

## LES ALLEGATIONS NUTRITIONNELLES ET DE SANTE, REGLES SOUMISES A JUSTIFICATION

---

*« Ce qui est affirmé sans preuve peut être nié sans preuve »*

EURICLIDE<sup>1555</sup>

Si les allégations ne sont pas thérapeutiques, le produit peut être commercialisé en tant qu'aliment dans la mesure où sa forme est conforme à sa fonction, ce qui signifie que les propriétés présentées doivent réellement avoir les effets annoncés.

Ces derniers doivent donc être systématiquement justifiés : une justification qui doit porter sur le particularisme annoncé (**Section Première**) mais également sur l'équilibre nutritionnel global du produit (**Section Deuxième**), l'avantage qu'il procure ne pouvant légitimer une composition d'ensemble défavorable à la santé des mangeurs.

---

<sup>1555</sup> EURICLIDE

## SECTION I . LA JUSTIFICATION DES PROPRIETES ALLEGUEES

Pour s'assurer qu'aucune allégation ne puisse être effectuée sans fondement, un contrôle *a priori* et systématique de la propriété a été mis en place (§1), une évaluation scientifique étant effectuée pour toute allégation n'ayant pas encore été autorisée (§2).

### §1 . L'INSTAURATION D'UN CONTROLE A PRIORI

**292. D'un contrôle *a posteriori* ...** - Lorsque l'AESA vérifie si les allégations qui lui sont données à l'étude sont ou non thérapeutiques sur la forme, l'Agence analyse concomitamment la véracité de la fonction nutritionnelle présentée, et ce afin d'éviter toute concurrence déloyale et d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur<sup>1556</sup>, et afin de garantir la sécurité du mangeur et plus précisément sa sécurité nutritionnelle<sup>1557</sup>.

Et pour y parvenir « à coups sûrs » le règlement (CE) n°1924/2006 a fixé des modalités novatrices.

Puisque préalablement à son entrée en vigueur, alors que seules les dispositions nationales régissaient spécifiquement une telle procédure, pour ne prendre que le cas de la France, ces allégations n'étaient contrôlées qu'*a posteriori*, et encore de manière non systématique. La DGCCRF avait effectivement la possibilité<sup>1558</sup> et non l'obligation de procéder à des contrôles en sollicitant à cet effet l'AFSSA<sup>1559</sup>.

---

1556 Selon le deuxième considérant du règlement (CE) n°1924/2006 : « *les divergences entre les dispositions nationales concernant de telles allégations peuvent entraver la libre circulation des denrées alimentaires et créer des conditions de concurrence inégales. Elles ont donc une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. Il est donc nécessaire d'adopter des dispositions communautaires sur l'emploi d'allégations nutritionnelles et de santé concernant les denrées alimentaires* ».

1557 Selon le premier considérant du règlement (CE) n°1924/2006 : « *Dans la Communauté, des allégations nutritionnelles et de santé sont utilisées dans l'étiquetage et la publicité concernant un nombre croissant de denrées alimentaires. Afin d'assurer aux consommateurs un niveau élevé de protection et de faciliter leur choix, il conviendrait que les produits mis sur le marché, y compris après importation, soient sûrs et adéquatement étiquetés. Une alimentation variée et équilibrée est une condition préalable d'une bonne santé, et les produits pris séparément ont une importance relative par rapport au régime alimentaire global* ».

1558 Ce qui n'empêchait bien évidemment pas les professionnels d'avoir une démarche volontariste et de saisir eux mêmes l'AFSSA pour que leur allégation soit vérifiée et validée avant la mise sur le marché de produits alimentaires en faisant l'objet.

1559 V. à titre d'exemples : AFSSA

- Avis (22 décembre 2000) relatif à l'évaluation de justification des allégations concernant l'effet de l'inuline sur la flore intestinale humaine, 2 p.  
[En ligne] Disponible sur : <<http://www.afssa.fr/Documents/NUT2000sa0134.pdf>>

- Avis (30 juillet 2001) relatif à la justification d'allégations faisant état de propriétés amincissantes d'un complément alimentaire contenant du chitosan, 2 p.  
[En ligne] Disponible sur : <<http://www.afssa.fr/Documents/NUT2001sa0036.pdf>>

Et finalement seuls les produits faisant l'objet d'allégations relatives à l'amélioration d'une fonction de l'organisme ou à la réduction d'un risque de maladie ne pouvaient être mis sur le marché qu'en ayant obtenu au préalable un visa Publicité Produit<sup>1560</sup> (appelé visa PP) exigé par l'article L.5122-14 du Code de la Santé Publique<sup>1561</sup>.

**293. ... A un contrôle a priori** - Mais aujourd'hui la situation a changé<sup>1562</sup> puisque comme le mentionne l'article 6.1 du règlement (CE) n°1924/2006, « *les allégations nutritionnelles et de santé reposent sur des preuves scientifiques généralement admises et sont justifiées par de telles preuves* », et ce *a priori*<sup>1563</sup>.

Concrètement pour les allégations qui sont relatives à la réduction d'un risque de maladie et des allégations se rapportant au développement et à la santé infantiles, la justification est obligatoire comme le précise l'article 15.3 du règlement (CE) n°1924/2006, et le demandeur peut bénéficier à titre exclusif de l'autorisation ainsi donnée pendant une durée de 5 ans<sup>1564</sup>.

Pour les autres allégations de santé, si elles font partie des registres communautaires, cette justification a déjà été effectuée et a été considérée comme étant probante. Dans ce cadre l'autorisation

---

- Avis (18 juillet 2002) relatif à l'évaluation des justifications concernant les allégations revendiquées pour un jus de raisin, 2 p.  
[En ligne] Disponible sur : <http://www.afssa.fr/Documents/NUT2002sa0046.pdf>

1560 DEGROOTE D. et MARTIN A., Les allégations santé, du droit à la santé publique : le visa PP face à l'Europe, *Cahiers de nutrition et de diététique*, 2003, pp. 105-113

1561 L'article L.5122-14 du CSP dispose que « *la publicité pour les produits autres que les médicaments présentés comme favorisant le diagnostic, la prévention ou le traitement des maladies, des affections relevant de la pathologie chirurgicale et des dérèglements physiologiques, le diagnostic ou la modification de l'état physique ou physiologique, la restauration, la correction ou la modification des fonctions organiques est soumise aux dispositions du premier alinéa de l'article L.5122-2 et des articles L.5122-8 et L.5122-9* ».

1562 • Il faut dire que ce changement s'imposait. Pour Roland TREILLON, « *l'importance reconnue à la promotion des produits et a fortiori aux politiques publicitaires qui les sous-tendent débouchent sur le développement d'initiatives plus ou moins discutables : lors d'une enquête réalisée fin 1999 portant sur la composition de 5 346 produits fonctionnels, la DGCCRF a relevé 60% de cas de non-conformités (allégations thérapeutiques prohibées, allégations santé non justifiées) ; en Grande-Bretagne, la revue « Which ? » (émanation d'une association de consommateurs) a demandé à trois experts nutritionnistes indépendants d'évaluer une gamme de produits fonctionnels présents dans les linéaires. Verdict : des allégations non prouvées. La question n'est plus de savoir si les allégations santé doivent être autorisées ou non mais de bâtir un cadre qui permette de les contrôler* ». - TREILLON R., Allégations en matière de nutrition et de santé : quelques réflexions sur l'évolution des aspects réglementaires, OQ, mars 2005, pp. 38 et s.

• Le professeur Ambroise MARTIN disait d'ailleurs à propos de ce double contrôle qu'« *en France nous avons un système boîteux...* ». - AMBROISE M., La publicité pour les produits alimentaires sera plus encadrée, *Le Monde*, 9 octobre 2002

1563 Le but de changement ne souffre d'aucune ambiguïté puisque comme le souligne Véronique BRAESCO, c'est bien « *afin d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, que le nouveau texte du législateur européen rend systématique une évaluation scientifique a priori* ». - BRAESCO V., La nouvelle réglementation des allégations nutritionnelles et de santé, *Objectif Nutrition*, Juin 2009, p. 3.  
[En ligne] Disponible sur : [http://www.institutdanone.org/comprendre/publications/objectif\\_nutrition/pdf/on92.pdf](http://www.institutdanone.org/comprendre/publications/objectif_nutrition/pdf/on92.pdf)

1564 V. Article 21 du règlement (CE) n°1924/2006

règlementaire donnée est soumise à des conditions d'utilisation si bien que tous les opérateurs, à partir du moment où ils les respectent peuvent les utiliser.

Mais dès lors qu'une allégation ne fait pas partie du registre, si un opérateur veut obtenir une autorisation individuelle<sup>1565</sup> basée sur des preuves scientifiques nouvellement établies et/ou contenant une demande de protection des données relevant de sa propriété exclusive<sup>1566</sup>, il doit dans un tel cas démontrer le bien fondé de sa demande.

**294. Le dossier de justification** - Ce qui doit obligatoirement passer par la constitution d'un dossier dont les conditions de recevabilité sont précisées, tant pour les allégations de l'article 13 que pour celles de l'article 14, par le règlement (CE) n°353/2008 du 18 avril 2008<sup>1567</sup> qui a été spécialement adopté à cet effet<sup>1568</sup>.

Et sur la base duquel nous pouvons apprendre que doivent être donnés au collège d'experts européens indépendants travaillant dans le cadre de l'AESA, un certain nombre d'éléments, et ce, pour toute relation unique entre un effet allégué, et un seul nutriment ou une seule denrée alimentaire.

Premièrement<sup>1569</sup>, doivent être mentionnées les caractéristiques du nutriment concerné, c'est-à-dire son origine, ses propriétés physiques, chimiques et microbiologiques, ou les caractéristiques de la denrée au travers de la matrice alimentaire et de la teneur en nutriments.

Deuxièmement<sup>1570</sup>, les conditions d'utilisation de l'allégation doivent être spécifiées, avec la mention de l'indication de la population visée et de la quantité de nutriment ou de denrée nécessaire pour obtenir l'effet bénéfique allégué.

Troisièmement<sup>1571</sup>, ce dernier et son lien avec le nutriment ou la denrée doit alors être prouvé par des études scientifiques pertinentes, tandis que doivent également être mis en évidence le caractère bénéfique pour la santé de l'effet, et la possibilité de parvenir de manière raisonnable dans un régime

---

1565 Dont il peut bénéficier à titre exclusif pendant une période déterminée.

1566 L'autorisation d'utilisation de l'allégation lui est donnée, au même titre que pour les allégations de l'article 14, à titre exclusif pendant une durée identique de 5 ans.

1567 Règlement (CE) n°353/2008 du 18 avril 2008 fixant les dispositions d'exécution relatives aux demandes d'autorisation d'allégations de santé prévues à l'article 15 du règlement (CE) n°1924/2006 du Parlement européen et du Conseil (JOCE n°L109, 19 avril 2008, pp. 11-16)

1568 « Ces dispositions d'exécution doivent garantir la constitution d'un dossier définissant et classant les données scientifiques requises en vue de l'évaluation de la demande par l'Autorité européenne de sécurité des aliments ». - Considérant 4 du règlement (CE) n°353/2008

1569 V. « Annexe-Caractéristiques de la denrée » du règlement (CE) n°353/2008

1570 Article 6 du règlement (CE) n°353/2008

1571 « Annexe-Introduction » du règlement (CE) n°353/2008

alimentaire à la quantité de nutriment ou de denrée nécessaire pour obtenir ledit effet<sup>1572</sup>.

Ce n'est qu'une fois le dossier complet<sup>1573</sup> que conformément à la procédure des articles 15 (pour les allégations de l'article 14) et 18 (pour les allégations de l'article 13) du règlement (CE) n°1924/2006, le demandeur peut le transmettre à l'autorité nationale compétente qui elle-même le transmet à l'AESA qui rend un avis constituant le « laisser-passer » incontournable à toute autorisation puisque en pratique elle ne peut être donnée par la Commission qu'en cas d'avis favorable (§2).

## §2 . UN CONTROLE EXCLUSIVEMENT SCIENTIFIQUE

**295. Les avis de l'AESA** - Alors que l'Agence doit vérifier que le libellé non thérapeutique est confirmé par des données scientifiques<sup>1574</sup>, elle a été saisie dans ce cadre à de multiples reprises ne serait-ce que pour les allégations de l'article 13<sup>1575</sup>.

A propos de l'« *Elancy Global Silhouette* », composé d'un extrait de mélange de plantes et d'extrait de cacao, et visant à « redessiner et resculpter la silhouette » des personnes voulant réduire leur embonpoint abdominal<sup>1576</sup> ; du « *LGG Max* » contenant des probiotiques et visant à « réduire de 40% les malaises gastro-intestinaux » des personnes y étant sujettes<sup>1577</sup> ; des produits laitiers enrichis en

---

1572 « Annexe-Résumé des données scientifiques pertinentes » du règlement (CE) n°353/2008

1573 C'est-à-dire comprenant : « *Partie I : Les données administratives et techniques ; Partie II : Les caractéristiques de la denrée alimentaire du composant ; Partie III : Le résumé général des données scientifiques pertinentes ; Partie IV : Le Corpus des données scientifiques générales ; Partie V : Les annexes de la demande* ». - « Annexe-Structure de la demande » du règlement (CE) n°353/2008

1574 • Considérant 23 du règlement (CE) n°1924/2006 : « *Le recours dans la Communauté, à des allégations de santé ne doit pas être autorisé qu'après une évaluation scientifique répondant aux exigences les plus élevées. Pour garantir une évaluation scientifique harmonisée de ces allégations, il convient que ladite évaluation soit effectuée par l'AESA* ».

• Et le CNA de préciser à cet égard qu'il « *prend acte et approuve les dispositions du présent règlement qui prévoient de confier à l'Autorité européenne de sécurité sanitaire des aliments (AESA) l'évaluation du fondement scientifique des allégations nutritionnelles et de santé. En effet, leur examen étant fondé sur des connaissances scientifiques, il doit être confié à des scientifiques qui doivent travailler selon les règles de l'expertise : compétence, indépendance et transparence* ». - Conseil National de l'Alimentation, Avis (28 juin 2007) n°58 sur la préparation de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, p. 13

1575 Pour les avis rendus à propos des allégations de l'article 14 : V. Supra §290

1576 AESA, Avis (12 août 2008) sur l'« *Elancy Global Silhouette* » et le contrôle de la constitution corporelle chez les personnes en surpoids léger à modéré. - [En ligne] Disponible sur : [http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej789\\_art13\\_5\\_0155\\_elancy\\_en,2.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej789_art13_5_0155_elancy_en,2.pdf?ssbinary=true)

1577 AESA, Avis (30 octobre 2008) sur le « *LGG MAX* » et la diminution des troubles gastro-intestinaux. - [En ligne] Disponible sur : [http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej853\\_art13.5\\_0211\\_lgg\\_max\\_intestinal\\_discomfort\\_en,4.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej853_art13.5_0211_lgg_max_intestinal_discomfort_en,4.pdf?ssbinary=true)

peptides de lait et en magnésium visant « à modérer les signes d'anxiété » chez les adultes<sup>1578</sup> ; du « thé noir de *Camellia sinensis* » qui « aide à se concentrer », « à éclaircir l'esprit et à augmenter la concentration », qui « permet de gagner en clarté mentale », et qui aide les mangeurs adultes « à être moins distraits »<sup>1579</sup> ; de l'« *Algatrium* » contenant des antioxydants obtenus à partir d'huile de poisson et visant à « favoriser la réponse antioxydante » des adultes en bonne santé<sup>1580</sup> ; du « *Lactobacillus plantarum* » visant à « améliorer l'absorption de fer » des mangeurs ayant des carences en ce micronutriment<sup>1581</sup> ; des comprimés « *Natural Push-Up* » contenant du houblon et « visant à mettre en valeur la poitrine » des femmes entre 18 ans et la ménopause<sup>1582</sup> ; du concentré liquide « *Régulat* » composé de 17 espèces végétales et de fruits et visant au « renforcement, à la modulation, à l'amélioration, à la régulation de l'activité du système immunitaire » de la population générale<sup>1583</sup> ; des produits laitiers enrichis en fibres et en protéines visant à « réduire la sensation de faim » de la population adulte et notamment féminine<sup>1584</sup>,...

**296. Des données scientifiques évaluées par des pairs** - Pour tous ces produits (dont la liste n'est pas exhaustive), l'AESA a considéré que l'action prétendue était sur le principe favorable pour la santé des mangeurs ciblés.

Mais pourtant, aucune allégation n'a été autorisée, l'effet du nutriment ou du produit ayant pu parfois être caractérisé mais soit insuffisamment, soit surtout par des données scientifiques non acceptables. Car l'Agence impose la production d'études, réalisées ou non sur l'être humain, publiées ou non, mais

---

1578 AESA, Avis (4 décembre 2008) sur les produits laitiers enrichis en peptides de lait et en magnésium, qui « aident à modérer les signes d'anxiété chez les adultes légèrement sensibles au stress ». - [En ligne] Disponible sur :

⟨[http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej905\\_dairy\\_product\\_anxiety\\_summary\\_fr,0.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej905_dairy_product_anxiety_summary_fr,0.pdf?ssbinary=true)⟩

1579 AESA, Avis (4 décembre 2008) sur le « Thé noir de *Camellia sinensis* » qui « aide à fixer l'attention ». - [En ligne] Disponible sur :

⟨[http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej906\\_art\\_13\\_5\\_0200\\_NL\\_black\\_tea\\_and\\_focus\\_attention.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej906_art_13_5_0200_NL_black_tea_and_focus_attention.pdf?ssbinary=true)⟩

1580 AESA, Avis (22 janvier 2009) sur le rôle antioxydant de l'« *Algatrium* ». - [En ligne] Disponible sur :

⟨[http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej942\\_art13\\_5\\_0223\\_Algatrium\\_antioxidant\\_response,0.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej942_art13_5_0223_Algatrium_antioxidant_response,0.pdf?ssbinary=true)⟩

1581 AESA, Avis (13 mars 2009) sur le « *Lactobacillus plantarum* » et l'amélioration de l'absorption du fer. - [En ligne] Disponible sur :

⟨[http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej999\\_art13\(5\)\\_0227\\_l\\_plantarum\\_iron\\_absorption\\_en.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej999_art13(5)_0227_l_plantarum_iron_absorption_en.pdf?ssbinary=true)⟩

1582 AESA, Avis (15 mai 2009) sur le comprimé « *Natural Push-Up* » et le processus de mise en valeur de la poitrine féminine. - [En ligne] Disponible sur :

⟨[http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej1100\\_art13\(5\)\\_0299\\_NL\\_natural\\_push\\_up\\_summary\\_en.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej1100_art13(5)_0299_NL_natural_push_up_summary_en.pdf?ssbinary=true)⟩

1583 AESA, Avis (2 juillet 2009) sur le complément nutritionnel « *Regulat* » et le renforcement, la modulation, l'amélioration, la régulation de l'activité du système immunitaire. - [En ligne] Disponible sur :

⟨[http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej1182\\_art13%205\\_244\\_regulat\\_immune%20system\\_en,0.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej1182_art13%205_244_regulat_immune%20system_en,0.pdf?ssbinary=true)⟩

1584 AESA, Avis (4 décembre 2008) sur les produits laitiers, riches en fibres et en protéines, et la réduction de la sensation de faim. - [En ligne] Disponible sur :⟨[http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej894\\_art\\_135\)\\_0199\\_milk\\_product\\_and\\_reduction\\_sense\\_of\\_hunger\\_en,0.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej894_art_135)_0199_milk_product_and_reduction_sense_of_hunger_en,0.pdf?ssbinary=true)⟩

qui ont obligatoirement fait (aucune exception n'étant tolérée) « *d'une évaluation par des pairs* »<sup>1585</sup>.

Une exigence que nous approuvons totalement, puisque cette difficulté majeure<sup>1586</sup> à laquelle se heurtent les professionnels désireux d'utiliser des allégations non encore présentes sur le registre, est une garantie pour le mangeur de pouvoir se baser sur des informations fiables à partir desquelles il peut construire un régime alimentaire équilibré.

D'autant plus que si un produit fait l'objet d'une allégation et met en avant un avantage précis, il ne peut par la même avoir des caractéristiques pouvant remettre en cause son équilibre nutritionnel d'ensemble **(Section Deuxième)**.

---

1585 • « Annexe-Introduction-Points 6 et 7 » du règlement (CE) n°353/2008

• Si bien que ne peuvent être acceptées comme telles « les extraits de publications et articles parus dans les journaux, revues, lettres d'information ou communiqués » n'ont évalué, ainsi que « les ouvrages ou chapitres d'ouvrages grand public ou destinés aux consommateurs ». (Ibid).

• Soulignons que cette exigence de pertinence des données est expressément prévues pour les allégations de l'article 14 par l'article 15.3.e du règlement (CE) n°1924/2006.

1586 Difficulté majeure qui touche tout autant la justification de réduction de risques de maladie ou d'effet sur le développement ou la santé infantile.

## SECTION II . LA VERIFICATION DE L'EQUILIBRE NUTRITIONNEL

Si un produit a réellement des propriétés nutritionnelles ou de santé particulières, sa composition nutritionnelle doit impérativement être favorable aux mangeurs, l'instauration de profils nutritionnels (ci-après PN) étant là pour s'en assurer (§1), profils qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique visant à permettre à ces mangeurs de faire des choix sains (§2).

### §1 . L'INSTAURATION DE PROFILS NUTRITIONNELS

**297. Une prise de conscience** - A l'occasion de l'élaboration de la proposition de règlement du 16 juillet 2003 concernant les allégations nutritionnelles et de santé<sup>1587</sup>, des organisations de consommateurs de l'Union européenne s'étaient inquiétées de la possibilité de voir certains produits faire l'objet d'allégations alors qu'ils n'étaient pas favorables à la santé des mangeurs, entraînant par conséquent des répercussions négatives sur les habitudes alimentaires de certaines catégories d'entre eux particulièrement vulnérables comme les enfants et les adolescents.

Une « liste noire »<sup>1588</sup> d'allégations concrètes a même été élaborée par le Bureau Européen des Unions des Consommateurs pointant du doigt l'utilisation de la mention « riche en calcium, magnésium et vitamines » pour des pâtes à tartiner constituées à plus de 55% de sucres et 30% de matières grasses, ou bien encore de la mention « 0,5% de matières grasses » pour des sucettes composées à 80% de sucres.

Ainsi pour ces organisations, « *les produits n'ayant pas un profil nutritionnel « souhaitable », tels que les confiseries, les en-cas à forte teneur en sel et en matières grasses ainsi que les biscuits et gâteaux à forte teneur en matières grasses et en sucre* »<sup>1589</sup>, ne devaient pas pouvoir faire l'objet d'allégations.

Et la Commission d'avoir une réaction en deux temps face à ces revendications puisqu'elle à tout d'abord répondu que « *l'idée d'interdire l'utilisation d'allégations pour certains aliments en raison de leur « profil nutritionnel » contredit le principe nutritionnel de base selon lequel il n'existe aucun aliment*

---

1587 COM(2003)424 final

1588 V. <[http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/platform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/platform_en.htm)>

1589 COM(2003)424 final : Point 13

« bon » ou « mauvais », mais plutôt des régimes alimentaires « bons » et « mauvais ». Les conseils nutritionnels plaident certainement en faveur d'un choix judicieux des aliments et d'une consommation modérée de certains produits, mais admettent que tous les aliments ont leur place dans un régime alimentaire varié sur le long terme, à condition d'être consommés à une fréquence et dans des quantités appropriées »<sup>1590</sup>.

Avant d'ajouter par la suite que malgré tout, face à des aliments prétendument bons ou meilleurs, les consommateurs les perçoivent réellement comme tels, cette situation ne pouvant pas perdurer et devant faire l'objet d'un examen attentif et adéquat... qui a débouché sur la nécessité d'établir ces « fameux » profils aux fins de conditionner l'accès pour un produit à une allégation nutritionnelle ou de santé.

De fait, ils ont trouvé une place de choix dans le règlement (CE) n°1924/2006 qui prévoit qu'à partir de janvier 2011 un produit ne pourra faire l'objet d'allégations nutritionnelles ou de santé que s'il est conforme à ces profils déterminés à partir d'une analyse plurifactorielle **(A)** qui selon nous doit passer par quelques « impondérables » **(B)** pour que ce système puisse trouver sa pleine efficacité.

## A . LA DETERMINATION DES PROFILS NUTRITIONNELS

Constituant selon le Professeur Ambroise MARTIN la « science de la catégorisation des aliments en fonction de leur contenu en nutriments »<sup>1591</sup>, le profilage nutritionnel consiste à classer les denrées. Mais suivant quels critères ?

Le règlement (CE) n°1924/2006 précise dans son article 4.1 qu'il convient pour les établir de s'attacher au « point de savoir si les profils doivent être établis pour les denrées alimentaires et/ou pour des catégories de denrées alimentaires », au « choix et à l'équilibre des nutriments à prendre en compte », au « choix des quantités/bases de référence pour les profils », à « l'approche du calcul des profils », et à « la faisabilité et l'essai du système proposé ».

---

1590 COM(2003) 424 final : Point 14

1591 • V. MARTIN A., Les profils nutritionnels seront-ils utiles pour la santé publique ?, *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, octobre 2008, p. 223

• Pour l'AFSSA, « le profilage nutritionnel consiste en une classification des aliments en fonction de leur composition nutritionnelle », « le profil nutritionnel d'un aliment représente une expression globale de sa qualité nutritionnelle », « la classification est le regroupement d'aliments résultant de l'application d'un système de profilage nutritionnel », tandis que « la catégorisation est le regroupement d'aliments selon des critères prédéfinis qui peuvent être d'ordre réglementaire, nutritionnel ou d'usage ». – AFSSA, Rapport (juin 2008) relatif à la définition de profils nutritionnels pour l'accès aux allégations nutritionnelles et de santé : propositions et arguments, p. 3 - [En ligne] Disponible sur <<http://www.afssa.fr/Documents/NUT-Ra-Profiles.pdf>>

Essayons d'y voir plus clair parmi ces impératifs qui font l'objet d'un débat engagé<sup>1592</sup> la Commission européenne n'ayant d'ailleurs toujours pas rendu son projet aux experts du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, en raison des contestations répétées tantôt des professionnels de l'agroalimentaire, tantôt des associations de consommateurs<sup>1593</sup>.

**298. Le principe de détermination des profils nutritionnels** - Pour déterminer les PN, il faut partir avant toute chose du postulat selon lequel un régime alimentaire adapté passe obligatoirement par des aliments variés et ayant forcément un profil différent, le profilage ayant donc pour seul rôle d'estimer la capacité d'un produit à promouvoir ou non cet équilibre nutritionnel global.

**299. Le type de nutriments** - Le PN doit donc être bâti autour du potentiel qu'une denrée alimentaire peut avoir à « *affecter de manière indésirable* »<sup>1594</sup> cet équilibre comme l'a souligné dans son avis rendu le 31 janvier 2008<sup>1595</sup> le groupe « produits diététiques, nutrition et allergies » de l'AESA.

Ce qui doit amener d'ores et déjà à faire un premier choix puisqu'une possibilité est de se baser sur les seuls nutriments « *disqualifiants* » pour reprendre la formulation de l'AFSSA, nutriments dont « *la consommation est à restreindre, et pour lequel une teneur au-delà d'une certaine valeur pénalisera l'atteinte du PN* »<sup>1596</sup>. Tandis qu'une autre alternative consiste à prendre également en compte les nutriments « *qualifiants* » si l'on considère qu'une alimentation peut être déséquilibrée en raison du manque en nutriments protecteurs de l'aliment ingéré.

**300. La prise en compte des catégories d'aliments** - Le type de nutriments choisi, il faut dans un second temps déterminer à partir de quelle(s) catégorie(s) d'aliments le PN doit être mis en place.

Il est en effet possible de se fonder sur des groupes de produits, chaque groupe ayant un PN propre à tous les aliments le composant si bien que parmi les produits laitiers, le lait, le fromage ou le yaourt

---

1592 V. MARTIN A., Quand la politique s'intéresse aux « détails » techniques en nutrition, *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, 2009, pp. 97-98

1593 Et profitons en pour souligner par là même que les propos que nous allons tenir ne peuvent rester lettre morte au-delà de la fixation officielle de tels profils, ceux-ci étant potentiellement amenés à changer compte tenu du contrôle *a posteriori* dont ils vont faire l'objet, la Commission devant suivre l'évolution du marché de ces aliments objets d'allégation, du statut nutritionnel et des habitudes des mangeurs, des stratégies et de la compétitivité des entreprises aux fins d'effectuer d'ici 2013 un rapport pouvant entraîner la modification soit des valeurs fixées soit éventuellement des méthodes choisies.

1594 AESA, Avis (31 janvier 2008) sur la définition de profils nutritionnels pour les denrées alimentaires faisant l'objet d'allégations nutritionnelles et de santé, conformément à l'article 4 du règlement (CE) n°1924/2006, p. 2

1595 [En ligne] Disponible sur : [http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific\\_Opinion/nda\\_op\\_ej644\\_nutrient%20profiles\\_en,1.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific_Opinion/nda_op_ej644_nutrient%20profiles_en,1.pdf?ssbinary=true)

1596 AFSSA, Rapport (juin 2008) relatif à la définition de profils nutritionnels pour l'accès aux allégations nutritionnelles et de santé : propositions et arguments, p. 13

auraient un PN identique, cette méthode pouvant également être poussée encore plus loin avec l'élaboration de PN pour chaque sous-produits.

Mais il est également possible d'élaborer un PN applicable à toutes les denrées, quelles qu'elles soient, voire d'établir un compromis entre ces deux premiers choix en partant d'un PN commun et général pour l'adapter à un nombre limité de groupes de denrées alimentaires ayant des rôles nutritionnels importants afin qu'elles puissent faire l'objet d'allégations alors même qu'elles sont « hors profil ».

**301. Le nombre de nutriments à prendre en compte** - Suivant ce qui a été décidé, il faut ensuite se demander si tous les nutriments qualifiants, tous les nutriments disqualifiants, ou tous les nutriments doivent servir à l'élaboration des PN.

Alors certes il est précisé dans le considérant 12 du règlement (CE) n°1924/2006 que ces profils doivent prendre notamment comme référence « *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 monoinsaturées, les glucides assimilables autres que les sucres, les vitamines, les minéraux, les protéines et les fibres* ». Néanmoins une telle formulation n'induit pas l'obligation de prendre en compte la totalité de ces nutriments si bien qu'il semble tout à fait possible de se référer uniquement à certains d'entre eux. Doit-il alors s'agir des nutriments pour lesquels existe un fort consensus scientifique sur leur rôle sur l'équilibre alimentaire, des nutriments qui sont habituellement consommés par les consommateurs ? Et une telle sélection limitative doit-elle être la même pour tous les aliments ou peut-elle changer si le PN est calculé pour des groupes voire des sous-groupes d'aliments ?

**302. La base de référence** - Que de choix à faire sur le plan qualitatif mais également sur le plan quantitatif.

Que ce soit, dans un premier temps, au travers de la quantité de référence à prendre en compte, celle-ci pouvant être élaborée sur une base pondérale (c'est-à-dire pour 100 g pour les produits solides, ou 100 ml pour les produits liquides), ou sur une base énergétique (c'est-à-dire pour 100 cal), ou sur une base par portion ce qui entraîne la détermination préalable d'une portion standard.

Et que ce soit, dans un second temps, au travers de la méthode de détermination de ces PN qui doit être choisie suivant : soit un « seuil PN » où concrètement pour chaque nutriment sélectionné une teneur maximale ne doit pas être dépassée, et, si le choix des nutriments qualifiants est effectué une teneur minimale les concernant doit être atteinte, l'aliment pouvant être « élu » s'il respecte tous les seuils ou seulement certains d'entre eux suivant un possible système de compensation ; soit une note « PN » qui peut être positive ou négative en fonction de la teneur du nutriment dans l'aliment, note qui

peut être éliminatoire ou être compensée.

Les possibilités de PN sont donc multiples si bien que face aux partisans de méthodes systématiquement différentes<sup>1597</sup> compte tenu de cette complexité, nous sommes mieux à même de comprendre le retard pris dans leur détermination, les enjeux allant au-delà de la seule possibilité d'alléguer, le CNA estimant même que le PN est « *une notion dont la mise en œuvre peut avoir, du fait de sa fonction d'évaluation et de segmentation, un impact majeur sur toutes les dimensions de l'alimentation : économique, sanitaire, sociale, culturelle et comportementale* »<sup>1598</sup>.

Mais quelle que puisse être l'issue de cette question, selon nous il ne fait point de doute que ces PN doivent être conformes à certains points fondamentaux mis en avant par le règlement (CE) n°1924/2006, et sur lesquels les décideurs ne peuvent passer outre **(B)**.

## B . LES ECUEILS A EVITER

**303. Le respect de la compréhension des mangeurs** - Le règlement (CE) n°1924/2006 insiste sur le fait que les PN doivent contribuer à favoriser des « *choix sains dans le cadre d'une alimentation équilibrée* »<sup>1599</sup>.

Ce qui signifie selon nous que le consommateur doit comprendre ce système de PN, d'où une transparence quant à leurs modalités de détermination, d'où un accès facilité à ces dernières, d'où le nécessaire respect des recommandations nutritionnelles effectuées par les Etats membres afin que le mangeur n'ait pas des indications contradictoires.

D'où le caractère inopportun des exceptions prévues par le règlement (CE) n°1924/2006, et plus particulièrement par son article 4.2 qui dispose que doivent pouvoir être autorisées les allégations « *relatives à la réduction de la teneur en matières grasses, en acides gras saturés, en acides gras trans, en sucres et en sel/sodium, et ne faisant pas référence à un profil défini pour le ou les nutriments particuliers pour lesquels l'allégation est formulée* », de même que celles portant sur un produit dont un nutriment particulier excède le PN, « *pourvu qu'une mention portant spécialement sur ledit nutriment*

---

<sup>1597</sup> Ibid. pp. 26-34

<sup>1598</sup> Conseil National de l'Alimentation, Avis (13 octobre 2007) n°63 sur la mise en œuvre et les conséquences d'un système de profils nutritionnels prévus par le règlement (CE) 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, p. 5

<sup>1599</sup> Considérant 11 du règlement (CE) n°1924/2006

apparaisse à proximité de l'allégation sur la même face et avec la même visibilité », et indiquant « forte teneur en... ». Car si ces dérogations pourront être appliquées une fois que le système des PN aura été totalement compris toujours est-il qu'en l'état actuel des choses elles nous semblent prématurées et davantage source de confusions.

**304. Le respect de la diversité alimentaire** - Ce qui signifie aussi que ce profilage doit être restreint et qu'il ne doit pas concerner la quasi-totalité des aliments sous peine de voir les rares produits n'y étant pas conformes<sup>1600</sup> être totalement rejetés de l'alimentation des mangeurs, une telle situation ne pouvant qu'entraîner une simplification non souhaitable de la diversité alimentaire.

Si bien que dans le même sens, ne doivent pas non plus être mises « hors profils » des catégories entières de produits alimentaires, certains groupes d'aliments devant même pouvoir être exemptés de PN dans la mesure où ils jouent un rôle fondamentale dans le régime alimentaire, à l'image par exemple des huiles végétales qui contiennent exclusivement un unique macronutriment « disqualifiant ».

**305. Le respect du goût et des traditions** - Sans compter qu'il nous semble également incontournable, d'un côté, de prendre en considération l'aspect culturel fort de certains aliments dans la détermination des PN<sup>1601</sup> puisque nous ne pouvons que comprendre l'inquiétude de la Fédération allemande des artisans boulangers<sup>1602</sup> face à la menace d'une perte d'image considérable pesant sur les bretzels en raison de son fort taux en sel (15 g de sel par kilo de pâte à pain). Un pourcentage qui pourrait les priver de toute allégation de santé, aucun fabricant ne pouvant de ce fait revendiquer leur richesse en fibres, leur faible teneur en matières grasses, à moins d'indiquer en parallèle une forte teneur en sel, de réduire sensiblement ce taux au risque de faire perdre au bretzel son goût, ou d'utiliser des additifs allant à l'encontre de sa dimension traditionnelle.

---

1600 • Aussi le CNA dans l'avis précité parle d'un pourcentage d'aliments éligibles à hauteur de 20% du fait qu'« un tel taux serait proche de celui des denrées alimentaires porteuses du label rouge, signe de qualité le mieux reconnu par les consommateurs et conforme à un critère de segmentation du marché ». - Conseil National de l'Alimentation, Avis (13 octobre 2007) n°63 sur la mise en œuvre et les conséquences d'un système de profils nutritionnels prévus par le règlement (CE) 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, op. cit., p. 10

• Sans compter également que le Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC) et l'Association Nationale des Consommateurs et Usagers (CLCV) abondent clairement dans ce sens : V. <[http://www.lepointsuratable.fr/fileadmin/user\\_upload/Documents/CLCV\\_DP\\_Nutrition\\_150709.pdf](http://www.lepointsuratable.fr/fileadmin/user_upload/Documents/CLCV_DP_Nutrition_150709.pdf)>

1601 D'ailleurs selon le considérant 11 du règlement (CE) n°1924/2006, les PN doivent « prendre en compte les différences en ce qui concerne les habitudes alimentaires et les traditions alimentaires ».

1602 De la même manière que sur notre propre territoire, le secteur laitier est en alerte de peur de voir les PN interdire aux producteurs de fromages à pâte cuite et aux crèmes d'alléguer par exemple leur richesse en calcium.

Et d'un autre côté, de voir les aliments n'ayant pas été élus pouvoir faire l'objet d'une communication sur un axe différent de celui de la santé, notamment sur le plan gustatif sans quoi nous pourrions arriver à une situation où il existerait une profonde et injustifiée dichotomie entre les produits orientés « plaisir » et ceux orientés « santé » qui pourrait les faire apparaître non pas comme complémentaires mais comme opposés.

Alors même que s'il est vrai que les produits conformes au PN ont une faculté toute particulière à s'inscrire dans la politique mise en place par les Etats membres aux fins de favoriser l'émergence d'une nouvelle culture nutritionnelle (§2), les aliments non profilés n'y sont pas pour autant incompatibles.

## §2 . DES PROFILS COMPATIBLES AVEC UNE NOUVELLE CULTURE NUTRITIONNELLE

**306. Le Programme National Nutrition Santé** - La prise de conscience de la nécessité de stopper, ou tout du moins pour commencer de freiner la tendance des mangeurs à avoir un régime alimentaire de plus en plus déséquilibré n'est pas récente.

A notre échelle nationale, dès 1994<sup>1603</sup> le Haut Comité de Santé Publique (ci-après HCSP) avait cerné que des pathologies comme l'obésité<sup>1604</sup>, les maladies cardiovasculaires, l'ostéoporose,... étaient provoquées certes par des facteurs physiologiques et génétiques, mais aussi par des facteurs d'environnement parmi lesquels l'aliment tient une place majeure. Et que par conséquent, une réaction commune s'imposait<sup>1605</sup> tant au niveau de la famille<sup>1606</sup>, des professionnels de la distribution, des

---

1603 Haut Comité de la Santé Publique, *La santé en France*, Rapport général, novembre 1994, 335 p.  
[En ligne] Disponible sur : <http://www.hcsp.fr/docspdf/hcsp/hc001396.pdf>

1604 V. notamment à ce sujet : Conseil National de l'Alimentation, Avis (30 mars 2006) n°55 sur les propositions de mesures pratiques pour la mise en œuvre d'une stratégie nationale de prévention de l'obésité infantile, 20 p.

1605 « *L'amélioration de la santé nécessite l'implication simultanée des individus, des familles, des collectivités, des professionnels, des institutions et des pouvoirs publics. Les relations ont été marquées dans le passé, par les attitudes paternalistes des uns, auxquelles répondaient les attitudes passives ou revendicatrices des autres. Ce schéma devrait évoluer vers un dispositif dans lequel les professionnels agiraient comme révélateurs et soutiens des potentialités des individus et des familles au lieu de se substituer à eux* ». - Haut Comité de la Santé Publique, *La santé en France*, Rapport général, novembre 1994, p.314

1606 « *La famille, elle-même inscrite dans un environnement géographique, social, culturel voire religieux qui comporte ses propres modèles, joue un rôle fondamental dans l'élaboration des comportements alimentaires précoces des individus, essentiellement à partir du modèle quotidien de consommation qu'elle offre à ses membres et notamment aux enfants. Et cette influence, dont les consommateurs n'ont pas forcément pleinement conscience, va perdurer tout au long de la vie, de façon plus ou moins marquée, même si de nombreux facteurs extérieurs à la famille vont faire évoluer ces modèles alimentaires familiaux. Cette dimension constitue un élément essentiel à prendre en compte dans toute démarche d'éducation nutritionnelle, notamment auprès des enfants, car les messages ne doivent pas bousculer trop violemment les convictions et les pratiques profondément ancrées dans le vécu de chacun, au risque d'être inefficaces voire nuisibles* ». - Haut Comité de la Santé Publique, *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France*, Enjeux et propositions, 2000, op. cit., p. 74

médias, mais aussi du milieu scolaire<sup>1607</sup>, des professionnels de santé, ou des structures d'éducation pour la santé (comités d'éducation pour la santé, services de prévention des assurances maladie et des mutuelles),...

Le Haut Conseil confirma par la suite cette volonté, d'autant plus qu'entre temps ce constat initial s'était aggravé<sup>1608</sup>, le rapport « *pour une politique nutritionnelle de santé publique en France* »<sup>1609</sup> de juin 2000, ayant même été l'occasion de voir émerger l'idée d'un programme national pour permettre d'atteindre des objectifs clairement identifiés<sup>1610</sup>.

---

1607 • Le CNA s'est très tôt intéressé au problème des choix nutritionnels inadaptés des mangeurs, et notamment des enfants, en constatant que ces derniers n'ont guère d'intérêt pour la nutrition, leur seul but étant le plaisir. Or c'est à cet âge que la construction du régime alimentaire futur s'effectue. Ainsi dans son avis (1er avril 1999) n°24 sur la place de l'éducation alimentaire dans la construction des comportements alimentaires, le CNA préconise une éducation alimentaire comme axe de la politique nutritionnelle au travers notamment d'actions au niveau de l'école, ayant d'ailleurs rendu depuis plusieurs avis sur les repas en restauration scolaire (avis n°15 du 20 octobre 1994 ; avis n°18 du 30 septembre 1997 ; avis n°47 du 26 juin 2004).

• Notons à propos des actions entreprises dans ce milieu scolaire l'existence :

- d'une convention de coopération signée le 14 mars 2002 entre le Ministère de l'Éducation nationale et l'INRA qui vise à développer diverses actions d'éducation et d'enseignement : ateliers expérimentaux du goût, journées d'information sur les techniques culinaires et séminaires de gastronomie moléculaire.

- d'un contrat cadre de partenariat en santé publique entre le Ministère de l'Éducation nationale et le Ministère de la Santé de juillet 2003 qui porte sur « *la promotion des comportements favorables à la santé, notamment en matière de nutrition et d'activité physique* »

- d'une convention du 6 août 2003 entre l'Institut National de Prévention et d'Éducation pour la santé et la direction générale de l'enseignement scolaire, convention qui porte sur la promotion et la diffusion des documents et outils d'intervention en éducation à la santé auprès des personnels des écoles et des établissements scolaires.

• Tandis que la loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (JORF, 11 août 2004, p. 14277) apporte également sa pierre à l'édifice puisque son article 30 dispose que « *les distributeurs automatiques de boissons et de produits alimentaires payants et accessibles aux élèves sont interdits dans les établissements scolaires* ».

1608 Pour le constater le HCSP s'est basé sur les statistiques agricoles nationales et internationales qui fournissent, par pays, pour chaque aliment, la quantité mise à la disposition des habitants, sur la base des quantités produites, auxquelles sont ajoutées les importations et soustraites les exportations, les utilisations autres qu'alimentaires, l'utilisation pour l'alimentation animale, les stocks... ; sur les enquêtes sur les achats alimentaires des ménages en France (SECODIP,...) ; sur les statistiques nationales relatives à la consommation alimentaires (INSEE).

1609 Haut Comité de la Santé Publique, *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France*, Enjeux et propositions, 2000, op. cit.

1610 • Pour le HCSP existent des objectifs communs à tous les mangeurs, et portent :

« 1. *Sur les modifications de la consommation alimentaire :*

- augmentation de la consommation de fruits et légumes (réduction du nombre de petits consommateurs de fruits et légumes d'au moins 25%) ;

- augmentation de la consommation de calcium afin de réduire de 25% la population des sujets ayant des apports calciques en dessous des apports nutritionnels conseillés, associée à une réduction de 25% de la prévalence des déficiences en vitamine D ;

- réduction de la 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 (moins de 35% des apports totaux de graisses) ;

- 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 sucre simple, et en augmentant de 50% la consommation de fibres ;

- réduction de la consommation d'alcool qui ne devrait pas dépasser 20 g d'alcool par jour chez ceux qui consomment des boissons alcoolisées.

2. *Sur les modifications des marqueurs de l'état nutritionnel :*

- réduction de 5% de la cholestérolémie moyenne dans la population des adultes ;

- réduction de 10 mm de Hg de la pression artérielle systolique chez les adultes ;

- réduction de 20% de la prévalence du surpoids et de l'obésité (IMC > 25 kg/m<sup>2</sup>) chez les adultes et interruption de l'augmentation particulièrement élevée au cours des dernières années de la prévalence de l'obésité chez les enfants.

3. *Sur la modification de l'hygiène de vie en relation avec l'alimentation : augmentation de l'activité physique dans les activités de la vie quotidienne par une amélioration de 25% du pourcentage des sujets faisant, par jour, l'équivalent d'au moins une demi-heure de marche rapide (monter l'escalier à pied, faire les courses à pied) ».* - Ibid., p. 190

Un « Programme National Nutrition Santé » (ci-après PNNS) qui a vu le jour 31 janvier 2001<sup>1611</sup> afin d'« *informer et orienter les consommateurs vers des choix alimentaires et un état nutritionnel satisfaisant*<sup>1612</sup> », d'« *éduquer les jeunes et 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* », de « *d'impliquer les industriels de l'agro-alimentaire et la restauration collective* », et de « *mettre en place des systèmes de surveillance alimentaire et nutritionnel de la population* ».

Un programme quinquennal (2001-2005) qui a reçu un écho général plus que favorable, le CNA s'étant même doté d'un groupe de travail permanent<sup>1613</sup> ayant pour but de contribuer aux actions élaborées, la Direction Générale de la Santé ayant mis en place un Comité stratégique de suivi du PNNS, le Conseil Economique et Social ayant estimé pour sa part que si les mangeurs n'ont pas à devenir des experts en alimentation, toutefois ils doivent au moins avoir un niveau de connaissance approprié<sup>1614</sup> auquel le PNNS peut pleinement participer.

---

• Mais existent également des objectifs nutritionnels communs spécifiques qui portent pour :

« - les femmes enceintes (et les nouveau-nés) sur la lutte contre les carences en fer ;

- les femmes en âge de procréer sur la lutte contre les déficiences en folates (au moment de la conception et au début de la Grossesse) ;

- les enfants et les adolescents sur la lutte contre les carences en fer, amélioration des apports calciques et du statut en vitamine D, lutte contre l'obésité

- les personnes âgées sur la lutte contre la dénutrition ;

- les sujets en situation de grande précarité sur la lutte contre les déficiences vitaminiques et les dénutritions ;

- les sujets allergiques sur la lutte contre les déficiences vitaminiques et minérales ». – Ibid., p. 191

1611 • V. le discours de Dominique GILLOT, secrétaire d'Etat à la santé et aux handicapés : <[http://www.sante.gouv.fr/html/actu/34\\_010131.htm#population](http://www.sante.gouv.fr/html/actu/34_010131.htm#population)>

• V. sur le guide du PNNS 2001-2005 : <<http://www.mangerbouger.fr/IMG/pdf/PNNS1-Comple.pdf>>

1612 • C'est ainsi que dans ce cadre, afin d'élaborer des messages simples, positifs et efficaces, propres à atteindre les cibles visées et non pas seulement les mangeurs sensibilisés aux questions nutritionnelles, guides nutritionnels ont été élaborés par l'AFSSA :

- « le guide alimentaire pour tous » ([En ligne] Disponible sur : <<http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/581.pdf>>), traitant de toutes les situations de la vie quotidienne et portant sur tous les types de mangeurs : « je veux protéger ma santé... et me faire plaisir ! », « je prépare à manger pour ma famille », « j'ai du mal à joindre les deux bouts », « je mange un sandwich tous les midis », « je mange souvent au restaurant », « je vais souvent au fast-food », « je saute des repas, je n'ai pas le temps de manger », « je ne cuisine pas », « j'ai tendance à grignoter entre les repas », « j'ai toujours faim », « je n'aime pas certains aliments », « je reçois souvent, j'aime faire la fête », « je ne mange que des plats cuisinés tout prêts », « je me restreins pour ne pas grossir, je suis au régime », « je mange souvent du fromage et/ou de la charcuterie », « j'adore les gâteaux d'apéritif », « j'aime boire », « j'aime bien la cuisine exotique ou d'origine étrangère », « je ne mange que du bio », « je suis végétarien », « je ne mange pas certains aliments pour des raisons religieuses », « j'ai peur des OGM, de la dioxine... », « je ne bouge pas beaucoup, je ne fais pas de sport... »,...

- « le guide nutrition pour les ados : j'aime manger, j'aime bouger » - [En ligne] Disponible sur : <<http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/747.pdf>>

- « le guide Parents 0-3 ans » - [En ligne] Disponible sur : <<http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/890.pdf>>

- « le guide nutrition pendant et après la grossesse » - [En ligne] Disponible sur : <<http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/1059.pdf>>

- « le guide Parents 0-18 ans » - [En ligne] Disponible sur : <<http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/688.pdf>>

- « le guide nutrition à partir de 55 ans » - [En ligne] Disponible sur : <<http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/932.pdf>>

- « le guide nutrition pour les Aidants des personnes âgées » - [En ligne] Disponible sur : <<http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/941.pdf>>

1613 V. Avis (13 mars 2001) n°25 sur le contenu et sur certaines modalités de mise en oeuvre d'une politique nutritionnelle et notamment du Programme national nutrition-santé, 9 p.

1614 V. Avis (28 octobre 2003) et Rapport (OLOGOUDOU M.), Le rôle de l'éducation dans l'alimentation, Edition des Journaux Officiels, 138 p.  
[En ligne] Disponible sur : <<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000661/0000.pdf>>

Au même titre d'ailleurs que le PNNS 2<sup>1615</sup> (2006-2010) qui vise à poursuivre le travail effectué, à corriger les erreurs commises, à s'attaquer aux nouveaux problèmes rencontrés (un état des lieux<sup>1616</sup> de la situation nutritionnelle de la population française étant régulièrement effectué), et à continuer par la même à être en « symbiose » avec l'action influée en la matière au niveau communautaire.

**307. La plate-forme européenne d'action sur l'alimentation, l'activité physique et la santé** - Car la nécessité d'une politique nutritionnelle a également été perçue par les instances communautaires, le Conseil de l'Europe ayant très vite incité à de nombreuses reprises<sup>1617</sup> la Commission à entreprendre des actions dans le domaine de la nutrition<sup>1618</sup>.

C'est ainsi que cette dernière a répondu à de telles attentes au travers de l'élaboration d'un livre vert visant la promotion d'une alimentation saine et d'une activité physique<sup>1619</sup> afin de lutter contre la surcharge pondérale et l'obésité<sup>1620</sup>, et en lançant dans ce contexte une plate-forme européenne

---

1615 \* « Le deuxième Programme national nutrition santé (PNNS 2) est basé sur les recommandations du rapport que le Pr. Serge Hercberg a remis le 4 avril 2006 au Ministre de la Santé et des Solidarités, à sa demande. Il prend en compte notamment les apports des travaux du Conseil national de l'alimentation et de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé d'octobre 2005 sur l'obésité (rapport Dériot). Le PNNS2 a été conçu dans une large concertation entre les ministères (chargés de la santé, de l'agriculture, de la consommation, de l'éducation, de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale, de la recherche spécialement), sous la coordination du ministère chargé de la Santé. Tout en poursuivant la stratégie initiée dans le cadre du PNNS 1, le PNNS 2 approfondit les orientations, en portant une attention plus grande à la modification des environnements (notamment en ce qui concerne l'offre alimentaire et d'activité physique), à la formation des professionnels en contact avec les publics, à la question générale de « l'image du corps » dans la société française, à l'amélioration de la prise en charge de la dénutrition et de l'obésité. Il aussi à mieux prendre en compte les besoins spécifiques de certaines populations, notamment les moins favorisées ».

[En ligne] Disponible sur : <<http://www.mangerbouger.fr/menu-secondaire/pnns/le-pnns/>>

• Le plan d'action de ce PNNS 2 porte sur la prévention nutritionnelle (éducation et prévention : promotion des repères de consommation ; action sur l'offre alimentaire), le dépistage et prise en charge des troubles nutritionnels (dépistage et prise en charge de l'obésité infantile, adolescente et adulte ; prévention, dépistage et la prise en charge de la dénutrition), sur la prise de mesures concernant les populations spécifiques (nutrition aux différents âges de la vie, les populations défavorisées, les personnes en situation de précarité).

V. Le guide du PNNS 2006-2010 - [En ligne] Disponible sur : <<http://www.mangerbouger.fr/IMG/pdf/PNNS2-Complet.pdf>>

1616 Pour ce faire :

- l'Institut National de Prévention et d'Education pour la Santé (INPES) effectue des « baromètres santé nutrition ».

[En ligne] Disponible sur : <<http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/718.pdf>>

- Tous les 5 ans est réalisée par l'AFSSA une Etude Individuelle Nationale des Consommations Alimentaires (INCA).

V. sur l'étude INCA 2 (2006-2007) : <<http://www.afssa.fr/Documents/PASER-FI-INCA2resultats.pdf>>

1617 V. notamment : Conclusions du Conseil du 2 décembre 2002 sur l'obésité (JOCE n°C11, 17 janvier 2003, pp. 3 et s.)

Conclusions du Conseil du 2 décembre 2003 sur les modes de vie sains (JOCE n°C22, 27 janvier 2004, pp. 1 et s.)

1618 D'ailleurs l'article 152 du Traité CE exige qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine vise à être assuré dans toute politiques et actions de la Communauté.

1619 Livre vert sur la promotion d'une alimentation saine et l'activité physique : une dimension européenne pour la préservation des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques, 8 décembre 2005, 25 p.

[En ligne] Disponible sur : <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0637fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0637fr01.pdf)>

1620 V. pour une définition de l'obésité : Supra NBP 196

d'action sur l'alimentation, l'activité physique et la santé<sup>1621</sup>.

Si bien que depuis mars 2005 les acteurs intéressés<sup>1622</sup> peuvent élaborer des plans pour apporter une contribution concrète<sup>1623</sup>, plans qui sont discutés<sup>1624</sup>, éventuellement mis en application, évalués<sup>1625</sup>, et ce, non pas dans le but de se substituer aux initiatives déjà en place, mais bien au contraire afin de les catalyser, de les compléter<sup>1626</sup>, et de stimuler d'autres initiatives nationales, régionales ou locales<sup>1627</sup>.

La Commission a d'ailleurs poursuivi cette démarche avec la publication en mai 2007 de son livre blanc sur la stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et

---

1621 • V. le site de la plate-forme : [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/platform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/platform_en.htm)

• V. sur ses statuts : [En ligne] Disponible sur : [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/docs/platform\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/platform_charter.pdf)

• Profitons en pour souligner que dès 2003, un réseau sur l'alimentation et l'activité physique, composé d'experts nommés par les États membres, l'OMS et les organisations non gouvernementales actives dans le santé et de la protection des consommateurs a été établi par les services de la Commission « dans le but de conseiller la Commission sur l'élaboration d'actions communautaires destinées à améliorer la nutrition, à réduire et à prévenir les maladies liées au régime alimentaire, à promouvoir l'activité physique et à lutter contre les excès de poids et l'obésité ». - Livre vert sur la promotion d'une alimentation saine et l'activité physique : une dimension européenne pour la préservation des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques, op. cit., Point IV.2.1

1622 A ce jour, 32 organisations membres de l'Union Européenne s'y sont engagées.

V. [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/docs/platform\\_members.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/platform_members.pdf)

1623 Actions portant sur l'information des consommateurs, leur éducation nutritionnelle, la promotion de l'activité physique.

1624 V. sur les comptes rendus analytiques de ces séances : [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/platform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/platform_en.htm)

1625 Près de 200 actions ont été entreprises.

• V. la base de données de ces engagements :

[http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/database/dsp\\_search.cfm?CFID=131019&CFTOKEN=77490faf21ad8519-A117C272-96DA-9818-4EE7370C45FA321A&jsessionid=3510122a6aac5c662d16TR](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/database/dsp_search.cfm?CFID=131019&CFTOKEN=77490faf21ad8519-A117C272-96DA-9818-4EE7370C45FA321A&jsessionid=3510122a6aac5c662d16TR)

• V. le rapport annuel 2007 : [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/docs/synopsis\\_commitments2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/synopsis_commitments2007_en.pdf)

• V. le rapport annuel 2009 de cette plate-forme :

[http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/docs/eu\\_platform\\_2009rep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/eu_platform_2009rep_en.pdf)

1626 « Dans plusieurs domaines, les principaux niveaux d'action se situent à l'échelon national ou local. Dans ces domaines, l'action publique européenne visera soit à compléter et à optimiser les mesures prises à d'autres niveaux décisionnels, nationaux ou régionaux, soit à traiter des questions qui, de par leur nature, relèvent des politiques communautaires. En effet, plusieurs actions concernent directement le fonctionnement du marché intérieur (telles que les règles en matière d'étiquetage et les procédures relatives aux autorisations des allégations de santé et aux contrôles des denrées alimentaires), alors que d'autres relèvent de cadres plus spécifiques, tels que la Politique Agricole Commune (par l'intermédiaire de l'Organisation commune de marché) ou d'initiatives de la Commission dans le domaine de l'éducation, de la politique régionale (les Fonds structurels) et, enfin et surtout, de la politique audiovisuelle et des médias. Le rôle de la Commission est également capital pour rassembler des initiatives locales ou nationales intéressantes et mettre en place des mécanismes paneuropéens d'échange de meilleures pratiques ». - Livre blanc sur la stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et obésité (V. Infra NBP1628), p. 3

1627 « La plate-forme doit fournir un exemple d'action coordonnée, mais autonome, des différentes composantes de la société. Elle a été conçue pour encourager d'autres initiatives aux niveaux national, régional ou local et pour coopérer avec des forums similaires à l'échelle nationale. Parallèlement, la plate-forme peut fournir des idées pour intégrer la lutte contre l'obésité à un large éventail de politiques européennes. La Commission considère la plate-forme comme le moyen d'action non juridique le plus prometteur vu sa position idéale pour établir une relation de confiance entre les principales parties prenantes ». - Livre vert sur la promotion d'une alimentation saine et l'activité physique : une dimension européenne pour la préservation des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques, op. cit., Point IV.1.2

l'obésité<sup>1628</sup>, à l'occasion duquel elle rappelle la nécessité de continuer la démarche entreprise puisque si le mangeur est responsable de son mode de vie, il ne peut prendre les bonnes décisions qu'en connaissance de cause, ce qui est loin d'être encore le cas, celui-ci n'ayant toujours pas acquis les bases nutritionnelles lui permettant d'établir un régime alimentaire adapté.

Mais alors que lesdites bases ne seront réellement exploitables que si les produits présentés ont vraiment la fonction qu'ils prétendent avoir, l'idée de justifier la propriété alléguée et d'établir un profilage participe donc d'ores et déjà pleinement à cette politique nutritionnelle, l'objectif ainsi recherché étant de prendre le relai des actions entreprises en amont.

---

Aussi comme le souligne le Docteur Véronique BRAESCO, ces nouvelles exigences pesant sur tout aliment allégué se révèlent indéniablement être un progrès puisque « *outre l'harmonisation des procédures permettant de « construire l'Europe » dans la réalité quotidienne, elles offrent un bien meilleur contrôle et éviteront des dérives dommageables pour tous. Lorsqu'elles fonctionneront en régime de croisière, après les ajustements nécessaires, elles permettront aux professionnels de santé de pouvoir recommander sans hésitation un produit porteur d'une allégation nutritionnelle ou de santé* »<sup>1629</sup>.

Et à terme au mangeur de les choisir lui-même et à bon escient.

---

1628 Livre blanc Livre blanc sur la stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et obésité, 30 mai 2007, 13 p. - [En ligne] Disponible sur : <[http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/documents/nutrition\\_wp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_wp_fr.pdf)>

1629 BRAESCO V., *La nouvelle réglementation des allégations nutritionnelles et de santé*, Objectif Nutrition, Juin 2009, pp. 3-9 [En ligne] Disponible sur : <[http://www.institutdanone.org/comprendre/publications/objectif\\_nutrition/pdf/on92.pdf](http://www.institutdanone.org/comprendre/publications/objectif_nutrition/pdf/on92.pdf)>

**Conclusion de Titre** - Finalement si le produit alimentaire allégué doit répondre à des exigences croissantes que l'on ne peut qu'approuver, pour ce qui est de sa distinction formelle vis-à-vis du médicament, la seule problématique concerne l'action préventive à l'égard d'une maladie.

Cette dernière ne peut effectivement caractériser un aliment qui pourtant peut présenter des propriétés de réduction primaire de risque de maladie.

Néanmoins s'il est vrai que d'un point de vue théorique des précisions mériteraient d'être apportées quant à cette dimension étiologique de cette maladie, toujours est-il qu'en pratique, compte tenu de l'examen systématique et complet de l'AESA de toute allégation, et donc à *fortiori* de cet aspect problématique, nous pouvons considérer que lorsque l'ensemble des mesures élaborées par le règlement (CE) n°1924/2006 seront effectives, tout produit allégué aura une présentation non thérapeutique et qui plus est que leur fonction sera bien conforme à sa présentation, et favorable à l'élaboration d'un régime alimentaire équilibré.