénaturation des protéines**, entraînant des effets sur le processus de digestion. Il en est de même de l'**homogénéisation**, qui assure la stabilité du produit, et n'est pas non plus sans conséquence sur la digestion des lipides. Ces effets, induits notamment par les **cuissons à haute température**, se traduisent par la formation

(1) *The American Journal of Medicine*, « *The autopsy of chicken Nuggets reads "Chicken little"* » [https://www.amjmed.com/article/S0002-9343\(13\)00396-3/pdf](https://www.amjmed.com/article/S0002-9343(13)00396-3/pdf)

(2) <https://reporterre.net/Vous-mangez-des-nuggets-Vraiment-Voici-ce-qu'ils-contiennent>

(3) *La formation de substances chimiques nouvelles lors de la cuisson n'est pas exclusive du processus de transformation industrielle de l'aliment, mais peut aussi intervenir lors de préparations culinaires domestiques.*

(4) ANSES, Fiche outil : « *Dangers chimiques liés à la présence de substances néoformées dans les aliments au cours des procédés de fabrication, de transformation et de préparation des aliments* », novembre 2015

(5) *Audition du 31 mai 2018*

de composés d'une certaine toxicité, tel des amines hétérocycliques, cependant que l'ajout de nitrites provoque l'apparition de composés N-nitrosés, considérés comme mutagènes, comme l'expliquait **M. Fabrice Pierre**. Le tableau ci-après présente quelques-unes des substances néoformées produites lors de procédés de fabrication et les aliments concernés.

EXEMPLES DE SUBSTANCES NÉOFORMÉES, PROCÉDÉS ET ALIMENTS ASSOCIÉS

Substances néoformées	Processus impliqués	Matrices alimentaires concernées et aliments contaminés
Acroléine	Traitement thermique à haute température	Matières grasses
Acrylamide (AA)	Traitement thermique à haute température (cuisson, rôtissage, friture)	Végétaux riches en glucides comme les pommes de terre. Café, pain, biscuits, pâtisserie.
	Traitement de conservation post-cuisson: Infra Rouge, lumière pulsée, etc.	Végétaux riches en glucides comme les pommes de terre. Café, pain, biscuits, pâtisserie.
Amines aromatiques hétérocycliques (AAH)	Traitement thermique à haute température	Poissons, produits carnés et dérivés (jus, graisse, issus de la viande). Utilisation de barbecues
Carbamate d'éthyle (CE)	Fermentations	Pain, sauce soja, yaourts et autres produits laitiers fermentés, boissons alcoolisées fermentées (bière, vin, alcools forts)
Chloropropanols (3-MCPD)	Traitement thermique à haute température associé à l'utilisation de dérivés chlorés (sel, eau chlorée, acide chlorhydrique, etc.)	Hydrolysat de protéines: produits riches en acid-HVPS tel que le ketjap et autres sauces soja;
	Torréfaction	Céréales, malt et produits dérivés
	Cuisson au grill et toastage	Pain et fromage
Furane	Cuisson et chauffage à haute température (torréfaction, etc.)	Présent dans un large éventail de denrées alimentaires: café, pain, bière, plats préparés, sauces, soupes et en particulier les aliments: emballés dans des conserves ou des bocaux
Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)	Traitements thermiques (cuisson au four ou sur grill, rôtissage, friture)	Matières grasses (huiles, margarine, etc.), céréales et produits à base de céréale (pain, etc.), crustacés et mollusques, poissons et produits carnés fumés, grillés ou rôtis
	Fumage	Poissons et produits carnés
Nitrosamine et composés N-nitrosés	Séchage	Malt, produits laitiers séchés, herbes aromatiques
	Utilisation de nitrate et/ou nitrite	Produits carnés en particulier le bacon, fromages
	Saumurage et salage	Poissons, charcuteries
	Culture ou conservation en condition humide	En particulier les légumes
Triglycérides oxydés (TGO) et composés polaires	Traitement thermique à haute température telle la friture	Huiles de friture et aliments frits
Chloramines, Chlorométhane (AOX)	Utilisation des biocides oxydants halogénés	Végétaux...

Ce tableau ne prétend pas à l'exhaustivité. Il est donné à titre indicatif et, en aucun cas, n'a de portée réglementaire: chaque entreprise se doit de l'utiliser et de l'adapter en fonction de ses spécificités

Source : Anses, Fiche outil : « Dangers chimiques liés à la présence de substances néoformées dans les aliments au cours des procédés de fabrication, de transformation et de préparation des aliments », novembre 2015

Parmi les composés néoformés qui apparaissent en cours de processus de fabrication, figurent aussi **les acrylamides, le furane** ainsi que les **hydrocarbures aromatiques polycycliques, HAP**, que l'on retrouve notamment dans les produits de l'alimentation infantile destinée aux enfants de 0 à 3 ans, comme les études de l'Anses ne cessent de le répéter, édition après édition, sans grand écho, comme on le verra plus loin.

Ces composés sont loin d'être inoffensifs. Ainsi, **l'acrylamide**, analysée et **détectée dans 87 % des échantillons** de cette étude, le risque lié à l'exposition alimentaire est évalué au regard de ses **effets neurotoxiques et cancérigènes génotoxiques**. En l'espèce, pour l'agence, **l'exposition alimentaire à l'acrylamide est jugée préoccupante** la consommation de biscuits et de pommes de terre expliquant en grande partie les niveaux d'exposition élevés des enfants de plus de un an. Chez les moins d'un an, les principaux contributeurs au risque sont

les pots à base de légumes avec ou sans viande. S'agissant du **furane**, aux **effets cancérigènes** et peut-être **génotoxiques**, **détecté dans 83 % des échantillons** analysés, **la situation est également jugée préoccupante**, notamment en ce qui concerne la consommation des enfants de 5-6 et de 7-12 mois, qui « *sont supérieures à celles du reste de la population infantile. Cette différence pourrait être expliquée par la consommation importante de pots légumes et pots légumes viande ou légumes poisson, groupes d'aliments présentant des concentrations plus fortes en furane.* » Il n'y a que pour les HAP que, « *quelle que soit l'approche retenue (HAP4 ou HAP11), l'exposition alimentaire de la population infantile aux HAP est jugée tolérable vis-à-vis du risque cancérigène.* » ⁽¹⁾.

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.

- ii. L'utilisation problématique de certains produits dans les processus de fabrication

Enfin, l'industrie agroalimentaire peut utiliser dans ses procédés de fabrication des **composés d'huiles minérales** (MOH), compte tenu de leur large spectre d'application. Ils peuvent être employés à divers stades de la production alimentaire de manière intentionnelle, comme additifs et pesticides, ou non intentionnelle, comme lubrifiants ou produits de nettoyage, notamment, comme l'indique un avis de l'Anses sur lequel on reviendra ⁽²⁾. Ils sont ainsi autorisés dans le secteur alimentaire comme agents de démoulage, en boulangerie industrielle, d'enrobage de confiserie et de certains fruits (papaye, mangue, avocats, melon), d'agents anti-poussière lors du stockage de grains de céréales, ou encore comme composants des croûtes de fromages. Ils interviennent comme pesticides pour le traitement de certaines cultures, telles celle des arbres fruitiers ou de la pomme de terre.

On examinera plus en détail les effets potentiels ou avérés des MOH également présents dans les emballages en papiers et cartonnés de manière préoccupante.

(1) Anses, *Étude de l'alimentation totale infantile, tome 1, septembre 2016, synthèse et conclusions, pages 28-30*

(2) Anses, *Avis relatif à la migration des composés d'huiles minérales dans les denrées alimentaires à partir des emballages en papier et cartons recyclés, 8 mars 2017*

3. Les additifs dans l'alimentation industrielle, un problème de fond

a. Typologie des additifs

Selon la définition qu'en donne l'Anses, « *un additif alimentaire est une substance qui n'est pas habituellement consommée comme un aliment ou utilisée comme un ingrédient dans l'alimentation. Ces composés sont ajoutés aux denrées dans un but technologique au stade de la fabrication, de la transformation, de la préparation, du traitement, du conditionnement, du transport ou de l'entreposage des denrées et se retrouvent donc dans la composition du produit fini.* » ⁽¹⁾.

i. Quels additifs ?

L'arrêté du ministre de l'agriculture du 2 octobre 1997 ⁽²⁾ « *relatif aux additifs pouvant être employés dans la fabrication des denrées destinées à l'alimentation humaine* » **ne distingue pas moins de 24 sortes d'additifs différents en précisant leur usage.**

Les 24 types d'additifs selon l'arrêté du 2 octobre 1997

Conservateurs : prolongent la durée de conservation des denrées alimentaires en les protégeant des altérations dues aux micro-organismes.

Anti-oxygènes : prolongent la durée de conservation des denrées alimentaires en les protégeant des altérations provoquées par l'oxydation, (rancissement des matières grasses, modifications de la couleur...).

Supports, y compris les solvants porteurs : dissolvent, diluent, dispersent ou modifient physiquement de toute autre manière un additif ou un arôme sans modifier sa fonction (et sans avoir eux-mêmes de rôle technologique) pour en faciliter l'utilisation.

Acidifiants : augmentent l'acidité et/ou donnent un goût acide à une denrée.

Correcteur d'acidité : modifient ou limitent l'acidité ou l'alcalinité d'une denrée.

Antiagglomérants : limitent l'agglutination des particules dans une denrée alimentaire.

Antimoussants : empêchent ou limitent la formation de mousse.

Agents de charge : accroissent le volume d'une denrée sans augmenter de manière significative sa valeur énergétique.

Émulsifiants : permettent de réaliser ou de maintenir le mélange homogène de deux ou plusieurs phases non miscibles telles que l'huile et l'eau.

Sels de fonte : dispersent les protéines contenues dans le fromage, entraînant ainsi une répartition homogène des matières grasses et des autres composants.

Affermissants : permettent de rendre ou de garder les tissus des fruits et des légumes fermes ou croquants, ou qui, en interaction avec des gélifiants, forment ou raffermissent un gel.

Exhausteurs de goût : renforcent le goût et/ou l'odeur d'une denrée alimentaire.

Agents moussants : permettent de réaliser la dispersion homogène d'une phase gazeuse dans une denrée alimentaire liquide ou solide.

Gélifiants : confèrent de la consistance à une denrée alimentaire par la formation d'un gel.

(1) <https://www.anses.fr/fr/content/le-point-sur-les-additifs-alimentaires>

(2) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000182055&fastPos=1&fastReqId=898178877&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

Agents d'enrobage (y compris les agents de glisse) : appliqués à la surface d'une denrée alimentaire, lui confèrent un aspect brillant ou constituent une couche protectrice.

Humectants : empêchent le dessèchement des denrées en compensant les effets d'une faible humidité atmosphérique ou favorisent la dissolution d'une poudre en milieu aqueux.

Amidons modifiés : substances obtenues au moyen d'un ou plusieurs traitements chimiques d'amidons alimentaires qui peuvent avoir été soumis à un traitement physique ou enzymatique et peuvent être fluidifiés par traitement acide ou alcalin ou blanchis.

Gaz d'emballage : gaz autres que l'air, placés dans un contenant avant, pendant ou après l'introduction d'une denrée alimentaire dans ce contenant.

Propulseurs : gaz autres que l'air qui ont pour effet d'expulser une denrée alimentaire d'un contenant.

Poudre à lever : substances ou combinaisons de substances qui libèrent des gaz et de ce fait accroissent le volume d'une pâte.

Séquestrants : forment des complexes chimiques avec les ions métalliques.

Stabilisants : permettent de maintenir l'état physico-chimique d'une denrée.

Épaississants : augmentent la viscosité d'une denrée, crèmes et sauces notamment.

Agents de traitement de la farine : améliorent la qualité boulangère de la farine ou de la pâte.

En outre, l'arrêté traite d'autres catégories d'additifs : les colorants, qui sont « *des additifs qui ajoutent ou redonnent de la couleur à des denrées alimentaires* » et les édulcorants qui « *sont des additifs alimentaires utilisés pour donner une saveur sucrée aux denrées alimentaires.* ».

ii. Plus de 350 additifs autorisés, mais pour quelle utilité ?

Pour **Mme Mélanie Le Plaine-Mileur, secrétaire générale de l'association professionnelle des ingrédients alimentaires de spécialité (SYNPA)**, les additifs « *sont au service d'une alimentation de qualité et de plaisir. Ils accompagnent l'industrie alimentaire pour relever les défis auxquels elle est confrontée. Ils contribuent à améliorer la qualité nutritionnelle. Ils peuvent permettre d'adapter les recettes, de pallier les carences - en France, nous ne consommons pas assez de vitamine D, de fibres, et d'oméga-3 -, de nourrir les 2 millions de Français dénutris. N'oublions pas qu'en 2050, un Français sur cinq aura plus de soixante-quinze ans. Il faut que leur alimentation soit belle pour leur donner envie de se nourrir et bonne pour couvrir leurs besoins spécifiques. Les ingrédients alimentaires de spécialité sont au cœur des nouveaux défis : faire de la France le leader mondial des ferments ; développer des ingrédients d'origine marine en valorisant notre littoral ; réduire le gaspillage alimentaire.* »⁽¹⁾ De même, **Mme Isabelle Girod-Quilain, déléguée générale du Syndicat national des ingrédients aromatiques alimentaires (SNIAA)**, tenait-elle également un discours des plus positif en s'interrogeant sur l'intérêt de l'emploi des arômes dans l'alimentation : « *Ils vont tout simplement contribuer au bon goût des aliments. Ils contribuent à la saveur de l'alimentation et au plaisir du consommateur, donc à*

(1) Audition du 3 juillet 2018

sa satiété. ». On imagine sans peine que de telles affirmations feront sursauter nombre de nutritionnistes, dans la mesure où, comme on vient de le voir, la question de la qualité nutritionnelle est précisément centrale s'agissant de l'alimentation industrielle.

On pourrait au contraire argumenter sur le fait que nombre d'additifs utilisés par l'industrie agroalimentaire répondent avant tout à ses propres intérêts. Qui pourra nier, en effet, que l'utilisation de plusieurs centaines d'additifs aux multiples finalités lui permet de créer une infinité de textures agréables au palais – mousseuse, croustillante, etc. – aux couleurs très attractives – charcuterie rose, bonbons, etc. – et aux goûts différenciés, qui favorisent l'acte d'achat de masse dans les rayons de la grande distribution ? D'induire des addictions, au sucre en premier lieu ? De rehausser le goût des ingrédients de basse qualité – cf. les « minerais » de viande de l'entreprise Spanghero ou les ingrédients utilisés dans la fabrication des nuggets de poulet – pour minorer les coûts de production en lieu et place de vrais ingrédients ou d'aliments nobles, nécessairement plus onéreux ? De pouvoir décliner aisément et à moindre coût des gammes de produits en nouveaux articles aux saveurs différentes, dans une logique, notamment, de différenciation entre marques ? Votre rapporteure s'inscrit donc en faux contre les affirmations des producteurs d'additifs : **ce n'est pas pour améliorer la qualité nutritionnelle des aliments, pallier les carences, réduire le gaspillage alimentaire, donner de la saveur, que l'industrie agroalimentaire utilise ces multiples additifs dont l'utilité serait considérablement relativisée avec des produits plus équilibrés.**

Quoi qu'on en dise, quel est l'intérêt des agents texturants, des exhausteurs de goût, des colorants, si ce n'est de donner du liant à des ingrédients pour que l'aliment ait une certaine consistance, de créer artificiellement des saveurs ou de rendre la couleur des aliments plus attrayante pour favoriser l'achat ? Si ce n'est, en d'autres termes, de standardiser des produits d'aspects, de textures et de goûts uniformes. C'est précisément ainsi que pour le groupe Danone, **Mme Sarah Bourbié-Vaudaine**⁽¹⁾, responsable « Recherche et Innovation en nutrition » pour les produits laitiers frais, justifiait leur utilisation : par la nécessité de présenter aux consommateurs de produits homogènes. *« Les raisons pour lesquelles nous utilisons des additifs sont les suivantes : nous fabriquons une recette en quantité, et elle doit être toujours la même – le goût ne doit pas changer d'une préparation sur l'autre. Nous mettons donc des **correcteurs d'acidité** qui permettent de rendre le goût homogène, puis nous le renforçons avec des **arômes** pour qu'il reste le même, de la date d'achat à la date de péremption. Les **texturants** introduits dans les préparations de fruits vont permettre de répartir de façon homogène les morceaux de fruits – on efface l'effet d'échelle. Les additifs que nous trouvons dans les yaourts aux fruits sont donc ajoutés à la préparation des fruits et non au lait fermenté. Si des additifs sont ajoutés à la masse fermentée blanche, la partie principale d'un yaourt, il ne s'agit pas d'un yaourt au sens de la définition réglementaire ; il s'agit de spécialité laitière. La réglementation est donc extrêmement claire sur ce qui est ou pas permis. L'entreprise Danone utilise peu*

(1) Audition du 17 juillet 2018

d'additifs. Nous en utilisons pour des raisons technologiques. Nous avons une fonction précise dans nos recettes, mais nous faisons en sorte d'en mettre un minimum pour obtenir cette fonction désirée – je vous ai parlé des correcteurs d'acidité qui permettent d'homogénéiser le goût du fruit, quelles que soient la période de l'année et la récolte. Le principe de l'additif, c'est que nous extrayons l'une des substances d'un aliment pour pouvoir l'utiliser. Nous utilisons comme structurant, par exemple, non pas de la farine, mais l'amidon qu'elle contient. ».

Cela étant, l'étude publiée l'an dernier par l'UFC-Que Choisir⁽¹⁾ est éclairante, qui a relevé par exemple que nombre de « *Recette de Grand-mère* », « *À l'ancienne* » et autres « *Recette artisanale* », se révélaient à l'examen plutôt surprenantes. Ainsi, telle mousse au chocolat composée de 23 ingrédients, ou telle recette de sorbet incluant une vingtaine de composants. Comme le font remarquer les auteurs de l'enquête « *le transfert industriel d'une recette traditionnelle peut parfois impliquer l'utilisation d'ingrédients "technologiques" (texturants, conservateurs...) pour répondre à des contraintes telles qu'empêcher une glace ou une mousse de s'abaisser au cours des multiples étapes entre sa fabrication et sa consommation (emballage, transport, stockage...).* **Mais cela ne justifie nullement la présence de certains ingrédients de remplacement, qui sont davantage liés à la volonté des industriels de faire baisser les coûts de fabrication qu'à des contraintes technologiques.** Par ailleurs, mettre du jus de légumes dans une pâte à tarte ou du lait dans une mousse qui revendique une recette authentique est absurde ! Quand ces ajouts ne vont pas jusqu'à exposer les consommateurs à des allergènes dont la présence est inhabituelle dans la recette traditionnelle d'un aliment. Face à une telle complexité des recettes, nous serions tentés de rappeler aux industriels l'adage "qui peut le plus peut le moins". Car en termes d'ingrédients, cela serait parfois un vrai plus d'en avoir moins. » Dans le même ordre d'idées, on peut citer M. Louis-Georges Soler⁽²⁾, qui indiquait à la commission que des chercheurs de l'Inra ayant travaillé sur les pizzas industrielles, qui font partie des produits ultra-transformés, avaient pu constater « *la très grande variabilité dans le nombre – jusqu'à 30 dans une pizza ! – et le type des additifs* » utilisés, ou encore Mme Valérie Jacquier⁽³⁾, qui citait encore l'exemple d'une île flottante industrielle composée de 17 ingrédients, 11 additifs et aucun œuf, quand une recette « traditionnelle » n'exigerait, comme chacun sait, que du lait, des œufs, du sucre et de la vanille.

Le fait que, dans l'alimentation transformée biologique, ne soient autorisés qu'une cinquantaine d'additifs, toutes catégories confondues, contre près de 350 dans l'alimentation industrielle « conventionnelle », tend à confirmer **l'interrogation légitime sur leur utilité réelle**. Au demeurant, en grande majorité, ce sont des produits d'origine naturelle et **seuls sont autorisés les additifs indispensables à la préparation ou à la conservation** de certains

(1) Marie-Noëlle Delaby, Claire Garnier et Olivier Andrault, « *Le nouvel argument marketing* », Que Choisir, n° 554, janvier 2017, pages 46 et s.

(2) Audition du 31 mai 2018

(3) Audition du 28 juin 2018

aliments transformés, raison pour laquelle certaines catégories d'additifs, telles que les exhausteurs de goût ou les colorants issus de la chimie de synthèse, sont interdites dans le bio.

En outre, on ne peut manquer de souligner que certaines recherches récentes montrent qu'il est parfois tout à fait possible de se passer, et avantageusement qui plus est, d'additifs tels que les texturants, les surfactants ou les antifongiques. Selon les informations données par les scientifiques de l'INRA à la commission, on a ainsi pu démontrer que des assemblages d'ingrédients antifongiques 100 % laitiers obtenus par simple fermentation de matrices laitières par des bactéries ou des champignons, étaient parfois plus efficaces que des antifongiques commerciaux, et sans impact sur les qualités organoleptiques. En d'autres termes, des molécules qui résultent du métabolisme de bactéries présentes dans les produits laitiers ont un effet antifongique supérieur aux éléments ajoutés à cet effet.

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.

b. Même autorisés, les additifs sont loin d'être sans danger

Pour être autorisés et encadrés, comme se plaisent à le souligner les industriels du secteur, les additifs n'en restent pas moins des substances problématiques, dans la mesure où nul ne saurait nier leur potentiel de dangerosité. Toutes les études scientifiques qui ont été menées et le sont encore aujourd'hui le prouvent, sans qu'il paraisse nécessaire de longuement développer cette question.

i. Une vigilance nécessaire

Il suffira de rappeler que les additifs ne sont autorisés que pour un usage précis, dans des conditions particulières et dans le respect de dosages déterminés. La preuve en est que les règlements européens prévoient par exemple des milligrammes par litre ou par kilo à ne pas dépasser, qu'ils fixent des conditions spécifiques d'emploi et que des procédures de réévaluation sont prévues sous l'angle de leur sécurité, sur la base de données toxicologiques permettant de juger des risques possibles. C'est la raison pour laquelle les agences en charge de la question, l'EFSA en premier lieu, évaluent l'innocuité des substances et n'autorisent leur usage dans les limites de doses journalières admissibles que lorsque les conclusions sont satisfaisantes.

En France, l'Anses étudie les risques de contamination des aliments et la question des additifs est précisément centrale dans son travail, qui l'amène à

alerter sur les risques tenant à la présence de telle substance dûment autorisée, par exemple les sulfites, et à proposer le cas échéant des actions correctives, en l'espèce à souligner la nécessité de diminuer les usages, et pour les forts consommateurs, de réduire leur consommation de vin et de boissons alcoolisées⁽¹⁾. L'Inra est sur une démarche comparable et ses travaux alimentent en éléments scientifiques les agences d'évaluation. Cela a par exemple été le cas du dioxyde de titane, pour lequel des effets cancérigènes ont finalement été prouvés, comme a pu l'indiquer M. Fabrice Pierre, qui ont permis à l'Anses et à l'EFSA de se prononcer. En d'autres termes, **même autorisés, nombre d'additifs n'en restent pas moins sujets à controverse et justifient l'attention qui leur est portée.**

En présentant les résultats de l'étude Nutrinet-Santé qu'elle a pilotée avec le professeur Serge Hercberg, la **docteure Mathilde Touvier** évoquera⁽²⁾ par exemple la suspicion sur les additifs présents dans l'alimentation ultra-transformée comme possible facteur de cancer : *« Les additifs alimentaires, les composés néoformés ou les matériaux au contact des aliments pourraient être en cause. À ce jour, (...) nous disposons d'un niveau de preuve faible chez l'homme sur les trois derniers facteurs mentionnés. En revanche, les études mécanistiques chez l'animal ou sur des modèles cellulaires ont suggéré des risques potentiels liés à certains de ces composés. C'est le cas par exemple, dans la catégorie des additifs, du dioxyde de titane sous forme nano-particulaire, l'additif E171, additif utilisé notamment pour le blanchiment des aliments, des nitrites, de l'hydroxyanisole butylé (BHA), du butylhydroxytoluène (BHT), ou encore, pour ce qui des édulcorants, de la carboxyméthylcellulose. Des études mécanistiques assez nombreuses chez l'animal commencent à montrer des risques potentiels. »* Autant d'éléments qui confirment que l'autorisation donnée à un additif ne doit pas inciter à lever toute vigilance. Pour la docteure Mathilde Touvier, même si la plupart d'entre eux ne semblent pas poser de problème, **ce sont néanmoins les additifs alimentaires qui constituent la piste à privilégier pour analyser les liens possibles entre alimentation ultra-transformée et cancer.**

ii. La question insuffisamment explorée des « effets cocktail »

À l'évaluation individuelle de substances par des études de métabolisme, de géno-toxicité, et de cancérogénicité, s'ajoutent aussi la question des « effets cocktail » pour l'étude desquels **il est indispensable que la recherche publique française et européenne dispose de moyens à la hauteur des enjeux.**

C'est une question à laquelle l'Inra attache une importance croissante, l'exposition multiple à de faibles doses d'additifs étant indispensable pour analyser correctement les risques que présente notre alimentation. Il s'agit en

(1) Voir plus bas le détail des Études de l'alimentation totale française

(2) Audition du 17 mai 2018

d'autres termes d'une évaluation *a posteriori*, complémentaire des évaluations *a priori* réalisées avant l'autorisation d'utilisation donnée aux industriels, qui permettront de déterminer les effets cumulés des additifs.

Lorsqu'on sait, comme on l'a vu précédemment, que certains aliments industriels contiennent parfois plusieurs dizaines d'additifs, le champ de la recherche paraît vertigineux, et les résultats tarderont à être connus. **Néanmoins, certaines tendances se dessinent déjà qui peuvent inviter à ce que des décisions soient prises au nom du principe de précaution.** En juin dernier, l'Inra annonçait ainsi avoir mis en évidence, en collaboration avec l'Inserm, des perturbations métaboliques sur des souris exposées à de faibles doses dans leur alimentation de « cocktails » de pesticides, notamment utilisés pour traiter les pommerais françaises ⁽¹⁾.

De même, des chercheurs de l'Institut national de l'alimentation danois ont également mis en évidence des « effets cocktail », même à faible dose. ⁽²⁾

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.

c. L'industrie agroalimentaire aujourd'hui plus réservée sur les additifs

i. Le point de vue des professionnels des additifs

Les professionnels des additifs en premier lieu, représentants du Syndicat national des ingrédients aromatiques alimentaires, SNIAA, de l'Association professionnelle des ingrédients alimentaires de spécialité, SYNPA, et du Syndicat national des fabricants d'avant-produits pour la boulangerie, la pâtisserie et la biscuiterie, SYFAB, se sont attachés devant la commission d'enquête ⁽³⁾ à insister sur le fait que les matières premières utilisées pour la fabrication des additifs étaient principalement végétales ou naturelles et durables, et sur le caractère souvent traditionnel de leur activité présentée comme étant d'abord au service d'une alimentation de qualité, savoureuse et saine, une activité au demeurant très encadrée, depuis plus d'un siècle, pour des raisons de sécurité essentielles.

(1) <http://presse.inra.fr/Communiqués-de-presse/Effet-cocktail-de-pesticides-a-faible-dose-par-l-alimentation>

(2) <http://www.food.dtu.dk/english/news/2015/03/new-knowledge-strengthens-risk-assessment-of-chemical-cocktails-in-food?id=ed25058b-d02c-4cf2-b1ab-20e0d8054290>

(3) Table ronde du 3 juillet 2018

Mme Mélanie Le Plaine-Mileur, secrétaire générale du SYNPA a ainsi insisté sur les règles d'autorisation qui encadrent strictement la mise en circulation des additifs au niveau européen et national et sur les garanties de leurs conditions d'utilisation qui en résultent, mais une utilisation dont la responsabilité relève, *in fine*, des industriels fabriquant les produits, puisque, comme le disait aussi Mme Cécile Pinel, responsable de la communication et des affaires publiques du SNIAA, ce ne sont pas les consommateurs finaux qui se les procurent. Il n'empêche que l'Anses, dans sa dernière étude sur l'alimentation totale (EAT) a indiqué que sur 445 substances analysées, – de toute nature, y compris les additifs, quelle que soit leur origine – 433 justifiaient d'une évaluation des risques toxicologiques et a conclu que dans tous les cas il fallait encourager les efforts qui permettraient de réduire la teneur des contaminants dans les aliments.

- ii. Une bonne nouvelle pour les consommateurs : l'industrie agroalimentaire veut limiter sa consommation d'additifs

À ce discours logiquement centré sur l'utilité, la sécurité et l'innocuité des additifs, les représentants de l'Association nationale des industries alimentaires, ANIA, et de la Fédération professionnelle Alliance 7, qui regroupe des entreprises du secteur de la nutrition spécialisée, ont tout d'abord défendu l'idée d'une utilisation raisonnée des additifs par leurs adhérents ⁽¹⁾.

Engagés vers une alimentation plus saine, plus sûre et plus durable, comme le dira **Mme Catherine Chapalain, directrice générale de l'ANIA**, les entreprises de l'agroalimentaire suivent les attentes des consommateurs et tendent aujourd'hui à limiter l'utilisation des additifs. Le mouvement est général : « *Les industries agroalimentaires réduisent donc, quand elles le peuvent, la présence des additifs dans leurs produits. Elles tendent très clairement à diminuer le nombre des ingrédients et élaborer des produits plus naturels. Cela ne signifie pas que les additifs en question soient dangereux pour la santé ou qu'ils soient mauvais, puisque, je le rappelle, ce sont des substances qui sont évaluées et autorisées. Nous ne sommes pas là pour défendre les additifs en tant que tels, mais pour éclairer nos adhérents sur l'évolution de la science et des **attentes des consommateurs**. Nous nous adaptons à chaque fois qu'une autorité scientifique publie un avis ou que les attentes du consommateur changent.* ». Ce que confirmera Mme Florence Pradier, directrice générale de l'Alliance 7, pour qui « *le **besoin exprimé par le consommateur de davantage de naturalité a une incidence forte sur la façon dont les entreprises produisent**. Nos entreprises sont à l'écoute du consommateur, elles ne négocient pas avec sa santé.* ». **Mme Esinam Esther Kalonji, directrice « alimentation-santé » de l'ANIA**, prolongera ces propos en soulignant que « *l'industrie alimentaire prend réellement en compte les données scientifiques nouvelles qui paraissent et font l'objet de discussions. Nous travaillons en effet à assurer une alimentation qui soit non seulement sûre, mais aussi saine. C'est pourquoi nous nous engageons à optimiser la composition des aliments, c'est-à-dire que nous nous limitons aux*

(1) Table ronde du 7 juin 2018

ingrédients, et parmi eux aux additifs, qui sont strictement nécessaires. [...] Nous sommes tout à fait conscients des liens avec les maladies chroniques. Nous travaillons donc actuellement sur l'offre alimentaire des produits, mais aussi sur la façon de les consommer, c'est-à-dire par exemple sur la taille des portions. Ainsi, nous proposons de moins en moins de formats king size, par exemple pour les chips. ».

À leur manière, les autres industriels auditionnés ont semblé encore plus réservés sur l'utilisation des additifs et ont insisté devant la commission d'enquête sur la nécessité pour l'industrie agroalimentaire d'en réduire l'utilisation. C'est ainsi, par exemple, que l'étude de l'Inra sur les antifongiques mentionnée plus haut ⁽¹⁾ a été réalisée à la demande d'un consortium d'industriels laitiers français des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire qui a souhaité que l'Inra travaille sur la question des additifs texturants, stabilisants, antifongiques, dans les produits laitiers, dans le but d'arriver à les supprimer complètement ⁽²⁾.

Ainsi, pour Sodexo France ⁽³⁾, **Mme Carole Galissant**, directrice du pôle culinaire-éducation-expertise, déclarait que le groupe n'utilisait ni conservateur ni additif dans aucune de ses préparations et qu'il demandait à ses fournisseurs industriels « de réduire au maximum le nombre d'additifs tout en restant dans le cadre de la réglementation. Nous n'avons pas encore interdit d'additifs particuliers. En revanche, nous appliquons ces interdictions dans l'alimentation de certaines familles de consommateurs. Dans les crèches, par exemple, je ne fais quasiment entrer aucun produit industriel à part le lait infantile et des petits pots. Chez les enfants, nous exerçons une veille permanente, à l'aide d'un service dédié, sur tous les risques liés aux additifs. Tous les colorants azoïques ont été interdits du scolaire. (...) Comme nous trouvions souvent du glutamate dans les fonds de sauce, nous avons recréé un fond de sauce au terme de trois années d'études internes en recherche et développement. ». En outre, « quand nos clients, extrêmement exigeants, nous imposent des interdictions concernant certains additifs, nous leur proposons des catalogues spécifiques dont nous retirons la totalité de ces additifs – qui, je le répète, ne sont pas interdits par la réglementation française. **Notre parade aux additifs consiste à revenir à la production, c'est-à-dire à ne plus travailler avec des ultra-transformés.** (...) Étant des restaurateurs, nous produisons nous-mêmes pour éviter les additifs mais aussi maîtriser la quantité de sucre et de matières grasses présente dans nos plats. ».

Cette politique de réduction des additifs est aussi celle qu'indique suivre, depuis maintenant vingt ans, l'entreprise Fleury Michon, dont **Mme Barbara Bidan, directrice « Santé et alimentation durable »**, a présenté la démarche ⁽⁴⁾ : « Nous avons décidé que nos produits ne contiendraient pas plus de trois additifs. Pour y parvenir, il nous a fallu trois ans. Il s'agissait de savoir quels additifs

(1) *Supra*, pages 125.

(2) Audition du 31 mai 2018

(3) Audition du 20 juin 2018

(4) Audition du 21 juin 2018

conserver. Nous nous sommes demandés si nous avons besoin de tous les additifs autorisés sur le marché européen – il y en a un peu plus de 330 – et nous avons pris des décisions liées aux avis scientifiques qui peuvent être émis, qui peuvent être plus récents et parfois contredire les avis européens de l’Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Nous avons aussi travaillé sur la question des allergènes, puisqu’il existe des liens récurrents entre certains additifs et les réactions allergiques. Enfin, nous avons étudié tous les risques toxicologiques et les attentes sociétales fortes. Aujourd’hui, nous sommes passés d’une liste ouverte à une liste fermée. Nous avons élaboré une liste positive de vingt additifs que nos équipes peuvent utiliser. Nous avons privilégié les additifs qui permettent la conservation et la sécurité des produits, et les additifs qui sont des arômes ou des colorants naturels. Pour reprendre l’expression de M. Fardet, il y a des additifs un peu plus cosmétiques qui n’ont pas d’utilité majeure de sécurité alimentaire et que nous voulons supprimer demain, afin d’aller vers des produits les plus naturels possible tout en ayant en tête la sécurité du consommateur. ».

Toutes choses égales par ailleurs, c’est aussi une pratique que mène une entreprise comme Bonduelle, qui a notamment supprimé sept des huit colorants qu’elle utilisait naguère, comme l’a indiqué **M. Thierry Ponthieu, aujourd’hui président de l’ADEPALE** ⁽¹⁾, en précisant : « *De même, pour les additifs autorisés, nous nous sommes appuyés sur la catégorisation des additifs selon leur dangerosité d’après le Guide des additifs alimentaires de Mme Denil et M. Lannoye de 2004, guide de référence dans la distribution dans les années 2010, et sur le Nouveau Guide des additifs 2017 élaboré par la nutritionniste Anne-Laure Denans selon les données EFSA. Sur cette base bibliographique, nous les avons classés en trois familles : rouge, à éviter par précaution, orange, la prudence s’impose, vert, considérés comme inoffensifs. Nous nous sommes donné comme objectif la disparition de tous les rouges.* » **M. Vincent Jacquot** ⁽²⁾, **directeur général de Findus** a indiqué pour sa part que l’entreprise était engagée depuis 2010 dans un processus similaire : « *Nous avons également décidé, en 2010, d’enlever tous les colorants – artificiels ou naturels –, de même que nous avons supprimé les conservateurs, ce qui est rendu possible par le fait que nous utilisons la technique de la surgélation, qui rend inutile ces conservateurs et ces colorants. Dans la mesure où nous disposons d’une technologie nous permettant de produire des denrées dotées de profils organoleptiques et nutritionnels intéressants, nous n’avons aucune raison de faire usage de ces additifs.* ».

iii. La grande distribution n’est pas en reste

Les représentants de la grande distribution ont tenu un discours à peu près unanime devant la commission d’enquête, traduisant une **forme de prise de conscience face à la question des additifs**, exemples à l’appui de leurs discours.

(1) Audition du 28 juin 2018

(2) Audition du 10 juillet 2018

Ainsi, M. Frédéric Gheeraert, directeur de Scamark, appartenant au groupe Leclerc indiquait que l'entreprise travaillait sur le sujet avec une ONG pour aller au-delà de la réglementation : « *Nous avons étudié les législations de Nouvelle-Zélande, d'Australie et du Canada, qui sont plus avancées, et les propositions de différentes ONG. Nous avons ensuite défini une liste de produits à supprimer ; le dioxyde de titane, les acides gras "trans" et les colorants azoïques ont déjà été supprimés.* ». Le groupe Carrefour, selon M. Hervé Gomichon, directeur de la qualité et du développement durable, mène depuis 1985, « *un programme de réduction du nombre des additifs. Aujourd'hui, plus d'une centaine sont exclus de nos produits. S'agissant des nanos, nous avons été interrogés par l'ONG Agir pour l'Environnement, qui souhaitait connaître notre position et nos actions lorsque nous en trouvions dans nos produits. Après six mois de travail avec cette ONG et le Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), nous avons compris que certaines matières premières étaient des nanos sans que personne ne le sache – le dioxyde de titane, le dioxyde de silice... Nous avons entièrement retiré ces additifs depuis l'année dernière.* ». Le groupement « *Les Mousquetaires* » Intermarché est sur la même ligne quant aux produits de sa marque. M. Jean-Marc L'Huillier, administrateur responsable du développement durable, indiquait ainsi « *nous nous sommes intéressés à la composition des produits de marques propres. Nous suivons le taux d'ingrédients nobles et mesurons le positionnement de nos marques par rapport au marché. Nous suivons également le nombre d'additifs, dits ingrédients négatifs. Voici un résultat : sur 4 200 produits testés, 2 200 sont dans la cible que nous visons, voire supérieurs pour 750 d'entre eux qui ne contiennent pas d'additifs.* ». C'est une position identique que présente M. Thierry Desouches, responsable des relations extérieures de Système U, qui explique que l'enseigne a « *mis en place un premier indicateur d'alerte sanitaire. Nous avons noté de zéro à quatre tous les additifs, tous les ingrédients controversés. À partir de cette notation, nous avons défini les effets auxquels ces ingrédients pouvaient être associés – cancérigène, mutagène et reprotoxique (CMR) – et les avons classés. Le second indicateur est l'indicateur d'alerte réglementaire. Nous réalisons systématiquement un benchmark international des endroits où les ingrédients sont limités ou interdits, de manière à obtenir une vision de l'ensemble des pays, notamment des pays producteurs de ces ingrédients. Enfin, nous avons créé un indicateur d'alerte sociétal, que nous avons tenté d'objectiver en prenant en compte les avis des ONG, des associations de consommateurs et en étudiant, par des outils modernes d'écoute, tels que le web social, les inquiétudes des clients à travers le monde. Nous avons ainsi pu noter chaque ingrédient et commencé à travailler pour éliminer les 90 premiers. Cette liste évolue, nous l'ajustons chaque année. En effet, nous pouvons avoir remplacé un ingrédient par une substance qui, elle-même, est controversée un peu plus tard. Je rappellerai d'ailleurs que les scientifiques n'ont pas résolu le sujet, sinon nous n'en discuterions pas aujourd'hui et des règles auraient été adoptées.* ».

4. La présence de résidus

a. De nombreux résidus dans l'alimentation industrielle

La question des résidus de pesticides est enfin une question majeure sur laquelle les préoccupations sont les plus fortes quant à la toxicité des denrées alimentaires.

i. L'état de la question

Ainsi que le disait M. Fabrice Pierre, directeur de recherche, directeur d'unité adjoint de l'unité de recherche en toxicologie alimentaire (TOXALIM) dans le cadre de l'audition de l'Inra ⁽¹⁾, l'alimentation constitue un risque et sa toxicité peut avoir différentes origines. Parmi celles-ci, les composants chimiques, tels les résidus de pesticides.

À cet effet, **M. Bruno Le Bizec, professeur en sécurité chimique des aliments à Oniris** (établissement issu de la fusion entre l'École vétérinaire de Nantes et l'École nationale d'ingénieurs des techniques des industries agricoles et alimentaires) et directeur du LABERCA, a présenté à la commission d'enquête l'état de la question. ⁽²⁾

Le Laboratoire d'étude des résidus et contaminants dans les aliments (LABERCA)

Laboratoire national de référence pour les substances vétérinaires interdites (dopants, hormones de croissance, etc.) et diverses substances chimiques environnementales (dioxine, PCB, retardateurs de flammes bromés, composés perfluorés ou autres), le LABERCA a, entre autres missions, celle de caractériser les niveaux de contamination des denrées alimentaires. Il s'est à ce titre particulièrement investi dans les études que l'Anses a publiées ces dernières années, notamment les « Études d'alimentation totale », EAT.

Il produit des données d'imprégnation, s'intéresse à ce qui circule dans les organismes humains, le sang, l'urine, le lait, à d'autres compartiments, lorsqu'ils sont accessibles, comme le tissu adipeux ou le placenta, pour caractériser ce spectre large de contaminants chimiques présents dans les organismes, produits de dégradation ou métabolites directs.

Il travaille sur le concept d'« exposome » qui renvoie à la totalité des expositions à des facteurs environnementaux que subit un organisme humain, de sa conception - incluant donc le développement *in utero* - à sa mort, pour anticiper l'effet de cette exposition multiple sur la base d'approches *in vivo* cellulaires et de modèles mathématiques.

Rappelons tout d'abord que, selon le professeur Le Bizec, l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), a recensé, à partir des déclarations des industriels, plus de 100 000 molécules susceptibles d'avoir des effets sur la santé, ce qui met en perspective l'ampleur des défis.

(1) Audition du 31 mai 2018

(2) Audition du 14 juin 2018

La réglementation européenne ⁽¹⁾, liste les produits interdits et ceux devant faire l'objet de contrôle. Le groupe A, en annexe de la directive, regroupe les « substances ayant un effet anabolisant et substances non autorisées » en Europe. Selon M. Le Bizec, « s'agissant des composés interdits, au sens de résidus de substances vétérinaires, qu'il s'agisse d'anabolisants ou de médicaments vétérinaires récemment déclassés et interdits – chloramphénicol, nitrofurane, métronidazole –, les taux de non-conformité sont très faibles en Europe ». En revanche, ils sont plus élevés pour les produits importés. Pour M. Bruno Le Bizec, « il existe encore des pays sur cette planète qui n'ont pas compris la dangerosité de certaines de ces molécules - le chloramphénicol est utilisé dans les élevages de crevettes ou de poulets, dans le Sud-Est asiatique et en Amérique du Sud. ». De même, ajoutait-il, « de nombreux pays autorisent et produisent des anabolisants, comme les États-Unis, le Canada, l'Afrique du sud, la Nouvelle-Zélande, l'Australie. Il leur semble manifestement difficile de distinguer la production destinée au marché domestique de celle qui sera exportée vers des pays où les hormones sont interdites. La question des anabolisants a été soulevée dès 1997. Nous nous y sommes intéressés de près. Nous avons travaillé avec la Commission européenne sur des prélèvements collectés au niveau des postes d'inspection frontaliers : de 15 % à 20 % des échantillons contenaient des résidus de ces hormones. ». Le professeur Le Bizec précisait qu'il est toujours très difficile, selon les indications fournies par l'Office alimentaire et vétérinaire, OAV, dépendant de la DG Santé, de suivre, au niveau de l'abattage et de la découpe, la traçabilité des animaux provenant des grands élevages américains, australiens ou sud-africains et de réussir à distinguer ce qui est produit avec et sans hormones.

Aujourd'hui, au niveau européen, le taux de non-conformité, s'agissant des substances prohibées, est de 0,2 % en moyenne.

Le groupe B, « Médicaments vétérinaires et contaminants », liste les produits pour lesquels des limites maximales de résidus de médicaments et de pesticides ont été fixées. Selon M. Bruno Le Bizec les taux de non-conformité, tant en Europe qu'en France sont extrêmement bas : sur quelque 750 000 échantillons prélevés annuellement dans l'UE, dont 50 000 en France, le taux de dépassement est de 0,3 %. Il précisait lors de son audition que « les groupes B1 et B2, les médicaments vétérinaires, ne suscitent pas beaucoup d'inquiétude : malgré des contrôles ciblés – risk based monitoring – les taux de non-conformité ne dépassent pas les 0,2 % ». C'est par exemple le cas pour les résidus d'antibiotiques, ou encore pour d'autres substances, tels que les anti-inflammatoires non stéroïdiens, les corticostéroïdes ou les sédatifs.

En revanche, s'agissant du groupe B3, qui réunit les contaminants environnementaux, dont les pesticides organochlorés, PCB et dioxines, la situation est sans doute plus préoccupante. En effet, « ces deux derniers produits

(1) Directive 96/23/CE du Conseil, relative aux mesures de contrôle à mettre en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits (...).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0023&from=fr>

*constituent un héritage du passé : les PCB ont été massivement utilisés entre les années 1930 et 1970. Aux États-Unis, l'entreprise Monsanto était un gros producteur ; la France, tout comme la Tchécoslovaquie de l'époque, a elle aussi produit beaucoup de PCB, si bien que **notre environnement est l'un des plus contaminés d'Europe**. Pour ce qui est de l'imprégnation, l'exposition interne des Français est à peu près deux fois supérieure à celle des Allemands, quatre fois supérieure à celle des Britanniques. Cela signifie que nous sommes toujours exposés, par l'alimentation, à ces substances. Les derniers résultats publiés par l'Anses sur les EAT le montrent : l'un des vecteurs principaux, à 50 %, des PCB et des dioxines est le poisson. Les denrées d'origine terrestre – beurre, lait, viande – sont aussi vecteurs, bien que cette partie ait beaucoup régressé, en proportion, ces dix dernières années. La mise en place de réglementations sur l'alimentation animale a permis de contrôler le taux de PCB et de dioxine très en amont de la chaîne, ce qui limite l'exposition du consommateur. Nous avons observé en quelques années les effets de cette politique très efficace. ».*

On ne peut clore ce développement sur les PCB et la spécificité française en la matière, sans élargir le propos à la question des pesticides que certains abordent en termes de « scandale français ».

L'affaire du chlordécone en est un exemple, comme le rappelait **M. François Vieillerette, directeur de l'ONG Générations futures** ⁽¹⁾, qui a vu un pesticide, perturbateur endocrinien, « *reconnu comme neurotoxique, reprotoxique (pouvant altérer la fertilité) et classé cancérigène possible dès 1979 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)* » ⁽²⁾ rester autorisé et renouvelé des années durant par les autorités françaises, jusqu'en 1993, alors que d'autres pays l'avaient interdit, notamment les États-Unis dès 1977. Plus généralement, M. François Vieillerette soulignait les particularités françaises : « *La France est le deuxième utilisateur de pesticides en Europe, derrière l'Espagne, celle-ci orientant son agriculture de plus en plus vers des systèmes de production industrielle à visée exportatrice. Malgré le plan Ecophyto 2008, visant à réduire progressivement l'utilisation des produits phytosanitaires, la France n'a pas réduit son utilisation. (...) Au lieu de diminuer de 50 % l'usage des pesticides, la France l'a augmenté d'environ 20 %.* » De fait, comme le rappelait le communiqué commun des ministres de l'agriculture, de la transition écologique et solidaire, de la santé et de la recherche, le 27 juillet dernier, « *l'utilisation des produits phytopharmaceutiques a globalement augmenté depuis le lancement du plan Ecophyto en 2009. Pour preuve, l'indicateur NODU (nombre de doses unités) qui est utilisé pour mesurer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, a augmenté de plus de 12 % en valeur entre 2014 et 2016*

(1) Audition du 12 juillet 2018

(2) Voir aussi, « *Les Antilles empoisonnées pour des siècles* », *Le Monde*, 7 juin 2018.

avec une légère baisse en 2015 et une stabilité en 2016. »⁽¹⁾, et ce, alors que le recours aux pesticides avait déjà augmenté de 9,4 % de 2013 à 2014⁽²⁾.

Une illustration de cette question a été apportée ces derniers mois lorsqu'une équipe de scientifiques conduite par **M. Pierre Rustin, directeur de recherche au CNRS**, a publié dans le quotidien *Libération*⁽³⁾ une tribune alertant sur l'utilisation de certains pesticides antifongiques, les SDHI, compte tenu de leurs effets potentiels sur la santé humaine, leur mode d'action, le blocage de l'enzyme SDH, pouvant provoquer neuropathies et cancers.

La question est d'autant plus importante comme le diront M. Pierre Rustin, Mme Sylvie Bortoli, ingénieure de recherche à l'université Paris Descartes et Mme Paule Bénit, ingénieure de recherche à l'Inserm⁽⁴⁾, que ce type de produit est largement utilisé puisqu'il intervient notamment dans le traitement de 70 % des cultures céréalières, dans la plupart des fruits et végétaux que nous consommons, ainsi que dans le vin, et que, à l'heure actuelle, nous n'avons pas de connaissance de leurs effets à long terme.

Cela étant, s'agissant des pesticides organophosphorés, M. Bruno Le Bizec indique que les dépassements se situent dans des limites de tolérance à 0,2 % des échantillons. Il en est de même des mycotoxines, pour lesquelles les taux de dépassement des limites maximales sont relativement faibles, de l'ordre de 0,5 % ou de certains colorants « *en particulier le vert de malachite et le cristal violet, parfois utilisés en aquaculture [pour lesquels] on observe des taux de dépassements des limites de conformité assez marqués en proportion des autres groupes, qui atteignent à peu près 1,5 %.* ».

Enfin, pour M. Bruno Le Bizec, au niveau européen, « ***ce sont les métaux qui causent les plus grandes préoccupations, avec d'importantes disparités entre les États-membres. En Europe centrale, les taux d'exposition et les taux de pression de ces composés sont plus élevés, mais la moyenne relevée de 5 % pour le cadmium, le plomb, le mercure et le cuivre demeure notable et doit attirer l'attention des pouvoirs publics – ainsi, l'Anses a publié des recommandations de consommation de certains aliments.*** ». Or, il apparaît que, en France, la dose journalière tolérable, DJT, « *est parfois dépassée pour certains métaux, comme le cadmium ou l'arsenic, selon la tranche d'âge et la typologie de consommation. Les métaux doivent rester une préoccupation majeure pour les consommateurs français.* », concluait-il.

(1) <http://agriculture.gouv.fr/nicolas-hulot-agnes-buzyn-stephane-travert-et-frederique-vidal-donnent-une-nouvelle-impulsion-au>

(2) https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/pesticides/l-usage-des-pesticides-a-augmente-de-12-en-france-entre-2014-et-2016_2869939.html

(3) « Une révolution urgente semble nécessaire dans l'usage des antifongiques », *Libération*, 15 avril 2018.

(4) *Audition du 24 mai 2018*

ii. Vous reprendrez bien un peu d'arsenic ?...

Si les propos du professeur Le Bizec sont relativement rassurants, dans la mesure où les dépassements constatés restent dans leur très grande majorité, dans les limites acceptables, tant en France qu'en Europe, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'études attirent l'attention s'agissant de la présence de ces résidus dans les produits proposés par l'industrie agroalimentaire, d'autant que, ainsi que le fait par exemple remarquer le professeur Serge Hercberg, « *autour des pesticides, nous avons des liens possibles grâce à des travaux expérimentaux et des travaux épidémiologiques qui commencent à paraître* »⁽¹⁾, en fonction desquels, « *au nom du principe de précaution, il est possible de déboucher sur des recommandations générales – comme la promotion de la consommation des aliments issus d'une agriculture à faible apport d'intrants.* ».

Ce n'est sans doute pas le dernier rapport de Générations futures⁽²⁾ qui incitera à relativiser ce propos. En effet, l'analyse par l'ONG des données du rapport de l'EFSA relatif à la présence de résidus dans l'alimentation⁽³⁾, et leur croisement avec celles de la base de données TEDX, montre que sur quelque 109 843 résidus de pesticides quantifiés au total par l'EFSA, 69 433 - en d'autres termes, plus de 63 % - sont suspectés d'être des perturbateurs endocriniens. Ce qui amène l'ONG à conclure que « *la contamination alimentaire par les pesticides est donc très majoritairement une voie de contamination par des résidus de pesticides qui sont suspectés d'être des perturbateurs endocriniens.* ». De la même manière que l'on a évoqué plus haut le coût des maladies chroniques, M. François Vieillerette citait lors de l'audition de Générations futures une étude publiée par *The Endocrine Society*, chiffrant l'impact des perturbateurs endocriniens au niveau européen à plus de 157 milliards d'euros par an, dont 120 milliards du seul fait des pesticides...⁽⁴⁾.

Parmi les conclusions des études faites par l'Anses, certaines ne sont pas non plus sans alerter. C'est notamment le cas de l'« *Étude de l'alimentation totale française 2 – Résidus de pesticides, additifs, acrylamide, hydrocarbures aromatiques polycycliques* », EAT2, publiée en juin 2011⁽⁵⁾. Cette étude de grande ampleur a porté sur un total de 445 substances dont la présence a été recherchée, collectées dans quelque 20 000 produits alimentaires représentant 212 types d'aliments couvrant environ 90 % de la consommation alimentaire des

(1) Audition du 17 mai 2018

(2) Enquête EXPPERT 10 : « *Des pesticides perturbateurs endocriniens dans l'alimentation des européens, 10^e volet* », 4 septembre 2018

(3) « *The 2016 European Union report on pesticide residues in food* », *EFSA Journal*, 21 juin 2018 ; <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/5348>

(4) <https://academic.oup.com/jcem/article/100/4/1245/2815065>

(5) L'EAT 3 est en cours de préparation et son démarrage est prévu pour 2019, selon les indications données par l'Anses.

adultes et enfants, et répartis en 41 groupes ⁽¹⁾. Il en ressort des conclusions contrastées :

- une **diminution des expositions** pour certains éléments : arsenic inorganique, plomb, manganèse, molybdène, PBDE, dioxines et PCB, ochratoxine A, patuline, nivalénol, zéaralénone, acrylamide, HAP ;
- une **hausse des expositions** pour d'autres : antimoine, nickel, cobalt, cadmium, aluminium, lithium, chrome, cuivre, magnésium, déoxynivalénol ;
- une **stabilité des expositions** pour quelques autres éléments : mercure, sodium, zinc, sélénium, calcium, aflatoxines, fumonisines.

Cela étant, comme le souligne l'Agence, le degré d'exposition est aussi fortement lié aux consommations et **ces résultats doivent en conséquence être lus en fonction des pratiques alimentaires**. Ils invitent aussi parfois à de nouvelles analyses, comme le résume, à titre d'exemple, le tableau reproduit ci-dessous.

ÉVALUATION DU RISQUE LIÉ À L'EXPOSITION AUX PESTICIDES (SYNTHÈSE)

Substances	Résultats principaux	Actions correctives et/ou besoins de recherche
HCH*, iodofenphos, mecarbam, méthidathion*, mévinphos*, mirex, monocrotophos*, oxydéméton-méthyl*, parathion*, parathion-méthyl, phorate*, phosphamidon*, prothiofos, quinalphos*, pyrimiphos-éthyl, toxaphène* + 228 autres substances recherchées	Risque pouvant être écarté pour la population générale	–
Diméthoate*	Risque ne pouvant être écarté pour certains groupes de consommateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité de réviser les usages autorisés et/ou les limites maximales de résidus. • Nécessité d'abaisser les limites analytiques.
Dithiocarbamates*, éthoprophos, carbofuran*, diazinon*, méthamidophos, disulfoton*, dieldrine*, endrine*, heptachlore*	Impossible de conclure quant au risque lié à l'exposition alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité d'abaisser les limites analytiques.

Source : « Étude de l'alimentation totale française, EAT 2, synthèses », 21 juin 2011, page 10.

(1) Groupes d'aliments : abats, aliments particuliers (tofu), boissons chaudes, beurre, biscuits sucrés, salés et barres, boissons alcoolisées, boissons fraîches sans alcool, café, céréales pour petit déjeuner, charcuterie, chocolat, compotes et fruits cuits, condiments et sauces, crustacés et mollusques, eaux, entremets crèmes, desserts et laits gélifiés, fromages, fruits, fruits secs et graines oléagineuses, glaces et desserts glacés, huile, lait, légumes, légumes secs, margarine, œufs et dérivés, pain et panification sèche, pâtes, pâtisseries et gâteaux, pizzas, quiches et pâtisseries salées, plats composés, poissons, pommes de terre et apparentés, riz et blé dur ou concassé, sandwichs et casse-croute, soupes et bouillons, sucres et dérivés, ultra-frais laitier, viande, viennoiseries, volaille et gibier.

Étude de l'alimentation totale française 2 - Conclusions et recommandations

Sur les 445 substances analysées, 433 justifient une évaluation du risque toxicologique. S'agissant de minéraux, les 12 autres substances, d'intérêt nutritionnel, justifient tant une évaluation du risque d'insuffisance d'apports qu'une évaluation du risque d'excès d'apports. Parmi les 433 premières substances, 361 ont pu être évaluées. **Pour 307 d'entre elles (85 %)**, sur la base des connaissances disponibles et d'une évaluation sur les seuls apports alimentaires, **le risque peut être écarté pour la population générale. Pour 54 substances (15 %), le risque ne peut être écarté pour certains groupes de consommateurs.** Parmi les 12 minéraux, 11 ont pu faire l'objet d'une évaluation du risque d'excès d'apports, et 6 ont pu faire l'objet d'une évaluation du risque d'insuffisance d'apports. Pour 8 d'entre eux, le **risque d'excès d'apports** peut être écarté ; pour 3 d'entre eux, le risque d'excès d'apports ne peut être écarté. Pour les 6 minéraux évalués à ce titre, **le risque d'insuffisance d'apports** ne peut être écarté.

« **Lorsque les expositions étaient inférieures aux valeurs toxicologiques de référence (VTR), il a été conclu que le risque pouvait être exclu pour la population générale.** C'est particulièrement le cas pour l'antimoine, le baryum, le nickel, le cobalt, les PBB, les PBDE, le PFOS et le PFOA, certaines mycotoxines (ochratoxine A, aflatoxines, patuline, nivaléol, fumonisines, zéaralénone), **244 résidus de pesticides sur 254 évalués**, les HAP, le rocou, l'acide tartrique, et les nitrites. Ces résultats doivent néanmoins être confortés par le maintien d'une surveillance permettant de vérifier les niveaux éventuels des contaminants ou des expositions selon le cas. Certaines VTR devront faire l'objet d'une réévaluation, notamment au regard des données toxicologiques récentes. **Dans tous les cas, il faut encourager tous les efforts qui permettront de réduire les teneurs des contaminants dans les aliments.** »

« **Pour différentes substances, il a été conclu que le risque ne pouvait être exclu pour certains groupes particuliers de consommateurs au sein de la population générale.** C'est particulièrement le cas du plomb, du cadmium, de l'arsenic inorganique, de l'aluminium, du méthylmercure, du sodium, des dioxines et PCB, du deoxynivaléol et ses dérivés, de l'acrylamide, des sulfites, et du diméthoate. Par ailleurs on soulignera que la plupart de ces substances ont fait l'objet d'une réévaluation à la baisse de leur VTR ces dernières années : certains aliments ont été identifiés comme contribuant fortement à l'exposition à plusieurs de ces substances pour lesquelles un risque ne peut être exclu. **Il peut s'agir d'aliments qui ne sont pas nécessairement très contaminés, mais qui sont très consommés.** Ainsi, **pour quelques substances, les contributeurs majoritaires sont par exemple le pain (cadmium, plomb, DON et dérivés) et les pâtes (aluminium), le café chez les adultes (cuivre, arsenic inorganique et acrylamide) et le lait chez les enfants (plomb, arsenic inorganique).** Les actions de gestion des risques afin de réduire les teneurs de ces contaminants dans les aliments principalement contributeurs (réglementation et actions auprès des filières) doivent être poursuivies ; **d'autres aliments contribuent fortement à l'exposition à certaines substances car ce sont les aliments présentant les plus fortes teneurs. C'est le cas des poissons gras, pour les dioxines et PCB**, ou du thon, pour le méthylmercure. Pour ces aliments, il convient de respecter les recommandations de consommation de poissons émises par l'Anses. Ces recommandations permettent d'assurer une couverture optimale des besoins en nutriments tout en limitant le risque de surexposition aux contaminants chimiques. »

Enfin, « **pour certains éléments, il n'a pas été possible de conclure quant au risque.** C'est particulièrement le cas du mercure inorganique, de l'étain, du gallium, du germanium, du strontium, de l'argent, du tellure et du vanadium, de certains perfluorés, de l'HBCD, de 38 résidus de pesticides et de 6 mycotoxines, soit en l'absence de VTR robuste, soit du fait d'une caractérisation incomplète des expositions. Il convient pour ces substances de mener des études ou des développements analytiques, au cas par cas, afin de lever l'incertitude quant au risque. Pour plusieurs de ces substances, les actions de gestion des risques afin de réduire les teneurs de ces contaminants dans les aliments principalement contributeurs (réglementation et actions auprès des filières) doivent également être poursuivies. »

Si ces résultats ne sont pas dramatiques, **l'étude relative à l'alimentation totale infantile**, évoquée plus haut ⁽¹⁾ et publiée par l'Anses en septembre 2016, peut sans doute paraître plus inquiétante, notamment par **l'inertie des pouvoirs publics et des industriels qu'elle révèle**.

Cette étude porte sur les aliments les plus consommés par les enfants de moins de trois ans (en termes de quantité et/ou de pourcentage de consommateurs) ou identifiés comme contributeurs majeurs (connus ou supposés) à au moins une des substances ciblées. Elle montre qu'un certain nombre de résidus de pesticides, contaminants et autres additifs alimentaires sont présents dans l'alimentation des très jeunes enfants, dans des proportions jugées parfois préoccupantes, tels le plomb, l'arsenic inorganique, le nickel, les dioxines et furanes, l'acrylamide, certaines mycotoxines, d'autres étant présents avec des niveaux de risques ne pouvant être exclus, tels le Bisphénol A et autres phytoestrogènes et stéroïdes sexuels, comme le montre le tableau ci-dessous.

Ainsi est-il indiqué que *« les préparations infantiles 1er âge et les céréales infantiles contribuent fortement à l'exposition à l'arsenic inorganique, au plomb, au nickel, au furane et aux mycotoxines T-2 & HT- 2. Par ailleurs, la consommation inhabituelle de lait courant par certains enfants de cette classe d'âge explique en grande partie leurs expositions élevées aux PCDD/F et aux PCB. Chez les enfants de moins d'un an, les pots à base de légumes complétés ou non de viande ou de poisson, représentent des contributeurs importants, notamment pour le furane, l'acrylamide, le nickel, l'arsenic inorganique et le DON. Ils restent le principal contributeur au furane chez les enfants de plus d'un an. Chez les enfants de plus de 7 mois, certains aliments courants ont été identifiés comme fortement contributeurs à l'exposition, comme le poisson (PCB, PCDD/F et arsenic inorganique), le lait courant (PCDD/F et PCB), les pommes de terre (acrylamide), les biscuits (acrylamide, nickel, DON), les légumes (plomb) et les produits à base de chocolat (nickel). »*

(1) *Supra* : « Des procédés industriels qui ne sont pas sans conséquences »

RÉSULTAT SYNTHÉTIQUE DES ERS POUR LES CONTAMINANTS, LES ADDITIFS ALIMENTAIRES ET LES RÉSIDUS DE PESTICIDES (EXTRAIT) ⁽¹⁾

	Situation jugée préoccupante	Risque ne pouvant être exclu	Risque jugé tolérable ou admissible
Eléments traces métalliques et minéraux	plomb**, arsenic inorganique**, nickel	aluminium, méthylmercure**, strontium, chrome VI, selenium (> 1 an), cobalt, baryum, cadmium**, cuivre (> 1 an)	chrome III, mercure inorganique, antimoine
Polluants organiques persistants	Dioxines et furanes**, polychlorobiphényles**		Polybromodiphényl éthers (7 congénères), PBDE-209, polybromobiphényles, hexabromocyclododécane, Acide perfluorooctanesulfonique, Acide perfluorooctanoïque, tétrabromobisphénol A
Composés néoformés	Acrylamide, furane		Hydrocarbure aromatiques polycycliques**
Mycotoxines	Toxines T2/HT2**, déoxynivaléno** et ses dérivés	Ochratoxine A**, aflatoxines**	Nivaléno, patuline**, fumonisines**, zéaralénone**
Substances issues de la migration de matériaux au contact des denrées alimentaires		Bisphénol A	Benzophénone, 4-méthylbenzophénone (4-MBP), nonylphénols, BADGE et produits d'hydrolyse, DEHP, DnBP, DIDP & DiNP, BBP
Phytoestrogènes et stéroïdes sexuels d'origine animale		Génistéine (chez les consommateurs de produits à base de soja)	Génistéine (chez les non consommateurs de produits à base de soja)

Ces données attirent d'autant plus l'attention s'agissant de l'alimentation des très jeunes enfants que l'Anses avait déjà alerté les pouvoirs publics sur certains de ces mêmes produits, tels que l'arsenic, le plomb, le nickel, dioxine, entre autres polluants, cinq ans plus tôt, en 2011. Comme le souligne en effet la conclusion générale de l'étude, « *Neuf substances ou familles de substances ont été jugées préoccupantes : arsenic inorganique, nickel, plomb, dioxines et furanes, polychlorobiphényles, acrylamide, furane, mycotoxines déoxynivaléno et ses dérivés et enfin T-2 et HT-2. Pour ces substances il apparaît indispensable de mettre en place ou de renforcer des actions afin de diminuer l'exposition de la population infantile. Pour sept de ces substances, l'exposition avait déjà été jugée préoccupante dans le cadre de la 2ème étude de l'alimentation totale (EAT2). Par conséquent, ces situations ne sont pas de nature à disparaître au-delà de 3 ans et en particulier une fois l'âge adulte atteint, ce qui renforce*

(1) « Étude de l'alimentation totale infantile », tome 1, septembre 2016, page 15

l'impératif d'agir afin de diminuer les expositions à ces substances pour l'ensemble de la population. »⁽¹⁾.

En conclusion de l'EAT2 de juin 2011, l'Anses avait indiqué que cette étude ferait « *l'objet de multiples modes d'exploitation dans les mois et années à venir par l'Agence, mais la mise à disposition dès à présent de l'ensemble des résultats détaillés permettra aux pouvoirs publics, mais aussi aux industriels et à l'ensemble des parties intéressées, d'en tirer les enseignements utiles. ».*

À l'évidence, il n'en a rien été et la situation constatée cinq ans plus tard dans l'étude de l'alimentation infantile pose très clairement la question du suivi des recommandations de l'Anses, tant par les pouvoirs publics que par les entreprises de l'agroalimentaire.

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 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).

b. La question des emballages

Enfin, de manière *a priori* moins immédiate mais tout aussi préoccupante, se pose la question de la présence de substances dangereuses dans les emballages, qui peuvent migrer dans les aliments et les contaminer.

La source la plus significative de la présence des huiles minérales qu'on a évoquées plus haut, se trouve dans les encres d'impression des emballages des produits secs, tels que les lentilles, le riz ou les céréales, en papiers et cartons, notamment ceux qui sont recyclés. Certaines colles et adhésifs utilisés pour la fabrication des emballages en contiennent aussi, de même que les emballages en plastique, voire les sacs de toile de jute. Or, comme on l'a vu, certaines des MOH, les MOAH (*mineral oil aromatic hydrocarbons*), notamment, ont des effets toxiques avérés : l'avis que l'Anses a rendu sur la question en mars 2017 conclut qu'ils sont **généotoxiques et mutagènes, cancérogènes, possiblement toxiques pour la reproduction et perturbateurs endocriniens**. S'agissant des MOSH, (*mineral oil saturated hydrocarbons*), moins problématiques, l'Anses reprend néanmoins à son compte les conclusions que l'EFSA avait formulées en 2012, selon lesquelles « *l'exposition alimentaire aux MOSH est potentiellement préoccupante. ».* L'Anses recommande en conséquence **d'agir sur les principales sources d'huiles minérales dans les emballages** en papiers et cartons et l'utilisation d'encres exemptes de MOAH, pour limiter l'exposition des

(1) *Étude de l'alimentation totale infantile, Tome 1, avis de l'ANSES, synthèse et conclusions, septembre 2016, page 29*

consommateurs, et enfin **d'utiliser des barrières permettant de limiter la migration des MOH des emballages vers les aliments** à des concentrations acceptables. M. Bruno Le Bizec soulignait la complexité de ce problème sur lequel « nous avons très peu d'informations sur notre exposition en raison d'une difficulté analytique : ce sont des mélanges extrêmement complexes de centaines de composés. »⁽¹⁾.

Cela étant, il n'est pas inutile de mentionner que le problème est sans doute plus aigu en France que dans d'autres pays, au vu des résultats d'un test réalisé en 2015 par Foodwatch en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, dont il ressort que la majorité des produits achetés en France étaient contaminés, des MOAH ayant été identifiés dans près de 60 % des produits testés, (25 paquets sur 42). La présence de MOSH détectée est supérieure : 36 cas sur 42, soit plus de 85 %, mais reste dans nombre de cas dans des limites admissibles. La situation est tout autre en Allemagne où pour plus de 78 % des produits (33 sur 42), et aux Pays-Bas pour 53 % (19 sur 36), la présence de MOAH est indétectable. Mme Karine Jacquemart, directrice générale de l'ONG Foodwatch France, explique⁽²⁾ la meilleure situation de l'Allemagne à ce propos par le fait qu'une législation étant en cours d'élaboration, les industriels ont anticipé.

Comme le rappelle l'avis de l'Anses, pour les matériaux en papier et carton en contact avec les aliments, il n'y a pas de limites réglementaires européennes relatives aux teneurs autorisées en hydrocarbures. C'est la raison pour laquelle la DGCCRF a élaboré des recommandations il y a près de 15 ans à destination des industriels. Cela étant, **Mme Karine Jacquemart dénonce l'étonnante inertie tant des industriels que des pouvoirs publics sur cette question pourtant cruciale.** Foodwatch France appelle en conséquence à la prise d'une décision rapide en ce sens sur le fondement du décret n°2007-766 du 10 mai 2007 portant application du code de la consommation en ce qui concerne les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires, qui **prévoit que des arrêtés conjoints des ministres chargés de la consommation, de l'industrie, de l'agriculture et de la santé, pris après avis de l'Anses,** édictent les mesures spécifiques prises en application de l'article 6 du règlement du 27 octobre 2004 susvisé, notamment quant aux « *limites spécifiques de migration de certains constituants ou groupes de constituants dans ou sur les denrées alimentaires, en tenant dûment compte des autres sources d'exposition possibles à ces constituants.* »⁽³⁾.

En complément de ces questions, M. Bruno Le Bizec⁽⁴⁾ évoquait aussi la question des substances non ajoutées intentionnellement, NIAS, matériaux utilisés dans les boîtes de conserve, tels que les vernis, « *sur lesquels nous ne savons rien. Des projets de recherche sont en cours, mais ce sujet est loin d'être maîtrisé.* ».

(1) Audition du 14 juin 2018

(2) Audition du 30 mai 2018

(3) https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000821012

(4) Audition du 14 juin 2018

En prolongement de la position de Foodwatch France, **on ne peut manquer de regretter la lenteur du processus décisionnel des pouvoirs publics et de l'administration.** Mme Charlotte Grastilleur, directrice adjointe à la direction de l'évaluation des risques de l'Anses, soulignait qu'une fois les recommandations faites par l'agence « *la réponse est vraiment dans le camp de l'industrie en relation avec les contrôleurs de la DGCCRF* ». Selon les indications que la DGCCRF, à l'origine de la requête à l'Anses, a fournies à la commission, des réunions ont été organisées en 2017 avec les représentants des opérateurs des secteurs production, matériaux et distribution de l'industrie agroalimentaire pour **inciter les professionnels à agir en amont** et des enquêtes complémentaires ont été entreprises sur les denrées sèches (pâtes, riz, légumineuses, céréales...), poursuivies en 2018 par d'autres sur les denrées grasses (huiles, graines oléagineuses...) pour permettre à la DGCCRF de travailler sur la mise au point de méthodes analytiques et d'analyser les teneurs en MOAH et MOSH retrouvées dans les denrées. Cela étant, les enquêtes de la DGCCRF feraient aussi apparaître la prise en compte, désormais, de ce risque par « *certaines professionnels* », notamment via la mise en place d'action visant les emballages utilisés - utilisation de cartons en fibres vierges, changement de vernis des emballages, utilisation d'une solution barrière en cas de contact indirect (film complexe plastique ou sachet barrière) ou encore utilisation d'encre et de colle à base d'huiles végétales, ou encore changement pour d'autres types d'emballages (sachets plastiques). Par ailleurs, les professionnels du secteur des matériaux au contact des denrées alimentaires évoquent des travaux sur les barrières fonctionnelles ou l'usage d'adsorbants, afin d'agir sur la contamination.

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.

5. Les aliments ultra-transformés, facteurs de cancer ?

Au vu de tout ce qui précède, il n'est pas besoin d'insister pour conclure que le monde scientifique est définitivement convaincu de l'impact de la nutrition sur la santé, sur le développement des maladies chroniques en premier lieu, et dans ce contexte, sur l'incidence de l'alimentation industrielle et des produits transformés et ultra-transformés que celle-ci propose aux consommateurs.

Comme le soulignait **le professeur Serge Hercberg**, « *nous avons donc aujourd'hui la capacité réelle d'émettre des recommandations en matière de qualité nutritionnelle. Nous disposons même d'un outil validé pour caractériser la*

*qualité nutritionnelle des aliments. En effet, au travers d'un profil nutritionnel qui, à l'origine, a été mis au point par l'Agence sanitaire britannique des aliments, puis modifié et adapté au contexte français par le HCSP, permet d'évaluer la qualité nutritionnelle des aliments au travers d'un indicateur simple. Cela a été validé par de très nombreux travaux épidémiologiques. Ce profil nutritionnel se fonde tout simplement sur la composition pour 100 grammes en énergie, en calories, en acides gras saturés, en sucres simples, en sodium, en pourcentage de fruits et légumes, légumineuses et fruits à coque, en fibres et en protéines. **Il est intéressant de constater que ce score de qualité nutritionnelle est réellement prédictif du risque de maladie chronique, puisque les sujets dont le score nutritionnel de l'alimentation se situe dans le niveau reflétant la moins bonne qualité nutritionnelle ont un risque supérieur de maladie.** Cela a été évalué au travers des cohortes SULmax et NutriNet-Santé, deux cohortes que notre équipe suit depuis de très nombreuses années. **Nous pouvons donc considérer aujourd'hui que la qualité nutritionnelle est associée à un risque de maladie chronique élevé.** » ⁽¹⁾.*

Comme on le verra plus loin, ces conclusions sont logiquement à la base des recommandations sans cesse plus précises que les pouvoirs publics formulent dans le cadre de la politique de l'alimentation.

Cela étant, en février dernier, la presse s'est aussi fait l'écho d'une information importante selon laquelle l'alimentation ultra-transformée pouvait être facteur de cancer.

En effet, les travaux conduits par **le professeur Serge Hercberg** au sein de l'EREN, et **la docteure Mathilde Touvier**, tendent à montrer une relation entre la consommation de produits ultra-transformés et le développement de cancer. Comme l'expliquera Mme Mathilde Touvier, « *ces résultats portent sur environ 105 000 participants, ayant fait l'objet d'un suivi entre 2009 et 2017, période au cours de laquelle des personnes qui étaient, au départ, en bonne santé ont, pour certaines, développé un cancer. Cela a été le cas pour 2 228 participants de la cohorte au cours de ce suivi. Les aliments ultra-transformés consommés dans cette étude étaient, pour un quart, des confiseries, des biscuits ou des viennoiseries. Le deuxième aliment plus gros contributeur était tout ce qui est boisson sucrée - sodas, boissons sucrées de manière générale, boissons aromatisées - ainsi que les féculents - pains préemballés, céréales de petit-déjeuner, etc. Enfin, les fruits et légumes ultra-transformés comptaient parmi les plus gros contributeurs de l'apport d'aliments ultra-transformés dans l'étude. Le résultat de cette étude était qu'une augmentation de 10 % de la part d'aliments ultra-transformés dans le régime alimentaire des participants correspondait à une augmentation d'environ 10 % du risque de développer un cancer, toutes localisations confondues. Puis, plus précisément, une étude par localisation a fait ressortir un résultat significatif pour le cancer du sein. Il est intéressant de souligner que cette relation était significative et robuste.* ».

(1) Audition du 17 mai 2018

Concrètement, cela signifie que des produits alimentaires qui, après avoir subi de « *nombreux processus physiques, biologiques et/ou chimiques, sont conçus pour être microbiologiquement sains, pratiques, succulents et bon marché* »⁽¹⁾ se retrouvent soupçonnés d'être facteurs de cancer. Sont particulièrement en cause selon l'étude, les graisses et sauces ultra-transformées, les boissons, ainsi que les aliments sucrés.

Aucune conclusion définitive ne peut encore être tirée, les résultats devant être considérés comme une première piste qui reste à confirmer par d'autres études de population. **Les auteurs émettent plusieurs hypothèses** pour expliquer les raisons pour lesquelles la consommation de ce type d'alimentation **pourrait** favoriser l'apparition de cancers, hypothèses qui s'articulent étroitement avec le propos de cette commission d'enquête. La première est en relation avec la **plus faible qualité nutritionnelle** généralement constatée de l'alimentation ultra-transformée, des apports énergétiques excessifs, en gras ou en sucres, contribuant à la prise de poids et au risque d'obésité, celle-ci étant reconnue comme un facteur majeur de divers cancers. La deuxième hypothèse porte sur de **possibles « effets cocktail »** sur la santé, encore largement inconnus, résultant de la consommation de ces aliments. En troisième lieu, la **présence de composants néoformés**, que l'on a déjà évoqués. Enfin, la présence de **bisphénol A**, autre contaminant suspect de migrer depuis les emballages plastifiés des produits industriels.

C. VERS DES POLITIQUES PUBLIQUES PLUS PRÉCISES

« Compte-tenu du rôle des facteurs nutritionnels dans le risque ou la protection des maladies chroniques, la question fondamentale posée aujourd'hui dans le monde n'est plus celle du bien-fondé de la place des actions nutritionnelles en santé publique mais celle des stratégies à mettre en place et de l'engagement politique des États dans ce domaine. Au niveau international, les organisations (OMS, FAO, ONU, OCDE, Union Européenne) et les groupes de scientifiques (IASO, IOTF, SALT, WCRF...) recommandent unanimement la mise en place et le maintien au long cours de politiques nationales et de stratégies nutritionnelles de santé publique au niveau des États. »⁽²⁾

Compte tenu des enjeux, les pouvoirs publics élaborent des politiques publiques de plus en plus précises, notamment en matière nutritionnelle. **Deux axes ministériels sont pilotes en matière d'alimentation.** Le pôle santé, en premier lieu, qui décline des volets plus spécifiquement axés sur les problématiques nutritionnelles au travers des PNNS. Le pôle agriculture, en second lieu, qui met en œuvre le Plan national de l'alimentation.

(1) Serge Hercberg, Mathilde Touvier et al., "Consumption of ultra-processed foods and cancer risk: results from NutriNet-Santé prospective cohort", *The British Medical Journal*, 15 février 2018

(2) Professeur Serge Hercberg, « Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la stratégie nationale de santé », 15 novembre 2013

1. Des PNNS qui montent en puissance

Le PNNS dont on a évoqué plus haut la première mouture a depuis lors été plusieurs fois reconduit. À chaque version, ses conclusions et recommandations sont plus précises, notamment quant à l'alimentation industrielle.

a. Le PNNS 2 (2006-2010)

Le deuxième PNNS, qui intervient trois ans après l'adoption de la loi santé de 2004 à laquelle ont été annexés les neuf objectifs définis en 2001, adopte une tonalité peut-être plus alarmiste que le premier, en ce qu'il affirme dès ses premières lignes que, « *la nutrition s'impose (...) comme un enjeu majeur de santé publique* ». Le constat est le même que celui qui servait de fondement au premier plan, cinq ans plus tôt, mais il s'agit désormais de passer à la vitesse supérieure et d'« *avoir une véritable politique nutritionnelle, avec de nouvelles ambitions en matière de prévention et d'éducation à la santé* », selon les termes de M. Xavier Bertrand, ministre de la santé, une politique qui se déclinera selon de « *nouveaux axes, comme un plan d'action de prise en charge de l'obésité, un ciblage spécifique des populations défavorisées, ainsi que la mobilisation de tous les acteurs, professionnels de santé bien sûr, mais aussi acteurs économiques de l'alimentaire, acteurs associatifs et collectivités locales* ». L'ambition affirmée est de développer une véritable culture de la prévention, la problématique de l'obésité devenant la priorité principale.

Les principes initiaux sont maintenus et élargis dans le deuxième PNNS, qui proclame notamment que « *les actions mises en œuvre par le PNNS ont comme finalité de promouvoir, dans l'alimentation, les facteurs de protection et de réduire l'exposition aux facteurs de risque vis-à-vis des maladies chroniques, et au niveau des groupes à risque, de diminuer l'exposition aux problèmes spécifiques ; elles s'inscrivent notamment dans une volonté d'évolution favorable pour la santé des environnements alimentaire et physique des personnes.* ». Le document précise aussi que « *la mise en œuvre des actions majeures du PNNS s'effectue dans le cadre d'un dialogue avec les partenaires du programme présents dans son comité de pilotage* ⁽¹⁾ *et au niveau régional dans le cadre défini par le plan régional de santé publique* ». **Les mesures incitatives** sont « *privilegiées, notamment lorsqu'elles peuvent être adaptées aux différentes catégories d'acteurs. Cependant des mesures réglementaires peuvent être mises en place lorsqu'il s'avère nécessaire de répondre à des critères d'efficacité, voire d'égalité.* ». C'est la première fois que dans le PNNS **la notion de mesure réglementaire fait son apparition.**

Quatre plans d'action spécifiques sont mis en place. Le premier porte sur la prévention nutritionnelle. Il prévoit notamment de développer l'éducation par la

(1) *Participent au comité de pilotage, qui se réunit tous les mois sous la présidence du professeur Serge Hercberg, experts de santé publique, administrations et professionnels concernées (agroalimentaire, société civile). Il « constitue un petit parlement de la nutrition au sein duquel sont discutées toutes les initiatives ».*

promotion de repères de consommation et **d’agir sur l’offre** en impliquant mieux les acteurs économiques dans la mise en œuvre du PNNS moyennant **la formalisation d’engagements de progrès avec les industriels**. « *Améliorer la qualité nutritionnelle des produits transformés par la réduction de leur contenu en sel, sucres ajoutés et graisses* » est l’un des objectifs explicitement annoncés. Le dépistage et la prise en charge des troubles nutritionnels font l’objet du plan d’action n° 2 et comportent deux volets, l’un sur l’obésité infantile, adolescente et adulte, l’autre sur la dénutrition. Le troisième plan d’action vise les populations spécifiques, et cible les actions sur les personnes défavorisées, sur l’amélioration de l’aide alimentaire apportée aux personnes en situation de précarité et, d’une manière plus générale, sur les problématiques de nutrition aux différents âges de la vie. Le quatrième plan regroupe enfin des mesures particulières relatives à la promotion des actions locales, au renforcement de l’effort de recherche et d’expertise et à la question de l’image du corps (publicité, amaigrissement, phénomènes de stigmatisation).

Lorsqu’ils étaient considérés comme des acteurs actifs de la politique nutritionnelle dans le premier PNNS, les professionnels de l’agro-alimentaire et des filières alimentaires étaient surtout impliqués par les questions d’information et de formation de leurs personnels. Le chantier que le PNNS 2 ouvre sur l’offre est autrement important. Il a pour objectif d’« **inciter les acteurs économiques à améliorer la qualité nutritionnelle de leurs offres afin d’atteindre les objectifs du PNNS et de la loi de santé publique. En particulier cette politique vise à rationaliser en France l’emploi de certains nutriments (sel, sucre, lipides saturés) en agissant sur l’offre alimentaire.** ».

Pour ce faire, « **L’État propose aux acteurs économiques des filières de l’alimentaire** (industries agroalimentaires, distribution, production primaire, fédérations professionnelles...) **de prendre des engagements de progrès nutritionnels, sur un mode de préférence collectif, ou individuel.** ». Il est prévu que les modalités d’engagement tiennent compte de la spécificité des acteurs et des produits concernés, **l’engagement collectif étant privilégié** afin de toucher le maximum d’opérateurs et d’accroître l’impact de santé publique. Entre autres aspects, les engagements porteront sur la composition nutritionnelle des produits, l’industriel s’engageant à « *intégrer le critère nutritionnel lors de la composition des produits alimentaires (rendre concrets les recommandations de l’OMS et les objectifs de la loi de santé publique et du PNNS) et à améliorer la qualité nutritionnelle d’un maximum de produits alimentaires existant (dans la mesure des possibilités techniques)* ». Dans le même esprit, « *les nouveaux produits devront tendre vers des critères de haut niveau nutritionnel, notamment sur les paramètres principaux en macronutriments (sel, sucre, gras) intéressant la santé publique ; la taille des portions, la présentation des produits, et le positionnement relatif des prix au regard du critère nutritionnel ; La communication et la publicité, notamment envers les enfants ; [...] La qualité de l’offre alimentaire globale de la société en tenant compte des priorités du PNNS* ».

Il est en outre précisé que « ces engagements porteront sur l'intégralité des gammes et sur un maximum de produits, le but étant d'avoir un impact en matière de santé publique. (...) Les chartes d'engagement constitueront pour les acteurs économiques des engagements clairs, mentionnant des objectifs précis, chiffrés, datés et contrôlables en vue de l'amélioration de l'offre de services ou de la qualité des produits alimentaires, en totale cohérence avec objectifs visés par le PNNS. L'amélioration prévue devra être concrète et conséquente et devra notamment bénéficier aux populations défavorisées », une évaluation régulière des progrès réalisés et de leur conformité aux engagements étant prévue. Négociés avec les professionnels sur la base de référentiels figurant aux cahiers des charges, « ces engagements représentent une première étape d'une démarche de "qualité" nutritionnelle dans laquelle les acteurs économiques recherchent une validation externe de leur politique nutritionnelle. ».

En complément, la promotion des produits bruts, la création d'un observatoire de la qualité alimentaire et l'amélioration de l'étiquetage nutritionnel, qui allait se traduire par la création du Nutri-score sur lequel on reviendra, étaient prévues.

b. Le PNNS 3 (2011-2015)

La troisième édition du PNNS part du constat selon lequel plusieurs des objectifs initialement fixés ont été partiellement ou totalement atteints, comme la réduction de la prévalence du surpoids et de l'obésité chez l'enfant, la réduction de la consommation de sel ou de sucre, l'augmentation de la consommation de fruits chez les adultes, même si cela ne s'est pas fait de manière homogène. L'année précédant le lancement de ce troisième PNNS, deux changements d'importance étaient intervenus : le PNNS avait acquis force législative, avec son insertion dans le code de la santé par l'adoption de **la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche**⁽¹⁾, et un **Plan « Obésité 2010-2013 »** avait été institué, qui visait à améliorer l'offre de soins et le dépistage, notamment chez les enfants, à mobiliser les partenaires de la prévention, à agir sur l'environnement et promouvoir l'activité physique, notamment en facilitant l'accès à une alimentation de qualité et en améliorant l'offre alimentaire par le renforcement des démarches volontaires des acteurs. Il était prévu que le PNNS et le Plan Obésité soient pilotés conjointement.

Quatre axes sont prévus, avec des objectifs chiffrés, qui mettent l'accent sur la réduction de l'obésité et du surpoids dans la population, la nécessité

(1) Article L. 3231-1 du code de la santé : « Un programme national relatif à la nutrition et à la santé est élaboré tous les cinq ans par le Gouvernement. Ce programme définit les objectifs de la politique nutritionnelle du Gouvernement et prévoit les actions à mettre en œuvre afin de favoriser : - l'éducation, l'information et l'orientation de la population, notamment par le biais de recommandations en matière nutritionnelle, y compris portant sur l'activité physique ; - la création d'un environnement favorable au respect des recommandations nutritionnelles ; - la prévention, le dépistage et la prise en charge des troubles nutritionnels dans le système de santé ; - la mise en place d'un système de surveillance de l'état nutritionnel de la population et de ses déterminants ; - le développement de la formation et de la recherche en nutrition humaine. ».

d'augmenter l'activité physique et de diminuer la sédentarité à tous les âges, d'améliorer les pratiques alimentaires et les apports nutritionnels, notamment chez les populations à risque et enfin de réduire la prévalence des pathologies nutritionnelles.

La poursuite et l'approfondissement des actions entreprises sous l'égide du plan précédent sont recommandés. S'agissant des chartes volontaires de progrès nutritionnel qui sont proposées aux acteurs économiques depuis 2007, l'expérience en a prouvé la faisabilité, dans la mesure où 26 dossiers, sur les 42 soumis, avaient été acceptés fin mai 2011 par divers secteurs de la filière agroalimentaire. Pour autant, les objectifs ne sont pas tous atteints, dès lors, notamment qu'« *un décalage demeure cependant entre le niveau de consommation de la population et les repères fixes par le PNNS, ainsi que les objectifs de santé publique, notamment concernant le sel.* » Aussi est-il prévu de faire évoluer le référentiel-type pour les chartes individuelles d'engagements volontaires de progrès nutritionnel, d'assurer leur promotion vers les acteurs économiques concernés, les médias, les professionnels relais, le grand public, et de développer un cadre et permettant aux opérateurs signataires de communiquer sur leur engagement, ainsi que d'aider les petites et moyennes entreprises pour leur élaboration.

Initialement prévu pour se terminer en 2015, le PNNS 3 a été prolongé jusqu'en 2018. Le PNNS 4 est actuellement en cours d'élaboration et devrait couvrir la période 2019-2023. Il est néanmoins intéressant de se pencher sur le document approuvé à la fin de l'année dernière par le HCSP qui trace, pour le prochain PNNS, les grandes lignes d'une approche plus exigeante, qui devait initialement porter sur les années 2017-2021.

2. « Pour une politique nationale nutrition santé en France, PNNS 4 (2017-2021) » : une approche plus exigeante

a. Un constat important et partagé : les mesures incitatives sont insuffisantes

« *Les PNNS n'ayant atteint que partiellement les objectifs fixés et les inégalités sociales de santé s'étant aggravées dans le domaine de la nutrition* », le Haut Conseil de la santé publique, HCSP, propose, sans remettre en question les choix stratégiques précédents, « *d'intervenir sur l'environnement social, économique et sociétal afin de faciliter les choix individuels favorables à la santé concernant l'alimentation et l'activité physique. Il préconise de recourir à des mesures réglementaires pour réduire la pression du marketing commercial, améliorer l'offre alimentaire et l'accessibilité physique et économique aux aliments de meilleure qualité nutritionnelle. Il recommande enfin de développer des actions spécifiques et prioritaires orientées vers les enfants et les populations défavorisées* », en tenant compte des préoccupations environnementales et de développement durable, sujets qui n'apparaissaient pas dans les versions antérieures. Il propose, ce faisant, « *une politique nutritionnelle de santé publique*

s'appuyant sur des mesures visant la population générale avec une intensité graduée selon le degré de désavantage. ».

Surtout, **le HCSP fait le constat de l'insuffisance des mesures incitatives** qui ont été mises en place depuis plus de quinze ans, dont le bilan est qualifié de **mitigé malgré des progrès indéniables**⁽¹⁾. Il rappelle que ces chartes visant à améliorer la qualité nutritionnelle des aliments commercialisés sont signées, dans la mesure où elles prévoient des **reformulations significatives** et conformes aux objectifs de santé publique (diminution du sel, des sucres, des graisses, des acides gras saturés, augmentation des fibres ou des glucides complexes). Au total 37 chartes ont été signées entre 2008 et 2013. Il souligne que des progrès indéniables ont été obtenus. 25 chartes portaient sur la réduction des contenus en sel, 18 sur les contenus en lipides et douze sur les acides gras saturés, quatorze sur les sucres ajoutés. Les réductions obtenues pour ces divers nutriments concernent une très large variété de produits élaborés par des grandes entreprises ou des PME et sont comprises dans une fourchette de réduction de 5 à 25 % des nutriments concernés en fonction des produits. Pour autant, le bilan réalisé fin 2012 par l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI) s'avère décevant. Il a mis en évidence que cette seule action contribue pour 3 à 14 % à l'atteinte de l'objectif « sel » du PNNS 2, pour 1,6 % à l'atteinte de l'objectif « sucres » et pour 5 à 28 % de l'objectif « lipides ».

Comme le précisera M. Louis-Georges Soler⁽²⁾, sur l'ensemble des familles de produits caractérisées comme alimentation industrielle transformée, dans environ 20 % des cas, on note des variations de la teneur moyenne en sel, en acides gras saturés, et éventuellement en sucre, dans des proportions parfois très significatives, par exemple dans les chips sur lesquelles on a observé une réduction de plus de 60 % de la teneur en acides gras saturés, liée au fait que les industriels ont remplacé l'huile de palme par d'autres huiles, et une réduction de la teneur en sel de l'ordre de 10 % à 15 %. Cela étant, si d'autres réductions également significatives ont été relevées, s'agissant de la teneur en sel dans la charcuterie notamment, force est de constater que, même si s'est créé un contexte relativement incitatif au niveau global, **quelque 80 % des familles de produits n'ont pas connu de changements.**

M. Louis-Georges Soler aura l'occasion d'ajouter⁽³⁾ qu'on se trouve dans une situation dans laquelle, d'une part, le travail des entreprises qui se sont engagées est notable, mais où **les parts de marché couvertes restent trop faibles pour que les impacts sur les consommateurs soient significatifs.** Par exemple, les réductions de sel, de sucre ou de gras ne représentent en fin de compte qu'un gain de 10 calories par jour pour le consommateur, soit un impact insuffisant en termes de santé publique. En d'autres termes, le processus appelle à être généralisé pour que l'impact au niveau des consommateurs finaux de ces variations soit

(1) Pour une politique nationale nutrition santé en France, PNNS 2017-2021, page 29

(2) Audition du 31 mai 2018

(3) Audition du 19 juillet 2018

supérieur à une réduction de moins de 1 % de la consommation en sel, comme l'Anses a pu le mesurer.

En d'autres termes, les résultats des engagements volontaires sont clairement en-deçà des attentes, comme l'indiquait sans ambages M. Gérard Lasfargues, directeur général délégué de l'Anses ⁽¹⁾.

De manière plus tranchée, M. Pierre Méneton, épidémiologiste à l'Inserm, dira ⁽²⁾ sur ce sujet que toutes les études sur les effets des recommandations, dont les premières ont aujourd'hui plus de cinquante ans, ont montré qu'il n'y avait pas eu de changement notable dans la consommation moyenne de sel dans la population française, et que, tant en France que dans les autres pays, les recommandations n'ont servi à rien. C'est la raison pour laquelle **l'OMS considère que les politiques basées sur le volontariat ne peuvent aboutir qu'à des résultats marginaux et que seule une politique intégrant une législation peut donner des résultats significatifs à condition de pouvoir l'implémenter.** En élargissant le propos, M. Pierre Méneton souligne que l'analyse historique de tous les problèmes de santé publique - amiante, plomb, tabac, alcool - montre que **le volontariat ne donne pas de résultat**, et ce, pour au moins deux raisons : en premier lieu, les effets ne sont pas immédiats, ils surviennent même très longtemps après le début de l'exposition au risque. En second lieu, il est pratiquement impossible d'établir une relation de cause à effet pour un individu donné car les maladies ont des causes multifactorielles. « *Dans ces conditions, on voit mal ce qui pourrait pousser le secteur agroalimentaire à changer ses habitudes, sans compter qu'il paraît difficile que cela puisse se faire sans une réduction globale de son chiffre d'affaires.* » C'est également l'analyse que faisait M. Louis-Georges Soler, pour qui il y a plusieurs éléments de réponse au fait que les évolutions ont été si modestes, la plus importante étant qu'« **il n'y a pas d'incitation économique du marché à la reformulation des produits, les consommateurs n'étant pas demandeurs. Ce qui reste majeur, dans le choix des consommateurs, outre le prix, est la dimension sensorielle, la dimension nutritionnelle ne venant qu'en deuxième, voire troisième position.** ». L'analyse économique confirme ces conclusions.

M. Vincent Réquillard, professeur à l'École d'économie de Toulouse (TSE) et directeur de recherche à l'Inra, sceptique sur les chartes d'engagement volontaire, trop peu incitatives, selon lui, rappelait que « *dans la mesure où la démarche reste volontaire, les firmes ne bougent que si elles y ont intérêt. La demande et l'information des consommateurs évoluant, elles prendront le tournant à un moment ou à un autre, mais elles le prendraient également sans cet accord volontaire.* » ⁽³⁾.

(1) Audition du 14 juin 2018

(2) Audition du 26 juin 2018

(3) Audition du 5 juillet 2018

Malgré tout, regrettait M. Pierre Méneton, les stratégies ne changent pas : la position des pouvoirs publics a toujours été la même, articulée sur la démarche volontaire des acteurs économiques de réduire la quantité de sel dans les préparations industrielles ou artisanales. Plus récemment, rappelait-il, le plan de prévention présenté il y a quelques mois par le comité interministériel pour la santé, dont l'un des objectifs est d'agir sur l'excès de sel alimentaire indiquait aussi : « *En cohérence avec les États généraux de l'alimentation, il faut inciter les industriels, par des mécanismes d'autorégulation, à réduire la teneur en sel des aliments et à améliorer en complément le contenu en autres nutriments d'intérêt pour la santé.* » **Est-on obligé, concluait M. Méneton, de répéter les errements des politiques en matières de lutte contre le tabac ou l'amiante, qui ont fait perdre cinquante ans ?**

Faute d'une dynamique collective de filière ou d'un mécanisme incitatif grâce auquel les « mieux disant » qui font évoluer leur offre sont suivis par les autres industriels, seuls quelques acteurs modifient et améliorent la qualité nutritionnelle de leurs produits. Selon M. Louis-Georges Soler, l'expérience montre que « *les réductions sont réalisées par des entreprises qui étaient prêtes à s'engager. Soit parce qu'elles étaient très mal placées par rapport à la moyenne du marché, et qu'elles appliquent une politique de rattrapage, soit parce qu'elles avaient prévu cette réduction dans une démarche responsable. Il s'agit de produits de leur portefeuille qui ne sont pas forcément présents sur l'ensemble du marché.* » ⁽¹⁾.

Pour finir sur ce point, on ne s'étonnera pas que lors des débats qui ont animé les États généraux de l'alimentation, et notamment au sein de l'atelier 9, « Comment faciliter l'adoption par tous d'une alimentation favorable à la santé ? », le document conclusif indiquait que « *des divergences notables ont en revanche été constatées sur la stratégie à mettre en œuvre pour progresser, certains (parmi les représentants de l'industrie de transformation et de la distribution surtout, sans que cela soit systématique) privilégiant par exemple les engagements volontaires - sans nier que leur efficacité se soit révélée jusque-là limitée - quand d'autres (surtout parmi les consommateurs, élus locaux et professionnels de santé) privilégient la voie réglementaire.* » ⁽²⁾.

b. La justification de recommandations désormais plus exigeantes

i. Un véritable volontarisme

C'est la raison pour laquelle le document élaboré par le HCSP se montre d'emblée plus volontariste. Le titre-même du document traduit cette ambition : « **Pour une politique nationale nutrition santé à la hauteur des enjeux de santé publique en France** ».

(1) Audition du 19 juillet 2018

(2) États généraux de l'alimentation, restitution des ateliers nationaux, <http://agriculture.gouv.fr/egalim-la-restitution-des-ateliers-nationaux>

Le document insiste en effet sur la nécessité pour les pouvoirs publics d'avoir une démarche désormais beaucoup plus directive : « *Pour améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire existante par des reformulations, et stimuler l'innovation pour mettre à la disposition des consommateurs des aliments de meilleure qualité nutritionnelle (tout en maintenant leurs qualités organoleptiques et sans augmentation de prix), il convient aujourd'hui de mettre en place des mesures s'appuyant sur des réglementations afin d'avoir un effet plus significatif. Plusieurs mesures complémentaires peuvent permettre d'avoir un impact réel pour améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire (des aliments, en restauration collective, dans les distributeurs automatiques, etc.). Certaines mesures doivent viser à agir directement sur la qualité nutritionnelle des aliments, comme la définition de standards de référence pour leur composition ; d'autres mesures dont les objectifs premiers sont d'améliorer l'information des consommateurs (étiquetage nutritionnel simplifié), l'accessibilité économique des aliments de bonne qualité nutritionnelle (régulation économique) ou la réduction du marketing contribuent également à améliorer l'offre alimentaire en incitant les industriels à reformuler leurs produits ou développer des innovations allant dans le sens de l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre.* ».

Comme le professeur Serge Hercberg le fera tout d'abord remarquer⁽¹⁾, de nouvelles recommandations ont été ajoutées, qui portent sur la consommation de fruits à coques sans sel ajouté, de légumineuses, de produits céréaliers complets et peu raffinés par rapport à ceux consommés plus traditionnellement qui sont très raffinés, sur une réduction de la consommation de produits laitiers, une limitation de la consommation de viande rouge et de charcuterie, de matières grasses ajoutées, de produits sucrés et de sel, et sur une consommation adéquate de poisson. Enfin, **la consommation d'aliments bruts plutôt que transformés est recommandée**, de même que celle d'aliments issus de modes de production diminuant l'exposition aux pesticides.

Comme on le voit, les recommandations qui sont aujourd'hui formulées sont **bien plus directives que celles qui figuraient dans les PNNS antérieurs**. Ainsi, le plan propose-t-il désormais parmi ses axes stratégiques d'« *accentuer l'intervention sur l'environnement nutritionnel pour accompagner les changements de comportements* » et pour cela, d'« *améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire par des mesures réglementaires et fiscales.* ».

Pour dépasser le constat des insuffisances des engagements de bonne volonté de la part des industriels, **le PNNS plaide désormais pour des mesures publiques tendant à élaborer un cadre de référence favorable à la santé pour la composition nutritionnelle des aliments industriels, à introduire des standards minimums sur certains nutriments précis**, dans la mesure où de nombreuses études scientifiques ont démontré, d'une part, l'intérêt de la reformulation des aliments comme stratégie efficace d'amélioration de l'offre

(1) Audition du 17 mai 2018

alimentaire, et d'autre part, que l'introduction de ces standards par décisions publiques avait des « *effets beaucoup plus significatifs que les mesures d'autorégulation.* »⁽¹⁾. Plusieurs pays européens notamment, tels que le Danemark, la Lettonie, la Hongrie, l'Autriche ou le Royaume-Uni se sont engagés dans cette voie depuis plusieurs années avec succès.

Ainsi la limitation au Danemark du taux maximal d'acide gras *trans*, dès 2003, a-t-il permis « *de réduire de manière importante le nombre de décès causés par des maladies cardiovasculaires* ». Le PNNS souligne en conséquence la marge de manœuvre existante. M. Vincent Réquillard⁽²⁾ s'est prononcé en faveur de ce type de mesures, prenant notamment l'exemple de ce qui a été fait outre-Manche : « *si l'on veut aller plus loin, il faut, sur le modèle de ce qui a été fait au Royaume-Uni, réunir autour de la table l'industrie et la puissance publique, la seconde menaçant la première de prendre des mesures beaucoup plus fortes si un certain nombre d'objectifs ne sont pas atteints, et ce pour l'ensemble des catégories de produits visées. (...) L'enjeu est de parvenir à faire en sorte que, par secteur, l'ensemble des firmes reformulent leurs produits. À cette fin, il faut mener une politique plus contraignante ou, à tout le moins, afficher des objectifs de façon plus forte pour pousser les firmes à agir. Bien entendu, il existe des contraintes liées aux produits, mais il est important de tracer cette perspective. Encore une fois, au Royaume Uni, les résultats obtenus en matière de baisse de la teneur en sel ne sont pas négligeables et ils bénéficient à l'ensemble de la population car tous les produits ont été reformulés. Mais il y avait la menace du bâton.* ». L'exemple de la filière de la charcuterie est en France l'exception, dans la mesure où c'est une profession entière qui a adhéré à la charte.

ii. Devant lequel le gouvernement temporise

Force est de regretter que, malgré les constats unanimes des experts auditionnés par la commission d'enquête quant à l'insuffisance, voire l'échec des engagements volontaires, malgré les exemples étrangers et les recommandations formulées tant par l'Anses que par le HCSP, le gouvernement fait le choix de poursuivre dans cette voie. Tout en constatant que les accords ont effectivement été insuffisants depuis quinze ans, **M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation**, a en effet indiqué lors de son audition⁽³⁾ qu'il continuait de défendre le dialogue avec les professionnels et faisait confiance à l'impulsion donnée par les entrepreneurs, articulée sur de « *nouveaux engagements, ambitieux, mesurables et transparents* ». Il a ainsi estimé, qu'à l'expérience, des dispositions contraignantes et adoptées dans le cadre d'une loi ne produisaient pas pour autant d'effets concrets, comme de nombreux exemples en apportent la preuve. Dans ce débat, qui avait notamment animé les États généraux de l'alimentation, **le gouvernement semble rester attaché à une stratégie qu'on imagine mal réussir à bouleverser l'inertie dont a fait preuve jusqu'à présent**

(1) *Ibid.*, page 30

(2) Audition du 5 juillet 2018

(3) Audition du 18 septembre 2018.

l'industrie agroalimentaire sur ce sujet. Quand bien même le ministre déclare vouloir désormais articuler dialogue et pression – le « *name and shame* », dont on ignore quelle forme celui-ci pourrait prendre – on ne peut que s'étonner de l'entendre indiquer que la question du taux de sel n'a pas encore été tranchée dans le cadre de réunions interministérielles et doit être discutée avec les professionnels avant qu'une feuille de route soit tracée, sachant que les recommandations de l'OMS et du corps médical sur le sujet ont plus de quinze ans !

D'autres axes également contraignants sont proposés par le PNNS 4, qui portent notamment sur les problématiques de **marketing** et de **publicité**, en particulier **en direction des enfants et des adolescents**, ou encore en matière de **fiscalité nutritionnelle**, sur lesquels on reviendra ultérieurement.

Propositions n° 18,19 et 20

Considérant l'échec avéré des mesures d'engagements volontaires, **instaurer** 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 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 Haut conseil de la santé publique (HCSP) de nouvelles dispositions en vigueur au 1^{er} 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.

c. L'éducation alimentaire, une question prioritaire

Le PNNS 4, comme les précédents au demeurant, fait enfin de l'éducation nutritionnelle un de ses axes importants. Nombre d'interlocuteurs de la commission ont confirmé que cette question est l'une des toutes premières priorités, dans la mesure où l'apprentissage, dès le plus jeune âge, des goûts et de la diversité alimentaire, pour ne prendre que ces deux aspects, contribue à forger des pratiques durables. De Périco Légasse à Jean-Marc Mouillac, de Guillaume Garot aux associations de consommateurs, de tous les nutritionnistes à certains industriels, sans omettre les conclusions des États généraux de l'alimentation,

l'éducation du consommateur à mieux se nourrir, à acquérir des comportements plus favorables à la santé, apparaît comme une nécessité indiscutable.

Cela étant, pour essentiel qu'il soit, ce sujet ne semble pas être celui qui a reçu le plus d'impulsion de la part des pouvoirs publics au long de ces dernières années.

Au point que **M. Guillaume Garot, président du Conseil national de l'alimentation (CNA)**, laissera entendre ⁽¹⁾ qu'il n'avait pas été convaincu par la mobilisation du ministère de l'éducation et que **les initiatives en matière d'éducation à l'alimentation restaient selon lui bien trop modestes** : « *Où en sommes-nous par rapport à la loi 2014 ⁽²⁾ ? Très franchement, nous pouvons faire beaucoup mieux. Pour le dire élégamment, nous avons de vraies marges de progression. L'éducation à l'alimentation se fait trop souvent hors de l'école alors qu'elle devrait aussi avoir lieu dans l'école. Loin de moi l'idée de dire que rien n'est fait. Dans les programmes, il y a des éléments. Mais j'ai toujours eu toutes les peines du monde à mobiliser le ministère de l'éducation nationale, y compris quand j'étais au gouvernement, sur ce sujet de l'alimentation.* ».

Pour Guillaume Garot, ancien ministre délégué à l'agroalimentaire, la formation de citoyens éclairés et informés, en matière alimentaire comme ailleurs, est un préalable, indissociable de l'amélioration de l'offre alimentaire.

Le ministère de l'éducation, auditionné en la personne de **Mme Véronique Gasté ⁽³⁾, cheffe du bureau de la santé, de l'action et de la sécurité de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)**, a tenu à défendre les actions du ministère, nombreuses, qu'elle a décrites, mais qui sont mises en œuvre à divers niveaux.

Cela étant, le fait que l'éducation à l'alimentation soit une éducation « transversale » en rend probablement la visibilité moindre. Mme Véronique Gasté précisait en effet que pour cette raison « *il n'y a pas d'horaires d'enseignement définis, il revient à l'école, au collège et au lycée de déterminer les moments et les temps qui y sont consacrés. Dans le second degré, l'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement, EPLE, qui existe depuis le décret du 30 août 1985, leur permet de choisir les moments, les tranches d'âge et les niveaux d'enseignement où les éducations transversales vont être délivrées. Vous le savez, l'école est traversée par tous les enjeux sociétaux, qui sont abordés tout au long*

(1) Audition du 4 juillet 2018.

(2) La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adoptée en 2014, a inséré dans le code de l'éducation un article L.312-17-3, aux termes duquel : « Une information et une éducation à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage alimentaire, cohérentes avec les orientations du programme national relatif à la nutrition et à la santé mentionné à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique et du programme national pour l'alimentation mentionné à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, sont dispensées dans les écoles, dans le cadre des enseignements ou du projet éducatif territorial mentionné à l'article L. 551-1 du présent code. ».

(3) Audition du 19 juillet 2018

de la scolarité. L'éducation à l'alimentation, par exemple, est très souvent prodiguée en 6^e et en 5^e. En 4^e et 3^e, l'accent est mis sur l'éducation à la sexualité. Pour autant, l'éducation à l'alimentation n'est pas oubliée. Mais les priorités sont déterminées au sein des Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, CESC, et des conseils d'administration des EPLE, au regard de l'ensemble des orientations nationales et académiques. ».

Votre rapporteure considère que l'importance et les implications de cette question justifient qu'une réflexion soit menée pour renforcer la priorité de l'éducation à l'alimentation dans ses diverses composantes. C'est dès avant la 6^e qu'un enseignement doit être obligatoirement dispensé.

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.

d. Le Nutri-Score

i. La nécessité d'un étiquetage nutritionnel

Comme on l'a vu, **le premier PNNS avait déjà fait de l'information du consommateur la première de ses priorités, qu'il déclinaît en différentes actions** : un logo de communication, l'édition d'un guide alimentaire national, l'édition de guides spécifiques par publics, la promotion de la consommation de cinq fruits et légumes par jour, le lancement d'une campagne média par an sur un objectif du PNNS, la création d'un site Internet et le développement de réseaux de proximité. Pour autant, il a fallu attendre le deuxième plan pour voir apparaître l'étiquetage nutritionnel, considéré comme « *nécessaire pour éclairer les choix du consommateur* » valorisant « *les progrès de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire.* »

Dès lors, des travaux sont entrepris pour « *mettre en place un étiquetage plus simple, comportant un nombre réduit de mentions, préférentiellement sous forme graphique et donc facile à comprendre.* ». Il est précisé parmi les objectifs, que cet « *étiquetage doit permettre au consommateur de choisir entre différents produits et doit donc, in fine, être harmonisé pour l'ensemble des denrées soumises à cet étiquetage* ». L'étiquetage nutritionnel devra également « *favoriser les repères de consommation du PNNS au travers de l'information sur les*

produits » et « *promouvoir dans le cadre du droit européen, les meilleures pratiques d'information du consommateur. Il s'agit de lui fournir une information factuelle, afin de faciliter ses choix en fonction des recommandations générales ou particulières qui lui sont faites.* ». Cela étant, le troisième PNNS, tout en mettant l'information du consommateur au cœur de nombreuses des actions qu'il recommande, n'avance pas plus loin concernant la question spécifique de l'étiquetage nutritionnel qui n'est pas abordé dans le document.

Un article L. 3232-8 ayant été introduit dans le code de la santé publique par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, aux termes duquel « *afin de faciliter le choix du consommateur au regard de l'apport en énergie et en nutriments à son régime alimentaire, sans préjudice des articles 9, 16 et 30 du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (...), la déclaration nutritionnelle obligatoire prévue par le même règlement peut être accompagnée d'une présentation ou d'une expression complémentaire au moyen de graphiques ou de symboles (...)* », le PNNS 4 peut concrétiser les nombreuses études qui ont été menées sur l'étiquetage nutritionnel le plus pertinent.

Comme le résumait le professeur Serge Hercberg⁽¹⁾, qui en a été l'inlassable promoteur depuis de nombreuses années, « *toutes les analyses systématiques publiées concluent que les systèmes d'information nutritionnelle sont susceptibles d'influencer les consommateurs et que ces effets touchent tous les groupes de population, notamment ceux avec les plus faibles niveaux d'éducation, plus à risque nutritionnel (obèses, hypertendus) ou qui ont le plus faible intérêt pour la nutrition.* » Il expliquait que, après de nombreux tests et études effectués sur les différentes formes d'information nutritionnelle et sur l'impact des différents logos possibles apposés en « face-avant » des emballages, « *des différences d'efficacité ont été mises en évidence entre les logos, l'ampleur des améliorations observées étant plus fortes pour les groupes aux revenus plus faibles. Les résultats de l'expérience montrent une amélioration de la qualité nutritionnelle des caddies dans 68 % des cas après l'introduction des logos. Un format à signal unique, soit une pastille verte qualifiant les aliments les plus "favorables sur le plan nutritionnel", est plus efficace qu'un format pastille par nutriment ou des histogrammes par nutriment.* ».

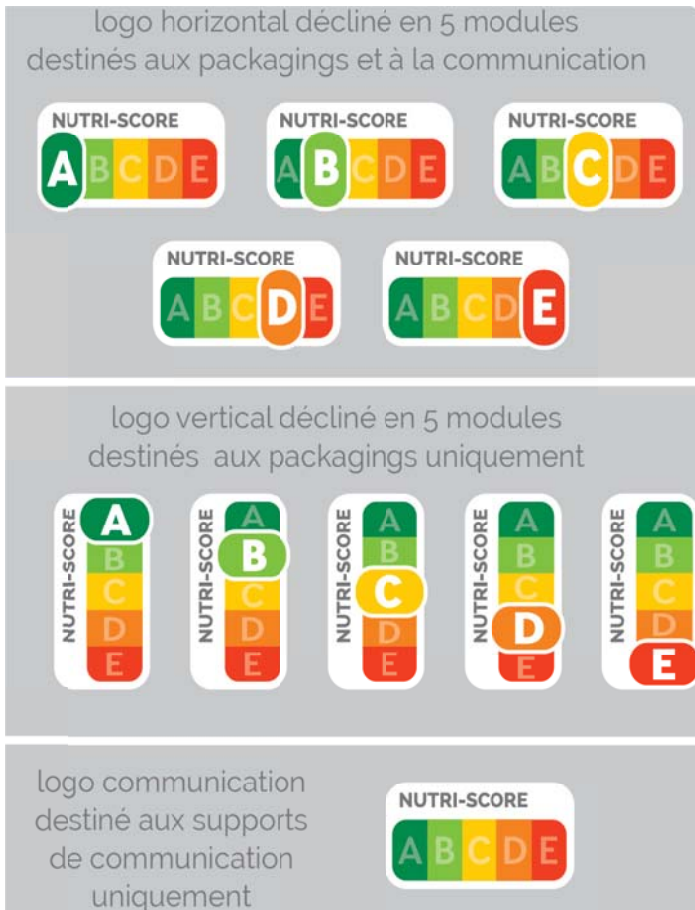
Comme on le sait, le **logo du Nutri-Score** adopté par Santé publique France est basé sur un code de cinq couleurs - vert foncé, vert clair, orange, orange foncé et rouge, et de cinq lettres – A, B, C, D et E - que les entreprises volontaires s'engagent à utiliser, respectant un règlement d'usage.

(1) « *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle de santé publique dans le cadre de la stratégie nationale de santé* », rapport du 15 novembre 2013, page 45

Pour le professeur Serge Hercberg ⁽¹⁾, « ce logo “coloriel” à cinq couleurs et cinq lettres permet de renseigner les consommateurs sur la qualité nutritionnelle des aliments et de comparer leur qualité nutritionnelle, mais il vise aussi à inciter les industriels à améliorer la qualité nutritionnelle par la compétition qu’il fera naître entre eux et le fait qu’ils auront tendance à vouloir mieux figurer sur l’échelle des couleurs proposée. (...)°Au-delà de la capacité à comparer les aliments de différentes catégories, il offre la possibilité, au sein d’une même catégorie, de discriminer la qualité nutritionnelle d’un même aliment en fonction des marques alors que, souvent, le consommateur n’avait pas accès à cette transparence. ». Il s’agit donc tout à la fois d’un « outil de transparence qui répond au droit des consommateurs. Il peut aider à orienter leurs choix et inciter les industriels à mettre sur le marché des aliments de meilleure qualité nutritionnelle en les reformulant ou en innovant sur des aliments qui prennent en considération la qualité nutritionnelle des produits. ».

(1) Audition du 17 mai 2018

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



L'intérêt de cet outil se confirme d'ores et déjà, si l'on en croit les résultats de l'étude européenne de cohorte publiés récemment ⁽²⁾ : Si le risque de développer un cancer est associé la consommation de nourriture de piètre qualité nutritionnelle, l'information claire et transparente des consommateurs revêt une très grande importance.

ii. Le combat difficile pour l'imposer

Ainsi que le fera remarquer le professeur Serge Hercberg ⁽³⁾, malgré le soutien unanime des scientifiques sur l'intérêt d'un tel affichage, malgré le soutien des associations de consommateurs, plus de 250 000 personnes ayant par exemple

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

(2) Voir supra, page 78

(3) Audition du 17 mai 2018

signé une pétition en ce sens, **les promoteurs du Nutri-Score ont dû batailler pendant quatre longues années avant de réussir à l'imposer et le voir officialisé par un arrêté interministériel du 31 octobre 2017** ⁽¹⁾.

La plupart des opérateurs économiques ont en effet résisté autant que faire se pouvait à la proposition du Nutri-Score, ne serait-ce que dans son principe. Un rapport du ministère des affaires sociales et de la santé, émanant du Comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat sur l'étiquetage nutritionnel simplifié, rédigé dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de modernisation de notre système de santé ⁽²⁾, en date du 25 avril 2017, rappelait tout d'abord que « *les associations de consommateurs avaient, de longue date, souhaité un étiquetage nutritionnel synthétique simplifié, coloriel et en face avant. Elles ont soutenu la proposition du logo 5-C.* ». Il n'en était pas de même des professionnels de l'industrie agroalimentaire, selon ce rapport qui précisait : « *En revanche, cette proposition soulevait alors des oppositions de la part d'une grande partie au moins des industriels et distributeurs qui ne souhaitaient pas s'engager sur la mise en œuvre d'un logo nutritionnel qui serait obligatoirement le 5-C. L'Association nationale des Industries agroalimentaires (ANIA) avait écrit à la Commission européenne en juillet 2013 puis déposé plainte auprès d'elle le 20 février 2014 contre le "Traffic lights" (feux tricolores) mis en place en Grande-Bretagne* ⁽³⁾. *Il en avait d'ailleurs été de même de la fédération italienne de l'agroalimentaire et de diverses fédérations nationales ou européennes de producteurs.* ».

De son côté, dans un article publié sur le site du *Huffington Post*, le professeur Serge Hercberg rappelait l'an dernier que « *les industriels, par la voie de l'Association nationale des industriels alimentaires, ANIA, ont, dès la sortie de la proposition, fait valoir comme arguments que la mesure serait "discriminante", "fondée sur une approche simpliste et fonctionnelle des aliments", "prêt-à-penser reposant sur une vision très fermée de l'alimentation", "qu'elle constituait une consigne de choix", "stigmatisante", "menace sur la dynamique économique et sociale des PME et des territoires", "un véritable frein aux exportations"...* ». La Fédération du commerce et de la distribution, FCB, se joignait rapidement au mouvement pour combattre le logo ⁽⁴⁾. Plus récemment, six des plus grands groupes de l'industrie agroalimentaire Coca Cola, Mars, Mondelez, Nestlé, PepsiCo et Unilever, avaient, à partir du mois de mars 2017, indiqué leur intention de développer leur propre système d'étiquetage, basé sur une approche par portions ⁽⁵⁾.

(1) Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'État en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique.

(2) https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/20170425_rapport_etiquetage_nutritionnel.pdf

(3) Plainte à laquelle l'ANIA n'a finalement pas donné suite.

(4) https://www.huffingtonpost.fr/serge-hercberg/etiquetage-nutri-score-bataille-industriels-victoire-consommateurs_a_21897443/; 16 mars 2017

(5) *Le Monde*, « Le logo nutritionnel arrive dans les rayons », 21 février 2018

Cela étant, force est de constater qu'il n'y a pas que du côté des industriels que la résistance s'est manifestée : on ne saurait oublier qu'en mai dernier, à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen du projet de loi « Alimentation et agriculture », l'amendement proposé par **le rapporteur général de la commission des affaires sociales, Olivier Véran**, tendant à rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score dans la publicité a été rejeté tant en commission qu'en séance publique.

L'ANIA avait vivement réagi aux propos du professeur Herberg ⁽¹⁾ et ses représentants ont confirmé lors de leur audition devant la commission d'enquête ⁽²⁾ qu'il était vrai « *que l'ANIA refusait au départ un code couleur, en expliquant qu'il stigmatiserait certains aliments* » et qu'ils auraient « *souhaité qu'une expérimentation en grandeur réelle soit menée pour que ce soit le consommateur qui choisisse, parmi les quatre systèmes d'information qui existaient, celui qui serait le plus efficace pour orienter ses choix.* ». M. Alexandre Degouy, directeur des affaires publiques, affirmait cependant que, dans le cadre de ses contacts nombreux avec les assemblées parlementaires, l'ANIA n'avait jamais demandé la suppression des dispositions relatives au Nutri-Score.

iii. Des réticences en passe d'être surmontées ?

Cela étant, les positions initiales des industriels et des distributeurs ont considérablement évolué grâce aux concertations qui ont été entreprises. Il apparaît désormais que **la plupart des industriels sont prêts à mettre en œuvre sur leurs produits un système d'information nutritionnelle simplifiée, conforme à la législation européenne et nationale en vigueur**, les entreprises souhaitant un système unique au niveau européen, ainsi que l'indique le rapport du comité de pilotage. À ce propos, on remarquera que **certains industriels et opérateurs de la grande distribution n'ont pas tardé et se sont prononcés dès la publication de l'arrêté ministériel en faveur du Nutri-Score**, signant la charte d'engagement avec les pouvoirs publics. Cela a été le cas d'Intermarché, de Leclerc, d'Auchan et de Fleury Michon notamment.

Lors de la table ronde organisée par la commission d'enquête ⁽³⁾, les représentants des **entreprises de la grande distribution** ont fait montre d'une certaine unanimité dans l'application du mécanisme et dans le constat de ses effets positifs. Ainsi **M. Stéphan Arino, directeur de la qualité et du développement durable du groupe Leclerc**, a souligné que le groupe avait « *pu constater, en conditions réelles, son impact positif sur la qualité nutritionnelle des paniers des consommateurs (...) avec cependant un bémol : Si les produits sont bien notés, les clients les achètent, mais lorsqu'ils sont notés D ou E, les clients se reportent sur des produits concurrents qui n'ont pas le Nutri-Score, pensant sans doute qu'ils sont meilleurs dans leur catégorie.* ».

(1) Voir par exemple <https://www.ania.net/alimentation-sante/etiquetage-nutritionnel-2909>

(2) Audition du 7 juin 2018

(3) Le 12 juillet 2018

Pour **M. Hervé Gomichon, directeur de la qualité et du développement durable du groupe Carrefour**, le groupe, fortement tourné vers l'international, avait reçu la proposition du professeur Serge Hercberg de les aider à utiliser le Nutri-Score sans que cela nuise à ses exportations, « *certains de ces pays ne souhaitant pas que les éléments nutritionnels soient indiqués sur les emballages.* ». **MM. Jean-Marc L'Huillier, administrateur responsable du développement durable et Olivier Touzé, directeur « développement durable » du groupement « Les Mousquetaires » Intermarché**, ont pu rappeler que dès 2006, le groupement s'était engagé depuis longtemps sur la performance nutritionnelle. « *En relais du Nutripass, que nous avons développé en 2006, nous nous sommes engagés sur le Nutri-Score et 90 produits étiquetés sont déjà présents sur nos points de vente ; il y en aura 289 de plus d'ici à la fin de l'année, notamment des produits quotidiens comme les plats cuisinés, les compotes, les confitures, les produits frais de traiteur, des produits laitiers et bien évidemment des produits bio. Notre objectif est d'étiqueter dans nos rayons, avec le Nutri-Score, au cours du premier semestre de 2019, environ 650 produits. Le Nutri-Score est un véritable accélérateur d'amélioration nutritionnelle. Il nous permet d'améliorer nos recettes. Je vous citerai un exemple pour vous montrer l'impact qu'il peut avoir sur la démarche de nos équipes. Nous avons réussi à réduire de 46 % les acides gras saturés dans la salade piémontaise, qui est un produit plutôt gourmand, en changeant la mayonnaise ; par ailleurs, le taux de sel a été réduit de 56 %* ».

S'agissant des **entreprises productrices** de produits que la commission d'enquête a auditionnées, les propos du professeur Serge Hercberg, qui estimait que le Nutri-score stimulerait l'émulation des fabricants et les inciterait à améliorer leur produits, semblent se confirmer. Ainsi, M. Vincent Jacquot, directeur général de Findus France, précisait ⁽¹⁾ que les indications apparaîtraient prochainement sur les emballages et que, « *à ce stade, sur les 161 produits commercialisés par Findus, 143, soit 89 % du portefeuille, seront en vert, c'est-à-dire en notation A ou B, 16 en C, soit 10 % du portefeuille, et 2 en D, soit 1 % du portefeuille. Nous avons par ailleurs lancé en amont depuis plusieurs mois des projets d'amélioration des recettes afin de passer le maximum de produits de B en A et de C en B. Ces projets devraient aboutir à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine.* ». **M. Abdessamad Arrachid, responsable recherche et développement de Findus**, complétait ces propos en indiquant que l'entreprise avait aussi « *pris l'engagement de ne pas vendre de produits destinés aux enfants dont le Nutri-Score ne serait pas A. Nous devons encore travailler sur quelques produits pour passer de B à A. Lorsque nous mettrons en place le Nutri-Score dans les mois qui viennent, il n'y aura aucun produit, notamment ceux de marque Croustibat qui sont destinés aux familles, donc par ricochet aux enfants, qui ne sera pas classé A.* ».

« *Grâce au Nutri-Score, nous sommes dans un travail permanent d'amélioration qui nous permet de poser la question de la qualité nutritionnelle de*

(1) Audition du 10 juillet 2018

nos produits », indiquait de son côté **M. Régis Lebrun, directeur général de Fleury Michon** ⁽¹⁾. Au demeurant, « *l'information du consommateur devrait être un droit fondamental. (...) et le consommateur doit donc pouvoir faire ses choix en totale confiance et indépendance. (...) Nous avons un plan de progrès, à la fois de diffusion de l'information et d'amélioration de la qualité nutritionnelle. Nous souhaitons compléter l'information du consommateur sur le Nutri-Score, c'est-à-dire donner des indications de fréquence de consommation qui n'existent pas sur le produit. Nous avons également pris la décision de montrer le logo Nutri-Score dans toutes nos futures publicités télévisées sur les produits.* » Se montrant soucieux d'améliorer l'outil, M. Régis Lebrun indiquait aussi plaider « *pour que le Nutri-Score incorpore à l'avenir davantage d'éléments, car l'information nutritionnelle n'est pas suffisante, comme on l'a vu avec les additifs.* » Enfin, pour Bonduelle, **M. Thierry Ponthieu**, par ailleurs président de l'Association des entreprises de produits alimentaires élaborés (ADEPALE) se félicitait de l'adhésion de la société au Nutri-Score, et indiquait que de nombreuses entreprises membres de l'association suivaient cet exemple. À ce propos, M. Christian Divin, directeur général de l'ADEPALE, indiquait que beaucoup se sont jointes au Nutri-Score, cependant que « *beaucoup d'autres souhaitent y adhérer mais ont besoin de revoir la formulation de leurs produits pour les faire passer.* » La volonté de promouvoir tout ce qui est étiquetage nutritionnel est clairement une démarche adoptée par l'ADEPALE.

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 ».

3. Le Plan national de l'alimentation, PNA

Dans ce dispositif global, **le Plan national de l'alimentation (PNA)** est d'une ambition quelque peu différente, dans la mesure où les questions de santé ne sont pas strictement au cœur de son propos.

a. Raison d'être et ambition du PNA

Interministériel, élaboré par quatorze ministères différents sous le pilotage du ministère de l'agriculture et instauré en février 2011, **le PNA est la traduction**

(1) *Audition du 21 juin 2018*

concrète de la politique publique de l'alimentation que le gouvernement a définie aux termes de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. Il a pour horizon le « modèle alimentaire français », articulé sur quelques axes : convivialité, diversité alimentaire, respect d'horaires fixes et structuration des repas autour de trois plats principaux. Même s'il résiste et reste pour l'heure relativement préservé par la mondialisation et la standardisation de l'alimentation, ce modèle, auquel on doit peut-être un taux d'obésité inférieur en France qu'aux USA, n'en est pas moins remis en question, notamment par les jeunes, dont les pratiques sont différentes pour de nombreuses raisons qui favorisent « *des comportements alimentaires en rupture avec le modèle français* », les inégalités sociales renforçant ces tendances. Le secteur alimentaire étant un des principaux moteurs de notre économie, le déclin du modèle serait porteur de conséquences sérieuses : « *la France est le premier producteur agricole de l'Union européenne et le second pour le chiffre d'affaires des industries agroalimentaires (IAA). Un changement de nos habitudes alimentaires se répercuterait donc sur notre agriculture et nos IAA.* », est-il précisé d'entrée.

Si les problématiques de santé publique ne sont pas absentes du PNA, ce sont clairement des « *enjeux sociaux et économiques majeurs qui justifient le renforcement de l'intervention publique en matière d'alimentation* » pour « *maintenir des traditions culinaires et des liens sociaux, permettre l'accès de tous à une nourriture de qualité, garantir la sécurité des aliments et la santé publique, préserver notre modèle agricole, nos industries agroalimentaires et les emplois qu'elles génèrent, tout en s'inscrivant dans une perspective de développement durable.* ».

b. Contenu et mise en œuvre

Le PNA vise un certain nombre de populations fragiles : les personnes financièrement les plus démunies ; les plus jeunes ; les personnes hospitalisées ; les personnes âgées à domicile ou en institution et enfin les personnes en détention.

C'est vers ces catégories que sont dirigés les quatre axes du Plan, déclinés en un certain nombre d'actions :

- L'axe 1, « *Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité* », est mis en œuvre via les actions suivantes : Mieux manger en situation précaire ; Prendre de bonnes habitudes alimentaires dans le cadre scolaire ou périscolaire ; Mieux manger en établissements de santé et médico-sociaux ; Améliorer l'alimentation des séniors ; Améliorer l'offre alimentaire en milieu carcéral et favoriser la réinsertion par l'alimentation.

- L'axe 2, « *Améliorer l'offre alimentaire* », prévoit de généraliser les démarches volontaires et les partenariats publics/privés permettant d'innover pour améliorer la qualité des éléments ; de développer des variétés végétales à haute valeur environnementale, nutritionnelle, et organoleptique ; de rapprocher producteurs et consommateurs ; d'améliorer la sécurité sanitaire des produits mis à

la disposition des consommateurs ; d'encourager les modes de production durables ; enfin, de réduire le gaspillage alimentaire.

- L'axe 3, « *Améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation* », se décline par la formation des jeunes, consommateurs de demain ; l'éducation et l'information des consommateurs.

- Enfin, l'axe 4, « *Promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français matériel et immatériel* », suppose de valoriser les produits et savoirs faire culinaires, de faire de l'alimentation un axe fort du tourisme sur nos territoires et de promouvoir le patrimoine alimentaire français à l'international.

Ces axes sont complétés par deux volets transversaux : « *Innover et développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de qualité* », d'une part et « *conduire des actions de communication* », d'autre part.

Le premier prévoit de promouvoir la recherche sur l'aliment ; de promouvoir la recherche pour mieux connaître et développer des modèles alimentaires améliorant la santé des consommateurs, préservant les ressources et valorisant l'environnement ; de créer de nouveaux outils en sciences humaines et sociales pour mieux comprendre l'acte alimentaire et les modèles alimentaires ; enfin, d'élargir le champ du dispositif d'évaluation *ex ante* des politiques publiques.

Le second volet se décline par une meilleure coordination de l'ensemble des actions de communication existantes des acteurs publics et/ou privés, le développement de nouveaux partenariats avec des entreprises ou institutions ayant une forte notoriété et une forte capacité à toucher le grand public et une meilleure communication avec les consommateurs.

Deux ans plus tard, en décembre 2013, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux remettait **un rapport d'évaluation de la mise en œuvre du PNA dont il ressortait que, à la différence des PNNS, les moyens alloués au PNA n'étaient sans doute pas à la hauteur des enjeux et qu'ils mériteraient en conséquence d'être confortés**, la performance du PNA ne pouvant s'inscrire que dans la durée, et la réaffirmation d'une volonté politique forte apparaissait indispensable. Observations dont le gouvernement convenait de la pertinence dans son rapport d'application au Parlement quelques mois plus tard.

III. L'UNION EUROPÉENNE, UNE COMPÉTENCE TRANSVERSALE QUI PRIVILÉGIE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU DÉTRIMENT DE LA QUALITÉ NUTRITIONNELLE DES PRODUITS ALIMENTAIRES

« *L'Union européenne est l'un des continents les plus sûrs en matière de sécurité alimentaire* »⁽¹⁾ ont rappelé, non sans justesse, les services de la

(1) Déplacement de la Commission d'enquête à Bruxelles, le 16 juillet 2018

Commission européenne, aux membres de la Commission d'enquête, lors de leur déplacement, à Bruxelles, le 16 juillet dernier.

Les scandales sanitaires récents (lasagnes à « la viande de cheval » ou encore œufs au Fipronil) ne doivent pas dissimuler la réalité, à savoir que le continent européen offre un environnement alimentaire sûr du fait d'un niveau d'exigence sanitaire élevé.

Ce niveau d'exigence sanitaire élevé s'avère être, d'ailleurs, le résultat de l'expérience de la Commission européenne et des États membres qui ont su tirer les conséquences des erreurs du passé. En effet, à l'origine, les traités fondateurs ne donnent pas une compétence particulière à l'Union européenne en matière de politique alimentaire, les deux bases juridiques que l'on peut évoquer, alors, sont soit la politique de santé, soit la politique agricole commune (PAC) dont l'impératif est, alors, d'assurer tant une indépendance en matière de production agricole que d'approvisionnement du continent européen.

Ce sont les importantes crises sanitaires de « la vache folle » et du « poulet à la dioxine » qui mettront en lumière la nécessité de développer une compétence communautaire transversale en la matière dont le *Livre blanc sur la sécurité alimentaire* sera la traduction avec cette image parlante « de l'étable à la table » ou « de la fourche à la fourchette ».

Sur le plan juridique, c'est le **règlement (CE) n° 178/2002⁽¹⁾** du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 **établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires dit règlement « LAG »**, qui en assure une fidèle déclinaison. **Règlement qui fait l'objet d'une proposition de révision**, en cours d'examen, révision qui porte en particulier **sur une meilleure gouvernance tant de la gestion des risques que de leur évaluation**.

(1) Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20090807:FR:PDF>

Le Livre blanc sur la sécurité alimentaire

Le Livre blanc sur la sécurité alimentaire a été présenté par la Commission européenne le 12 janvier 2000.

Comme tout Livre blanc, il correspond au programme d'action notamment législative de la Commission européenne. En l'espèce une réponse aux crises sanitaires – en particulier, vache folle et poulet à la dioxine.

Le Livre blanc précise donc que « **la politique alimentaire de l'Union européenne doit reposer sur des normes de sécurité alimentaire strictes, permettant de protéger et de promouvoir la santé du consommateur** » qui implique que « **tous les aspects de la sécurité alimentaire soient traités au niveau européen.** ».

Ainsi le Livre blanc promeut une « **approche globale, intégrée, c'est-à-dire qui s'applique à toute la chaîne alimentaire (« de la ferme à la table** », à tous les secteurs de l'alimentation, entre les États membres, à la frontière extérieure de l'UE et au sein de l'UE, dans les forums de décision internationaux et de l'UE et à tous les stades du cycle d'élaboration de la politique »⁽¹⁾.

Le Livre blanc définit les principes inhérents à cette politique de sécurité alimentaire :

- la traçabilité des produits ;
- la transparence dans l'élaboration de cette politique ;
- l'analyse des risques qui peut avoir pour corollaire une application du principe de précaution.

Afin de répondre à ces impératifs, le Livre blanc sur la sécurité alimentaire préconise :

- la création d'une **Autorité alimentaire européenne – ce sera, en 2002, la création de l'Agence européenne de sécurité alimentaire (EFSA) ;**
- **80 actions dans le champ de la sécurité alimentaire** dont parmi celles qui intéressent plus particulièrement la Commission d'enquête se trouvent notamment :
 - l'élaboration de règles pour fixer des limites de « contaminants et de « résidus » ;
 - la refonte du règlement sur les nouveaux aliments ;
 - le règlement sur les « nouveaux aliments » ;
 - le règlement sur l'étiquetage et sur la publicité;
 - l'amélioration de la législation sur les additifs, les arômes alimentaires, l'emballage et l'ionisation ;
 - une action dans le domaine de la qualité nutritionnelle des aliments.

La politique préconisée par la Commission européenne peut se résumer ainsi : en amont, une législation englobante qui couvre le champ le plus large de la chaîne alimentaire, en aval, un renforcement des contrôles, de l'évaluation et de la gestion du risque.

Or si cette assertion, « *l'Union européenne est l'un des continents les plus sûrs en matière de sécurité alimentaire* » se vérifie, elle ne saurait dissimuler le fait que ce n'est plus la sécurité alimentaire qui pose problème mais la qualité

(1) http://www.vie-publique.fr/documents-vp/livreblanc_securite_alimentaire.pdf

alimentaire, et qu'à mal poser la question de la qualité alimentaire, de la qualité nutritionnelle des denrées alimentaires, il faudra reposer la question de la sécurité alimentaire, en d'autres termes, celle du développement, du fait de l'alimentation, de maladies chroniques dues à la mauvaise qualité de l'alimentation.

En effet, si l'Union européenne a développé une compétence transversale en matière de surveillance de l'ensemble de la chaîne alimentaire, la sécurité alimentaire s'est, bien faite, dans un premier temps, au détriment de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires alors même que le Conseil dans *sa résolution du 14 décembre 2000 sur la santé et la nutrition* envisage « **dans le cadre du Livre blanc sur la sécurité alimentaire [...] l'élaboration d'une politique nutritionnelle globale et cohérente, ainsi que la présentation d'un plan d'action concernant la nutrition, et de recommandations en matière de régimes alimentaires** »⁽¹⁾.

Force est néanmoins de constater que l'élaboration d'une politique nutritionnelle globale est restée quasiment lettre morte pendant une décennie, malgré la publication d'un second Livre blanc, le 30 mai 2007, par la Commission européenne, intitulé *Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité*⁽²⁾.

Livre blanc établissant *Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité*, 30 mai 2017.

Ce Livre blanc a pour objectif de « **définir une approche européenne intégrée qui permette de réduire les problèmes de santé dus à la mauvaise nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité.** »

À ce titre, le Livre blanc préconise plusieurs actions législatives ciblées au niveau communautaire en plus d'une action visant « **à développer des partenariats pour l'action au niveau européen** » sous la forme de *fori* notamment.

Les actions législatives ciblées envisagées par la Commission européenne portent sur une meilleure **information des consommateurs** :

- du fait **d'un meilleur étiquetage nutritionnel** ;
- d'une meilleure information sur le contenu des produits (« **allégations nutritionnelles et de santé** »).

Le Livre blanc met également l'accent sur une autre action essentielle – **d'avantage basée sur une politique reposant sur le volontariat et l'auto-régulation** – celle qui consiste à **préserver les jeunes publics de la publicité et du marketing en matière alimentaire.**

(1) Livre blanc sur la sécurité alimentaire :

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001Y0123\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001Y0123(01)&from=FR)

(2) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52007DC0279>

En effet si les préconisations du Livre blanc établissant *Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité* sont ambitieuses, leur traduction législative est restée modeste.

Ainsi, à titre d'exemple, le **règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires** ⁽¹⁾ **imposant de définir des profils nutritionnels**, élément essentiel au cœur de la définition de cette politique nutritionnelle globale et cohérente, au plus tard en 2009, **demeure incomplet du fait de l'absence de définition, dix ans plus tard, de ces mêmes profils nutritionnels.**

Le **règlement n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires**, dit **règlement « INCO »** ⁽²⁾, qui devait avoir une **portée obligatoire** notamment quant à l'affichage nutritionnel n'a qu'une portée facultative ce qui relativise largement son importance et ne permet pas d'avoir, – au niveau de l'Union européenne – une politique intégrée en matière de politique alimentaire.

Pour votre rapporteure un rééquilibrage s'impose donc en faveur de l'élaboration **« d'une politique nutritionnelle globale et cohérente »** : **faire de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires une priorité tout en gardant un niveau élevé en termes de sécurité alimentaire.**

A. LE POIDS DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE : UN FREIN À L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES NATIONALES

Les conclusions du Livre blanc ont amené l'Union européenne à développer une compétence législative transversale sur l'ensemble de la chaîne alimentaire comme le résume assez bien l'expression **« de la fourche à la fourchette »** ou **« de l'étable à la table »**.

Si cette compétence transversale s'avère être une plus-value dans la mesure où le principe de libre circulation des marchandises notamment agricoles et agroalimentaires doit pouvoir permettre d'assurer un niveau de protection équivalent au sein de l'ensemble de l'Union européenne, **cette compétence transversale a pour corollaire d'être également un frein à certaines initiatives nationales en matière de qualité nutritionnelle, les standards en la matière étant relativement hétérogènes**, qu'il s'agisse de pays ayant une forte tradition culinaire ou d'autres ayant un tropisme plus marqué en termes d'alimentation industrielle et donc moins sensibles à la qualité nutritionnelle des aliments.

(1) Règlement(CE) n°1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires.

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

Cette forte hétérogénéité entre États membres se traduit par **la difficulté à adopter un consensus sur l'aspect qualité nutritionnelle des produits alimentaires**, une absence de consensus qui se fait au détriment de la santé des consommateurs européens.

Sur le plan législatif, cette absence de consensus se traduit, dès lors, soit par une législation qui empêche des initiatives nationales plus protectrices eu égard au principe de libre circulation des marchandises, soit par une absence de règles dans des domaines cruciaux tels que l'établissement d'une législation complète des perturbateurs endocriniens qui pourrait conduire à l'interdiction pure et simple de certains additifs, soit à la difficulté de trouver des critères communs pour définir les « **profils nutritionnels** », profils nutritionnels nécessaires à une information juste et rigoureuse des consommateurs sur les risques inhérents aux aliments qu'ils consomment.

1. Une législation européenne transversale qui régit l'ensemble du secteur alimentaire

La politique de sécurité alimentaire, politique transversale s'il en est, comprend un corpus législatif et réglementaire de **plus d'une centaine d'actes législatifs et de plus de 1 100 mesures d'exécution**.

Au cœur des initiatives législatives prévues par le Livre blanc sur la sécurité alimentaire **figure le règlement (CE) n° 178/2002** ⁽¹⁾ du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 **dit règlement « LAG »** qui fixe les « *les principes généraux régissant les denrées alimentaires et l'alimentation animale en général, et la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux en particulier, au niveau communautaire et au niveau national* ».

La définition de la notion de denrée alimentaire est relativement large, elle englobe les produits issus de l'industrie agro-alimentaire puisqu'« *on entend par « denrée alimentaire » (ou « aliment »), toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain.* » ⁽²⁾.

Quant à la définition de législation alimentaire elle est également large puisqu'elle « *couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et également des aliments destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires* » ⁽³⁾.

(1) Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20090807:FR:PDF>

(2) Article 2 du présent règlement

(3) Article 3 du présent règlement

Les principes généraux établis par ce règlement « LAG » sont les suivants :

- *responsabilité des opérateurs* ⁽¹⁾ ;
- *traçabilité tout le long de la chaîne alimentaire* ⁽²⁾ ;
- *analyse des risques* ⁽³⁾ ;
- *principe de précaution* ⁽⁴⁾ ;
- *système d'alerte rapide (RASFF)* ⁽⁵⁾ ;
- *création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA ou EFSA selon l'acronyme anglais, qui sera utilisé dans la suite du rapport)* ⁽⁶⁾.

C'est la **Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (DG SANCO)** qui est compétente pour mettre en œuvre la politique alimentaire générale de l'Union européenne.

Or votre rapporteure a pu constater lors de l'échange qu'elle a pu avoir, à Bruxelles, avec les services de la DG SANCO que l'impératif de sécurité alimentaire, impératif louable et nécessaire s'il en est, primait largement sur la question nutritionnelle même si deux initiatives législatives sont, actuellement, en cours.

Tout d'abord, dans le cadre de l'initiative dit REFIT – initiative de la Commission européenne en termes de révision et de simplification législative – **une proposition de révision du règlement « LAG »** est en cours d'adoption (voir *infra*) **visant à renforcer l'analyse du risque en améliorant la gouvernance de l'EFSA ainsi que la transparence des avis scientifiques** par la publication des études scientifiques sur lesquelles les panels d'experts s'appuient pour élaborer ces mêmes avis scientifiques.

Ensuite, concernant **la définition des « allégations nutritionnelles et de santé »**, le cabinet du **Commissaire Vytenis Andriukaitis, en charge de la santé et de la sécurité alimentaire**, a clairement indiqué que si un accord était envisageable et proche quant à l'adoption par la Commission européenne de la définition de « **profils nutritionnels** », définition qui aurait dû être prise d'ici la fin 2009, conformément aux dispositions du règlement n° 1924/2006, **la Commission européenne, n'entend pas compléter les définitions relatives aux**

(1) Article 19 du présent règlement

(2) Article 18 du présent règlement

(3) Article 6 du présent règlement

(4) Article 7 du présent règlement

(5) Article 50 du présent règlement

(6) Article 22 du présent règlement

« allégations nutritionnelles et de santé »⁽¹⁾ concernant notamment les allégations botaniques, allégations nutritionnelles et de santé qui doivent figurer normalement en annexe du présent règlement.

En effet, en vertu du règlement n° 1924/2006 *concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires*⁽²⁾, on peut mentionner une allégation nutritionnelle que si l'on apporte les preuves scientifiques de son bienfait pour la santé, preuve évidemment parfois difficile à apporter.

Concernant la qualité nutritionnelle de l'alimentation, la Commission européenne, privilégie, notamment parce que le Livre blanc de 2007 établissant une stratégie est moins ambitieux en termes de propositions législatives que ne l'était celui de 2000 *sur la sécurité alimentaire*, des initiatives qui reposent d'avantage sur des formes d'engagements volontaires que sur une politique législative volontariste.

À ce titre, la Commission européenne préfère travailler sur ces questions avec le **Groupe de haut niveau sur la nutrition et l'activité physique**⁽³⁾ auquel participent des industriels mais également d'autres parties prenantes telles que des représentants des Etats membres, des ONG ou des associations de consommateurs. Le BEUC (Bureau européen des consommateurs), que les membres de la Commission d'enquête ont auditionné, en est membre⁽⁴⁾.

Piloté par la Commission européenne, le **Groupe de haut niveau sur la nutrition et l'activité physique** conseille la **Plateforme de l'Union européenne relative à l'alimentation, l'activité physique et la santé**⁽⁵⁾, forum destiné aux exploitants du secteur alimentaire (fabricants, détaillants, traiteurs, restauration rapide), aux associations de consommateurs, aux ONG de santé publique, aux associations scientifiques et professionnelles.

La *Plateforme de l'Union européenne relative à l'alimentation, l'activité physique et la santé* encourage les échanges de bonnes pratiques et définit des engagements volontaires notamment en ce qui concerne, par exemple, la baisse du taux de sucre, de sel ou de graisses. Si l'intérêt de la *Plateforme de l'Union européenne relative à l'alimentation, l'activité physique et la santé* et du *Groupe de haut niveau sur la nutrition et la santé physique* n'est pas contestable, tant en tant que lieu d'échanges entre États membres, de collectes de données, une politique sur la qualité nutritionnelle d'envergure, eu égard aux enjeux de santé publique qui la sous-tendent, ne saurait se limiter à des engagements volontaires, ceux-ci ayant déjà largement montré leurs limites au niveau national, tout au moins, en ce qui concerne la France.

(1) Il s'agit de définir les allégations botaniques qui se trouvent toujours en cours d'évaluation.

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

(3) https://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/high_level_group_fr

(4) https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/nutrition_physical_activity/docs/platform_members_en.pdf

(5) https://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform_fr

Par ailleurs, **la Commission européenne a lancé un programme de travail sur les contenants alimentaires**, notamment concernant la présence d'huiles minérales, du taux de cadmium et de plomb dans les céramiques ainsi que sur l'utilisation du plastique.

Selon la DG SANCO, aujourd'hui, la priorité de la Commission porte davantage sur la prise en compte des risques liés à la présence de bisphénol A mais également à la composition des céramiques que sur les questions liées à l'aspect nutritionnel proprement dit.

Le processus se trouve à ses débuts sans qu'il n'ait, à ce jour, encore été traduit dans un projet de règlement ou de directive, la Commission européenne ayant le monopole de l'initiative en matière législative au niveau de l'Union européenne.

Si l'intérêt d'un travail législatif approfondi quant aux risques liés aux contenants alimentaires va de soi, il n'en demeure pas moins que c'est l'impératif de sécurité alimentaire qui prédomine toujours, sans que la question de la qualité nutritionnelle n'ait encore été abordée avec toute l'importance que cette question requiert ne serait-ce qu'en termes d'impératif de sécurité alimentaire eu égard aux risques réels de développer des maladies chroniques.

2. La libre circulation des marchandises limite la possibilité, pour les États membres, d'interdire certains additifs

L'autorisation d'utiliser des additifs dans l'alimentation se prend au niveau communautaire.

Le règlement 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'EFSA – l'ensemble des additifs alimentaires actuellement autorisés est d'ailleurs en cours de réévaluation (voir *infra*) – si la procédure d'évaluation du risque conduit à admettre l'innocuité du produit, la Commission européenne décide d'autoriser l'utilisation de cet additif.

Une liste des additifs autorisés est alors publiée en annexe du règlement.

Eu égard au principe de libre concurrence et de libre-circulation des marchandises, un État membre ne peut pas interdire l'utilisation de certains additifs sur son territoire **sauf à prendre des mesures de sauvegarde telles que précisées aux articles 53 et 54⁽²⁾ du règlement « LAG » n° 178/2002,**

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

(2) Les articles 53 et 54 précisent les modalités à suivre et concernent les mesures d'urgence, « mesures conservatoires, à prendre si la dangerosité d'une denrée alimentaire est avérée.

c'est-à-dire affirmer qu'un risque pour la santé serait avéré. En l'espèce l'État membre qui souhaite recourir à une telle interdiction doit pouvoir justifier devant la Commission européenne le bien-fondé scientifique de cette interdiction.

Comme l'a précisé Mme Virginie Beaumeunier, qui dirige la DGCCRF, lors de son audition ⁽¹⁾ : « *Si la France estime que le risque est important et grave, elle peut effectivement décider de prendre des mesures de sauvegarde purement nationales. Ce dispositif a déjà été utilisé dans les domaines alimentaires et non-alimentaires : dans mes fonctions antérieures, j'ai, par exemple, contribué à l'interdiction des prothèses mammaires en silicone. De même, le diméthoate utilisé sur les cerises a été interdit grâce à cette procédure. Mais la France doit ensuite justifier ces interdictions devant la Commission européenne et les autres États membres, car ces mesures bloquent souvent les importations, ce qui est contraire à la libre circulation des biens dans le marché intérieur.* ».

En outre pour des raisons sanitaires, certains additifs étant des conservateurs, la Commission européenne peut refuser d'accorder une limitation de leur utilisation si un risque certain n'est pas avéré et que la limitation de l'utilisation de ces substances pourrait se traduire par un risque encore plus élevé pour la santé des consommateurs européens.

Ainsi après avoir étudié l'absence de risque sanitaire pour le consommateur danois et le consommateur européen, la Commission européenne a autorisé le Danemark, qui en avait fait la demande, à utiliser un taux de nitrites dans le jambon plus bas que le taux actuellement en vigueur. Ce qui explique que ce pays, un des principaux producteurs et exportateurs européens de porcs, est en avance par rapport à ses concurrents (notamment la France) dans les productions charcutières sans ou à bas niveau de nitrites.

Les services de la Commission européenne ont pris cet exemple emblématique pour montrer qu'il existait des alternatives à l'interdiction pure et simple de certaines substances, certaines dérogations pouvant être accordées.

Si l'interdiction pure et simple d'un nombre important d'additifs, c'est-à-dire le choix de limiter leur utilisation n'est pas envisageable, en l'absence de preuves scientifiques solides et avérées quant à au danger que représenterait une substance déjà autorisée au niveau de l'Union européenne, pour les raisons sus évoquées, eu égard au risque d'un contentieux avec la Commission européenne, la question d'une limitation de leur utilisation par voie législative ou réglementaire peut néanmoins se poser.

(1) Audition du 5 juillet 2018 de Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), accompagnée de M. Loïc Tanguy, directeur de cabinet, de M. Emmanuel Koen, adjoint de la sous-directrice « Produits alimentaires et marchés agricoles et alimentaires », et de M. Jean-Luc Déborde, directeur du laboratoire de Strasbourg.

En effet, hormis des cas tels que le dioxyde de titane, pour lesquels le risque pour le consommateur est prégnant à la lecture de certaines études, ce qui peut justifier une interdiction pure et simple, votre rapporteure préconise de limiter l'utilisation du nombre d'additifs alimentaires dans l'industrie agro-alimentaire.

En effet, dès lors, il ne s'agirait pas d'empêcher la circulation et la production de ces additifs sur le marché national mais de limiter leur utilisation dans la fabrication de denrées alimentaires ce qui pourrait être compatible avec le principe de libre circulation des marchandises.

Pour autant, imposer une telle limitation de l'utilisation des additifs dans la fabrication des denrées alimentaires pourrait être perçue par les services de la Commission européenne comme **une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives (MEERQ)** telle que l'a définie la Cour de Justice de l'Union européenne par son arrêt de 1974, *Dassonville*⁽¹⁾ dans une conception plutôt large : « *toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire* », et complétée par la jurisprudence dite *Cassis de Dijon* qui implique que des « normes techniques » différentes ne saurait entraver la libre circulation des marchandises⁽²⁾.

L'utilisation d'un nombre d'additifs limité pourrait dès lors s'apparenter à une « norme technique » égale à une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives (MEERQ) ayant pour objet de limiter les importations de denrées alimentaires qui comprendraient un nombre supérieur d'additifs à ceux autorisés en France.

Outre le fait que cette limitation par voie législative ne pourrait s'appliquer qu'aux produits commercialisés en France et devrait être notifiée à la Commission européenne, une telle limitation par voie législative ferait encourir à la France un risque contentieux certain auprès des instances communautaires.

À défaut d'une interdiction, qui serait donc difficilement justifiable devant la Commission européenne, même en arguant du principe de précaution – aucune étude scientifique sérieuse ne pouvant actuellement permettre de conclure à la nocivité de l'utilisation de nombreux additifs –, à défaut d'une limitation par voie législative qui pourrait être perçue comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, la rapporteure préconise d'inciter les industriels français à une convergence progressive dans l'utilisation d'un nombre limité d'additifs, comme cela existe déjà dans l'agriculture biologique, qui ne peut, eu égard à son cahier des charges, en utiliser plus de 48.

(1) CJCE, 11 juillet 1974, *Dassonville*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A61974CJ0008>

(2) CJCE, 20 février 1979, *Reve-Zentral AG contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein dit arrêt « Cassis de Dijon »*.

3. Définir des profils nutritionnels, une nécessité qui devrait sous-tendre l'autorisation d'allégations nutritionnelles non trompeuses

Le règlement n° 1924/2006 *concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires* a pour finalité d'éviter des distorsions de concurrence fondées sur la santé au sein du marché intérieur.

Son considérant 2 énonce que « *les divergences entre les dispositions nationales concernant [les allégations nutritionnelles et de santé] peuvent entraver la libre circulation des denrées alimentaires et créer des conditions de concurrence inégales [...]. Il est donc nécessaire d'adopter des dispositions communautaires sur l'emploi d'allégations nutritionnelles et de santé concernant les denrées alimentaires.* ».

Cependant afin d'éviter que « *les consommateurs ne soient induits en erreur lorsqu'ils s'efforcent de faire des choix sains dans le cadre d'une alimentation équilibrée* »⁽¹⁾ du fait de la présence d'allégations nutritionnelles et de santé, le règlement n°1924/2006 prévoit également l'établissement de **profils nutritionnels**⁽²⁾ « *en tant que ce critère viserait à éviter une situation où des allégations nutritionnelles ou de santé masquent le statut nutritionnel global d'un aliment* »⁽³⁾.

Le règlement précise que « *l'établissement des profils nutritionnels devrait prendre en compte la teneur en différents nutriments et substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique, notamment ceux tels que les matières grasses, les graisses saturées, les acides gras trans, le sel/sodium et les sucres, dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée, ainsi que les graisses polyinsaturées et mono insaturées, les glucides assimilables autres que les sucres, les vitamines, les minéraux, les protéines et les fibres* »⁽⁴⁾.

L'article 4 du présent règlement prévoit donc « *qu'au plus tard le 19 janvier 2009, la Commission définit [...] des profils nutritionnels spécifiques.* »

Or, en 2018, aucun profil nutritionnel spécifique n'a pu être défini du fait de la résistance de certains États membres et des résistances de l'industrie agro-alimentaire.

(1) *Considérant 11*

(2) *Considérant 10* « *Les consommateurs peuvent ainsi être amenés à opérer des choix qui influencent directement la quantité totale des différents nutriments ou autres substances qu'ils absorbent, d'une manière contraire aux avis scientifiques en la matière. Pour parer à cet effet indésirable potentiel, il convient d'imposer certaines restrictions en ce qui concerne les produits faisant l'objet de telles allégations. Dans ce contexte, des facteurs tels que la teneur du produit en certaines substances ou le profil nutritionnel d'un produit constituent des critères appropriés pour déterminer si le produit peut faire l'objet d'allégations* »

(3) *Considérant 10*

(4) *Considérant 12*

Si la définition de profils nutritionnels spécifiques n'a pas vocation, dans le cadre du règlement n° 1924/2006, à être directement affichée sur les emballages, elle vise néanmoins à durcir les critères utilisés à l'origine de l'autorisation des allégations nutritionnelles et de santé. Ainsi un produit qui dans sa globalité ne serait pas considéré comme sain ne pourrait plus afficher des allégations nutritionnelles et de santé du type « *Sans matières grasses ajoutées* », « *Sans sucre ajoutés* », voire simplement « *Light* » alors que pris dans sa globalité son profil nutritionnel ne serait pas sain.

Au niveau des États membres, aucun consensus politique n'a permis, à ce jour, d'établir ces profils nutritionnels. La Commission européenne s'est toutefois engagée à publier une définition d'ici la fin de l'année, soit 9 ans après la date limite figurant dans le règlement n° 1924/2006.

Néanmoins, à l'occasion du « Bilan de Qualité »⁽¹⁾ du règlement n° 1924/2006 leur utilisation pourrait même être remise en cause. En effet, le rapport de la Commission européenne, attendu dans les prochains mois, doit émettre des recommandations quant à la nécessité de les définir et de les mettre en œuvre ou, à l'inverse, d'amender la législation pour les supprimer.

La feuille de route de la Commission précise bien que l'évaluation doit permettre d'évaluer si les profils nutritionnels « *sont toujours justifiés et adéquats* »⁽²⁾.

Dans une résolution non contraignante, adoptée en 2016, le Parlement européen, ne dit pas autre chose. Au point 47 de sa résolution le Parlement européen :

– « *invite la Commission à examiner le règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires sous l'angle des problèmes de mise en œuvre graves, persistants et anticoncurrentiels quant à son assise scientifique, son utilité et son réalisme et à supprimer, le cas échéant, le concept de profil nutritionnel ;*

– *estime que les objectifs du règlement (CE) n° 1924/2006, tels que la véracité des indications relatives aux aliments, et l'apposition de mentions spécifiques relatives à la teneur en graisses, en sucre et en sel, ont depuis lors été atteints grâce au règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires* »⁽³⁾.

Même si, ni le cabinet du Commissaire ni les services de la Commission n'ont évoqués avec les membres de la commission d'enquête, l'hypothèse d'une

(1) Feuille de route pour l'évaluation « *Fitness check* » du règlement 1924/2006

http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_sante_595_evaluation_health_claims_en.pdf

(2) *Idem*.

(3) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0104+0+DOC+PDF+V0//FR> Point 47

suppression de la mention relative aux profils nutritionnels, la rapporteure considère qu'une définition des profils nutritionnels reste un élément essentiel à une politique nutritionnelle alimentaire intégrée.

À cet effet, elle proposera dans le cadre d'une proposition de résolution européenne (PPRE) que la Commission européenne non seulement maintienne le principe des profils nutritionnels mais en propose, également, une définition ambitieuse. À défaut de l'adoption de ces profils nutritionnels, un an après l'adoption de cette proposition de résolution européenne (PPRE), votre rapporteure préconise que la France énonce une interdiction totale de mentionner des allégations nutritionnelles et de santé telles qu'autorisées par le règlement n°1924/2006, puisque sans définition de profils nutritionnels préalables, celles-ci ne peuvent être que des allégations trompeuses et mensongères et en totale contradiction avec l'esprit et la lettre du règlement n°1924/2006.

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 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.

4. Rendre le Nutri-Score obligatoire, un autre défi du fait de l'absence de consensus entre États membres

L'absence de politique nutritionnelle au niveau communautaire, ou plus précisément l'absence de consensus pour la mise en œuvre d'une politique nutritionnelle ambitieuse, n'est pas sans conséquences sur les propositions des États membres qui souhaiteraient prendre des initiatives plus poussées en la matière. La France promeut le Nutri-Score, le Royaume-Uni, le « *Traffic light* », moins ambitieux.

En effet, certains **États membres dont l'Italie et les pays du Sud, dits du « régime méditerranéen », s'opposent à toute initiative en ce sens. Une telle initiative leur paraît contraire à leurs intérêts du fait de certains produits traditionnels qu'ils exportent au sein du marché commun tels que la charcuterie, l'huile d'olive, ou le fromage.** En effet, même si certains de ces produits sont appréciés pour leur aspect traditionnel et que les bénéfices du « régime méditerranéen » ont été reconnus de longue date par la médecine, il s'agit de produits et d'un régime alimentaire dont la teneur calorique reste élevée.

Dès lors, le poids de ces résistances rend difficile l'inscription d'une utilisation du Nutri-Score au niveau communautaire même si la France a obtenu une dérogation de la part de la Commission européenne, après notification auprès de ses services, pour autoriser son utilisation en France.

Par ailleurs, les denrées fabriquées en France et portant le logo Nutri-Score sont également autorisées à circuler dans les autres États membres avec ce logo.

En effet, pour la Commission européenne le Nutri-Score est considéré comme étant « une allégation nutritionnelle et de santé » qui doit être notifiée préalablement à la Commission européenne en vertu de l'article 23 du règlement n° 1924/2006.

Ainsi tout autre État membre qui souhaiterait que ses entreprises puissent utiliser le Nutri-Score est également tenu de notifier préalablement à la Commission, au titre de l'article 23 ⁽¹⁾ du règlement n° 1924/2006, une demande en ce sens.

Si votre rapporteure comprend les réticences qu'il peut y avoir à vouloir rendre obligatoire l'utilisation du Nutri-Score, en France, du fait des discussions en cours pour l'élaboration des profils nutritionnels et concernant l'étiquetage nutritionnel, elle considère également qu'au regard aux enjeux en termes de santé publique, cette obligation doit primer d'autant que les discussions communautaires ne sont pas en passe d'être achevées.

Pour la rapporteure rendre obligatoire l'utilisation du Nutri-Score, en France, est un préalable, à toute politique nutritionnelle un peu ambitieuse.

5. L'étiquetage nutritionnel, un chantier inachevé

La Commission européenne, dans le cadre de son initiative « *Mieux légiférer* », a également entamé une réflexion sur l'étiquetage nutritionnel et devrait publier un rapport sur les améliorations à apporter en termes d'étiquetage nutritionnel.

(1) 1. Si un État membre estime nécessaire d'adopter une nouvelle législation, il notifie à la Commission et aux autres États membres les mesures envisagées, en précisant les motifs qui les justifient.

2. La Commission consulte le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale institué par l'article 58, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 178/2002 (ci-après dénommé « comité »), si elle estime qu'une telle consultation est utile ou si un État membre en fait la demande, et elle émet un avis sur les mesures envisagées.

3. L'État membre concerné peut prendre les mesures envisagées six mois après la notification visée au paragraphe 1, à condition que l'avis de la Commission ne soit pas négatif. Si l'avis de la Commission est négatif, elle détermine, conformément à la procédure visée à l'article 25, paragraphe 2, et avant l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent paragraphe, si les mesures envisagées peuvent être mises en œuvre. La Commission peut demander que certaines modifications soient apportées aux mesures envisagées.

En effet, **le règlement n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires** ⁽¹⁾, dit règlement « INCO », régit au niveau communautaire l'étiquetage nutritionnel afin de protéger les consommateurs d'éventuelles allégations trompeuses.

Si la rédaction de ce règlement a permis une première étape dans l'amélioration de l'information des consommateurs européens, celle-ci demeure incomplète.

En effet, les informations nutritionnelles ne peuvent être que recommandées par les États membres et ne doivent pas faire obstacle à la libre circulation des marchandises.

La difficulté principale réside, en l'état actuel, dans le fait que ce règlement ne rend pas obligatoire l'étiquetage nutritionnel ce qui n'est pas sans conséquences sur les initiatives nationales, notamment celles visant à rendre obligatoire un affichage nutritionnel sur les produits transformés tels que le Nutri-Score français.

En effet, dans son raisonnement la Commission européenne considère que le Nutri-Score ne relève pas de ce règlement – ce qui rendrait plus facile la possibilité pour la France de le rendre obligatoire –, mais considère qu'il est équivalent à une « **allégation nutritionnelle et de santé** » et, en conséquence, son utilisation demeure subordonnée à une notification à la Commission européenne en vertu de **l'article 23 du règlement 1924/2006**.

Votre rapporteure souligne l'existence d'un double vide juridique qu'il s'agirait de combler, **l'absence de caractère obligatoire** d'une mention de l'origine des produits sur les produits transformés **ainsi que sur les produits préemballés** sans attendre les travaux de la Commission européenne eu égard à l'urgence qu'il y aurait à lutter contre les méfaits de certains travers dus à l'alimentation industrielle.

Une telle incitation ne pourra avoir que des effets vertueux sur le comportement des consommateurs, comportement que le succès rencontré par le développement de certaines applications numériques, telle l'application française *Yuka*, met en évidence.

B. L'AGENCE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ DES ALIMENTS (AES A OU EFSA) : UNE AGENCE EN MUTATION

Mise en cause pour son action dans l'évaluation de certaines substances actives, en particulier le glyphosate ⁽²⁾ ou le dioxyde de titane, quant à sa perméabilité aux *lobbies*, **l'Agence européenne de sécurité alimentaire (EFSA)**, joue néanmoins un rôle essentiel dans l'élaboration de la décision concernant

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

(2) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32002R0178>

l'autorisation des substances actives utilisées dans l'ensemble de la chaîne alimentaire, sans pour autant être véritablement décisionnaire.

La compétence de l'EFSA se limite à produire des avis scientifiques pour les gestionnaires de risque que sont la Commission européenne et les États membres. C'est sur ses avis scientifiques que la Commission européenne ou les États membres vont s'appuyer pour autoriser ou non l'utilisation d'une substance active dans la chaîne alimentaire.

Une fois l'avis scientifique de l'EFSA connu, la décision d'autoriser l'utilisation d'une substance se prend dans le cadre d'un comité technique – dans ce qu'il est commun d'appeler la procédure européenne de « comitologie » – dans lequel siègent des représentants des administrations de chaque État membre. La décision du comité s'applique ensuite à l'ensemble des États membres.

C'est dans ce cadre décisionnel, quelque peu opaque, que la décision controversée de la Commission européenne afin d'autoriser, à nouveau et pour cinq ans, l'utilisation du glyphosate, a été prise, l'avis rendu par l'EFSA ne concluant pas au caractère « cancérigène probable pour les humains » de cette substance active contrairement à l'avis scientifique énoncé en ce sens, en 2015, par le CIRC (Centre international de recherche sur le cancer).

Le caractère de son indépendance ayant, lors de cette controverse scientifique, été soulevé, l'EFSA se trouve être une agence en mutation à un double titre, du fait de la sensibilité de l'opinion publique à l'exposition au risque, notamment en matière alimentaire, ce qui l'a amené à renforcer un cadre plus propice à une véritable indépendance donc à la transparence d'abord concernant l'origine des études scientifiques sur lesquelles elle se fonde pour élaborer ses avis scientifiques. En outre, l'EFSA a ainsi décidé d'élargir son programme de travail à certains sujets tels que les contenants alimentaires et les perturbateurs endocriniens, du fait de risques émergents.

À ce titre, **le règlement n° 178/2002 du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires**⁽¹⁾, dit règlement « LAG », qui est à l'origine de la création de l'agence, est en cours de révision. Les services de la Commission européenne ont fait part de leur optimisme quant à une adoption avant la fin du mandat de la Commission actuelle.

(1) Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires,

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20090807:FR:PDF>

Cette révision vise à renforcer les garanties d'indépendance et de transparence de l'agence conformément à son *motto* : « **une science fiable pour des aliments sûrs** » ⁽¹⁾.

Le président et la rapporteure de la Commission d'enquête ont pu constater, lors d'une mission sur place, au siège de l'EFSA, le 20 juillet dernier, les difficultés auxquelles l'agence pouvait être confrontée tant en termes de communication de crise que pour répondre à l'ampleur des missions confiées.

Trois chantiers, en cours d'examen, les ont particulièrement intéressés du fait des problématiques abordées par la commission d'enquête, **celui de la procédure de réévaluation des procédures d'autorisation des additifs**, celui relatif à **l'évaluation des perturbateurs endocriniens** dans les denrées alimentaires et les **contenants alimentaires** ainsi que celui concernant **la mesure de l'exposition aux « effets cocktail » susceptibles d'être la conséquences des mélanges d'additifs et autres ingrédients**.

À des degrés divers, ces trois chantiers mettent en évidence la difficulté à évaluer le risque, et ont convaincu votre rapporteure, au nom du principe de précaution, de la nécessité de limiter l'exposition des consommateurs européens à certains additifs, aux effets dits « cocktail », des potentiels d'exposition dont les risques sont encore très mal évalués.

1. Une agence au cœur du processus d'autorisation des substances actives, l'exemple des additifs

a. L'agence de sécurité alimentaire, au cœur du processus d'autorisation des substances actives, produit les avis scientifiques sur lesquels s'appuient les décisionnaires

L'Agence européenne de sécurité des aliments (AESA ou EFSA) a été créée en 2002, par le règlement n° 178/2002 du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires ⁽²⁾, dit règlement « LAG », suite au scandale sanitaire dit de la « vache folle ».

En vertu du présent règlement « **L'Autorité fournit des avis scientifiques et une assistance scientifique et technique à la politique et à la législation de la Communauté dans tous les domaines ayant un impact direct ou indirect sur la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.**

(1) « *Trusted science for safe food* ».

(2) Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires,

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20090807:FR:PDF>

Elle constitue une source indépendante d'informations sur toutes les questions relevant de ces domaines et assure la communication sur les risques. » ⁽¹⁾

Le rôle de l'EFSA consiste à **produire un avis scientifique** visant à évaluer les mécanismes de risque **sur saisine de la Commission européenne dans 90 % des cas**, mais **elle peut également s'autosaisir**, ce qu'elle fait dans 10 % des cas, en particulier pour les risques dits émergents.

Néanmoins, le Parlement européen comme les États membres peuvent également interroger l'EFSA sur certains sujets ⁽²⁾.

Le graphique ci-dessous explique précisément le rôle de l'EFSA dans le processus de surveillance des résidus de pesticides dans les aliments en Europe :

(1) Article 22 du présent règlement.

(2) Article 29 du présent règlement.

Surveillance des résidus de pesticides dans les aliments en Europe

Les cultures traitées au moyen de pesticides sont susceptibles de contenir des résidus chimiques. Des limites légales sont établies dans la législation de l'UE afin de garantir que les pesticides soient utilisés de manière adéquate et que leurs résidus ne présentent pas de risque pour les consommateurs.

Comment sait-on que les concentrations de résidus présents dans les aliments sont sans danger?



Services d'inspection des aliments
Dans les 28 États membres de l'UE, en Islande et en Norvège, des programmes de surveillance sont en place pour vérifier que les aliments soient conformes aux limites autorisées.



ANALYSE

Des laboratoires spécialisés testent la présence de plus de 770 pesticides dans les échantillons alimentaires collectés.



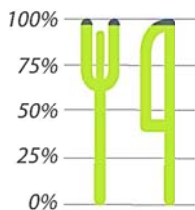
DONNÉES

Les résultats d'environ 20 millions de tests individuels sont signalés à l'EFSA et synthétisés dans un rapport annuel.



LES DÉCIDEURS DE L'UE

se basent sur les conclusions et les recommandations de l'EFSA pour renforcer les futurs programmes de surveillance.



97%

des échantillons testés en 2015 étaient exempts de résidus ou contenaient des résidus dans les limites légales.

efsa.europa.eu

ISBN 978-92-9199-975-4 | doi:10.2805/534827 | DK-01-17-364-FR-N
© Autorité européenne de sécurité des aliments, 2017. La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

efsa
European Food Safety Authority

Le champ d'intervention de l'EFSA est **particulièrement large puisqu'il concerne** :

- la sécurité de l'alimentation humaine et animale ;
- la nutrition ;
- la santé et le bien-être des animaux ;
- la protection de plantes ;
- la santé des plantes.

Outre la production d'avis scientifiques, l'EFSA a notamment pour mission de :

- **recruter des experts dans son champ de compétences** ⁽¹⁾,
- de « **commander des études scientifiques nécessaires à l'accomplissement de sa mission** » ⁽²⁾,
- de **collecter des données** relatives notamment « **aux consommations alimentaires et à l'exposition des personnes aux risques liés à la consommation de denrées alimentaires ; [...], aux contaminants de denrées alimentaires et des aliments pour animaux ; aux résidus** » ⁽³⁾,
- **d'identifier les risques émergents** ⁽⁴⁾.

L'EFSA peut également communiquer ⁽⁵⁾ « *de sa propre initiative dans les domaines qui relèvent de sa mission, sans préjudice des compétences dont dispose la Commission pour communiquer ses décisions sur la gestion des risques* » ainsi que sur les risques émergents.

b. La réévaluation des additifs alimentaires déjà autorisés, un processus en cours d'achèvement

L'EFSA procède actuellement à la **réévaluation des additifs alimentaires utilisés par l'industrie agro-alimentaire** conformément au règlement n°257/2010 ⁽⁶⁾ du 25 mars 2010 établissant un programme pour la réévaluation des additifs alimentaires autorisés, conformément au règlement (CE) n°1333/2008 du parlement européen et du Conseil sur les additifs alimentaires.

(1) Article 28 du présent règlement

(2) Article 32 du présent règlement

(3) Article 33 du présent règlement

(4) Article 34 du présent règlement

(5) Article 40 du présent règlement

(6) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:080:0019:0027:FR:PDF>

En vertu de la législation européenne, les additifs alimentaires doivent faire l'objet d'une procédure d'autorisation avant de pouvoir être utilisés dans les aliments.

L'industriel (le « soumissionnaire ») qui souhaite obtenir une demande d'autorisation pour l'utilisation d'un additif dans l'alimentation fait une demande officielle à la Commission européenne, accompagnée d'un dossier contenant des données scientifiques relatives aux utilisations ainsi qu'aux niveaux d'utilisation proposés de la substance.

La Commission européenne communique ensuite le dossier à l'EFSA qui est chargée d'évaluer l'innocuité de la substance pour les utilisations prévues.

Il revient à la Commission européenne de décider d'autoriser ou non la substance, sur la base de l'évaluation réalisée par l'EFSA. L'autorisation de nouvelles utilisations proposées pour des additifs alimentaires existants suit la même procédure.

Une fois autorisées, ces substances sont incluses dans la liste européenne des additifs alimentaires autorisés, figurant en annexe au règlement n° 1333/2008, qui précise également leurs conditions d'utilisation. Les additifs alimentaires autorisés doivent également être conformes à des critères « de pureté approuvée » établis dans le règlement n° 231/2012.

En décembre 2008, la législation en vigueur a été consolidée au sein de quatre règlements simplifiés couvrant toutes les substances connues comme « améliorants alimentaires » (additifs alimentaires, enzymes alimentaires et arômes).

Le règlement n° 1331/2008 introduit une procédure d'autorisation commune pour ces substances.

Le règlement n° 1333/2008 sur les additifs alimentaires établit une liste des additifs alimentaires autorisés.

Conformément au règlement n° 1333/2008 la Commission européenne a établi dans le règlement n° 257/2010 précité, en annexe, **un programme pour la réévaluation des additifs alimentaires, par l'EFSA, des additifs alimentaires qui étaient déjà autorisés dans l'Union européenne avant le 20 janvier 2009.** ⁽¹⁾

Une liste des additifs alimentaires autorisés avant le 20 janvier 2009 dont la réévaluation par l'EFSA était terminée au moment de l'adoption du présent règlement figure en annexe ainsi que le programme prévisionnel de réévaluation qui devrait s'achever le 31 décembre 2018.

(1) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:080:0019:0027:FR:PDF>

Le renforcement de la transparence, tel que préconisé par la révision du règlement « LAG », a notamment pour objet d'autoriser la publication des études scientifiques qui figurent dans le dossier du soumissionnaire pour éviter tout soupçon de conflits d'intérêts, notamment lorsque l'avis scientifique de l'EFSA diverge de celui produit par une agence nationale (Inra ou Anses), voire internationale comme le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC).

c. Des résultats d'analyses scientifiques divergentes, le cas de l'autorisation du dioxyde de titane

L'autorisation de l'utilisation du dioxyde de titane, additif utilisé dans l'alimentation industrielle pour son caractère esthétique – les aliments ont un aspect plus brillant, plus blanc, – pose de manière emblématique la question de l'action des pouvoirs publics, notamment au niveau national, lorsqu'il y a une controverse scientifique quant à l'innocuité d'un produit.

À ce titre la question du maintien de l'utilisation du dioxyde de titane dans l'alimentation industrielle se pose clairement au regard des résultats des études en cours.

Le dioxyde de titane a été réévalué, dans le cadre du programme énoncé, *supra*, en 2016, par l'EFSA, qui a conclu à l'innocuité de cet additif mais d'autres études plus récentes, notamment conduites par l'Inra et l'Anses (cf. encadré *supra*), apportent des résultats scientifiques différents et font état d'un caractère potentiellement cancérigène de la substance dans certains usages.

En mars 2018, à la demande du gouvernement français, la Commission européenne a soumis un nouveau mandat à l'EFSA lui demandant de mener une évaluation scientifique sur les quatre études mentionnées *supra* portant sur la toxicité potentielle du TiO₂ utilisé en tant qu'additif alimentaire, et d'indiquer s'il y avait lieu de reconsidérer son précédent avis sur base de ces nouveaux éléments.

Le 5 juillet dernier ⁽¹⁾, le panel d'experts de l'EFSA a conclu que les résultats obtenus par ces quatre études n'étaient pas suffisamment concluants pour justifier un réexamen de l'avis publié en 2016.

Comme le précise l'Anses (cf. encadré *supra*), il n'est pas possible en l'état des connaissances scientifiques actuelles, de conclure, **de manière certaine** à la cancérogénicité du dioxyde de titane.

De manière similaire à l'avis relatif à la non cancérogénicité du glyphosate, ce qui interroge votre rapporteure ce n'est pas le rôle de l'EFSA en tant qu'évaluateur scientifique, – même si la médiatisation de cet avis a conduit à une réforme de sa gouvernance – mais la difficulté pour la science d'apporter des preuves indiscutables qui permettent de conclure à une interdiction pure et simple de la substance incriminée.

(1) <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2018.5366>

En effet, cet exemple montre bien la difficulté qu'il y a à établir un avis scientifique indiscutable : la méthodologie utilisée ainsi que les conditions d'expérience pouvant conduire à des résultats qui peuvent différer et sont insuffisamment probants.

Eu égard aux controverses, telles que celles relatives au glyphosate, au bisphénol A et maintenant au dioxyde de titane, votre rapporteure plaide pour la création d'un fonds européen qui financerait des études toxicologiques indépendantes pour dépasser ces controverses.

Ainsi lorsqu'un doute raisonnable permet de conclure à une divergence scientifique de fond, la Commission européenne sur demande d'un État membre serait autorisée à commander et à financer une étude toxicologique indépendante afin de s'assurer de l'innocuité du produit incriminé.

Proposition n° 26

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

En outre, si le législateur doit s'appuyer sur la science, il ne peut pour autant faire reposer la responsabilité de son action uniquement sur elle.

Le cas emblématique du dioxyde de titane ou la difficulté de l'expertise scientifique

Nanoparticules de dioxyde de titane dans l'alimentation (additif E 171) : des effets biologiques qui doivent être confirmés

Le E171 est un additif alimentaire utilisé en tant que colorant et constitué de particules de dioxyde de titane (TiO₂), partiellement sous forme nanométrique. Une étude publiée au mois de janvier 2017 montre que l'exposition chronique de rats au E171 est susceptible de favoriser la formation de lésions colorectales précancéreuses. L'Anses a été saisie afin d'évaluer si cette publication est de nature à remettre en cause les conclusions de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa) relatives à l'évaluation du E171, publiées en septembre 2016. Dans ses conclusions, l'Agence souligne que si les résultats présentés dans cette publication ne permettent pas à ce jour de remettre en cause l'évaluation de l'Efsa, elle met en évidence des effets qui n'avaient pas été identifiés auparavant, notamment des effets promoteurs potentiels de la cancérogenèse. Par conséquent, l'Agence souligne la nécessité de conduire, selon des modalités et un calendrier à définir, les études nécessaires à la parfaite caractérisation des effets sanitaires potentiels liés à l'ingestion de l'additif alimentaire E171.

En septembre 2016, l’Autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa) a publié un avis relatif à la réévaluation du E171, additif alimentaire constitué de particules de dioxyde de titane (TiO₂), sur la base d’une revue détaillée des données de la littérature relatives aux nanoparticules de TiO₂. Cet avis concluait que les expositions actuelles des consommateurs au E171 dans ses utilisations alimentaires ne sont pas de nature à entraîner un risque sanitaire, sans toutefois permettre l’établissement d’une dose journalière admissible.

Les auteurs d’une étude de l’Inra, publiée le 20 janvier 2017 et financée dans le cadre du Programme National de Recherche Environnement-Santé-Travail (PNR-EST) piloté par l’Anses concluent que l’exposition chronique de rats au dioxyde de titane (additif E171) par voie orale, est susceptible de favoriser la formation de lésions colorectales précancéreuses. Les résultats de l’étude ne permettent toutefois pas de conclure sur les effets du TiO₂ sur l’Homme.

Au vu de ces derniers résultats, **les ministères chargés de la consommation, de la santé et de l’alimentation ont saisi l’Agence d’une demande d’avis relatif à l’exposition alimentaire aux nanoparticules de dioxyde de titane.** Ainsi, il a été demandé à l’Anses de réaliser une étude critique de cette publication et de déterminer si cette seule étude est de nature à remettre en cause les conclusions de l’Efsa relatives à la réévaluation du E171 de septembre 2016. L’Agence est également sollicitée pour proposer, si nécessaire, des recommandations sur les voies de travail prioritaires concernant la caractérisation et la toxicité du E171.

Cette nouvelle saisine s’inscrit dans les travaux de l’Agence déjà engagés en octobre 2016, sur l’impact potentiel pour la santé des nanomatériaux présents dans l’alimentation.

Les conclusions et recommandations de l’Agence :

Si les résultats de cette publication de l’Inra ne permettent pas à eux seuls de remettre en cause l’évaluation du E171 menée par l’Efsa, l’Anses souligne la nécessité de conduire, selon des modalités et un calendrier à définir, différentes études nécessaires à la parfaite caractérisation du danger associé au E171. Cette étude met en évidence des effets qui n’avaient pas été identifiés auparavant, notamment les potentiels effets promoteurs de la cancérogenèse du E171. Ces effets potentiels du E171, observés au niveau du côlon, nécessitent donc d’être confirmés par des expérimentations complémentaires.

Par ailleurs, l’Anses rappelle l’existence d’autres études, financées par l’appel à projets PNR-EST piloté par l’Agence, en cours de publication et décrivant d’autres effets potentiels du TiO₂. Ces études portent notamment sur le passage de la barrière hémato-encéphalique du TiO₂. L’ensemble de ces résultats devra faire l’objet d’un examen par l’Efsa dans le cadre de son travail d’évaluation des additifs alimentaires.

Nanomatériaux et risques associés : les recommandations.

Cette nouvelle saisine fait suite à de très nombreux travaux portés par l’Agence au cours des dernières années sur la thématique des nanomatériaux et des risques associés. Ainsi, dans son avis du 15 avril 2014 relatif à l’évaluation des risques liés aux nanomatériaux, l’Anses pointait la disponibilité d’**éléments toxicologiques suffisants pour envisager la classification de différents nanomatériaux**, au titre du règlement relatif à la classification, à l’étiquetage et à l’emballage des substances et des mélanges dit CLP, **dont le dioxyde de titane.**

Par ailleurs, l'apparition de tumeurs pulmonaires chez le rat après inhalation ou instillation de TiO₂ a amené l'Anses, le 20 mai 2015, à soumettre à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) une **proposition de classement du dioxyde de titane en tant que substance cancérigène** de catégorie 1B (substance dont le potentiel cancérigène pour l'être humain est supposé) par inhalation, dans le cadre du règlement CLP. Une décision de l'ECHA est attendue pour le second semestre 2017.

Concernant les nanomatériaux, de nombreux travaux sont menés par l'Anses depuis 2006, tant sur l'alimentation humaine et animale que sur les produits de consommation ou l'exposition des travailleurs. L'Agence rappelle la nécessité de **développer des protocoles d'étude de toxicologie pertinents** (bonne caractérisation physico-chimique, protocole détaillé et reproductible, etc.) et des études d'exposition **pour évaluer les risques sanitaires** des produits contenant des nanomatériaux.

L'Anses recommande également de **limiter l'exposition des salariés, des consommateurs et de l'environnement**, notamment en favorisant les produits sûrs, dépourvus de nanomatériaux, et équivalents en termes de fonction, d'efficacité et de coût. Dès lors que des dangers sont identifiés pour la santé humaine ou pour l'environnement, l'Agence recommande de **peser l'utilité**, pour le consommateur ou la collectivité, de la mise sur le marché de tels produits contenant des nanomatériaux, pour lesquels les bénéfices devraient être clairement démontrés.

Enfin, l'Agence recommande de **renforcer la traçabilité** des produits de consommation contenant des nanomatériaux, essentielle aux travaux d'évaluation des risques, notamment par l'amélioration du processus de déclaration mis en œuvre dans le cadre du portail national R-nano, afin d'assurer une meilleure description des nanomatériaux mis sur le marché, de leurs usages précis et des expositions de la population associées.

Site de l'Anses, consulté le 8 septembre 2018⁽¹⁾

En effet, comme le rappelle, à juste titre, dans son audition **M. Fabrice Pierre**, directeur de recherche, directeur d'unité adjoint de l'unité de recherche en toxicologie alimentaire (TOXALIM) : « *il existe un réel décalage entre le temps législatif, le temps médiatique, le temps de l'évaluation et le temps scientifique* »⁽²⁾. Et de citer, à titre d'exemple, les résultats de l'étude sur le dioxyde de titane : « *il nous a fallu cinq ans de travail pour produire l'évaluation de l'effet d'un seul additif sur une seule pathologie chronique, c'est-à-dire pour établir le risque de cancérogénéité.* »⁽³⁾

Pour votre rapporteure il n'est pas acceptable de continuer à utiliser un additif dont la cancérogénéité est probable à défaut d'être absolument certaine,

(1) <https://www.anses.fr/fr/content/nanoparticules-de-dioxyde-de-titane-dans-l%E2%80%A9alimentation-additif-e-171-des-effets-biologiques>

(2) Audition du 31 mai 2018 de Mme Monique Axelos, directrice scientifique « Alimentation et bioéconomie » de l'Inra, de M. Didier Dupont, directeur de recherche, directeur d'unité adjoint du laboratoire « Science et technologie du lait et de l'œuf » (STLO), de M. Fabrice Pierre, directeur de recherche, directeur d'unité adjoint de l'unité de recherche en toxicologie alimentaire (TOXALIM), et de M. Louis-Georges Soler, directeur de recherche dans l'unité « alimentation et sciences sociales » (ALISS), accompagnés de Mme Claire Brennetot, conseillère du président-directeur général de l'Inra pour les relations parlementaires et institutionnelles

(3) *Idem*

alors que son utilisation ne répond pas à un impératif de sécurité alimentaire – ce qui est le cas des nitrites, par exemple, qui participent à la conservation des denrées alimentaires – mais uniquement à des fins esthétiques.

En effet, l'utilisation du dioxyde de titane n'a pas d'autres effets que celui de rendre l'aspect des denrées alimentaires plus blanches, plus brillantes, donc davantage séduisantes aux yeux des consommateurs.

La France a déjà demandé une suspension de son utilisation en se fondant sur les mesures de sauvegarde telles que précisées aux articles 53 et 54 du règlement dit « LAG ». Ces mesures n'étant pas pérennes et le risque étant suffisamment avéré, votre rapporteure préconise, au nom du principe de précaution, d'aller plus loin que de simples mesures de sauvegarde, et d'interdire l'utilisation du dioxyde de titane.

Proposition n° 27

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

d. L'initiative FAIM, mesurer l'exposition chronique aux additifs alimentaires

L'EFSA joue un rôle important dans la collecte des données scientifiques.

À cet égard, on soulignera que la création d'un **nouvel outil de modélisation des absorptions d'additifs alimentaires** (modèle FAIM pour *Food Additives Intake Model*) qui permet d'évaluer le niveau d'exposition aux additifs est à souligner.

L'intérêt de cet outil permet, en effet, de calculer l'exposition chronique aux expositions dues aux additifs alimentaires. Les familles d'additifs sont évaluées ensemble. La mise en œuvre du modèle pourrait aboutir à limiter l'utilisation des additifs (en nombre et quantité) dans l'industrie agro-alimentaire eu égard à la pertinence des effets mesurés.

Néanmoins, les risques liés à une exposition chronique à certaines substances, notamment du fait des « effets cocktail » et de la difficulté qu'il y a à les mesurer, incitent votre rapporteure à proposer une limitation de l'utilisation de certains additifs et de leur nombre dans l'industrie agro-alimentaire ainsi qu'à rendre obligatoire la mesure de ces « effets cocktail » lors des procédures de réévaluation des substances devant faire l'objet d'une procédure d'autorisation au niveau européen.

Additifs alimentaires : l'EFSA lance un nouvel outil pour le calcul de l'exposition

Désormais, les pétitionnaires peuvent estimer eux-mêmes l'exposition à des additifs alimentaires grâce à un outil convivial : le modèle d'absorption des additifs alimentaires (« FAIM »).

Le modèle FAIM génère des résultats sur la base des données de consommation alimentaire collectées dans les États membres pour différents groupes de population. Il permet de calculer l'exposition à de nouveaux additifs alimentaires ou à des additifs déjà autorisés mais pour lesquels un nouvel usage est proposé. Il peut également être utilisé pour d'autres domaines de travail de l'EFSA, tels que les nouveaux aliments.

« Cet outil était très attendu par les pétitionnaires, mais il est destiné à toute personne qui souhaiterait estimer l'exposition aux produits chimiques ajoutés aux aliments, notamment les gestionnaires du risque ou les évaluateurs scientifiques. L'utilisation de données individuelles sur la consommation alimentaire augmentera la précision des estimations de l'exposition », a déclaré Davide Arcella, chef de l'équipe en charge des évaluations de l'exposition à l'EFSA.

L'estimation de l'exposition est l'une des étapes principales du processus global d'évaluation des risques. Il s'agit d'une analyse approfondie qui permet de déterminer qui, ou quoi, a été exposé à un danger et de chiffrer les quantités impliquées.

Site de l'EFSA, consulté le 8 septembre 2018 ⁽¹⁾

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 agroalimentaire en fonction des résultats relatifs à leurs expositions constatées.

2. Les perturbateurs endocriniens, un cas controversé

La mesure de la dangerosité des substances définies comme étant des perturbateurs endocriniens est emblématique des difficultés inhérentes à l'existence d'une législation européenne ainsi qu'à son application.

En effet, l'utilisation du bisphénol A, (cf. encadré *infra*) du fait de sa reconnaissance comme perturbateur endocrinien est topique d'une substance à la confluence des législations qui rend difficile son interdiction et, dès lors, la capacité des décideurs publics à restaurer la confiance même si la France a, d'ores et déjà, fait le choix d'interdire son utilisation.

(1) <https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/171204-1>

La définition des perturbateurs endocriniens au niveau de l'Union européenne a été le résultat d'un vote âpre, la Commission voulant faire entrer dans la définition que si l'exposition à la substance était négligeable, la substance pouvait échapper à la définition de perturbateur endocrinien. Le Parlement européen s'étant opposé à cette définition, le texte adopté donne une définition stricte et nouvelle de ce qu'il faut entendre par perturbateur endocrinien.

L'EFSA et l'ECHA, l'Agence européenne des produits chimiques, ont déjà défini des « lignes directrices » qui précisent comment appliquer les critères d'identification.

Suite au vote du Parlement européen et à l'adoption définitive du texte en décembre 2017, la définition législative des perturbateurs endocriniens, soit le règlement n° 2018/605 du 19 avril 2018 *modifiant l'annexe II du règlement n° 1107/2009 en établissant des critères scientifiques pour la détermination des propriétés perturbant le système endocrinien*⁽¹⁾, s'appliquera à partir d'octobre 2018 même pour les dossiers en cours d'évaluation.

Or, dans un rapport publié, le 4 septembre 2018⁽²⁾, l'ONG *Génération futures*, alerte sur le fait que **six résidus de pesticides sur dix quantifiés dans l'alimentation européenne seraient susceptibles d'être de possibles perturbateurs endocriniens.**

Pour arriver à cette conclusion *Génération futures* se fonde sur le rapport publié par l'EFSA, en juillet 2018⁽³⁾, sur l'évaluation des résidus de pesticides dans l'alimentation, analyse à laquelle elle applique les nouveaux critères, tels que proposés par la Commission européenne, qui permettent de définir ce que sont des perturbateurs endocriniens.

Les données fournies par l'EFSA permettent d'établir que 96,2 % de résidus de pesticides présents dans l'alimentation ne dépassent pas les LMR (limites maximales de résidus) autorisées, données qui pourraient, en elles-mêmes, paraître rassurantes.

Or, comme le souligne *Génération futures*, abordés sous l'angle de la définition « perturbateurs endocriniens », ces résultats ont une toute autre signification.

Dès lors, pour *Génération futures* la mesure des LMR n'est plus pertinente. En effet, pour une substance qualifiée de pesticide, on suppose qu'elle n'a pas d'effets toxiques en dessous d'un certain seuil, d'où la notion de LMR. En revanche, pour évaluer la dangerosité d'un perturbateur endocrinien, l'évaluation

(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32018R0605>

(2) *Génération futures*, Enquête EXPERT 10 : des pesticides perturbateurs endocriniens dans l'alimentation des Européennes, 4 septembre 2018, <https://www.generations-futures.fr/wp-content/uploads/2018/09/rapport-expert-10-efsa-residus-pe-alimentation-310818.pdf>

(3) <https://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/5348>

du risque se mesure davantage en fonction de la période d'exposition qu'en fonction d'un seuil d'exposition, des doses très faibles pouvant, dès lors, être potentiellement dangereuses.

Ces nouveaux éléments conduisent votre rapporteure à souhaiter que la France adresse à l'EFSA une demande de réévaluation des pesticides qui ont été identifiés par *Génération futures* comme étant des perturbateurs endocriniens.

Si cette nouvelle définition législative des perturbateurs endocriniens s'avère être un progrès, elle reste néanmoins insuffisante.

En effet, la nouvelle législation relative aux perturbateurs endocriniens ne s'applique qu'aux produits phytosanitaires et aux biocides, et ne rend pas obligatoire d'évaluer d'autres substances que celles-ci à l'aune du critère de perturbateur endocrinien.

Ainsi ni les contenants alimentaires ni les additifs ne sont concernés par cette nouvelle législation.

Si l'EFSA (cf. encadré *infra*), a lancé un groupe de travail sur le sujet, une législation plus contraignante devrait être envisagée de manière à éviter toute exposition au risque des consommateurs européens.

BPA : nouvelles études à l'examen

En septembre 2018, le nouveau groupe d'experts mis sur pied par l'EFSA entamera son évaluation des données toxicologiques rendues disponibles récemment sur le matériau en contact avec les aliments bisphénol A.

Le groupe scientifique de l'EFSA sur les matériaux en contact avec les aliments, les enzymes et les auxiliaires technologiques (panel CEP) procèdera ensuite à la réévaluation des dangers potentiels du BPA dans les aliments et réexaminera le niveau de sécurité temporaire qui avait été établi dans l'évaluation complète des risques menée en 2015. Cette nouvelle évaluation devrait être terminée, au plus tôt, d'ici 2020.

L'EFSA a évalué le BPA en tant que substance utilisée dans les matériaux en contact avec les aliments à plusieurs reprises. En 2015, les experts de l'EFSA s'étaient engagés à réévaluer la toxicité de cette substance lorsque les résultats de certaines études menées par le consortium américain *Linking Academic and Regulatory Insights on BPA Toxicity* (projet CLARITY-BPA) seraient publiés.

Le Dr Claudia Roncancio Peña, responsable de l'unité « *Ingrédients et emballages alimentaires* » à l'EFSA, a déclaré : « *Je suis heureuse d'annoncer que nous avons sélectionné les experts qui intégreront notre nouveau groupe de travail sur le BPA.* »

« *Leur travail consistera à analyser les nouvelles données publiées depuis décembre 2012, date de clôture du recueil de données exploitées par l'EFSA lors de sa dernière évaluation du BPA. Leurs travaux seront encadrés par le protocole scientifique d'évaluation des dangers du BPA, qui avait été développé par l'EFSA et un groupe*

d'experts internationaux en 2017, puis soumis à discussion *lors d'un atelier de travail ouvert au public.* »

Un protocole est un plan détaillé qui définit de manière transparente la portée, la méthodologie et les informations requises avant le début d'une évaluation.

Réponse aux observations des parties prenantes

Le Dr Roncancio Peña ajoute : « *Dans un premier temps, les experts testeront la nouvelle méthodologie développée par l'EFSA pour évaluer les preuves de la toxicité du BPA sur une sélection représentative d'études clés issues d'évaluations précédentes et publieront leurs résultats. Cette démarche constitue une réponse directe aux retours que nous avons reçus lors de la consultation publique organisée sur le protocole.* »

BPA : étapes clés

2015 : Avis scientifique de l'EFSA sur le BPA, définition d'un apport journalier tolérable temporaire de 4 microgrammes par kg de poids corporel

2017 : Consultation et atelier de travail sur le protocole scientifique encadrant la prochaine évaluation du BPA, puis publication du protocole

Septembre 2018 : Début des travaux du groupe de travail CEP

Octobre 2018 : Clôture de l'appel à données

2018-2019 : Rapport sur les tests de protocole appliqués aux études clés réalisées avant 2013

2018-2020 : Réévaluation de la toxicité du BPA, nouvelle évaluation des dangers associés au BPA

Prolongation de la date limite pour la soumission des données

L'EFSA a lancé un appel à données pour l'évaluation des dangers associés au BPA et le délai en a récemment été prolongé jusqu'au 15 octobre 2018. Toutes les études et données pertinentes disponibles sur le BPA et publiées depuis le 31 décembre 2012 peuvent être soumises à l'EFSA en vue d'une éventuelle inclusion dans la prochaine réévaluation de la sécurité du BPA.

Le protocole scientifique s'appliquera également à la sélection de la documentation ainsi qu'à l'inclusion ou l'exclusion des données à extraire des études pertinentes.

Une dimension internationale

Le groupe de travail évaluera également les résultats du programme CLARITY-BPA mené aux États-Unis. La publication de l'étude de base de CLARITY-BPA a eu lieu en février 2018 et les résultats des travaux académiques du consortium sur les effets sanitaires potentiels du BPA à faibles doses sont attendus pour octobre 2018.

Le Docteur Roncancio Peña a déclaré : « *Des experts du programme CLARITY seront présents lors de la conférence de l'EFSA «Science, Food, Society» en septembre pour y présenter l'ensemble du programme de recherche. Cela ne manquera pas de bénéficier à nos propres travaux sur le BPA.* »

L'EFSA est par ailleurs en contact régulier avec l'Agence européenne des produits chimiques, dont les travaux sur l'identification et la classification du BPA dans le cadre du règlement REACH se poursuivent parallèlement à l'évaluation de l'EFSA.

Site de l'EFSA, consulté le 8 septembre 2018 ⁽¹⁾

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.

3. La difficile prise en compte du risque dans sa globalité, la question des « effets cocktail »

La question de la mesure des « effets cocktail » ainsi que de leur évaluation est au cœur d'un travail actuellement porté par l'EFSA, il s'agit d'une initiative que le comité scientifique de l'EFSA a mise en place, initiative intitulée « **Mix Tox** ».

Le comité scientifique de l'EFSA a ainsi mis en place un groupe de travail spécialisé et composé d'experts qui sont chargés de développer des documents d'orientation sur l'exposition combinée à de multiples substances chimiques. Une consultation publique est en cours qui prendra fin en septembre 2018 ⁽²⁾.

Ce travail a pour finalité de revoir l'ensemble des substances toxicologiques autorisées pour mesurer leurs effets ainsi que de disposer de données dans un format structuré.

Eu égard au nombre de données disponibles, le groupe de travail utilise une méthode probabiliste pour calculer le risque par rapport à l'exposition.

Une autre étude est en cours de finalisation qui concerne uniquement l'exposition cumulée des consommateurs à des pesticides multiples.

(1) <https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/180904>

(2) <http://www.efsa.europa.eu/fr/topics/topic/chemical-mixtures>

Pesticides : finalisation des évaluations pilotes relatives aux risques cumulés

L'EFSA est sur le point de terminer deux évaluations majeures portant sur les risques pour les consommateurs associés à des pesticides multiples.

Ces évaluations pilotes – portant sur les effets cumulés de l'exposition aux pesticides dans les aliments pour le système nerveux et thyroïdien humain – devraient être finalisées d'ici la fin de cette année.

Elles ont été rendues possibles grâce à l'outil d'évaluation des risques « Monte Carlo » (MCRA), un logiciel développé par l'Institut national pour la santé publique et l'environnement des Pays-Bas (RIVM), en étroite collaboration avec Biometris, une section de la Wageningen University and Research.

L'outil a été adapté pour évaluer l'exposition cumulée aux pesticides dans le cadre d'un partenariat en cours entre l'EFSA et le RIVM.

Que se passera-t-il ensuite ?

Le logiciel va à présent être optimisé et complété par un modèle de données qui, lorsqu'il sera entièrement développé, réunira toutes les informations nécessaires pour réaliser une évaluation complète des risques cumulés des pesticides comme prescrit par la législation européenne. Une proposition pour le modèle de données est publiée aujourd'hui.

Luc Mohimont, de l'unité Pesticides de l'EFSA, a déclaré : « *La collaboration entre l'EFSA et le RIVM continue à bien progresser. La proposition concernant le modèle de données constitue un autre grand pas en avant vers notre objectif ultime d'intégrer les risques cumulés dans l'évaluation réglementaire des pesticides.* »

Il ajoute : « *La base de données devrait être développée et alimentée au cours des trois prochaines années et, à partir de là, les évaluateurs du risque à l'échelle européenne et nationale auront les moyens de réaliser des évaluations sophistiquées.* »

Qu'est-ce qu'un modèle de données ?

Un modèle de données décrit les interrelations logiques et les flux entre différents éléments de données. Il définit également la façon dont les données sont stockées et extraites. Un tel modèle est essentiel pour constituer une base de données contenant des éléments normalisés et compatibles.

Contexte

Les substances qui devraient être prises en compte dans l'évaluation des risques pour le système nerveux et thyroïdien ont été identifiées par les experts en pesticides de l'EFSA, sur la base d'une méthodologie spécialement conçue pour classer les pesticides dans différents «groupes d'évaluation cumulative» (GEC). Au cours des prochaines années, des GEC seront définis pour d'autres organes, tissus et systèmes, tels que le foie, les reins, les yeux ou encore le système reproductif ou développemental.

Cette méthodologie repose sur l'hypothèse que des pesticides qui engendrent les mêmes effets spécifiques peuvent engendrer une toxicité cumulée conjointe, même s'ils n'ont pas les mêmes modes d'action.

Le règlement de l'UE sur les limites maximales de pesticides dans les aliments (LMR) stipule que les décisions sur les LMR devront tenir compte des effets cumulés des pesticides dès lors que des méthodes permettant d'évaluer ces effets seront disponibles. En outre, le règlement relatif à la mise en place de pesticides sur le marché stipule que les pesticides ne devraient pas avoir d'effet nocif – y compris d'effets cumulés – pour la santé humaine.

Site de l'EFSA, consulté le 8 septembre 2018.

Concernant uniquement la mesure de l'exposition aux effets cumulatifs des pesticides, l'EFSA a précisé qu'il y avait pour plus de cinq années de travail.

En outre, les mesures d'exposition aux « effets cocktail » sur lesquelles travaille le groupe de travail ne prennent en compte – pour le moment – que les effets cumulés d'une exposition à quatre substances.

Or dans la réalité quotidienne, les consommateurs sont exposés à bien davantage que quatre substances, ce qui montre l'ampleur du problème ainsi que l'urgence qu'il y a à agir pour obtenir des résultats probants.

C. LA REFONTE DU RÈGLEMENT RELATIF À LA LÉGISLATION ALIMENTAIRE GÉNÉRALE (DIT « RÈGLEMENT LAG ») : UN PROGRÈS SIGNIFICATIF À CONSOLIDER

En réponse à l'initiative citoyenne européenne (ICE)⁽¹⁾, « *Interdire le glyphosate et protéger la population et l'environnement contre les pesticides toxiques* », ayant reçu plus d'un million de signatures, 1 070 865 signatures recueillies, au 2 juillet 2017⁽²⁾, la Commission européenne a proposé le 11 avril dernier, de revoir le règlement n° 178/2002 dit règlement « LAG ».

Cette initiative législative s'inscrit également dans le cadre du programme « REFIT » c'est-à-dire « *Mieux légiférer* », et vise notamment à améliorer la gouvernance de l'EFSA, à renforcer la transparence en obligeant les pétitionnaires à publier les résultats de leurs études exceptées celles qui sont couvertes par les dispositions relatives à la propriété intellectuelle, à davantage impliquer les États membres dans la gouvernance de l'agence.

(1) Cette initiative a été prise en vertu de l'article 11§4 du Traité sur l'Union européenne.

(2) Les organisateurs de l'Initiative citoyenne européenne (ICE) pouvaient collecter des signatures, officiellement, jusqu'au 25 janvier 2018, le quorum étant atteint, les organisateurs ont choisi de clore la collecte de signatures au 2 juillet 2017.

Outre le règlement n° 178/2002 qui modifie la gouvernance de l'EFSA, 8 règlements sectoriels sont également modifiés ⁽¹⁾.

Les membres de la commission d'enquête ont pu rencontrer les services de la Commission européenne ainsi que des membres du cabinet du Commissaire Vytenis Andriukaitis, en charge de la santé et sécurité alimentaire, le 16 juillet dernier. Votre rapporteure a, dès lors, pu constater qu'il existait une volonté d'aboutir, sous la présidence autrichienne, à un vote sur ce texte avant la fin du mandat de l'actuelle Commission.

1. Des progrès indéniables mais qui demeurent insuffisants

Si le règlement ainsi modifié présente des progrès indéniables en termes de renforcement de la transparence notamment, des interrogations demeurent qu'il s'agirait de lever.

Parmi les améliorations à souligner figurent les propositions suivantes :

- *Renforcement de la gouvernance de l'EFSA, les États membres seront partie au conseil d'administration, les États membres participeront au processus de nomination des experts composant les groupes scientifiques ;*

- *Renforcement de la transparence : publication de **toutes les études des pétitionnaires** sur lesquelles les experts vont s'appuyer hormis celles qui sont soumises au secret industriel ;*

- *Mise en œuvre de contrôles additionnels sur la conduite des études ;*

- *Réalisation d'audits par la Commission européenne ;*

- *Ouverture de la possibilité de demander à l'EFSA de commander exceptionnellement des études lorsque des éléments de preuve scientifique sur lesquels l'EFSA se fonde doivent être vérifiés ;*

- *Augmentation du budget de l'agence.*

Pour autant ces progrès ne sont pas suffisants eu égard aux enjeux : renforcer la sécurité alimentaire des denrées alimentaires en évitant voire en interdisant l'exposition des consommateurs à des substances qui pourraient être

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'UE dans la chaîne alimentaire, modifiant le règlement (CE)n° 178/2002[relatif à la législation alimentaire générale], la directive 2001/18/CE [relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement], le règlement (CE)n° 1829/2003[concernant les denrées alimentaires et les aliments pour les animaux génétiquement modifiés], le règlement(CE)n°1831/2003 [relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux], le règlement (CE) n° 2065/2003 [relatif aux arômes de fumée], le règlement (CE) n° 1331/2008 [établissant une procédure d'autorisation uniforme pour les additifs, enzymes et arômes alimentaires], le règlement (CE) n°1107/2009 [concernant les produits phytopharmaceutiques] et le règlement (UE) 2015/2283 [relatif aux nouveaux aliments].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0179&from=EN>

nuisibles du fait de leur nocivité voire d'une exposition à des doses journalières admissibles trop élevées ou à des « effets cocktail » non encore mesurables.

En effet, tant des vides juridiques subsistent quant à l'obligation de mesurer les « effets cocktail » et des perturbateurs endocriniens pour toutes les substances qui sont dans les denrées alimentaires mais également quant à la réforme de l'agence qui pourrait être plus ambitieuse.

2. Des propositions pour être plus ambitieux en termes de réforme

Les membres de la commission d'enquête ont rencontré, lors de leur déplacement, le 20 juillet dernier, à Parme, les différents services de l'EFSA dont ils ont pu mesurer le travail, le sérieux et l'implication.

Pour votre rapporteure, du fait d'un choix politique originel, le budget de l'EFSA est directement imputé sur le budget communautaire contrairement aux autres agences (Agence du médicament ou ECHA) qui bénéficient de revenus propres liés aux taxes payées par les industriels soumissionnaires.

Si cet élément peut apparaître, *a priori*, comme une garantie d'indépendance, il a pour conséquence logique que c'est, *de facto*, le citoyen européen qui finance les études des industriels, à commencer par celles relatives au controversé glyphosate !

En outre, votre rapporteure a pu constater la difficulté qu'il y avait à recruter des experts indépendants du fait d'un nombre restreint de scientifiques disponibles dans certaines spécialités.

Par ailleurs, la politique de sélection des experts – très rigoureuse en termes de conflits d'intérêts – peut s'avérer contre-productive dans les domaines dans lesquels le nombre d'experts est restreint.

C'est pourquoi votre rapporteure propose, dans le cadre d'une proposition de résolution européenne (PPRE), de demander à la Commission européenne – sur le modèle des autres agences européennes – la création d'une taxe que paieraient les « soumissionnaires » demandant un avis scientifique en vue d'une autorisation ou de l'homologation d'une substance.

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.

Par ailleurs, la Commission européenne est en train de préparer le 9^{ème} PCRD (Programme-cadre de recherche et de développement technologique), qui succédera à Horizon 2020, le programme cadre pour les années 2014-2020.

Initiés en 1984, les programmes-cadres de recherche et de développement technologique sont les principaux instruments de financement de la recherche à l'échelle communautaire. Sous la forme d'appels à projet à destination de la communauté scientifique, ces programmes-cadres priorisent les actions que la Commission européenne souhaite soutenir en termes de recherche et de développement technologique.

La thématique « Santé/Alimentation/Agrobiologie », ainsi que la liaison entre ces trois thématiques, n'a pas, jusqu'à ce jour, été clairement identifiée, ce qui se traduit, *de facto*, par un sous-financement des études scientifiques qui entreraient dans ce champ, puisqu'elles n'apparaissent ni comme une priorité au niveau communautaire ni ne reçoivent des fonds européens propices aux développements de stratégies nationales qui les considèreraient comme étant prioritaires.

C'est pourquoi votre rapporteure préconise que ces thématiques soient clairement identifiées et identifiables dans le prochain PCRD, le 9^{ème} PCRD, eu égard à l'importance que ces thématiques revêtent en termes de santé publique.

Proposition n° 31

Intégrer dans le 9^{ème} 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.

AUTRES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Sur la gouvernance et la politique de l'alimentation :

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.

Pour mieux soutenir la recherche publique :

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.

SUR LE SUIVI DES PROPOSITIONS

Votre rapporteure tient d'abord à souligner que les propositions susmentionnées résultent d'un travail collectif.

Avec les membres de la présente commission d'enquête, **elle est particulièrement attachée au suivi de leur mise en œuvre**. Elle a cependant conscience que des propositions ou orientations ne trouveront leurs traductions qu'au terme de certains délais. Par exemple, les modifications relatives à des *process* industriels ne pourront, à l'évidence, intervenir qu'après des efforts d'adaptation. C'est pourquoi les choix de la commission d'enquête ont porté sur des mesures visant à atteindre progressivement des objectifs réalistes. Les propositions de la commission constituent aussi une base de réflexion dont peuvent se saisir nombre d'acteurs, parmi lesquels le Conseil national de l'alimentation (CNA), le Groupe « santé-environnement » (GSE) et encore le Comité national de la restauration collective récemment installé. Faut-il d'ailleurs rappeler que le CNA et le GSE sont respectivement présidés par deux de nos collègues députés, Guillaume Garot et Élisabeth Toutut-Picard (également vice-présidente de la commission d'enquête) dont il convient de saluer leur implication sur les thèmes de la sécurité alimentaire, de la protection des consommateurs et, plus généralement, de la politique de santé publique.

Concernant le travail de suivi au sein de notre Assemblée, une première évaluation des conditions de mise en œuvre des propositions de la commission d'enquête pourrait faire l'objet, au cours de l'année prochaine, **d'une communication sous la forme d'un rapport présenté devant les commissions des affaires économiques et/ou du développement durable**. Au titre de l'article 145-8 du règlement, cette communication est d'ailleurs **susceptible de donner lieu, en complément, à un débat sans vote ou à une séance spécifique de questions, en séance publique**.

En outre, **votre rapporteure souhaite, qu'en premier lieu, l'adoption d'une proposition de résolution européenne aboutisse à ce que le Parlement, en soutien du gouvernement, insiste solennellement sur les attentes de la commission d'enquête vis-à-vis de l'action de la Commission européenne, instance compétente sur des points déterminants s'agissant de l'amélioration qualitative de l'alimentation**.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 26 septembre 2018, la commission d'enquête, sous la présidence de M. Loïc Prud'homme, a procédé à l'examen du rapport présenté par Mme Michèle Crouzet.

La séance est ouverte à dix heures quinze.

M. le président Loïc Prud'homme. Mes chers collègues, je vous remercie d'être aussi nombreux pour cette dernière réunion.

Je vous propose d'échanger sur les propositions contenues dans le rapport que notre rapporteure, Mme Crouzet va vous présenter.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Mes chers collègues, je tiens à vous remercier pour votre présence. Vous avez été très opérationnels et vous nous avez soutenus pendant nos nombreuses auditions.

Je tiens également à remercier les administrateurs de l'Assemblée qui ont travaillé avec nous d'une manière remarquable et qui nous ont bien aiguillés. Ils ont été à notre écoute et très réactifs. C'est grâce au concours de tous que nous avons pu aboutir à ce beau résultat.

Nos travaux, qui se sont déroulés sur cinq mois, nous ont donné l'occasion de procéder à une quarantaine d'auditions. Différents acteurs sont venus devant notre commission : chercheurs, institutions publiques, entreprises de l'agroalimentaire, distributeurs, organisations non gouvernementales (ONG), professionnels de la restauration, etc. Nous avons essayé d'entendre un panel suffisamment large afin d'avoir de nombreuses informations.

Nous nous sommes également rendus à Bruxelles pour échanger avec les services de la Commission européenne, ainsi qu'au siège de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) à Parme.

À l'issue de ces différents travaux, nous avons visé différents secteurs : l'industrie agroalimentaire, l'éducation, la restauration collective, la publicité et l'étiquetage, la politique de l'alimentation, la recherche publique et la réglementation européenne.

L'objet de notre réunion d'aujourd'hui est d'échanger sur les propositions que nous avons élaborées, de répondre à vos questions et d'autoriser la publication de ce rapport.

Nous avons commencé par nous intéresser à l'industrie et aux processus de fabrication, et sur les possibilités d'action offertes par notre arsenal législatif et réglementaire. Nous nous sommes aussi penchés sur les « trop » – les produits trop salés, trop sucrés ou trop gras et leurs conséquences sur la santé – ainsi que sur les additifs et les emballages.

Parallèlement, nous appelons à renforcer l'éducation à l'alimentation. L'un ne va pas sans l'autre.

Nous présentons ensuite des propositions en matière de restauration collective, de publicité et d'étiquetage. Un projet de loi sur l'audiovisuel est en préparation et un groupe de travail se penche sur la question de la publicité ; notre proposition s'inspire déjà de réflexions en cours dans le cadre de ce texte.

Nous avons mis l'accent sur la lutte contre les inégalités sociales : on sait que l'alimentation est un marqueur social. Nous proposons la mise en place d'une allocation destinée aux familles en situation de pauvreté ayant des enfants à charge ainsi que des outils de formation pour les personnels au contact de ce public.

S'agissant de la gouvernance et de la politique de l'alimentation, nous préconisons d'énoncer les grandes priorités visant à renforcer la politique de prévention nutritionnelle à partir du programme national nutrition santé (PNNS), de réviser le cadre de gouvernance de la politique de l'alimentation, actuellement « éclaté » entre plusieurs ministères et administrations, de 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) mais aussi de la Direction générale de l'alimentation (DGAL), de conforter au meilleur niveau technique les moyens du Service commun des laboratoires (SCL), enfin de soutenir et d'accompagner par une meilleure mobilisation des administrations la constitution puis l'instruction des dossiers relatifs à la création des programmes alimentaires territoriaux (PAT).

La recherche est longue et compliquée, au point de conduire à faire des impasses, notamment sur ce qui touche aux « effets cocktail ». Nous proposons de définir un programme prioritaire de recherche publique sur les effets sanitaires de l'alimentation industrielle et plus particulièrement la consommation des aliments ultra-transformés. Nous appelons également à la création d'un fonds européen dédié au financement des études toxicologiques indépendantes en cas de controverse scientifique importante.

Nous nous sommes également intéressés à la situation particulière des outre-mer : certes, des mesures spécifiques ont été votées ; encore faut-il s'assurer que des contrôles sont réellement menés, dans la mesure où l'on constate de sérieux dérapages. Une attention spéciale s'impose.

Pour ce qui est de la Commission européenne, nous demandons que soient définis, dans le cadre d'une proposition de résolution européenne, les profils nutritionnels. À ce jour, comme rien n'a encore été fait, les industriels multiplient sur les emballages des allégations qui n'ont pas lieu d'être.

Telles sont les premières préconisations que nous avons formulées et qui peuvent se concrétiser dans un avenir proche. Bien sûr, nous sommes conscients qu'il en manque, mais je préfère mettre en avant quelques mesures phares et surtout réalisables dans un avenir proche, pointer les problèmes les plus urgents, et nous donner le temps de la réflexion sur les autres aspects. À trop

multiplier les propositions, on finit par ne plus toucher à rien, ce qui serait vraiment dommage. L'objectif, on l'a dit et répéter, est de faire en sorte que ce rapport ne serve pas à caler une armoire... Nous serons vigilants au suivi de la mise en œuvre de certaines de ces propositions, quitte à nous retrouver régulièrement pour faire le point.

Mme Nathalie Sarles. S'agissant de la restauration collective, le rapport fait-il bien le lien avec les objectifs fixés dans le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable en matière de produits bio et locaux ?

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Oui.

Mme Nathalie Sarles. Je me prépare à mettre en place dans ma circonscription un travail de suivi des pratiques dans la restauration collective qui englobera, outre la restauration scolaire, la restauration dans les établissements médico-sociaux, par exemple les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Nous sommes à votre disposition si vous avez besoin de notre support pour mener des actions sur votre territoire.

M. Richard Ramos. Bravo à tous ceux qui ont travaillé sur ce rapport et suivi les auditions. Le groupe d'études existant sur « L'industrie agroalimentaire face aux enjeux de l'alimentation », qui compte une centaine de députés, est une instance toute désignée pour suivre les préconisations de ce rapport. Je vous suggère donc de venir y porter vos propositions plutôt que d'inventer un truc à part.

Mme Zivka Park. Ce rapport a-t-il été présenté devant la commission des affaires économiques ?

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Non. Nous en avons discuté hier, mais j'ai seulement indiqué quelles en étaient les grandes lignes. J'en ai fait une présentation très sommaire.

Mme Zivka Park. Est-il prévu que vous le présentiez devant une commission, et notamment celle du développement durable et de l'aménagement du territoire ?

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Ce serait avec plaisir ! La commission du développement durable est par nature très transversale. Merci de le rappeler.

Mme Élisabeth Toutut-Picard. Bravo pour cet énorme travail collectif, d'autant que certaines des personnalités auditionnées n'ont pas toujours été très coopératives. Il est toujours difficile de tirer la substantifique moelle, de pousser les gens dans leurs retranchements. Vous avez su le faire avec amabilité et persévérance, ce dont je vous félicite.

J'avoue ne pas avoir examiné en détail toutes vos propositions, mais je suis sûre que l'on y retrouvera tout ce que nous avons ébauché lors de nos

différentes réunions. Après avoir dressé un beau bilan et rédigé de belles propositions réalistes et réalisables, reste à savoir ce que nous allons faire concrètement. D'autant que d'autres collègues se sont également approprié le sujet, sous un autre angle d'approche. Comment faire coïncider toutes ces démarches et ces bonnes volontés ?

Je vous invite également à venir présenter votre rapport devant la commission des affaires sociales. Il me paraît en effet essentiel d'aborder la question de l'alimentation industrielle, comme vous le faites, sous l'angle de la santé publique. Vous êtes donc les bienvenus.

Je préside le Groupe « Santé environnement » (GSE) dont l'objet, rappelé dans une lettre de mission interministérielle signée par la ministre des solidarités et de la santé et le ministre de la transition écologique et solidaire, est de suivre la mise en place du Plan national santé environnement (PNSE), décliné en plans régionaux santé environnement. Le GSE définira le contenu de la nouvelle version de la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens ; je m'engage à demander que la question de l'alimentation figure dans cette future stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens et dans le PNSE. Il n'est pas question de passer à côté de ce sujet essentiel en termes de santé publique. Je sais qu'il ne sera pas facile de faire collaborer tous les ministères, que le ministère de l'agriculture s'estime jusqu'à présent « propriétaire » de cette thématique, mais il faut élargir ce sujet à d'autres dimensions, dont la dimension sanitaire, à mes yeux primordiale.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Avec les membres de la présente commission d'enquête, je suis particulièrement attachée au suivi de la mise en œuvre des propositions du rapport. J'ai cependant conscience que des propositions ou orientations ne pourront trouver leurs traductions qu'au terme de certains délais. Par exemple, les modifications relatives à des *process* industriels ne pourront, à l'évidence, intervenir qu'après des efforts d'adaptation. C'est pourquoi les choix de la commission d'enquête ont porté sur des mesures visant à atteindre progressivement des objectifs réalistes. Les propositions de la commission constituent ainsi une base de réflexion dont peuvent se saisir nombre d'acteurs parmi lesquels le Comité national de l'alimentation (CNA), le Groupe « Santé environnement » et encore le Comité national de la restauration collective récemment installé. Faut-il d'ailleurs rappeler que le CNA et le GSE sont présidés par deux de nos collègues députés, respectivement par Guillaume Garot et Élisabeth Toutut-Picard, également vice-présidente de la commission d'enquête ?

Mme Élisabeth Toutut-Picard. Je ne peux plus reculer !

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Il convient de saluer leur implication sur les thèmes de la sécurité alimentaire, de la protection des consommateurs et plus généralement de la politique de santé publique.

Il est bien évident que ce rapport, très attendu, servira d'outil et permettra de compléter d'autres travaux, comme ceux du groupe d'études sur l'agroalimentaire dont M. Ramos parlait à l'instant, ainsi que ceux du GSE.

M. Julien Aubert. Serait-il possible d'ajouter une recommandation sur tout ce qui concerne la boulangerie artisanale et la boulangerie industrielle ? À la lecture du rapport, on s'aperçoit que les produits transformés ont des conséquences en termes de nutrition, d'apport de sel, de sucre. Si la réglementation distingue parfaitement la boulangerie artisanale, où le pain est fait sur place, et la boulangerie industrielle, elle reste très floue en ce qui concerne la pâtisserie. De ce fait, on peut acheter des pâtisseries dont on est persuadé qu'elles sont artisanales alors qu'elles sont industrielles, avec toutes les conséquences que cela entraîne sur la teneur en additifs. C'est un exemple concret de ce qu'on peut faire pour améliorer l'information du consommateur.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Les propositions de notre rapport visent la panification en général, autrement dit tous les pains. Nous préconisons de fixer la teneur en sel du pain, produit typiquement français, à 18 grammes par kilo de farine.

La pâtisserie industrielle entre dans le champ de tout ce qui concerne les produits industriels ou élaborés pour lesquels les seuils seront déterminés par catégories d'aliments : la charcuterie, les fromages, la pâtisserie, etc. On ne peut évidemment les traiter de la même façon.

Pour ce qui est de la charcuterie artisanale, on ne peut pas beaucoup y toucher dans la mesure où un produit bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) est tenu de respecter une charte. Mais si on parvient à faire bouger les choses en ce qui concerne la teneur en sel sur tout ce qui est industriel, on aura fait un énorme pas.

Pour ce qui est du pain, je suis en relation avec la Confédération des boulangers et des pâtisseries ; nous leur demandons depuis longtemps de faire des efforts et ils en font déjà : la formation des nouveaux boulangers applique dès à présent la règle de 18 grammes de sel par kilo de farine. Notre proposition est donc tout à fait réalisable, même si les vieux boulangers ont tendance à conserver les vieux réflexes.

M. Julien Aubert. Ce que je me demande, c'est si un client entrant dans une boulangerie-pâtisserie sera en mesure de déterminer si le produit qu'on lui propose est d'origine artisanale ou industrielle. En d'autres termes, la mise en œuvre des propositions contenues dans le rapport – que je trouve au passage excellent, et je vous en félicite – sera-t-elle de nature à changer les choses au niveau de l'information du consommateur ?

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. L'information du consommateur, c'est toujours le *hic*... Ce qui me paraît important, c'est que le pâtissier qui revend des pâtisseries industrielles sache ce qu'elles contiennent et que, de son côté, l'industriel respecte scrupuleusement ses diagrammes de production, afin que les teneurs soient conformes à ce qu'il indique à ses clients – étant précisé que des vérifications sont effectuées par les organismes de contrôle au niveau de la production. Sous réserve de veiller à la transparence des rapports entre l'industriel et le pâtissier, une information complète est censée parvenir jusqu'au commerçant. C'est lors de la dernière étape, celle de la mise en vitrine

des produits, que l'obligation de transparence est la plus difficile à garantir, car je ne suis pas sûre que le pâtissier puisse y afficher la composition exacte de chacun des produits qu'il vend...

M. Richard Ramos. Sans aller jusqu'à indiquer la composition de chaque produit, il faudrait au moins préciser, comme c'est déjà le cas pour le pain, si les pâtisseries vendues sont d'origine industrielle ou fabriquées sur place. Comme chacun le sait, la pression des consommateurs est le moyen de plus efficace de modifier les comportements.

M. le président Loïc Prud'homme. En son état actuel, le rapport ne prévoit rien sur la traçabilité et l'information du consommateur sur l'origine artisanale ou industrielle des produits.

M. Julien Aubert. C'est pourtant une information essentielle, car le consommateur qui sait qu'un produit est d'origine industrielle sera davantage enclin à se renseigner sur sa composition.

M. le président Loïc Prud'homme. Si je suis d'accord sur l'idée de tracer l'origine des produits, je ne suis pas persuadé que cela puisse avoir un impact significatif sur leur qualité, dans la mesure où une grande partie des produits préparés sur place, et notamment les pâtisseries, sont élaborés en y incorporant les mêmes additifs que ceux des produits industriels.

Mme Barbara Bessot Ballot. Je peux vous assurer que, de nos jours, les pâtisseries qui préparent eux-mêmes leurs produits sont très rares !

M. Julien Aubert. Il en reste quelques-uns qui savent encore ce qui entre dans la composition de leurs produits.

M. le président Loïc Prud'homme. Dans un autre registre, l'association Foodwatch a appelé notre attention sur la nécessité d'imposer une obligation de résultat en termes d'absence d'huiles minérales dans les emballages, ces huiles ayant tendance à migrer vers les aliments. Je vous soumetts l'idée d'inclure cette proposition à notre rapport.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Parmi nos propositions figure celle consistant à interdire l'utilisation de dioxyde de titane dans les denrées alimentaires. On m'a fait remarquer hier que cette disposition était déjà prévue par le projet de loi EGALIM. Or il semble que ce ne soit pas le cas : le texte ne parle que de suspension, et non de suppression.

Mme Sandrine Le Feu. Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation nous a indiqué, lors des débats sur la loi EGALIM, que des études complémentaires allaient être effectuées afin de déterminer si le dioxyde de titane est réellement toxique. En attendant le résultat de ces études, nous avons voté un amendement posant le principe de la suspension de l'utilisation de cette substance. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Je n'étais donc pas dans l'erreur, contrairement à ce qu'on m'a soutenu hier : il s'agit bel et bien d'une simple suspension. J'ai maintenu dans le rapport ma proposition de supprimer totalement

l'utilisation du dioxyde de titane une fois l'étude réalisée, qui me paraît toujours justifiée.

Mme Anne Blanc. Pour ma part, j'aimerais revenir sur le volet « Éducation et formation » car c'est par l'éducation que nous parviendrons à modifier progressivement la perception et la compréhension de ce que nous avons dans nos assiettes. Pouvez-vous nous indiquer la teneur des échanges que vous avez eus avec le ministère de l'Éducation nationale afin de déterminer selon quelles modalités l'éducation à l'alimentation pourrait être intégrée de manière plus formelle dans les programmes éducatifs, de la petite enfance à la fin du parcours secondaire ?

M. le président Loïc Prud'homme. La taille, certes assez limitée, du paragraphe auquel vous faites référence, ne rend pas justice à la grande importance que nous attachons au volet « Éducation-formation ». Nous avons fait le constat d'une prise en compte très parcellaire, sans cohérence et sans respect de l'égalité territoriale, de cette préoccupation au sein des programmes scolaires. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de la faiblesse des résultats obtenus. Pour ce qui est de la Semaine du goût, j'irai jusqu'à dire que cette manifestation tourne parfois à la catastrophe absolue, quand des *lobbies* en profitent pour s'introduire dans l'école sous couvert de parrainage.

Pour améliorer la situation, nous proposons que l'éducation à l'alimentation entre véritablement dans les programmes – une véritable révolution du point de vue de l'Éducation nationale, qui freine des quatre fers ! Nous plaçons pour qu'une fraction du temps scolaire, peut-être au moment du déjeuner et de la pause méridienne, soit dédiée à l'éducation à l'alimentation, dès la maternelle et jusqu'au collège. Ce serait une énorme avancée.

Mme Blandine Brocard. En tant que mère de trois jeunes enfants, je suis bien placée pour savoir que l'intégration de l'éducation au bien manger dans l'enseignement scolaire dépend du bon vouloir des enseignants – et pour ce qui est de mettre à profit la pause méridienne, il faut savoir que ce temps de pause ne relève pas vraiment de l'Éducation nationale, mais des mairies. Or, même quand ceux-ci sont convaincus de l'intérêt d'une telle démarche, ils font valoir, à juste titre, que les budgets limités dont ils disposent ne leur permettent pas de faire grand-chose. Bien évidemment, nous ne devons pas baisser les bras pour autant.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Je précise qu'outre l'éducation à l'alimentation proprement dite, d'autres aspects, à commencer par la lutte contre le gaspillage, peuvent entrer dans le champ pédagogique. Les réponses que nous a données la représentante de l'Éducation nationale nous ont donné l'impression que les différents responsables se renvoyaient la balle et que chacun faisait comme il voulait ; au bout du compte, pratiquement rien n'est fait pour le moment. Faire de l'éducation à l'alimentation un véritable objet d'enseignement scolaire représentera un réel bouleversement.

Mme Fannette Charvier. Je rappelle que c'est le Conseil supérieur des programmes, une instance indépendante, actuellement présidée par Mme Souâd

Ayada, qui est compétente pour définir les contenus en vigueur à l'école élémentaire et au collège.

Par ailleurs, le plan de lutte contre la pauvreté prévoit deux mesures en lien avec les préoccupations exprimées dans le rapport : premièrement, la création d'un fonds pour financer des petits-déjeuners dans les écoles prioritaires, qui constitue une façon de mettre l'accent sur la qualité de ce que mangent les enfants, ainsi que sur l'importance de manger le matin ; deuxièmement, l'incitation à mettre en place une tarification sociale dans les cantines – proposition que j'ai contribué à élaborer, et qui repose sur l'idée que le temps de midi peut être mis à profit pour une éducation à la nutrition et au bien manger, en favorisant la participation des enfants issus de familles défavorisées à ce temps d'éducation à la nutrition.

Ces deux mesures du plan de lutte contre la pauvreté peuvent faire écho aux propositions du rapport. Chacun sait que nous ne sommes pas égaux face à l'alimentation : plus une personne est défavorisée, plus elle a de risques d'être insuffisamment informée et de mal se nourrir.

M. le président Loïc Prud'homme. Le fait que le temps du déjeuner soit un temps d'éducation à l'alimentation est déjà inscrit dans les textes : il ne reste plus qu'à les appliquer.

Pour ce qui est des mesures relatives au petit-déjeuner, je suis assez réservé depuis que des associations ont appelé mon attention sur le fait que l'application de telles mesures pouvait être vécue négativement par les parents, qui se sentent parfois stigmatisés en ayant l'impression qu'on les considère incapables de fournir un petit-déjeuner à leur enfant : le fait que l'école se substitue à eux pour le faire les atteint dans leur parentalité. En revanche, je plaide pour que le repas du midi, qui a lieu à un moment où les enfants se trouvent déjà à l'école, soit l'occasion pour tous les enfants d'avoir accès, au moins une fois par jour – si possible gratuitement, mais je sais que nous ne sommes pas tous d'accord sur ce point – à un repas équilibré et sain.

Mme Fannette Charvier. Effectivement, le principe de la gratuité du déjeuner n'est pas celui que nous avons retenu.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Le rapport contient une proposition visant à rendre obligatoire la mise en place d'une commission des menus, au sein de laquelle seraient associés les responsables des établissements scolaires et les parents. En théorie, cela existe déjà, mais toutes les cantines ne se valent pas : si certaines proposent une nourriture de qualité, parfois même bio, ce n'est pas le cas partout. La mise en place obligatoire d'une commission des menus contribuerait à réduire les inégalités.

M. Richard Ramos. Ne perdons effectivement pas de vue le fait que l'organisation du temps méridien relève de la responsabilité des municipalités. Alors que l'éducation est un domaine où l'application du principe d'égalité sur l'ensemble du territoire revêt une importance particulière, nous avons pu constater que les responsables de l'Éducation nationale s'étaient soigneusement tenus

éloignés des discussions relatives à la loi EGALIM. Ayant édité, durant dix-sept ans, une publication destinée à apprendre aux enfants à bien se nourrir, *Feuille de Chou*, je suis convaincu que l'éducation à l'alimentation doit absolument être intégrée aux programmes scolaires.

La superficie des cantines nécessitant généralement d'assurer plusieurs services consécutifs pour que tous les enfants prennent leur repas, il s'ensuit que le temps consacré à ce repas est très court – d'autant qu'ils ont également besoin de cette pause pour aller jouer, tout simplement. Attention à ne pas inventer des temps éducatifs qui n'en sont pas. L'alimentation doit faire partie des enseignements scolaires, donc relever aussi de la responsabilité de l'Éducation nationale : or, je peux vous assurer que ses responsables ne veulent pas en entendre parler !

M. le président Loïc Prud'homme. Sur ce point, nous sommes bien d'accord !

M. Richard Ramos. Rappelons également, même si ce n'est pas politiquement correct, que souvent ce sont les enfants qui éduquent les parents ! Cela a été le cas avec le tri des ordures ménagères : alors que nous faisons souvent n'importe quoi il y a une dizaine d'années, nos enfants nous ont enseigné les bonnes pratiques qu'ils avaient eux-mêmes apprises à l'école. Il pourrait en aller de même en matière d'alimentation, pour peu que la formation aux bonnes pratiques fasse partie des programmes scolaires : pour cela, nous devons absolument exercer une pression bien ciblée sur l'Éducation nationale, afin qu'elle assume ses responsabilités.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Pour en revenir à la pâtisserie, que nous avons évoquée tout à l'heure, on pourrait envisager d'instaurer une obligation d'information du consommateur quant à l'origine, artisanale ou industrielle, des produits.

Mme Barbara Bessot Ballot. Cependant, toute la question est de savoir en quoi consisterait exactement l'obligation – en l'occurrence, quels sont les critères à retenir pour qu'un produit puisse être réputé avoir été produit de façon artisanale.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. La question s'est également posée pour le pain, auquel le mensuel *Que choisir ?* a récemment consacré un article.

Mme Barbara Bessot Ballot. Dans ce domaine, il faut s'attendre à une forte mobilisation de nombreux *lobbies*. Il suffit de voir le nombre de camions qui partent sans cesse de chez Metro ou Davigel pour aller approvisionner les boulangers et les pâtisseries, en ville comme à la campagne... Je peux vous assurer que ce ne sont pas les clients qui manquent ! De plus en plus, les artisans se comportent comme des assembleurs qui, pour des raisons de coût et de temps, préfèrent acheter tout faits leurs fonds de tarte et leurs ganaches – c'est un réel problème, qui concerne d'ailleurs l'ensemble des métiers de bouche. Dans ces

conditions, il me paraît très compliqué d'établir une distinction entre un produit artisanal et un produit industriel.

M. Richard Ramos. Il y a quelques années, il existait un lien entre le producteur et le consommateur, entre lesquels la grande distribution est venue s'interposer. Si on indique qu'un produit est « fabriqué sur place », cela signifie tout de même qu'en tant que consommateur, j'ai en face de moi la personne qui a participé à l'élaboration du produit que j'achète, à laquelle je vais pouvoir poser des questions. À mon sens, une telle mention aurait donc son utilité.

M. le président Loïc Prud'homme. Je suis tout à fait d'accord sur la nécessité de rétablir un lien de cette nature entre le producteur et le consommateur. À ce sujet, les projets alimentaires territoriaux (PAT), que nous proposons de soutenir et d'accompagner – à titre personnel, j'aurais souhaité aller plus loin dans ce domaine que ne l'a décidé Mme la rapporteure –, permettent de renforcer le lien et la proximité entre les producteurs locaux et les acteurs locaux de l'alimentation, notamment ceux de la restauration collective. Si l'échelle locale est la plus efficace, grâce au dialogue que permet la proximité, les pouvoirs publics, notamment le Gouvernement, doivent doter les PAT de moyens suffisants pour amorcer leur dynamique, en leur attribuant des fonds dédiés : aujourd'hui, la mise en place de ces projets est trop peu soutenue financièrement et, de ce fait, encore disparate.

La perte de lien entre la production et l'alimentation pose également problème chez les enfants – pour une bonne partie d'entre eux, la nourriture pousse sur les rayons des supermarchés ! C'est là un phénomène préoccupant contre lequel la mesure proposée permettrait également de lutter.

Mme Michèle Crouzet, rapporteure. Pour ce qui est des projets alimentaires territoriaux, c'est le problème du financement qui nous a empêchés de leur donner toute l'ampleur que nous souhaitons. On pouvait imaginer un financement provenant de la politique agricole commune (PAC), mais cela n'est pas possible, dans la mesure où les projets alimentaires territoriaux n'existent qu'en France... C'est donc sans doute plutôt au niveau régional qu'il faudrait rechercher des solutions – étant précisé que les PAT ne constituent évidemment pas la seule solution pour recréer du lien.

Mme Sandrine Josso. Certaines professions me paraissent pouvoir concourir à l'éducation alimentaire, éventuellement par le biais de l'Éducation nationale. Je pense, par exemple, aux diététiciens, mais aussi aux infirmiers.

M. Richard Ramos. Quand la restauration scolaire fait l'objet d'une concession par la commune, le diététicien est souvent un salarié du groupe chargé de livrer ces « bons » repas... Il se retrouve de fait tout à la fois juge et partie. Afin d'éviter cela, il faudrait que les cahiers des charges prévoient une externalisation du poste de diététicien.

Mme Barbara Bessot Ballot. C'est exactement le même problème que dans le secteur des céréales, où l'on oblige à distinguer les activités de conseil et de vente des intrants.

M. le président Loïc Prud'homme. Pour en revenir aux PAT, on peut imaginer que les régions chargées de les piloter puissent recourir à une équipe de nutritionnistes et de diététiciens qui se rendraient sur place pour aider à la mise en place des projets.

M. Richard Ramos. Et cela ne coûtera pas plus cher.

M. le président Loïc Prud'homme. En effet, puisque cela permettrait de mutualiser les moyens.

Cela rejoint notre proposition de réactualiser les recommandations du Groupe d'étude des marchés de restauration collective et de nutrition (GEMRCN), qui constituent un guide permettant aux acheteurs, dans le secteur de la restauration collective, d'être mieux informés sur divers thèmes, notamment les portions et grammages, les teneurs en sel, sucres et gras, et l'intérêt de privilégier les protéines d'origine végétale : autant de recommandations très utiles, mais malheureusement tombées aux oubliettes depuis 2015.

Mme Sandrine Le Feur. L'idée de recourir à une équipe de nutritionnistes et de diététiciens au niveau régional est intéressante, mais certaines régions me paraissent trop grandes pour pouvoir gérer un PAT de manière satisfaisante – je précise que ce n'est pas le cas en Bretagne, où tout fonctionne très bien grâce aux bonnes relations entre les départements et la région. Nous avons longuement réfléchi, dans le cadre des débats sur le projet de loi EGALIM, sur le point de savoir si la gestion des PAT devait être confiée aux régions et nous avons finalement jugé plus prudent de laisser le libre choix de gestion des PAT aux collectivités afin de tenir compte des particularités locales : ce qui convient à certains endroits n'est pas adapté à d'autres.

M. le président Loïc Prud'homme. C'est l'idée même d'une gestion territoriale des PAT qui nous semble intéressante et, pour ce qui est de savoir quel est le niveau le plus pertinent, nous ne sommes pas fixés : il n'est pas impossible que ce soit le département.

Mme Nathalie Sarles. Chez moi, ce sont deux intercommunalités qui gèrent le PAT.

M. le président Loïc Prud'homme. Il faut en fait distinguer deux questions : d'une part, celle de l'échelle de déploiement du projet alimentaire territorial, d'autre part, celle de l'emplacement de la structure chargée de superviser les différents PAT et la mise à leur disposition de moyens mutualisés.

Un PAT peut parfaitement être pertinent à l'échelle d'une commune de 3 000 habitants ; en zone rurale, il peut être géré par une intercommunalité, voire deux si elles sont petites. Dans tous les cas, il est essentiel que les PAT puissent compter sur une structure qui les chapeaute et les soutient.

M. Hubert Julien-Laferrière. Je reviens sur la lutte contre les inégalités sociales et le lien avec le plan pauvreté. Il fut un temps, pas si lointain, où la malnutrition était considérée comme un phénomène lié à la pauvreté dans les pays en voie de développement ; on ne se sentait pas concerné. Certes, lorsqu'on achète chez Biocoop, c'est plus cher que chez Lidl ; mais il est possible de manger

bien sans pour autant grever son budget. Peut-on évaluer le surcoût que représente une alimentation saine par rapport à une alimentation industrielle de mauvaise qualité ? La question se pose, même si vous proposez des mesures visant à améliorer l'éducation et l'information pour que la qualité ne soit pas nécessairement synonyme de surcoût.

M. le président Loïc Prud'homme. Personne ne peut dire si une nourriture saine coûte 10 %, 20 % ou 30 % de plus qu'une alimentation plutôt bas de gamme : c'est très variable car cela dépend, par exemple, du temps et des ressources locales disponibles. En revanche, on sait parfaitement que le prix des aliments de mauvaise qualité, tel qu'on le paie à la caisse, n'incorpore pas toutes les externalités négatives qui nous retombent sur le bec, notamment en coût de soins médicaux.

Mme Barbara Bessot Ballot. Certaines études montrent que, même si une alimentation de qualité peut coûter un peu cher lors du passage en caisse, le consommateur y gagne à la fin de l'année dans la mesure où l'on mange moins : la satiété arrive plus rapidement lorsque l'on mange des produits plus riches en fibres et en nutriments. Certes, c'est une habitude à prendre : l'effet n'est pas immédiatement visible. Mais il est établi que cela ne coûte pas plus cher de se nourrir correctement.

Mme Fannette Charvier. Pour renchérir sur les propos de ma collègue, je citerais l'exemple de la commune de Mouans-Sartoux, dans les Alpes-Maritimes, dont la cantine scolaire est 100 % bio, mais elle a su limiter les coûts en luttant contre le gaspillage. Pour prendre la mesure du gaspillage, il suffit de reprendre les chiffres de l'ADEME : on jette trente kilos de nourriture par an et par habitant, dont sept kilos de produits encore emballés... Il faut apprendre à mieux acheter pour moins jeter.

M. le président Loïc Prud'homme. Lors de son audition, le chercheur Anthony Fardet avait insisté sur le fait que la satiété n'arrive pas – ou très tard – lorsque l'on consomme des produits ultra-transformés. Avec ce genre de produits, on a faim une heure après même si on a avalé 3 000 calories !

Mme Anne Blanc. Cela repose les questions d'éducation et de pédagogie. Les moyens que l'on se donne pour bien manger dépendent aussi du temps accordé à la préparation des repas et au lien familial. Pourquoi les gens achètent-ils des produits transformés ? Parce qu'ils peuvent les balancer dans leur four à micro-ondes et les ressortir deux minutes plus tard. Ils ne sont pas prêts à investir du temps dans la préparation de leur repas.

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. Je suis d'accord, mais il faut tenir compte du fait que les modes de vie ont changé. Il faut aussi que les industriels nous proposent des produits de meilleure qualité.

Mme Barbara Bessot Ballot. Pourquoi les industriels ne proposent-ils pas plus de produits non transformés ? En ce moment, le raisin muscat est excellent. Comment se fait-il que l'on n'en trouve même pas à l'Assemblée nationale, hormis peut-être à la buvette ? Pourquoi ne pas mener une expérience

ici même, en proposant de bons produits pendant un an ou deux, et observer les résultats ? Je suis persuadée de l'efficacité des expériences pratiques, terre à terre. Que ce soit à la résidence ou au restaurant du huitième étage, il n'y a pas de produits frais au petit-déjeuner. Il y en a un peu à la buvette. Les industriels veulent que leurs produits se gardent, qu'ils aient une date limite d'utilisation optimale (DLUO) plus longue. De ce fait, ils proposent très peu de produits basiques.

Mme Nathalie Sarles. Il faut voir cela avec le nouveau président de l'Assemblée nationale !

Mme Michèle Cruzet, rapporteur. Je crois qu'il s'est déjà intéressé à cette problématique. Nous allons l'aider à aller plus loin.

Mme Barbara Bessot Ballot. Il n'y a jamais de pain complet, de pain de seigle ou encore de pain noir. L'impression de satiété n'est pas du tout la même avec le pain blanc.

Mme Michèle Cruzet, rapporteur. Une étude de l'UFC-Que Choisir, dont nous faisons état, tend pourtant à montrer que le coût d'une alimentation saine est plus élevé. De mémoire, il était indiqué que le surcoût à l'achat pouvait aller jusqu'à 70 % sur certains produits. Cela étant, les groupes de la grande distribution sont en partie responsables de cette différence, en raison des marges supérieures – de quelque 40 % – qu'ils s'octroient sur ce genre de produits.

Mme Fannette Charvier. Les prix sont sans doute plus élevés dans les magasins bio, mais il existe d'autres modes d'approvisionnement. Je pense à un maraîcher bio de ma circonscription qui fait de la vente directe le samedi matin. Il s'est rendu compte qu'il ne fixait peut-être pas bien ses prix : dans certains cas, ils étaient même inférieurs à ceux pratiqués dans la grande distribution pour des produits non bio importés d'Espagne ou d'ailleurs. Le coût d'une alimentation saine peut être plus élevé si nous gardons notre habitude d'aller faire nos achats en magasin – ce qui est pratique – mais on peut en limiter l'impact financier si nous cherchons dans les autres circuits d'approvisionnement.

M. le président Loïc Prud'homme. La part de la valeur captée par la grande distribution et les industries de l'agroalimentaire au cours des quarante dernières années est énorme : la marge des industriels a augmenté de 50 % et celle des grands distributeurs de 100 %. Dans le même temps, les agriculteurs ont plongé – ce n'est pas Sandrine Le Feu qui me démentira. Je pense qu'elle serait d'accord pour fournir des produits à l'Assemblée nationale en circuit court. (*Sourires.*) Il faut mener une réflexion globale : tout est intimement lié, la valeur s'est déplacée, notre mode de vie a changé. J'aimerais beaucoup que nous arrivions à repenser l'organisation de notre société, y compris la répartition du temps entre le lieu de travail et le domicile – notamment pour y préparer des repas corrects –, et le niveau de revenu des plus précaires. C'est tout un projet de société.

Mme Sandrine Le Feu. En tant qu'agricultrice, j'ai aussi un magasin de producteur où viennent s'approvisionner des familles. Mes légumes bio sont

souvent moins chers que des légumes conventionnels vendus par les grandes surfaces. Certains produits, comme le chou, sont faciles à produire en bio : c'est mécanisé, on ne perd pas de temps, ils ne sont pas plus chers. Mais les carottes, par exemple, exigent beaucoup plus de temps car il faut désherber à la main ; elles seront donc un peu plus chères. Mais globalement, le panier en bio n'est pas plus cher que celui des légumes conventionnels. En plus, quand je vois des familles en difficulté, je leur donne des légumes qui ne sont pas vendables : on peut faire plein de choses pour être plus solidaire. Il faut expliquer aux consommateurs que les magasins de producteur ne sont pas une mode : ce sont des lieux où la relation humaine n'est pas la même qu'au supermarché. Et au final, on s'y retrouve.

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. Comme Richard Ramos le soulignait, il faut mettre en avant la relation de proximité avec le producteur. Plus elle se développera, plus les consommateurs se désintéresseront des magasins de la grande distribution qui, en France, ont un poids plus élevé que partout ailleurs dans le monde. Nous sommes les « champions » dans ce domaine, et il n'y a pas à en tirer de cocoricos, car ce développement s'est fait au détriment de tout le reste.

M. le président Loïc Prud'homme. Il nous reste maintenant à passer à la partie plus formelle de notre réunion : l'adoption des propositions et l'autorisation de la publication du rapport. Madame la rapporteure, pouvez-vous nous rappeler les dernières modifications ou précisions que vous allez y apporter.

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. Nous allons rajouter à nos propositions l'interdiction des huiles minérales dans les emballages.

Pour ce qui est de la pâtisserie, nous préconiserons d'instaurer une obligation d'information du consommateur : fabrication artisanale sur place ou origine industrielle, afin que le consommateur ait au moins connaissance de la façon de travailler du commerçant. C'est déjà le cas pour le pain : l'appellation « boulanger » est déjà très restrictive et ne peut être utilisée dans des lieux qui ne sont que des centrales de cuisson.

Mme Barbara Bessot Ballot. ... Des points de chauffe.

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. Dans mon rapport, j'ai également insisté sur la nécessaire transparence des produits vendus entre intermédiaires : un industriel doit connaître la composition exacte des produits pré-transformés qu'il va utiliser.

Devons-nous aborder le sujet de l'indépendance des nutritionnistes alors que nous traitons d'alimentation industrielle ?

M. le président Loïc Prud'homme. Nous pouvons l'aborder dans le cadre des PAT en disant que ceux-ci auraient vocation à offrir un service mutualisé de conseil en nutrition dans les territoires.

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. Le GEMRCN fournit déjà des informations, avec le concours de nutritionnistes. J'y fais référence dans le volet consacré à la restauration collective. Le GEMRCN semble appelé à disparaître

puisqu'il va être intégré dans le Comité national de la restauration collective, mais ses recommandations restent un excellent outil, qui ne doit pas être perdu.

M. le président Loïc Prud'homme. Le quatrième Programme national de nutrition santé (PNNS4) devrait s'imposer à tous les nutritionnistes qu'ils travaillent dans le secteur public ou le secteur privé. Ne peut-on pas écrire que le PNNS doit s'imposer, qu'il doit être opposable ?

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. Ce n'est pas rédigé.

M. le président Loïc Prud'homme. Il me semble l'avoir écrit dans mon propos liminaire.

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. Il nous faut trouver une formule qui reste conforme au rapport.

M. le président Loïc Prud'homme. Nous pourrions préciser que les PAT ont vocation à fournir un service mutualisé de conseil nutritionnel aux collectivités publiques comme aux entreprises privées.

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. Ou bien, dans la partie finale du rapport consacrée au suivi de nos propositions, nous pourrions prévoir que le PNNS s'impose à tous les nutritionnistes.

M. le président Loïc Prud'homme. Je préférerais rester au niveau des PAT.

Mme Nathalie Sarles. ...C'est plus fédérateur.

M. le président Loïc Prud'homme. Les PAT pourraient offrir un service mutualisé de nutritionnistes chargés de vérifier la conformité au PNNS. Même s'il n'est malheureusement pas appliqué, le PNNS demeure la référence nationale la plus avancée pour nous guider sur la voie du mieux manger. Qu'en pensez-vous, madame la rapporteur ?

Mme Michèle Crouzet, rapporteur. J'en suis d'accord. Il faut juste que nous trouvions la bonne formulation.

M. le président Loïc Prud'homme. Il ne reste plus qu'à passer au vote et à vous remercier toutes et tous de votre soutien précieux.

*La commission d'enquête **approuve** les propositions et **adopte**, à l'unanimité, le rapport.*

La séance est levée à onze heures trente.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

(Les comptes rendus des auditions figurent au tome II du rapport)

Jeudi 17 mai 2018

EREN - INSERM

M. le Professeur Serge Hercberg, directeur de l'Équipe de recherche en épidémiologie nutritionnelle (EREN)

Mme la docteure Mathilde Touvier, chercheuse à l'INSERM

Application YUKA

Mme Julie Chapon, co-fondatrice

Jeudi 24 mai 2018

M. Périco Légasse, journaliste

CNRS - INSERM

M. Pierre Rustin, directeur de recherche au CNRS

Mme Paule Benit, PhD, ingénieure de recherche à l'INSERM

Mme Sylvie Bortoli, PhD, ingénieure de recherche à l'Université Paris-Descartes

Mercredi 30 mai 2018

FOODWATCH France

Mme Karine Jacquemart, directrice générale

Jeudi 31 mai 2018

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Mme Monique Axelos, directrice scientifique « alimentation et bioéconomie »

M. Didier Dupont, directeur de recherche, directeur d'unité adjoint du laboratoire science & technologie du lait et de l'œuf (STLO)

M. Fabrice Pierre, directeur de recherche, directeur d'unité adjoint de l'unité de recherche en toxicologie alimentaire (TOXALIM)

M. Louis-Georges Soler, directeur de recherche, unité Alimentation et sciences sociales (ALISS)

Mme Claire Brennetot, conseillère du président-directeur général de l'INRA pour les relations parlementaires et institutionnelles

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

M. François Mariotti, professeur à AgroParisTech, président du comité d'experts spécialisés « nutrition humaine »

Mercredi 6 juin 2018

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

M. Anthony Fardet, chercheur au département nutrition humaine de l'INRA, Université-Clermont Auvergne, spécialiste en nutrition préventive

Jeudi 7 juin 2018

WWF France

M. Arnaud Gauffier, responsable du programme « systèmes alimentaires durables »

Association nationale des industries alimentaires (ANIA)

Mme Catherine Chapalain, directrice générale

Mme Esinam Esther Kalonji, directrice alimentation/santé

M. Alexis Degouy, directeur des affaires publiques

Mme Florence Pradier, directrice générale de la Fédération professionnelle l'Alliance 7

Mercredi 13 juin 2018

Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)

M. Benoit Assémat, inspecteur général de santé publique vétérinaire, conseiller sécurité sanitaire au département risques et crises

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

M. Gérard Lasfargues, directeur général délégué, pôle sciences pour l'expertise, Mme Charlotte Grastilleur, directrice adjointe à la direction de l'évaluation des risques, « volet santé alimentation »

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

Mme Alima Marie, directrice de cabinet

Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles)

Jeudi 14 juin 2018

Laboratoire d'études des résidus et contaminants dans les aliments (LABERCA)

M. Bruno Le Bizec, directeur du LABERCA, INRA/École nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation de Nantes

Mercredi 20 juin 2018

Sodexo France

Mme France de Sambucy, directrice des achats

Mme Carole Galissant, directrice du pôle culinaire-éducation-expertise de Sodexo France et présidente de la commission « nutrition » du Syndicat national de la restauration collective (SNRC)

Jeudi 21 juin 2018

Bureau d'analyse sociétale pour une information citoyenne (SCIC Le Basic)

M. Christophe Alliot, co-fondateur

M. Sylvain Ly, co-fondateur

Fleury Michon

M. Régis Lebrun, directeur général

M. David Garbous, directeur stratégie et innovation

Mme Barbara Bidan, directrice santé et alimentation durable

SOLAGRO

M. Philippe Pointereau, directeur du pôle « agro-environnement »

M. Jean-Marc Meynard, chercheur et membre du Conseil scientifique d'Afterres 2050

Mardi 26 juin 2018

M. Pierre Meneton, chercheur épidémiologiste

Mercredi 27 juin 2018

M. Gilles Fumey, professeur de géographie culturelle à l'Université Paris Sorbonne IV Lettres, Pôle alimentation, risques et santé

Jeudi 28 juin 2018

Mme Natacha Sautereau, chercheur en agro-économie respectivement à l'Institut technique d'agriculture biologique (ITAB)

M. Marc Benoit, chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Association des entreprises de produits alimentaires élaborés (ADEPALE)

M. Thierry Ponthieu, président

M. Christian Divin, directeur général

Mme Élisabeth Payeux, directrice générale adjointe du Centre technique de la conservation des produits agricoles (CTCPA)

Collectif « Les pieds dans le plat »

M. Jean-Marc Mouillac, cuisinier, animateur formateur pour le département de la Dordogne et Mme Valérie Jacquier, diététicienne nutritionniste, membres fondateurs du Collectif « Les pieds dans le plat »

Mardi 3 juillet 2018

Table ronde sur le thème des additifs alimentaires :

Syndicat national des ingrédients aromatiques alimentaires (SNIAA)

Mme Isabelle Girod-Quilain, déléguée générale

Mme Cécile Pinel, responsable communication et affaires publiques

Syndicat national des fabricants de produits intermédiaires pour boulangerie, pâtisserie et biscuiterie (SYFAB)

M. Hubert Bocquelet, délégué général

Association professionnelle des ingrédients alimentaires de spécialité (SYNPA)

Mme Mélanie Le Plaine-Mileur, secrétaire générale

Table ronde avec les syndicats agricoles :

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Étienne Gangneron, vice-président

Mme Annick Jentzer, chef de service économie des filières

Mme Cécile Muret, secrétaire nationale

Confédération paysanne

M. Laurent Pinatel, porte-parole

Coordination Rurale

M. Alain Sambourg, agriculteur et membre du Conseil d'administration de la Coordination Rurale 77,

Jeunes Agriculteurs (JA)

M. Aurélien Clavel, vice-président

Mme Claire Cannesson, responsable communication et affaires publiques

Mercredi 4 juillet 2018

Conseil national de l'alimentation (CNA)

M. Guillaume Garot, président du CNA, député de la 1ère circonscription de la Mayenne et vice-président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale

Jeudi 5 juillet 2018

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale de la DGCCRF
M. Loïc Tanguy, directeur de cabinet
M. Emmanuel Koen, adjoint de la sous-directrice « Produits alimentaires et marchés agricoles et alimentaires »
M. Jean-Luc Déborde, directeur du laboratoire de Strasbourg (SCL)

Direction générale de la santé (DGS) - ministère des solidarités et de la santé

M. le professeur Jérôme Salomon, directeur général de la santé
Mme Joëlle Carmes, sous-directrice à la sous-direction « prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation »
Mme Laurence Caté, adjointe à la sous-directrice,
Mme Carole Rousse, chef du bureau alimentation et nutrition,
M. le docteur Michel Chauliac, chargé de dossier
Mme Anne Giguelay, chargée de dossier

M. Vincent Réquillart, Professeur à la Toulouse school of economics (TSE) et directeur de recherche à l'Institut national de recherche agronomique (INRA)

Mardi 10 juillet 2018

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation
Mme Laurence Delva, cheffe du service de l'alimentation

Findus France

M. Vincent Jacquot, directeur général
Mme Juliette Baron, responsable qualité
M. Abdessamad Arrachid, responsable recherche et développement

Mercredi 11 juillet 2018

Table ronde, ouverte à la presse, avec les associations de défense des consommateurs :

Institut National de la Consommation (INC)

M. Olivier Dailly, directeur général adjoint de l'INC, éditeur du magazine 60 millions de consommateurs

60 millions de consommateurs

Mme Patricia Chairopoulos, journaliste couvrant les secteurs alimentation/environnement/agriculture

UFC-Que Choisir

M. Olivier Andrault, chargé de mission alimentation et nutrition

Judi 12 juillet 2018

Génération futures

Mme Maria Pelletier, présidente

M. François Veillerette, directeur

Mme Nadine Lauverjat, coordinatrice

Table ronde avec les représentants de quatre groupes nationaux de la distribution :

Pour **E. Leclerc** :

M. Frédéric Gheeraert, directeur de la société SCAMARK, produisant les marques de distributeur d'E. Leclerc

M. Stephan Arino, directeur de la qualité et du développement durable

M. Alexandre Tuillon, chargé de mission auprès du président

Pour le **Groupe Carrefour** :

M. Hervé Gomichon, directeur de la qualité et du développement durable,

M. Lionel Desence, directeur des affaires scientifiques, réglementaires et nutrition,

M. Éric Adam, responsable des affaires publiques ;

Pour le **Groupement Les Mousquetaires –Intermarché** :

M. Jean-Marc L'Huillier, administrateur responsable du développement durable

M. Olivier Touzé, directeur développement durable

Pour **Système U – Coopérative U Enseigne** :

M. Laurent Francony, directeur qualité sécurité sociétal environnement

M. Thierry Desouches, responsable des relations extérieures.

Mardi 17 juillet 2018

Danone France

M. François Eyraud, directeur général

Mme Laurence Peyraut-Bertier, secrétaire générale

Docteur Sarah Bourbie Vaudaine, responsable recherche & innovation en nutrition pour les produits laitiers frais France

Mme Véronique Ferjou-Gaven, directrice des affaires institutionnelles

Mercredi 18 juillet 2018

Fédération française des diabétiques

M. Gérard Raymond, président national
Mme Claire Desforges, responsable des affaires publiques

Jeudi 19 juillet 2018

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

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

Observatoire de la qualité des aliments (OQALI)

M. Jean-Luc Volatier, adjoint au directeur de l'évaluation des risques, volet méthodologie et observatoires de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)
M. Louis-Georges Soler, directeur de recherche, Unité ALISS de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)
Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles de l'ANSES, pour l'OQALI

Mercredi 5 septembre 2018

Groupe Bertrand

M. Olivier Bertrand, président
M. Christophe Gaschin, secrétaire général,
Mme Christelle Grisoni, directrice générale de « Bertrand restauration »

Centre d'études et de prospective (CEP) au Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Mme Béatrice Sédillot, cheffe du service de la statistique et de la prospective
M. Bruno Hérault, chef du CEP

Mardi 18 septembre 2018

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation
Mme Amélie Le Floch, cheffe adjointe de cabinet, conseillère parlementaire
Mme Claire Le Bigot, conseillère « alimentation, santé et environnement »

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Lundi 16 juillet 2018

Déplacement à Bruxelles de M. Loïc Prud'homme et Mme Michèle Crouzet

Commission européenne

Mme Nathalie Chaze, chef du cabinet adjoint du Commissaire à la santé et à la sécurité alimentaire, M. Vytenis Andriukaitis

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

Mme Céline Gauer, directrice générale adjointe pour la sécurité alimentaire

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Fabien Schneegans, délégué adjoint affaires agricoles (questions alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires)

Bureau européen des unions de consommateurs

Mme Camille Perrin, chargée de mission alimentation

Vendredi 20 et samedi 21 juillet 2018

Déplacement à Parme de M. Loïc Prud'homme et Mme Michèle Crouzet

Vendredi 20 juillet

Visite de l'usine de fabrication de parmesan : C.P.L. (*Consorzio Produttori Latte*)

Visite de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)

M. Guilhem de Seze, chef du département de l'évaluation scientifique et des produits réglementés

Mme Bénédicte Vagenende, chef d'équipe, unité pesticides

Mme Victoria Villamar, chef d'équipe, relations institutionnelles

Mme Elisa Simeoni, chargée de mission, relations institutionnelles

Samedi 21 juillet : Visite de l'entreprise agroalimentaire (tomates) MUTTI