



N° 1561

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 janvier 2019.

PROPOSITION DE LOI

visant à protéger la population des dangers de la malbouffe,

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Loïc PRUD'HOMME, Bastien LACHAUD, Jean-Luc MÉLENCHON, Clémentine AUTAIN, Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Caroline FIAT, Michel LARIVE, Danièle OBONO, Mathilde PANOT, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, François RUFFIN, Bénédicte TAURINE,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les modes de vie des Françaises et des Français ont beaucoup évolué ces dernières décennies. Depuis 1960, l'alimentation est passée du premier poste de dépense des ménages (35 %), au second poste, derrière le logement, pour ne représenter que 20 % en 2014 ⁽¹⁾. Cela est, en partie, dû à la place de plus en plus importante qu'a prise l'alimentation industrielle. La part dans le budget des ménages des plats préparés (pour l'entrée et le plat principal) a quasiment doublé entre 1960 et 2006, pour constituer 41 % de ce poste de dépense ⁽²⁾. Ces plats préparés sont pratiques et permettent d'économiser du temps : entre 1986 et 2010, le temps de préparation des repas a été diminué de 25 % ⁽³⁾.

Pourtant, consommer une alimentation industrielle de basse qualité n'est pas neutre pour la santé. Dans le cadre de la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle présidée par le député Loïc Prud'homme, il a été clairement exposé que ces préparations étaient bien souvent trop salées, trop sucrées, trop grasses. Elles contiennent également de nombreux additifs chimiques du fait de leur caractère ultra-transformé et/ou des résidus de pesticides par le cycle de production des produits agricoles bruts. Or ces caractéristiques sont néfastes pour la santé et participent au développement des maladies chroniques telles que le diabète, les maladies cardiovasculaires, le surpoids et l'obésité, ou certains cancers. Durant son audition, le professeur Serge Hercberg indique que lorsque l'on consomme des aliments avec une mauvaise qualité nutritionnelle : « l'augmentation du risque de développer un cancer est supérieure de 34 %, de développer un cancer du sein de 52 % ; elle est de plus de 61 % pour les maladies cardiovasculaires, de plus de 40 % pour le syndrome métabolique et de plus de 60 % pour le risque d'obésité chez l'homme ».

Ces maladies chroniques sont en forte augmentation et constituent un vrai problème de santé publique auquel il convient de remédier. En 2012,

(1) Michèle Crouzet et Loïc Prud'homme, 2018, Rapport d'information n° 1266, « Une alimentation saine pour tous : répondre à un enjeu de santé publique », documents d'informations, Assemblée nationale.

(2) Danielle Besson, « Le repas depuis 45 ans : moins de produits frais, plus de plats préparés », division Synthèses des biens et services, Insee.

(3) Thibaut de Saint Pol, « Le temps de l'alimentation en France », 2012, Laboratoire de sociologie quantitative, Crest, Layla Ricoch, division Conditions de vie des ménages, Insee.

15 à 20 millions de nos concitoyen-ne-s étaient touché-e-s par une maladie chronique ⁽⁴⁾.

À cela il faut ajouter les 32 % ⁽⁵⁾ des adultes qui sont en surpoids. Le surpoids n'est pas une maladie chronique mais constitue un facteur de risque dans le développement de cancer, le diabète et les maladies cardio-vasculaires ⁽⁶⁾.

Ces maladies ont un impact significatif sur la qualité et l'espérance de vie des personnes atteintes. Les personnes en surpoids et obèses subissent de réelles discriminations ⁽⁷⁾⁽⁸⁾. Il en est de même pour les personnes touchées par le cancer ⁽⁹⁾ ou par le diabète ⁽¹⁰⁾.

En outre, en 2015, en France, près de 40 % des décès ont été attribués directement ou indirectement à une mauvaise alimentation (15 % pour les facteurs alimentaires directs et 26 % pour l'excès de poids, les excès de sucres et cholestérol sanguins et l'hypertension) ⁽¹¹⁾.

Ces maladies chroniques représentent un coût substantiel pour les finances publiques : en 2016, leur coût représentait la moitié des dépenses de la branche maladie de la sécurité sociale, soit 94,5 milliards d'euros ⁽¹²⁾.

En parallèle de l'action publique qui prévoit des campagnes de prévention, le législateur doit proposer des solutions pour garantir une alimentation saine et de qualité.

En 2016, 79 % de nos concitoyens jugeaient probable le risque que les aliments nuisent à leur santé ⁽¹³⁾. Ce sentiment, est sans doute lié aux nombreux scandales alimentaires survenus ces dernières décennies :

-
- (4) https://www.has-sante.fr/portail/jcms/c_1247611/fr/promouvoir-les-parcours-de-soins-personnalisés-pour-les-malades-chroniques
 - (5) <https://www.santepubliquefrance.fr/Actualites/Etude-ESTEBAN-2014-2016-Chapitre-corpulence-stabilisation-du-surpoids-et-de-l-obesite-chez-l-enfant-et-l-adulte>
 - (6) <https://www.ameli.fr/gironde/assure/sante/themes/surpoids-adulte/definition-causes-risques>
 - (7) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-paris/documents/publication/wcms_452486.pdf
 - (8) <https://www.la-croix.com/Sciences/Sante/La-discrimination-ordinaire-personnes-obeses-2016-11-08-1200801530>
 - (9) <https://www.ouest-france.fr/les-malades-du-cancer-souffrent-de-discrimination-106377>
 - (10) <https://www.humanite.fr/tribunes/un-quart-des-diabetiques-victimes-de-discrimination-533853>
 - (11) Forouzanfar MH, Afshin A, Alexander LT et al. (2016) *Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990-2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study, 2015*, Lancet 388, 1659-1724.
 - (12) https://www.lesechos.fr/05/01/2018/lesechos.fr/0301103955262_1-essor-des-maladies-chroniques-s-accelere.htm
 - (13) <https://www.tns-sofres.com/publications/l'alimentation-en-france-2016>

contamination de consommateurs de bœuf par l'encéphalopathie spongiforme bovine en 1996, contamination d'œufs, de viandes et de fromages par de la dioxine dans différents pays européens en 1999, 2008 et 2010, risque de transmission de la grippe aviaire H5N1 à l'être humain entre 2003 et 2006, fraude massive à la viande de cheval estampillée comme viande bovine dans des plats préparés (notamment lasagnes, raviolis, boulettes, hachis) découverte en 2013, œufs contaminés au Fipronil et lait infantile infecté par la salmonelle en 2017, pour les plus connus. À cela s'ajoutent les nombreux rappels de produits industriels contaminés par *Listeria monocytogenes* chaque année.

Pourtant, entre 1950 et 2000, le nombre de décès liés à des intoxications alimentaires serait passé de 15 000 par an à 150 par an⁽¹⁴⁾. La qualité sanitaire évaluée par l'absence de germes ou virus est effectivement bien meilleure que par le passé. Toutefois, la présence de nombreux additifs dans nos produits alimentaires transformés n'est pas anodine. Ces additifs produiront certainement des effets à moyen et long termes que l'on peine pour le moment à évaluer.

Dans la réglementation actuelle, leur autorisation est donnée par l'EFSA (Agence européenne de sécurité des aliments) après étude des dossiers par une des agences nationales européenne. Or ces études sont pour partie basées sur des dossiers techniques produits par les industriels eux-mêmes.

De leur propre aveu, les agences chargées de produire les avis scientifiques concernant ces additifs ne sont pas en capacité d'évaluer la dangerosité des quelques 338 additifs autorisés ni les effets de leurs combinaisons. Certains de ces additifs sont très controversés⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾, et sont pourtant autorisés. Les études sur les combinaisons de ces additifs, également connues sous l'appellation « effets cocktails », sont très difficiles à mener et demanderaient un investissement qui n'est pas possible dans l'état actuel de la recherche. Pour exemple, si l'on voulait étudier les combinaisons de 5 additifs parmi les 338, alors il faudrait tester les effets sur la santé de plus de 35 milliards de combinaisons, ce qui est impossible. Et cela même alors que bien des produits industriels sont composés de plus de 5 additifs. Le principe de précaution semble donc devoir prévaloir.

(14) Claude Saunier, *Rapport sur les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments*, 2004, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologique.

(15) <https://www.quechoisir.org/actualite-additifs-alimentaires-mais-que-font-les-industriels-n59905/>

(16) Anne-Laure Denans, *Le nouveau guide des additifs, ceux qui sont sûrs, ceux qui ne le sont pas*, 2017, Edition Thierry Souccar.

Les additifs sont utilisés pour colorer, conserver, donner du goût ou rendre les textures des produits plus attrayantes. Certains ont prouvé leur innocuité et la liste des additifs autorisés pour les préparations correspondant au cahier des charges de l'agriculture biologique pourrait suffire pour satisfaire ces besoins, tout en appliquant le principe de précaution. Il faudrait retirer de cette liste le nitrite de sodium et le nitrate de potassium dont la toxicité est reconnue et dont la présence dans cette liste aurait dû être réévaluée par la commission européenne en 2010, sans que cela n'ait été fait.

Réglementer les additifs tel que proposé par l'**article premier** de cette proposition de loi pour n'autoriser que ceux figurant dans la liste des produits et substances utilisés dans la production de denrées alimentaires biologiques transformées permettra d'éviter que la population n'y soit trop exposée, y compris en mangeant des denrées alimentaires qui ne peuvent être qualifiées d'industrielles et qui sont largement consommées, comme les pains vendus en boulangerie.

Rappelons qu'en 2018 le HCSP recommandait d'« *interrompre la croissance de la consommation des produits ultra-transformés (selon la classification NOVA) et [de] réduire la consommation de ces produits de 20 % sur la période entre 2018 et 2021* »⁽¹⁷⁾.

L'**article 2** de la proposition vise à faire baisser les taux de sel, sucre et acide gras saturés dans les aliments transformés afin que nos concitoyens consomment ces nutriments selon les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

En effet, selon l'OMS, la réduction de la consommation de sel à 5 grammes journaliers permettrait de réduire le taux global d'accidents vasculaires cérébraux de 23 % et, de façon générale, celui des maladies cardiovasculaires de 17 %. La consommation de sel en France par adulte est évaluée à 9 grammes, dont un tiers proviendrait du pain.

Pour le sucre libre (sucres ajoutés, des jus de fruit et du miel), l'OMS préconise un apport qui ne doit pas être supérieur à 50 grammes par jour (idéalement 25 g) pour faire baisser les risques d'obésité dans la

(17) Haut Conseil de la santé publique, *Avis relatif aux objectifs de santé publique quantifiés pour la politique nutritionnelle de santé publique (PNNS) 2018-2022*, 9 février 2018.

population ⁽¹⁸⁾. L'ANSES pour sa part annonce que 20 à 30 % des Français ont des apports en sucres supérieurs à 100 grammes par jour ⁽¹⁹⁾.

Nous proposons également de limiter l'apport d'acides gras saturés à 2,2 g par jour et d'interdire les acides gras insaturé *trans* produits industriellement, toujours selon les recommandations de l'OMS ⁽²⁰⁾.

Une liste du taux de sel, sucre, et acide gras accepté par catégorie d'aliments sera proposée par la direction générale de l'alimentation d'ici 2021 et sera publiée par décret. Cette liste sera réévaluée tous les 5 ans au vu du changement des habitudes alimentaires observé par l'OQALI.

L'**article 3** est dédié à réduire l'impact de la publicité alimentaire auprès des jeunes.

La réglementation sur la publicité alimentaire pour les enfants est prônée par L'OMS. En effet, un rapport de 2012 montre une corrélation directe entre la publicité alimentaire et les préférences alimentaires des enfants qui y sont exposés.

Une étude comparative menée dans plusieurs pays (Australie, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, États-Unis) auprès d'enfants âgés de 6 à 11 ans ⁽²¹⁾ a également montré que l'exposition à la publicité alimentaire télévisée contribuait à la prévalence de l'obésité des enfants dans des proportions allant de 4 à 40 % selon les pays. Une autre étude de simulation a pointé qu'entre un septième et un tiers des enfants obèses américains n'auraient pas été obèses en l'absence de publicité télévisée pour des aliments non favorables à la santé ⁽²²⁾. Il est important de noter que les trois quarts des investissements publicitaires alimentaires (72 %) réalisés sur les écrans télévisés jeunesse, soit 29,7 millions d'euros, portent sur des produits gras, sucrés et/ou salés.

Il convient donc d'encadrer très fermement la publicité alimentaire à destination du jeune public.

(18) <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/sugar-guideline/fr/>

(19) Apport en sucre total, pas uniquement en sucre
libre : <https://www.anses.fr/fr/system/files/NUT2012SA0155Ra.pdf>

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

(21) Goris, Petersen et al., 2010.

(22) Veerman, Van Beeck et al., 2009.

Toujours dans le but d'améliorer la santé de nos enfants, l'**article 4** propose que des cours à la nutrition soient dispensés auprès des écolier-e-s et des élèves.

En effet, certains faits, relayés par les médias et bien connus du monde de l'éducation, ne manquent pas de surprendre un public non averti : de façon récurrente, les jeunes enfants dessinent des « poissons » sous forme de parallépipèdes rectangles, parce que dans leur expérience, le vocable poisson ne désigne pas autre chose que les morceaux rectangulaires de poisson pané décongelés qu'on leur sert régulièrement. Des enseignant-e-s en sortie scolaire ont pu témoigner avoir vu de jeunes élèves de l'école primaire ne pas être capable d'identifier un œuf car il avait encore sa coquille. Deux faits anecdotiques, quoi que malheureusement courants, qui sont à la fois symptomatiques et révélateurs du manque de culture culinaire et d'éducation à la nutrition dont souffrent une partie significative des enfants.

Si c'est à l'école que cette ignorance est révélée, c'est que l'école doit être, en complément des familles, un des lieux d'apprentissage de la nutrition et de la culture culinaire. L'école peut être le lieu d'apprentissage d'une culture culinaire commune, creuset des cultures familiales, s'enrichissant des apports spécifiques des différentes familles.

Savoir se nourrir correctement devrait être enseigné à l'école, parce que c'est un apprentissage fondamental. De nombreuses familles dispensent encore à leurs enfants une culture culinaire familiale, traditionnelle, française ou venue d'ailleurs. Cet apprentissage familial est inestimable, et fait partie souvent de la culture personnelle à laquelle les personnes sont le plus attachées : les goûts, les odeurs, les couleurs de son enfance. Pour autant cet apprentissage au sein des familles ne comprend pas la dimension nutritionnelle pourtant indispensable avec nos modes de vie qui intègrent de plus en plus d'aliments transformés ou ultra-transformés : équilibre nutritionnel, compréhension des étiquettes des aliments transformés et ultra-transformés, connaissance sur les méfaits et bienfaits des aliments sur la santé, proportion convenable pour chaque aliment, etc. Autant de notions que peu de personnes maîtrisent du fait de l'absence de cet apprentissage vital d'une part, et du poids de l'agro-industrie et de son marketing d'autre part.

Par ailleurs, les pratiques culinaires transmises à la maison sont très souvent un apprentissage à destination principale, voire exclusive, des jeunes filles, les marquant dans une répartition genrée des tâches

domestiques. Les jeunes garçons sont plus rarement éduqués à la cuisine confortant les stéréotypes de genre.

Pour toutes ces raisons, il revient à l'État d'assurer cet apprentissage de base pour tous les enfants afin de résorber les inégalités sociales alimentaires.

Cela est une question décisive de santé publique : il est beaucoup plus simple et plus utile d'apprendre à tou-te-s les très jeunes comment bien se nourrir, plutôt que de devoir ensuite soigner les différentes maladies liées à une mauvaise alimentation. C'est également un des lieux de lutte pour l'égalité des femmes et des hommes et de lutte contre la culture patriarcale, en apprenant à tous les enfants pareillement, filles et garçons, comment faire la cuisine, et y prendre plaisir.

C'est aussi l'occasion de sensibiliser les enfants au bien manger, au goût des bons produits, à connaître les différents légumes, fruits, sans se limiter aux produits déjà prêts en supermarché. Les enfants pourront apprendre à ne pas se limiter à la culture culinaire familiale, qu'il existe d'autres techniques plus écologiques pour cuire les aliments notamment. Cet enseignement sera aussi l'occasion d'être sensible à la question de la condition animale, aux conditions d'élevage et d'abattage, et à toutes les alternatives qui existent aux protéines carnées. La réduction des protéines carnées est une nécessité écologique. Il est impératif que les jeunes apprennent dès le plus jeune âge qu'il est tout à fait possible, diététique, sain, et bon de s'alimenter autrement.

Aussi, cette proposition de loi envisage la création d'une heure hebdomadaire, de la maternelle au collège, d'apprentissage à la nutrition et à l'alimentation préventive.

Cette heure pourra aussi s'appuyer sur les démonstrations concrètes dans les cantines scolaires, où une progression des plats peut être envisagée, au même titre que les autres enseignements font l'objet d'une progression annuelle. Ainsi, les plats du début d'année peuvent comporter surtout des aliments simples, supposés connus des enfants, et évoluer progressivement en apportant la diversité des saveurs, proposant de nouveaux plats avec de nouveaux ingrédients, supposés inconnus des élèves, afin de diversifier leur sensibilité au goût. Il est parfaitement envisageable, par exemple, de faire goûter aux élèves, des fromages d'affinage court et moyen, afin qu'ils puissent prendre conscience de la différence de goût.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le chapitre I^{er} du titre unique du livre II *bis* de la troisième partie du code de la santé publique est complété par un article L. 3231-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 3231-2.* – Les seuls additifs autorisés dans la production de toutes les denrées alimentaires transformées sont ceux qui sont autorisés à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 889/2008 de la commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, à l'exception du nitrite de sodium (E250) et du nitrate de potassium (E252) qui sont également interdits. Ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2020. »

Article 2

- ① Le chapitre I^{er} du titre unique du livre II *bis* de la troisième partie du code de la santé publique est complété par un article L. 3231-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 3231-3.* – Les aliments transformés doivent conformer leur taux de sel, sucre et acide gras saturé aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé. Une liste, publiée par décret, du taux de sel, de sucre, et d'acide gras accepté par catégorie d'aliments est proposée par la direction générale de l'alimentation d'ici 2021. Cette liste est réévaluée tous les cinq ans au vu du changement des habitudes alimentaires de la population. »

Article 3

- ① Le chapitre III du titre III du livre premier de la deuxième partie du code de la santé publique est complété par un article L. 2133-2 ainsi rédigé :

- ② « *Art. L. 2133-2.* – Les messages publicitaires et activités promotionnelles, directs ou indirects, en faveur de produits alimentaires et boissons qui, par leur caractère, leur présentation ou leur objet, apparaissent comme principalement destinés aux enfants et adolescents, sont interdits sur tout support de communication radiophonique, audiovisuel, et sur tout support de communication électronique, ainsi que sur tous les supports et produits complémentaires qui leur sont directement associés, de façon totale.

- ③ « Les modalités d’application du présent article sont déterminées par décret. »

Article 4

- ① Le chapitre I^{er} du titre unique du livre II *bis* de la troisième partie du code de la santé publique est complété par un article L. 3231-4 ainsi rédigé :

- ② « *Art. L. 3231-4.* – Les écoliers et élèves de l’école primaire jusqu’à la fin du collège bénéficient d’une heure d’apprentissage à la nutrition et à l’alimentation par semaine. »

