



Bruxelles, le 15.6.2016
COM(2016) 402 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur les denrées alimentaires destinées aux sportifs

Sommaire

1. Introduction	3
2. Marché des aliments pour sportifs	4
2.1. Produits présents sur le marché, taille du marché, valeur et prix.....	4
2.2. Structure du marché, canaux de distribution.....	5
2.3. Commercialisation des aliments pour sportifs	6
3. Compréhension par les consommateurs et habitudes de consommation	6
4. Aperçu de la législation applicable aux aliments pour sportifs au 20 juillet 2016.....	8
4.1. Aliments pour sportifs classés en tant que «denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière»	8
4.2. Aliments pour sportifs classés en tant que denrées alimentaires de consommation courante et régies par les règles horizontales de la législation alimentaire.....	9
5. Changements introduits par le règlement AGS	10
6. Résumé des questions liées aux aliments pour sportifs après le 20 juillet 2016.....	10
6.1. Aspects liés à la sécurité des aliments.....	11
6.2. Aspects liés à l'information du consommateur	11
6.3. Aspects liés à la composition	12
6.4. Aspects liés à la notification requise par les autorités nationales compétentes	13
6.5. Autres aspects	14
7. Synthèse des positions des autorités nationales compétentes et des parties intéressées	15
8. Conclusions	16

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les denrées alimentaires destinées aux sportifs

1. INTRODUCTION

Le présent rapport vise à répondre à l'obligation imposée à la Commission par l'article 13 du règlement (UE) n° 609/2013 du Parlement européen concernant les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge, les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales et les substituts de la ration journalière totale pour contrôle du poids (ci-après le «règlement AGS»)¹. D'après cet article, la Commission doit, après consultation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la nécessité éventuelle de dispositions spécifiques concernant les denrées alimentaires destinées aux sportifs (ci-après «aliments pour sportifs»).

Le présent rapport a été demandé dans le contexte de l'abrogation, par le règlement AGS, du cadre relatif aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière², avec effet au 20 juillet 2016. Ce cadre a été établi par une directive du Conseil³ en 1989 et complété par la directive de refonte 2009/39/CE.

Actuellement, les aliments pour sportifs peuvent être classés soit 1) en tant que «denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière» en vertu de la directive 2009/39/CE, soit 2) en tant que denrées alimentaires de consommation courante et régies par les règles horizontales concernées de la législation alimentaire. Le règlement AGS n'inclut pas les aliments pour sportifs dans son champ d'application, puisqu'il se focalise sur les denrées alimentaires destinées à certaines catégories de population vulnérables.

Par conséquent, comme une classification des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière ne sera plus disponible pour les aliments pour sportifs, ce type de denrées alimentaires sera exclusivement régi par les règles horizontales de la législation alimentaire à partir du 20 juillet 2016.

Le présent rapport se penche sur les conséquences potentielles du changement de statut des aliments pour sportifs.

Il s'appuie sur une étude de marché réalisée par le consortium d'évaluation de la chaîne alimentaire (ci-après l'«étude du FCEC»)⁴ entre janvier et juin 2015. Cette étude comprend des informations plus détaillées sur les constatations exposées dans le présent rapport. Les autorités compétentes nationales et d'autres parties intéressées ont été consultées préalablement à la rédaction du présent rapport.

La Commission européenne a consulté l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), qui lui a fourni une assistance scientifique et technique sur les

¹ JO L 181 du 29.6.2013, p. 35.

² JO L 124 du 20.5.2009, p. 21.

³ Directive du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, JO L 186 du 30.6.1989, p. 27.

⁴ Study on food intended for Sportspeople – Final Report – consortium d'évaluation de la chaîne alimentaire (FCEC):
http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/special_groups_food/sportspeople/index_en.htm.

aliments pour sportifs⁵. L'EFSA a compilé les avis scientifiques disponibles dans le domaine de la nutrition et des allégations de santé ainsi que les valeurs nutritionnelles de référence pour les adultes présentant un intérêt pour les sportifs. Elle a informé la Commission que l'avis qu'elle a ensuite rendu ne différait pas des recommandations du rapport du comité scientifique de l'alimentation humaine (SCF), adopté en 2001, sur la composition et les spécifications des aliments adaptés à une dépense musculaire intense, notamment pour les sportifs⁶.

2. MARCHÉ DES ALIMENTS POUR SPORTIFS

La législation de l'Union ne définit pas la notion d'aliments pour sportifs. Aux fins du présent rapport, compte tenu notamment de l'analyse effectuée dans le cadre de l'étude du FCEC, les définitions suivantes ont été utilisées:

- **aliment pour sportifs:** tout produit destiné aux sportifs, quelle que soit la législation de l'Union en vertu de laquelle il est mis sur le marché;
- **sportifs:** personnes pratiquant un sport au moins une fois par semaine⁷;
- **utilisateurs amateurs:** personnes pratiquant un sport moins d'une fois par semaine ou n'en pratiquant aucun⁸.

2.1. Produits présents sur le marché, taille du marché, valeur et prix

Plusieurs parties intéressées et organismes scientifiques ont introduit au fil des ans différentes classifications d'aliments pour sportifs à leurs propres fins⁹. Compte tenu de ces classifications et du marché actuel, l'étude du FCEC^{10,11} a établi les trois catégories suivantes d'aliments pour sportifs: 1) les boissons pour sportifs; 2) les produits (à base de protéines) pour renforcer et développer la musculature et pour récupérer après l'effort; et 3) les produits énergétiques, les produits stimulant les performances et les compléments à prendre régulièrement par les sportifs.

En 2014, le marché des aliments et boissons pour sportifs représentait 3,07 milliards d'EUR (en valeur de détail) à l'échelle de l'Union^{12,13}. Le marché des aliments pour

⁵ EFSA, Technical report on Scientific and technical assistance on food intended for sportspeople, approuvé le 24.9.2015, <http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/871e>.

⁶ Le rapport du SCF avait conclu que la «*notion de régime bien équilibré constitue l'exigence nutritionnelle fondamentale pour les athlètes*». Il y était par ailleurs expliqué que «*compte tenu des aspects liés à une activité musculaire intense (...), les individus peuvent tirer parti de certains aliments et ingrédients alimentaires dépassant les recommandations nutritionnelles destinées à la population générale*» et formulé quelques conseils sur la nature et la composition essentielle des aliments pour sportifs, 28.2.2001 http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scf/out64_en.pdf.

⁷ Aux fins de l'enquête de consommation, la définition du terme «sportifs» impliquait l'obligation d'avoir consommé des aliments pour sportifs au moins une fois au cours de l'année écoulée (Étude du FCEC, section 3.3.1).

⁸ Étude du FCEC, section 3.3.1.

⁹ Étude du FCEC, section 3.1.1.1.

¹⁰ Étude du FCEC, section 3.1.1.2, tableau 3.1.

¹¹ Il existe certains produits limites qui peuvent être utilisés par les sportifs et donner l'impression de leur être bénéfiques. Cependant, comme ils s'adressent à l'ensemble de la population, ces produits n'ont pas été considérés comme aliments pour sportifs lors de l'analyse du marché réalisée dans le cadre de l'étude du FCEC (Étude du FCEC, section 3.1.1.3).

¹² Étude du FCEC sur la base de données d'Euromonitor, section 3.2.1.1.

¹³ Les principaux marchés sont, par État membre: 1) le Royaume-Uni (732 millions d'EUR), 2) l'Espagne (491 millions d'EUR), 3) l'Allemagne (452 millions d'EUR), 4) l'Italie (358 millions d'EUR), 5) la Suède (185 millions d'EUR), 6) les Pays-Bas (153 millions d'EUR) et 7) la France (128 millions d'EUR) (Étude du FCEC sur la base de données d'Euromonitor, section 3.2.1.1).

sportifs au niveau de l'Union a crû de 11,2 % entre 2009 et 2014, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 2,2 %. Cette croissance est principalement due aux produits à base de protéines, qui ont progressé de 68 % au cours de cette période. Les produits énergétiques et les produits stimulant les performances ont enregistré une croissance de 54 %, tandis que les boissons pour sportifs se contractaient de 8 %¹⁴.

Le nombre de produits alimentaires pour sportifs sur le marché peut être estimé, sur la base du taux d'innovation au niveau de l'Union¹⁵, à une fourchette approximative comprise entre 20 000 et 30 000, le nombre le plus élevé étant observé dans la catégorie des produits pour sportifs à base de protéines¹⁶.

Pour ce qui est de la valeur du marché dans l'Union, 61 % de l'ensemble des denrées alimentaires destinées aux sportifs relèvent de la catégorie des boissons pour sportifs; 26 %, des produits à base de protéines; et 13 %, des produits énergétiques et des produits stimulant les performances¹⁷.

Les prix à la consommation des aliments pour sportifs sont assez similaires d'un canal de distribution à un autre. En revanche, le prix de gros auquel le fabricant vend aux différents canaux de distribution peut varier considérablement. La catégorie la plus chère est clairement celle des produits (à base de protéines) destinés à renforcer et développer la musculature et à récupérer après l'effort. Elle est suivie par les produits stimulant les performances et les compléments à prendre régulièrement par les sportifs. La catégorie la moins chère d'aliments pour sportifs est celle des boissons pour sportifs¹⁸.

2.2. Structure du marché, canaux de distribution

Les constatations révèlent que de grandes multinationales dominent le marché des boissons pour sportifs, tandis que les PME¹⁹ se focalisent exclusivement ou principalement sur les aliments pour sportifs²⁰.

Par ailleurs, 61,2 % des utilisateurs amateurs et 44,3 % des sportifs considèrent les supermarchés/magasins généralistes comme le principal canal de distribution des aliments pour sportifs, suivis par les supermarchés d'articles de sport. Les canaux en ligne et l'internet n'ont pas encore d'importance significative dans l'achat d'aliments pour sportifs, mais ils sont davantage utilisés par les utilisateurs amateurs que par les sportifs²¹. Parmi les autres canaux de distribution d'aliments pour sportifs figurent les magasins spécialisés, les pharmacies et les centres de culture physique²².

¹⁴ Étude du FCEC, section 3.2.1.1.

¹⁵ «La méthode la plus adéquate retenue pour estimer le nombre de denrées alimentaires destinées aux sportifs sur le marché est fondée sur l'innovation. D'après les acteurs du secteur interrogés, l'innovation au niveau de l'Union en matière de nouveaux produits représente entre 8 et 12 % des produits présents sur le marché pendant une année donnée» (Étude du FCEC, section 3.1.1.4).

¹⁶ Étude du FCEC, section 3.1.1.4.

¹⁷ Étude du FCEC, section 3.1.1.5, tableau 3.4.

¹⁸ Étude du FCEC, section 3.1.3.

¹⁹ Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, JO L 124 du 20.5.2003, p. 36.

²⁰ Étude du FCEC, section 3.2.1.4, tableau 3.13.

²¹ Étude du FCEC, section 3.3.2, graphique 3-7.

²² Étude du FCEC, section 3.3.2.

2.3. Commercialisation des aliments pour sportifs

Les informations sur l'étiquette passent pour l'une des principales techniques de commercialisation du secteur²³. Elles peuvent porter sur 1) la dénomination de vente: description claire de la fonction des produits (par exemple, «barres énergétiques»); 2) la marque et le conditionnement (par exemple, utilisation de photos de sportifs); 3) un mode d'emploi clair (par exemple «pendant ou après l'activité physique»); 4) la composition et les ingrédients; 5) le recours à des informations telles que «riche en énergie» ou «source de glucose»; 6) le recours à des informations suggérant des effets bénéfiques sur la santé des sportifs en raison des caractéristiques particulières du produit.

Les éléments suivants de l'étiquette apparaissent importants aux yeux des sportifs et des utilisateurs amateurs: la liste des ingrédients, suivie par les résultats/effets attendus et les consignes de consommation, les effets secondaires, les mises en garde contre les prises excessives potentielles et l'utilisation de procédures ou d'ingrédients naturels lors de la préparation²⁴. Les deux groupes de consommateurs ont toutefois des intérêts légèrement différents lorsqu'il s'agit de hiérarchiser l'importance des informations mentionnées. Par exemple, les sportifs trouvent plus pertinent de recevoir des informations sur les résultats ou effets attendus du produit, tandis que les utilisateurs amateurs sont davantage intéressés par les effets secondaires ou l'utilisation d'ingrédients naturels²⁵.

3. COMPREHENSION PAR LES CONSOMMATEURS ET HABITUDES DE CONSOMMATION

Les sportifs et les utilisateurs amateurs ont des degrés de connaissances très divers de leurs besoins nutritionnels liés à une activité sportive ainsi que des produits et de leurs propriétés²⁶. Plus l'usage auquel l'aliment pour sportifs est destiné est général, plus cet usage est répandu parmi les différents groupes de consommateurs²⁷.

Les sportifs consomment davantage d'aliments pour sportifs dans le contexte du sport que dans le cadre d'autres activités²⁸ et sont prêts à dépenser plus que les utilisateurs amateurs pour ces produits²⁹. La tendance s'inverse pour la consommation non liée au sport ou à des activités physiques³⁰. Les sportifs sont moins nombreux que les utilisateurs amateurs à consommer des aliments sportifs

²³ Les autres techniques utilisées pour commercialiser les aliments pour sportifs sont: le parrainage d'événements sportifs, la caution apportée par des célébrités du sport, les publicités dans la presse spécialisée, les médias grand public, le bouche-à-oreille, le marketing en ligne et la communication sur l'internet (Étude du FCEC, section 3.3.3).

²⁴ Par ordre d'importance: 28 % liste des ingrédients, 19 % résultats/effets attendus, 18 % consignes de consommation, 14 % effets secondaires, 13 % mises en garde contre les prises excessives potentielles et 9 % utilisation de procédures ou d'ingrédients naturels lors de la préparation (Étude du FCEC, section 3.3.3, graphique 3-8).

²⁵ Étude du FCEC, section 3.3.3, graphique 3-9.

²⁶ Étude du FCEC, section 3.3.1.

²⁷ Étude du FCEC, section 3.3.1.1.

²⁸ À titre de comparaison, 68 % des sportifs consomment des aliments pour sportifs dans le contexte d'activités sportives, contre seulement 15,6 % des utilisateurs amateurs (Étude du FCEC, section 3.3.1.1, graphique 3-3).

²⁹ Étude du FCEC, section 3.3.1.2.

³⁰ À titre de comparaison, 57,7 % des utilisateurs amateurs ne consomment pas d'aliments pour sportifs dans le cadre du sport ou d'une activité physique, alors que ce n'est le cas que de 16,1 % des sportifs (Étude du FCEC, section 3.3.1.1, graphique 3-3).

dans le contexte d'un effort physique autre que le sport³¹. L'apport énergétique et la récupération sont les principales raisons déclarées par les deux groupes de consommateurs pour justifier leur consommation d'aliments pour sportifs³².

Les motivations de la consommation ne correspondent toutefois pas nécessairement à l'usage auquel l'aliment pour sportifs est destiné. Cela se vérifie en particulier dans le cas des utilisateurs amateurs³³.

Les informations sur les caractéristiques nutritionnelles particulières des aliments pour sportifs et leurs effets bénéfiques sur la santé peuvent être fournies soit dans le cadre de l'article 9 de la directive 2009/39/CE, condition obligatoire si les aliments pour sportifs sont classés en tant qu'aliments destinés à une alimentation particulière, soit comme allégation autorisée par le règlement (CE) n° 1924/2006³⁴, si les aliments pour sportifs sont classés en tant que denrées alimentaires de consommation courante et régies par les règles horizontales de la législation alimentaire. Par conséquent, les consommateurs n'ont en général aucun moyen de savoir en vertu de quelle législation ces informations sont fournies ni si une allégation a été autorisée ou non conformément à la procédure prévue par le règlement (CE) n° 1924/2006³⁵. D'après les constatations de l'enquête de consommation, les consommateurs ne font pas moins confiance aux allégations non autorisées qu'aux allégations autorisées³⁶. Bien que, d'après l'enquête de consommation, les sportifs attachent de l'importance aux informations sur les résultats ou effets attendus des aliments pour sportifs³⁷, l'influence de la présence d'une allégation sur l'achat de ces produits peut être mise en doute³⁸.

³¹ À titre de comparaison, 15,9 % des sportifs déclarent consommer des aliments pour sportifs dans le contexte d'un effort physique autre que le sport, contre 26,7 % des utilisateurs amateurs (Étude du FCEC, section 3.3.1.1, graphique 3-3).

³² Annexes de l'étude du FCEC, enquête de consommation, section 6.5, graphique 6-9.

³³ À titre d'exemple, 20 % des produits stimulant les performances et 14,6 % des produits à base de protéines sont consommés par les utilisateurs amateurs pour des raisons de bien-être et de santé. Les préférences de goût constituent la principale raison invoquée pour justifier la consommation de boissons pour sportifs (24 % des utilisateurs amateurs et 9,4 % des sportifs – pourcentages qui confirment et justifient les efforts des exploitants pour innover principalement sur le plan du goût et des arômes). Les préférences de goût constituent la raison invoquée par 11,5 % des utilisateurs amateurs pour justifier la consommation de barres énergétiques pour sportifs, contre 4,8 % des sportifs, qui consomment principalement ces produits à des fins d'apport énergétique (27 %) et de récupération énergétique (24 %) (Étude du FCEC, annexes, enquête de consommation, section 6.5, graphique 6-9).

³⁴ Règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, JO L 404 du 30.12.2006, p. 9.

³⁵ Étude du FCEC, section 3.3.3.

³⁶ Étude du FCEC, section 3.3.3; étude du FCEC, annexes, enquête de consommation, section 6.10, tableau 6.3.

³⁷ Étude du FCEC, section 3.3.3, graphique 3-9.

³⁸ Étude du FCEC, annexes, enquête de consommation, section 6.11, graphique 6.4.

4. APERÇU DE LA LEGISLATION APPLICABLE AUX ALIMENTS POUR SPORTIFS AU 20 JUILLET 2016

Les aliments pour sportifs doivent respecter les dispositions du règlement (CE) n° 178/2002³⁹ («législation alimentaire générale»). Toutefois, en raison de la possibilité de classer les aliments pour sportifs soit 1) en tant que «denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière» en vertu de la directive 2009/39/CE jusqu'au 20 juillet 2016, date d'abrogation de cette directive, soit 2) en tant que denrées alimentaires de consommation courante et régies par les règles horizontales de la législation alimentaire, le traitement des aliments pour sportifs varie d'un État membre à l'autre. Certains États membres imposent la notification des aliments pour sportifs classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, conformément à la directive 2009/39/CE, et ont fixé d'autres règles spécifiques (par exemple, en matière de définition, de composition et d'étiquetage). Pour ce qui est des aliments pour sportifs qui ne sont pas classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière et qui sont régis par les règles horizontales, les États membres peuvent exiger leur notification au niveau national en vertu de la législation relative aux aliments enrichis et aux compléments alimentaires⁴⁰.

4.1. Aliments pour sportifs classés en tant que «denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière»

Les aliments pour sportifs peuvent être classés en tant que «denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière» s'ils satisfont à la définition fixée par la directive 2009/39/CE. Ces denrées alimentaires sont définies comme des denrées qui 1) résultent d'une composition particulière ou d'un processus particulier de fabrication, 2) se distinguent nettement des denrées alimentaires de consommation courante, 3) conviennent à l'objectif nutritionnel indiqué et 4) sont commercialisées de manière à indiquer qu'elles répondent à cet objectif.

L'article 3 de la directive 2009/39/CE fixe l'obligation générale de faire en sorte que la nature ou la composition des aliments visés soit telle que le produit est approprié à l'objectif nutritionnel particulier auquel il est destiné. L'article 4 de la directive 2009/39/CE impose l'adoption, dans le cadre de ladite directive, de directives spécifiques supplémentaires pour certains groupes de denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, notamment les «aliments adaptés à une dépense musculaire intense, surtout pour les sportifs». Toutefois, depuis 1989, date à laquelle le concept de denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière a été créé, aucune règle spécifique de ce type n'a été adoptée pour les aliments pour sportifs. Par conséquent, s'ils sont classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, ces produits doivent seulement respecter les règles générales de la directive 2009/39/CE.

L'article 9 de la directive 2009/39/CE dispose, de manière générale, que les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière doivent respecter les exigences en matière d'étiquetage fixées par la directive 2000/13/CE concernant l'étiquetage et

³⁹ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JO L 31 du 1.2.2002, p. 1.

⁴⁰ Étude du FCEC, section 3.4.1.1.

la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard⁴¹ [la directive 2000/13/CE a été remplacée par le règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires⁴²]. En outre, certaines exigences spécifiques en matière d'étiquetage et de composition ont été fixées par la directive 2009/39/CE pour ces produits. Elles seront abordées en détail au chapitre 6 du présent rapport. Les autorités nationales compétentes sont responsables du contrôle de la conformité des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière avec les dispositions de la directive 2009/39/CE.

4.2. Aliments pour sportifs classés en tant que denrées alimentaires de consommation courante et régies par les règles horizontales de la législation alimentaire

Si les aliments pour sportifs ne sont pas classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, il se peut qu'ils doivent satisfaire aux exigences applicables de certaines des dispositions horizontales suivantes de la législation alimentaire: 1) le règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires; 2) le règlement (CE) n° 1925/2006 concernant l'adjonction de vitamines, de minéraux et de certaines autres substances aux denrées alimentaires⁴³ (aliments dits «enrichis»); 3) le règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires; 4) la directive 2002/46/CE relative aux compléments alimentaires⁴⁴; et 5) le règlement (CE) n° 258/97 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires⁴⁵ (le règlement sera abrogé le 1^{er} janvier 2018 par le règlement (UE) n° 2015/2283 relatif aux nouveaux aliments⁴⁶). Il existe des différences, par rapport au cadre législatif de la directive 2009/39/CE, quant à la manière dont les informations peuvent être fournies au consommateur et à la nature de celles-ci et quant à la composition du produit concerné. Ces différences seront analysées en détail au chapitre 6 du présent rapport.

⁴¹ Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JO L 109 du 6.5.2000, p. 29.

⁴² Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission, JO L 304 du 22.11.2011, p. 18.

⁴³ Règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant l'adjonction de vitamines, de minéraux et de certaines autres substances aux denrées alimentaires, JO L 404 du 30.12.2006, p. 26.

⁴⁴ Directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les compléments alimentaires, JO L 183 du 12.7.2002, p. 51.

⁴⁵ Règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, JO L 43 du 14.2.1997, p. 1.

⁴⁶ Règlement (CE) n° 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, JO L 327 du 11.12.2015, p. 1.

5. CHANGEMENTS INTRODITS PAR LE REGLEMENT AGS

En 2011, la Commission a adopté une proposition législative tendant à simplifier le cadre juridique applicable aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière⁴⁷. La proposition visait à abolir le concept de denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière en abrogeant la directive 2009/39/CE, ainsi que les directives spécifiques adoptées en vertu de celle-ci, et en la remplaçant par un nouveau cadre couvrant uniquement les denrées alimentaires destinées à certains groupes vulnérables de consommateurs, pour lesquels des exigences spécifiques en matière de composition et d'information apparaissaient justifiées. Ce changement était particulièrement pertinent dans le cas des aliments pour sportifs, dans la mesure où il était souvent très difficile de savoir si un produit alimentaire spécifique devait être considéré comme une denrée alimentaire destinée aux sportifs en vue d'une alimentation particulière ou comme une denrée alimentaire de consommation courante, enrichie au moyen de certains nutriments et accompagnée d'une allégation de santé ciblant les sportifs. Cela a aussi donné lieu à une situation d'«application sélective de la législation», les exploitants choisissant de se conformer, à leur convenance, à la directive 2009/39/CE ou aux autres règles horizontales de la législation alimentaire décrites au chapitre 4, point 4.2.

Sur la base de l'analyse d'impact effectuée par la Commission en vue de sa proposition, les aliments pour sportifs ont été exclus de son champ d'application⁴⁸. Par conséquent, la proposition prévoyait que les aliments pour sportifs alors mis sur le marché en vertu de la directive 2009/39/CE devraient satisfaire aux autres règles horizontales applicables de la législation alimentaire de l'Union après le 20 juillet 2016, date d'entrée en vigueur du règlement AGS.

6. RESUME DES QUESTIONS LIEES AUX ALIMENTS POUR SPORTIFS APRES LE 20 JUILLET 2016

Le présent chapitre fournit une analyse détaillée de la manière dont les aliments pour sportifs actuellement classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière seraient concernés par les règles horizontales de la législation alimentaire en l'absence d'une législation spécifique après le 20 juillet 2016 (date d'abrogation de la directive 2009/39/CE). Il aborde également la question de la nécessité éventuelle d'une telle législation pour les produits concernés. Aucun changement ne surviendrait pour les aliments pour sportifs actuellement considérés comme denrées alimentaires de consommation courante et régies par les règles horizontales applicables de la législation alimentaire.

⁴⁷ Commission européenne, 2011, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales*, COM (2011) 353.

⁴⁸ Document de travail des services de la Commission, analyse d'impact accompagnant le document intitulé «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge ainsi que les aliments destinés à des fins médicales spéciales», http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_nutrition-special_groups_food-impact_assessment_en.pdf.

6.1. Aspects liés à la sécurité des aliments

L'article 14 de la législation alimentaire générale interdit de mettre sur le marché des denrées alimentaires dangereuses et fixe les prescriptions permettant de déterminer si elles le sont. D'après l'article 17 de la législation alimentaire générale, il incombe aux exploitants du secteur alimentaire de veiller au respect de ces dispositions et aux États membres d'en assurer l'application. Ces dispositions s'appliquent déjà aux aliments pour sportifs, tout comme elles s'appliquent à toute autre denrée alimentaire.

Eu égard à ce qui précède, rien ne changera pour les aliments pour sportifs actuellement classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière pour ce qui est des prescriptions générales relatives à la sécurité, lorsqu'ils sont régis par les règles horizontales de la législation alimentaire.

6.2. Aspects liés à l'information du consommateur

Actuellement, les aliments pour sportifs classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière doivent respecter des exigences supplémentaires et spécifiques en matière d'information, contrairement à ceux qui ne sont pas classés en tant que tels. Après le 20 juillet 2016, la nouvelle situation pour les aliments pour sportifs peut être décrite de la manière suivante.

Informations sur les caractéristiques nutritionnelles particulières des aliments pour sportifs et leur caractère approprié

L'article 9 de la directive 2009/39/CE impose d'indiquer les caractéristiques nutritionnelles particulières et les éléments entrant dans la composition d'un produit ou le processus particulier de sa fabrication qui lui confèrent ses caractéristiques nutritionnelles particulières. En outre, la directive 2009/39/CE impose que les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière soient commercialisées de manière à indiquer qu'elles répondent au but nutritionnel indiqué. Ces indications peuvent, d'après la directive 2009/39/CE, impliquer des bienfaits nutritionnels et pour la santé, mais aucune autorisation n'est nécessaire pour cela.

Après le 20 juillet 2016, les informations sur les aliments pour sportifs fournies au consommateur devront être conformes au règlement (UE) n° 1169/2011. Par ailleurs, les informations relevant de la définition de la nutrition et les allégations de santé fournies pour ces produits sur une base volontaire devront être conformes au règlement (CE) n° 1924/2006. Par conséquent, seules les allégations nutritionnelles et de santé autorisées en vertu de ce règlement pourront être utilisées pour les aliments pour sportifs.

Actuellement, il existe déjà sept allégations de santé autorisées ciblant les sportifs, et d'autres susceptibles de présenter un intérêt pour eux^{49, 50}. Les allégations de santé ciblant les sportifs devraient être étayées par des preuves scientifiques propres à ce groupe cible et non à l'ensemble de la population. Il existe des substances pour

⁴⁹ Étude du FCEC, section 3.3.4.1.

⁵⁰ Les allégations concernant la caféine et présentant un intérêt pour les sportifs sont en cours de discussion. Groupe scientifique de l'EFSA sur les produits diététiques, la nutrition et les allergies, 2011, Scientific Opinion on a list of health claims pursuant to Article 13(1) (EC) No 1924/2006, EFSA Journal 2011;9(4):2054; Groupe scientifique de l'EFSA sur les produits diététiques, la nutrition et les allergies, 2015, Scientific Opinion on the safety of caffeine, EFSA Journal 2015;13(5):4102

lesquelles des allégations n'ont pas été autorisées⁵¹, parfois malgré les conclusions favorables de l'EFSA⁵² concernant l'effet bénéfique du produit concerné pour les sportifs, parce que ces allégations ont été considérées comme non bénéfiques pour l'ensemble de la population du point de vue de la politique de la santé (par exemple, «riche en sodium»).

Information sur la dénomination des aliments pour sportifs et l'usage auquel ils sont destinés

La directive 2009/39/CE impose, en plus de l'indication de leurs caractéristiques nutritionnelles particulières, que les denrées alimentaires relevant de son champ d'application soient destinées à une alimentation particulière et qu'elles se distinguent clairement des denrées alimentaires de consommation courante. Sur cette base, les exploitants dénomment les produits comme «aliments pour sportifs» ou «produits convenant à une activité sportive» et fournissent leur mode d'emploi en indiquant leur utilisation appropriée (par exemple, avant, pendant ou après l'exercice).

Conformément à l'article 17 du règlement (UE) n° 1169/2011, la dénomination de la denrée alimentaire est fournie obligatoirement et elle est sa dénomination légale, lorsqu'elle est définie au niveau national ou de l'Union, ou, en l'absence d'une telle dénomination, son nom usuel, ou, si celui-ci n'est pas utilisé, un nom descriptif. Cette disposition s'appliquerait à la dénomination des «aliments pour sportifs». En ce qui concerne le mode d'emploi, l'article 9, paragraphe 1, point j), du règlement (UE) n° 1169/2011 rend obligatoire sa mention lorsque son absence rendrait difficile un usage approprié de la denrée alimentaire. Le mode d'emploi visé à l'article 27, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1169/2011 est indiqué de façon à permettre un usage approprié de cette denrée. De plus, des informations facultatives sur les denrées alimentaires peuvent également être données aux consommateurs, conformément au chapitre V dudit règlement.

6.3. Aspects liés à la composition

Comme expliqué au chapitre 4, point 4.1, du présent rapport, les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière doivent actuellement satisfaire à l'obligation générale selon laquelle leur composition est telle que le produit est approprié à l'objectif nutritionnel particulier auquel il est destiné. Conformément au cadre établi par la directive 2009/39/CE, le règlement (CE) n° 953/2009⁵³ énumère dans son annexe certaines catégories de substances pouvant être ajoutées dans un but nutritionnel spécifique à certaines denrées alimentaires destinées à une alimentation spécifique, y compris les aliments pour sportifs. Toutefois, aucune disposition spécifique n'a été fixée concernant les valeurs de ces substances, lorsqu'elles sont ajoutées.

Compte tenu du fait qu'aucune exigence spécifique en matière de composition n'a été fixée pour les aliments pour sportifs classés comme denrées alimentaires

⁵¹ Étude du FCEC, section 3.3.4.1.

⁵² EFSA Scientific and technical assistance on food intended for sportspeople, 29.9.2015, <http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/871e>.

⁵³ Règlement (CE) n° 953/2009 de la Commission du 13 octobre 2009 relatif aux substances qui peuvent être ajoutées dans un but nutritionnel spécifique aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, JO L 269 du 14.10.2009, p. 9.

destinées à une alimentation particulière, seules les exigences susmentionnées s'appliquent à leur composition.

Après le 20 juillet 2016, un aliment pour sportif classé comme denrée alimentaire destinée à une alimentation particulière sera considéré, en vertu des règles horizontales de la législation alimentaire, soit comme un complément alimentaire relevant de la définition de la directive 2002/46/CE, soit comme un aliment enrichi, conformément au règlement (CE) n° 1925/2006.

Dans le cas des aliments enrichis, l'article 6, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1925/2006 dispose que les vitamines et minéraux ajoutés à l'aliment doivent être présents au moins dans une «quantité significative», conformément à la définition fixée dans le règlement (UE) n° 1169/2011. Dans les aliments pour sportifs, les vitamines et les minéraux sont parfois ajoutés dans une proportion inférieure à cette «quantité significative» pour faire en sorte que la composition du produit réponde au mieux aux besoins du corps lors d'une activité sportive particulière. À cet égard, il convient de noter que le règlement (CE) n° 1925/2006 prévoit la possibilité d'accorder une dérogation à l'obligation de «quantité significative» dans des cas justifiés et pour certaines catégories de denrées alimentaires. Par conséquent, il existe une base appropriée, mise en place par le règlement (CE) n° 1925/2006, qui permettrait aux aliments pour sportifs classés actuellement en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière de continuer à contenir moins de vitamines et de minéraux que cette quantité significative après le 20 juillet 2016.

En ce qui concerne l'adjonction de substances autres que les vitamines et les minéraux, aucune harmonisation n'a été réalisée à ce jour par le règlement (CE) n° 1925/2006 pour les aliments enrichis ou par la directive 2002/46/CE pour les compléments alimentaires. Les États membres ont dès lors la possibilité d'adopter, conformément aux articles 34 à 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵⁴, des règles nationales applicables à tout autre produit alimentaire actuellement classé en tant que complément alimentaire ou aliment enrichi. Lorsque les États membres ont l'intention d'adopter de telles règles, les articles 11 et 12 du règlement (CE) n° 1925/2006 s'appliquent. Il en va de même pour la teneur maximale en vitamines et en minéraux lorsqu'elle n'a pas non plus fait l'objet d'une harmonisation. Après le 20 juillet 2016, date à laquelle les aliments pour sportifs classés précédemment comme denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière seront régis par des règles horizontales, ces dispositions nationales s'appliqueront aux aliments pour sportifs.

6.4. Aspects liés à la notification requise par les autorités nationales compétentes

L'article 11, paragraphe 1, de la directive 2009/39/CE rend obligatoire la notification des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière qui ne font pas partie d'un des groupes figurant à l'annexe I de ladite directive. L'annexe I énumère les groupes spécifiques de denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière pour lesquels des dispositions spécifiques ont dû être fixées. Bien que les aliments pour sportifs soient repris dans cette annexe, aucune règle spécifique n'a été adoptée. C'est la raison pour laquelle des approches différentes sont suivies par les États membres en matière de notification, certains la rendant obligatoire pour les aliments pour sportifs classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, d'autres non.

⁵⁴ JO C 326 du 26.10.2012, p. 47.

Après le 20 juillet 2016, les aliments pour sportifs précédemment classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière devront se conformer aux règles horizontales relatives aux compléments alimentaires ou aux aliments enrichis. Les États membres peuvent imposer la notification des compléments alimentaires et des aliments enrichis à des fins de surveillance. Il appartiendra aux États membres de décider ou non d'imposer une éventuelle obligation de notifier à nouveau les aliments pour sportifs précédemment classés en tant que denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière. Si des différences peuvent être attendues à cet égard, il convient néanmoins de noter que la notification déjà prévue dans le cadre de la directive 2009/39/CE n'est pas considérée comme une charge administrative significative pour les exploitants⁵⁵.

6.5. Autres aspects

Après le 20 juillet 2016, tous les aliments pour sportifs auront le même statut juridique. Cette uniformisation pourrait stimuler la concurrence entre les fabricants tout en influençant favorablement la compétitivité du secteur concerné. Cela peut avoir un effet positif sur les prix des aliments pour sportifs. En revanche, on pourrait observer certaines incidences négatives sur la compétitivité du secteur spécifique des fabricants d'aliments pour sportifs, qui exercent actuellement leurs activités dans le cadre de la directive 2009/39/CE et qui perdraient leur position particulière.

Les coûts de réétiquetage et de nouvelle notification (si de telles obligations sont introduites) ne seront pas significatifs. En revanche, le respect des exigences du règlement (CE) n° 1925/2006 pourrait entraîner des coûts supplémentaires dus à la nouvelle dénomination d'aliments sportifs actuellement considérés comme des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière^{56, 57, 58}. Des coûts supplémentaires pour les aliments pour sportifs actuellement mis sur le marché en vertu de la directive 2009/39/CE sont également à prévoir dans le contexte des demandes d'autorisation d'allégations de santé. Vraisemblablement, les autorités compétentes ne devraient pas modifier leurs pratiques actuelles en matière d'exécution des règles⁵⁹.

⁵⁵ Étude du FCEC, section 4.2.1.1.

⁵⁶ Les exploitants ont fait état de coûts uniques de réétiquetage des aliments pour sportifs précédemment mis sur le marché en tant qu'aliments diététiques. Il a également été rapporté que des exploitants procèdent au réétiquetage de leurs produits à intervalles réguliers (Étude du FCEC, section 4.2.1.1).

⁵⁷ La nécessité d'une nouvelle dénomination pourrait également résulter de certaines dispositions nationales, par exemple concernant la teneur maximale des compléments alimentaires en vitamines et en minéraux, qui ne toucheront les aliments pour sportifs que lorsque la directive 2009/39/CE sera abrogée (Étude du FCEC, section 4.2.1.1).

⁵⁸ Ces coûts pourraient avoir des répercussions proportionnellement plus importantes pour les PME que pour les grands exploitants (Étude du FCEC, section 4.2.2).

⁵⁹ D'après l'enquête menée auprès des autorités nationales compétentes, 41 % d'entre elles ne prévoient aucun changement de leurs pratiques en matière d'exécution des règles dans ce cadre, et 18 % uniquement des changements mineurs. Huit autorités compétentes (36 % des répondants) prévoient des changements mineurs dans ce cadre, parmi lesquelles une seule prévoit des changements majeurs (Étude du FCEC, section 4.4.2.1).

7. SYNTHÈSE DES POSITIONS DES AUTORITÉS NATIONALES COMPÉTENTES ET DES PARTIES INTÉRESSÉES

La majorité des autorités nationales compétentes pensent que les règles horizontales actuelles de la législation alimentaire sont assez appropriées, voire très appropriées pour réglementer les aliments pour sportifs⁶⁰. Six autorités nationales compétentes reconnaissent la nécessité de règles spécifiques pour les aliments pour sportifs⁶¹.

Les exploitants sont manifestement divisés sur la question de savoir si une législation spécifique est nécessaire pour les aliments pour sportifs ou si ceux-ci devraient être régis par les règles horizontales de la législation alimentaire⁶².

Un groupe industriel favorable à des dispositions spécifiques voudrait s'assurer, par l'introduction d'une définition spécifique et d'exigences spécifiques en matière de composition et d'information applicables aux aliments pour sportifs, que ceux-ci sont bien distincts des denrées alimentaires courantes. Pour ce groupe, les règles horizontales actuelles de la législation alimentaire ne peuvent garantir la qualité du produit, notamment sa sécurité et son caractère approprié pour le groupe cible et les informations adéquates sur les aliments pour sportifs; c'est en particulier le cas du règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé. D'après la position adoptée par ce groupe, cela découragerait l'innovation puisque l'autorisation de nouvelles allégations de santé pourrait dépasser les moyens de certains exploitants⁶³.

En revanche, un autre groupe industriel considère que les règles horizontales applicables de la législation alimentaire sont suffisantes pour régir les différents aspects liés aux aliments pour sportifs (par exemple, sécurité et composition des aliments et informations à leur sujet) et que l'absence d'une législation spécifique empêche l'«application sélective de la législation». À leur avis, les aliments pour sportifs ne s'adressent pas à des groupes particuliers de personnes vulnérables mais sont destinés à l'ensemble de la population se livrant à des activités sportives à des fins diverses (par exemple, les athlètes à des fins professionnelles, les utilisateurs amateurs et de loisirs à des fins de santé et de bien-être). Ces opérateurs pensent que l'introduction de règles spécifiques, et notamment la définition des aliments pour sportifs, pourrait donner lieu à des dispositions excessives qui entraveraient l'innovation⁶⁴. Ils considèrent toutefois que certains aspects spécifiques, en particulier en ce qui concerne les allégations nutritionnelles et de santé, ne sont pas traités de manière adéquate par les règles horizontales de la législation alimentaire.

De manière générale, les exploitants du secteur alimentaire estiment que la législation, qu'elle soit de nature horizontale ou spécifique, devrait permettre de manière appropriée la communication d'informations pertinentes sur les aliments pour sportifs, en accordant une attention particulière à leurs caractéristiques nutritionnelles et à l'usage auquel ils sont destinés. Un consensus se dégage également sur le fait que certaines mesures instaurées au niveau national, par exemple en matière de compléments alimentaires et d'aliments enrichis, peuvent

⁶⁰ Étude du FCEC, section 4.4.1.1.

⁶¹ Étude du FCEC, section 4.1.2.1.

⁶² Ces différences s'observent d'un bout à l'autre de l'étude du FCEC.

⁶³ Étude du FCEC, section 4.2.3.

⁶⁴ Étude du FCEC, section 4.2.3.

donner lieu à des barrières sur le marché intérieur et influencer défavorablement les échanges transfrontaliers au sein de l'Union⁶⁵.

Enfin, il convient de signaler que les exploitants du secteur alimentaire ont soulevé la question de l'utilisation de substances dopantes. Cette question ne relève toutefois pas de la législation alimentaire européenne et devrait être traitée sur la base des normes internationales ou de normes facultatives⁶⁶.

8. CONCLUSIONS

Il apparaît clairement que le sport est désormais bien implanté dans l'ensemble de la population. Par conséquent, les personnes qui se livrent à une activité sportive pourraient difficilement être qualifiées de groupe vulnérable spécifique de consommateurs. Elles forment plutôt un groupe cible de la population globale protégé par la législation horizontale au niveau approprié.

L'enrichissement croissant des règles horizontales de la législation alimentaire qui a eu lieu ces dernières années a mis en place un cadre législatif approprié qui garantit que les aliments pour sportifs actuellement classés comme denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière peuvent rester sur le marché et remplir leur office. Les règles horizontales de la législation alimentaire fournissent les garanties nécessaires sur le plan de la sécurité alimentaire et de la composition de ces produits, de l'information du consommateur et de la sécurité juridique. Par conséquent, non seulement tous les produits alimentaires pour sportifs seront soumis aux mêmes exigences légales, mais ils présenteront aussi le même degré d'harmonisation que les autres denrées alimentaires relevant des règles horizontales de la législation alimentaire. La simplification et la clarification du cadre juridique applicable aux aliments pour sportifs devraient renforcer la sécurité juridique et réduire l'éclatement actuel dû à la diversité des cadres juridiques.

Cette analyse permet de conclure que des dispositions spécifiques ne sont pas nécessaires pour les denrées alimentaires destinées aux sportifs. Les aliments pour sportifs peuvent néanmoins comprendre certains éléments de spécificité. L'analyse réalisée dans le présent rapport indique que la Commission devra peut-être en tenir compte lors de l'application et de la mise en œuvre des règles horizontales, de manière à les traiter de manière adéquate. La Commission veillera à la bonne application de la législation horizontale et surveillera l'évolution de la situation après le 20 juillet 2016.

⁶⁵ Étude du FCEC, section 4.1.2.2.

⁶⁶ Study on doping prevention, Commission européenne, 12 décembre 2014, <http://bookshop.europa.eu/en/study-on-doping-prevention-pbNC0514065/>