

N° 309

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 janvier 2014

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée au nom de la commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux **nouveaux aliments** (COM [2013] 894 final),*

Par M. Richard YUNG,
Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 18 décembre 2013, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement relatif aux nouveaux aliments. Cette proposition modifie le circuit d'examen sanitaire préalable à la mise sur un marché des nouveaux aliments (COM (2013) 894)

Le 9 janvier 2014, les membres du groupe de travail « subsidiarité » de la commission des affaires européennes ont examiné différents textes pour lesquels le Sénat est appelé à exercer un contrôle de subsidiarité au titre de l'article 88-6 de la Constitution. Le groupe a souhaité une analyse plus approfondie du texte précité. Missionné par le groupe de travail, votre rapporteur ne peut que confirmer les premiers doutes émis il y a quelques semaines et, en conséquence, est conduit à vous proposer une proposition d'avis motivé.

A. La situation actuelle

Les nouveaux aliments – *novel foods* – sont ceux qui n'ont pas « *d'historique de consommation* » dans l'Union européenne avant 1997. Chaque année, plusieurs nouveaux aliments ou ingrédients alimentaires sont ainsi proposés à la consommation ou sont introduits dans les produits de consommation en Europe : l'huile d'argan, la pulpe de fruit de baobab, l'huile de krill, une protéine de poisson, des vitamines dites synthétiques, etc.

Tout aliment ou ingrédient alimentaire qui correspond à cette définition des nouveaux aliments doit faire l'objet d'une autorisation de mise sur le marché. Le régime est fixé aujourd'hui par le règlement n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement n° 1852/2001 de la Commission. Ce régime repose aujourd'hui sur une analyse par les autorités nationales chargées du

contrôle sanitaire du pays dans lequel la mise sur le marché est demandée. En France, le service responsable est la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF).

Dans le système actuel, le circuit suit plusieurs étapes. Dans un premier temps, le service, sollicité par un industriel, demande une évaluation sanitaire à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). L'ANSES procède à l'évaluation et formule, le cas échéant, des observations voire des réserves. Dans un deuxième temps, la DGCCRF transmet les observations de l'ANSES à la Commission européenne. Cette dernière transmet cet avis aux agences nationales des autres États membres. Si, dans un délai de 60 jours, ces dernières n'ont pas formulé d'observations, la mise sur le marché est autorisée. Lorsqu'il y a des observations de la part d'une autorité nationale, *a fortiori* en cas de divergence entre autorités nationales, la Commission européenne peut saisir l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) qui, à son tour, procède à une évaluation et formule des observations (des « *scientific opinions* »).

L'examen est plus ou moins poussé selon qu'il s'agit « d'aliment équivalent à un aliment existant » ou d'aliment réellement nouveau. L'évaluation porte seulement sur la sécurité du produit. Si toute éventuelle toxicité – allergies- est évidemment condamnée, les questions plus difficiles portent sur les incompatibilités avec d'autres produits, sur le rapport entre la sécurité de l'aliment proposé et certaines populations fragiles (enfants en bas âge, personnes âgées ou malades). L'efficacité est un autre sujet difficile. Le manque de documentation scientifique en support de la demande d'introduction du nouvel aliment est également un motif d'observations.

Sur ces différents fondements, les agences d'évaluation peuvent être amenées à demander des restrictions d'utilisation ou des limites de dose. Les agences nationales ont un niveau d'exigence variable. L'ANSES est réputée pour être parmi les plus rigoureuses.

Chaque année, entre deux et dix aliments de ce type sont introduits en Europe en suivant les procédures décrites ci-dessus. Certains nouveaux aliments ont par ailleurs un régime spécifique, comme c'est le cas des organismes génétiquement modifiés et des aliments issus d'animaux clonés.

B. La réforme proposée

La proposition de la Commission consiste à réformer ce système d'évaluation, en confiant l'évaluation à la seule EFSA.

1) Sur un plan industriel, cette proposition apporte incontestablement un allègement des procédures et une simplification des circuits.

Les industriels demandeurs, à l'origine des innovations alimentaires, se sont souvent plaints des délais et des lourdeurs de la procédure actuelle. Sans observations particulières de la part des agences sanitaires, l'introduction de nouveaux aliments est assez rapide ; en revanche, en cas d'objection d'une autorité nationale et d'appel à l'évaluation de l'EFSA, les procédures peuvent durer plusieurs années. On peut citer, par exemple, une demande de reconnaissance d'une vitamine synthétique formulée par une société néerlandaise en juin 2004. L'évaluation par l'autorité compétente aux Pays-Bas a été remise en juin 2005. L'autorité ne faisait pas d'objection de santé publique mais déplorait l'insuffisance de documentation scientifique à l'appui de la demande de mise sur le marché. La Commission a saisi les autorités nationales des autres États membres en septembre 2005. Après des observations formulées par quelques-unes, la Commission a saisi l'EFSA en mars 2007. L'EFSA a adopté une « *scientific opinion* » en avril 2008, proposant des limites de dose. En janvier 2012, la société requérante a modifié son produit pour intégrer ces limitations d'usage. L'EFSA a alors adopté une déclaration de sécurité concluant qu'il n'y avait pas d'opposition sanitaire à l'usage du produit concerné. La Commission européenne a officialisé cette mise sur le marché par une décision du 29 juin 2013. Dix ans séparent la requête initiale de l'autorisation finale. Incontestablement, le rythme institutionnel de l'évaluation n'est pas celui de l'innovation.

Sur un plan général, même si la compétence individuelle des chercheurs chargés des évaluations scientifiques n'est pas mise en cause, l'organisation des contrôles sanitaires dans les États membres a souvent fait l'objet d'appréciations sévères. On se souvient que, en 2007, notre collègue Nicole Bricq avait formulé des critiques sérieuses sur le fonctionnement des agences en matière de sécurité sanitaire évoquant « *un foisonnement d'acteurs hétérogènes et (...) des chevauchements de compétences* » (Sénat, n° 335 (2006-2007)). En 2011, un rapport d'information de l'Assemblée nationale n'était guère moins sévère évoquant lui

aussi, les chevauchements et « *la culture pernicieuse de l'entre-soi* » (rapport d'information de M. Yves Bur sur les agences sanitaires, AN n°3627, treizième législature). Sans doute, des améliorations ont-elles été apportées avec, en particulier, la création, en 2010, de l'ANSES résultant de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset). Par ailleurs, tous les observateurs se félicitent de l'efficacité des « plateformes sanitaires », créées en 2011, qui permettent de coordonner l'ensemble des acteurs impliqués en cas d'apparition de crise sanitaire. Il ne faut pas nier ces améliorations, même si ces agences continuent, parfois, à susciter des observations peu amènes.

Enfin, l'Union européenne a déjà confié l'évaluation des allégations nutritionnelles à la seule EFSA, en lieu et place des évaluations nationales. Il est vrai que ce sujet ne pose pas des problèmes aussi importants que l'introduction d'aliments nouveaux.

2) *Néanmoins, en l'espèce, cette proposition de la Commission suscite des appréhensions.*

En premier lieu, la proposition est très peu et très mal motivée. La Commission n'évoque aucun de ces arguments rappelés ci-dessus. Elle se contente d'évoquer « *des niveaux de sécurité différents (...) qui peuvent induire en erreur les consommateurs* » et de rappeler, dans une tautologie classique, qu'« *une action menée au niveau de l'Union européenne constitue le meilleur moyen d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur* ». À aucun moment, la Commission ne mentionne ou ne se plaint d'éventuels dysfonctionnements qui justifieraient de réduire les compétences des États membres en la matière.

En second lieu, la mise sur le marché des médicaments suit une procédure d'évaluation nationale, comparable au régime actuel d'évaluation des nouveaux aliments et ce système donne satisfaction. Or, l'introduction de nouveaux aliments, avec les incertitudes qu'elle peut compter, est finalement assez comparable à l'autorisation de nouveaux médicaments.

En troisième lieu, s'agissant d'un domaine lié à la santé publique, l'existence d'un double contrôle ne paraît pas superflue. Dans le passé, il y eut des divergences d'appréciations entre l'EFSA et les agences nationales, en particulier l'agence française.

Ce fut le cas lors de l'examen des risques liés à l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine), et de l'opportunité d'un embargo sur les viandes... Sans contester la qualité et les compétences des experts de l'agence européenne, - issus des agences nationales !-, il est légitime de marquer sa préférence pour un contrôle à double détente, garant d'une sécurité maximum, comme c'est le cas aujourd'hui.

Pour quitter le champ juridique, plusieurs affaires récentes ont révélé les inquiétudes et en parallèle, les attentes des citoyens européens en matière de la sécurité alimentaire. L'Union européenne ne doit pas envoyer de signal contraire à cette attente légitime.

Ainsi, la proposition apparaît contraire au principe de subsidiarité pour deux motifs :

– remplacer un système décentralisé par un système centralisé doit être justifié : la Commission doit prouver la nécessité de cette centralisation. Or, elle n'avance pratiquement pas d'arguments ;

– la proposition n'apporte pas de réelle plus-value par rapport au système en vigueur : elle entraîne certes une simplification, mais au prix d'une certaine diminution des garanties. Or, du point de vue de la subsidiarité, il faut que la proposition apporte une plus-value indiscutable.

*

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes, au cours de sa réunion du 22 janvier 2014, a conclu au dépôt de la proposition de résolution portant avis motivé qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

- ① La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux nouveaux aliments (COM (2013) 894 final) modifie le système d'évaluation de l'introduction des nouveaux aliments dans l'Union européenne
- ② Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ③ Le Sénat:
- ④ – constate l'insuffisance de la motivation de la proposition de règlement. La Commission se limite à affirmer qu'« *une action menée au niveau de l'Union européenne constitue le meilleur moyen d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur* » sans démontrer une insuffisance ou d'éventuels dysfonctionnements du système actuel ;
- ⑤ – considère que, s'agissant d'un domaine aussi sensible que la sécurité alimentaire, le système actuel de contrôle reposant sur une évaluation nationale des États membres et, le cas échéant, sur une évaluation européenne, paraît le plus adapté pour garantir une sécurité alimentaire maximum et pour assurer la confiance des consommateurs ;
- ⑥ – estime en conséquence, que la proposition de règlement n'est pas conforme au protocole n° 2 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.