



Avis du CNA sur l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques de communication et sur le projet de règlement communautaire relatif aux allégations nutritionnelles, fonctionnelles et santé

Avis n°44 adopté le 18 février 2003 par procédure écrite.

1. PRINCIPES GÉNÉRAUX	4
2. DANS L'ATTENTE D'UNE HARMONISATION EUROPÉENNE, ENCOURAGER LA MISE EN PLACE D'UNE DISCIPLINE PROFESSIONNELLE ..	4
2.1. Les éléments constitutifs du guide de bonnes pratiques	5
2.2. Les principes fondamentaux à décliner dans le guide de bonnes pratiques de communication et dans les référentiels	5
2.2.1. Les principes pour l'élaboration du volet « justification »	6
2.2.2. Les principes pour l'élaboration du volet « communication »	6
3. EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT ET DU CONSEIL EUROPÉENS.....	7
3.1. Champ d'application.....	8
3.2. Principes généraux applicables à toutes les allégations	8
3.3. Définitions	10
3.4. Allégations interdites.....	10
3.5. Allégations nutritionnelles.....	11
3.6. Allégations fonctionnelles	11
3.7. Allégations santé	12
3.8. Justifications	13
3.9. Procédures.....	14
3.10. Protection de l'innovation.....	14
4. CONSTITUTION DU GROUPE DE TRAVAIL	15

Préambule

Le 19 septembre 2002, le CNA a adopté un avis n°40 révisant son avis n°21 de juin 1998 relatif aux allégations faisant un lien entre alimentation et santé.

Les 8 conclusions suivantes ont été considérées comme les positions unanimes du Conseil résultant d'une analyse méthodique du contexte réglementaire et des attentes des différents collèges du CNA :

1 - Reconnaître que l'aliment peut avoir des effets sur les fonctions de l'organisme ou peut contribuer à la réduction du risque, tout en continuant à interdire les allégations portant sur des effets thérapeutiques ou un effet de prévention de maladie humaine

2 - Dans l'attente d'une harmonisation communautaire, encourager la mise en place d'une discipline professionnelle

3 - Améliorer l'organisation du dispositif institutionnel d'encadrement des allégations santé ; clarifier la répartition des compétences en matière d'évaluation scientifique ; organiser les compétences en matière de contrôle

4 - Améliorer la transparence des procédures d'instruction

5 - Protéger les activités de recherche pour créer les conditions les plus favorables à la justification scientifique des effets allégués

6 - Favoriser la compréhension des messages par l'utilisation d'une terminologie adaptée et par l'éducation nutritionnelle

7 - Ajuster les voies de recours à la réalité des problèmes

8 - Suivre l'influence des allégations sur les comportements alimentaires et le statut nutritionnel de la population

Ces positions unanimes ont toutefois été adoptées sous la seule condition que la discussion se poursuive sur les cinq points non encore consensuels suivants :

- problèmes d'éthique de la publicité ;
- prise en compte de l'ensemble des caractéristiques nutritionnelles de l'aliment support de l'allégation, de l'impact possible en matière de santé publique compte tenu de son niveau de consommation usuel et de la présence naturelle du nutriment mis en valeur ;
- pertinence de la cible visée, c'est-à-dire existence réelle d'une carence ou d'une déficience dans la population à laquelle est destinée le produit ;
- niveaux d'exigence requis pour justifier l'allégation : nécessité de conduire des travaux de recherche ou à l'inverse se contenter de données publiées par ailleurs ;
- alternative entre une procédure simplifiée de dépôt préalable des publicités auprès de l'administration (position des industriels) et une procédure d'autorisation préalable de toute allégation santé (attente des associations de consommateurs, de certaines administrations et des experts qui se sont exprimés sur ce sujet).

Enfin, quelle que soit l'importance des règles à fixer au plan européen, le Conseil, constatant que les politiques de santé demeurent de la compétence nationale, a rappelé que le recours aux allégations relatives à la santé devrait être compatible avec la politique nationale sur la santé, y compris la politique sur la nutrition.

Lors de la séance plénière du 19 septembre, le Conseil a par ailleurs décidé que la révision de son avis antérieur de 1998 constituerait la grille de lecture en fonction de laquelle il examinerait le projet de règlement communautaire lorsqu'il serait disponible.

Le CNA a donc poursuivi la réflexion en se réunissant à trois reprises, les 17 et 30 octobre et le 2 décembre 2002. Il a décidé d'une part de préciser la seconde des huit conclusions générales dont l'objet est d'encourager la mise en place d'une discipline professionnelle dans l'attente d'une harmonisation communautaire, et d'autre part d'examiner le projet de proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les allégations nutritionnelles, fonctionnelles et relatives à la santé à propos des denrées alimentaires (Document de travail SANCO/1832/2002).

1. Principes généraux

Le Conseil considère que l'allégation santé est un des éléments qui composent une publicité, dont l'originalité est d'avoir des conséquences directes ou indirectes sur la santé des consommateurs.

Il constate l'utilisation croissante de ces allégations et parallèlement que, s'il existe d'ores et déjà des règles spécifiques, les sanctions contre les allégations abusives sont rares et les conditions d'un contrôle efficace non entièrement réunies, comme il l'a d'ailleurs déjà indiqué dans son avis n°40 du 19 septembre 2002.

Dans ce contexte, il estime important de clarifier le cadre réglementaire, en précisant notamment les procédures, et de mettre en place un système de contrôle adapté, notamment en matière de répartition des compétences et de régime de sanctions.

Le Conseil considère que la proposition de règlement européen présente en ce sens une avancée positive mais qu'elle appelle diverses précisions et améliorations. Il souhaite donc proposer une grille de lecture des versions présente et à venir du projet de texte.

2. Dans l'attente d'une harmonisation européenne, encourager la mise en place d'une discipline professionnelle

Conformément à la recommandation 2 de son avis n°40, le Conseil estime qu'une harmonisation européenne permettant de clarifier les règles, à la fois pour les allégations nutritionnelles, fonctionnelles et de santé, constitue dans son principe le meilleur objectif. Mais dans l'attente des dispositions communautaires qui, si elles ont bien été initiées, ne peuvent aboutir immédiatement, un guide ou un code de bonnes pratiques, qui aurait pour objet d'instituer une discipline professionnelle, devrait être élaboré dans une enceinte qui permette la concertation entre les différents émetteurs de messages (producteurs, industriels, distributeurs).

En outre, ce document devra être accessible à tous les utilisateurs de ces messages, qu'il s'agisse d'entreprises ou de consommateurs.

Incidemment, ce texte sera l'occasion de rappeler l'organisation du dispositif réglementaire national, même si demeurent les difficultés auxquelles la recommandation 3 de l'avis n°40 propose de remédier.

Le travail parlementaire prévu en 2003 pour la révision de la loi du 1er juillet 1998 relative notamment au renforcement de la veille sanitaire des produits destinés à l'homme devrait être l'occasion de résoudre les problèmes organisationnels relevés par le Conseil.

Les délais raisonnables pour la réalisation de ce guide ou code, compte tenu des éléments qui existent déjà sur ce sujet mais qui n'ont pas fait l'objet d'une synthèse bibliographique, sont évalués à 3 mois.

2.1. Les éléments constitutifs du guide de bonnes pratiques

Le guide de bonnes pratiques devrait être constitué de deux volets :

- un référentiel des justifications à fournir et un référentiel d'évaluation de ces justifications ;
- un volet communication

Les modalités d'élaboration de ces deux outils relèveraient de deux processus différents :

- Les référentiels des justifications à fournir et d'évaluation de ces justifications devraient être élaborés sous la maîtrise d'œuvre de l'Afssa en concertation avec les administrations de contrôle et les acteurs de la chaîne alimentaire.

Dans l'attente de l'élaboration de ces référentiels, l'Afssa pourrait d'ores et déjà mettre en ligne, sous une rubrique « allégations », les documents de référence qui servent de base à l'évaluation scientifique (travaux du Conseil de l'Europe, textes du Codex alimentarius, avis CEDAP, avis Afssa, liste bibliographique), dans la limite des dispositions prévues par les décrets organisant le fonctionnement de l'Afssa.

- Le volet communication serait à établir par les professionnels dans le cadre du respect de la législation relative à la publicité non trompeuse et à la présentation des denrées alimentaires. Pour l'élaboration de ce volet, une étape de concertation devra être prévue. Le CNA propose de la conduire en veillant à associer les autorités de contrôle, les instances d'évaluation ainsi que tous les autres acteurs de la chaîne alimentaire intéressés par ce sujet.

A cet égard, le CNA estime que la recommandation du BVP sur les allégations santé rendue publique le 12 novembre 2002 constitue une première étape. Il considère que la conception du volet communication pourrait être une déclinaison sectorielle de cette recommandation transversale aux allégations nutritionnelles, fonctionnelles et de santé.

2.2. Les principes fondamentaux à décliner dans le guide de bonnes pratiques de communication et dans les référentiels

Le guide de bonnes pratiques devrait contenir des éléments concrets permettant à chacun de trouver des réponses précises aux questions qu'il se pose et reprendre notamment les travaux

réalisés, tant au plan international que national, compatibles avec un haut niveau de protection des consommateurs (Codex alimentarius, Conseil de l'Europe, Afssa, Afssaps, etc.).

Les membres du CNA estiment toutefois que les règles qui seront étayées, déclinées et précisées dans ces outils doivent être d'emblée énoncées explicitement :

2.2.1. Les principes pour l'élaboration du volet « justification »

- Des preuves scientifiques doivent être réunies pour montrer que l'effet allégué est significatif dans des conditions normales d'utilisation du produit.
- Les caractéristiques nutritionnelles, la portion recommandée ou raisonnablement consommée, les conditions d'utilisation et le mode de consommation sont des éléments qui doivent être pertinents par rapport aux besoins nutritionnels de la cible visée.
- Il est nécessaire de démontrer qu'il existe, concernant la ou les substances fonctionnelles visées par l'allégation, soit un problème nutritionnel avéré, soit un risque potentiel significatif qu'une consommation appropriée d'aliments courants peut écarter.
- Il est nécessaire de démontrer que la ou les substances fonctionnelles sur lesquelles porte l'allégation sont présentes en quantité suffisante et en qualité pertinente jusqu'à la date limite de conservation, dans des conditions de conservation normalement prévisibles.

2.2.2. Les principes pour l'élaboration du volet « communication »

- L'allégation ne doit pas perturber les repères nutritionnels communément admis en ce qui concerne les caractéristiques des grandes catégories d'aliments.
- L'allégation ne doit pas faire croire que le produit aurait des caractéristiques particulières alors que tous les produits de la même famille ont des caractéristiques similaires.
- L'allégation ne doit pas être de nature à susciter des craintes ou des attentes susceptibles de biaiser les comportements alimentaires. Ainsi, l'allégation ne doit ni donner à penser que l'état de santé du consommateur se trouverait affecté s'il n'utilisait pas le produit qui porte l'allégation, ni encourager la consommation excessive d'un produit qui pourrait perturber l'équilibre nutritionnel ou la santé.
- Le message ne doit pas donner à penser que le produit permet seul d'obtenir un résultat alors que ce résultat est le produit conjoint d'autres facteurs, notamment le choix d'une alimentation diversifiée ou le simple respect d'une bonne hygiène de vie.
- Sauf lorsqu'une alimentation spécifique est requise pour répondre aux besoins nutritionnels particuliers d'une catégorie de personnes, la nécessité d'une alimentation diversifiée et d'une bonne hygiène de vie devrait être rappelée en relation ou dans le même champ visuel que l'allégation et dans des conditions convenables de présentation ou de lisibilité.

Le Conseil estime que les bonnes pratiques de communication doivent concerner au tout premier chef les aliments de consommation courante mais également tout produit porteur d'allégation qui doit satisfaire par ailleurs les dispositions spécifiques existantes (produits diététiques, compléments alimentaires, etc.).

En outre, le Conseil recommande que l'utilisation d'allégations santé n'aille pas à l'encontre des messages délivrés dans le cadre des campagnes publiques relevant de la politique nutritionnelle définie au niveau national.

Le Conseil constate que plusieurs des règles énoncées pour la bonne information du consommateur sont convergentes avec la recommandation du BVP publiée le 12 novembre 2002 et contiennent divers éléments complémentaires pour aller vers un guide plus complet.

3. Examen de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil européens

Le Conseil s'est délibérément situé dans l'optique d'une critique constructive à même d'apporter aux autorités qui auront à conduire la négociation les éléments constitutifs d'une position qui pourrait être défendue par la France. Dans cette perspective, il propose un examen du premier projet de règlement du Parlement et du Conseil européens de juillet 2002 (1832/2002) concernant les allégations nutritionnelles, fonctionnelles et relatives à la santé à propos des denrées alimentaires qui a fait l'objet d'une large concertation pendant l'été 2002 et connaîtra nécessairement des aménagements tout au long du processus de validation interne au sein de l'institution européenne. Une nouvelle proposition de la Commission est envisagée pour 2003.

L'objectif de la Commission européenne à travers ce texte est d'assurer un haut niveau de protection des consommateurs, de faciliter la libre circulation des marchandises, d'accroître la sécurité juridique des opérateurs économiques et de favoriser une concurrence loyale dans le secteur alimentaire. Le projet actuel, plus ambitieux que celui envisagé initialement, couvre un champ d'application large incluant les allégations santé. Le CNA note toutefois que le projet de règlement, comme la révision qu'il a lui-même adoptée le 19 septembre 2002, traite seulement un aspect particulier de la communication nutritionnelle, celui des allégations faisant un lien entre alimentation et santé, et non l'ensemble des démarches de marketing qui s'appuient notamment sur des articles de presse.

Par ailleurs, puisque l'article 95 du traité CE constitue la base juridique de ce texte, l'objectif qui consiste à assurer un haut niveau de protection des consommateurs, notamment en matière de santé, devrait être rappelé.

En outre, et *a fortiori* dans un contexte de perspective d'élargissement de la Communauté européenne, la référence à la nécessité de mettre en place un dispositif de surveillance communautaire fait défaut.

Enfin, le CNA souhaiterait connaître les intentions de la Commission européenne en matière de politique de santé liée à la nutrition pour avoir une plus grande visibilité de l'articulation de ce texte avec les politiques nutritionnelles conduites par les Etats membres. Il observe que les notions de prévention et de promotion de la santé ne sont pas abordées.

Le projet de la Commission est articulé autour des thèmes suivants, que le CNA a étudiés successivement après avoir rappelé les principes qu'il avait adoptés dans sa révision adoptée le 19 septembre 2002 :

- Champ d'application,
- Principes généraux applicables à toutes les allégations,

- Définitions,
- Allégations interdites,
- Allégations nutritionnelles,
- Allégations fonctionnelles,
- Allégations santé,
- Justifications,
- Procédures,
- Protection de l'innovation.

3.1.Champ d'application

Le principe posé par le CNA est que les dispositions communautaires doivent s'appliquer à toutes les formes d'utilisation des allégations santé dans la publicité, quels que soient les supports et les denrées alimentaires de telle manière que soient logiquement concernés tous les aliments de consommation courante.

Comme il a été indiqué ci-dessus, le projet couvre un champ large, néanmoins pour des raisons de lisibilité, il conviendrait de préciser l'articulation avec d'autres textes¹, notamment ceux relatifs aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, aux compléments alimentaires et aux nouveaux aliments et nouveaux ingrédients alimentaires, etc.

Toute publicité sur ces produits, qu'elle soit à destination des consommateurs ou des professionnels de santé, entre dans le champ du règlement. Si le CNA approuve ce champ très large, il suggère que la formulation des messages soit appréciée en fonction des cibles éventuellement visées.

Le règlement devrait s'appliquer à tout produit et à toute allégation, que le message soit individuel ou collectif, et quel que soit l'émetteur (personne physique, association, entreprise privée, etc.). S'il va de soi que les pouvoirs publics peuvent, sinon doivent, s'inspirer des principes qui sous-tendent le projet de règlement pour les campagnes officielles, le Conseil rappelle que ce projet de texte est d'abord relatif aux échanges commerciaux dès lors qu'il vise la libre circulation des biens au sein du marché intérieur, la sécurité juridique pour les acteurs économiques, la concurrence loyale dans le domaine des aliments.

3.2.Principes généraux applicables à toutes les allégations

Le projet de règlement pose plusieurs principes applicables à toutes les allégations :

- « *Les allégations nutritionnelles, fonctionnelles et relatives à la santé ne doivent pas être trompeuses, susciter des doutes sur les denrées qui n'en portent pas, affirmer ou*

¹ Directive 89/398 relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière ; Directive 2002/46 relative aux compléments alimentaires ; Règlement 258/97 concernant les nouveaux aliments et nouveaux ingrédients alimentaires

impliquer qu'une alimentation équilibrée et variée ne peut fournir des nutriments en quantité appropriée ;

- *Les effets nutritionnels ou physiologiques doivent s'avérer bénéfiques ;*
- *La substance faisant l'objet de l'allégation doit être présente en quantité suffisante pour produire l'effet affirmé ;*
- *La quantité de produit raisonnablement susceptible d'être consommée doit apporter une quantité substantielle du nutriment objet de l'allégation pour produire l'effet affirmé ;*
- *Les effets bénéfiques avancés doivent être compris par le consommateur « moyen »² ;*
- *Les allégations doivent se référer à la denrée prête à être consommée selon les instructions du fabricant. »*

Le CNA estime que, si ces principes sont effectivement très importants, ils ne permettent pas de poser une doctrine claire et complète en matière d'évaluation des justifications, de dispositif d'encadrement et de sanctions. En particulier, la notion de référentiels des justifications et d'évaluation de ces justifications à fournir ne figure pas dans le projet ; les principes fondant une répartition des compétences entre les instances européennes et celles des Etats membres ne sont pas évoqués ; l'idée d'une proportionnalité entre le niveau d'exigences à respecter par l'utilisateur et la force ou le degré d'innovation de l'allégation n'est pas un principe énoncé en tant que tel.

En outre, le règlement ne prévoit pas de régime de sanctions, celui-ci restant de l'initiative des Etats membres. Conformément à la recommandation 7 de l'avis n°40 adopté par le CNA le 19 septembre 2002, un dispositif national devrait être prévu pour qu'il soit possible, notamment aux instances de contrôle mais aussi aux concurrents, aux associations de consommateurs et organisations professionnelles, d'agir en référé au tribunal civil de sorte que la cessation de la publicité et le retrait des produits correspondants soient immédiats.

Par ailleurs, le CNA estime que tout projet communautaire devrait au moins viser les dispositions relatives à la publicité non trompeuse, à l'étiquetage et à la présentation des aliments. Cette attente est partiellement satisfaite ; cependant l'obligation de délivrer une information loyale et complète aux consommateurs, instituée par les directives CE 2000/13 relative à l'étiquetage et 90/46/CEE relative à l'étiquetage nutritionnel devrait aussi être visée.

Le projet instaure une obligation d'étiquetage nutritionnel complet en cas d'allégation ainsi qu'une mention rappelant la nécessité d'un « régime équilibré ». Le Conseil préconise que soit également ajouté le mot « *et varié* » et qu'en langue française, le terme « régime » soit remplacé par « *alimentation* ».

Le CNA estime que pour assurer une protection convenable des consommateurs, le processus aboutissant à ce qu'il puisse être fait usage d'allégations devrait prendre en compte tout ou partie des éléments suivants, étant entendu que le niveau de contrainte doit être proportionné à la force et au degré d'innovation de l'allégation : vérification de la présence de justificatifs de l'effet allégué ; vérification de la pertinence des justifications ; établissement d'une liste positive d'allégations ou de propriétés alléguées en admettant le principe que ces allégations

² La terminologie « *consommateur moyen* » et « *moyennement avisé* » relève des arrêts de la Cour de justice de la Communauté européenne.

ou propriétés sont utilisables sans nouvelle justification scientifique dans la mesure où elles ne sont ni interprétées, ni reformulées ; validation scientifique *a priori* de l'allégation ou des propriétés alléguées innovantes ne figurant pas déjà sur le registre communautaire ; nécessité de démontrer l'existence dans la population, soit d'un problème nutritionnel avéré, soit d'un risque potentiel qu'une consommation appropriée d'aliments courants peut écarter ; choix judicieux des aliments porteurs d'allégations.

Dans la mesure où le choix d'un aliment s'inscrit dans un régime alimentaire global, il peut être discutable de conférer à l'évaluateur des prérogatives en matière de choix des aliments porteurs d'allégations. Le projet communautaire devrait tout d'abord poser le principe que, si des désordres alimentaires préoccupants en matière de santé publique, constatés au terme d'un laps de temps prédéterminé, peuvent être rattachés à l'utilisation inopportune de certains aliments comme vecteurs d'allégations, le choix de l'aliment vecteur devrait alors être porté dans le champ de l'évaluation. Le projet de règlement devrait en conséquence prévoir les instruments d'observation adéquats.

D'ores et déjà, et sous forme de recommandation, il pourrait être demandé aux utilisateurs de s'attacher à un choix judicieux des aliments porteurs d'allégations.

3.3.Définitions

Le principe retenu par le CNA est que le consommateur puisse disposer d'informations fiables et compréhensibles.

Le projet de règlement, qui ne reprend pas totalement les définitions élaborées dans d'autres enceintes, en particulier au sein du Codex Alimentarius, propose une classification qui n'est ni la plus simple, ni la plus claire. A cet égard, le CNA estime souhaitable de lever les ambiguïtés que comporte le projet par comparaison aux définitions adoptées au sein du Codex, notamment celles portant sur la frontière médicament/aliment. Il propose aussi d'explicitier les notions d'« amélioration de fonction » et de « diminution de facteur de risque de maladie » ainsi que la différence entre une allégation fonctionnelle et une allégation d'amélioration de fonction.

3.4.Allégations interdites

Le CNA a rappelé l'importance d'interdire les allégations thérapeutiques directes pour assurer une distinction claire entre le médicament et l'aliment, et pour ne pas inciter à médicaliser l'alimentation.

Si le projet de règlement envisage bien l'interdiction de toutes les allégations relatives à la santé autres que les allégations relatives à l'amélioration d'une fonction et les allégations de réduction d'un facteur de risque de maladie, il envisage également d'interdire les allégations faisant référence à des effets bénéfiques généraux, non-spécifiques d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire ainsi que les allégations nutritionnelles, fonctionnelles ou relatives à la santé faisant référence aux fonctions psychologiques et comportementales.

L'interdiction de principe des allégations générales n'est vraisemblablement pas adaptée à la situation existante dans la mesure où elle conduira à écarter un « langage populaire » généralement bien compris et déplacera les allégations dans un registre plus « médicalisé ». Un principe alternatif visant à ne pas admettre des « avantages santé » trop généraux qui ne

pourraient pas être scientifiquement attribués aux produits qui les portent serait, sans doute, meilleur.

L'interdiction également totale des allégations relatives à des effets psychologiques ou comportementaux est potentiellement une source de conflits pour les services de contrôle et les industriels dans la mesure où un assez grand nombre de produits traditionnels revendiquent des effets psychologiques ou comportementaux, notamment en ce qui concerne le sommeil, le stress, etc. Une interdiction totale est donc vraisemblablement peu réaliste et le cas échéant problématique si l'objectif de ne pas trop « médicaliser » la population est recherché.

Partant du principe qu'un effet psychologique imputable à une substance passe par un effet physiologique, une procédure préalable reposant sur une évaluation scientifique doit permettre de ne pas écarter cette famille d'allégations par principe. Il est proposé de considérer les allégations psychologiques comme des allégations santé.

3.5.Allégations nutritionnelles

Les principes retenus par le CNA pour pouvoir bénéficier d'une allégation nutritionnelle sont de pouvoir justifier de l'effet nutritionnel ou physiologique bénéfique du nutriment considéré, d'une quantité et d'une qualité suffisante du nutriment considéré pour produire l'effet allégué, d'apports suffisants par la consommation d'une quantité raisonnable³ de l'aliment vecteur, de la bonne information et compréhension de la population cible.

Le projet communautaire prévoit en annexe du règlement une liste des allégations nutritionnelles autorisées et des conditions spécifiques pour leur utilisation, et sa révision périodique en fonction de l'avancée des connaissances. Sur le principe, le CNA approuve cette proposition en particulier l'évolutivité d'une telle liste.

Il considère toutefois que les allégations nutritionnelles quantitatives et/ou comparatives ne devraient logiquement porter que sur des nutriments pour lesquels ont été établis des apports de référence (AJR) pour ne pas encourager une transformation des consommations alimentaires sans pouvoir en évaluer les effets sur la santé. A défaut d'apports de référence, seules les allégations descriptives paraissent adaptées (contient du, source de, etc.).

3.6.Allégations fonctionnelles

Le CNA distingue parmi les allégations fonctionnelles, celles déjà admises et les allégations innovantes.

Le projet européen, qui ne prévoit pas cette distinction, renvoie la régulation de toutes les allégations fonctionnelles à la compétence des Etats, la Communauté européenne n'intervenant qu'à titre d'arbitrage en cas de contestation. Le projet distingue toutefois opportunément parmi les allégations fonctionnelles, celles qui décrivent le rôle physiologique de l'élément nutritif considéré sur les fonctions normales de l'organisme de celles qui revendiquent une amélioration d'une fonction physiologique. Le Conseil estime important que, comme le propose le projet de règlement, cette dernière catégorie soit intégrée à la catégorie des allégations santé.

³ S'entend comme une consommation proche des moyennes observées

Le CNA propose que, pour des raisons de sécurité juridique des opérateurs, d'harmonisation des pratiques entre les Etats et d'efficacité, un système dual soit retenu :

- Pour les propriétés fonctionnelles déjà admises sur leur territoire national, une procédure simplifiée devrait permettre aux Etats membres de les faire inscrire sur le registre communautaire avant l'entrée en vigueur du règlement CE. Toute utilisation d'une allégation relative à ces propriétés pourrait se faire directement.

Dans l'attente de l'adoption du règlement communautaire, le CNA propose que soit dressé un inventaire national des propriétés fonctionnelles des aliments ou de leurs constituants admises scientifiquement.

- Pour les propriétés fonctionnelles innovantes, le pétitionnaire devrait soumettre un dossier de justification des effets allégués à l'autorité scientifique compétente et notifier avant la première communication l'usage et le libellé de son allégation à l'autorité administrative nationale compétente en matière de contrôle. Cette notification serait accompagnée des éléments justificatifs de la validation préalable des propriétés alléguées par l'instance scientifique reconnue. L'absence de notification préalable serait sanctionnable et assortie d'une possibilité de demander en justice la cessation immédiate de la publicité. En outre, une procédure devrait être conçue pour qu'une propriété fonctionnelle innovante validée par l'autorité scientifique puisse, après un laps de temps prédéterminé pour assurer la protection de l'innovation, être inscrite sur le registre communautaire en précisant bien s'il s'agit d'une allégation générique ou d'une allégation spécifique.

3.7. Allégations santé

Le CNA a retenu comme principes, dans son avis n°40, le choix judicieux des aliments porteurs d'allégations, la nécessité de démontrer l'existence dans la population, soit d'un problème nutritionnel avéré, soit d'un risque potentiel à prendre en considération et la protection du consommateur à travers la compréhension de l'allégation et de son contexte.

Pour les allégations santé, le projet de règlement introduit une autorisation *a priori* systématique, délivrée par la Commission européenne sur la base, notamment, de l'avis rendu par l'Autorité alimentaire européenne directement sollicitée par le pétitionnaire. L'avis rendu par l'AESA porte à la fois sur la justification scientifique de l'effet allégué et sur la formulation de l'allégation.

Le Conseil relève que la sollicitation directe de l'AESA par le pétitionnaire, qui apparaît comme la première étape du processus proposé, peut, lorsqu'il existe des Agences nationales d'évaluation des risques nutritionnels, poser problème dans la mesure où ces dernières ont nécessairement une connaissance plus approfondie des particularités de la population ciblée.

Le CNA est d'ailleurs favorable à ce qu'une doctrine claire de répartition des compétences sur ce sujet précis des allégations santé entre Agences nationales et AESA soit établie, par exemple à la faveur de l'examen du projet de règlement. Cette demande se justifie par le constat que si les Agences nationales et l'Autorité européenne ont jusqu'alors été présentées comme des instances chargées de l'évaluation des risques, il s'agit en l'espèce d'évaluer également des bénéfices.

Le CNA propose que, par parallélisme avec le cas des allégations fonctionnelles, un système dual soit retenu :

- Pour les propriétés santé déjà admises sur leur territoire, une procédure simplifiée devrait permettre aux Etats membres de les faire inscrire sur le registre communautaire avant l'entrée en vigueur du règlement CE, après validation par l'AESA, ainsi que l'ensemble des allégations préalablement utilisées pour rendre compte de ces propriétés. L'utilisation d'une allégation inscrite sur ce registre devrait s'accompagner d'une notification à l'autorité administrative nationale compétente en matière de contrôle.

Dans l'attente de l'adoption du règlement communautaire, le CNA propose que soit dressé un inventaire national des propriétés santé admises scientifiquement et des allégations correspondantes.

En outre, une procédure devrait être prévue pour permettre l'évolution de la liste de formulations possibles, sur proposition des Etats membres, dès lors qu'ils estiment que d'autres libellés peuvent, dans leur langue, rendre compte de la propriété considérée avec le même niveau de compréhension des consommateurs que ceux figurant déjà sur la liste.

- Pour les propriétés santé innovantes et les allégations correspondantes, le Conseil est favorable à une autorisation préalable de la Commission européenne après avis des autorités scientifiques compétentes sur la justification scientifique de l'allégation et sur la pertinence du (ou des) libellé(s) proposé(s). Cependant, il propose que la demande du pétitionnaire ne soit pas adressée directement à l'AESA, comme le prévoit le projet de texte communautaire, mais à la Commission européenne qui sollicitera elle-même les autorités scientifiques compétentes, l'AESA et éventuellement les autorités scientifiques nationales. En outre, le Conseil propose que la décision de la Commission européenne soit non seulement publiée au JOCE et communiquée au pétitionnaire, mais aussi notifiée aux autorités nationales en charge du contrôle.

L'utilisation d'allégations santé innovantes en l'absence d'autorisation préalable serait sanctionnable et assortie d'une possibilité de demander en justice la cessation immédiate de la publicité.

En outre, une procédure devrait être conçue pour qu'une propriété santé innovante et l'ensemble des allégations correspondantes autorisées par la Commission européenne puisse, après un laps de temps prédéterminé pour assurer la protection de l'innovation, être inscrite sur le registre communautaire en précisant si elle est générique ou spécifique.

3.8. Justifications

Le CNA considère que la qualité d'un système repose sur les référentiels établis, sachant que le degré d'exigences devrait être proportionnel à la force et au degré de novation de l'allégation. Ces exigences doivent être établies à partir des travaux réalisés tant au plan international que national compatibles avec un haut niveau de protection des consommateurs (Codex Alimentarius, Conseil de l'Europe, Afssa, code de bonnes pratiques de la CIAA, etc.).

Le Conseil constate que le projet de texte ne mentionne pas ces référentiels pourtant indispensables aux fondements scientifiques du système à mettre en place. Deux référentiels sont donc à prévoir : un référentiel de justification et un référentiel d'évaluation.

3.9.Procédures

Dans le projet communautaire, l'articulation des compétences entre la Commission européenne, l'AESA et les autorités nationales est encore imprécise. Sur un plan général, le projet est encore éloigné des citoyens européens dans la mesure où rien n'est prévu en matière de transparence des référentiels ou de droit des usagers dans la procédure à double tête Commission/AESA.

La position du document en matière de publicité peut donner lieu à des interprétations disparates et mériterait d'être précisée sachant qu'une pure compétence communautaire n'est guère concevable en raison des traditions nationales en matière d'alimentation. Le contrôle de la publicité non trompeuse étant confié aux autorités nationales, le système envisagé doit être en pleine cohérence avec l'existant.

Le CNA estime que la proportionnalité entre d'une part les exigences et d'autre part la force et le degré d'innovation des allégations pourrait être améliorée : le système devrait prévoir des exigences graduelles entre les allégations nutritionnelles pour lesquelles un contrôle *a posteriori* semble convenir et les allégations santé innovantes pour lesquelles une autorisation préalable délivrée par la Commission européenne sur la base de l'avis des autorités scientifiques compétentes et assortie d'une notification à l'autorité en charge du contrôle devrait être la règle.

Les procédures d'autorisation des allégations par l'inscription sur une liste positive ou par la délivrance d'une autorisation spécifique doivent être accessibles à l'ensemble des acteurs économiques, incluant les consommateurs, et transparentes quant aux référentiels de justification et d'évaluation.

Pour les opérateurs, les exigences du projet de règlement s'avèrent très lourdes et de nature à perturber les règles de la concurrence dans la mesure où il est prévu l'obligation de traduction dans toutes les langues de l'Union européenne et la vérification de la bonne compréhension des messages dans chaque pays. Le Conseil estime qu'il serait plus logique, et moins contraignant, de s'en tenir aux seuls pays de commercialisation envisagés.

3.10. Protection de l'innovation

Le CNA constate que ce sujet n'est abordé ni dans l'exposé des motifs, ni dans le texte lui-même. Afin d'encourager la recherche et l'innovation, il considère que le règlement devrait prévoir soit un laps de temps prédéterminé avant inscription d'une allégation innovante sur le registre communautaire, soit la possibilité d'autoriser l'emploi d'allégations par le biais de décisions individuelles au lieu de décisions réglementaires. Cela permettrait aux pétitionnaires de bénéficier de l'exclusivité de toute allégation innovante. Cette procédure pourrait être mise en œuvre dans les cas où l'innovation a besoin d'être protégée.

* * *

Ce texte constitue la limite extrême des efforts que les membres du CNA sont prêts à consentir pour parvenir à une position consensuelle sur laquelle les autorités publiques pourront se fonder pour arrêter une position française sur le sujet des allégations nutritionnelles, fonctionnelles et de santé.

* * *

Avis adopté, par vote électronique, à l'unanimité des suffrages exprimés moins trois abstentions (CFCA, UFCS, Confédération paysanne) et un vote opposé (Alliance 7).

4. Constitution du groupe de travail

Rédacteurs : M. NAIRAUD (DGAI) ; Melle SUBERVILLE (DGAI)

Collège consommateur : Mme GUILLON (UFCS) ; M. ANDRAULT (CLCV) ; M. BENOIST DU SABLON (ORGEKO) ; M. ORPHELIN (Léo Lagrange) ; M. SENTENAC (AFOC)

Collège transformation : Mme COSTES (ANIA) ; Mme GAILING (ANIA) ; Mme GERARD (CFCA) ; M. ALLAIN (Alliance 7) ; M. KOZLOVSKY (CFCA)

Collège restauration : M. GERMAIN (CCC)

Collège distribution : M. ROGGE (FCD)

Collège scientifique : M. MARTIN (Afssa) ; M. VOLATIER (Afssa)

Représentants des administrations : Mme CLEMENTE (DGS) ; Mme RIOUX (DGCCRF) ; M. MEREL (DGAI)

Invités : M. SOROSTE ; Mme CAMPION (Digitip)